



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 3.12.2018.
COM(2018) 777 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Drugo izvješće o napretku u borbi protiv trgovanja ljudima (2018.) u skladu s člankom 20. Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava

{SWD(2018) 473 final}

I. KONTEKST

Trgovanje ljudima ozbiljna je vrsta uglavnom organiziranog kriminala koja se neprestano razvija. Vrlo je profitabilno za počinitelje koji zloupotrebljavaju ranjivost žrtava te iskorištavaju potražnju za uslugama koje one pružaju. To dovodi do nepovratne štete za žrtve, društva i gospodarstva.

Sve je jasnija veza između trgovanja ljudima i drugih teških kaznenih djela. Kompleksna interakcija ponude i potražnje među počiniteljima, zlostavljačima, osobama koje iskorištavaju žrtve i profitiraju na njima te korisnicima tih usluga stvara dugačak lanac svjesno ili nesvjesno uključenih aktera. Za učinkovito sprečavanje tog strašnog zločina treba razbiti taj lanac.

U tom je kontekstu Komisija provela Strategiju EU-a za iskorjenjivanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2012. do 2016.¹ (dalje u tekstu „Strategija EU-a”). Nadalje, u prosincu 2017. u svojoj Komunikaciji o izvješćivanju o daljnjim mjerama u vezi sa Strategijom EU-a za iskorjenjivanje trgovanja ljudima i utvrđivanju daljnjih konkretnih mjera (dalje u tekstu „Komunikacija iz 2017.”)² Komisija je utvrdila daljnje konkretne mjere za poboljšanje prevencije. Komisija nastavlja pratiti kako države članice provode Direktivu 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava³ (dalje u tekstu „Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima”).

Ovo je drugo izvješće Komisije o napretku u suzbijanju trgovanja ljudima. Temelji se na velikom broju izvora, uključujući:

- informacije koje su prikupili nacionalni izvjestitelji ili jednakovrijedni mehanizmi te su ih države članice predale koordinatoru EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima⁴, u skladu s člancima 19. i 20. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima⁵;
- mjere koje su poduzeli Komisija i drugi dionici u okviru strategije EU-a i Komunikacije iz 2017.;
- doprinose organizacija civilnog društva koje sudjeluju u platformi civilnog društva EU-a i e-platformi protiv trgovanja ljudima⁶ te
- informacije od relevantnih agencija EU-a, međunarodnih i regionalnih organizacija.

U ovom se izvješću, zajedno s popratnim radnim dokumentom službi, predstavljaju nove pojave uočljive u podacima i trendovima, mjere koje su poduzete u okviru strategije EU-a te napredak u provedbi Komunikacije iz 2017. u skladu s obvezama koje su preuzete u njoj. Analiziraju se i statistički podaci koje su dostavile države članice te predstavljaju najnoviji

¹ COM(2012)286.

² COM(2017)728.

³ Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, SL L 101, 15.4.2011.

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ U skladu s člankom 19. Direktive 2011/36/EU zadaće nacionalnih izvjestitelja ili jednakovrijednih mehanizama trebale bi uključivati barem „provođenje ocjenjivanja trendova u trgovanju ljudima, mjerenje rezultata suzbijanja trgovanja ljudima, uključujući prikupljanje statističkih podataka u bliskoj suradnji s odgovarajućim organizacijama civilnog društva koje su aktivne na tom području te izvješćivanje.” Nadalje, člankom 20. Direktive 2011/36/EU utvrđuje se da „države članice prenose ATC-u informacije iz članka 19., na temelju kojih ATC doprinosi izvješćivanju koje Komisija provodi svake dvije godine o napretku ostvarenom u borbi protiv trgovanja ljudima.”

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

podaci o provedbi Direktive 2004/81/EZ⁷ o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima. Opisne informacije koje su dostavile države članice uglavnom obuhvaćaju razdoblje od 2014. do 2016., dok se izvješće i radni dokument službi temelje na podacima iz izvora kao što su države članice, organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i publikacije Komisije.

II. NOVE POJAVE I TRENDVI

Četvrtim prikupljanjem statističkih podataka o trgovanju ljudima (uglavnom usredotočeno na razdoblje od 2015. do 2016.) predstavljenim u ovom drugom izvješću o napretku⁸ prikupljeno je više podataka nego u prethodnim godinama. Sve su države članice dostavile statističke podatke, no nisu svi jednako detaljni. Eurostat je objavio dva radna dokumenta o podacima na razini EU-a 2013. i 2014., koji su ažurirani 2015., nakon čega je Komisija provela ograničeno prikupljanje podataka za razdoblje od 2013. do 2014. o kojem je izvijestila u prvom izvješću o napretku⁹.

