

Regulacija prostitucije u Hrvatskoj – sažeci rezultata istraživanja

Ivana Radačić (voditeljica projekta), Marija Antić, Mirjana Adamović, Nikola Baketa, Rašeljka Krnić, Josip Šipić, Tihana Štojs Brajković

O projektu

Institut društvenih znanosti Ivo Pilar od 2019. provodi projekt *Regulacija prostitucije u Hrvatskoj*, kojeg financira Hrvatska zaklada za znanost¹. Ciljevi projekta su: opisati razvoj politika prostitucije u Hrvatskoj; analizirati postojeće zakone i sudsku praksu; istražiti stavove stručnjaka o prostituciji i zakonskim rješenjima (donositelji politika i provoditelji politika); istražiti iskustva osoba koje se bave prostitucijom; izraditi smjernice za donositelje i provoditelje politika. Osim produbljivanja znanja o ovom slabo istraženom fenomenu, projekt teži praktičnoj primjeni u smislu znanstveno utemeljenog razvoja javnih politika te smanjenja marginalizacije i stigmatizacije osoba koje prodaju seksualne usluge.

U nastavku predstavljamo glavne nalaze projekta u kontekstu komparativnih studija i javnih politika o prostituciji međunarodnopravnih normi.

Komparativna i međunarodnopravna razmatranja o prostituciji

Prostitucija je kompleksan društveni problem, a postoje brojne kontroverze u pogledu najboljih politika i zakonskog modela. Politike prostitucije razmatraju se najčešće kao „politike moralnosti“² koje karakteriziraju ideološki sukobi, te pitanje javnog reda i mira. Međutim, posljednjih desetljeća sve se više prepoznaje da je prostitucija rodni fenomen: ne samo da je većina onih koji prodaju seksualne usluge ženskog roda, a onih koji kupuju muškog, već je seksualnost jedno od ključnih pitanja rodnog sustava³.

S obzirom na to, prostitucija je u središtu feminističkih razmatranja. Dva su dominantna suprotstavljenja stajališta: radikalno-feministički smatra prostituciju oblikom nasilja nad ženama te se zalaže za model kriminalizacije klijenata, dok liberalno-feministički smatra prostituciju oblikom rada te se zalaže za regulaciju prostitucije. Osim tog dihotomnog

¹ HRZZ Regulacija prostitucije u Hrvatskoj [IP-2018-01-3878]. Članovi/ce: dr.sc. Ivana Radačić (voditeljica projekta), Marija Antić, dr.sc. Mirjana Adamović, Josip Šipić, dr.sc. Rašeljka Krnić, Tihana Štojs Brajković, dr.sc. Nikola Baketa, dr.sc. Ksenija Butorac, Stephanie Stelko, dr.sc. Antonija Petričušić.

² H. Wagenaar i S. Altink (2012). “Prostitution as Morality or Why It is Exceedingly Difficult to Design and Sustain Effective Prostitution Policy”. *Sexuality Research and Social Policy* 9(3): 279-292.

³ J. O'Connell Davidson (1998). *Prostitution, Power and Freedom*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

razumijevanja prostitucije, postoji i „treći“ feministički pristup utemeljen na empirijskim istraživanjima, koji prepoznaje pravo osoba koje prodaju seksualne usluge na samoodređenje, kao i strukturne prepreke slobodi, bez da definira prostituciju kao inherentno opresivnu ili kao primjer seksualnih sloboda. Također je sve više relevantan diskurs prava seksualnih radnica/ka, koji zagovaraju organizacije seksualnih radnica/ka, a koji prostituciju vidi kao legitiman rad te se zalažu za potpunu dekriminalizaciju dobrovoljne prostitucije odraslih osoba.

U Europi su trenutno dominanta dva regulatorna modela: legalizacija (npr. u Njemačkoj, Nizozemskoj) i kriminalizacija klijenata (npr. u Švedskoj i većini drugih skandinavskih zemalja). U većini europskih zemalja prostitucija odnosno samo prodavanje seksualnih usluga nije kažnjivo. Iznimka su postsocijalističke zemlje centralne i istočne Europe i centralne Azije, u većini kojih je prostitucija definirana kao prekršajno djelo protiv javnog reda i mira, što je utemeljeno na socijalističkom promišljanju prostitucije kao nemoralne i neproduktivne djelatnosti⁴.

