



Bruselj, 3.12.2018  
COM(2018) 777 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**Drugo poročilo o napredku v boju proti trgovini z ljudmi (2018) v skladu s členom 20  
Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti  
njenih žrtev**

{SWD(2018) 473 final}

## I. OZADJE

Trgovina z ljudmi je huda oblika večinoma organiziranega kriminala, ki se nenehno razvija. Storitcem, ki z izkoriščanjem ranljivosti ljudi zadostijo povpraševanju po storitvah, ki jih opravljajo žrtve, prinaša visoke dobičke. To žrtvam, našim družbam in gospodarstvom povzroča nepopravljivo škodo.

Vse bolj razumemo povezavo med trgovino z ljudmi in drugimi hudimi kaznivimi dejanji. Zapleteno prepletanje ponudbe in povpraševanja med storilci, osebami, ki zlorablajo, osebami, ki kujejo dobičke, in izkoriščevalci ter uporabniki ustvarja dolgo verigo akterjev, in sicer ne glede na to, ali so udeleženi zavestno ali ne. Da bi prekinili in učinkovito preprečili ta grozovita kazniva dejanja, moramo pretrgati to verigo.

Komisija je v zvezi s tem izvedla Strategijo EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016<sup>1</sup> (v nadaljnjem besedilu: strategija EU). Nato je decembra 2017 v svojem sporočilu z naslovom „Poročilo o ukrepih na podlagi strategije EU za odpravo trgovine z ljudmi in opredelitev nadaljnjih konkretnih ukrepov“ (v nadaljnjem besedilu: sporočilo iz leta 2017)<sup>2</sup> opredelila tudi nadaljnje konkretne ukrepe za izboljšanje preprečevanja. Komisija še naprej spremlja, kako države članice izvajajo Direktivo 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev<sup>3</sup> (v nadaljnjem besedilu: direktiva o boju proti trgovini z ljudmi).

To je drugo poročilo Komisije o napredku v boju proti trgovini z ljudmi. Temelji na številnih virih, vključno z:

- informacijami, ki so jih zbrali nacionalni poročevalci ali pa so bile zbrane z enakovrednimi mehanizmi in so jih države članice koordinatorju EU za boj proti trgovini z ljudmi<sup>4</sup> predložile v skladu s členoma 19 in 20 direktive o boju proti trgovini z ljudmi<sup>5</sup>;
- ukrepi, ki so jih Komisija in drugi deležniki sprejeli v okviru strategije EU in sporočila iz leta 2017;
- prispevki organizacij civilne družbe, ki sodelujejo pri platformi civilne družbe EU in elektronski platformi za boj proti trgovini z ljudmi<sup>6</sup>, ter
- informacijami ustreznih agencij EU ter mednarodnih in regionalnih organizacij.

V tem poročilu in spremnem delovnem dokumentu služb Komisije so predstavljeni nastajajoči vzorci, ki temeljijo na podatkih in trendih, ukrepi, sprejeti v okviru strategije EU, ter napredek pri izvajanju sporočila iz leta 2017 v skladu s tam sprejeto zavezo. V poročilu so tudi analizirani statistični podatki, ki so jih zagotovile države članice, in predstavljene najnovejše

---

<sup>1</sup> COM(2012) 286.

<sup>2</sup> COM(2017) 728.

<sup>3</sup> Direktiva 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ (UL L 101, 15.4.2011).

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en).

<sup>5</sup> V skladu s členom 19 Direktive 2011/36/EU bi morale naloge nacionalnih poročevalcev ali enakovrednih mehanizmov vključevati vsaj „izvajanje ocen o trendih trgovine z ljudmi, proučevanje rezultatov ukrepov za boj proti trgovini z ljudmi, vključno z zbiranjem statističnih podatkov v tesnem sodelovanju z zadevnimi organizacijami civilne družbe, ki so dejavne na tem področju, ter poročanje“. V členu 20 Direktive 2011/36/EU je nadalje določeno, da „države članice koordinatorju za boj proti trgovini z ljudmi posredujejo zlasti informacije iz člena 19, na podlagi katerih koordinator prispeva k poročilu, ki ga Komisija vsaki dve leti pripravi o napredku, doseženem v boju proti trgovini z ljudmi“.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en).

informacije o izvajanju Direktive 2004/81/ES<sup>7</sup> o dovoljenjih za prebivanje za žrtve trgovine z ljudmi. Opisne informacije, ki so jih predložile države članice, zajemajo zlasti obdobje 2014–2016, poročilo in delovni dokument služb Komisije pa temeljita na informacijah iz virov, kot so države članice, civilna družba, mednarodne organizacije in publikacije Komisije.

## **II. NASTAJAJOČI VZORCI IN TRENDI**

Četrto zbiranje statističnih podatkov o trgovini z ljudmi (ki je osredotočeno predvsem na obdobje 2015–2016), predstavljeno v tem drugem poročilu o napredku<sup>8</sup>, zagotavlja več podatkov kot prejšnja. Statistične podatke so predložile vse države članice, čeprav različno podrobne. Eurostat je v letih 2013 in 2014 objavil dva delovna dokumenta s statističnimi podatki na ravni EU in ju leta 2015 posodobil, nato je Komisija izvedla omejeno zbiranje podatkov za obdobje 2013–2014, o katerem se je poročalo v prvem poročilu o napredku<sup>9</sup>.