Podaci za razdoblje od 2015. do 2016. pokazuju slične obrasce među registriranim žrtvama i trgovcima ljudima u kontaktu s policijskim i kaznenopravnim sustavom kao i podaci iz prethodnih razdoblja izvješćivanja. Podaci se odnose na one koji su bili u kontaktu s tijelima i drugim organizacijama. Opravdano je smatrati da velik broj žrtava i počinitelja ostaje nepoznat te stoga nisu uključeni u iskazane brojke. Postoje znatne razlike u načinu na koji države članice prikupljaju i bilježe podatke pa je potreban oprez pri usporedbama između njih i tijekom vremena.

Za razdoblje 2015.–2016.:

- u EU-u su registrirane 20 532 žrtve trgovanja ljudima;
- zabilježeno je 5979 kaznenih progona i 2927 osuđujućih presuda za trgovanje ljudima;
- 7503 osobe imale su službeni kontakt s policijom ili kaznenopravnim sustavom, tj. bili su osumnjičeni ili uhićeni za kazneno djelo povezano s trgovanjem ljudima;
- više od polovine (56 %) slučajeva trgovanja ljudima bilo je u svrhu seksualnog iskorištavanja te je to i dalje najrašireniji oblik trgovanja ljudima. Oko četvrtina (26 %) predmeta odnosi se na trgovanje ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage, dok se ostatak (18 %) odnosi na ostale oblike (npr. prisilno prosjačenje, uklanjanje organa). Većina (61 %) registriranih žrtava trgovanja ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage otkrivena je u Ujedinjenoj Kraljevini te ti podaci znatno mijenjaju udio trgovanja u svrhu izrabljivanja na razini EU-a. Ako se uklone podaci iz Ujedinjene Kraljevine, udjeli na razini EU-u iznose: 65 % seksualno iskorištavanje, 15 % izrabljivanje radne snage i 20 % ostali oblici iskorištavanja;
- više od dvije trećine (68 %) registriranih žrtava su žene ili djevojčice (bez Ujedinjene Kraljevine čak 77 %);
- gotovo četvrtina (23 %) registriranih žrtava su djeca;
- 44 % registriranih žrtava bili su građani EU-a.

⁷ Direktiva Vijeća 2004/81/EZ od 29. travnja 2004. o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanje kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima, SL L 261, 6.8.2004.

⁸ Više pojedinosti dostupno je u popratnom radnom dokumentu službi Komisije i u povezanoj studiji analize podataka koja sadržava ažurirane statističke podatke i metodološke pojedinosti.

⁹ COM(2016)267.

- registrirane žrtve koje su građani EU-a najčešće su državljani Rumunjske, Mađarske, Nizozemske, Poljske i Bugarske. To su iste države kao u razdoblju od 2010. do 2012. i u prvom izvješću Komisije o napretku;
- registrirane žrtve koje nisu građani EU-a najčešće su državljani Nigerije, Albanije, Vijetnama, Kine i Eritreje.

Kako bi se poboljšali dostupni podaci, Komisija je surađivala s državama članicama, Eurostatom i statističkim tijelima. Dostupno je više pojedinosti te nove informacije o različitim načinima na koje državne službe pomažu žrtvama te o tome što rade kako bi se kaznili trgovci ljudima. Rad na tome uključivao je zahtjeve za informacije o žrtvama, primjerice u pogledu uporabe statusa međunarodne zaštite, te informacije u vezi s kažnjavanjem, primjerice o kriminalizaciji korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima. Međutim, i dalje postoje nedostaci kad je riječ o dobivanju podataka od država članica, što ograničava pouzdanost i usporedivost informacija.

Države članice trebale bi poboljšati evidenciju i registraciju te pouzdanost, dostupnost i usporedivost podataka te osigurati da ih se može raščlaniti prema spolu, dobi, obliku iskorištavanja, državljanstvu žrtava i počinitelja te prema pruženoj pomoći i zaštiti. Pouzdani podaci preduvjet su za odgovarajuće praćenje i bolje donošenje politika.

1. Oblici iskorištavanja

Trgovanje ljudima složeno je kazneno djelo koje se često mijenja na temelju potražnje ili domišljatosti trgovaca ljudima. Iskorištavanje koje mu je glavni cilj može imati različite oblike.

• Trgovanje ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja

Najčešće prijavljeni oblik i dalje je trgovanje ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja. U razdoblju od 2015. do 2016. registrirano je 9 759 žrtava seksualnog iskorištavanja, tj. više od polovine (56 %) registriranih žrtava svih oblika iskorištavanja, a većinom je bila riječ o djevojčicama i ženama (95 % registriranih žrtava seksualnog iskorištavanja). Zabilježen je nagli porast broja žena i djevojčica koje su žrtve trgovanja ljudima putem srednjosredozemne rute radi seksualnog iskorištavanja u EU-u¹⁰. Žrtve se iskorištavaju u seksualnoj i zabavnoj industriji, što je olakšano brzim razvojem tehnologije te uporabom interneta za usluge oglašavanja i regrutiranje žrtava. Zabilježene nove pojave uključuju pornografiju, uporabu internetskih kamera s prijenosom uživo te zlostavljanje djece uživo na daljinu.

