

Bruxelles, 20.10.2020.
COM(2020) 661 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Treće izvješće o napretku u borbi protiv trgovanja ljudima (2020.) u skladu s člankom 20. Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava

{SWD(2020) 226 final}

I. Uvod

Zaštita društva od organiziranog kriminala, a posebno borba protiv trgovanja ljudima, prioritet je nove strategije EU-a za sigurnosnu uniju¹. Člankom 20. Direktive 2011/36/EU² („Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima”) predviđa se izrada dvogodišnjeg izvješća o napretku u borbi protiv trgovanja ljudima.

Trgovanje ljudima iznimno je profitabilno kazneno djelo koje donosi kriminalcima ogromnu imovinsku korist, a stvara ogroman trošak za društvo. Procjenjuje se da u svijetu godišnja dobit od trgovanja ljudima iznosi 29,4 milijarde EUR³ (konzervativna procjena). Ukupni troškovi trgovanja ljudima u EU-u u jednoj godini procjenjuju se na 2,7 milijardi EUR. Razlog tome dodatni su poslovi u području kaznenog progona, zdravstva i socijalne zaštite, izgubljene gospodarske proizvodnje, izgubljene kvalitete života i koordinacije aktivnosti u suzbijanju trgovanja ljudima⁴. Takvi troškovi posljedica su teških povreda temeljnih prava žena, muškaraca, djevojčica i dječaka od strane trgovaca ljudima, a snose ih naša društva dok se trgovanje ljudima nastavlja.

Kriminalci su iskoristili priliku tijekom pandemije bolesti COVID-19 za ostvarivanje znatne imovinske koristi i za intenziviranje kriminalne aktivnosti. Promijenili su način rada i sve češće oglašavaju žrtve na internetu ili ih iskorištavaju u privatnim objektima. Iako potpuni učinak pandemije još nije mjerljiv, jasno je da je kriza prouzročila posebne probleme koji nerazmjerno utječu na najranjivije i dodatno pojačavaju izloženost trgovanju ljudima, uključujući trgovanje ženama i djecom. Organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i agencije EU-a izrazile su zabrinutost zbog kašnjenja u identificiranju žrtava, što žrtvama otežava pristup pravosuđu, pomoći i podršci⁵.

¹ COM(2020) 605 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>.

² SL L 101, 15.4.2011., str. 1.

³ Izvješće o finansijskom poslovnom modelu trgovanja ljudima, Europol (2015.), Hag, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>.

⁴ Europska komisija, Studija o gospodarskim, društvenim i ljudskim troškovima trgovanja ljudima unutar EU-a (2020.).

⁵ *How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America, Research brief, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* (Kako će ograničenja izazvana pandemijom bolesti COVID-19 i ekonomske posljedice vjerojatno utjecati na krijumčarenje migranata i prekogranično trgovanje ljudima u Europu i Sjevernu Ameriku), istraživački sažetak, Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC), <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/how-covid-19-restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html>; izjava posebnog predstavnika OEES-a za borbu protiv trgovanja ljudima o potrebi intenzivnijeg suzbijanja trgovanja ljudima u vrijeme krize; *COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons* (Pandemija bolesti COVID-19 i njezin utjecaj na žrtve i one koji su preživjeli trgovanje ljudima), UNODC, https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf; organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost u svojem doprinosu trećem izvješću o napretku.

Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) upozorava da će se trgovanje ljudima vjerojatno povećati nakon gospodarske krize koja će dovesti do nezaposlenosti te se može očekivati rast potražnje za trgovanjem ljudima radi iskorištavanja radne snage i seksualnog iskorištavanja. Osim tradicionalnih područja iskorištavanja (prostitucija, prosjačenje i krađa, tekstilni i poljoprivredni sektor), sektori kao što su graditeljstvo, turizam, ugostiteljstvo, usluge zdravstvene njege i usluge u kućanstvu sve su više pogođeni trgovanjem ljudima. Uz dugotrajnu štetu koju pretrpe žrtve trgovanja ljudima zatvaranje poduzeća s nižom dobiti zbog gospodarske krize otvorit će tržište onima kojima je na raspolaganju ilegalna ili jeftina radna snaga⁶.

Trgovanje ljudima posebno je teško kazneno djelo, zabranjeno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima kao teško kršenje temeljnih prava⁷. Organizirane zločinačke skupine uključene su u trgovanje radi seksualnog iskorištavanja i iskorištavanja radne snage, iskorištavanja za potrebe prosjačenja i iskorištavanja u kriminalne svrhe. Mreže trgovanja ljudima često se bave i drugim oblicima kriminaliteta (ili su povezane s njima), kao što su krijumčarenje migranata, krijumčarenje droge, krijumčarenje robe, iznuda, pranje novca, krivotvorenje isprava, prijevare u vezi s platnim karticama i kaznena djela protiv imovine (npr. krađa).

U ovom se izvješću: i. identificiraju ključni obrasci i problemi u trgovanju ljudima, ii) analiziraju statistički podaci te iii. iznose rezultati mjera za suzbijanje trgovanja ljudima. Izvješću je priložen radni dokument službi Komisije, u kojemu su navedene detaljne, opsežne i utemeljene informacije. Izvješće i radni dokument službi temelje se na:

- informacijama koje pružaju nacionalni izvjestitelji ili jednakovrijedni mehanizmi predviđeni u članku 19. i članku 20. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima,
- doprinosima organizacija civilnog društva koje sudjeluju na platformi civilnog društva EU-a protiv trgovanja ljudima i e-platformi civilnog društva EU-a, i
- doprinosima odgovarajućih agencija EU-a⁸.

U izvješću su isto tako uzeti u obzir podaci Europskog parlamenta i Vijeća, kao i međunarodnih i regionalnih organizacija. Dionici su o rezultatima mjera za suzbijanje

⁶ Europol, *Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU* (Nakon pandemije – kako će pandemija bolesti COVID-19 oblikovati teški i organizirani kriminal u EU-u), 30. travnja 2020.

⁷ Vidjeti članak 83. stavak 2. UFEU-a i članak 5. stavak 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

⁸ Deset agencija EU-a koje su 2018. potpisale zajedničku izjavu o suradnji u borbi protiv trgovanja ljudima: Europski potporni ured za azil (EASO), Agencija Europske unije za temeljna prava (FRA), Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust), Europska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (Eurofound), Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL), Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama (EMCDDA), Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA), Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex) i Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE).

trgovanja ljudima te o učinku tih mjera izvijestili detaljnije nego u prethodnim izvješćima⁹.

II. OBRASCI TRGOVANJA LJUDIMA U EU-u I UTVRĐENI IZAZOVI

Za trgovanje ljudima karakteristični su određeni ponavljajući obrasci, novi problemi i novi trendovi. Ukupan broj od **14 145** registriranih žrtava¹⁰ koje su države članice EU-a prijavile za dvije godine (2017. i 2018.) veći je u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje¹¹. Vjerojatno je da je **stvarni broj žrtava znatno veći** od prijavljenih podataka jer mnoge žrtve ostaju neotkrivene. U odnosu na velik broj žrtava, broj kaznenih progona i osuđujućih presuda protiv počinitelja kaznenih djela i dalje ostaje nizak. Gotovo polovina svih žrtava trgovanja ljudima u EU-u građani su EU-a. **Trgovanje ljudima unutar njihovih država članica i dalje je rašireno i čini više od trećine svih žrtava EU-a.**

Kad je riječ o državljanstvu žrtava trgovanja ljudima, među prvih pet država prema apsolutnom su broju Rumunjska, Mađarska, Francuska, Nizozemska i Bugarska. **Žrtve trgovanja ljudima u EU-u, gledano prema državljanstvu država izvan EU-a,** najčešće dolaze iz Nigerije, Kine, Ukrajine, Maroka i Indije.

