



H R V A T S K I S A B O R

Odbor za europske poslove

KLASA: 022-03/23-01/47

URBROJ: 6521-31-23-01

Zagreb, 24. ožujka 2023.

D.E.U. br. 23/010

**ODBOR ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVA
NACIONALNIH MANJINA
Predsjednik Milorad Pupovac**

**ODBOR ZA PRAVOSUĐE
Predsjednik Mišel Jakšić**

Poštovani predsjednici odbora,

Odbor za europske poslove na temelju članka 154. stavka 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora prosljeđuje na razmatranje Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i Odboru za pravosuđe stajalište o dokumentu Europske unije iz Radnog programa za razmatranje stajališta Republike Hrvatske za 2023. godinu:

**Stajalište Republike Hrvatske o
Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive
2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava
COM (2022) 732**

koje je Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom KLASA: 022-03/23-07/111, URBROJ: 50301-21/06-23-3 na sjednici održanoj 14. ožujka 2023.

Predmetni Prijedlog direktive je Europska komisija objavila 19. prosinca 2022., u sklopu glavnog cilja „Promicanje europskog načina života“, te je u tijeku njegovo donošenje u Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije.

U skladu s člankom 154. stavkom 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora, molim vas da Odboru za europske poslove dostavite mišljenje o Stajalištu Republike Hrvatske najkasnije do 28. travnja 2023.

S poštovanjem,

**PREDSJEDNIK ODBORA
Domagoj Hajduković**

U prilogu: - Stajalište Republike Hrvatske o COM (2022) 732
- COM (2022) 732
Na znanje: Informacijsko-dokumentacijska služba (INFODOK)

PRIJEDLOG OKVIRNOG STAJALIŠTA RH

Naziv dokumenta (na hrvatskom i engleskom):

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims

Brojčana oznaka dokumenta Vijeća: 16322/22 INIT, ADD1, ADD2, ADD3, ADD4, ADD5, 5964/23

Nadležno TDU za izradu prijedloga stajališta (nositelj izrade stajališta) i ustrojstvena jedinica:

Nadležno tijelo državne uprave: Ministarstvo pravosuđa i uprave

Ustrojstvena jedinica: Uprava za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju i sprječavanje korupcije, Uprava za kazneno pravo

Druga tijela državne uprave, agencije i javne ustanove uključene u izradu Prijedloga okvirnog stajališta:

DORH, MUP, MROSP, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina

Nadležna služba u MVEP-u (Sektor za COREPER II):

Služba za pravosuđe i unutarnje poslove

Nadležna radna skupina Vijeća EU:

Radna skupina COPEN

Osnovne sadržajne odredbe zakonodavnog prijedloga:

Preambula - Kako bi se odgovorilo na nova kretanja u području trgovine ljudima te kako bi se uklonili nedostaci koje je utvrdila Komisija, i kako bi se dodatno pojačala nastojanja da se suzbije ova vrsta kriminala, nužno je izmijeniti Direktivu 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP (Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima - dalje: Direktiva). Utvrđene prijetnje i trendovi koji zahtijevaju donošenje novih pravila posebno se odnose na načine djelovanja trgovaca ljudima, uključujući počinjenje ili omogućivanje kaznenih djela trgovine ljudima upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Utvrđeni nedostaci kaznenopravnog odgovora koji zahtijevaju prilagodbu pravnog okvira odnose se na kaznena djela trgovine ljudima počinjena u interesu pravnih osoba, na sustav prikupljanja podataka i na nacionalne sustave usmjerene na rano otkrivanje žrtava te pomoć i podršku žrtvama. Nužno je uključiti prisilni brak i nezakonito posvajanje u oblike iskorištavanja koji su izričito navedeni u Direktivi i osigurati da države članice u svojim nacionalnim pravnim sustavima rješavaju najširi raspon oblika iskorištavanja, u mjeri u kojoj ispunjavaju temeljne elemente trgovine ljudima. Informacijska tehnologija također otežava pravovremeno otkrivanje kaznenog djela i otkrivanje žrtava i počinitelja. Stoga je važno izričito uključiti internetsku dimenziju kaznenog djela u pravni okvir.

Potrebno je ojačati režim sankcija protiv pravnih osoba proporcionalnim obveznim pristupom.

Uvođenje formalnih nacionalnih mehanizama upućivanja i imenovanje nacionalnih kontaktnih točaka za upućivanje žrtava ključne su mjere za poboljšanje prekogranične suradnje. Kako bi se dodatno ojačali i uskladili naponi kaznenog pravosuđa u smanjenju potražnje u državama članicama, važno je kriminalizirati korištenje usluga čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovine ljudima.

Članak 1. - u Direktivu o suzbijanju trgovanja ljudima dodaju se oblici iskorištavanja kao što su prisilan brak i nezakonito posvajanje, djela počinjena uporabom informacijske i komunikacijske tehnologije, uvode se obvezne sankcije za pravne osobe, umjesto dosadašnjih neobvezatnih, uvodi se izričita referenca na direktivu o povratu i oduzimanju imovine (koja je u fazi donošenja) koja će biti primjenjiva i na ovaj prijedlog izmjene Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima, uvodi se obveza država članica da uspostave nacionalni mehanizam upućivanja kako bi se dodatno uskladile njihove strukture i prakse u pogledu upućivanja žrtava na odgovarajuće sustave pomoći i potpore, utvrđuje se novo kazneno djelo koje se odnosi na korištenje usluga koje su predmet iskorištavanja sa znanjem da je osoba žrtva trgovanja ljudima, uvodi se zahtjev da Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću 5 godina nakon isteka roka za transpoziciju u kojem se procjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele potrebne mjere za usklađivanje s novim pravilima, predlaže se uvođenje obveze da države članice svake godine prikupljaju podatke o trgovanju ljudima i izvješćuju Komisiju o njima te se specificira vrsta podataka koji se prikupljaju.

Članak 2. - Države članice trebaju uskladiti svoje zakonodavstvo s Direktivom najkasnije do godine dana nakon stupanja na snagu.

Članak 3. - Direktiva stupa na snagu 20 dana nakon objave u Službenom glasilu.

Članak 4. - Ova je Direktiva upućena državama članicama u skladu s Ugovorima.

Razlozi za donošenje i pozadina objave zakonodavnog prijedloga:

Ovim se prijedlogom utvrđuje niz mjera za poboljšanje sprječavanja i suzbijanja trgovanja ljudima te za zaštitu njegovih žrtava koji se temelje na pravnom okviru Europske unije, odnosno na Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima. Ova ciljana revizija Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima nastoji riješiti brojne izazove koji su se pojavili od 2011. godine. Komisija je donijela Strategiju EU-a za borbu protiv trgovanja ljudima za razdoblje 2021.-2025. godine, utemeljenu na multidisciplinarnom i sveobuhvatnom pristupu, kojom se utvrđuju detaljne mjere za poboljšanje provedbe relevantnih odredaba Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima.

Trgovanje ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja kontinuirano je najčešći oblik iskorištavanja u EU-u koji obuhvaća više od polovice svih žrtava i uglavnom pogađa žene i djevojčice. Trgovanje ljudima u svrhu izrabljivanja radnika drugi je najčešći oblik trgovanja ljudima u EU-u. Međutim, trgovanje u druge svrhe s vremenom je postalo sve izraženije, kako u pogledu oblika iskorištavanja koji su već uključeni u Direktivu o suzbijanju trgovanja ljudima (prosjačenje, iskorištavanje kriminalnih aktivnosti i uklanjanje organa) tako i u pogledu oblika koji nisu izričito navedeni u ovoj Direktivi (uključujući prisilni brak i nezakonito posvojenje). Ukupan postotak navedenih drugih svrha iskorištavanja čini više od 10 % svih žrtava. Ovim se prijedlogom nastoji proširiti popis oblika iskorištavanja izričito navedenih u Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima kako bi se uključili prisilni brakovi i nezakonito posvojenje.

Napredak u tehnologiji omogućuje trgovcima ljudima da regrutiraju, oglašavaju i iskorištavaju žrtve na daljinu te da dijele eksploatacijske materijale na internetu. Ovim se prijedlogom nastoje riješiti izazovi koje predstavlja sve veća digitalizacija trgovanja ljudima i poboljšati kaznenopravni odgovor na kaznena djela potpomognuta tehnologijom. Ovim se prijedlogom nastoji poboljšati kaznenopravni odgovor na kaznena djela trgovanja ljudima počinjena u korist pravnih osoba zamjenom neobveznog režima sankcija dvama različitim obveznim režimima koji se primjenjuju u slučaju standardnih kaznenih djela i kvalificiranih teških kaznenih djela.

Ovim se prijedlogom nastoji osigurati da sve države članice zakonima i drugim propisima uspostave nacionalni mehanizam upućivanja kako bi se dodatno uskladile njihove strukture i prakse u pogledu upućivanja žrtava na odgovarajuće sustave pomoći i potpore. To će također biti prvi korak prema uspostavi europskog referentnog mehanizma.

Kako bi se smanjila potražnja za uslugama kojima se potiču svi oblici iskorištavanja, utvrđena zakonodavna mjera jest da se kao kazneno djelo utvrdi korištenje usluga koje su predmet iskorištavanja uz znanje da je u uslugu uključena osoba žrtva kaznenog djela trgovanja ljudima.

Prijedlog također uvažava činjenicu da je kazneno pravo samo dio odgovora za postizanje prevencije te da bi i dalje trebalo razvijati aktivnosti obrazovanja, osposobljavanja i podizanja svijesti.

Trgovanje ljudima složeno je kazneno djelo. Kako bi se to pitanje riješilo na odgovarajući način, ključno je osloniti se na koherentne i pouzdane podatke. Slično kao i u drugim područjima kriminala, procjenjuje se da važan broj slučajeva trgovine ljudima nije prijavljen. Cilj je ovog prijedloga zahtijevati od država članica da svake godine prikupljaju podatke o trgovanju ljudima i dostavljaju ih Komisiji te da dodatno usklade prikupljanje podataka kako bi se poboljšala njihova kvaliteta i ubrzalo objavljivanje izvješća o podacima.

Ovim se prijedlogom izmjenjuje Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima. Stoga se prijedlog temelji na članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji su ujedno pravne osnove i Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima.

Komisija je provela evaluaciju Direktive, koja je bila jedna od ključnih mjera predviđenih u Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima za razdoblje 2021. - 2025. godine. Evaluacijom je utvrđeno da je Direktiva bila djelotvorna u sprečavanju i borbi protiv trgovanja ljudima te u poboljšanju zaštite žrtava tog kaznenog djela.

Međutim, ipak je potrebno dodatno riješiti niz izazova. Gospodarski pad uzrokovan pandemijom bolesti COVID-19 i energetsom krizom mogao bi povećati potražnju za jeftinom radnom snagom i seksualnim uslugama, što potiče prisilni rad i seksualno iskorištavanje. Ratovi, posebno ruska vojna agresija na Ukrajinu, povećavaju mogućnosti trgovaca ljudima da iskoriste ranjiv položaj ljudi, posebno žena i djece koji bježe iz svoje zemlje.

Status zakonodavnog akta:

Do sada su održana dva sastanka radne skupine: 18. i 19. siječnja 2023. i 17. veljače 2023. Predsjedništvo se nada postizanju općeg pristupa u lipnju 2023. godine.

Stajalište RH:

Republika Hrvatska podržava ciljeve koji se nastoje postići Prijedlogom direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava. Prijedlog uvodi korisna poboljšanja u odnosu na prvobitnu direktivu, posebno u kontekstu kriminaliziranja određenih radnji na štetu žrtava. Revidira se i niz mjera za bolju prevenciju i borbu protiv trgovanja ljudima te bi ta izmjena trebala pridonijeti boljoj zaštiti žrtava ovih kaznenih djela.

Napominjemo kako su neke od predloženih izmjena već dio zakonodavnog okvira Republike Hrvatske koji uređuje ovo kompleksno područje te se adekvatno primjenjuju od strane nadležnih tijela.

U odnosu na **članak 1. Prijedloga:**

- **U odnosu na izmjene članka 2. stavka 3. Direktive 2011/36/EU** ukazujemo kako su u nacionalnom zakonodavstvu oba kaznena djela kriminalizirana kroz odredbu članka 106. Kaznenog zakona („...sklapanje nedozvoljenog ili prisilnog braka...ili za nezakonito posvojenje“).

Ne smatramo nužnim da se u uvodnim odredbama pojasne pojmovi „prisilni brak“ i „nezakonito posvojenje“, s obzirom da Kazneni zakon već iste propisuje kao samostalno kazneno djelo.

- **U odnosu na novi članak 2.a Direktive 2011/36/EU**, koji sadrži izričito upućivanje na internetsku dimenziju u Direktivi 2011/36/EU, potrebna su dodatna pojašnjenja Komisije u pogledu načina počinjenja kaznenog djela trgovine ljudima.