Podatki za obdobje 2015–2016 kažejo, da so vzorci pri registriranih žrtvah in trgovcih z ljudmi, ki so bili v stiku s policijo in sistemom kazenskega pravosodja, podobni tistim iz prejšnjih poročevalnih obdobj. Ti podatki se nanašajo na osebe, ki so bile v stiku z organi in drugimi organizacijami. Obstajajo razlogi za domnevo, da veliko žrtev in trgovcev z ljudmi ostane neodkritih in zato niso vključeni v podatke, o katerih se poroča v tem poročilu. Države članice zelo različno zbirajo in beležijo podatke, zato je pri primerjavi njihovih podatkov, pa tudi pri primerjavi po časovnih obdobjih, potrebna previdnost.

V letih 2015 in 2016:

- je bilo v EU registriranih 20 532 žrtev trgovine z ljudmi;
- se je poročalo o 5 979 kazenskih postopkih in 2 927 obsodbah zaradi trgovine z ljudmi;
- je imelo 7 503 oseb formalen stik s policijo ali sistemom kazenskega pravosodja, kar pomeni, da so bile osumljene, aretirane ali opozorjene zaradi kaznivega dejanja, povezanega s trgovino z ljudmi;
- je več kot polovico (56 %) trgovine z ljudmi predstavljala trgovina za namene spolnega izkoriščanja in ta oblika je še vedno najbolj razširjena. Približno četrtnina (26 %) je obsegala trgovino za izkoriščanje delovne sile, preostanek (18 %) pa druge oblike (kot sta prisilno prosjačenje in nedovoljen odvzem organov). Večina (61 %) registriranih žrtev trgovine za izkoriščanje delovne sile je bila odkrita v Združenem kraljestvu, zato podatki iz te države znatno spreminjajo delež trgovine za izkoriščanje delovne sile na ravni EU. Brez upoštevanja podatkov iz Združenega kraljestva se deleži v EU spremenijo, kot sledi: spolno izkoriščanje 65 %, izkoriščanje delovne sile 15 % in drugo 20 %;
- so ženske in dekleta predstavljale več kot dve tretjini (68 %) registriranih žrtev (brez upoštevanja podatkov iz Združenega kraljestva bi se ta odstotek povzpela na 77 %);
- so otroci predstavljali skoraj četrtnino (23 %) registriranih žrtev;
- so državljani EU predstavljali 44 % registriranih žrtev;
- so bili med registriranimi žrtvami z državljanstvom EU najpogosteje državljani petih držav EU, in sicer Romunije, Madžarske, Nizozemske, Poljske in Bolgarije. Tudi v obdobju 2010–2012 in prvem poročilu Komisije o napredku so bili med registriranimi žrtvami najpogosteje državljani navedenih držav;

<sup>7</sup> Direktiva Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi (UL L 261, 6.8.2004).

<sup>8</sup> Več podrobnosti je na voljo v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije in v povezani študiji z analizo podatkov, ki vsebuje posodobljene statistične podatke in podrobnosti o metodologiji.

<sup>9</sup> COM(2016) 267.

- so bili med registriranimi žrtvami, ki nimajo državljanstva EU, najpogosteje državljani Nigerije, Albanije, Vietnama, Kitajske in Eritreje.

Komisija si je razpoložljive podatke prizadevala izboljšati v sodelovanju z državami članicami, Eurostatom in statističnimi uradi. Ti podatki so zdaj podrobnejši in več je novih informacij o različnih načinih, kako državne službe delujejo, podpirajo žrtve in ukrepajo za zmanjšanje nekaznovanja trgovcev z ljudmi. Ta prizadevanja so vključevala zahteve po informacijah v zvezi z žrtvami, kot je uporaba statusa mednarodne zaščite, in v zvezi z zmanjšanjem nekaznovanja, kot je inkriminacija uporabe storitev žrtev trgovine z ljudmi. Vendar pa države članice še vedno zagotavljajo pomanjkljive podatke, kar omejuje zanesljivost in primerljivost informacij.

**Države članice bi morale izboljšati evidentiranje in registriranje ter zanesljivost, razpoložljivost in primerljivost podatkov, obenem pa zagotoviti, da lahko podatke razčlenijo po spolu, starosti, obliki izkoriščanja, državljanstvu žrtev in storilcev ter tudi po pomoči in zaščiti. Zanesljivi podatki so osnovni pogoj za ustrezno spremljanje in zagotavljanje boljšega oblikovanja politike.**

### 1. Oblike izkoriščanja

Trgovina z ljudmi je kompleksno kaznivo dejanje, ki se pogosto razvije glede na povpraševanje in iznajdljivost trgovcev z ljudmi ter temelji na izkoriščanju, ki se pojavlja v številnih oblikah.

- **Trgovina z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja**

O trgovini z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja se še vedno najpogosteje poroča. V letih 2015 in 2016 je bilo registriranih 9 759 žrtev spolnega izkoriščanja, tj. več kot polovica (56 %) registriranih žrtev, ki so imele evidentirano obliko izkoriščanja, pri čemer je šlo večinoma za ženske in dekleta (95 % registriranih žrtev spolnega izkoriščanja). Močno je naraslo število žensk in deklet, ki so bile žrtve trgovine z ljudmi prek osrednjesredozemske poti za namene spolnega izkoriščanja v EU<sup>10</sup>. Žrtve so izkoriščane v spolni in zabavni industriji, kar pospešujeta hiter tehnološki razvoj in uporaba interneta za oglaševanje in novačenje žrtev. Nastajajoči vzorci, o katerih se poroča, vključujejo pornografijo, uporabo spletnih kamer za predvajanje v živo in spolno zlorabo otrok na daljavo, ki se prenaša v živo.