Nalaz Europol¹¹ da „postoje države članice u kojima je prostitucija legalna što pogoduje trgovcima ljudima koji žrtve žele iskorištavati u zakonitom okruženju” odražava se u izvješćima država članica koje navode da trgovci ljudima imaju tendenciju žrtve usmjeravati u države u kojima je prostitucija regulirana i dopuštena zakonom. U tom pogledu Europol¹² smatra da u nekim državama članicama EU-a u kojima je prostitucija zakonita osumnjičenici mogu iskorištavati djecu uz odrasle žrtve u zakonitim poslovnim subjektima kao što su bordeli, crvene četvrti, seks klubovi, često uz potporu vlasnika poslovnog subjekta, s obzirom na to da prostitucija maloljetnih osoba može biti vrlo unosna jer su „klijenti” općenito skloni platiti više za spolni odnos s djetetom.

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

¹¹ Europol, Izvješće o stanju „Trgovanje ljudima u EU-u”, veljača 2016.

¹² Europol, Izvješće o stanju u vezi s kriminalnim mrežama uključenima u trgovanje ljudima i iskorištavanje maloljetnih žrtava u Europskoj uniji, 2018.

Iako u svojim izvješćima većina država članica navodi da je trgovanje u svrhu seksualnog iskorištavanja najčešći oblik, iz podataka o mjerama poduzetima u državama članicama vidljiva je usredotočenost na druge oblike iskorištavanja.

Države članice trebale bi nastaviti i dodatno pojačati nastojanja da riješe problem trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja te smatrati to prioritetom. Moraju uspostaviti mjere kojima se povećava njihov kapacitet za otkrivanje žrtava svih oblika iskorištavanja, no to ne smije biti na štetu žrtava seksualnog iskorištavanja.

- **Trgovanje ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage**

Oko četvrtina (26 %) registriranih žrtava bila je žrtvom trgovanja ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage. Žrtve izrabljivanja radne snage češće su muškarci (80 % registriranih žrtava), no u nekim djelatnostima to su uglavnom žene (primjerice u području rada u kućanstvu). Nekoliko je država članica izvijestilo da je trgovanje ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage u porastu.

Prema Europolu¹³, „organizirane kriminalne skupine odgovaraju na rastuću potražnju za jeftinom radnom snagom u mnogim državama članicama te iskorištavaju razlike u radnom zakonodavstvu kako bi organizirale iskorištavanje žrtava u sivoj zoni između zakonitog zapošljavanja i izrabljivanja radne snage.”

Žrtve se izrabljuju u sektorima građevinarstva, poljoprivrede i šumarstva, proizvodnje, posluživanja hrane, usluga skrbi, čišćenja i kućanskih poslova, zabave, ribarstva, ugostiteljstva, maloprodaje i prijevoza. U brojnim izvješćima država članica i doprinosima civilnog društva upućuje se na ulogu inspektora rada u otkrivanju žrtava i/ili na potrebu za pojačanom suradnjom tijela kaznenog progona i inspektorata rada.

Pozitivan je napredak u prepoznavanju žrtava trgovine ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage, posebno s obzirom na sredstva koja je tome dodijelila Komisija. Komisija će nastaviti pratiti provedbu Direktive o sankcijama za poslodavce i Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima.

Komisija međutim napominje da nisu sve izrabljivačke situacije na tržištu rada EU-a rezultat trgovanja ljudima.

- **Drugi oblici iskorištavanja**

U razdoblju od 2015. do 2016. oko četvrtina (18 %) registriranih žrtava bila je žrtvom drugog oblika iskorištavanja. To uključuje trgovanje radi prisilnih brakova, prisilnog prosjačenja, prisilnog kriminala itd. Ti su drugi oblici povezani sa sitnim kriminalom, kaznenim djelima povezanim s nekretninama te prijevarama povezanim sa socijalnim naknadama. Primijećen je porast trgovanja ljudima u svrhu prisilnog kriminala i prisilnog prosjačenja.

Države članice izvješćuju da ima sve više slučajeva žrtava koje su prisiljene na lažne ili prisilne brakove. Te su žrtve također izložene seksualnom iskorištavanju, prisilnom rađanju djece i/ili izrabljivanju radne snage ili prisiljene da stupe u brak s državljanima trećih zemalja

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

kako bi se regulirao njihov boravak. Europol¹⁴ to povezuje s porastom broja nezakonitih migranata koji žele ozakoniti svoj boravak nakon neuspjelog podnošenja zahtjeva za azil u posljednjih nekoliko godina. Žrtve te vrste trgovanja često su prisiljene uzimati zajmove ili tražiti socijalne naknade.