Naime, kako se pojašnjava u Prijedlogu direktive, cilj je odredbe osigurati da se internetska dimenzija kaznenog djela uzme u obzir za svaki element kaznenih djela trgovine ljudima, međutim zanima nas na koji način je navedeno zamišljeno ako postoji mogućnost da nisu svi elementi tog kaznenog djela počinjeni upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija (primjerice osobu se može vrbovati putem interneta, ali neki od ostalih elemenata kaznenog djela ostaju izvan domene interneta - prijevoz, otmica i sl.).

- **U odnosu na izmjene članka 6. Direktive 2011/36/EU**, kojim se uvodi obvezni režim sankcija za pravne osobe, slažemo se s većinom država članica EU da je potrebno omogućiti fleksibilnost i pravo izbora država članica EU prilikom transpozicije ove odredbe u nacionalno zakonodavstvo. Također, slažemo se da je potrebno uzeti u obzir i druge EU instrumente kojima se regulira sankcioniranje pravnih osoba.

U odnosu na 3 ponuđene opcije iz dokumenta 5964/23, podržavamo raspravu u smjeru opcije 2) kojom bi ostala u primjeni izvorna odredba članka 6. Direktive.

U odnosu na predloženu izmjenu postojeće odredbe **članka 11. točke 4. Direktive 2011/36/EU** kojom se od država članica zahtjeva uspostava nacionalnih referalnih mehanizama te uspostava nacionalne kontaktne točke za žrtve trgovanja ljudima, podržavamo ovaj prijedlog. Republika Hrvatska je od 2002. godine pristupila izgradnji nacionalnog referalnog sustava suzbijanja trgovanja ljudima. Danas, nacionalni referalni sustav suzbijanja trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj uključuje aktivan rad velikog broja tijela državne uprave i nevladinih organizacija i to kroz djelovanje Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima, Operativnog tima Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima i nacionalnog koordinatora za suzbijanje trgovanja ljudima. Nacionalnim odborom predsjedava potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske zadužen za društvene djelatnosti i ljudska prava, a zamjenik predsjednika je nacionalni koordinator za suzbijanje trgovanja ljudima. Operativni tim za suzbijanje trgovanja ljudima osnovan je radi brzog i učinkovitog rješavanja problema koji se javljaju u konkretnim slučajevima te se sastaje jednom mjesečno, a predsjedava mu nacionalni koordinator za suzbijanje trgovanja ljudima. Nacionalni koordinator za suzbijanje trgovanja ljudima koordinira rad tijela koja djeluju na području suzbijanja trgovanja ljudima te je član međunarodnih mreža nacionalnih koordinatora, čime se potiče transnacionalna borba protiv trgovanja ljudima (mreže nacionalnih izvjestitelja i ekvivalentnih mehanizama Europske unije, neformalne mreže nacionalnih koordinatora Jugoistočne Europe).

- **U odnosu na novi članak 18.a Direktive 2011/36/EU**, kojim se utvrđuju nova kaznena djela korištenja uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva trgovine ljudima, ukazujemo kako je Republika Hrvatska među 8 država članica EU koje kriminaliziraju svjesno korištenje usluga osobe koja je žrtva trgovine ljudima (čl. 106. st. 4. KZ-a).

Vezano uz predloženu **odredbu članka 19.a Direktive 2011/36/EU** o uvođenju obveze za države članice da svake godine prikupljaju i prijavljuju podatke o trgovanju ljudima Komisiji, uključujući određivanje pokazatelja za takvo prikupljanje podataka, podržavamo ovaj prijedlog.

Stajališta DČ, EP i EK:

Na sastanku u siječnju 2023. godine države članice su iznijele svoja preliminarna zapažanja, pri čemu se najviše problematizirao članak koji propisuje obvezne sankcije za pravne osobe te članak koji zahtjeva prikupljanje vrlo detaljnih i mnogobrojnih statističkih podataka na godišnjoj razini.

Europska komisija je navela kako je evaluacija Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima obuhvatila razdoblje od travnja 2013. godine do ožujka 2022. godine te je pokazala kako ova Direktiva predstavlja suštinski pravni okvir za kriminalizaciju, istragu i kazneni progon, no nije u potpunosti ispunila svoj potencijal. Razina svjesnosti i uloga privatnog sektora bi se trebala povećati, a prostor za napredak moguć je i u pogledu operativne suradnje i razmjene podataka, pri čemu je Europska komisija istaknula da u potonjem već pomažu Europol i Eurojust.

U odnosu na članak 1. Prijedloga (izmjena čl. 2. st. 3. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima) Francuska je zatražila pojašnjenje pojma „*nezakonitog posvajanja*“ obzirom da operativni aspekt može podrazumijevati otmicu djeteta i nudenje posvajanja djeteta putem krivotvorenih dokumenata, stoga je predložila propisivanje konkretnih elemenata navedenog kaznenog djela. Luksemburg je predložio, vezano uz prisilni brak, da se uvrsti referenca na nacionalnu definiciju braka, sukladno građanskom pravu svake države članice, jer pojedine države članice priznaju i istospolne brakove. Estoniju je zanimalo tko sve potpada pod krug počinitelja nezakonitog posvajanja (djelatnik agencije za posvajanje, posvojitelji). Europska komisija je potvrdila kako definicija braka spada u nadležnost država članica. Pojasnila je da pod kazneno djelo nezakonitog posvajanja u okviru trgovine ljudima potpada otmica djece, prisila roditelja, uvjeravanje roditelja da je dijete rođeno mrtvo, odnosno oduzimanje djeteta putem bilo kakvih lažnih informacija, obećanja ili podmićivanja. Austrija, Belgija, Španjolska, Hrvatska, Litva, Njemačka, Češka, Nizozemska, Slovenija, Slovačka i Irska su pozdravile prepuštanje definicija nacionalnim zakonodavstvima. Hrvatska smatra da nije nužno uvrštavati dodatna pojašnjenja u uvodne izjave budući da njezino zakonodavstvo već propisuje ta dva kaznena djela i kao samostalna kaznena djela. Dansku, Austriju, Belgiju, Finsku, Poljsku, Grčku, Njemačku, Češku i Nizozemsku je zanimalo predstavlja li nezakonito posvajanje iskorištavanje samo po sebi ili je potreban još neki dodatni element, odnosno koja je poveznica tog (inače samostalnog) kaznenog djela i trgovanja ljudima. Hrvatska je istaknula kako je u svojem nacionalnom zakonodavstvu kriminalizirala oba kaznena djela kroz odredbu članka kojim se kriminalizira trgovanje ljudima. Litva, Češka, Portugal i Slovačka su također izvijestili kako su predloženi oblici iskorištavanja već dijelom njihovih kaznenih zakonodavstava. Pravna služba vijeća je istaknula kako izostanak definicije braka u Prijedlogu omogućava državama članicama da navedeno kazneno djelo prošire i na registrirana partnerstva. Europska komisija je istaknula kako se nijedno kazneno djelo ne može automatski smatrati jednim od oblika iskorištavanja u svrhu trgovine ljudima te podsjetila na tri uvjeta koji čine definiciju kaznenih djela koja se odnose na trgovanje ljudima iz čl. 2. Direktive (specifično postupanje, sredstvo i svrha). Švedsko predsjedništvo je zaključio kako većina država članica podržava predmetni članak, dok manja skupina država članica oklijeva, odnosno traži daljnja pojašnjenja i praktične primjere.

U odnosu na čl. 1. Prijedloga - novi članak 2.a Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima - države članice su izrazile protivljenje izričitom propisivanju upotrebe informacijskih ili komunikacijskih tehnologija kao načina počinjenja kaznenog djela trgovanja ljudima budući da je trenutni tehnološki neutralan izričaj u skladu s njihovim nacionalnim zakonodavstvima.

Rumunjska je navela kako se ne protivi predmetnom članku, no istaknula je da njeno nacionalno zakonodavstvo ne čini razliku je li određeno kazneno djelo počinjeno online ili offline, stoga ju je zanimalo je li potrebno uvoditi posebnu odredbu za ispunjenje cilja predmetnog članka (Latvija, Hrvatska, Španjolska, Francuska, Estonija, Austrija). Bugarska je upozorila kako bi se predmetnim člankom mogao stvoriti dojam da takva kaznena djela dosad nisu bila u području primjene Direktive, što nije točno (Latvija, Španjolska, Francuska, Portugal, Luksemburg). Hrvatska je zatražila dodatna pojašnjenja glede konkretnog načina počinjenja takvih kaznenih djela. Naime, cilj odredbe je osigurati da se internetska dimenzija kaznenog djela uzme u obzir za svaki element kaznenih djela trgovine ljudima, no postoji velika mogućnost da ne budu svi elementi tog kaznenog djela počinjeni upotrebom informacijsko-komunikacijskih tehnologija (osobu se može vrbovati putem interneta, ali ostali elementi, poput otmice i prijevoza, ostaju izvan domene interneta). Europska komisija je pojasnila kako počinjenje informacijskim ili komunikacijskim tehnologijama ne mora biti dijelom svih elemenata kaznenog djela.

U odnosu na članak 1. Prijedloga - izmjena čl. 6. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima - Bugarska je istaknula kako je Prijedlog već treći zakonodavni prijedlog unutar razdoblja od godinu dana, kojim Europska komisija pokušava promijeniti zakonodavstvo država članica na području sankcija protiv pravnih osoba. Iako shvaća potrebu za inovativnim rješenjima, naglasila je da različitost sustava država članica predstavlja izazov i dovodi do nedosljednosti prava EU-a. Postavlja se pitanje kako će Europska komisija evaluirati provedbu ukoliko jedna od obveznih sankcija ne bude prenesena u nacionalno zakonodavstvo. Litva je navela da ima slične zabrinutosti kao i Bugarska te predložila korištenje pristupa iz Direktive o seksualnom iskorištavanju djece i Direktive o suzbijanju terorizma, umjesto pristupa u području zaštite okoliša, odnosno da se državama članicama omogući fleksibilnost i pravo izbora prilikom prenošenja u nacionalno zakonodavstvo. Europska komisija je svjesna da će predmetni članak biti najspornija odredba i složila se s državama članicama da je u obzir potrebno uzeti ishod ostalih zakonodavnih prijedloga kojima se regulira novi način sankcioniranja pravnih osoba. Navela je da je predviđene sankcije potrebno primijeniti samo u pogledu teških kaznenih djela. U prilog tome ide i izričaj „*if appropriate*“ koji zahtjeva da sve sankcije budu prenesene u nacionalno zakonodavstvo, ali se izriču u za to prikladnim slučajevima. U odnosu na 3 ponuđene opcije u dokumentu 5964/23, prvu opciju (prihvatanje prijedloga) podržale su Slovačka i Italija. Podršku drugoj opciji (odbijanje prijedloga) izrazile su Rumunjska, Slovenija, Češka, Litva, Estonija, Hrvatska, Irska i Bugarska. Za treću opciju založile su se Austrija, Francuska, Njemačka i Nizozemska. Belgija i Portugal su uložili analitičku rezervu. Europska komisija je naglasila kako, za razliku od kaznenih djela počinjenih na štetu okoliša ili kršenja mjera ograničavanja, pravne osobe u kaznenom djelu trgovanja ljudima uvijek djeluju s namjerom, stoga je pozvala države članice da ponovno razmotre svoja stajališta. Smatra da povratak na status quo (druga opcija) ne bi doveo do nikakvih rezultata.

U odnosu na članak 1. Prijedloga - izmjena čl. 11. st. 4. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima - Češku je zanimalo što se točno očekuje od nacionalnih kontaktnih točaka u smislu upućivanja žrtava. Podrazumijeva li to upućivanje u centre za pružanje pomoći i na koji se način veže uz informativne djelatnosti u nadležnosti policijskih tijela. Finska je naglasila kako je potrebno koristiti postojeće nacionalne strukture, a ne osnivati nove. Europska komisija je pojasnila kako je cilj predmetnog članka formalizacija budući da je obveza imenovanja kontaktnih točaka već predviđena Direktivom o suzbijanju trgovanja ljudima. Ne intervenira se i ne mijenjaju se postojeće nacionalne strukture, već se uvodi više pravila radi boljeg funkcioniranja. Republika Hrvatska je podržala izvoran prijedlog Europske komisije.