Seksualno iskorištavanje i dalje je prevladavajuća svrha trgovanja ljudima u EU-u. U nekoliko država članica zabilježen je rast trgovanja ljudima radi iskorištavanja radne snage. Gotovo **su tri četvrtine svih žrtava u EU-u žene** (žene i djevojčice), uglavnom kao žrtve trgovanja radi seksualnog iskorištavanja. Žene i djevojčice čine većinu žrtava trgovanja ljudima još od 2008., kad je EU počeo prikupljati podatke o trgovanju ljudima. **Djeca** i dalje predstavljaju znatan broj žrtava u EU-u. Većina djece žrtava su djevojčice kojima se trguje radi seksualnog iskorištavanja i većina tih djevojčica građanke su EU-a.

Mreže trgovanja ljudima sve su profesionalnije i stručnije. Organizirane zločinačke skupine uključene u trgovanje ljudima imaju dobro strukturirane kriminalne mreže koje djeluju na međunarodnoj razini, a u nekim slučajevima udružuju se s prekograničnim krijumčarima i specijaliziranim skupinama. **Povećana zlouporaba informacijske tehnologije od strane kriminalaca** vlastima stvara probleme u suzbijanju trgovanja ljudima.

2.1. Trgovanje ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja

⁹ Izvješće uključuje statističke podatke za dvije godine: 2017.–2018. za države EU-27. Svi statistički podaci koje prijavljuju države EU-28 uključeni su u radni dokument službi Komisije i studiju „Prikupljanje podataka o trgovanju ljudima u EU-u” (2020.).

¹⁰ „Žrtve” koje se spominju u ovom Izvješću znače „registrirane” žrtve i kao takve se odnose na službeno otkrivene i/ili pretpostavljene žrtve u nacionalnom kontekstu.

¹¹ 13 461 u 2015. i 2016. u EU-27.

Trgovanje ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja oblik je nasilja nad ženama¹² i proizlazi iz neravnopravnosti spolova. Seksualno iskorištavanje i dalje je prevladavajući oblik trgovanja ljudima u EU-u od 2008. U svrhu seksualnog iskorištavanja trguje se s čak 60 % žrtava, a više od polovine su građani EU-a. Više od 90 % žrtava trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja jesu žene, što naglašava rodni aspekt tog kaznenog djela. Žene i djevojčice i dalje čine većinu žrtava trgovanja ljudima za sve oblike iskorištavanja. Države članice, organizacije civilnog društva i agencije EU-a dosljedno ističu te obrasce. Okruženja visokog rizika uključuju prostituciju, eskort agencije i usluge, usluge masaže, barove i noćne klubove. Organizacije civilnog društva izvješćuju o rastu trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja putem interneta i novih tehnoloških sredstava koja se koriste za vrbovanje i prodaju žrtava, uglavnom žena i djevojčica, kao i za zbližavanje s djecom.

Većina država članica izvješćuje o konkretnim mjerama poduzetima radi ključnih obrazaca i novih trendova u vezi s trgovanjem ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja. To uključuje identificiranje i podršku žrtvama pružanjem socijalne potpore kao što su izlazni programi¹³, socijalna i profesionalna reintegracija¹⁴ ili usluge povezane sa spolnim zdravljem za žrtve trgovanja ljudima koje su iskorištavane za prostituciju. Ostale mjere usmjerene su na visokorizične sektore i visokorizične skupine (ranjivu djecu, ljude iz marginaliziranih romskih zajednica, migrante i izbjeglice) i predviđaju operativne aktivnosti kao što su kaznene istrage, prikriveni nadzor, internetski nadzor, informativne kampanje, obrazovanje i osposobljavanje te institucijski i politički razvoj. Pojedine države članice donijele su propise kojima se kriminalizira korištenje uslugama žrtava trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja te su provele preventivne mjere za smanjenje potražnje¹⁵ i mjere u okviru rodno uvjetovanog nasilja¹⁶. Zabilježena je i prekogranična suradnja na razini EU-a, posebno uz potporu Agencije Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) i Agencije Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust). Agencije EU-a i dalje pomažu državama članicama u njihovu radu, što uključuje i objavljivanje smjernica¹⁷ te osposobljavanje.

¹² Suzbijanje nasilja nad ženama i pružanje podrške žrtvama važan je prioritet Komisije. U strategiji EU-a za rodnu ravnopravnost 2020.–2025. predstavljeni su ciljevi i mjere politike za zaustavljanje nasilja nad ženama. Pristupanje EU-a Konvenciji Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji ostaje važan prioritet Komisije. Ako se pristupanje EU-a ne finalizira, Komisija će predložiti mjere za postizanje istih ciljeva kao što su oni iz Istanbulske konvencije. Predsjednica von der Leyen najavila je 16. rujna 2020. da Komisija namjerava predstaviti zakonodavni prijedlog za sprečavanje i suzbijanje određenih oblika rodno uvjetovanog nasilja. Zakonodavna inicijativa imat će isti cilj kao i Konvencija: osigurati da države članice EU-a imaju uvedene djelotvorne mjere (u područjima iz nadležnosti EU-a) za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama.

¹³ Na primjer u Francuskoj, Irskoj, Malti.

¹⁴ Na primjer u Španjolskoj i Francuskoj.

¹⁵ Na primjer Ured za nacionalnu zaštitu Irske garde organizira osposobljavanja i senzibilizira javnost u suradnji s nevladinim organizacijama kako bi se identificiralo žrtve trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja i uputilo ih odgovarajućim službama.

¹⁶ Kao što su osposobljavanje i informiranje za stručnjake u području kaznenog progona ili obrazovanja o različitim oblicima rodno uvjetovanog nasilja, kao i političke i zakonodavne promjene kad je riječ o rodno uvjetovanom nasilju.

¹⁷ Vidjeti: Agencija Europske unije za temeljna prava i Europska komisija (2019.), *Djeca bez roditeljske skrbi* pronađena u drugoj državi članici EU-a – Vodič za bolju zaštitu djece usmjeren na žrtve trgovanja ljudima; Europski institut za ravnopravnost spolova (EIGE) (2018.), [Posebne rodne mjere u okviru suzbijanja trgovanja ljudima: izvješće](#).

Unatoč tim konkretnim naporima, organizacije civilnog društva i dalje ističu nedovoljnu usredotočenost na trgovanje ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja u EU-u, uključujući i istrage te uzimanje u obzir rodnog aspekta kaznenog djela.

2.2. Trgovanje ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage

Nekoliko država članica i organizacija civilnog društva izvješćuju o rastu trgovanja ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage. Žrtve trgovanja ljudima radi ovog oblika iskorištavanja čine **15 % svih žrtava**. Izvješća pokazuju da se žrtve iskorištavaju u poljoprivrednom sektoru (uključujući sezonski rad), privatnim agencijama za zapošljavanje, građevinskoj industriji, ugostiteljstvu, u sektoru čišćenja, kućanskim poslovima, uslugama skrbi, domovima za njegu, noćnim trgovinama, barovima, autopraonicama, poduzećima koja se bave zbrinjavanjem i recikliranjem otpada, šumarstvu, tekstilnoj i odjevnoj industriji te proizvodnji, preradi i pakiranju hrane.