Ugotovitev Europol<sup>11</sup>, da je v nekaterih državah članicah prostitucija zakonita, zaradi česar lahko trgovci z ljudmi lažje uporabijo pravno okolje za izkoriščanje svojih žrtev, se ujema s poročili držav članic, da trgovci z ljudmi svoje žrtve odpeljejo v države, kjer je prostitucija regulirana in zakonita. V zvezi s tem Europol<sup>12</sup> ugotavlja, da so lahko osumljenci v nekaterih državah članicah EU, kjer je prostitucija zakonita, otroke hkrati z odraslimi žrtvami izkoriščali v zakonitih podjetjih, kot so javne hiše, rdeče četrti in seks klubi, pogosto s podporo poslovođij, saj je prostitucija mladoletnikov lahko zelo donosna, ker so „stranke“ načeloma pripravljene plačati več za spolni odnos z otrokom.

<sup>10</sup> [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf).

<sup>11</sup> Europol, poročilo o stanju z naslovom „Trafficking in Human Beings in the EU“ (Trgovina z ljudmi v EU), februar 2016.

<sup>12</sup> Europol, poročilo o stanju z naslovom „Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union“ (Kriminalne mreže, ki se ukvarjajo s trgovino z mladoletnimi žrtvami in njihovim izkoriščanjem v Evropski uniji), 2018.

Večina držav članic v svojih poročilih kot najpogostejšo obliko navaja trgovino z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja, a informacije o ukrepih, sprejetih v državah članicah, kažejo, da se več pozornosti namenja drugim oblikam izkoriščanja.

**Države članice bi morale nadaljevati in še okrepiti prizadevanja za obravnavo trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja ter to opredeliti kot prioriteto. Vzpostaviti morajo ukrepe za krepitev zmogljivosti za odkrivanje žrtev vseh oblik izkoriščanja, vendar ne v škodo žrtev spolnega izkoriščanja.**

- **Trgovina z ljudmi za izkoriščanje delovne sile**

Trgovina z ljudmi za izkoriščanje delovne sile je prizadela približno četrtno (26 %) registriranih žrtev. Žrtve izkoriščanja delovne sile so predvsem moški (80 % registriranih žrtev), čeprav so v določenih sektorjih dela žrtve predvsem ženske (na primer delo v gospodinjstvu). Več držav članic je poročalo o porastu trgovine za izkoriščanje delovne sile.

Po navedbah Europol<sup>13</sup> „organizirane kriminalne združbe zadoščajo vse večjemu povpraševanju po poceni delovni sili v številnih državah članicah ter izkoriščajo razhajanja v delovni zakonodaji in organizirajo izkoriščanje žrtev v sivem območju med zakonitim zaposlovanjem in izkoriščanjem delovne sile“.

Žrtve se izkoriščajo v sektorjih gradbeništva, kmetijstva in gozdarstva, proizvodnje, priprave in dostave hrane, storitvah oskrbe, storitvah čiščenja in dela v gospodinjstvu, zabavni industriji, ribolovu, gostinstvu ter trgovini na drobno in prevozu. Države članice in civilna družba pogosto poročajo o vlogi inšpektorjev za delo pri odkrivanju žrtev in/ali o potrebi po boljšem sodelovanju med organi kazenskega pregona in inšpektorati za delo.

**Spodbudno je, da se opaža napredek pri identificiranju žrtev trgovine z ljudmi za izkoriščanje delovne sile, zlasti glede na sredstva, ki jih Komisija namenja za boj proti tej obliki izkoriščanja. Komisija bo še naprej spremljala izvajanje direktive o sankcijah zoper delodajalce in direktive o boju proti trgovini z ljudmi.**

Komisija pa upošteva, da niso vsi primeri izkoriščanja na trgu dela EU posledica trgovine z ljudmi.

- **Druge oblike izkoriščanja**

V letih 2015 in 2016 so druge oblike izkoriščanja predstavljale približno četrtno (18 %) registriranih žrtev. Mednje med drugim spada trgovina z ljudmi za prisilno poroko, prisilno prosjačenje in prisilne kriminalne dejavnosti. Te „druge oblike“ so povezane z manjšimi kaznivimi dejanji, kaznivimi dejanji zoper premoženje in goljufije na področju socialnih ugodnosti. Trgovina z ljudmi za prisilne kriminalne dejavnosti in prisilno prosjačenje se po navedbah v poročilih povečuje.

Države članice poročajo, da je vse več primerov, ko žrtve sklenejo navidezne zakonske zveze ali so prisiljene v poroko. Take žrtve so tudi žrtve spolnega izkoriščanja, prisilnega rojevanja otrok in/ali izkoriščanja delovne sile ali pa so prisiljene v poroko z državljani tretjih držav za

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

ureditev bivanja. Europol<sup>14</sup> ta razvoj dogodkov povezuje s povečanjem števila migrantov z neurejenim statusom v zadnjih letih, ki po neuspešni prošnji za azil iščejo načine, kako pridobiti status zakonitega prebivanja. Žrtve take oblike trgovine z ljudmi so pogosto prisiljene, da najamejo posojila ali zaprosijo za socialne prejemke.