Države članice trebale bi pojačati aktivnosti, uključujući kampanje za informiranje i upoznavanje javnosti s problemom, kako bi se odgovorilo na sve oblike iskorištavanja. Trebale bi uvesti i ciljano osposobljavanje za službenike matičnih ureda i druge službenike koji bi mogli doći u kontakt sa žrtvama trgovanja ljudima.

2. Nove pojave u trgovanju ljudima

Primijećen je porast unutarnjeg trgovanja ljudima na državnom području država članica. Države članice izvješćuju da su otkrivene žrtve sve mlađe. Djeca iz zemalja istočne Europe i romskih zajednica i dalje su posebno ranjiva, pri čemu trgovci ljudima iskorištavaju obiteljsko srodstvo.

Ostale nove pojave uključuju slučajeve krijumčarenja trudnica u svrhu prodaje novorođenčadi, trgovinu organima ili ljudskim tkivom te dječje brakove. Žrtve trgovaca ljudima sve češće su osobe s poteškoćama u razvoju i s tjelesnim invaliditetom.

3. Trgovanje ljudima u kontekstu migracija

Zabilježeno je da je migracijska kriza povećala rizike od trgovanja ljudima. U svojoj analizi rizika za 2018. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu primijetila je da „iako trgovanje ljudima iz Nigerije desetljećima opskrbljuje europsko seksualno tržište, porast broja Nigerijki koje dolaze mješovitim migracijskim tokovima u Italiju (i u manjoj mjeri Španjolsku) stavio je fenomen trgovanja ljudima iz Nigerije u prvi plan”¹⁵.

Države članice izvijestile su o žrtvama trgovanja ljudima u okviru sustava zahtjeva za azil te o slučajevima zlouporabe postupaka azila od strane organiziranih kriminalnih skupina. Države članice izvijestile su i o slučajevima kad trgovci ljudima traže od žrtava da podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu kako bi pokušali regulirati status žrtava.

Problem trgovanja ljudima trebalo bi rješavati u kontekstu migracija, uzimajući u obzir nove pojave kao što su nerazmjerna ranjivost žena i djevojčica kojima se trguje u svrhu seksualnog iskorištavanja. Treba i dalje raditi na tome kako bi se prepoznale sve žrtve te im se pružila pomoć i zaštita primjerene njihovu spolu, dobi i obliku iskorištavanja.

4. Profil i način rada trgovaca ljudima

Države članice izvješćuju da trgovci ljudima neprestano mijenjaju svoje načine rada te sve manje upotrebljavaju fizičko, a sve više psihološko i emocionalno nasilje. Ukazuju i na porast broja vlastitih državljana koji se smatraju osumnjičenima u državama članicama te sve veći broj žena koje od žrtava postaju počinitelji. Kriminalne su mreže vrlo mobilne i često transnacionalne te imaju čelije u zemljama podrijetla, tranzita i odredišta žrtava. Prema državama članicama, trgovci ljudima koriste se internetom i alatima za društveno umrežavanje za regrutaciju žrtava, logistiku, iskorištavanje žrtava te za oglašavanje usluga prostitucije. Države članice izvijestile su i da uporaba tehnologija šifriranja stvara poteškoće

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

istražnim tijelima. Naglašavaju veze s trgovinom drogom, prijevarama u vezi s ispravama, krivotvorenjem novca, kaznenim djelima u vezi s nekretninama, krijumčarenjem migranata, oružja i nezakonitom trgovinom duhanom.

U kontekstu kontinuiranih promjena u metodama trgovaca ljudima, države članice trebale bi osigurati specijalizirano osposobljavanje za stručnjake koji bi mogli doći u kontakt sa žrtvama, koje je prilagođeno ulozi novih informacijskih tehnologija, te inicijative za sprečavanje trgovanja ljudima.

III. KAŽNJAVANJE POČINITELJA I SPREČAVANJE TRGOVANJA LJUDIMA

Borba protiv kulture nekažnjavanja i sprečavanje trgovanja ljudima ključni su prioriteti Komisije izneseni u Komunikaciji iz 2017. Komisija će i dalje biti usmjerena na onemogućavanje poslovnog modela trgovanja ljudima, praćenje novca i razbijanje lanca trgovanja ljudima. U ovom se odjeljku analizira napredak u istragama, kaznenom progonu i donošenju osuđujućih presuda protiv počinitelja te mjere za poboljšanje prevencije i smanjenje potražnje.