Iskorištavanje radne snage **pretežno je usmjereno na muškarce (68 %)**, iako je **u određenim sektorima usmjereno pretežno na žene**, osobito u kućanskim poslovima, pružanju skrbi ili uslugama čišćenja. Države članice izvijestile su i da sve više **djece postaje žrtvama** trgovanja ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage.

Posebne mjere za suzbijanje trgovanja ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage i poboljšanje u identifikaciji žrtava omogućile su nadležnim tijelima iz područja radnog prava da provode pojačan inspekcijski nadzor, što uključuje jaču suradnju s tijelima kaznenog progona. Države članice izvješćuju da pružaju ciljane tečajeve osposobljavanja za inspektore rada i socijalne skrbi, stručnjake u području kaznenog progona, suce, pravnu struku, socijalne radnike, carinska tijela, diplomatske i konzularne službenike, imigracijska tijela, one koji rade u sektoru obrazovanja, agencije za zapošljavanje i skloništa. Osim toga, države članice provodile su inspekcijski nadzor u okviru Dana zajedničkih akcija o iskorištavanju radne snage te zajedničke istrage i aktivnosti u okviru Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT-THB¹⁸), usmjerene posebno na visokorizične sektore¹⁹. Mjere su usmjerene na informiranje osoba koje su izložene riziku trgovanja ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage (osobito tražitelja posla), osoba koje migriraju (na primjer duž ruta krijumčara migranata i tamo gdje postoji rizik kriminalnih mreža na Sredozemlju) i koje su u postupcima za dobivanje azila, romske zajednice i osoba koje odlaze u inozemstvo zbog posla.

¹⁸ „Borba protiv trgovanja ljudima u EU-u za sve oblike iskorištavanja, uključujući seksualno iskorištavanje i iskorištavanje radne snage kao i trgovanje djecom” jedan je od prioriteta EU-a u sprečavanju kaznenih djela, kao pomoć ciklusu politike EU-a/EMPACT-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala za razdoblje 2018.–2021. Vidjeti zaključke Vijeća o utvrđivanju prioriteta EU-a u borbi protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala između 2018. i 2021. ST 9450/17.

¹⁹ Na primjer, u sklopu zajedničke istražne operacije, bugarska i francuska tijela kaznenog progona uz potporu Europolu i Eurojusta razbila su organiziranu zločinačku skupinu koja je krijumčarila bugarske državljane u svrhu iskorištavanja radne snage u poljoprivrednom sektoru u Francuskoj. Otprilike 167 osoba zaposlenih kao sezonski radnici za berbu grožđa u blizini Lyona identificirano je kao žrtve. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers>.

Nedavno osnovano Europsko nadzorno tijelo za rad²⁰ surađivat će s agencijama EU-a kojima je područje nadležnosti zapošljavanje i socijalna politika, kao i s agencijama koje se bore protiv organiziranog kriminala i trgovanja ljudima, uključujući Europol i Eurojust.

Unatoč napretku postignutom u otkrivanju slučajeva trgovanja ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage, organizacije civilnog društva ukazuju na to da i dalje treba raditi na unapređenju inspekcija rada i praćenja standarda zapošljavanja, osobito u sektorima kao što su poljoprivreda, graditeljstvo, posluživanje hrane, čišćenje, ugostiteljstvo (npr. hoteli) i njega (npr. saloni za nokte).

Kad je riječ o suzbijanju i sprečavanju trgovanja ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage u međunarodnim opskrbnim lancima proizvoda, nekoliko država članica **izvijestilo je o donošenju mjera za rješavanje pitanja odgovornosti poduzeća i pravnih osoba, postupanja s dužnom pažnjom u opskrbnom lancu i odnosa između poduzetništva i ljudskih prava** (npr. Grčka, Nizozemska, Austrija). Organizacije civilnog društva ističu važnost veće transparentnosti u opskrbnim lancima proizvoda u kojima često dolazi do trgovanja ljudima, kao i važnost uvođenja zahtjeva za postupanjem s dužnom pažnjom.

2.3. Ostali oblici iskorištavanja

Žrtve trgovanja ljudima u svrhu ostalih oblika iskorištavanja čine 18 % svih žrtava²¹. To uglavnom uključuje trgovanje radi prisilnog prosjačenja, prisilnog kriminala, kao i trgovanje radi prodaje djece, uzimanja organa²², nezakonitog posvajanja, trgovanje građanima EU-a koji su financijski iskorištavani putem prijevara i trgovanje ljudima radi surogat majčinstva.

Trgovanje ljudima u svrhu prisilnog kriminala i prisilnog prosjačenja

Prema izvještajima ovi se oblici iskorištavanja povećavaju u nekim državama članicama, i to u Bugarskoj, Hrvatskoj, Grčkoj, Nizozemskoj, Poljskoj, a često uključuju djecu. Trgovanje ljudima u svrhu prisilnog kriminala povezano je sa sitnim kriminalom, organiziranim kaznenim djelima protiv imovine kao što su džeparenje ili krađa u trgovinama te krađom. Povezano je i sa složenijim oblicima kaznenih djela, uključujući tešku krađu i prijevaru ili prodaju droge i trgovinu drogom. Oba oblika iskorištavanja karakterizira visoka razina kretanja između zemalja. Izvješća pokazuju da žrtve trgovanja u svrhu prosjačenja uključuju osobe koje boluju od ovisnosti o drogama i alkoholu, osobe s tjelesnim invaliditetom, osobe koje pripadaju etničkim manjinama, uključujući osobe koje pripadaju marginaliziranim romskim zajednicama, ili osobe koje su u teškoj financijskoj situaciji. Žrtve trgovanja u svrhu prisilnog kriminala i prisilnog prosjačenja obično su mlađe od žrtava drugih oblika iskorištavanja. I dalje postoje znatni problemi u otkrivanju i identificiranju žrtava trgovanja i iskorištavanja u navedene svrhe.

²⁰ Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344, SL L 186, 11.7.2019., str. 21.

²¹ Više razvrstanih podataka o oblicima iskorištavanja dostupno je u „Prikupljenim podacima o trgovanju ljudima u EU-u” (2020.).

²² Države članice tijekom 2017. i 2018. prijavile su 17 slučajeva trgovanja radi uzimanja organa u EU-u.

Trgovanje ljudima u svrhu prisilnog i izrabljivačkog lažnog braka

Žrtve trgovanja u svrhu prisilnog braka i izrabljivačkog lažnog braka ponekad se prijavljuju kao žrtve drugih oblika trgovanja, uključujući trgovanja u svrhu seksualnog iskorištavanja i/ili u svrhu iskorištavanja radne snage. Žene i djeca posebno su izloženi riziku od trgovanja u te svrhe. Utvrđeno je da su žrtve često iz marginaliziranih romskih zajednica i da su povezane s migracijom zbog ranjivosti žena i djevojčica migrantica.