**Države članice bi morale okrepiti ukrepe, vključno s kampanjami obveščanja in ozaveščanja, za obravnavo vseh oblik izkoriščanja. Uvesti bi morale tudi ciljno usmerjeno usposabljanje matičarjev in drugih uradnikov, za katere je verjetno, da bodo prišli v stik z žrtvami trgovine z ljudmi.**

## **2. Nastajajoči vzorci trgovine z ljudmi**

Poroča se, da se notranja trgovina z ljudmi, tj. znotraj ozemelj držav članic, povečuje. Države članice poročajo, da so identificirane žrtve vse mlajše. Še vedno so posebej ranljivi otroci iz držav Vzhodne Evrope in romskih skupnosti, saj trgovci z ljudmi izkoriščajo sorodstvene vezi.

Drugi nastajajoči trendi zajemajo primere, ko so bile žrtve trgovine z ljudmi nosečnice za namene prodaje novorojenčkov, nedovoljenega odvzema organov ali človeškega tkiva in otroške poroke. Trgovci z ljudmi vse pogosteje iščejo tudi osebe z motnjami v duševnem in telesnem razvoju.

## **3. Trgovina z ljudmi v okviru migracij**

Poročalo se je, da se zaradi migracijske krize povečuje tveganje trgovine z ljudmi. Evropska agencija za mejno in obalno stražo je v svoji analizi tveganja za leto 2018 navedla, da „čprav je trgovina z ljudmi iz Nigerije desetletja oskrbovala evropski trg spolnega dela, je šele velik porast števila Nigerijk, ki v mešanih migracijskih tokovih prihajajo v Italijo (v manjšem obsegu pa tudi v Španijo), opozoril na pojav trgovine z ljudmi iz Nigerije“<sup>15</sup>.

Države članice poročajo o žrtvah trgovine z ljudmi, ki so bile odkrite v sistemih prošenj za azil, in o organiziranih kriminalnih združbah, ki zlorablajo azilne postopke. Poročajo tudi o trgovcih z ljudmi, ki od žrtev zahtevajo, naj zaprosijo za mednarodno zaščito, da bi tako uredile svoj status.

**Trgovino z ljudmi bi bilo treba obravnavati v okviru migracij ter pri tem upoštevati nove vzorce, kot je nesorazmerno ciljno izbiranje žensk in deklet, ki postanejo žrtve trgovine za namene spolnega izkoriščanja. Še naprej si je treba prizadevati, da bi se identificirale vse žrtve ter da bi se jim zagotovili pomoč in zaščita, ki sta sorazmerni glede na njihov spol, starost in obliko izkoriščanja.**

## **4. Profil in način delovanja trgovcev z ljudmi**

Države članice poročajo, da trgovci z ljudmi nenehno spreminjajo načine delovanja, in sicer uporabljajo manj fizične sile, a več psihološkega in čustvenega nasilja. Poročajo tudi, da države članice kot osumljence obravnavajo vse več lastnih državljanov, vse več pa je tudi žrtev ženskega spola, ki postanejo storilke. Kriminalne mreže so zelo mobilne in pogosto mednarodne, celice imajo v izvornih, tranzitnih in ciljnih državah žrtev. Po navedbah držav članic trgovci z ljudmi uporabljajo internet in družbena omrežja za novačenje žrtev,

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

<sup>15</sup> [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf).

načrtovanje in organizacijo prevoza, omogočanje izkoriščanja žrtev in kot platformo za trženje prostitucije. Države članice poročajo tudi, da preiskovalnim organom delo otežuje uporaba šifrirnih tehnologij. Izpostavljajo tudi povezave z nedovoljenim prometom s prepovedanimi drogami, ponarejanjem listin, ponarejanjem denarja, kaznivimi dejanji zoper premoženje, tihotapljenjem migrantov ter trgovino z orožjem in nezakonito trgovino s tobakom.

**Ker trgovci z ljudmi svoje načine delovanja ves čas prilagajajo, bi morale države članice za strokovne delavce, za katere je verjetno, da bodo prišli v stik z žrtvami, zagotoviti posebna usposabljanja, ki bodo prilagojena vlogi novih informacijskih tehnologij. Prav tako bi morale države članice uvesti pobude za preprečevanje trgovine z ljudmi.**

### **III. BOJ PROTI KULTURI NEKAZNOVANJA IN PREPREČEVANJE TRGOVINE Z LJUDMI**

Boj proti kulturi nekaznovanja in preprečevanje trgovine z ljudmi sta, kot je zapisano v sporočilu iz leta 2017, ključni prednostni nalogi Komisije. Komisija se bo prav tako še naprej osredotočala na razbitje poslovnega modela trgovanja z ljudmi, sledenje denarju in prekinitev verige trgovanja z ljudmi. V nadaljevanju so opisani dosežki pri preiskovanju, kazenskem pregonu in obsodbah storilcev ter ukrepi, ki so bili sprejeti za izboljšanje preprečevanja in zmanjševanje povpraševanja.