1. Poticanje kriminalizacije upotrebe usluga koje pružaju žrtve

Jedan od ključnih prioriteta Komisije za sprečavanje trgovanja ljudima utvrđenih u Komunikaciji iz 2017. daljnje je poticanje država članica EU-a koje to još nisu učinile da kriminaliziraju one koji se svjesno koriste uslugama žrtava. Člankom 18. stavkom 4. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima potiče se države članice da razmotre kriminalizaciju korištenja uslugama žrtava trgovine ljudima uz znanje da je osoba žrtva trgovine ljudima. Nadalje, analizom iz izvješća Komisije pod nazivom „Korisnici”¹⁶ u kojem se ocjenjuje učinak nacionalnog zakonodavstva kojim se kriminalizira korištenje uslugama žrtava trgovanja ljudima otkriva se raznoliko pravno okruženje u EU-u.

Samo su tri države članice mogle dostaviti statističke podatke o kontaktima s policijom, kaznenim progonima i osuđujućim presudama u vezi s kriminalizacijom korisnika takvih usluga. Prema njima, u razdoblju od 2015. do 2016. prijavljena su 2 osumnjičenika (osobe u službenom kontaktu s nadležnim tijelima), 135 slučajeva kaznenog progona i 18 osuđujućih presuda u EU u vezi s korištenjem uslugama koje su povezane s trgovanjem ljudima.

Države članice izvijestile su uglavnom o mjerama koje se odnose na korištenje uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja i izrabljivanja radne snage. Izvijestile su i o mjerama za kažnjavanje osoba koje iskorištavaju žrtve trgovanja ljudima radi izrabljivanja radne snage koje su usmjerene na, među ostalim, podizvođače, posrednike i lance opskrbe.

Iako su organizacije civilnog društva izrazile zabrinutost zbog nedostatka političke volje za provedbu relevantnih zakona, države članice izvijestile su o novom zakonodavstvu kojim se kriminaliziraju oni koji se svjesno koriste uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima.

Kao što je navedeno u prethodnim izvješćima Komisije, potrebna su dodatna nastojanja kako bi se osigurao kazneni progon onih koji iskorištavaju i zloupotrebljavaju žrtve

¹⁶ COM(2016)719.

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf

trgovanja ljudima. Komisija nastavlja poticati države članice koje to još uvijek nisu učinile da provedu kriminalizaciju onih koji se svjesno koriste uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima.

2. Poboljšanje učinkovitosti sudskih postupaka i osuđujućih presuda

U razdoblju od 2015. do 2016. države članice prijavile su 5979 kaznenih progona i 2927 osuđujućih presuda za trgovanje ljudima. Općenito je poboljšana prekogranična suradnja preko Europolu i Eurojusta. U razdoblju od 2016. do 2017. zabilježeno je 2 476 novih predmeta, a Europolu je upućeno 8 411 novih operativnih poruka. U razdoblju od 2014. do 2015. u okviru Eurojusta osnovan je velik broj zajedničkih istražnih timova.

Iako je u posljednjih nekoliko godina ostvaren napredak, ukupni broj kaznenih progona i osuđujućih presuda vrlo je malen. Zbog složene prirode tih istraga često ne postoje dostatni dokazi za kazneni progon i pokretanje sudskog postupka. Posljedično se optužnice protiv počinitelja temelje na drugim kaznenim djelima kao što su pranje novca ili kaznena djela povezana s prostitucijom.

Primijećeni su povećanje informiranosti o problemu te provedba financijskih istraga, te su poduzete mjere za povećanje učinkovitosti istraga. U svojoj analizi 28 predmeta Eurojust navodi¹⁷ da je 75 % bilo riješeno s pomoću zajedničkih istražnih timova te se dotaknulo pitanja kao što su istrage o pranju novca i praćenje novčanih tokova. Navodi i poboljšanu i povećanu uporabu zamrzavanja, oduzimanja i pljenidbe imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima, koja se potom upotrebljava za potporu žrtvama.

U doprinosima civilnog društva istaknuta je potreba za davanjem prednosti istragama i kaznenom progonu trgovanja ljudima radi seksualnog iskorištavanja, izbjegavanjem prekomjernog oslanjanja na žrtve i njihova svjedočenja, te pitanju trajanja kaznenog postupka.

Komisija aktivno podupire nacionalna tijela da se usredotoče na poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti istraga i kaznenog progona mjerama koje im omogućuju da prate tokove novca i dobiti od trgovanja ljudima te kriminalizacijom onih koji se koriste uslugama žrtava.

3. Zajednička djelovanja i prekogranična suradnja

Lanac organiziranih kriminalnih skupina često se širi izvan nacionalnih granica te zahtijeva transnacionalnu suradnju u istragama.

Agencije EU-a i države članice izvješćuju o povećanju prekogranične suradnje i zajedničkih istraga, uključujući i rast broja zajedničkih istražnih timova osnovanih s trećim zemljama, posebno zemljama zapadnog Balkana. Države članice naglašavaju potrebu za jačanjem međunarodne suradnje i koordinacije između relevantnih obavještajnih tijela, tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela kako bi se pojačala razmjena informacija i olakšale istrage.