2.4. Trgovanje djecom

Alarmanтна je stalna prisutnost djece među žrtvama trgovanja ljudima. **Djeca čine gotovo četvrtinu** svih žrtava u EU-u. Velika većina djece koja su žrtve u EU-u jesu djevojčice (78 %). **Gotovo 75 %** djece koja su žrtve u EU-u **građani su EU-a**. Djevojčice predstavljaju gotovo tri četvrtine (69 %) djece koja su žrtve, a nisu građani EU-a. **S više od 60 %** djece koja su žrtve u EU-u **trguje se u svrhu seksualnog iskorištavanja**. **Trgovanje djecom i dalje ostaje velik problem**, osobito trgovanje djevojčicama i dječacima u svrhu seksualnog iskorištavanja i prisilnog kriminala, zatim za izvršavanje kaznenih djela protiv imovine kao što su džeparenje ili krađa u trgovinama te kaznenih djela povezanih s drogom, kao što je uzgoj marihuane²³, i za iskorištavanje u svrhu prisilnog, ranog i lažnog braka. Djeca migranti, a posebno djeca migranti koja su bez pratnje, i dalje su izložena većem riziku trgovanja ljudima i iskorištavanja na migracijskim rutama prema EU-u i unutar EU-a. Trgovci ljudima često koriste prihvatne centre kako bi pronašli potencijalne žrtve i organizirali njihov prijevoz do mjesta iskorištavanja²⁴.

Države članice i dionici iz EU-a predano rade na rješavanju problema trgovanja djecom, među ostalim putem: i. dokumenata sa smjernicama, ii. struktura suradnje i potpore, iii. inicijativa za prevenciju, iv. osposobljavanja, v. aktivnosti usmjerene na informiranje, vi. obrazovanja i vii. operativnih aktivnosti tijela kaznenog progona, uključujući prekogranične akcije. **Ipak, ustrajnost u trgovanju djecom zahtijeva jače mjere za učinkovito sprečavanje i borbu protiv tog kaznenog djela**. U Zaključcima Vijeća o borbi protiv seksualnog zlostavljanja djece ponovljeno je da borba protiv **seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece** često uključuje i borbu protiv organiziranog kriminala i trgovanja ljudima²⁵. Strategija EU-a za učinkovitiju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece donesena 2020. dodatno naglašava da je u okviru preventivnih nastojanja potrebno uzeti u obzir i posebne okolnosti različitih skupina djece, uključujući djecu žrtve trgovanja ljudima²⁶.

2.5. Nove pojave u trgovanju ljudima

Metode koje koriste trgovci ljudima promijenile su se zbog široke upotrebe **interneta** i društvenih mreža te primjene **novih tehnologija** u mnogim fazama lanca trgovanja ljudima. Trgovci ljudima postaju vještiji u upotrebi tehnologija i interneta za širenje

²³ Europol, Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata (EMSC), Četvrto godišnje izvješće o radu – 2019.

²⁴ Vidjeti prethodnu bilješku.

²⁵ 12862/19.

²⁶ Strategija EU-a za učinkovitiju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece, (COM(2020) 607 final).

svojih kriminalnih aktivnosti putem interneta te za ulaganje i prikrivanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. U brojnim državama članicama internet i društvene mreže među glavnim su alatima koji se koriste za vrbovanje žrtava trgovanja ljudima, a posebno su izložena djeca. Informacijske i komunikacijske tehnologije koriste se za vrbovanje, organizaciju prijevoza i smještaja žrtava, oglašavanje usluga žrtava, komunikaciju između počinitelja kaznenih djela i kontrolu žrtava te prijenos imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. Organizacije civilnog društva isto tako ukazuju na sve veću opasnost upotrebe interneta za trgovanje ljudima, osobito u svrhu seksualnog iskorištavanja radi zarade.

Međutim, tehnologija može igrati važnu ulogu u sprečavanju i onemogućavanju trgovanja ljudima. Organizacije civilnog društva naglašavaju potrebu za daljnjim razvojem i provedbom tehnoloških mjera radi suzbijanja kriminaliteta. **Potrebno je posvetiti više pažnje istraživanju i poticanju upotrebe novih tehnologija u sprečavanju i onemogućavanju trgovanja ljudima i zaštiti žrtava.**

Drugi novi trendovi o kojima je izvijestio Europol odnose se na **organizirane zločinačke skupine koje se bave trgovanjem ljudima u svrhu nezakonitog posvajanja**²⁷. Uz to, **trgovanje ljudima radi višestrukih oblika iskorištavanja** utvrđeno je kao nova pojava, a čini se da su žene i djevojčice tome posebno izložene. Prijavljeni su slučajevi trgovanja ljudima **u svrhu prodaje beba**, u svrhu **prodaje organa**, trgovanja građanima EU-a s ciljem rađanja i prodaje njihove djece i trgovanja građanima EU-a koji se financijski **iskorištavaju putem prijave**. Pojedine organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost zbog novih oblika trgovanja ljudima u svrhu **surogat majčinstva**.

2.6. Migracije

U posljednje tri godine nastavili su se dolasci migranata koji traže međunarodnu zaštitu u EU-u. Identifikacija i otkrivanje žrtava ili potencijalnih žrtava u mješovitim migracijskim tokovima i dalje je problematična. Izvješća povezuju kontekst migracija s povećanim rizikom trgovanja ljudima, pri čemu mreže trgovanja ljudima zloupotrebljavaju ranjivost visokorizičnih skupina, kao i postupke azila, uglavnom u svrhu naknadnog seksualnog iskorištavanja. Trgovanje ljudima složena je kriminalna pojava povezana s raznim drugim kaznenim djelima, što uključuje i prateća kaznena djela koja u specifičnim okolnostima olakšavaju različite faze lanca trgovanja ljudima, primjerice krijumčarenje migranata.

Rješavanje tih pitanja zahtijeva intenzivnu suradnju različitih dionika radi daljnjeg razvoja i poboljšanja postojećih sustava upućivanja, jačanja suradnje među nacionalnim tijelima i potpornim organizacijama (npr. pri povratku žrtava u zemlju podrijetla), traženja potpore i smjernica agencija EU-a (npr. Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, Agencije Europske unije za temeljna prava, Europskog potpornog ureda za azil, Europolu) i suradnje s međunarodnim organizacijama (npr. u slučaju dobrovoljnog povratka). Od presudne je važnosti suradnja sa zemljama podrijetla i tranzita te s ključnim dionicima, uključujući Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal, Međunarodnu organizaciju za migracije, Međunarodni fond Ujedinjenih naroda za djecu,

²⁷ EMSC, Četvrto godišnje izvješće o radu, 2019.

Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, Međunarodni centar za razvoj migracijske politike i organizacije civilnog društva.

Europol²⁸ ističe veze između trgovanja ljudima i drugih kaznenih djela u kontekstu migracija. Na primjer, nigerijske mreže znatno utječu na kriminalno okruženje u EU-u redovitom suradnjom s lokalnim kriminalnim skupinama kako bi počinile druge oblike organiziranog kriminala. Europol je na temelju operativnih doprinosa država članica nadalje naveo da te mreže „zloupotrebljavaju mehanizam azila kako bi legalizirale svoj status i status žrtava. Mnogi osumnjičenici uključeni u trgovanje ljudima imaju zakonite boravišne dozvole, podnositelji su zahtjeva za azil ili imaju status izbjeglice”²⁹.