U odnosu na članak 1. Prijedloga - novi čl. 18.a Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima (Kaznena djela korištenja uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovanja ljudima) - Grčka je pitala na koji se način znanje osobe može dokazati naglasivši pritom razliku između toga da je osoba nešto znala ili da je trebala znati. Austriju je

zanimalo treba li se članak primjenjivati i u pogledu nezakonitog posvajanja ili samo na seksualno iskorištavanje. Njemačka i Francuska su pozdravile cilj smanjenja potražnje, pri čemu je Francusku zanimalo može li se koristiti općenita odredba ili bi se predmetno kazneno djelo trebalo propisati uz svaki oblik iskorištavanja. Pravnu službu vijeća je također zanimalo što sve obuhvaća pojam usluga, naročito u pogledu prisilnog rada. Europska komisija je navela kako predmetni članak uvodi minimalne standarde koji podrazumijevaju dokazano znanje, no strože odredbe na nacionalnoj razini (osoba je trebala znati) su poželjne. Istaknula je kako samo 8 država članica kriminalizira svjesno korištenje usluga (uklj. Hrvatsku). Navela je da se primjena članka može proširiti i na ostale oblike iskorištavanja, poput trgovanja ljudskim organima ili nezakonito posvajanje kada posvojitelji znaju da je do usvajanja došlo isključivo uslijed iskorištavanja roditelja i/ili djeteta. Nastavno na upit Bugarske, pojasnila je kako se čl. 3. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima (kriminaliziranje poticanja, pomaganja, supočiniteljstva i pokušaja) ne primjenjuje na predmetni članak, što je dodatno naglašeno činjenicom da se predmetni članak predlaže uvrstiti na kraj teksta Direktive, odnosno u poglavlje koje se odnosi na preventivno djelovanje, a ne kriminalizaciju. Finska smatra da će biti potrebno provesti dubinske analize u svrhu utvrđivanja različitih vrsta žrtava trgovanja ljudima i korisnika njihovih usluga (Francuska, Austrija, Češka, Belgija). Irska podržava opći smjer predloženog članka, no zatražila je da se izričito propiše na kome leži teret dokazivanja. Poljska je izrazila zabrinutosti glede izričaja, jer smatra da će biti teško dokazati je li netko znao da se radi o žrtvi trgovanja ljudima.

U odnosu na članak 1. Prijedloga - novi čl. 19.a Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima (Prikupljanje podataka i statistika) - Njemačka je navela kako predloženi članak ide predaleko, naročito zbog njihove savezne strukture. Austrija je također navela kako prijedlog ide predaleko, posebice u st. 2. t. f). Predložila je jasnije definirati st. 2. t. d) te cjelokupan članak ograničiti korištenjem izričaja „*dostupnih podataka*“, što je podržala Latvija. Češka i Irska su podržale Njemačku i Austriju.

Italija je ukazala kako pretjerana fleksibilnost, odnosno korištenje izraza „u mjeri u kojoj je to moguće“ neće proizvesti nikakvu dodanu vrijednost u prikupljanju podataka. Slovačka je istaknula kako ne prikuplja podatke o osumnjičenim, već samo optuženim osobama i osobama koje su proglašene krivima (Portugal, Irska). Hrvatska smatra da je određivanje pokazatelja za prikupljanje podataka korisno. Izvijestila je kako trenutno izrađuje strateški dokument, odnosno Nacionalni plan za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2023. - 2027. godine, kojim je predviđena izrada Protokola o razmjeni podataka o identificiranim žrtvama trgovanja ljudima u svrhu unaprjeđenja postojećeg normativnog okvira. Europska komisija je navela da je faza prije provođenja postupka pred sudom vrlo bitan statistički podatak, kako bi se utvrdilo u koliko je slučajeva došlo do odustajanja od daljnjeg kaznenog pogona.

Sporna/otvorena pitanja za RH:

Sporna/otvorena pitanja za DČ i EK:

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja zakonodavnog akta:

U odnosu na zakonodavni okvir Republike Hrvatske koji uređuje ovo kompleksno područje, neke od izmjena iz ovog Prijedloga su već inkorporirane u taj okvir te se adekvatno primjenjuju od strane nadležnih tijela. U odnosu na predloženu izmjenu postojeće odredbe članka 11. točke 4. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima kojom se od država članica zahtjeva uspostava

nacionalnih referalnih mehanizama te uspostava nacionalne kontaktne točke za žrtve trgovanja ljudima, napominjemo kako je Republika Hrvatska od 2002. godine pristupila izgradnji nacionalnog referalnog sustava suzbijanja trgovanja ljudima. Danas, nacionalni referalni sustav suzbijanja trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj uključuje aktivan rad velikog broja tijela državne uprave i nevladinih organizacija i to kroz djelovanje Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima, Operativnog tima Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima i nacionalnog koordinatora za suzbijanje trgovanja ljudima.

Nacionalni odbor zadužen je za donošenje programa i planova na području suzbijanja trgovanja ljudima te predlaže najvažnije političke smjernice u ovom području. Osnovan je kao multidisciplinarno, međuresorno tijelo u kojem su imenovani predstavnici svih relevantnih tijela državne uprave i nevladinih udruga koji trebaju, svaki u svom djelokrugu, provoditi aktivnosti na području suzbijanja trgovanja ljudima. Nacionalnim odborom predsjedava potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske zadužen za društvene djelatnosti i ljudska prava, a zamjenik predsjednika je nacionalni koordinator za suzbijanje trgovanja ljudima. Operativni tim za suzbijanje trgovanja ljudima osnovan je radi brzog i učinkovitog rješavanja problema koji se javljaju u konkretnim slučajevima te se sastaje jednom mjesečno, a predsjedava mu nacionalni koordinator za suzbijanje trgovanja ljudima. Nacionalni koordinator za suzbijanje trgovanja ljudima koordinira rad tijela koja djeluju na području suzbijanja trgovanja ljudima te je član međunarodnih mreža nacionalnih koordinatora, čime se potiče transnacionalna borba protiv trgovanja ljudima (mreže nacionalnih izvjestitelja i ekvivalentnih mehanizama Europske unije, neformalne mreže nacionalnih koordinatora Jugoistočne Europe).

Nadalje, u svrhu preveniranja trgovanja ljudima u funkciji je već desetak godina besplatna telefonska SOS linija 08007799 namijenjena svim građanima koji imaju određena saznanja o trgovanju ljudima, na kojoj telefonske pozive zaprimaju predstavnice organizacija civilnoga društva, a koja se financira iz Državnog proračuna s pozicije Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina.

Kako bi žrtve trgovanja ljudima imale kvalitetnu pomoć i zaštitu, u Republici Hrvatskoj djeluju dva skloništa za žrtve trgovanja ljudima, jedno za odrasle žrtve, a drugo za djecu. Predmetna skloništa vode organizacije civilnog društva, a financiraju se iz Državnog proračuna (iz stavki Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike).

U sustav suzbijanja trgovanja ljudima u Republici Hrvatskoj u punoj mjeri uključene su i organizacije civilnog društva. Sukladno tome organizacije civilnog društva koje se bave suzbijanjem trgovanja ljudima okupljene u PETRA mreži i članice su krovnog tijela za suzbijanje trgovanja ljudima, Nacionalnog odbora za suzbijanje trgovanja ljudima te pripadajućeg Operativnog tima.

Nadalje, Protokolom za identifikaciju, pomoć i zaštitu žrtava trgovanja ljudima propisano je da će Ministarstvo unutarnjih poslova identifikaciju žrtava trgovanja ljudima obavljati u suradnji s Hrvatskim Crvenim križem i organizacijama civilnog društva, što znači da su organizacije civilnog društva uključene u prvi inicijalni kontakt sa žrtvama trgovanja ljudima. Hrvatski Crveni križ također koordinira radom mobilnih timova zaduženih za pružanje prvih oblika pomoći i zaštite žrtava trgovanja ljudima (osnovana su 4 mobilna tima, u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku). Također, predstavnice organizacija civilnog društva uključene su u sve radne skupine kojima je cilj izrada različitih dokumenata u području suzbijanja trgovanja ljudima.

Vezano uz predloženu odredbu članka 19.a Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima o uvođenju obveze za države članice da svake godine prikupljaju i prijavljuju podatke o trgovanju ljudima Komisiji, uključujući određivanje pokazatelja za takvo prikupljanje podataka, napominjemo da je strateškim dokumentom koji se trenutno izrađuje za područje suzbijanja trgovanja ljudima (Nacionalni plan za suzbijanje trgovanja ljudima za razdoblje od 2023. - 2027. godine) predviđena izrada Protokola o razmjeni podataka o identificiranim žrtvama trgovanja ljudima u svrhu unaprjeđenja postojećeg normativnog okvira s ciljem zaštite žrtava trgovanja ljudima, otkrivanja, procesuiranja i odgovarajućeg sankcioniranja počinitelja kaznenih djela trgovanja ljudima te smanjenja potražnje. Ovim Protokolom utvrdile bi se obveze nadležnih tijela u postojećem sustavu, od Ministarstva unutarnjih poslova te načina na koji navedeno

Ministarstvo prikuplja podatke o identificiranim žrtvama trgovanja ljudima, načina na koji vodi evidencije, kome dalje prosljeđuje podatke o identificiranim žrtvama trgovanja ljudima, preko Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i načina na koji to tijelo vodi svoje baze podataka do Ministarstva pravosuđa i uprave te na kraju Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, koji bi kao koordinativno tijelo objedinjavao sve prikupljene podatke. Uz navedeno, Protokolom bi se mogle propisati i obveze ostalih tijela koja na bilo koji način prikupljaju, odnosno raspolažu podacima o identificiranim žrtvama trgovanja ljudima.

Utjecaj provedbe zakonodavnog na proračun RH:

U procjeni učinka zaključeno je da bi mjere utvrđene u predloženoj direktivi imale ograničeno administrativno opterećenje koje bi nadjačao pozitivan učinak predloženih mjera.



Bruxelles, 19.12.2022.
COM(2022) 732 final

2022/0426 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o izmjeni Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti
njegovih žrtava**

{SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} - {SWD(2022) 426 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ovim se Prijedlogom utvrđuje niz mjera za lakše sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu njegovih žrtava u skladu s pravnim okvirom koji postoji u Uniji, odnosno Direktivom 2011/36/EU¹ („Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima”). Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima sveobuhvatan je okvir EU-a za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima s minimalnim pravilima pri definiranju kaznenih djela i sankcija u području trgovine ljudima te odredbama za učinkovitije sprečavanje ovog kaznenog djela i zaštitu žrtava trgovine ljudima, uzimajući u obzir rodnu perspektivu². Direktivom su propisana zajednička pravila EU-a o: i. kriminalizaciji, istrazi i kaznenom progonu trgovine ljudima, uključujući definiciju kaznenih djela, kazni i sankcija; ii. pomoći i podršci žrtvama trgovine ljudima te njihovoj zaštiti i iii. sprečavanju trgovine ljudima³.

Donošenjem Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima u travnju 2011. ostvaren je ključan napredak u jačanju napora EU-a za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu njegovih žrtava. Bio je to ključan korak prema usklađivanju relevantnih pravila u svim državama članicama. Međutim, od 2011. pojavile su se mnoge prepreke ili su postale još ozbiljnije. Njima se bavi ova ciljana revizija Direktive.

Pravilno i potpuno prenošenje i potpuna provedba Direktive i dalje će biti Komisijin prioritet. Nakon donošenja izvješća o prenošenju⁴ Komisija je nastavila suradnju s državama članicama i obvezala se iskoristiti ovlasti koje su joj dodijeljene Ugovorima kako bi postigla potpuno prenošenje i provedbu njezinih odredaba. Multidisciplinarnim i sveobuhvatnim pristupom Komisija je donijela Strategiju EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025.⁵, u kojoj se navode detaljne mjere za poboljšanje provedbe relevantnih odredaba Direktive 2011/36/EU. Strategija sadržava čvrst odgovor politike na trgovinu ljudima, od prevencije preko zaštite žrtava do kaznenog progona i osude trgovaca ljudima.

Oblici iskorištavanja promijenili su se od 2011. Seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage neprekidno su najčešća svrha trgovine ljudima. Trgovina ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja najrašireniji je oblik iskorištavanja u EU-u i u njega je uključeno više od polovice svih žrtava trgovine ljudima, pretežno žene i djevojčice⁶. Trgovina ljudima u svrhu

¹ Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, [SL L 101](#), 15.4.2011., str. 1.–11.

² Europska komisija, Kombinirani plan evaluacije i početna procjena učinka. Ref. Ares(2021)4984017 – 5.8.2021. Dostupno na [ovoj poveznici](#).

³ Anketa: 38. pitanje, dva nacionalna nadležna tijela (FR, LU), dva nacionalna izvjestitelja (EL, RO), dva tijela za izvršavanje zakonodavstva (EL, IE), četiri ostala (BG, dva iz ES, MT), dvije organizacije civilnog društva (BE, MT).

⁴ Europska komisija, Izvješće u kojem ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele mjere potrebne za usklađivanje s Direktivom 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava, u skladu s člankom 23. stavkom 1., [COM\(2016\) 722 final](#).

⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025., [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021.

