

Bruselj, 6. december 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	2. december 2016
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2016) 719 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o oceni učinka veljavne nacionalne zakonodaje, ki inkriminira uporabnike storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi, na preprečevanje trgovine z ljudmi v skladu s členom 23(2) Direktive 2011/36/EU

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2016) 719 final.

Priloga: COM(2016) 719 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.12.2016
COM(2016) 719 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o oceni učinka veljavne nacionalne zakonodaje, ki inkriminira uporabnike storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi, na preprečevanje trgovine z ljudmi v skladu s členom 23(2) Direktive 2011/36/EU

1. Ozadje in namen

To poročilo je odziv na zahtevo iz člena 23(2) Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ, v skladu s katero: „Komisija do 6. aprila 2016 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo, v katerem oceni učinek veljavne nacionalne zakonodaje, ki inkriminira uporabnike storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi, na preprečevanje trgovine z ljudmi, po potrebi skupaj z ustreznimi predlogi.“

Navedba glede inkriminacije uporabnikov storitev žrtev trgovine z ljudmi je vključena v člen 18(1) in (4) (z naslovom „Preprečevanje“) Direktive 2011/36/EU, v katerem je navedeno: „1. Države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, kot sta izobraževanje in usposabljanje, za zmanjšanje in odvrčanje od povpraševanja, ki spodbuja vse oblike izkoriščanja, povezane s trgovino z ljudmi. [...] 4. Da bi z odvrčanjem od povpraševanja postala preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej učinkovitejša, države članice proučijo možnost sprejetja ukrepov, **da se kot kaznivo dejanje obravnava uporaba storitev**, ki so predmet izkoriščanja iz člena 2, **če je znano, da je oseba žrtev** kaznivega dejanja iz člena 2.“

To poročilo vsebuje opis veljavne nacionalne zakonodaje, ki inkriminira uporabo storitev žrtev trgovine z ljudmi, in oceno učinka morebitnih takih pravnih ukrepov. Proučevanje drugih nezakonodajnih ukrepov, ki so morda vzpostavljeni na nacionalni ravni, ali zakonodajnih ukrepov, ki ne obravnavajo inkriminacije uporabe storitev žrtev trgovine z ljudmi, ne spada na področje uporabe člena 23(2). Opozoriti je treba, da se v tem poročilu ne ocenjuje skladnost z določbami Direktive 2011/36/EU. Brati bi ga bilo treba v povezavi s „Poročilom o oceni, v kakšnem obsegu so države članice sprejele potrebne ukrepe za izpolnitev določb Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev v skladu s členom 23(1), COM(2016) 722. V njem je upoštevano tudi prvo poročilo Komisije o napredku v boju proti trgovini z ljudmi in zaščiti njenih žrtev (v nadaljnjem besedilu: poročilo o napredku).

Komisija je pri pripravi tega poročila uporabila informacije, ki jih je od držav članic prejela z vprašalnikom, poslanim maja 2016, in se posvetovala s civilno družbo prek platforme civilne družbe EU za boj proti trgovini z ljudmi¹ in strokovne skupine Evropske komisije za boj proti trgovini z ljudmi².

¹ Za več informacij glej Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Poročilo o napredku v boju proti trgovini z ljudmi (2016) v skladu s členom 20 Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev (COM(2016) 267 final).

² Sklep Komisije 2011/502/EU z dne 10. avgusta 2011 o ustanovitvi strokovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi in o razveljavitvi Sklepa 2007/675/ES.

2. Veljavna nacionalna zakonodaja, ki kot kaznivo dejanje obravnava uporabo storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi

2.1. Povzetek odgovorov

Analiza v nadaljevanju temelji na odgovorih, ki so jih predložile države članice. Komisija ne more izključiti, da morda obstajajo druge nacionalne določbe ali spremembe. Komisija je v zvezi z analizo pozvala države članice, naj ji poročajo o „veljavni nacionalni zakonodaji, ki kot kaznivo dejanje obravnava uporabo storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi o tem, kdo natanko je inkriminiran; ali je predvidena inkriminacija za vse oblike izkoriščanja; ali je treba v skladu z zakonodajo dokazati, da je znano, da je oseba žrtev trgovine z ljudmi, in kako to vpliva na uporabo zakonodaje; kateri ukrepi so se sprejeli za zagotavljanje, da je javnost seznanjena z zakonom, da se zagotovi boljše izvajanje; o razpoložljivih statističnih podatkih o primerih pregonov in obsodbah ter ovirah, ki jih je bilo treba odstraniti; če ni veljavne nacionalne zakonodaje, kateri so razlogi za to in katere druge možnosti so vzpostavljene, da se izpolni obveznost proučitve možnosti inkriminacije; kako ocenjujejo učinek takih zakonov in ali imajo ustrezne predloge; kakšni postopki posvetovanja so vzpostavljeni in ali so naročile kakšno oceno in raziskavo takih zakonov.“