Zabilježeno je da je ranjiva skupina migrantica i žena izbjeglica te maloljetnika bez pratnje **izložena stalnom riziku da postanu žrtve trgovanja ljudima**. Organizacije civilnog društva ističu da migracijski i rodni aspekt kaznenog djela nisu dovoljno prepoznati, što dovodi do toga da je seksualno iskorištavanje nerazmjerno često usmjereno na žene i djevojčice. Nadalje, situacije ranjivosti koje mogu nastati zbog migracija dovode do većeg rizika da žene koje se prijavljuju za međunarodnu zaštitu postanu žrtve trgovanja ljudima i drugih oblika rodno uvjetovanog nasilja, kao što su silovanje ili nasilje u obitelji, posebno zbog poteškoća u pristupu sigurnom smještaju i odgovarajućem savjetovanju. **Organizacije civilnog društva naglašavaju potrebu za rodno osjetljivim pristupom u pružanju pomoći i potpore žrtvama trgovanja ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja.**

Intenziviranje rada i strategija država članica u području prevencije i kaznenog progona moglo bi dovesti do pozitivnih promjena. **Europski potporni ured za azil (EASO) izvješćuje o nekoliko čimbenika koji mogu negativno utjecati na mogućnost da žrtve trgovanja ljudima podnesu i potkrijepe zahtjev za međunarodnu zaštitu.** Među njima su nedovoljno otkrivanje žrtava trgovanja ljudima i osoba kojima prijeti rizik od iskorištavanja među podnositeljima zahtjeva, neučinkovit mehanizam upućivanja za pružanje odgovarajuće potpore žrtvama ili nedostatak mjesta u namjenskim prihvatnim/zaštitnim centrima, što može otežati pružanje potpore i zaštitu žrtvama. Žrtve se ponekad usmjeravaju na nacionalne mehanizme, a da se njihove potencijalne potrebe za međunarodnom zaštitom ne uzimaju u obzir te im se zbog toga možda neće priznati status izbjeglice.

Razlike u politikama i pravilima koja se primjenjuju na žrtve trgovanja ljudima koje nisu građani EU-a mogu utjecati na ostvarivanje prava tih osoba, što uključuje i one osobe koje podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu³⁰. Žrtve trgovanja ljudima može se premjestiti u zemlju u kojoj su bile iskorištavane u trenutku kad su prvi put stigle, čime postaju dostupnije trgovcima ljudima i izloženiye riziku od ponovnog trgovanja ljudima. U vezi s time organizacije civilnog društva skrenule su pozornost na

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

²⁹ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>

³⁰ Europska komisija, Studija o preispitivanju funkcioniranja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja država članica (2020.).

odredbe Uredbe Dublin III³¹, Direktive EU-a o suzbijanju trgovanja ljudima i Direktive o boravišnim dozvolama³².

III. REZULTATI MJERA ZA SUZBIJANJE TRGOVANJA LJUDIMA

Pravilno i potpuno prenošenje i puna provedba Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima i dalje je prioritet Komisije. U tom kontekstu mjere EU-a uključivale su financijsku potporu, pružanje smjernica, razvoj znanja i jačanje suradnje u progonu počinitelja kaznenih djela i razbijanju njihovih mreža, omogućivanje dionicima da identificiraju žrtve, pomažu im i pružaju im potporu te doprinosenje sprečavanju kaznenih djela.

„Izvješće o prenošenju” iz 2016.³³ pokazalo je da su države članice uložile znatne napore u prenošenje Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima. Međutim, u njemu je navedeno da i dalje postoji dosta prostora za napredak, osobito u pogledu posebnih mjera za zaštitu djece, pretpostavke djetinjstva i procjene dobi djeteta, zaštite prije i tijekom kaznenog postupka, pristupa bezuvjetnoj pomoći, naknade, nekažnjavanja, pomoći i potpori članu obitelji djeteta koje je žrtva i prevencije. Nakon tih zaključaka državama članicama u ožujku 2019. upućeni su zahtjevi za informacije. Komisija je primila odgovore od svih 27 država članica koje obvezuje Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima³⁴. Nastavit će pažljivo pratiti njezinu provedbu u skladu sa svojim ovlastima na temelju Ugovorâ, a prema potrebi može poduzeti i odgovarajuće mjere, uključujući pokretanje postupaka zbog povrede.

3.1 Borba protiv kulture nekažnjavanja

Kultura nekažnjavanja prevladava kad se oni koji su uključeni u kriminalni poslovni model i u lanac trgovanja ljudima ne suočavaju s posljedicama svojih kaznenih djela. Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima od država članica zahtijeva:

- da osiguraju dostupnost djelotvornih istražnih alata za istražitelje i državno odvjetništvo,
- da osiguraju osposobljavanje pojedinaca, jedinica i službi koje provode istragu i progon kaznenih djela trgovanja ljudima, i
- da istražitelji i državna odvjetništva ne ovise o prijavama ili optužbama žrtava.

Trgovanje ljudima potaknuto je golemom zaradom koju ono donosi organiziranim zločinačkim skupinama. Za stvarno smanjenje potražnje potrebne su mjere kojima se trgovcima ljudima oduzima financijska korist i osigurava da se kriminal ne isplati.

³¹ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva, SL L 180, 29.6.2013.

³² 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 djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima, SL L 261, 6.8.2004.

³³ COM(2016) 722 final; trebalo bi se čitati zajedno s izvješćem na temelju obveze iz članka 23. stavka 2. COM(2016) 719 Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima.

³⁴ Dansku ona ne obvezuje, ali Ujedinjenu Kraljevinu obvezuje.

Oduzimanje i zapljena imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima te „praćenje novca”, uključujući putem financijskih istraga i zajedničkih istraga, i dalje su ključni za ometanje kriminalnog poslovnog modela. Pozivanjem počinitelja na odgovornost, među ostalim uhićenjima, kaznenim progonima i osuđujućim presudama, povećava se odvrćajući učinak kao način prevencije. Borba protiv kulture nekažnjavanja i povećanje odgovornosti zahtijevaju intenziviranje istraga, kaznenih progona i osuda, ne samo protiv trgovaca ljudima, već i protiv onih koji profitiraju od zločina i iskorištavaju žrtve.

Nekažnjavanje počinitelja u EU-u i dalje postoji, a broj kaznenih progona i osuda trgovaca ljudima i dalje je nizak. U razdoblju 2017.–2018. u EU-u je evidentirano 11 788 osumnjičenika, 6 163 kaznena progona i 2 426 osuđujućih presuda u vezi s kaznenim djelima trgovanja ljudima. Razlozi za veći broj osumnjičenika i kaznenih progona te manji broj osuđujućih presuda u usporedbi s prethodnim izvještajnim razdobljem³⁵ mogu se pripisati brojnim čimbenicima, zbog kojih nije moguća konačna analiza trendova. Međutim, mali broj kaznenih progona, ali i mali broj osuđujućih presuda trgovcima ljudima u EU-u u usporedbi s brojem istraga upućuje na to da privođenje počinitelja pravdi i dalje nije lako. Izazovi za tijela kaznenog progona i pravosudna tijela uključuju: i. poteškoće u dokazivanju složenih elemenata kaznenog djela; ii. osiguravanje odgovarajuće razine resursa i znanja za provođenje financijskih istraga te iii. poteškoće u prekograničnoj i međunarodnoj suradnji. **Zbog velikog broja registriranih žrtava u EU-u potreban je odlučan odgovor kaznenog pravosuđa kako bi se iskorijenilo nekažnjavanje počinitelja, a kazneno djelo trgovanja ljudima postalo „visokorizično i niskoprofitno” kazneno djelo.**

Francuska je prijavila najveći broj kaznenih progona zbog trgovanja ljudima u EU-u, a slijede je Belgija, Rumunjska, Austrija i Bugarska. Francuska je zabilježila i najveći broj osuđujućih presuda za kaznena djela trgovanja ljudima u EU-u, a slijede je Rumunjska, Njemačka, Španjolska i Belgija. Čak 70 % osuđenih **trgovaca ljudima građani su EU-a. Većina trgovaca ljudima počinila je kazneno djelo u svrhu seksualnog iskorištavanja. Manje od petine svih počinitelja trgovalo je ljudima u svrhu iskorištavanja radne snage. Muškarci i dalje čine većinu počinitelja i više od dvije trećine osoba osumnjičenih, optuženih i osuđenih za trgovanje ljudima.**