⁶ Žrtve trgovine ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja čine 51 % svih žrtava u EU-u u razdoblju 2019.–2020. Velika su većina žene (88 %), od toga 73 % žene i 27 % djevojčice. Europska komisija, Izvješće o postignutom napretku u suzbijanju trgovine ljudima (četvrto izvješće), [upućivanje će biti dodano nakon donošenja].

izrabljivanja radne snage drugi je najčešći oblik trgovine ljudima u EU-u, a broj njegovih žrtava ubrzano raste i gotovo se udvostručio u posljednjih pet godina⁷. Međutim, trgovina ljudima u druge svrhe s vremenom se proširila, i kad je riječ o oblicima iskorištavanja koji su već uključeni u Direktivu o suzbijanju trgovanja ljudima (prosjačenje, iskorištavanje kaznenih djela i odstranjivanje organa), i kad je riječ o oblicima koji se u njoj izričito ne navode (uključujući prisilni brak i nezakonito posvajanje). Ukupan postotak drugih svrha iskorištavanja iznosi više od 10 % svih žrtava trgovine ljudima. Ovim se Prijedlogom nastoji proširiti nepotpun popis oblika iskorištavanja koji se izričito navode u Direktivi tako da se uključe prisilni brak i nezakonito posvajanje kako bi se osiguralo da nacionalni pravni sustavi obuhvaćaju sve veći broj svrha trgovine ljudima.

Promijenili su se i načini djelovanja trgovaca ljudima koji često djeluju u okviru organiziranog kriminala, što je rezultiralo povećanom prijetnjom trgovine ljudima. Napredak tehnologije omogućuje trgovcima ljudima da žrtve vrbuju, oglašavaju i iskorištavaju na daljinu te da materijale u vezi s iskorištavanjem masovno dijele na internetu. Ista tehnološka sredstva otežavaju otkrivanje kaznenog djela, utvrđivanje počinitelja kaznenog djela te ulazak u trag novcu korištenom za počinjenje kaznenih djela i dobiti ostvarenoj kaznenim djelom. Ovim se Prijedlogom nastoje svladati prepreke koje donosi sve veća digitalizacija trgovine ljudima i poboljšati kaznenopravni odgovor na kaznena djela omogućena tehnologijom. Relevantni dionici, uključujući agencije EU-a, tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, ističu zabrinutost zbog sve većeg broja kaznenih djela trgovine ljudima koja su počinjena ili omogućena upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija, posebno proteklih godina.

Neobvezan režim sankcija za pravne osobe koji je trenutačno na snazi, kao i mjera u kojoj je prenesen u države članice te u kojoj se u njima primjenjuje, ne ispunjavaju dovoljno ciljeve Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima. Ovim se Prijedlogom i dalje osigurava da su sankcije učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, a ujedno se nastoji poboljšati kaznenopravni odgovor na kaznena djela trgovine ljudima počinjena u korist pravnih osoba zamjenom neobveznog režima sankcija dvama različitim obveznim režimima koji se primjenjuju u slučaju standardnih i teških kaznenih djela.

Donošenje Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima 2011. prethodilo je pravnom okviru EU-a o zamrzavanju i oduzimanju. Stoga Komisija predlaže ažuriranje upućivanja na praćenje, zamrzavanje i oduzimanje imovinske koristi te upravljanje njome izričitim upućivanjem na pravila EU-a o tim pitanjima.

Postoje mnoge mogućnosti da se poboljša praksa ranog otkrivanja i upućivanja u državama članicama na nacionalnoj i prekograničnoj razini. Naime, nisu sve države članice uvele nacionalni mehanizam upućivanja, a struktura i funkcioniranje takvih mehanizama znatno se razlikuju među državama članicama. Ovim se Prijedlogom nastoji osigurati da sve države članice zakonima i drugim propisima uvedu nacionalni mehanizam upućivanja kako bi se pojednostavnilo funkcioniranje relevantnih nacionalnih institucija i dodatno uskladile njihove strukture i prakse u vezi s upućivanjem žrtava trgovine ljudima odgovarajućim sustavima podrške i pomoći. To će biti i prvi korak prema uspostavi Europskog mehanizma upućivanja.

Informacije iz nedavnih studija i savjetovanja s relevantnim dionicima pokazuju da se potražnja koja potiče trgovinu ljudima nije smanjila unatoč mnogim relevantnim aktivnostima obrazovanja, osposobljavanja i informiranja te prenošenju članka 18. stavka 4. Direktive o

⁷ Žrtve trgovine ljudima u svrhu izrabljivanja radne snage čine 28 % žrtava u EU-u u razdoblju 2019.–2020., što je znatan porast u usporedbi s razdobljem 2017.–2018. (15 %). Isto.

suzbijanju trgovanja ljudima u nizu država članica. Unatoč svim naporima više dionika potražnja za seksualnim uslugama, jeftinom radnom snagom i proizvodima i dalje postoji. Time se pak potiče trgovina ljudima u svrhu seksualnog iskorištavanja i izrabljivanja radne snage. Ovim se Prijedlogom nastoji postići daljnje usklađivanje među državama članicama kako bi se ta potražnja smanjila. U Prijedlogu se navodi i da je kazneno pravo samo dio nastojanja da se smanji potražnja te bi ga i dalje trebale pratiti aktivnosti obrazovanja, osposobljavanja i informiranja u skladu s Direktivom o suzbijanju trgovanja ljudima.

Trgovina ljudima složeno je kazneno djelo. Kako bi mu se odgovarajuće pristupilo, ključno je osloniti se na dosljedne i pouzdane podatke. Slično drugim područjima kriminaliteta procjenjuje se da se znatan dio slučajeva trgovine ljudima ne prijavljuje. To je čimbenik koji otežava potpuno razumijevanje opsega trgovine ljudima u EU-u. Osim toga, postoje znatni nedostaci u prikupljanju podataka o prijavljenim slučajevima, a statistički podaci koje je prikupila Komisija objavljuju se sa znatnim kašnjenjem nakon razdoblja izvješćivanja. Cilj je ovog Prijedloga uvesti zahtjev da države članice svake godine prikupljaju podatke o trgovini ljudima i izvješćuju Komisiju o njima te da dodatno usklade prikupljanje podataka radi poboljšanja njihove kvalitete i brže objave izvješća o podacima.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima donesena je 15. travnja 2011. Od tada nije izmijenjena niti revidirana. U Strategiji za sigurnosnu uniju⁸ iz srpnja 2020. utvrđene su prepreke u otkrivanju, kaznenom progonu i osuđivanju trgovine ljudima te se najavljuje novi sveobuhvatan pristup suzbijanju tog kaznenog djela. U Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025. istaknuto je da su potpuno prenošenje i potpuna provedba Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima i dalje Komisijin prioritet. U njoj se poziva na evaluaciju provedbe Direktive i, ovisno o ishodu evaluacije, na njezinu reviziju.

Zakonodavne mjere uključene u ovaj Prijedlog, kao i nezakonodavne mjere koje će ga pratiti, u potpunosti su u skladu sa sljedećim prioritetima Strategije: smanjivanjem potražnje koja potiče trgovinu ljudima, ometanjem kriminalnog modela kako bi se zaustavilo iskorištavanje žrtava trgovine ljudima, zaštitom, podupiranjem i osnaživanjem žrtava trgovine ljudima, posebno žena i djece te uzimanjem u obzir međunarodne dimenzije tog kaznenog djela. Predložene izmjene odnose se na odabrana pitanja. Njima se nastoji poboljšati učinkovitost okvira za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava tog kaznenog djela, a izrađene su dosljedno kako bi ga dopunile.

U ovom se Prijedlogu utvrđuju pravila koja se oslanjaju na iskustvo država članica u prenošenju i provedbi Direktive o suzbijanju trgovine ljudima. U njemu se razmatraju nova kretanja nakon 2011. i najnoviji trendovi koji su uočeni u području suzbijanja trgovine ljudima, uzimajući u obzir prijedloge poboljšanja koje su iznijeli mnogi dionici. Prijedlogom se u tom smislu uspostavlja okvir koji bi nacionalnim pravnim sustavima država članica trebao omogućiti da budu ažurni i spremniji za svladavanje postojećih prepreka.

U Prijedlogu se razmatraju Komisijini zaključci prikazani u dvogodišnjem izvješću o postignutom napretku u suzbijanju trgovine ljudima u skladu s člancima 19. i 20. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima. Temelji se na sastancima Mreže nacionalnih izvjestitelja EU-a i jednakovrijednih mehanizama u području trgovine ljudima s Platformom civilnog društva EU-a protiv trgovine ljudima, na sastancima s agencijama EU-a, na evaluaciji⁹ i procjeni

⁸ COM(2020) 605 final.

⁹ SWD(2022) 427.

učinka¹⁰ Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima te na raznim konferencijama, sastancima i razmjeni informacija s relevantnim dionicima. Predloženim izmjenama uzimaju se u obzir i relevantne postojeće studije i izvješća koje su objavile regionalne i međunarodne organizacije.

U ovom se Prijedlogu odražava obveza Komisije da pomno prati pravilno i potpuno prenošenje Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima te učinkovitost nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi. Komisija će se oslanjati na informacije koje su dostavile države članice nakon prenošenja. Kad je riječ o novim pravilima o svjesnom korištenju uslugama iskorištavanih žrtava, Komisija će pratiti prenošenje i učinak nacionalnog zakonodavstva. U roku od [*pet godina nakon roka za prenošenje*] Komisija će podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću, u kojem će procijeniti u kojoj su mjeri države članice poduzele potrebne mjere kako bi se uskladile s novim pravilima, kao i učinak takvih mjera.

Ovaj je Prijedlog u potpunosti u skladu s Protokolom Ujedinjenih naroda za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebice ženama i djecom, kojim se dopunjuje Konvencija UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000., čije su stranke Europska unija i sve njezine države članice.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Evaluacijom Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima utvrđeno je da je pravni instrument usklađen s relevantnim zakonodavnim instrumentima EU-a. Predložene izmjene također su u skladu s ciljevima politika koje slijedi Unija, a posebno s:

- okvirom kojim se uređuju standardi za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela, posebno s Direktivom 2012/29/EU¹¹,
- okvirom koji se odnosi na sankcije i mjere protiv poslodavaca državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, posebno s Direktivom 2009/52/EZ¹²,
- okvirom kojim se uređuje izdavanje boravišne dozvole državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili kojima je pružena pomoć pri nezakonitom useljavanju, a koji surađuju s nadležnim tijelima, posebno s Direktivom Vijeća 2004/81/EZ¹³,
- kaznenopravnim okvirom za suzbijanje seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije, posebno s Direktivom 2011/93/EU¹⁴, kao i okvirom za suzbijanje seksualnog zlostavljanja djece predviđenim u Uredbi (EU)

¹⁰ SWD(2022) 425.

¹¹ 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, [SLL 315](#), 14.11.2012., str. 57.–73.

¹² Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, [SLL 168](#), 30.6.2009., str. 24.–32.

¹³ 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 olakšava nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima, [SLL 261](#), 6.8.2004., str. 19.–23.

¹⁴ Direktiva 2011/93/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o suzbijanju seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2004/68/PUP, [SLL 335](#), 17.12.2011., str. 1.–14.

XXXX/YYYY¹⁵ [*prijedlog uredbe o utvrđivanju pravila za sprečavanje i suzbijanje seksualnog zlostavljanja djece*],

- okvirom za povrat i oduzimanje imovine, posebno s Direktivom EU/XX/YY Europskog parlamenta i Vijeća¹⁶ [*predložena direktiva o povratu i oduzimanju imovine*].

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Ovim se Prijedlogom mijenja Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima. Stoga se on temelji na članku 82. stavku 2. i članku 83. stavku 1. UFEU-a, koji su pravne osnove izmijenjenog akta.

• Supsidijarnost

U skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti utvrđenima u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji ciljeve Prijedloga ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. U skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a i postojećim pravilima u Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima države članice imaju pravo donijeti ili zadržati mjere koje su strože od onih navedenih u pravu Unije.

Postojeći pravni okvir za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu njegovih žrtava uspostavljen je na razini Unije, najprije Okvirnom odlukom Vijeća 2002/629/PUP¹⁷, a zatim Direktivom o suzbijanju trgovanja ljudima. Postojeći okvir ne može se poboljšati samostalnim djelovanjem država članica. U kontekstu procjene učinka ovog Prijedloga izvršena je temeljita provjera poštovanja načela supsidijarnosti. Prekogranična dimenzija trgovine ljudima odnosi se na državljanstvo žrtava trgovine ljudima i način djelovanja kriminalnih mreža koje su počinile kazneno djelo. Podaci prikupljeni u kontekstu evaluacije pokazuju da 43 % žrtava u EU-u čine državljani zemalja koje nisu članice EU-a, a takvim žrtvama često trguju državljani trećih zemalja. Prekogranična dimenzija odražava se i u sve većem broju operacija i dana provođenja mjera koje podupire Europol te u porastu broja slučajeva trgovine ljudima koji su registrirani u Eurojustu za više od 50 % od 2015. Različiti elementi kaznenih djela trgovine ljudima mogu se odvijati u različitim državama članicama i/ili zemljama koje nisu države članice EU-a. Kako bi se poboljšao odgovor na kaznena djela, za prekogranično izvršavanje zakonodavstva i pravosudnu suradnju potrebno je uskladiti relevantno nacionalno zakonodavstvo i sustavno razmjenjivati dobru praksu. U skladu s tim transnacionalna suradnja sve se više temelji na zajedničkim pravilima EU-a u različitim područjima kriminaliteta, a koja bi i dalje trebala uključivati trgovinu ljudima.