Istraživanja pokazuju da su u jurisdikcijama koje imaju modele kriminalizacije kršenja prava osoba koje prodaju seksualne usluge rasprostranjena, a uključuju arbitarna uhićenja, kršenja prava na pravično suđenje, zlouporabu policijskih ovlasti te nedostatnost zaštite od nasilja⁵. Nadalje, kad zakoni kriminaliziraju samo osobe koje prodaju seksualne usluga, a što ima nerazmerni učinak na žene koje rade na ulici, postavlja se pitanje višestruke diskriminacije žena u ranjivim pozicijama. Konačno, s obzirom da su odredbe kojim se kriminalizira prostitucija najčešće vrlo nejasne, upitna je i usuglašenost s načelom pravne sigurnosti odnosno zakonitosti.

Međunarodni standardi za zaštitu ljudskih prava

Na međunarodnoj razini postoji suglasnost da se osobe koje prodaju seksualne usluge ni na koji način ne bi trebale kažnjavati. Radna skupina UN-a o diskriminaciji žena i djevojčica u svojem godišnjem izvještaju Vijeću za ljudska prava iz 2016. preporučila je državama da dekriminaliziraju prostituciju⁶, a u izvještaju iz 2019. da zabrane zakone i prakse kojima se nadziru, kažnjavaju ili zatvaraju žene vezano uz prostituciju⁷. Specijalni izvjestitelj UN-a o pravu na zdravlje u svojem izvještaju Vijeću za ljudska prava iz 2010. pozvao je države da ukinu sve zakone koji kriminaliziraju seksualni rad i sve prakse povezane s njima te postave regulatorne okvire koji omogućuju da seksualni radnici imaju sigurne uvjete rada⁸. Odbor UN-a za ukidanje svih oblika diskriminacije žena prepoznao je negativne učinke koje

⁴ SWAN (2019). *Sex Work Legal Frameworks in Centra-Eastern Europe and Central Asia*. Budimpešta: SWAN, dostupno na <https://swannet.org/resources/sex-work-legal-frameworks-in-ceeca/>

⁵ SWAN (2015), *Failures of Justice: State and Non-State Violence Against Sex Workers and the Search for Safety and Redress. A Community-Based Research Project of the Sex Workers' Rights Advocacy Network in Central and Eastern Europe and Central Asia*. Budimpešta: SWAN, 2015; S. Baros i dr. (2017). *Law Above All and Court Practices Impact of the Criminalization of Sex Work on the Human Rights of Sex Workers and Trafficked Persons in Serbia*. Beogra: Jazas and Astra, 2017); I. Radačić i M. Pajnik, ur. (2017). *Prostitution in Croatia and Slovenia: Sex Workers' Experiences*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

⁶ A/HRC/32/44. Voditeljica projekta potpredsjednica je ovog tijela.

⁷ A/HRC/ 41/33, t. 80(c).

⁸ A/HRC/14/20, t. 76 (b)).

kriminalizacija prostitucije ima na žene⁹ te je pozvao države da ukinu odredbe koje kriminaliziraju „žene u prostituciji“ smatrajući da su takve odredbe diskriminatorne te da podupiru ili toleriraju rodno-uvjetovano nasilje“¹⁰.

Međunarodno-pravni standardi za zaštitu ljudskih prava također zabranjuju prisilna testiranja i registracije osoba koje prodaju seksualne usluge¹¹. Obavezna liječenja općenito su zabranjena u međunarodnom pravu, a postoje vrlo strogi standardi koji se tiču ograničavanja osobne slobode kao i prava na pravično suđenje.

U okviru Europske unije Europski parlament donio je Rezoluciju o seksualnom iskorištavanju i prostituciji te učinku na rodnu ravnopravnost u kojoj poziva države da se suzdrže od kriminaliziranja ili kažnjavanja „osoba koje se prostituiraju“ te da razviju programe kojima bi se „osobama koje se prostituiraju“ pomoglo da izađu iz prostitucije ako to žele¹².

Hrvatski zakonodavni model i policijska i sudska praksa

Unatoč tim međunarodnopravnim i europskim standardima u Hrvatskoj je još na snazi Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (ZPJRM) koji kriminalizira odavanje prostituciji (čl. 12.) te pomaganje vršenju prostitucije (čl. 7.)¹³. Kazne za odavanje prostituciji su novčana kazna od 20 do 100 eura ili kazna zatvora do 30 dana (čl. 12.). Pored toga, osobi koja izvrši prekršaj iz čl. 12. ZPJRM mogu se izreći dvije zaštitne mjere – obavezno liječenje od AIDS-a i spolnih bolesti te udaljenje iz općine u kojoj je prekršaj počinjen (čl. 34. i čl. 36.).