Mnoge države članice izvijestile su **o mjerama kaznenog progona i pravosudnim mjerama koje su poduzete kako bi se tijela služila posebnim tehnikama istrage i kako bi im se dale posebne odgovornosti za istragu i kazneni progon kaznenih djela trgovanja ljudima.** Radilo se na **povećanju financijskih istraga, zajedničkih istraga i prekogranične suradnje**, kao i mjerama za **oduzimanje i zapljenu imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.** Države članice sve se više koriste **alatima EU-a za suradnju, resursima i opsežnim informacijskim sustavima**, posebno uz potporu

³⁵ Europska komisija, 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, COM(2018) 777 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0777&from=EN>, i popratni dokument, SWD(2018) 473 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN>; Studija o prikupljanju podataka o trgovanju ljudima u EU-u (2018.), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf.

agencija EU-a, kako bi razmjenjivale informacije i provodile zajedničke aktivnosti. Mnoge države članice izvijestile su da su se zajednički istražni timovi pokazali kao posebno djelotvoran alat za suradnju koji pridonosi kvaliteti i učinkovitosti istražnog postupka s brзом razmjenom informacija i prikupljanjem dokaza. Trgovanje ljudima jedno je od područja kriminaliteta s najvećim brojem uspostavljenih zajedničkih istražnih timova³⁶. Eurojust je u razdoblju 2018.–2019. zabilježio povećan broj slučajeva trgovanja ljudima, koordinacijskih sastanaka i zajedničkih timova za istraživanje trgovanja ljudima u usporedbi s prethodnim godinama³⁷.

Zahvaljujući sve većem broju doprinosa koje Europol dobiva od država članica, znatno se povećala pomoć koja se pruža tijelima kaznenog progona. Operativne akcije provedene u okviru EMPACT-a u području trgovanja ljudima rezultirale su 2019. s 825 uhićenja, 8 824 osumnjičenika i 1 307 potencijalnih žrtava, uključujući identificiranih 69 djece, otkrivene ili razbijene 94 organizirane zločinačke skupine te 1,5 milijuna EUR zamrznute imovine na bankovnim računima, u trgovačkim društvima i na internetskim domenama³⁸. **Iako se niz država članica sve više koristi alatima kaznenog pravosuđa za zamrzavanje i oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima, ukupna stopa oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u EU-u i dalje je niska.**

Nadležna tijela razmatraju upotrebu opsežnih informacijskih sustava, uključujući vizni informacijski sustav, Schengenski informacijski sustav (SIS II) i Eurodac³⁹ za sprečavanje, istraživanje i/ili kazneni progon teških kaznenih djela, uključujući slučajeve trgovanja ljudima. Upotreba SIS-a II omogućuje tijelima otkrivanje (među ostalim upotrebom otisaka prstiju), istraživanje i kazneni progon trgovaca ljudima te identifikaciju i zaštitu žrtava. Njime se omogućuje i lokalizacija i zapljena određenih predmeta kojima se koriste počinitelji, primjerice vozila, plovila, kontejnera i putnih isprava. Države članice, Komisija i eu-LISA⁴⁰ planiraju daljnja poboljšanja/pripremaju se za daljnje jačanje sustava SIS II, čime će se tijelima kaznenog progona osigurati dodatna sredstva od kraja 2021. Modernizacija okvira za interoperabilnost mogla bi biti važan čimbenik u poboljšanju identifikacije žrtava trgovanja ljudima, uključujući djecu, i počinitelja kaznenih djela.

Sprečavanje trgovanja ljudima glavni je prioritet Komunikacije Komisije iz 2017. o jačanju mjera EU-a u borbi protiv trgovanja ljudima („Komunikacija iz 2017.”)⁴¹.

³⁶ U 2019. osnovano je 26 od 103 zajednička istražna tima za rješavanje slučajeva trgovanja ljudima.

³⁷ Četiri koordinacijska centra, 96 koordinacijskih sastanaka, 333 nova slučaja trgovanja ljudima, 118 zajedničkih istražnih timova koji su se bavili slučajevima trgovanja ljudima u razdoblju 2018.–2019.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>; <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>; ovdje su dostupni svi EMPACT-ovi informativni članci o rezultatima 2019. (podaci o borbi protiv trgovanja ljudima su na 6. i 7. stranici): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

³⁹ [Uredbom o Eurodacu](#) uspostavlja se baza podataka EU-a koja sadržava otiske prstiju podnositelja zahtjeva za azil: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en.

⁴⁰ Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.

⁴¹ COM(2017) 728 final.

Direktivom o suzbijanju trgovanja ljudima utvrđuju se konkretni zahtjevi za države članice, uključujući mjere za odvratanje i smanjenje potražnje za trgovanjem ljudima, kao i za informiranje, osposobljavanje i razmatranje kriminalizacije osoba koje koriste usluge žrtava trgovanja ljudima. Kao ključnu mjeru u okviru Komunikacije iz 2017. Europska komisija potiče države članice da kao počinitelje kaznenog djela kažnjavaju one koji se svjesno koriste uslugama koje pružaju žrtve trgovanja ljudima. Analiza iz Komisijina „Izvješća korisnika” iz 2016. ukazala je na izrazito raznoliko pravno okruženje u EU-u koje „ne uspijeva učinkovito doprinijeti obeshrabrivanju potražnje za takvim uslugama”⁴². Na nacionalnoj razini zakonodavne mjere poduzete u skladu s člankom 18. stavkom 4. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima slijede različite pristupe sprečavanju počinjenja kaznenih djela te smanjenju nezakonite potražnje za „uslugama”, „korištenjem” ili „iskorištavanjem” žrtava trgovanja ljudima. Te razlike uključuju područje primjene, ciljeve i/ili posebne zahtjeve takvih nacionalnih mjera. Od drugog izvješća o napretku nekoliko je država članica izvijestilo o donošenju novih zakona ili izmjeni postojećeg zakonodavstva kako bi se smanjila potražnja ili kriminaliziralo korištenje uslugama žrtava trgovanja ljudima (npr. Estonija, Cipar, Luksemburg, Švedska i Irska). Nizozemska je izvijestila o zakonodavnim inicijativama koje su u tijeku, a druge zemlje, primjerice Latvija, Mađarska i Španjolska, razmatraju zakonske mogućnosti.

Organizacije civilnog društva naglašavaju da je provedba takvih zakonskih odredbi, tamo gdje one postoje, ograničena, a tek postupno dolazi do kaznenih progona i osuđujućih presuda. Organizacije civilnog društva podupiru prioritet Komisije da potakne države članice koje to nisu učinile da kao počinitelje kaznenog djela kažnjavaju one koji se svjesno koriste uslugama žrtava trgovanja ljudima i naglašavaju važnost kriminalizacije korištenja uslugama žrtava za sve oblike iskorištavanja.

Podaci o kaznenom djelu korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima, kako je utvrđeno nacionalnim pravom, prikupljeni su po drugi put. Jedanaest država članica prijavilo je ukupno 170 osumnjičenika, 162 kaznena progona i 133 osuđujuće presude u vezi s kaznenim djelom korištenja uslugama žrtava trgovanja ljudima.