Na začetku bi bilo treba poudariti, da države članice v predloženih informacijah niso izčrpno navedle, kako so izpolnile pravno obveznost **proučitve možnosti** inkriminacije uporabnikov žrtev, ki izhaja iz člena 18(4) Direktive 2011/36/EU.

Iz analize odgovorov držav članic je razvidno, da je bilo v času nastajanja tega poročila **deset (10) držav članic, ki kot kaznivo dejanje obravnavajo uporabo storitev, ki so predmet vseh oblik izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi, petnajst (15) držav članic pa le omejeno in selektivno inkriminira uporabo storitev žrtev trgovine z ljudmi.**

Natančneje:

1) Države članice, ki kot kaznivo dejanje obravnavajo vse oblike izkoriščanja (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI in UK)

Deset (10) držav članic je poročalo, da imajo veljavno nacionalno zakonodajo, ki kot kaznivo dejanje obravnava uporabo storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI in UK**³), in sicer obravnava vse oblike izkoriščanja.

BG je Komisijo obvestila, da se v skladu z bolgarskim kazenskim zakonikom (člen 159c) posameznik, ki osebo, ki je žrtev trgovine z ljudmi, izkorišča za razvratno vedenje, prisilno delo ali prosjačenje, odstranitev organov, tkiv, celic ali telesnih tekočin ali si jo na prisilni način podreja, ne glede na njeno soglasje, kaznuje z odvzemom prostosti za tri do deset let in denarno kaznijo v višini od 10 000 do 20 000 levov. **HR** ima podobno določbo, vendar je še strožja, saj vsakomur, ki zavestno uporabi žrtev ali njene storitve, naloži enake kazni kot tistim, ki so obtoženi storitve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi. **CY** poroča, da v skladu s členom 17 zakona št. 60(I)/2014

³ **UK** je Komisijo obvestilo, da imata Anglija in Wales vzpostavljene take obstoječe ukrepe za trgovino z ljudmi, medtem ko jih Škotska nima, Severna Irska pa je poročala, da ima take ukrepe le za trgovino z ljudmi za namen spolnega izkoriščanja.

vsaka oseba, ki lahko upravičeno domneva, da delo ali storitve, ki jih uporablja, opravlja žrtev trgovine z ljudmi, stori kaznivo dejanje na podlagi zakona o boju proti trgovini z ljudmi. **EL** je take nacionalne pravne določbe uvedla leta 2013 z zakonom št. 4198/2013, ki inkriminira tiste osebe, ki zavestno sprejmejo delo osebe, ki je žrtev trgovine z ljudmi, in tiste osebe, ki zavestno spolno občujejo z osebo, ki je žrtev trgovine z ljudmi. **LT** je poročala, da se na podlagi člena 147(2) kazenskega zakonika vsaka oseba, ki uporablja storitve, ki jih zagotavljajo žrtve trgovine z ljudmi, in je vedela ali bi morala vedeti, da so žrtve, kaznuje z denarno kaznijo ali ukrepi omejitve svobode. Opozoriti je treba, da je lahko oseba, ki stori tako dejanje in nato o tem prostovoljno obvesti organe kazenskega pregona in dejavno sodeluje, preden je razglašena za osumljenca, oproščena kazenske odgovornosti. Poleg tega so tudi pravni subjekti odgovorni za taka dejanja. **MT** je Komisijo obvestila, da je vsaka oseba, ki opravlja ali uporablja storitve ali delo ob zavedanju, da je oseba, ki zagotavlja take storitve ali delo, žrtev trgovine z ljudmi, kriva kaznivega dejanja, ob obsodbi pa se ji lahko naloži zaporna kazen od osemnajst mesecev do pet let. Podobne določbe obstajajo v **PT** in **SI** (uvedba zaporne kazni do treh let in denarna kazen). **RO** je Komisijo obvestila, da je na podlagi člena 216 romunskega kazenskega zakonika inkriminirana vsaka oseba, ki uporablja storitve iz člena 182 kazenskega zakonika (o izkoriščanju) in ni trgovec z ljudmi ter ve, da storitve zagotavlja žrtev trgovine z ljudmi.