Sve veća važnost internetske dimenzije kaznenih djela također zahtijeva djelovanje EU-a. Internet, društvene mreže i internetske platforme trgovcima ljudima pružaju priliku da zaštićeni iza zaslona vrbuju, kontroliraju, prevoze i iskorištavaju žrtve, da premještaju dobit i dopru do korisnika svugdje bez prelaska ikakve granice. Djelovanje na razini Unije tijelima država članica za izvršavanje zakonodavstva omogućuje učinkovitiju istragu i kazneni progon kaznenih djela omogućenih tehnologijom, i to razmjenom informacija i dijeljenjem najbolje prakse, među ostalim u području prikupljanja digitalnih dokaza i financijskih istraga.

¹⁵ COM(2022) 209.

¹⁶ COM(2022) 245.

¹⁷ Okvirna odluka Vijeća od 19. srpnja 2002. o suzbijanju trgovine ljudima, 2002/629/PUP, [SL L 203](#), 1.8.2002., str. 1.–4.

- **Proporcionalnost**

Predložene izmjene ograničene su na one koje su potrebne za jačanje okvira EU-a za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu njegovih žrtava. Njima se ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva. Prijedlog se temelji na pravilima koja su već na snazi, a koja su u skladu s načelom proporcionalnosti. Detaljan opis alternativnih mjera koje su se mogle poduzeti da bi se ostvarili ciljevi ovog Prijedloga sadržan je u priloženoj procjeni učinka.

Kako bi se suzbili oblici iskorištavanja koji trenutačno nisu izričito spomenuti u Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima, predlaže se izričito dodavanje prisilnog braka i nezakonitog posvajanja. Predloženo dodavanje tih oblika iskorištavanja, koji su spomenuti u uvodnim izjavama Direktive, smatra se proporcionalnim odgovorom na povećanje postotka slučajeva trgovine ljudima u svrhe koje nisu seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage.

Internetska dimenzija tog kaznenog djela implicitno je već obuhvaćena važećim odredbama Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima, u kojima se kaznena djela počinjena na internetu ne razlikuju od onih počinjenih izvan njega. Predlaže se izričito navesti da namjerna djela, sredstva i svrha kaznenih djela trgovine ljudima trebaju obuhvaćati djela počinjena upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Tom se izmjenom nastoji ojačati kaznenopravni odgovor na jednu od najozbiljnijih promjena u prijetnjama u ovom području kriminaliteta od donošenja Direktive. Razina kazni ostat će ista kao i za standardna kaznena djela, iako se državama članicama ne zabranjuje da donesu stroži režim.

Kad je riječ o sankcijama za pravne osobe, predlaže se uspostavljanje obveznog režima sankcija za standardna kaznena djela koji može uključivati i izuzeće prava na državne naknade, potpore ili subvencije te privremenog ili trajnog zatvaranja poslovnih objekata koji su korišteni za počinjenje kaznenih djela. Te su sankcije među neobveznim režimima u važećoj Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima. Uspostavljen je dodatni obvezni režim sankcija za kaznena djela s otegotnim okolnostima iz članka 4. stavka 2., koji uključuje privremenu ili trajnu zabranu obavljanja gospodarskih djelatnosti, stavljanje pod sudski nadzor i sudski nalog za likvidaciju. Te su sankcije također bile dio neobveznog režima sankcija za pravne osobe u važećoj Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima. Te mjere omogućuju jačanje pravosudnog odgovora na kaznena djela trgovine ljudima koja su počinile pravne osobe, uz utvrđivanje proporcionalnog pristupa sankcijama koji se temelji na obveznom prenošenju svih mjera u nacionalno pravo, ali podrazumijeva da se teška kaznena djela kažnjavaju strožim sankcijama od onih predviđenih za standardna kaznena djela.

Formalno uvođenje nacionalnog mehanizma upućivanja na temelju nacionalnih zakona i drugih propisa smatra se minimalnom mjerom za bolje upućivanje otkrivenih žrtava jer se nadovezuje na već postojeću obvezu prema članku 11. stavku 4. Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima kojom se zahtijeva da države članice uvedu odgovarajuće mehanizme koji su usmjereni na rano otkrivanje žrtava te pomoć i podršku žrtvama u suradnji s relevantnim organizacijama za podršku. Formalizacijom mehanizama upućivanja nastoji se poboljšati rano otkrivanje i brzo upućivanje službama za pomoć i podršku. Kako bi se povećala učinkovitost te mjere, države članice dužne su imenovati nacionalne kontaktne točke zadužene za utvrđivanje nadležnih službi i koordinaciju upućivanja žrtava na nacionalnoj razini i razini EU-a.

Izmjena kojom se kao kazneno djelo utvrđuje korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva trgovine ljudima (tj. svjesno korištenje uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima), proporcionalna je zakonodavna mjera usmjerena na

učinkovitije sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima odvrćanjem od potražnje u skladu s ciljevima Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima. Države članice i dalje smiju utvrditi stroži pristup kažnjavanju korištenja uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima, uzimajući u obzir da mjere za smanjenje potražnje nisu ograničene na kaznenopravni odgovor, nego uključuju nezakonodavne mjere u skladu s Direktivom o suzbijanju trgovanja ljudima, tj. obrazovanje, osposobljavanje, informativne kampanje i kampanje jačanja svijesti te istraživačke i obrazovne programe.

Zahtjev godišnjeg prikupljanja podataka minimalna je mjera usmjerena na poboljšanje prikupljanja informacija i statistike na nacionalnoj razini i razini Unije. Tom bi se mjerom skratila razdoblja izvješćivanja s dvije godine na godinu dana i osiguralo ažurno praćenje na koje ne utječe vremenski razmak između kraja razdoblja izvješćivanja o prikupljenim podacima i objave izvješća (trenutačno dvije godine). Minimalne kategorije prikupljenih podataka uključene u izmjenu odgovaraju onima koje Komisija trenutačno prikuplja svake dvije godine.

- **Odabir instrumenta**

Ovo je prijedlog izmjene Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima i stoga je i sam po sebi direktiva.

Nikakva alternativna sredstva, zakonodavna ni operativna, ne mogu se upotrijebiti za ostvarenje ciljeva ovog Prijedloga, a to je poboljšanje postojećeg okvira koji omogućuje sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava tog kaznenog djela.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Komisija je provela evaluaciju Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima, koja je bila jedna od ključnih mjera predviđenih u Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025.¹⁸ Evaluacija se temeljila na prikupljanju podataka za razdoblje 2013.–2020. koje je proveo Eurostat, izvješću o prenošenju Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima na nacionalnoj razini i njezinoj provedbi u državama članicama, javnom savjetovanju, razmjeni informacija s agencijama EU-a, državama članicama i drugim dionicima te na izvješćima i dokumentima koje su objavile ili dostavile međunarodne i regionalne organizacije.

Evaluacijom je utvrđeno da je Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima učinkovita u sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima te u poboljšanju zaštite žrtava tog kaznenog djela. Utvrđeno je i da je Direktiva učinkovita u smislu koristi koje je donijela u usporedbi s troškovima njezina donošenja, prenošenja u nacionalno pravo i provedbe. Zaključeno je da je usklađena sa svim relevantnim aktivnostima EU-a i međunarodnim aktivnostima. Evaluacijom je istaknuta dodana vrijednost EU-a u poboljšanju prekogranične suradnje, među ostalim s agencijama EU-a. Ciljevi Direktive i dalje su relevantni. Unatoč tomu, potrebno je dodatno razmotriti mnoge prepreke i nova kretanja.

U evaluaciji je utvrđeno da su neka nova kretanja do kojih je došlo nakon donošenja Direktive znatno utjecala na okolnosti trgovine ljudima. Tehnološki napredak i širenje društvenih mreža

¹⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025., [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021.

stvorili su nove mogućnosti da trgovci ljudima vrbuju žrtve na internetu, da ih kontroliraju na daljinu i da masovnim dijeljenjem materijala u vezi s iskorištavanjem dopru do mnogih korisnika. Gospodarska kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 i energetska kriza mogle bi povećati potražnju za jeftinom radnom snagom i seksualnim uslugama, čime se potiče seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage. Ratovi, posebice vojna agresija Rusije na Ukrajinu, povećavaju mogućnosti trgovaca ljudima da iskoriste ranjivu situaciju ljudi, posebno žena i djece koji bježe iz svoje zemlje.

Zbog tih su novih kretanja u evaluaciji utvrđena područja za poboljšanje pravnog okvira. Ta područja uključuju suzbijanje oblika iskorištavanja koji nisu izričito spomenuti u Direktivi o suzbijanju trgovanja ljudima, uzimanje u obzir internetske dimenzije tog kaznenog djela, jačanje kaznenopravnog odgovora na kaznena djela koja su počinile pravne osobe, poboljšanje smanjenja potražnje, rano otkrivanje žrtava trgovine ljudima i prikupljanje podataka.

- **Savjetovanja s dionicima**

Kombinirani plan evaluacije i početnu procjenu učinka za inicijativu objavila je Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove (GU HOME) na internetskim stranicama Komisije „Iznesite svoje mišljenje”¹⁹ od 5. kolovoza 2021. do 16. rujna 2021. Komisija je primila povratne informacije od 36 dionika.

Komisijin je cilj bio osigurati široko sudjelovanje dionika cijelog ciklusa politike ove inicijative uz pomoć niza ciljanih savjetovanja (bilateralni kontakti, sastanci s dionicima i stručnjacima, pisana savjetovanja). Održana su savjetovanja s državama članicama i predstavnicima njihovih javnih tijela, među ostalim u kontekstu Mreže nacionalnih izvjestitelja EU-a i jednakovrijednih mehanizama u području trgovine ljudima, predstavnicima Europskog parlamenta, agencijama EU-a, posebno Agencijom Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), Agencijom Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust), Agencijom Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva (CEPOL), Agencijom Europske unije za temeljna prava (FRA), Agencijom Europske unije za azil (EUAA), Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu (FRONTEX), Europskim institutom za ravnopravnost spolova (EIGE) i Europskim nadzornim tijelom za rad (ELA), predstavnicima relevantnih regionalnih i međunarodnih organizacija koje su aktivne u području suzbijanja trgovine ljudima i predstavnicima organizacija civilnog društva aktivnima u području suzbijanja trgovine ljudima, među ostalim u kontekstu Platforme civilnog društva EU-a protiv trgovine ljudima.

Komisija je održala i javno savjetovanje radi prikupljanja informacija, dokaza i stavova o pitanjima u vezi s provedbom i evaluacijom Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima. Podaci su prikupljeni u okviru upitnika o evaluaciji Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima i njezinoj mogućoj reviziji. Zaprimita su 124 odgovora, uz 75 samostalnih doprinosa.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Ovaj se Prijedlog temelji na dokazima prikupljenima u okviru evaluacije i procjene učinka, uključujući savjetovanja s nadležnim tijelima država članica i stručnjacima za temu trgovine ljudima. U savjetovanjima su sudjelovali nacionalni izvjestitelji i jednakovrijedni mehanizmi, tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela, nacionalna tijela nadležna za socijalne usluge, agencije EU-a, međunarodne organizacije, organizacije civilnog društva, udruženja poslodavaca i stručnjaci, među ostalim iz akademske zajednice.

¹⁹ [Borba protiv trgovine ljudima – preispitivanje pravila EU-a \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/survey).

U Prijedlogu su uzete u obzir relevantne razmjene informacija i nalazi studija koje su provele regionalne i međunarodne organizacije, kao i nevladine organizacije aktivne u području suzbijanja trgovine ljudima, na koje se upućuje u ovom obrazloženju²⁰.

• Procjena učinka

Procjena učinka koja prati ovaj Prijedlog temelji se na nalazima evaluacije koju je provela Komisija. Razmatrane su sljedeće mogućnosti:

- paket nezakonodavnih mjera kojima bi se osigurala dodatna potpora državama članicama u provedbi Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima i pridonijelo jačanju pravnog okvira i okvira politike EU-a o suzbijanju trgovine ljudima. Nadovezujući se na Strategiju EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025., to bi uključivalo uspostavljanje središnje baze općeg i stručnog znanja, mjere usmjerene na jačanje suradnje s tehnološkim poduzećima, uključujući društvene mreže, uspostavljanje fokusne skupine specijaliziranih tužitelja za suzbijanje trgovine ljudima i organiziranje informativne kampanje u cijelom EU-u,
- paket zakonodavnih promjena kojima bi se modernizirala Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima kako bi se djelotvornije svladale prepreke koje su postale još ozbiljnije nakon njezina donošenja. On bi uključivao internetsku dimenziju tog kaznenog djela, dodavanje novih oblika iskorištavanja u definiciju, jačanje režima sankcija za pravne osobe i pravnog okvira koji se odnosi na kriminalizaciju korištenja uslugama iskorištavanih žrtava, uvođenje formalnih nacionalnih mehanizama upućivanja na temelju zakona i drugih propisa i imenovanje nacionalnih kontaktnih točaka za upućivanje, zahtjev da države članice uvedu kazneno djelo korištenja uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima te zahtjev da države članice svake godine prikupljaju podatke o pokazateljima trgovine ljudima i da o njima izvješćuju,
- paket koji obuhvaća navedene nezakonodavne i zakonodavne mjere.