3.2 Pristup žrtava pravima i ostvarivanje tih prava

Jedan od prioriteta utvrđenih u Komunikaciji iz 2017. bio je „osiguravanje da žrtve trgovanja ljudima imaju bolji pristup pravima i da ih mogu ostvariti”. Pravo Unije predviđa pomoć, potporu i zaštitu žrtvama trgovanja ljudima na temelju različitih zakonodavnih akata, uključujući Direktivu o suzbijanju trgovanja ljudima, Direktivu 2004/81/EZ o boravišnim dozvolama, Direktivu 2012/29/EU o pravima žrtava⁴³ i Direktivu o naknadi štete⁴⁴. Države članice i organizacije civilnog društva izvijestile su da postoji znatan broj zakonodavnih i političkih promjena koje žrtvama omogućuju pristup pravima na pomoć, potporu i zaštitu i njihovo ostvarivanje, među ostalim i u prekograničnom kontekstu. Brojne su države članice sudjelovale u kampanji

⁴² COM(2016) 719 final.

⁴³ Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL L 315, 14.11.2012., str. 57.

⁴⁴ Direktiva Vijeća 2004/80/EZ od 29. travnja 2004. o naknadi žrtvama kaznenih djela, SL L 261, 6.8.2004., str. 15.

koju vode Europska mreža za sprečavanje kriminala i Europol o pravima žrtava trgovanja ljudima⁴⁵, čiji je cilj doprijeti do potencijalnih žrtava i informirati ih o pomoći, zaštiti i njihovim pravima diljem zemalja EU-a⁴⁶.

Briga o posebnim potrebama žrtava, uzimajući u obzir njihovu osobnu povijest, i osiguravanje da žrtve imaju usluge prilagođene potrebama u mnogim izvješćima prepoznati su kao prioritete. Države članice i organizacije civilnog društva podsjetile su na potrebu za učinkovitim i djelotvornim multidisciplinarnim i višeagencijskim pristupom, uključujući korištenje višejezičnog osoblja. Brojne zakonodavne promjene odnosile su se na prenošenje i provedbu Direktive o pravima žrtava, uključujući zaštitu žrtava u kaznenim postupcima te mjere zaštite i potpore za djecu žrtve.

Sve osim jedne države članice imaju uspostavljene nacionalne mehanizme upućivanja kako bi se poboljšalo rano otkrivanje, pomoć i potpora žrtvama trgovanja ljudima. Područje primjene, funkcioniranje i razina formalizacije mehanizama upućivanja razlikuju se među državama članicama. Sve države članice uvele su barem neku vrstu mjera i postupaka čiji je cilj bolja identifikacija žrtava (npr. pokazatelji, smjernice za posebne visokorizične skupine, zajednička inicijativa tijela kaznenog progona, inspektora rada i službi za migracije). Na primjer, Grčka je izvijestila da je njezin nacionalni mehanizam upućivanja stupio na snagu 2019. Španjolska je uspostavila postupak za upućivanje potencijalnih žrtava trgovanja ljudima koje podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu u zračnoj luci Madrid Barajas. Telefonske linije za pomoć žrtvama trgovanja ljudima još su jedan alat koji omogućuje otkrivanje žrtava i dobivanje pristupa službama za potporu. Osim toga, službena identifikacija djece žrtava zahtijeva dodatne dionike, prilagođavanje postupaka i općenito primjenu načela najboljih interesa djeteta. Osim tijela kaznenog progona, policije i graničnih tijela te organizacija civilnog društva, u identifikaciju djece žrtava uključeni su i drugi subjekti kao što su službenici za migracije, inspektori rada i diplomatske službe. U Studiji o preispitivanju funkcioniranja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja istaknuti su posebni problemi u identifikaciji žrtava u njihovim državama članicama, osobito zbog toga što je sustav za otkrivanje posebno prilagođen utvrđivanju žrtava koje nisu građani EU-a i nedovoljno je djelotvoran u pružanju pomoći žrtvama iz EU-a, osobito djeci⁴⁷.

Države članice izvijestile su o posebnim mjerama za djecu kojima je cilj poboljšati postupke identifikacije i upućivanja žrtava trgovanja ljudima. Među njima su donošenje smjernica, osnivanje specijaliziranih ustanova i centara za smještaj te izmjena zakona o skrbništvu nad djecom kojoj je uskraćena roditeljska skrb⁴⁸.

⁴⁵ <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>

⁴⁶ Te su 23 države sudionice Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Hrvatska, Irska, Island, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska. Vidjeti: <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

⁴⁷ Europska komisija, Studija o preispitivanju funkcioniranja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja država članica, 2020.

⁴⁸ Agencija za temeljna prava nastavlja podupirati države članice, primjerice Grčku i Italiju, u jačanju sustava skrbništva, među ostalim usmjerenošću na djecu žrtve trgovanja ljudima.

Rodno specifične mjere uključivale su donošenje instrumenata politike za pružanje informacija zdravstvenim djelatnicima kako bi se identificirale žene i djevojčice žrtve trgovanja ljudima radi seksualnog iskorištavanja, osposobljavanje i smjernice o rodno uvjetovanom nasilju, uključujući seksualno iskorištavanje, za tijela nadležna za imigraciju te provedbu postupaka pomoći, posebno za žene i djecu u žarišnim točkama. Države članice izvješćuju da je zahvaljujući proširenom znanju i kapacitetima nacionalnih tijela i drugih dionika uključenih u postupak identifikacije te boljim postupcima upućivanja unaprijeđena identifikacija žrtava, zbog čega ih je više i otkriveno. Međutim, kad je riječ o djeci koja podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu, sudjelovanje službi za zaštitu djece u mehanizmima upućivanja trenutačno je ograničeno i potrebno ga je ojačati.

Države članice istaknule su i da uspostavljeni jasno definirani procesi s utvrđenim ulogama i dostupnim podacima razvrstanim po spolu i dobi mogu biti korisni za mjerenje razmjera pojave i utvrđivanje potreba o kojima treba voditi računa. Organizacije civilnog društva izrazile su žaljenje jer su u nekim državama članicama EU-a isključene iz službenog postupka identifikacije. Istaknule su i nedosljednu primjenu razdoblja oporavka i vremena potrebnog za razmišljanje u državama članicama, nedostatak rane pravne intervencije i nedostatak osposobljavanja za stručnjake uključene u postupak identifikacije, što može dovesti do toga da žrtve ne budu službeno identificirane. Primjena klauzule o nekažnjavanju, prema kojoj žrtve ne bi trebale biti kažnjene za kaznena djela koja su bile prisiljene počiniti, te pristup žrtava naknadi štete i dalje su problemi koje je potrebno rješavati.

3.3 Glavne aktivnosti

Trgovanju ljudima i dalje se kao složenoj pojavi sustavno pristupa u ključnim relevantnim područjima politika EU-a kao što su sigurnost, migracije, pravosuđe, rodna ravnopravnost, suzbijanje diskriminacije, temeljna prava, zaštita djece, zapošljavanje, poljoprivreda i ribarstvo, razvoj, istraživanje i humanitarna pomoć⁴⁹.

Vanjska i unutarnja dimenzija trgovanja ljudima čvrsto su povezane. Službe Komisije i Europska služba za vanjsko djelovanje provode opsežne aktivnosti kako bi pristup rješavanju tog kaznenog djela bio usklađen i koordiniran. Trgovanje ljudima uzima se u obzir u nizu instrumenata politike, uključujući Globalnu strategiju EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, Akcijski plan za ljudska prava i demokraciju za razdoblje

⁴⁹ Kao novije primjere vidjeti: Unija ravnopravnosti: Strategija za rodnu ravnopravnost 2020.–2025. (Unija ravnopravnosti: Strategija za rodnu ravnopravnost 2020.–2025.); Strategija EU-a za prava žrtava (2020.–2025.) (COM(2020) 258 final); Strategija EU-a za učinkovitiju borbu protiv seksualnog zlostavljanja djece, (COM(2020) 607 final); Agenda i akcijski plan EU-a za borbu protiv droga 2021.–2025. (COM(2020) 606 final).