2) Države članice, ki niso uvedle izrecnih nacionalnih pravnih določb ali ki so omejeno in selektivno inkriminirale uporabo storitev žrtev trgovine z ljudmi⁴

Štirinajst (14) držav članic je poročalo, da nimajo uvedenih izrecnih nacionalnih pravnih določb, ki kot kaznivo dejanje obravnavajo uporabo storitev, ki so predmet vseh oblik izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL** in **SK**). Vendar so nekatere države članice (**FI, IE, SE**) sprejele zakonodajo, ki obravnava uporabo žrtev trgovine z ljudmi le v zvezi z nekaterimi oblikami izkoriščanja. Natančneje, **FI** in **IE** sta poročali, da njuna veljavna nacionalna zakonodaja obravnava le uporabo žrtev trgovine z ljudmi za spolno izkoriščanje. **SE** poroča, da nima nobene posebne določbe, ki inkriminira uporabo storitev žrtve trgovine z ljudmi, vendar uporabljajo določbe iz zakona o prepovedi nakupa spolnih storitev, ki lahko zajemajo uporabo storitev, ki jih žrtve trgovine z ljudmi opravljajo zaradi spolnega izkoriščanja.

Kar zadeva države članice, ki niso uvedle takih izrecnih določb, se lahko v skladu z informacijami, ki so jih predložile, v nekaterih primerih oprejo na določbe v zvezi s kaznivimi dejanji zoper spolno nedotakljivost ali spolnim izkoriščanjem otrok (npr. **IT, ES, NL** in **BE**). **IT** nima takih izrecnih določb, vendar poroča, da na podlagi člena 603a italijanskega kazenskega zakonika kot kaznivo dejanje obravnava nezakonito posredništvo in izkoriščanje dela na splošno. **AT** nima nobene izrecne določbe o žrtvah trgovine z ljudmi, vendar je nedavno sprejela določbo o spolnem občevaranju z osebo proti njeni volji z izkoriščanjem njenega težkega položaja ali po predhodnem ustrahovanju.

⁴ **FI, IE, SE** so uvedle pravne določbe samo za trgovino z ljudmi za spolno izkoriščanje **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** pa samo v okviru direktive o sankcijah zoper delodajalce.

Poleg tega nekatere države članice poročajo, da imajo vzpostavljene le ukrepe za prenos in izvajanje **Direktive 2009/52/ES z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav**⁵ (t. i. **direktiva o sankcijah zoper delodajalce**) (npr. PL ali HU). V zvezi s tem je bilo v **Sporočilu o uporabi Direktive 2009/52/ES z dne 18. junija 2009** ugotovljeno, da države članice nezakonito zaposlovanje na splošno obravnavajo kot kaznivo dejanje v vseh okoliščinah, opisanih v členu 9 (tudi kadar delodajalec ve, da je delavec žrtev trgovine z ljudmi). V skladu s tem sporočilom **CZ in ES** nista posebej kaznovali nezakonitega zaposlovanja, kadar je „delodajalec vedel, da je delavec žrtev trgovine z ljudmi“⁶.

Vendar je treba opozoriti, da je osebno področje uporabe **Direktive 2009/52/ES omejeno le na državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU**. Torej ne zajema žrtev trgovine z ljudmi, ki so državljani EU, ali žrtev trgovine z ljudmi, ki so državljani tretjih držav in zakonito prebivajo v EU. Poleg tega se Direktiva uporablja za odvisne oblike zaposlitve⁷, ne zajema pa primerov, ko so žrtve samozaposlene ali ko uporabnik ni delodajalec. Zato je inkriminacija, določena v **Direktivi 2009/52/ES, prilagojena njeni vsebini in področju uporabe, ki je omejeno in ne zadostuje** za obravnavanje vseh primerov trgovine z ljudmi. Vendar je dober primer ukrepov, ki bi se lahko uporabili v tej smeri za dodatni razvoj in utrditev pravnega okvira za boj proti trgovini z ljudmi.