Ministarstvo unutarnjih poslova dva je puta (2012. i 2016.) iznijelo prijedlog kriminalizacije klijenata u svim slučajevima, no prijedlog zakona nijednom nije prošao zakonsku proceduru. Za razliku od švedskog modela, prema ovom prijedlogu ne bi se prekršajno gonili samo klijenti, već bi se nastavilo prekršajno goniti i osobe koje prodaju usluge, s time da bi se odgovornost proširila eksplicitno i na nuđenje usluga u javnom prostoru te bi se značajno povećale kazne¹⁴.

Pored ZPJRM po kojem se vodi najveći broj predmeta, Kazneni zakon kriminalizira djela povezana s prostitucijom u glavi XVI. Kaznena djela protiv spolne slobode (čl. 157.). Osnovni oblik kaznenog djela „prostitucija“ podrazumijeva namamljivanje, vrbovanje ili poticanje druge osobe na pružanje spolnih usluga radi zarade ili druge koristi ili organiziranje ili omogućavanje drugoj osobi pružanje spolnih usluga, dok kvalificirani oblik prepostavlja određeni oblik prisile (sila, prijetnja, prijevara, obmana, zloupotreba ovlasti ili teškog položaja ili odnosa zavisnosti). Kažnjivo je i korištenje usluga prisiljenih osoba (ako je osoba znala i morala znati), kao i oglašavanje prostitucije.

Prostitucija u Hrvatskoj nije predmet posebnih javnih politika ni strateških dokumenata, već se ta tema indirektno najčešće razmatra u kontekstu kriminalnih aktivnosti vezanih uz trgovanje

⁹ General Recommendation no 19 on violence against women.

¹⁰ General Recommendation no. 35 on gender-based violence, CEDAW/C/GC/36, t. 29 (c) i 31(a).

¹¹ TAMPEP (2009). *Sex Work in Europe: Mapping of the Prostitution Scene in 25 European Countries*. Amsterdam: TAMPEP International Foundation.

¹² Resolution on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality (2013/2103(INI)), t. 27.

¹³ Članak se više ne primjenjuje, između ostalog zbog preklapanja s čl. 175. st. 1. Kaznenog zakona.

¹⁴ MUP (2012). *Prijedlog Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira*, dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/74155.%20-%203.pdf>.

ljudima. Analiza glavnih okvira javnih politika provedena u sklopu ovog istraživanja pokazuje kako se prostitucija pojavljuje u pet diskurzivnih okvira: javnog reda i mira, zaštite spolnih sloboda, javno-zdravstvene prijetnje, rodno uvjetovanog nasilja i seksualnog rada¹⁵. Ne postoje nikakvi sustavi podrške, niti programi izlaska za osobe koje prodaju seksualne usluge, niti udruge za zaštitu prava seksualnih radnika/ca.

Analiza sudske prakse u tri grada (Zagreb, Split i Rijeka) u periodu od 2014. do 2019. ukazuje na razlike i nekonzistentnosti u postupanju¹⁶. U analiziranom razdoblju policija u Zagrebu bila je usmjerena na uličnu prostituciju, policija u Splitu na prostituciju u stanovima (o kojima je obavijesti dobila iščitavanjem oglasa), a policija u Rijeci na oglašavanje u doba dok je samo-oglašavanje bilo kazneno djelo (od 1.1. 2013. do 13. 5. 2015.). U odnosu na uličnu prostituciju uobičajeni postupak bi bila ophodnja te uhićivanje ili privodenje osoba koje se „nude“ nepoznatim muškarcima (u vezi s čime bi indiciji većinom bili da osoba poznata policiji stoji na ulici), dok bi u odnosu na prostituciju u stanovima uobičajen postupak bio uporaba tzv. prikrivenih istražitelja kojim bi se utvrđivalo oglašavanje i nuđenje (obično bi izjava o cijeni bila dovoljna). U odnosu na uličnu prostituciju, većinom bi se tražila opetovanost ponašanja (koja bi bila utvrđena prijašnjim postupcima ili policijskim evidencijama), dok bi se dugotrajnost ponašanja kod prostitucije iz stanova definirala kroz određeno vremensko razdoblje koje bi se utvrdilo u razgovoru s osobom, a do dolaska policijskog službenika, no policijska i sudska praksa nije usuglašena. Djelo većinom ne bi bilo u potpunosti konkretizirano, a samo su pojedini suci to propitivali, dok je u pojedinim predmetima bilo čak i osuda samo za samo-oglašavanje. S obzirom na navedeno, postoje određene neusuglašenosti sa standardima zaštite ljudskih prava¹⁷.