Države članice trebale bi nastaviti poboljšavati transnacionalnu suradnju u području kaznenog progona i pravosudne suradnje. Suradnju s trećim zemljama treba dodatno pojačati izgradnjom kapaciteta za zajedničke istražne timove.

¹⁷ Eurojust, Provedba akcijskog plana Eurojusta za borbu protiv trgovine ljudima za razdoblje 2012.-2016., 2017.

4. Informiranje, osposobljavanje i lanac trgovanja ljudima

U državama članicama postoje brojne inicijative, uključujući aktivnosti informiranja, tečajeve osposobljavanja, zakonodavne mjere i druge vrste smjernica¹⁸. Države članice surađuju s organizacijama civilnog društva na osposobljavanju, a služe se i mrežama na razini EU-a kao što su Europska mreža za pravosudno osposobljavanje ili Agencija EU-a za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva („CEPOL”).

Kampanje informiranja u državama članicama usmjerene su na potražnju za uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima, no primljeno je malo informacija o njihovom učinku. Istovremeno, organizacije civilnog društva usredotočuju se na potrebu za kampanjama ili obrazovnim programima usmjerenima na smanjenje potražnje za seksualnim iskorištavanjem te pozivaju na kampanje informiranja usmjerene na korisnike usluga.

Države članice izvješćuju o poduzimanju pravnih i drugih mjera za rješavanje pitanja odgovornosti pravnih osoba u širem lancu trgovine ljudima, uključujući suradnju s privatnim sektorom.

Mjere informiranja i osposobljavanja trebaju biti usmjerene na postizanje konkretnih rezultata, posebno kako bi se spriječilo počinjenje kaznenog djela. Države članice potiču se da bolje prate učinak svojih mjera. Preuzimanje odgovornosti prema žrtvama znači i osiguravanje da poslovni subjekti odgovaraju za svoje djelovanje ili propuste.

IV. PRISTUP PRAVOSUDU I OSTVARIVANJE PRAVA ŽRTAVA

U okviru zakonodavstva EU-a uspostavljen je sveobuhvatni okvir za pomoć, potporu i zaštitu žrtava pri ostvarivanju njihovih prava, no i dalje postoje prepreke u njegovoj provedbi¹⁹.

Države članice izvijestile su da intenzivnije surađuju s organizacijama civilnog društva, a organizacije civilnog društva naglašavaju potrebu za formaliziranjem postupaka za olakšavanje, promicanje i jačanje razmjene informacija među svim uključenim dionicima.

Direktivom o suzbijanju trgovanja ljudima potvrđuju se pravila o zaštiti i pomoći žrtvama utvrđena u Direktivi 2004/81/EZ o privremenim dozvolama boravka. Međutim, države članice donijele su samo mali broj relevantnih zakonodavnih inicijativa nakon posljednjeg izvješća Komisije o provedbi iz 2014.²⁰, koje su uglavnom bile usmjerene na jačanje pravne sigurnosti za žrtve i poboljšanje funkcioniranja mehanizma dozvola boravka²¹.

1. Otkrivanje žrtava trgovanja ljudima

U prvom izvješću o napretku napominje se da žrtve teško ostvaruju svoja prava zato što često nisu prepoznate ili upućene na pravo mjesto. Prema državama članicama, kriteriji za inicijalno otkrivanje žrtava i trajanje postupaka razlikuju se diljem EU-a. Države članice također naglašavaju ulogu lokalnih tijela u prepoznavanju žrtava. Posebni izazovi nastaju kada se

¹⁸ Pravna obveza država članica u skladu s člankom 18. stavkom 3. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima.

¹⁹ U Komisijinu „Izvješću o prenošenju” zaključeno je da su nacionalna tijela učinila mnogo, no da i dalje postoji prostor za poboljšanje, posebno u pogledu mjera zaštite i potpore. Izvješće Europske komisije u kojem se ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele mjere potrebne za usklađivanje s Direktivom 2011/36/EU u skladu s člankom 23. stavkom 1, COM(2016) 722 final.

²⁰ COM(2014)635.

²¹ Više informacija o primjeni te direktive nalazi se u Prilogu I. radnom dokumentu službi.

žrtve otkriju u mješovitim migracijskim tokovima i postupcima međunarodne zaštite, uključujući slučajeve u kojima su žrtve iskorištavane izvan nadležnosti države članice.

Dostupno je malo informacija o učinku mjera za prepoznavanje, pomoć i zaštitu žrtava. Organizacije civilnog društva navode poteškoće u vezi s postupcima azila i izdavanjem boravišnih dozvole žrtvama trgovanja ljudima koje nisu građani EU-a.