3) Alternative neobstoju inkriminacije

Kot je bilo navedeno, morajo države članice v skladu s členom 18(4) Direktive vsaj proučiti inkriminacijo tistih, ki zavestno uporabljajo storitve žrtev trgovine z ljudmi. Vendar so države članice Komisiji predložile omejene informacije o alternativah, kadar ni nacionalnih ukrepov, ki inkriminirajo uporabnike storitev žrtev trgovine z ljudmi. Iz odgovorov na vprašalnik je razvidno, da sta informacije v zvezi s tem predložili le **NL** in **ES**. **NL** je poročala o informacijskih kampanjah o anonimnem prijavljanju kaznivih dejanj, osveščanju in obveščanju javnosti o primerih pregona spolne zlorabe otrok za plačilo ter o dogovorih z gospodarskimi sektorji o spodbujanju spoštovanja človekovih pravic. **ES** je poročala, da nima določbe, ki izrecno obravnava inkriminacijo uporabe spolnih storitev žrtve trgovine z ljudmi, vendar bi se lahko vsako tako dejanje, kadar je znano, da je žrtev ranljiva, štelo za kaznivo dejanje zoper spolno svobodo in nedotakljivost osebe, zato bi se uporabili zadevni členi kazenskega zakonika.

4) Ocene

⁵ Direktiva 2009/52/ES o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>.

⁶ Ob upoštevanju obdobja, ki je preteklo od sprejetja Sporočila o uporabi Direktive 2009/52/ES, ni mogoče izključiti, da je bila medtem sprejeta ustrezna zakonodaja. Za več informacij glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (COM(2014) 286 final).

⁷ Opredelitev zaposlitve zajema izvajanje dejavnosti, ki zajemajo kakršno koli obliko dela, ki je urejena z nacionalnim pravom ali je v skladu z ustaljeno prakso, za delodajalca ali po njegovih navodilih in/ali pod njegovim nadzorstvom (člen 2(c) Direktive 2009/52/ES); v uvodni izjavi je določeno, da bi moralo biti tako ne glede na pravni odnos (uvodna izjava (7)).

Nekaj držav članic je poročalo, da je naročilo **ocene** takih zakonov ali zadevne raziskave (npr. **FI** in **SE**). **SE** je poročala Komisiji, da je bilo preiskovalno poročilo o prepovedi nakupa spolnih storitev objavljeno leta 2010. Med drugim so bile ključne ugotovitve naslednje: a) ulična prostitucija se je zmanjšala za polovico, (b) internet je postal novo prizorišče za prostitucijo, (c) prepoved nakupa spolnih storitev je omejila vzpostavitev organiziranega kriminala in (d) javna podpora prepovedi se je povečala. Poleg tega se bo izvedla preiskava boja proti trgovini z ljudmi, v okviru katere se bo ocenila uporaba kazenske določbe o trgovini z ljudmi ter podrobno proučilo, kako organi kazenskega pregona preiskujejo in obravnavajo primere trgovine z ljudmi.

FI je po pomembni sodbi vrhovnega sodišča naročila raziskavo t. i. delne inkriminacije nakupa spolnih storitev naročenih prostitutk in žrtev trgovine z ljudmi. V raziskavi je bilo ugotovljeno, da je velika težava v zvezi z uporabo zakona ta, da je bilo odkritih, preiskanih, preganjanih in kaznovanih zelo malo primerov zlorabe žrtve trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja. Po poročanju je pri delni inkriminaciji kupcev spolnih storitev problematična zahteva glede kazenske odgovornosti storilca (*mens rea*). V poročilu je bilo navedeno, da imajo prednost kupci spolnih storitev, ki se izognejo temu, da bi kar koli izvedeli o okoliščinah prostitutke, vendar dobro poznajo skladnost z zakonom. Raziskovalci so predlagali popolno inkriminacijo nakupa spolnih storitev. Vlada je po tem poročilu predlagala spremembo opisa kaznivega dejanja, ki zdaj temelji na malomarnosti uporabnika⁸.

UK (Severna Irska) pričakuje oceno leta 2018 in je poročalo, da je **Škotska** naročila raziskavo o zadevi med pregledom zakona o trgovini z ljudmi in izkoriščanju (2015).