Procjenom učinka utvrđeno je da bi treća mogućnost, obuhvaćanje zakonodavnih i nezakonodavnih mjera, bila učinkovitija u poboljšanju postojećeg okvira nego mjere samo jedne vrste.

Kako bi se ojačao kaznenopravni odgovor na trgovinu ljudima, među ostalim u prekograničnom kontekstu, utvrđene su tri zakonodavne mjere: i. izričito upućivanje na internetsku dimenziju u Direktivi, ii. izričito upućivanje na prisilni brak i nezakonito posvajanje u popisu oblika iskorištavanja, iii. uvođenje dvaju obveznih režima sankcija za pravne osobe, jednog za sankcioniranje standardnih kaznenih djela i jednog za sankcioniranje teških kaznenih djela. Utvrđene su i nezakonodavne mjere: i. poticanje suradnje Komisije i internetskih poduzeća u kontekstu Internetskog foruma EU-a i ii. uspostavljanje fokusne skupine specijaliziranih tužitelja za suzbijanje trgovine ljudima.

Kad je riječ o pružanju odgovarajuće pomoći, podrške i zaštite žrtvama trgovine ljudima, utvrđena zakonodavna mjera odnosi se na zahtjev da države članice formaliziraju uvođenje nacionalnih mehanizama upućivanja i uspostave nacionalne kontaktne točke za upućivanje žrtava odgovarajućim službama za pomoć, podršku i zaštitu. To je popraćeno nezakonodavnom mjerom, odnosno izradom smjernica o minimalnim zahtjevima za

²⁰ Komisija je također naručila studiju koja će poduprijeti evaluaciju Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te procjenu učinka za zakonodavni prijedlog na tu temu. Studiju su provodili vanjski savjetnici od 27. listopada 2021. do 21. srpnja 2022.

nacionalne mehanizme upućivanja.

Kako bi se smanjila potražnja za uslugama kojima se potiču svi oblici iskorištavanja, utvrđena je zakonodavna mjera definiranje korištenja uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovine ljudima, kao kaznenog djela. U skladu sa sveobuhvatnim pristupom smanjenju potražnje ta će se mjera dopuniti nezakonodavnom mjerom, odnosno informativnom kampanjom u cijelom EU-u radi odvratanja od potražnje koja potiče trgovinu ljudima.

S obzirom na horizontalni cilj učinkovitog sprečavanja i otkrivanja te boljeg praćenja trgovine ljudima u EU-u utvrđena je zakonodavna mjera kojom se zahtijeva godišnje prikupljanje podataka o trgovini ljudima. To je popraćeno dvjema nezakonodavnim mjerama: i. izradom smjernica za prikupljanje podataka o trgovini ljudima u EU-u i ii. uspostavljanjem središnje baze općeg i stručnog znanja o suzbijanju trgovine ljudima.

Cilj je najpoželjnije navedene mjere jačanje kapaciteta država članica za učinkovitije suzbijanje trgovine ljudima, posebno u odnosu na prijetnje i trendove koji su se pojavili ili promijenili od donošenja Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima. Očekuje se da će zajednička i usklađena pravila obuhvaćena ovom izmjenom unaprijediti prekograničnu suradnju u istragama, kaznenom progonu te pomoći i podršci žrtvama kaznenih djela trgovine ljudima. Nezakonodavnim mjerama koje prate zakonodavne izmjene nastoji se dodatno poduprijeti države članice u provedbi Direktive i Strategije EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

U skladu s Komisijinim Programom za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) svim inicijativama čiji je cilj izmijeniti postojeće zakonodavstvo EU-a trebalo bi se nastojati pojednostavniti i učinkovitije postići predmetne ciljeve politika (tj. smanjiti nepotrebne regulatorne troškove i administrativno opterećenje država članica). Procjenom učinka zaključeno je da bi mjere navedene u predloženoj Direktivi dovele do ograničenog opterećenja koje bi bilo nadmašeno pozitivnim učinkom predloženih mjera.

Predloženim ciljanim izmjenama Direktive nastoji se poboljšati sposobnost država članica da učinkovitije suzbijaju trgovinu ljudima, posebno u odnosu na prijetnje i trendove koji su se pojavili ili promijenili od donošenja Direktive. Inicijativom će se dodatno uskladiti zakonodavni okvir za suzbijanje trgovine ljudima u svim državama članicama. Očekuje se da će se novim pravilima unaprijediti prekogranična suradnja u smislu istraga i kaznenog progona, kao i pomoć i podrška žrtvama.

- **Temeljna prava**

U članku 6. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji navedeno je da Unija priznaje prava, slobode i načela utvrđena u Povelji o temeljnim pravima. U članku 5. Povelje izričito se zabranjuju ropstvo, prisilni rad i trgovina ljudima.

Predložene mjere sadržavaju pravne odredbe za primjereno reagiranje na rizike povezane s ovim kaznenim djelom te za pomoć i podršku žrtvama i njihovu zaštitu. Izričito uključivanje daljnjih oblika iskorištavanja, odredbe koje se odnose na međunarodnu dimenziju predmetnog kaznenog djela, režim sankcija za pravne osobe i kriminalizacija svjesnog korištenja uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima usmjereni su na učinkovitije suzbijanje trgovine ljudima. Ovim odredbama i formalizacijom nacionalnih mehanizama upućivanja nastoje se dodatno zaštititi žrtve trgovine ljudima. Zaštita žrtava utječe i na druga temeljna

prava, kao što su zaštita ljudskog dostojanstva, pravo na integritet osobe, zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne te pravo na slobodu i sigurnost.

Zakonodavne mjere propisno su analizirane i pozitivno ocijenjene i u kontekstu prava djeteta, zabrane dječjeg rada, prava osoba s invaliditetom, prava na azil, zaštite u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja, načela nediskriminacije i rodne ravnopravnosti.

Odredbe kojima se uvode nova kaznena djela ili sankcije, odnosno mijenja definicija kaznenog djela, temeljito su analizirane u kontekstu prava na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, pretpostavke nedužnosti i prava na obranu, načela zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i kazni te prava da se ne bude dva puta suđen ili kažnjen za isto kazneno djelo.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog ne utječe na proračun Unije.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

U skladu s člankom 2. ovog Prijedloga države članice moraju donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s njim najkasnije do [*dvije godine nakon stupanja na snagu Direktive*] i da Komisiji dostave tekst tih odredaba.

Komisija će pratiti i procjenjivati učinak ovog Prijedloga mehanizmima koji su već operativni u skladu s važećom Direktivom. Zadaće nacionalnih izvjestitelja i jednakovrijednih mehanizama ostale bi iste prema članku 19. Direktive: mjerenje rezultata suzbijanja trgovine ljudima, uključujući prikupljanje statističkih podataka u bliskoj suradnji s odgovarajućim organizacijama civilnog društva aktivnima na tom području te izvješćivanje koordinatora EU-a za suzbijanje trgovine ljudima u kontekstu izvješćivanja koje Komisija provodi svake dvije godine o napretku ostvarenom u borbi protiv trgovine ljudima. To bi uključivalo praćenje i procjenu učinaka ove inicijative.

Komisija će svake dvije godine nastaviti održavati sastanke Mreže nacionalnih izvjestitelja i Platforme civilnog društva EU-a protiv trgovine ljudima, kao i sastanke s agencijama EU-a koje rade na suzbijanju trgovine ljudima. Te će razmjene također pridonijeti praćenju i evaluaciji.

Ovim se Prijedlogom uvode nova „kaznena djela korištenja uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovine ljudima”. U skladu s predloženim člankom 23. stavkom 3. Komisija mora dostaviti Europskom parlamentu i Vijeću izvješće u kojem ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele potrebne mjere kako bi se uskladile s novim pravilima i učinak takvih mjera.

- **Dokumenti s objašnjenjima**

Kako bi se osigurala pravilna provedba ove Direktive, potreban je dokument s objašnjenjima, npr. u obliku korelacijskih tablica, kako se zahtijeva presudom Suda u predmetu C-543/17. Zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva o suzbijanju trgovanja ljudima rijetko je ograničeno na jedan pravni tekst s obzirom na to da su odredbe često sadržane u različitim nacionalnim instrumentima. Stoga je potrebno da države članice dostave dokument s objašnjenjima, kojim će Komisiji priopćiti tekst odredaba koje su donesene pri prenošenju ove

Direktive, način na koji su te odredbe međusobno povezane s odredbama donesenima za prenošenje Direktive 2011/36/EU i s odredbama obuhvaćenima drugim relevantnim politikama Unije, kako je navedeno u odjeljku 1. ovog zakonodavnog obrazloženja.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Izmjene Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima usmjerene su na sljedeće točke.

- (a) Uključivanje prisilnog braka kao posebnog oblika nasilja nad ženama i djevojčicama i nezakonitog posvajanja na popis minimalnih oblika iskorištavanja

Trenutačno se člankom 2. stavkom 3. utvrđuje nepotpun popis oblika iskorištavanja koji uključuje iskorištavanje prostitucije drugih ili druge oblike seksualnog iskorištavanja, prisilni rad ili usluge, uključujući prosjačenje, ropstvo ili radnje slične ropstvu, služenje ili iskorištavanje kaznenih djela ili odstranjivanje organa.

Prikupljeni podaci pokazuju da se kaznena djela trgovine ljudima počinjena u svrhe koje nisu seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage stalno mijenjaju od donošenja Direktive te da je u njih bilo uključeno 11 % svih žrtava trgovine ljudima u EU-u 2020. Nadalje, iako je popis u članku 2. stavku 3. nepotpun jer obuhvaća „minimalne” oblike iskorištavanja i unatoč tomu što se u uvodnoj izjavi 11. objašnjava da definicija obuhvaća trgovinu ljudima za druga ponašanja kao što je nezakonito posvajanje ili prisilni brak, države članice sklone su ograničavanju prenošenja ove odredbe navođenjem samo onih oblika iskorištavanja koji su izričito obuhvaćeni člankom 2. stavkom 3.

Uzimajući u obzir prikupljene podatke o svrhama trgovine ljudima koje nisu seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage, Komisija predlaže izričito uključivanje prisilnog braka i nezakonitog posvajanja na nepotpun popis oblika iskorištavanja u članku 2. stavku 3. Time će se pravni sustavi država članica, kao i njihova tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela, bolje pripremiti za djelotvorno suzbijanje trgovine ljudima u svrhu tih dvaju oblika iskorištavanja.

- (b) Izričito upućivanje na internetsku dimenziju u Direktivi

Elementi kaznenih djela trgovine ljudima definirani u Direktivi sastoje se od namjernih djela i sredstava iz članka 2. stavka 1. te oblika iskorištavanja iz članka 2. stavka 3. Postojeće odredbe ne upućuju na to trebaju li se takvi elementi počinuti na internetu ili izvan njega kako bi bili kriminalizirani i kažnjeni.

Svi dionici, uključujući tijela za izvršavanje zakonodavstva, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, vrlo su zabrinuti zbog sve većeg broja kaznenih djela počinjenih ili omogućenih upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija. One služe kao platforma za počinjenje namjernih djela (vrbovanje, organiziranje prijevoza ili prijevoz, prevođenje, skrivanje ili primanje osoba, uključujući razmjenu ili prijenos kontrole nad tim osobama), barem neka od sredstava (prisila, prijevara, obmana, zlouporaba ovlasti ili položaja bespomoćnosti, davanje ili primanje plaćanja ili koristi da bi se postigla privola osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom) ili neke od oblika iskorištavanja (posebno seksualnog iskorištavanja).

U tom smislu Komisija predlaže dodavanje novog članka 2.a, u kojem se izričito navodi da namjerna djela i sredstva iz članka 2. stavka 1., kao i oblici iskorištavanja kako su definirani u članku 2. stavku 3., uključuju djela počinjena upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Time će se osigurati da se internetska dimenzija kaznenog djela uzme u obzir za

svaki element kaznenih djela trgovine ljudima.

- (c) Uvođenje obveznog režima sankcija za pravne osobe koji će se razlikovati za standardna kaznena djela i za teška kaznena djela

Trenutačno se člankom 6. utvrđuje da države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se na pravnu osobu, koja se smatra odgovornom za kaznena djela trgovine ljudima, primijene učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije koje uključuju kaznene ili nekaznene novčane kazne. U članku 6. dodaje se da takve sankcije mogu uključivati pet mjera koje države članice nisu obvezne prenijeti: (a) izuzeće prava na državne naknade ili potpore; (b) privremena ili trajna zabrana obavljanja gospodarskih djelatnosti; (c) uspostavljanje sudskog nadzora; (d) sudski nalog za likvidaciju; (e) privremeno ili trajno zatvaranje poslovnih prostorija koje su korištene za počinjenje kaznenog djela.