Usprkos tim poteškoćama, države članice smatraju da je postignut napredak u prepoznavanju žrtava, zahvaljujući povećanoj suradnji različitih nacionalnih tijela i uključenih sektora te prekograničnoj suradnji.

Rano otkrivanje žrtava trgovanja ljudima u okviru nacionalnih sustava upućivanja koje bi trebalo uključivati sustave azila ključno je za sprečavanje kaznenih djela i zaštitu žrtava.

2. Nacionalni i transnacionalni mehanizmi upućivanja

U državama članicama uspostavljeni su brojni formalni i neformalni nacionalni mehanizmi upućivanja te se nastoji osigurati njihovo bolje i učinkovitije funkcioniranje.

Države članice izvješćuju o povećanju transnacionalne suradnje, uključujući suradnju s državama koje nisu članice EU-a, međunarodnim organizacijama i civilnim društvom. Nadalje, potvrđuju da su suradnja i uspostavljene mreže poboljšale trajanje postupaka, naglašavajući potporu dobivenu financiranjem EU-a.

Organizacije civilnog društva ukazuju na trajne nedostatke u osiguravanju multidisciplinarnog pristupa. Primjećuju i neuspjeh u uključivanju civilnog društva, nedostak odgovarajućeg osposobljavanja i izgradnje kapaciteta za sve uključene aktere te nedovoljnu ujednačenost odluka koje se odnose na upućivanje žrtava.

Komisija je u skladu s Komunikacijom iz 2017. pokrenula studiju o preispitivanju funkcioniranja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja država članica.

3. Pomoć i zaštita žrtava trgovanja ljudima

Iako države članice navode poboljšanja u pomoći, potpori i zaštiti koje se pružaju žrtvama te bržu provedbu postupaka, nije im uvijek zajamčen bezuvjetan i djelotvoran pristup tim pravima. Poboljšanja uključuju upotrebu moderne tehnologije kako bi se izbjegla sekundarna viktimizacija tijekom kaznenog postupka te osnivanje skloništa i pružanje odgovarajućeg smještaja žrtvama.

Prepoznavanje djece žrtava i pružanje pomoći u ostvarivanju njihovih prava bez obzira na zemlju podrijetla i dalje je složeno. Države članice navode postojanje posebnih postupaka, uključujući i u okviru zakonodavstva, za rješavanje problema trgovanja djecom, među ostalim i u mješovitim migracijskim tokovima. Organizacije civilnog društva naglašavaju da je potrebno osigurati odgovarajuće stručno znanje, osposobljavanje i izgradnju kapaciteta za sve relevantne aktere, uključujući skrbnike, socijalne i zdravstvene radnike.

Komisija je državama članicama dala preporuke za jačanje zaštite djece migranata.

4. Naknada štete žrtvama i načelo nekažnjavanja

Naknada štete žrtvama često je otežana zbog složenosti i raznolikosti nacionalnih programa za naknadu štete i razlika u plaćanju naknade štete među državama članicama. Neke države članice izvijestile su da su žrtve primile naknadu štete. Međutim, u doprinosima civilnog društva upućuje se na poteškoće s kojima se posebno suočavaju žrtve trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja koje često ne mogu udovoljiti zahtjevima za pružanje dokaza o provjerljivim troškovima ili o gubicima zarade od zaposlenja.

Države članice dostavile su Komisiji vrlo malo informacija o nekažnjavanju. U doprinosima civilnog društva navodi se da su posebno žrtve trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja i prisilnih kriminalnih radnji izložene velikom riziku od kažnjavanja za kaznena djela koja su prisiljene počiniti.

Države članice potiču se da provedu nacionalno zakonodavstvo tako da osiguraju instrumente koji će žrtvama omogućiti pristup naknadama štete, uključujući odgovarajuće osposobljavanje i izgradnju kapaciteta relevantnih stručnjaka.

V. KOORDINIRANI I KONSOLIDIRANI ODGOVOR UNUTAR I IZVAN EU-A

Koordinator EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima pruža strateške smjernice kako bi se osigurale dosljedne politike unutar EU-a i s trećim stranama. U Komunikaciji iz 2017. prioritet je bio razvoj koordiniranog i konsolidiranog odgovora unutar i izvan EU-a.²²

Kao rezultat Komunikacije iz 2017. deset je agencija EU-a potpisalo zajedničku izjavu o obvezi suradnje protiv trgovanja ljudima²³. Nacionalna tijela pozvala su koordinatora EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima da posjeti države članice te su se održale brojne razmjene s vladinim i nevladinim dionicima. Osim toga, pokrenute su tri studije planirane u Komunikaciji iz 2017.²⁴

Postoji velik broj vanjskih politika, partnerstava i dijaloga s trećim zemljama koji se dotiču trgovanja ljudima, primjerice Khartoumski i Rabatski proces, nastavak Zajedničkog akcijskog plana iz Vallette, zajednička radna skupina AU-EU-UN-a te misije i operacije ZSOP-a. Nadalje, EU je financirao brojne mjere za suzbijanje trgovanja ljudima u trećim zemljama putem svojih instrumenata za vanjsko financiranje.