Na splošno **statističnih podatkov**, ki so jih vse države članice sporočile Komisiji, ni veliko, saj so ji sporočile le manjše število primerov pregona in obsodb. Poleg tega je vprašljivo, ali so taki razčlenjeni podatki o tem kaznivem dejanju na voljo na nacionalni ravni. **IT** na primer poudarja, da trenutno ni nobenih ločenih podatkov o uporabi storitev, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi. To je področje, ki ga bo Komisija podrobneje proučila v okviru prizadevanj za izboljšanje kakovosti in primerljivosti statističnih podatkov o trgovini z ljudmi, zbranih na ravni EU.

2.2. Ocenjevanje učinka in uporabe

Iz informacij, posredovanih Komisiji, je razvidno, da države članice uporabljajo precej različne pristope in prakse. V vseh državah članicah z nacionalnimi ukrepi, ki kot kaznivo dejanje obravnavajo uporabo storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi, je osebno področje uporabe navedenih določb omejeno le na tiste osebe, ki neposredno uporabljajo storitve ali delo, ki ga opravljajo žrtve.

V večini držav članic, kjer nacionalna zakonodaja kot kaznivo dejanje obravnava uporabo storitev, ki so predmet izkoriščanja trgovine z ljudmi, poročajo, da je še prezgodaj za oceno njenega učinka.

⁸ Za več informacij glej poročilo Johanne Niemi in Jussi Aaltonen, „Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban“ (Zloraba žrtve trgovine z belim blagom: ocena finske prepovedi nakupa spolnih storitev), finsko ministrstvo za pravosodje, 2014, na voljo na spletni strani http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en.

Namreč, zaradi kratkega obdobja za izvajanje prenosa Direktive 2011/36/EU so ukrepi začeli veljati leta 2013, .

Vse države članice, ki imajo take določbe, zahtevajo predhodno seznanjenost uporabnika s tem, da je oseba, katere storitve se uporabljajo, žrtev trgovine z ljudmi. V teh primerih se je poročalo o splošni težavi glede zbiranja dokazov. V večini zadevnih držav članic dokazno breme nosi zlasti tožilec: za osumljenca/obtoženca velja načelo domnevne nedolžnosti in mu ni treba dokazati nedolžnosti. Le v **IE** se dokazno breme prenese in je obtoženec tisti, ki mora dokazati, da ni vedel in ni imel razlogov za utemeljen sum, da je oseba, zoper katero je bilo storjeno kaznivo dejanje, žrtev trgovine z ljudmi.

V zvezi s tem je bilo v Obrazložitevnenem poročilu h Konvenciji Sveta Evrope o boju proti trgovini z ljudmi ugotovljeno, da lahko imajo „[...] organi kazenskega pregona težave pri dokazovanju, da je bil uporabnik seznanjen s položajem žrtve. Podobna težava se pojavi pri različnih drugih vrstah določb kazenskega prava, ki zahtevajo dokaze o določenem nematerialnem delu kaznivega dejanja. Vendar **dejstvo, da je težko najti dokaze, ni nujno prepričljiv razlog za to, da se zadevna vrsta ravnanja ne obravnava kot kaznivo dejanje**“. V zvezi s tem se zaradi težav pri zbiranju dokazov za kaznivo dejanje ne bi smelo zgoditi, da določeno ravnanje ne bi bilo inkriminirano.

Številne uspešne preiskave, pregoni in obsodbe imajo nedvomno odvrčilen učinek, vendar je vprašljivo, kako se lahko taki statistični podatki razlagajo, zlasti v zvezi z oceno učinka ali uspeha zadevnih ukrepov. **Največji učinek takih ukrepov je preprečevanje, da sploh pride do kaznivega dejanja, zato statistični podatki o pregonu in obsodbah ne morejo biti zanesljiv kazalnik učinkovitosti ukrepov.** Kot je bilo navedeno, za to poročilo ni bilo predloženih veliko statističnih podatkov. **BG** za leti 2014 in 2015 poroča, da so bile vložene štiri (4) obtožbe in izrečena ena (1) obsodba oziroma da je bilo vloženih pet (5) obtožb in izrečeni dve (2) obsodbi. **EL** je poročala, da je imela v skladu s statističnimi podatki grške policije od začetka veljavnosti novega zakona en (1) primer pregona. **RO** poroča, da so bili leta 2015 direktoratu za preiskovanje organiziranega kriminala in terorizma prijavljeni prvi primeri in devet (9) oseb je bilo preganjanih zaradi kaznivega dejanja uporabe storitev žrtev trgovine z ljudmi. Po navedbah vrhovnega sodniškega sveta je bilo do maja 2016 petnajst (15) oseb obsojenih za kaznivo dejanje uporabe storitev izkoriščane osebe. Vendar te obsodbe še niso pravnomočne in bi se lahko zoper njih vložila pritožba na vrhovnem sodišču.