Procjenom prenošenja ovoga članka ustanovljeno je da je, iako sve države članice imaju kaznene ili nekaznene novčane kazne (u skladu s obveznim dijelom odredbe), samo manji broj država članica prenio sve neobvezne mjere, da je većina država članica prenijela samo neke, a nekoliko država članica nije prenijelo nijednu. Komisija smatra da je ključno pojačati djelovanje protiv pravnih osoba u čijem su interesu počinjena kaznena djela trgovine ljudima. Donošenjem obveznog režima jača se kaznenopravni aspekt tih mjera. Međutim, potreban je proporcionalan pristup u skladu s važećim člankom 6.

Komisija stoga predlaže izmjenu članka 6. tako da se umjesto popisa neobveznih sankcija utvrdi da učinkovita, proporcionalna i odvraćajuća sankcija, prema potrebi, uključuje izuzeće prava na državne naknade, potpore ili subvencije i privremeno ili trajno zatvaranje poslovnih objekata koji su korišteni za počinjenje kaznenih djela. To je režim koji se primjenjuje kad se pravne osobe smatraju odgovornima za standardno kazneno djelo trgovine ljudima. Dodavanjem subvencija dopunjuje se i proširuje trenutačni neobvezni popis sankcija kako bi se spriječilo da pravne osobe osuđene za kaznena djela trgovine ljudima primaju takve oblike javne pomoći.

Dodaje se stavak 2. za slučajeve u kojima se pravne osobe smatraju odgovornima za kazneno djelo otežano nekom od okolnosti koja je navedena u članku 4. stavku 2. U takvim slučajevima sankcije pravnim osobama prema potrebi uključuju: privremenu ili trajnu zabranu obavljanja gospodarskih djelatnosti, uspostavljanje sudskog nadzora i sudski nalog za likvidaciju.

Ovim pristupom Komisija nastoji režime sankcija protiv pravnih osoba učiniti obveznima radi jačanja kaznenopravnog odgovora protiv pravnih osoba koje su uključene u kaznena djela trgovine ljudima. Koristi se istim mjerama koje su neobvezne u trenutačnom članku 7. Ovakvim pristupom osigurava se proporcionalnost jer se njime predviđaju dvije stroge sankcije za standardna kaznena djela i tri strože sankcije za teška kaznena djela. Dodavanjem dijela „prema potrebi” prije dvaju režima sankcija osigurava se poštovanje načela proporcionalnosti i diskrecijske ovlasti pravosudnih tijela država članica.

- (d) Upućivanje na pravni okvir o zamrzavanju i oduzimanju

Prema postojećem tekstu članka 7. države članice moraju osigurati da su njihova nadležna tijela ovlaštena zaplijeniti i oduzeti predmete i imovinsku korist ostvarene kaznenim djelima iz članaka 2. i 3. Donošenje Direktive o suzbijanju trgovanja ljudima, te stoga i ovoga članka, prethodilo je pravnom okviru EU-a o zamrzavanju i oduzimanju.

U skladu s time Komisija predlaže izričito upućivanje na pravila EU-a o praćenju, zamrzavanju, upravljanju i oduzimanju, posebno na Direktivu EU/XX/YY Europskog parlamenta i Vijeća²¹ [*predložena direktiva o povratu i oduzimanju imovine*]. U skladu s predloženim člankom države članice morat će osigurati da su njihova nadležna tijela, u skladu s Direktivom EU/XX/YY Europskog parlamenta i Vijeća²² [*predložena direktiva o povratu i oduzimanju imovine*], ovlaštena pratiti, zamrznuti i oduzeti imovinsku korist ostvarenu počinjenjem ili doprinosom počinjenju kaznenih djela iz ove Direktive ili predmete koji su se pritom koristili ili ih se pritom namjeravalo koristiti te da su ovlaštena njima upravljati. To će omogućiti ažuriranje odredbe Direktive o zamrzavanju i oduzimanju tako da odražava nedavne izmjene u zakonodavstvu EU-a u vezi s tim pitanjima.

- (e) Formalno uvođenje nacionalnih mehanizama upućivanja i nacionalnih kontaktnih točaka za upućivanje žrtava

Trenutačno se člankom 11. stavkom 4. zahtijeva da države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi uvele odgovarajuće mehanizme s ciljem ranog otkrivanja žrtava, pomoći i podrške žrtvama u suradnji s odgovarajućim organizacijama za potporu žrtvama. Oni se nazivaju i mehanizmima upućivanja.

Komisija je 2020. izvijestila da su gotovo sve države članice uvele takve formalne ili neformalne mehanizme²³. Oni se na nacionalnoj razini mogu znatno razlikovati. Razlike u strukturi i praksi mogu otežati ili usporiti upućivanje žrtava odgovarajućim službama za pomoć, podršku i zaštitu, posebno u prekograničnom kontekstu kad su žrtve otkrivene u zemlji u kojoj nisu bile iskorištavane ili kad su iskorištavane u više od jedne zemlje. Komisija predlaže da države članice formaliziraju uvođenje svojih nacionalnih mehanizama upućivanja na temelju zakona i drugih propisa i da imenuju nacionalne kontaktne točke za upućivanje žrtava trgovine ljudima. Kako bi se to postiglo, ovaj je zahtjev uključen izmjenom članka 11. stavka 4.

Očekuje se da će se ovim Prijedlogom dodatno pojednostavniti praksa nacionalnih mehanizama upućivanja radi lakšeg upućivanja žrtava u prekograničnim slučajevima. To će se dopuniti izradom smjernica o minimalnim zahtjevima za nacionalne mehanizme upućivanja, što će pridonijeti daljnjem usklađivanju njihove strukture i prakse. Izmjena članka 11. stavka 4. također je prvi korak prema uspostavi Europskog mehanizma upućivanja u skladu sa Strategijom EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025.

- (f) Utvrđivanje novih kaznenih djela korištenja uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva trgovine ljudima

Trenutačno se člankom 18. stavkom 4. zahtijeva da države članice razmotre poduzimanje mjera kako bi se kao kazneno djelo kažnjavalo korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovine ljudima. To je neobvezna odredba koju države članice nisu bile obvezne prenijeti.

Iako je ovaj pristup državama članicama omogućio fleksibilnost, opseg prenošenja te odredbe kreće se od potpunog neprenošenja do prenošenja ograničenog na neke oblike iskorištavanja te od potpunog prenošenja do donošenja strožih mjera. Takva neusklađenost može utjecati na prekograničnu suradnju među državama članicama koje primjenjuju različite pristupe. Osim

²¹ COM(2022) 245.

²² COM(2022) 245.

²³ Studija o preispitivanju funkcioniranja nacionalnih i transnacionalnih mehanizama upućivanja država članica, 16.10.2020., dostupna na [ovoj poveznici](#).

toga, u procjeni učinka smatralo se da djelovanje usmjereno na smanjenje potražnje može uključivati korak naprijed u kaznenopravnom odgovoru. Očekuje se da će se usmjerenošću na potražnju u područjima koja potiču sve oblike iskorištavanja smanjiti broj slučajeva i žrtava. Evaluacija Direktive pokazala je da je 19 država članica donijela zakonodavstvo kojim se kriminalizira svjesno korištenje uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima u svim oblicima iskorištavanja²⁴ ili zakonodavstvo kojim se izravno ili neizravno kriminalizira svjesno korištenje uslugama žrtava seksualnog iskorištavanja²⁵.

Komisija predlaže da se državama članica uvede obveza da kao kazneno djelo definiraju korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovine ljudima. To se postiže brisanjem članka 18. stavka 4. i dodavanjem novog članka 18.a s istim tekstom trenutnog članka 18. stavka 4., ali bez mogućnosti da države članice „razmotre” kriminalizaciju.

Očekuje se da će ova zakonodavna izmjena dovesti do daljnjeg usklađivanja kaznenopravnog odgovora radi smanjenja potražnje, među ostalim zahtijevanjem da države članice primjenjuju nova pravila na sve oblike iskorištavanja te da će pozitivno utjecati na suradnju u prekograničnim slučajevima.

U stavku 2. zahtijeva se da države članice poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da kaznena djela svjesnog korištenja uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima budu kažnjiva učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznama i sankcijama.

(g) Uvođenje obveze izvješćivanja u novom članku 18.a

U predloženom članku 23. stavku 3. uvodi se zahtjev da Komisija dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću izvješće u kojem ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele potrebne mjere kako bi se uskladile s novim pravilima o svjesnom korištenju uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima, kao i o učinku takvih mjera. Izvješće se podnosi [u roku od pet godina nakon roka za prenošenje]. Time će se osigurati odgovarajuća procjena i izvješćivanje o mjerama koje je predložila Komisija nakon odgovarajućeg razdoblja koje omogućuje analizu prenošenja i učinka novih pravila.

(h) Zahtjev godišnjeg prikupljanja podataka i izvješćivanja o pokazateljima u području trgovine ljudima

Trenutačno se člankom 19. propisuje da nacionalni izvjestitelji i jednakovrijedni mehanizmi izvršavaju zadaće koje uključuju prikupljanje statističkih podataka i izvješćivanje svake dvije godine o postignutom napretku u suzbijanju trgovine ljudima koje provodi Europska komisija. Podaci se na razini EU-a prikupljaju svake dvije godine u skladu s člancima 19. i 20.

Međutim, evaluacijom Direktive ustanovljeno je da i dalje postoje znatni nedostaci u prikupljanju podataka, posebno o kaznenopravnim pokazateljima i o kaznenim djelima korištenja uslugama iskorištavanih žrtava trgovine ljudima te da se relevantni statistički podaci često objavljuju znatno nakon kraja razdoblja izvješćivanja (obično otprilike dvije godine kasnije).

Stoga Komisija predlaže da se novim člankom 19.a, u kojem se navode pokazatelji za takvo prikupljanje podataka, uvede zahtjev da države članice svake godine prikupljaju podatke o

²⁴ BG; HR; HU; LT; MT; PT; RO; SI. Osim toga, EL u zakonodavstvu obuhvaća seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage.

²⁵ DE, EE, FI, FR, IE, LV, LU, NL, SE, EL, CY.

trgovini ljudima i da ih dostavljaju Komisiji. U njegovu prvom stavku navodi se da su države članice obvezne prikupljati podatke radi praćenja učinkovitosti svojih sustava u suzbijanju kaznenih djela trgovine ljudima. U stavku 2. navodi se minimalan skup pokazatelja koji bi trebali biti dio tih podataka (broj registriranih žrtava trgovine ljudima, broj osoba osumnjičenih, kazneno progonjenih i osuđenih za kaznena djela iz članka 2. i predloženog članka 18.a i razina razvrstavanja podataka.

Stavkom 3. utvrđuje se da su države članice svake godine do 1. srpnja obvezne dostaviti Komisiji statističke podatke iz stavka 2. za prethodnu godinu u standardnom formatu koji odredi Komisija. Kako bi statistički podaci bili što prije na raspolaganju, članak 19.a trebao bi se početi primjenjivati od datuma stupanja na snagu Direktive o izmjeni.

Očekuje se da će se ovom mjerom poboljšati cjelovitost, dosljednost i usporedivost podataka u različitim referentnim razdobljima i državama članicama. Poboljšat će se i prikupljanje podataka na razini EU-a. To će pridonijeti boljem razumijevanju punog opsega trgovine ljudima u EU-u. Smanjenjem učestalosti prikupljanja podataka s dvije na jednu godinu također će se osigurati da javno dostupni podaci budu ažurniji i bliži referentnom razdoblju u trenutku objave.

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 82. stavak 2. i članak 83. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

[uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora²⁶,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija²⁷,]

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Trgovina ljudima teško je kazneno djelo, često počinjeno u okviru organiziranog kriminala, predstavlja teško kršenje temeljnih prava i izričito je zabranjeno Poveljom EU-a o temeljnim pravima. Sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i dalje je prioritet za Uniju i države članice.
- (2) Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća²⁸ glavni je pravni instrument Unije o sprečavanju i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava tog kaznenog djela. Tom se direktivom utvrđuje sveobuhvatan okvir za suzbijanje trgovine ljudima uspostavljanjem minimalnih pravila u definiranju kaznenih djela i sankcija. Ona obuhvaća i zajedničke odredbe za jačanje sprečavanja i zaštite žrtava trgovine ljudima, uzimajući u obzir pitanje rodnu perspektivu.
- (3) Strategija EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025.²⁹ sadržava multidisciplinarni i sveobuhvatni odgovor politike od sprečavanja preko zaštite žrtava do kaznenog progona i osude trgovaca ljudima. Uključuje niz mjera koje se trebaju provesti uz velik angažman organizacija civilnog društva. Kako bi se odgovorilo na nova kretanja u području trgovine ljudima te kako bi se uklonili nedostaci koje je utvrdila Komisija, i kako bi se dodatno pojačala nastojanja da se suzbije ova vrsta kriminala, nužno je ipak izmijeniti Direktivu 2011/36/EU. Utvrđene prijetnje i trendovi koji zahtijevaju donošenje novih pravila posebno se odnose na načine

²⁶ SL C , , str. .