Stavovi stručnjaka o prostituciji i zakonodavnim modelima

Analiza stavova stručnjaka obje kategorije (donositelji i provoditelji politika) pokazuje kako prevladava stajalište da je bavljenje prostitucijom prvenstveno rezultat loših životnih uvjeta – siromaštva, loših obiteljskih okolnosti, ovisnosti, a ne racionalan način zarađivanja, s time da neki sudionici smatraju da te okolnosti ne isključuju izbor, dok manjina smatra da prostitucija nikad nije dobrovoljna¹⁸. Gotovo svi sugovornici uviđaju rodnu dimenziju fenomena, s time da su samo neki na to pitanje vezali zakonske odredbe o prostituciji, koje smatraju oblikom rodne diskriminacije.

Upitani što smatraju problemom vezano uz prostituciju, sugovornici su spominjali organizatore, klijente, ali i državne institucije kao primjere, navodeći problematičan zakon, sporost i

¹⁵ Šipić, J., Radačić, I. i Baketa, N. (2022). Politike prostitucije u Hrvatskoj: Kritička analiza okvira. *Društvena istraživanja*, 31 (2), str. 2013-234.

¹⁶ Ukupno su prikupljena i analizirana 152 prekršajna predmeta (od toga u Zagrebu 74, u Splitu 67 te u Rijeci 11) i 9 kaznenopravnih predmeta (od toga u Zagrebu 1, u Splitu 3 te u Rijeci 5). Za analizu vidi Radačić, I. i Antić, M. (2022). Criminalisation of sex workers: rethinking the public order, *The International Journal of Human Rights*, str. 1-20

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ukupno smo intervjuirali 15 stručnjaka iz ministarstava, vladinih ureda, nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, saborskih odbora te udruga civilnog društva. Jedan dio rezultata objavljen je u Krnić, M. Adamović i I. Radačić (2021). „Stavovi stručnjaka/inja o politici regulacije prostitucije u Hrvatskoj“. Politička misao 58(3): 182-207. Članak „Policing the prostitution sector in Croatia: reproducing stigma and reinforcing vulnerabilities“ (M. Antić) u postupku je recenzije u International Journal for Crime, Justice and Social Democracy.

neefikasnost pravosuđa, arbitarnost policijskog postupanja, neznanje i inertnost institucija. Također se kao problem navela visoka stigmatizacija osoba koje prodaju seksualne usluge. Policijski službenici dodatno su još kao probleme navodili druga kaznena djela povezana s prostitucijom, no i oni su naglašavali nemar sustava za problem koji je prvenstveno socio-ekonomski.

Svi su naši sugovornici bili kritični prema ZPJRM, a posebice oni koji zakon provode. Tako su kao probleme navodili nejasnoću, zastarjelost i nesvrishodnost zakonskih odredbi. Postavili smo pitanje je li uopće prodaja seksualnih usluga nešto što inherentno narušava javni red i mir, posebice kad se događa u stanovima te ne postoje prijave građana, što je i većina policijskih službenika i sudaca također problematizirala. I jedni i drugi smatraju da represija nije rješenje.

Što se tiče prijedloga izmjene prekršajnog zakona koji bi uveo i kažnjivost klijenata, većina sugovornika je smatrala pravednijim u odnosu na postojeći, no većina je također bila protiv (povećanog) kažnjavanja osoba koje se bave prostitucijom. Mišljenja sugovornika o tome koji bi model bio najbolji bila su podijeljena: institucije koje se bave rodnom ravnopravnošću zalažu se za kriminalizaciju klijenata, dok se udruge koje rade na programima smanjenja štete zalažu za dekriminalizaciju. Ostali stručnjaci su većinom za legalizaciju, a posebno su brojni u ovoj kategoriji policijski službenici i suci prekršajnih sudova, za koje to predstavlja prvenstveno mogućnost kontrole te zaštite zdravlja.