#### **1. Spodbujanje inkriminacije uporabe storitev, ki jih opravljajo žrtve**

V jedru prednostnih nalog Komisije za preprečevanje trgovine z ljudmi, kot so navedene v sporočilu iz leta 2017, je nadaljnje spodbujanje držav članic EU, ki tega še niso storile, naj inkriminirajo osebe, ki zavestno uporabljajo storitve žrtev. Člen 18(4) direktive o boju proti trgovini z ljudmi države članice spodbuja, naj razmislijo o možnosti inkriminacije uporabe storitev, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi, kadar se te storitve uporabljajo ob zavedanju, da so zadevne osebe žrtve trgovine z ljudmi. Nadalje je iz analize v poročilu Komisije o „uporabnikih“<sup>16</sup>, opravljene v okviru ocene učinka nacionalnih predpisov, ki inkriminirajo uporabo storitev žrtev trgovine z ljudmi, razvidno raznoliko pravno okolje znotraj EU.

Le tri države članice so lahko zagotovile statistične podatke o stikih s policijo, kazenskih pregonih in obsodbah, povezanih z inkriminacijo uporabnikov takih storitev. Tako so v letih 2015 in 2016 poročale o dveh osumljencih (osebah s formalnim stikom z organi), 135 kazenskih pregonih in 18 obsodbah v EU v zvezi z uporabo storitev, ki so predmet trgovine z ljudmi.

Države članice so poročale zlasti o ukrepih v zvezi z uporabo storitev, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja in izkoriščanja delovne sile. Poročale so tudi o ukrepih, s katerimi se obravnava nekaznovanje uporabnikov storitev žrtev trgovine z ljudmi, ki te žrtve uporabljajo za izkoriščanje delovne sile, med drugim podizvajalcev, posrednikov in dobavnih verig.

---

<sup>16</sup> COM(2016) 719, [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report\\_on\\_impact\\_of\\_national\\_legislation\\_related\\_to\\_thb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf).

Organizacije civilne družbe so izrazile zaskrbljenost zaradi pomanjkanja politične volje za izvajanje ustreznih zakonov, države članice pa so poročale o novi zakonodaji za inkriminacijo oseb, ki zavestno uporabljajo storitve, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi.

**Kot je Komisija navedla že v prejšnjih poročilih, so potrebna nadaljnja prizadevanja za boj proti nekaznovanju, in sicer z zagotavljanjem, da se osebe, ki izkoriščajo in zlorablajo žrtve, privedejo pred sodišče. Komisija še naprej spodbuja države članice, ki tega še niso storile, naj inkriminirajo osebe, ki zavestno uporabljajo storitve, ki jih opravljajo žrtve trgovine z ljudmi.**

## **2. Vse več kazenskih pregonov in obsodb ter njihova učinkovitost**

V letih 2015 in 2016 so države članice poročale o 5 979 kazenskih pregonih in 2 927 obsodbah trgovcev z ljudmi. Na splošno se je čezmejno sodelovanje prek Eurobola in Eurojusta izboljšalo. V letih 2016 in 2017 je bilo 2 476 novih primerov, Eurobolu pa je bilo poslanih 8 411 novih operativnih sporočil. V letih 2014 in 2015 je bilo znotraj Eurojusta oblikovanih več skupnih preiskovalnih skupin.

Kljub majhnemu povečanju v zadnjih letih pa splošna raven kazenskih pregonov in obsodb ostaja zelo nizka. Ker so take preiskave kompleksne, pogosto ni dovolj dokazov za uspešen kazenski pregon in predložitev zadeve sodišču. Posledično so storilci obtoženi drugih kaznivih dejanj, kot so pranje denarja ali kazniva dejanja, povezana s prostitucijo.

Opaža se, da sta se povečala ozaveščenost o finančnih preiskavah in njihovo izvajanje ter da so bili sprejeti ukrepi za učinkovitejšo izvedbo preiskav. Eurojust v svoji analizi 28 zadev poroča<sup>17</sup>, da so se s 75 % teh zadev ukvarjale skupne preiskovalne ekipe, ki so obravnavale tudi vprašanja, kot so preiskave pranja denarja in sledenje denarnim tokovom. Poročal je tudi o večji in boljši uporabi zamrznitve, zaplembe in odvzema premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, ter o tem, da so bila taka sredstva uporabljena za podporo žrtvam.

Civilna družba je v svojih prispevkih poudarila, da je treba prednost dati preiskavam in kazenskemu pregonu trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja ter obravnavati pretirano breme, ki je naloženo žrtvam v povezavi z njihovim pričanjem, pa tudi trajanje kazenskih postopkov.

**Komisija dejavno podpira nacionalne organe pri osredotočanju na izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti preiskav in kazenskega pregona z ukrepi, s katerimi lahko sledijo denarju in dobičkom iz trgovine z ljudmi, ter pri inkriminaciji oseb, ki uporabljajo storitve žrtev.**

## **3. Skupno ukrepanje in čezmejno sodelovanje**

Veriga organiziranih kriminalnih združb pogosto presega nacionalne meje, zaradi česar je v preiskavah potrebno nadnacionalno sodelovanje.

Agencije EU in države članice poročajo o večjem čezmejnem sodelovanju in skupnih preiskavah, pri čemer se je povečalo tudi število skupnih preiskovalnih skupin, vzpostavljenih z državami, ki niso članice EU, zlasti državami Zahodnega Balkana. Države članice

<sup>17</sup> Eurojust, poročilo z naslovom „Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012–2016“ (Izvajanje akcijskega načrta Eurojusta za boj proti trgovini z ljudmi za obdobje 2012–2016), 2017.

poudarjajo, da je treba okrepiti mednarodno sodelovanje in usklajevanje med zadevnimi obveščevalnimi službami, organi kazenskega pregona, tožilstvi in pravosodnimi organi, da bi se okrepila izmenjava informacij in poenostavile preiskave.