²⁷ SL C , , str. .

²⁸ Direktiva 2011/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/629/PUP, [SL L 101](#), 15.4.2011., str. 1.–11.

²⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje trgovine ljudima 2021.–2025., [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021.

djelovanja trgovaca ljudima, uključujući počinjenje ili omogućivanje kaznenih djela trgovine ljudima upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Utvrđeni nedostaci kaznenopravnog odgovora koji zahtijevaju prilagodbu pravnog okvira odnose se na kaznena djela trgovine ljudima počinjena u interesu pravnih osoba, na sustav prikupljanja podataka i na nacionalne sustave usmjerene na rano otkrivanje žrtava te pomoć i podršku žrtvama.

- (4) Kako bi se pronašlo rješenje za stalno povećanje broja i važnosti kaznenih djela trgovine ljudima počinjenih u svrhe koje nisu seksualno iskorištavanje i izrabljivanje radne snage, nužno je uključiti prisilni brak i nezakonito posvajanje u oblike iskorištavanja koji su izričito navedeni u Direktivi i osigurati da države članice u svojim nacionalnim pravnim sustavima rješavaju najširi raspon oblika iskorištavanja, u mjeri u kojoj ispunjavaju temeljne elemente trgovine ljudima.
- (5) Sve je veći broj kaznenih djela trgovine ljudima koja su počinjena ili omogućena upotrebom informacijskih ili komunikacijskih tehnologija. Trgovci ljudima koriste se internetom i društvenim mrežama, među ostalim kako bi vrbovali, oglašavali ili iskorištavali žrtve te kako bi ih kontrolirali i organizirali njihov prijevoz. Internet i društvene mreže upotrebljavaju se i za distribuciju materijala u vezi s iskorištavanjem. Informacijska tehnologija također otežava pravovremeno otkrivanje kaznenog djela i otkrivanje žrtava i počinitelja. Stoga je važno izričito uključiti internetsku dimenziju kaznenog djela u pravni okvir.
- (6) Kako bi se pojačao kaznenopravni odgovor na kaznena djela trgovine ljudima počinjena u korist pravnih osoba i kako bi se odvratilo od počinjenja tih kaznenih djela, potrebno je ojačati režim sankcija protiv pravnih osoba proporcionalnim obveznim pristupom. Stoga se neobvezni režim sankcija utvrđen u Direktivi 2011/36/EU zamjenjuje obveznim režimom sankcija koji se primjenjuje kad se pravna osoba smatra odgovornom u skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2.
- (7) U suzbijanju trgovine ljudima potrebno je u potpunosti iskoristiti postojeće instrumente o zamrzavanju i oduzimanju imovinske koristi i predmeta stečenih kaznenim djelima, kao što je Direktiva EU/XX/YY Europskog parlamenta i Vijeća³⁰ [*predložena direktiva o povratu i oduzimanju imovine*]. Treba poticati korištenje zamrznutih i oduzetih predmeta i imovinske koristi stečenih kaznenim djelima iz Direktive 2011/36/EU za pomoć i zaštitu žrtava, uključujući naknadu štete žrtvama, te aktivnosti prekograničnog kaznenog progona Unije za sprečavanje djelatnosti povezanih s trgovinom ljudima.
- (8) Kako bi se poboljšala nacionalna sposobnost za otkrivanje žrtava u ranoj fazi i njihovo upućivanje odgovarajućim službama za zaštitu, pomoć i podršku, potrebno je zakonima i drugim propisima uvesti nacionalne mehanizme upućivanja u državama članicama. Uvođenje formalnih nacionalnih mehanizama upućivanja i imenovanje nacionalnih kontaktnih točaka za upućivanje žrtava ključne su mjere za poboljšanje prekogranične suradnje.
- (9) Kako bi se dodatno ojačali i uskladili naponi kaznenog pravosuđa u smanjenju potražnje u državama članicama, važno je kriminalizirati korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje, uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela trgovine ljudima. Definiranje tog čina kao kaznenog djela dio je sveobuhvatnog pristupa smanjenju potražnje kojim se nastoji pronaći rješenje za visoke razine potražnje koja potiče sve oblike iskorištavanja.

³⁰ COM(2022) 245.

- (10) Prikupljanje točnih i dosljednih podataka te pravovremeno objavljivanje prikupljenih podataka i statistike ključni su za potpuno poznavanje opsega trgovine ljudima u Uniji. Očekuje se da će uvođenje zahtjeva da države članice svake godine na usklađen način prikupljaju statističke podatke o trgovini ljudima i da o njima izvješćuju Komisiju biti važan korak prema boljem razumijevanju te pojave te da će osigurati donošenje politika i strategija koje se temelje na podacima. Budući da je važno imati najnovije statističke podatke čim prije, primjereno je odrediti da datum početka primjene članka o prikupljanju podataka bude najranije moguće, tj. od stupanja na snagu ove Direktive.
- (11) Budući da ciljeve ove Direktive, naime sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava tog kaznenog djela, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego ih se zbog opsega i učinka djelovanja može na bolji način ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.
- (12) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i načela priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, a posebno poštovanje i zaštita ljudskog dostojanstva, zabrana ropstva, prisilnog rada i trgovine ljudima, pravo na integritet osobe, zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, pravo na slobodu i sigurnost, zaštita osobnih podataka, sloboda izražavanja i informiranja, sloboda izbora zanimanja i pravo na rad, rodna ravnopravnost, prava djeteta, prava osoba s invaliditetom te zabrana rada djece, pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje te načela zakonitosti i proporcionalnosti kaznenih djela i kazni. Ovom se Direktivom posebno nastoji osigurati puno poštovanje tih prava i načela koja se moraju provoditi na odgovarajući način.
- (13) U skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Direktive te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. [Ili] U skladu s člankom 3. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je [, u dopisu od ...,] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Direktive.
- (14) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola o stajalištu Danske, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Direktive te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (15) U skladu sa Zajedničkom političkom izjavom država članica i Komisije od 28. rujna 2011. o dokumentima s objašnjenjima³¹ države članice obvezale su se da će u opravdanim slučajevima uz obavijest o svojim mjerama za prenošenje priložiti jedan ili više dokumenata u kojima se objašnjava veza između sastavnih dijelova direktive i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata za prenošenje zakonodavstva EU-a. U vezi s ovom Direktivom, zakonodavac smatra opravdanim dostavljanje takvih dokumenata.
- (16) Direktivu 2011/36/EU trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

³¹ SL C 369, 17.12.2011., str. 14.

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Izmjene Direktive 2011/36/EU

Direktiva 2011/36/EU mijenja se kako slijedi:

1. u članku 2. stavku 3. na kraju stavka dodaje se „ili prisilni brak ili nezakonito posvojenje”;
2. umeće se sljedeći članak 2.a:

„Članak 2.a

Kaznena djela trgovanja ljudima

počinjena ili omogućena upotrebom informacijskih ili komunikacijskih tehnologija

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da namjerna djela i sredstva iz članka 2. stavka 1. te oblici iskorištavanja utvrđeni u članku 2. stavku 3. uključuju djela počinjena upotrebom informacijskih i komunikacijskih tehnologija.”;

3. članci 6. i 7. zamjenjuju se sljedećim:

„Članak 6.

Sankcije za pravne osobe

1. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se na pravnu osobu, koja se smatra odgovornom u skladu s člankom 5. stavcima 1. ili 2., primijene kaznene ili nekaznene novčane kazne i, prema potrebi, sljedeće sankcije:

- (a) izuzeće prava na državne naknade, potpore ili subvencije;
- (b) privremeno ili trajno zatvaranje poslovnih objekata koji su korišteni za počinjenje kaznenog djela.

2. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se na pravnu osobu, koja se smatra odgovornom u skladu s člankom 5. stavcima 1. ili 2. za kazneno djelo s otegotnim okolnostima iz članka 4. stavka 2., primijene, prema potrebi, sljedeće sankcije:

- (a) privremena ili trajna zabrana obavljanja gospodarskih djelatnosti;
- (b) stavljanje pod sudski nadzor;
- (c) sudski nalog za likvidaciju.

3. Države članice osiguravaju da su sankcije iz stavaka 1. i 2. učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

*Članak 7.
Zamrzavanje i oduzimanje*

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da su njihova nadležna tijela, u skladu s Direktivom EU/XX/YY Europskog parlamenta i Vijeća [*predložena direktiva o povratu i oduzimanju imovine*]³², ovlaštena pratiti, zamrznuti i oduzeti imovinsku korist ostvarenu počinjenjem ili doprinosom počinjenju kaznenih djela iz ove Direktive ili predmete koji su se pritom koristili ili ih se pritom namjeravalo koristiti te da su ovlaštena njima upravljati.”;

4. u članku 11. stavak 4. zamjenjuje se sljedećim:

„4. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi zakonima i drugim propisima uvele nacionalne mehanizme upućivanja usmjerene na rano otkrivanje žrtava te pomoć i podršku žrtvama u suradnji s relevantnim organizacijama za podršku te kako bi imenovale nacionalnu kontaktnu točku za upućivanje žrtava.”;

5. članak 18. stavak 4. briše se;

6. umeće se sljedeći članak 18.a:

„Članak 18.a

*Kaznena djela korištenja uslugama čiji je predmet iskorištavanje,
uz znanje da je osoba žrtva
kaznenog djela trgovanja ljudima*

1. Kako bi se odvrćanjem pridonijelo učinkovitijem sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima, države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se kao kazneno djelo kažnjavalo korištenje uslugama čiji je predmet iskorištavanje iz članka 2., uz znanje da je osoba žrtva kaznenog djela iz članka 2.

2. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da je kazneno djelo utvrđeno u skladu s člankom 1. kažnjivo učinkovitim, proporcionalnim i odvrćajućim kaznama i sankcijama.”;

7. umeće se sljedeći članak 19.a:

„Članak 19.a

Prikupljanje podataka i statistika

1. Države članice prikupljaju statističke podatke radi praćenja učinkovitosti svojih sustava u suzbijanju kaznenih djela iz ove Direktive.

2. Statistički podaci iz stavka 1. uključuju barem sljedeće:

(a) broj registriranih žrtava kaznenih djela iz članka 2., razvrstanih prema organizaciji koja ih je registrirala, spolu, dobnoj skupini (dijete/odrasla osoba), državljanstvu i obliku iskorištavanja;

³² COM(2022) 245.

- (b) broj osumnjičenih za kaznena djela iz članka 2., razvrstanih prema spolu, dobnoj skupini (dijete/odrasla osoba), državljanstvu i obliku iskorištavanja;
- (c) broj osoba kazneno progonjenih za kaznena djela iz članka 2., razvrstanih prema spolu, dobnoj skupini (dijete/odrasla osoba), državljanstvu, obliku iskorištavanja, prirodi konačne odluke o kaznenom progonu;
- (d) broj odluka o kaznenom progonu (optužnica za kaznena djela iz članka 2., optužnica za druga kaznena djela, odluka o povlačenju tužbe, drugo);
- (e) broj osoba osuđenih za kaznena djela iz članka 2., razvrstanih prema spolu, dobnoj skupini (dijete/odrasla osoba), državljanstvu;
- (f) broj sudskih presuda (oslobađajućih, osuđujućih, drugih) za kaznena djela iz članka 2., za prvostupanjske, drugostupanjske i pravomoćne sudske odluke (ili odluke Visokog suda);
- (g) broj osoba osumnjičenih, kazneno progonjenih i osuđenih za kaznena djela iz članka 18.a, razvrstanih prema spolu i dobnoj skupini (dijete/odrasla osoba).

3. Države članice svake godine do 1. srpnja Komisiji dostavljaju statističke podatke iz stavka 2. za prethodnu godinu.”;

8. u članku 23. umeće se sljedeći stavak 3.:

„3. Komisija [*u roku od pet godina nakon roka za prenošenje*] dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću izvješće u kojem ocjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele potrebne mjere kako bi se uskladile s člankom 18.a i učinak takvih mjera.”

Članak 2.

1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom najkasnije do godine dana nakon stupanja na snagu. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.
3. Članak 1. točka 7., kojim se u Direktivu 2011/36/EU umeće članak 19.a, počinje se primjenjivati na datum naveden u članku 3.

Članak 3.

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 4.

Ova je Direktiva upućena državama članicama u skladu s Ugovorima.
Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Europski parlament
Predsjednica*

*Za Vijeće
Predsjednik*