Pitanja o provođenju zakona

Upitani o razlikama u praksi policije u tri grada, policijski službenici kao razloge su naveli specifične lokalne uvjete te smjer rukovodstva u određenom trenutku. Većina naših sugovornika izrazila je stav da bi policijski rad trebao biti usmјeren na organiziranu – i to prisilnu, a ne dobrovoljnu prostituciju. Relativno mali broj predmeta organizirane i elitne prostitucije objašnjavali su teškim dokazivanjem takvih djela. Sugovornici nisu u većoj mjeri problematizirali postupanje policije u predmetima prostitucije, ističući da se u postupku prema tim okriviljenima odnose kao i prema drugima.

Što se tiče sudaca prekršajnih sudova, većina naših sugovornika je problematizirala da bi se nuđenje moglo smatrati glavnim obilježjem djela kada to u predmetu nije konkretizirano. Također su dovodili u pitanje oglašavanje kao bitno obilježje djela. Stoga su zaključili kako bi bez priznanja okriviljenika/ca odavanje prostituciji bilo iznimno teško dokazivo u praksi. No, unatoč tome, u praksi nalazimo osude i kad nema priznanja.

Stavovi osoba koje se bave prostitucijom

U ovoj kategoriji imali smo dvije skupine sugovornika – osobe koje se prostitucijom bave kako bi preživjele (bilo da su beskućnice, ovisnici o drogi ili alkoholu) i osobe koje prodaju seksualnih usluga doživljavaju kao posao.¹⁹ Svi rade samostalno, a manjina je prije imala organizatore.

Njihove su priče vrlo različite i u odnosu na obiteljske i životne (ne)prilike i iskustva u prostituciji, kao i razloge ulaska. U prvoj skupini razlozi su povezani s drogom i/ili lošim

¹⁹ Intervjuirali smo 20 osoba, od toga 16 žena i četiri muškarca, u dobi od 24 do 66 godine.

obiteljskim prilikama, dok u drugoj skupini osim dominantnog razloga mogućnosti dobre zarade u kontekstu loših mogućnosti zapošljavanja (posebice za žene s djecom), nalazimo i interes za seksualnim iskustvima. Osobe iz prve skupine doživjele su puno više traumatskih iskustava i prisile u različitim segmentima života, uključujući bavljenje prostituticom, na koju gledaju vrlo negativno i doživljavaju je ne kao posao već nuždu. Osobe iz druge skupine navode i puno pozitivnih značajki svog posla (kako definiraju prostituticu), kao što su vlastita organizacija vremena, seksualno istraživanje. Zadovoljstvo s poslom posebice iskazuju oni koji imaju visok stupanj autonomije i vrlo dobro zarađuju. Kao negativne strane najčešće su navedene finansijska nesigurnost i podložnost nasilju, kao posljedice ilegalnosti.

Što se tiče odnosa sa klijentima, osobe u prvoj skupini ne ostvaruju dublje odnose s klijentima, dok osobe u drugoj skupini navode i prijateljstva te općenito dobra iskustva, uz određene iznimke nasilnih klijenata ili klijenata koji ne žele platiti. Što se tiče organizatora, nekoliko osoba (iz obje kategorije) bile su u eksploracijskim odnosima, dok su neke navele i pozitivne strane, kao što je organizacija prostora i posla.

Što se tiče policije, većina naših sugovornika nije imala iskustva s policijom i pravosuđem vezano uz prostituticu. Oni koji jesu problematiziraju odnos tih institucija prema njima, a svima predstavlja nelagodu mogućnost pokretanja prekršajnog postupka. Nadalje, svi problematiziraju nedostatak policijske zaštite budući da se pozivanjem policije izlazu progonu.

Velika većina naših sugovornica i sugovornika zalaže se za neki oblik regulacije prostitucije, koji bi im omogućio legalno stjecanje novaca, uzimanje kredita te stjecanje zdravstvenog i socijalnog osiguranja. Samo se dvije osobe protive legalizaciji jer se boje da bi im to smanjilo zaradu.

Zaključni prijedlozi

Nalazi istraživanja, a u kontekstu komparativnih istraživanja i standarda zaštite ljudskih prava, upućuju da je u Hrvatskoj potrebno uskladiti policijsku i sudsku praksu sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava; dekriminalizirati prodaju seksualnih usluga u skladu s međunarodnopravnim standardima; donijeti efikasne javne politike koje bi adresirale nepovoljne socioekonomiske uvjete koje su jedan (za neke ključni) od razloga ulaska u prostituticu; te uspostaviti sustave podrške i strategije izlaska za one koje žele izaći iz prostitucije. U izradu javnih politika potrebno je uključiti i glasove osoba koje prodaju seksualne usluge.