V zvezi s tem Komisija opozarja na ugotovitve iz poročila o napredku: „Informacije, ki jih je zbrala Komisija, jasno kažejo pomembnost okrepitve prizadevanj držav članic, da se poveča število preiskav in kazenskih postopkov ter zmanjša breme za žrtve in njihovo pričanje med postopki zbiranja dokazov. To bi lahko storile z razvojem rednega in posebej prilagojenega usposabljanja za preiskovalce, tožilce in sodnike ter s sistematičnim izvajanjem finančnih preiskav (kot priporoča Projektna skupina za finančno ukrepanje) in drugih učinkovitih obveščevalno vodenih preiskovalnih orodij, s katerimi se lahko zagotovijo različni dokazi, ki se lahko uporabijo poleg pričanja žrtev. Prav tako bi morale ustrezni obravnavi tega kaznivega dejanja nameniti dovolj finančnih sredstev in človeških virov.“

Z omejitvijo kazenske odgovornosti le na primere, ko je uporabnik neposredno in dejansko seznanjen s tem, da je oseba žrtev trgovine z ljudmi, se vzpostavi zelo visok prag za doseganje pregona. Zato bi bilo treba temeljito proučiti stopnjo seznanjenosti, ki bi jo bilo treba zahtevati v zvezi s tem kaznivim dejanjem.

3. Zagotavljanje učinkovitega preprečevanja trgovine z ljudmi

V tem poglavju so zajeta posvetovanja⁹ Komisije o tej zadevi, ki temeljijo na strategiji EU za boj proti trgovini z ljudmi¹⁰ in drugih ključnih instrumentih politike¹¹, je pa to poglavje tudi osnova za analizo. Iz navedene analize je razvidno, da so na nacionalni ravni vzpostavljeni nepopolni in različni pravni okviri za pravno obravnavanje uporabnikov žrtev trgovine z ljudmi, kar vpliva na učinkovito preprečevanje zadevnega kaznivega dejanja. Zaradi tega ozadja trgovina z ljudmi kljub prizadevanjem ostaja razširjena in nič ne kaže na to, da se pogostost tega kaznivega dejanja zmanjšuje.

V zvezi s tem je temelj **za vsak odločen odvračilni ukrep na področju trgovine z ljudmi odgovornost storilcev**. To je zajeto tudi v drugih ključnih mednarodnih in evropskih pravnih instrumentih¹². To so nadalje obravnavali Evropski parlament¹³, **Parlamentarna skupščina Sveta Evrope**¹⁴ in **civilna družba**¹⁵.

Komisija je v **evropski agendi o varnosti** navedla, da trgovina z ljudmi kot hudo kaznivo dejanje in organizirani kriminal s čezmejno razsežnostjo povzroča ogromne družbene in gospodarske stroške¹⁶, kar je pogosto poudarila tudi v svojih poročilih in študijah. Temelji na **povpraševanju** po vseh oblikah trgovine in velikem **dobičku**. Dobiček, tako od zakonitih kot nezakonitih gospodarskih dejavnostih, povzroči zapleteno medsebojno odvisnost ponudbe in povpraševanja, ki ga je treba obravnavati, če se želi to kaznivo dejanje odpraviti¹⁷. Obravnavanje tega povpraševanja

⁹ Kot so študije Komisije, tj. o pobudah za preprečevanje trgovine z ljudmi in o vidiku spola pri trgovini z ljudmi, ki so bile rezultat strategije EU za boj proti trgovini z ljudmi.

¹⁰ Sporočilo o Strategiji EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016 (COM(2012) 286 final).

¹¹ Kot so evropska agenda za varnost, evropska agenda o migracijah, Strateška prizadevanja EU za enakost spolov ter Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo.