2020.–2024.⁵⁰, Zajedničku komunikaciju „Put prema sveobuhvatnoj strategiji s Afrikom”⁵¹, Strategiju EU-a za zapadni Balkan⁵² i Europsku politiku susjedstva.

Civilne i vojne misije zajedničke sigurnosne i obrambene politike^{53 54} važan su alat u borbi protiv organiziranog kriminala. Na središnjem Sredozemlju operacija EUNAVFOR MED Sophia imala je odlučujuću ulogu u poboljšanju cjelokupne pomorske sigurnosti i pomogla je u onemogućivanju i razbijanju poslovnog modela i kriminalnih mreža krijumčara migranata i trgovaca ljudima te poboljšanju suradnje s nizom organizacija. Operacija EUNAVFOR MED IRINI zamijenila je operaciju Sophia od 31. ožujka 2020., a njezina je glavna zadaća provedba UN-ova embarga na oružje u Libiji, ali pridonosi i onemogućivanju poslovnog modela mreža za krijumčarenje migranata i trgovanje ljudima.

Trgovanje ljudima iscrpno se razmatra u instrumentima za razvoj i suradnju povezanim s Programom održivog razvoja do 2030. Trgovanje ljudima obuhvaćeno je trima posebnim ciljevima, koji uključuju uklanjanje svih oblika nasilja nad ženama i djevojčicama, uključujući seksualno iskorištavanje (cilj održivog razvoja 5.2.), iskorjenjivanje trgovanja ljudima i prisilnog rada (cilj održivog razvoja 8.7.) i iskorjenjivanje trgovanja djecom (cilj održivog razvoja 16.2.). EU je uključen u postupak preispitivanja Konvencije Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta i njezinih protokola, među ostalim i u području trgovanja ljudima.

U okviru brojnih vanjskih politika, partnerstava i inicijativa s trećim zemljama ili regionalnim organizacijama nastavilo su rješavati problem trgovanja ljudima, posebno u sklopu daljnjeg postupanja nakon Zajedničkog akcijskog plana iz Valette, kao što su Khartoumski i Rabatski proces.

Omogućivanje financiranja inicijativa za suzbijanje trgovanja ljudima unutar EU-a i u partnerskim zemljama i dalje je prioritet. Države članice izvijestile su o projektima koji se financiraju u okviru podijeljenog upravljanja na temelju nacionalnih programa koji se koriste Fondom za unutarnju sigurnost ili Fondom za azil, migracije i integraciju i o transnacionalnim projektima koji se financiraju bespovratnim sredstvima EU-a iz Fonda za unutarnju sigurnost – policija i Fonda za azil, migracije i integraciju. Projekti se nastavljaju financirati i iz:

- drugih izvora financiranja EU-a (npr. iz Programa Europske unije o pravima, jednakosti i građanstvu),
- aktivnosti EMPACT-a koje su predviđene u proračunima agencija EU-a,

⁵⁰ Prilog Zajedničkoj komunikaciji Europskom parlamentu i Vijeću „Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.”, JOIN(2020) 5 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=JOIN:2020:0005:FIN>.

⁵¹ Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću „Put prema sveobuhvatnoj strategiji s Afrikom”, JOIN(2020) 4 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0004>.

⁵² Strasbourg, 6.2.2018. COM(2018) 65 final.

⁵³ ZAJEDNIČKI RADNI DOKUMENT SLUŽBI, Zajednički akcijski plan za provedbu pakta za civilni ZSOP 8962/19.

⁵⁴ Zaključci Vijeća i predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća, o uspostavi pakta za civilni ZSOP, 14305/18.

- nacionalnih fondova,
- putem inicijative „Spotlight” EU-a i UN-a,
- uzajamnog fonda EU-a za Afriku,
- inicijative Glo.Act, instrumenta za razvojnu suradnju, i
- Europskog razvojnog fonda.

Kako bi se omogućila usklađenost i dosljednost politika, rad na koordinaciji na razini EU-a nastavlja se u okviru:

- tematskih i strukturiranih sastanaka Platforme civilnog društva EU-a protiv trgovanja ljudima te EU-ove mreže nacionalnih izvjestitelja i jednakovrijednih mehanizama,
- koordinacijskih sastanaka deset agencija EU-a koje su 2018. potpisale zajedničku izjavu o obvezi suradnje u borbi protiv trgovanja ljudima,
- međusektorske radne skupine Europske komisije, i
- sastanaka s drugim institucijama EU-a (Europskim parlamentom i Vijećem).

Nastavljena je i međunarodna suradnja, među ostalim s međunarodnim organizacijama i tijelima UN-a.

4 ZAKLJUČCI

Glavni rezultati ovog izvješća upućuju na to da se trgovanje ljudima nije smanjilo, nego se razvija unutar EU-a, a pojavili su se i novi rizici. Velik broj žrtava i dalje trpi nasilje, prijetnje i golemu štetu zbog trgovanja ljudima. Trgovanje ljudima uzrokuje goleme ljudske, društvene i gospodarske troškove, a trgovci ljudima i drugi akteri koji svjesno ili nesvjesno sudjeluju u nezakonitim poslovima u lancu trgovanja ljudima ostvaruju golemu imovinsku korist. Borba protiv kulture nekažnjavanja počinitelja, korisnika, izrabljivača i profitera ključna je za poboljšanje *statusa quo*.

U izvješću se ističe i znatan napredak u transnacionalnoj suradnji unutar EU-a i sa zemljama izvan EU-a, uključujući prekogranične policijske i pravosudne operative mjere, kao i u pogledu uspostave i poboljšanja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja te razvoja baze znanja o toj pojavi. Međutim, broj kaznenih progona i osuđujućih presuda i dalje je nizak, dok je broj žrtava i dalje visok. Iznimno raznoliko pravno okruženje u pogledu kriminalizacije korištenja uslugama koje su žrtve trgovanja ljudima prisiljene pružati moglo bi otežati daljnji rad na odvratanju potražnje za takvim uslugama. Kad žrtve prime pomoć, potporu i zaštitu, njihove se potrebe ne uzimaju u obzir s obzirom na oblik iskorištavanja kojemu su bile izložene, njihovu dob i spol ni njihove posebne potrebe i okolnosti. Bilježenje podataka i izvješćivanje i dalje su nedosljedni. Utvrđeni problemi ukazuju na to da je provedba Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima u državama članicama loša te da je treba dodatno pojačati.

Trgovanje ljudima transnacionalno je kazneno djelo kojim se udovoljava nezakonitoj potražnji unutar i izvan EU-a i koje negativno utječe na sve države članice EU-a. Jačanjem sigurnosnih partnerstava između EU-a i zemalja koje nisu članice EU-a mogla

bi se povećati suradnja u borbi protiv zajedničkih prijetnji. Takav bi se pristup temeljio na zajedničkim sigurnosnim interesima, postojećoj suradnji i sigurnosnim dijalozima⁵⁵. Zbog nedovoljnog napretka i novih trendova u trgovanju ljudima potreban je novi strateški pristup iskorjenjivanju trgovanja ljudima. Te će se mjere razviti u kontekstu Programa za borbu protiv organiziranog kriminala.

⁵⁵ COM(2020) 605 final.