**Države članice bi morale še naprej krepiti nadnacionalno sodelovanje organov kazenskega pregona in pravosodnih organov. Sodelovanje z državami, ki niso članice EU, je treba še nadalje izboljševati s krepitvijo zmogljivosti za skupne preiskovalne skupine.**

#### **4. Ozaveščanje, usposabljanje in veriga trgovanja z ljudmi**

V državah članicah poteka vrsta pobud, vključno z ukrepi za ozaveščanje, tečaji usposabljanja, zakonodajnimi ukrepi in drugimi vrstami usmerjanja<sup>18</sup>. Države članice sodelujejo z organizacijami civilne družbe na področju usposabljanja, uporabljajo pa tudi mreže EU, kot je Evropska mreža institucij za izobraževanje v pravosodju ali Agencija Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (CEPOL).

Kampanje ozaveščanja v državah članicah so usmerjene v povpraševanje po storitvah, ki jih morajo opravljati žrtve trgovine z ljudmi, o njihovi uspešnosti pa so bile izmenjane le omejene informacije. Hkrati se organizacije civilne družbe osredotočajo na potrebo po kampanjah ali izobraževalnih programih, namenjenih odvratanju od povpraševanja po spolnem izkoriščanju, in pozivajo h kampanjam ozaveščanja, usmerjenim k strankam.

Države članice poročajo, da so sprejele pravne in druge ukrepe za obravnavo odgovornosti pravnih oseb v širši verigi trgovanja z ljudmi, vključno s sodelovanjem z zasebnim sektorjem.

**Ukrepi za ozaveščanje in usposabljanje bi morali biti ciljno usmerjeni in namenjeni doseganju konkretnih rezultatov, zlasti za preprečevanje kaznivih dejanj. Države članice so spodbujene, naj bolje merijo njihov učinek. Prevzemanje odgovornosti do žrtev pomeni tudi zagotavljanje, da bodo podjetja odgovarjala za svoje ukrepanje ali neukrepanje.**

#### **IV. DOSTOP DO PRAVNEGA VARSTVA IN UVELJAVLJANJE PRAVIC ŽRTEV**

Na podlagi prava EU je bil vzpostavljen celovit okvir za pomoč, podporo in zaščito žrtev, ko te uveljavljajo svoje pravice, vendar še vedno obstajajo ovire za njegovo izvajanje<sup>19</sup>.

Države članice poročajo, da tesneje sodelujejo z organizacijami civilne družbe, pri čemer pa civilna družba poudarja, da je treba formalizirati postopke za olajšanje, spodbujanje in izboljšanje izmenjave informacij med vsemi udeleženiimi akterji.

Direktiva o boju proti trgovini z ljudmi krepila pravila o zaščiti in pomoči žrtvam, določena v Direktivi 2004/81/ES o začasnih dovoljenjih za prebivanje. Vendar so države članice od zadnjega poročila Komisije o izvajanju iz leta 2014 sprejele le omejeno število ustreznih

<sup>18</sup> Pravna obveznost držav članic v skladu s členom 18(3) direktive o boju proti trgovini z ljudmi.

<sup>19</sup> V sporočilu Komisije o prenosu je bilo ugotovljeno, da so si nacionalni organi zelo prizadevali za prenos direktive v nacionalno zakonodajo, vendar je še vedno veliko možnosti za izboljšave, zlasti kar zadeva zaščito in podpirne ukrepe. Poročilo Evropske komisije o oceni, v kolikšni meri so države članice sprejele potrebne ukrepe za izpolnitev določb Direktive 2011/36/EU v skladu s členom 23(1), COM(2016) 722 final.

zakonodajnih pobud<sup>20</sup>, ki so predvsem namenjene krepitvi pravne varnosti žrtev in izboljšanju delovanja mehanizma dovoljenj za prebivanje<sup>21</sup>.

### **1. Identifikacija žrtev trgovine z ljudmi**

V prvem sporočilu o napredku je navedeno, da žrtve ne morejo uveljavljati svojih pravic, ker niso bile kot take identificirane ali niso bile pravilno napotene. Po navedbah držav članic se raven praga, ki je uporabljena za prvo identifikacijo žrtev, in trajanje postopkov v EU zelo razlikujeta. Države članice poudarjajo tudi vlogo lokalnih organov pri identifikaciji žrtev. Posebej zahtevna je identifikacija žrtev v mešanih migracijskih tokovih in postopkih mednarodne zaščite, tudi v primerih, ko so bile žrtve izkoriščane zunaj pristojnosti države članice.

O učinku ukrepov za identifikacijo, pomoč, podporo in zaščito žrtev so na voljo omejene informacije. Organizacije civilne družbe poročajo o težavah v azilnih postopkih in pri izdaji dovoljenj za prebivanje žrtvam trgovine z ljudmi, ki niso državljani EU.

Kljub tem izzivom pa države članice menijo, da je bil dosežen napredek pri identifikaciji žrtev, tudi zaradi boljšega sodelovanja med različnimi udeleženi nacionalnimi organi in sektorji ter čezmejnega sodelovanja.