U sveobuhvatnom preispitivanju politike koje je provela Komisija analizirana je dodjela financijskih sredstava EU-a u području politike suzbijanja trgovanja ljudima²⁵. Komisija i dalje objavljuje pozive na podnošenje prijedloga za suzbijanje trgovanja ljudima u okviru Fonda za unutarnju sigurnost i Fonda za azil, migracije i integraciju. Financiranje EU-a dostupno je u nacionalnim programima u okviru podijeljenog upravljanja i u obliku izravnih bespovratnih sredstava. U svojim su izvješćima mnoge države članice uputile na nacionalna i europska sredstva za financiranje inicijativa za suzbijanje trgovanja ljudima u razdoblju od

²² To se postiže suradnjom s Mrežom nacionalnih izvjestitelja EU-a ili jednakovrijednim mehanizmima, platformom civilnog društva EU-a protiv trgovanja ljudima, institucijama EU-a (u okviru Europske komisije, s Europskim parlamentom i Vijećem EU-a) i agencijama EU-a, uključujući agencije za pravosuđe i unutarnje poslove, te sa strateškim međunarodnim partnerima u multilateralnim procesima.

²³ Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1. Studija o reviziji funkcioniranja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja država članica, 2. Studija o gospodarskim, društvenim i ljudskim troškovima trgovanja ljudima te 3. Studija o učinku pristupa EU-a borbi protiv trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja. Poziv na dostavu ponuda dostupan na: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932&locale=hr>

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

2014. do 2017. Odredbe EU-a o financiranju za potporu politici suzbijanja trgovanja ljudima uključene su u Komisijine prijedloge propisa koji se odnose na višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027.²⁶ Nacionalno financiranje usmjereno je na mjere povezane s pitanjima kao što su pomoć i potpora žrtvama, no države članice izvješćuju o teškoćama pri procjenjivanju točnih iznosa. Organizacije civilnog društva ukazuju na nedostatak financijske potpore za programe za potporu žrtvama na nacionalnoj razini i nedostatak održivosti.

Komisija potiče države članice da dodijele dostatna sredstva za usluge za potporu žrtvama te da se bore protiv trgovanja ljudima kao teškog i organiziranog kriminala. U tom se kontekstu države članice dodatno potiču da u najvećoj mogućoj mjeri iskoriste financiranje u okviru podijeljenog upravljanja te u obliku izravnih bespovratnih sredstava predviđenih u raznim instrumentima Komisije za financiranje.

VI. ZAKLJUČCI

Informacije na kojima se temelji ovo izvješće pokazuju određena poboljšanja, posebno u pogledu prekogranične suradnje, suradnje s civilnim društvom, provedbe financijskih istraga, osnivanja zajedničkih istražnih timova te razvoja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja.

Međutim, za trgovanje ljudima i dalje je karakteristično nekažnjavanje počinitelja i onih koji iskorištavaju žrtve. Rezultati ovog izvješća ne upućuju na to da se trgovanje ljudima smanjilo. Nadalje, analizom podataka otkriveno je da postoji tendencija davanja prednosti žrtvama određenih oblika iskorištavanja, dok se ostalima ne posvećuje dostatna pozornost. Informacije dobivene od država članica otkrivaju dugotrajne složenosti i nedostatak napretka u ključnim područjima. Države članice moraju stoga dati prednost poduzimanju svih potrebnih mjera.

Dodatno se potiču da poduzmu odlučne mjere i provedu sveobuhvatnu strategiju koja obuhvaća sve aspekte lanca trgovine ljudima kako bi se kaznili počinitelji i smanjila potražnja, uključujući kriminalizacijom onih koji se svjesno koriste uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima. Žrtve i dalje imaju ograničen pristup svojim pravima na zaštitu i potporu, naknadu štete i nekažnjavanje koja su predviđena pravom EU-a.

Mali broj presuda i kaznenih progona u kombinaciji s brojem žrtava u EU-u ukazuje na kontinuiranu potrebu za boljim otkrivanjem žrtava, istragama, kaznenim progonom, prikupljanjem podataka i poboljšanjem evidencije i registracije podataka, prekograničnom suradnjom i informiranjem.

Komisija je poduzela brojne mjere za rješavanje problema trgovanja ljudima, provela mnoge konkretne mjere iz Komunikacije iz 2017. te će i dalje na sve moguće načine, uključujući financijskom potporom, pružati pomoć u razvoju politika i operativnih mjera za iskorjenjivanje trgovanja ljudima.

²⁶ https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/eu_budget_for_the_future i https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_hr