¹² Na primer Protokol Združenih narodov za preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi, zlasti ženskami in otroki, iz leta 2000 (člen 9) in Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi iz leta 2005 (člena 6 in 19).

¹³ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. maja 2016 o izvajanju Direktive 2011/36/EU z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev z vidika enakosti spolov (2015/2118(INI)), Resolucija Evropskega parlamenta z dne 5. julija 2016 o boju proti trgovini z ljudmi v zunanjih odnosih EU (2015/2340(INI)) in Resolucija Evropskega parlamenta z dne 26. februarja 2014 o spolnem izkoriščanju in prostituciji ter njenem vplivu na enakost spolov (2013/2103(INI)).

¹⁴ Resolucija Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1983 z naslovom „Prostitution, Trafficking and Modern Slavery in Europe“ (Prostitucija, trgovina z ljudmi in sodobno suženjstvo v Evropi) (2014).

Na voljo na spletnem naslovu: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>.

¹⁵ Organizacije, ki sodelujejo v platformi civilne družbe EU za boj proti trgovini z ljudmi, ugotavljajo, da je zakonodaja najpomembnejši ukrep, ki bi ga države članice morale sprejeti, da bi zagotovile preprečevanje in zmanjšanje povpraševanja. Delovni dokument služb Komisije k Poročilu o napredku v boju proti trgovini z ljudmi, o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev (COM(2016) 267 final), SWD(2016) 159 final, str. 64.

¹⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropska agenda za varnost (COM(2015) 185 final).

¹⁷ Poročilo o napredku.

in njegovo zmanjšanje je pravna obveznost iz Direktive 2011/36/EU, katere cilj je preprečiti povzročanje škode s spremembo širših okoliščin, da se zmanjšajo spodbude za trgovino z ljudmi.

3.1 Opredelitev uporabnika storitev, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi

V zvezi s tem povpraševanje vključuje vse tiste posameznike, skupine ali pravne osebe, katerih cilj je izkoriščanje žrtev za dobiček na različne načine: tiste, ki žrtve neposredno uporabljajo in izkoriščajo, tiste, ki to spodbujajo in podpirajo, ter na splošno tiste, ki ustvarjajo okolje za tako ravnanje in prispevajo k ustvarjanju takega okolja, ki to omogoča.

Podjetja, ki uporabljajo žrtve trgovine z ljudmi in imajo dobiček od te trgovine, niso le hudodelske združbe, v trgovini z ljudmi pa pogosto sodelujejo zakonita podjetja. Tisti, ki imajo dobiček od trgovine z ljudmi, so lahko sorodniki žrtve, neformalne ali formalne agencije za zaposlovanje, posredniki na trgu dela, ki posredujejo delo v posebnih sektorjih ali podizvajalcem v svetovnih dobavnih verigah, pa tudi potovalne agencije in družbe za prevoz ter podjetja za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo.

Drugi vir povpraševanja so potrošniki; ti so lahko posamezni kupci proizvodov, ki so jih izdelale žrtve, in ki ne vedo, kako so bili ti proizvodi proizvedeni, ali pa zavestni uporabniki žrtev trgovine z ljudmi, ki se ne zmenijo za očitne znake trgovine z ljudmi in izkoriščanja delovne sile ali spolnega izkoriščanja, kot so zelo nizke cene ali znaki nasilja in ustrahovanja. V zvezi s tem se v tem poročilu v okviru trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja odraslih ali otrok žrtev ne uporabljajo izrazi, kot je „stranka“, saj bi se s tako terminologijo prikrili trpljenje, zloraba in kršitve, ki jih utrpijo žrtve trgovine z ljudmi.

Kakor je bilo navedeno v delovnem dokumentu služb Komisije k Poročilu o napredku v boju proti trgovini z ljudmi, o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev: „Končni cilj odprave trgovine z ljudmi se lahko doseže le, če se **prepreči, da se kaznivo dejanje sploh zgodi, in z uporabo številnih orodij, ki so na voljo na ravni EU in nacionalni ravni [...].** To pomeni, **da se ne odpravijo le temeljni vzroki, zaradi katerih so ljudje bolj izpostavljeni trgovini z ljudmi** – kot so revščina, neenakost spolov in nasilje nad ženskami, diskriminacija na podlagi etničnega porekla, družbena marginalizacija in nedovoljena migracija –, ampak se **tudi zagotovi, da se tiste osebe, ki imajo dobiček od zadevnega kaznivega dejanja in izkoriščajo žrtve, ustrezno kaznujejo**“¹⁸.