**Zgodnja identifikacija žrtev trgovine z ljudmi prek nacionalnih sistemov za napotitev, ki bi morali vključevati azilne sisteme, je ključna za preprečevanje kaznivih dejanj in zaščito žrtev.**

### **2. Nacionalni in nadnacionalni mehanizmi za napotitev**

V državah članicah je bilo vzpostavljenih veliko formaliziranih ali neformaliziranih nacionalnih sistemov za napotitev, države članice pa si prizadevajo zagotoviti bolj nemoteno in učinkovitejše delovanje mehanizmov.

Države članice poročajo o boljšem nadnacionalnem sodelovanju, tudi z državami, ki niso članice EU, mednarodnimi organizacijami in civilno družbo. Poleg tega priznavajo, da se je zaradi sodelovanja in uveljavljenih mrež skrajšalo trajanje postopkov, pri čemer izpostavljajo finančno podporo EU.

Organizacije civilne družbe opozarjajo na trajne pomanjkljivosti pri zagotavljanju multidisciplinarnega pristopa. Opozarjajo tudi na ne vključevanje civilne družbe, pomanjkanje ustreznega usposabljanja in krepitve zmogljivosti za vse udeležene akterje ter neenotnost v odločitvah, povezanih z napotitvijo žrtev.

Komisija je v skladu s sporočilom iz leta 2017 začela izvajati študijo o pregledu delovanja nacionalnih in nadnacionalnih mehanizmov držav članic za napotitev.

### **3. Pomoč žrtvam trgovine z ljudmi in njihova zaščita**

Čeprav države članice poročajo o izboljšavah pri pomoči, podpori in zaščiti žrtev ter o pospešitvi postopkov, pa žrtve nimajo vedno zagotovljenega brezpogojnega in učinkovitega dostopa do teh pravic. Izboljšave vključujejo uporabo sodobnih tehnologij za preprečevanje sekundarne viktimizacije v kazenskih postopkih ter vzpostavitev zatočišč in primernih nastanitvev za žrtve.

<sup>20</sup> COM(2014) 635.

<sup>21</sup> Več informacij o uporabi zadevne direktive je na voljo v Prilogi I k delovnemu dokumentu služb Komisije.

Izziv ostaja identifikacija otrok, ki so žrtve trgovine z ljudmi, in pomoč tem otrokom pri uveljavljanju njihovih pravic, ne glede na njihovo državo izvora. Države članice poročajo o posebnih postopkih, vključno na podlagi zakonodaje, za obravnavo trgovine z otroki tudi v mešanih migracijskih tokovih. Organizacije civilne družbe poudarjajo, da se je treba osredotočiti na zagotavljanje ustreznega strokovnega znanja, usposabljanja in krepitev zmogljivosti za vse zadevne akterje, vključno s skrbniki ter socialnimi in zdravstvenimi delavci.

Komisija je državam članicam priporočila, naj okrepijo zaščito otrok migrantov.

#### **4. Odškodnine žrtvam in načelo nekaznovanja**

Zaradi kompleksnosti in razlik v nacionalnih shemah odškodnin ter zaradi različnih zneskov plačila odškodnin v državah članicah je odškodnine žrtvam pogosto težko izplačati. Nekatere države članice poročajo, da so žrtve prejele odškodnine. Vendar pa civilna družba v svojih prispevkih opozarja na težave zlasti za žrtve trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja, ki ne morejo izpolniti zahtev glede predložitve dokazov o preverljivih izdatkih ali izgubi zaposlitve.

V zvezi z nekaznovanjem države članice Komisiji niso predložile dovolj informacij. Kot poroča civilna družba v svojih prispevkih, obstaja zlasti pri žrtvah trgovine z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja in prisilne kriminalne dejavnosti veliko tveganje, da bodo kaznovane za kazniva dejanja, v katera so bile prisiljene.

**Države članice so spodbujene k uveljavljanju nacionalne zakonodaje z zagotavljanjem orodij, ki bodo žrtvam omogočala dostop do odškodnin, vključno z ustreznim usposabljanjem in krepitvijo zmogljivosti za zadevne strokovne delavce.**

#### **V. USKLAJEN IN KONSOLIDIRAN ODZIV ZNOTRAJ EU IN ZUNAJ NJE**

Koordinator EU za boj proti trgovini z ljudmi zagotavlja strateško usmeritev za skladne politike znotraj EU ter s stranmi zunaj EU. V sporočilu iz leta 2017 je kot prednostna naloga navedeno oblikovanje usklajenega in konsolidiranega odziva v EU in zunaj nje<sup>22</sup>.

Na podlagi sporočila iz leta 2017 je deset agencij EU podpisalo skupno izjavo o zavezi sodelovanja v boju proti trgovini z ljudmi<sup>23</sup>. Nacionalni organi so koordinatorja EU za boj proti trgovini z ljudmi povabili, naj izvede obiske držav, in opravljene so bile številne izmenjave z vladnimi in nevladnimi deležniki. Poleg tega so se začele izvajati tri študije, načrtovane v sporočilu iz leta 2017<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Tak usklajen in konsolidiran odziv se dosega s sodelovanjem z mrežo nacionalnih poročevalcev na ravni EU ali enakovrednih mehanizmov; platformo civilne družbe EU za boj proti trgovini z ljudmi ter institucijami EU (znotraj Evropske komisije ter z Evropskim parlamentom in Svetom EU) in agencijami EU, vključno z agencijami na področju pravosodja in notranjih zadev, ter tudi s strateškimi mednarodnimi partnerji v večstranskih procesih.