Jasno je, da so trgovina z ljudmi in vsi njeni vidiki vedno nedovoljeni. Nič, kar je povezano s trgovino z ljudmi, ni zakonito. Ravnanje, s katero oseba izkorišča drugo osebo v prisilnih okoliščinah, je nedopustno ravnanje v vsakem pravosodnem sistemu. Trgovina z ljudmi nima pravne ali moralne podobe. Je hudo kaznivo dejanje in huda kršitev človekovega dostojanstva v skladu s prepovedjo iz člena 5(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Če uporaba storitev osebe, ki je žrtev trgovine z ljudmi, ni inkriminirana, **zlasti če je znano, da je ta oseba žrtev trgovine z ljudmi**, je skupni boj proti trgovini z ljudmi manj učinkovit, to pa onemogoča tudi doseganje ciljev iz Direktive 2011/36/EU. Tudi če nacionalne zakonodaje storitev, ki so predmet

¹⁸ Delovni dokument služb Komisije k Poročilu o napredku v boju proti trgovini z ljudmi, o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev (COM(2016) 267 final), SWD(2016) 159 final, str. 39.

izkoriščanja trgovine z ljudmi, ne obravnavajo kot kaznivo dejanje, ostaja dejstvo: običajno so bile žrtve večkrat posiljene ter psihično in fizično zlorabljene; utrpele so kršitve zlasti zoper svobodo, dostojanstvo, svobodno odločanje v zvezi s spolnostjo in telesno nedotakljivostjo.

4. Sklepne opombe in pot naprej

Kot je navedeno v členu 18(4) Direktive 2011/36/EU, da bi preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej postala učinkovitejša, države članice proučijo možnost sprejetja ukrepov, da se kot kaznivo dejanje obravnava uporaba storitev, ki so predmet izkoriščanja žrtev trgovine z ljudmi. Iz analize v tem poročilu, opravljene v okviru ocene učinka veljavne zadevne nacionalne zakonodaje v skladu s členom 23(2) Direktive, je razvidno **precej raznoliko pravno okolje, ki ovira učinkovito odvracanje od povpraševanja po takih storitvah.**

Če uporaba takih storitev v okviru trgovine z ljudmi ni inkriminirana ali ni ustrezno inkriminirana, **trgovci z ljudmi niso odvrnjeni od dejavnosti, ki po definiciji vključuje izkoriščanje njihovih žrtev, ampak so nasprotno morda k temu celo spodbujeni, tudi s kulturo nekaznovanja.** Izziv odvracanja od povpraševanja očitno zahteva **večjo osredotočenost na tiste, ki dejansko uporabljajo storitve različnih oblik trgovine z ljudmi**, če je znano, da je oseba žrtev trgovine z ljudmi.

Trenutno v pravnih sistemih več držav članic uporabniki takih storitev, ki so seznanjeni s položajem žrtve, niso ali so le delno inkriminirani, **kar vpliva na pravno negotovost glede**, na primer, kazenske odgovornosti v zvezi s povezanostjo uporabnika in žrtve, pravne obravnave tistih, ki imajo korist od takega izkoriščanja ali ga omogočajo in spodbujajo, razlikovanja med uporabnikom in izkoriščevalcem, odgovornosti posrednikov in širših dobavnih verig.

Države članice bi si morale bolj prizadevati za zagotavljanje enotnejših in odvrčilnih ukrepov zoper ta element kaznivega dejanja trgovine z ljudmi s čezmejno razsežnostjo. Končni cilj tega poročila je prispevati k izpolnjevanju ciljev Direktive 2011/36/EU glede zmanjšanja povpraševanja in preprečevanja trgovine z ljudmi za zagotovitev, da hudoodelske združbe nimajo koristi od različne pravne obravnave uporabnikov žrtev trgovine z ljudmi. Komisija je v zvezi s tem oblikovala pomembne sklepne ugotovitve na podlagi spremljanja stanja v državah članicah in bo še naprej preverjala morebitne možnosti ter po potrebi v prihodnosti proučila ustrezne zakonodajne predloge v skladu s členom 23(2) Direktive 2011/36/EU.