<sup>23</sup> Na voljo na naslovu: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en).

<sup>24</sup> 1) Študija o pregledu delovanja nacionalnih in nadnacionalnih mehanizmov držav članic za napotitev, 2) študija o gospodarskih, socialnih in človeških stroških trgovine z ljudmi ter 3) študija o učinku pristopa EU k boju proti trgovini z ljudmi za namene spolnega izkoriščanja. Javni razpis je na voljo na spletišču: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>.

Obstajajo številne zunanje politike, partnerstva in dialogi z državami, ki niso članice EU, ki obravnavajo trgovino z ljudmi, kot so procesa iz Kartuma in Rabata, nadaljnji ukrepi na podlagi skupnega akcijskega načrta iz Vallette in skupne projektne skupine Afriške unije, Evropske unije in Združenih narodov ter tudi prek misij in operacij SVOP. Poleg tega je EU v državah, ki niso članice EU, s sredstvi iz instrumentov za zunanje financiranje podprla številne ukrepe za boj proti trgovini z ljudmi.

Dodelitev sredstev EU na področju politike boja proti trgovini z ljudmi je bila proučena v okviru celovitega pregleda politike, ki ga je izvedla Komisija<sup>25</sup>. Komisija še naprej objavlja razpise za zbiranje predlogov za obravnavo trgovine z ljudmi v okviru Sklada za notranjo varnost ter Sklada za azil, migracije in vključevanje. Sredstva EU so bila v nacionalnih programih dana na voljo v okviru deljenega upravljanja in v obliki neposrednih nepovratnih sredstev. Veliko držav članic v svojih poročilih za pobude na področju boja proti trgovini z ljudmi za obdobje 2014–2017 navaja nacionalna sredstva ali sredstva EU. Določbe o financiranju EU v podporo politike boja proti trgovini z ljudmi so bile vključene v predloge Komisije za pravila v zvezi z večletnim finančnim okvirom za obdobje 2021–2027<sup>26</sup>. Nacionalno financiranje je namenjeno ukrepom v zvezi z vprašanji, kot sta pomoč in podpora žrtvam, vendar države članice poročajo, da je točne zneske težko oceniti. Organizacije civilne družbe obžalujejo, da je finančna podpora za programe za podporo žrtvam na nacionalni ravni omejena in ni dovolj vzdržna.

**Komisija države članice spodbuja, naj službam za podporo žrtvam dodelijo dovolj sredstev ter trgovino z ljudmi obravnavajo kot hudo in organizirano kaznivo dejanje. V zvezi s tem so države članice nadalje spodbujene, naj čim bolj izkoristijo financiranje v okviru deljenega upravljanja in razpoložljiva neposredna nepovratna sredstva, ki jih Komisija zagotavlja z različnimi instrumenti financiranja.**

## **VI. SKLEPI**

Informacije, na katerih temelji to poročilo, kažejo na določene izboljšave, zlasti v zvezi s čezmejnimi sodelovanjem, sodelovanjem s civilno družbo, uporabo finančnih preiskav, vzpostavitvijo skupnih preiskovalnih skupin ter razvojem nacionalnih in nadnacionalnih mehanizmov za napotitev.

Kljub temu pa trgovina z ljudmi ostaja kaznivo dejanje, za katerega je značilno, da storilci in osebe, ki izkoriščajo žrtve, ostanejo nekaznovani. Ugotovitve tega poročila ne kažejo na zmanjšanje trgovine z ljudmi. Iz analize podatkov je nadalje razvidno, da se v večji meri identificirajo žrtve prednostnih oblik izkoriščanja, tj. da se v ospredje ukrepanja postavljajo določene kategorije žrtev, druge pa so deležne manj pozornosti. Informacije držav članic kažejo, da so kompleksnosti trajne in da na ključnih področjih ni dovolj napredka. Države članice morajo zato kot prioriteto določiti sprejetje vseh potrebnih ukrepov.

Države članice so nadalje spodbujene, naj sprejmejo odločne ukrepe in izvedejo celovito strategijo, ki bo zajemala vse vidike verige trgovanja z ljudmi, tako da se bodo borile proti nekaznovanju in spodbujale zmanjšanje povpraševanja, tudi z inkriminacijo oseb, ki zavestno uporabljajo storitve žrtev trgovine z ljudmi. Žrtve imajo v okviru prava EU še vedno omejen dostop do pravic do zaščite in podpore, odškodnine in nekaznovanja.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study\\_on\\_comprehensive\\_policy\\_review.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf).

<sup>26</sup> [https://publications.europa.eu/sl/web/general-publications/eu\\_budget\\_for\\_the\\_future](https://publications.europa.eu/sl/web/general-publications/eu_budget_for_the_future) in [https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals\\_sl](https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_sl).

Nizko število obsodb in kazenskih pregonov skupaj s številom žrtev v EU kaže, da je treba še naprej krepiti identifikacijo žrtev, preiskovanje in pregon, zbiranje in izboljševanje evidentiranja in registriranja podatkov, čezmejno sodelovanje in ozaveščanje.

Komisija je naredila številne korake za obravnavo trgovine z ljudmi in izvedla veliko konkretnih ukrepov iz sporočila iz leta 2017 ter bo še naprej na vse možne načine zagotavljala pomoč, tudi s finančno podporo za razvoj politike in operativnih ukrepov za izkoreninjenje trgovine z ljudmi.