



<https://doi.org/10.5559/di.31.2.02>

POLITIKE PROSTITUCIJE U HRVATSKOJ: KRITIČKA ANALIZA OKVIRA

Josip ŠIPIĆ
Zagreb, Hrvatska

Ivana RADAČIĆ
Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, Hrvatska

Nikola BAKETA
Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska

UDK: 305(497.5):176.5
613.882(497.5)
343.544(497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 31. srpnja 2020.

U radu se kroz analizu zakona i drugih dokumenata javnih politika proučavaju načini na koje društveni i politički akteri u Hrvatskoj shvaćaju prostituciju. Razmatra se i to sagledavaju li se fenomen prostitucije iz rodne perspektive te na koji se način rodna dimenzija uključuje u postojeće ili predložene politike prostitucije. Primjenom kritičke analize okvira identificirano je 5 dominantnih *policy* okvira u koje se prostitucija stavlja: okvir javnog reda i mira, okvir zaštite spolnih sloboda, okvir javno-zdravstvene prijetnje, okvir rodno uvjetovanoga nasilja i okvir seksualnog rada. Prostituciji kao društvenoj pojavi pristupa ograničeni broj aktera te se ona rijetko izravno tematizira, što znači da je i dalje riječ o društvenom tabuu. Izostanak tematiziranja prostitucije u dokumentima Vlade RH i održavanje naslijeđenoga modela kriminalizacije pokazuje da okvir javnog reda i mira ima kontinuiranu podršku od strane vladajućih političkih elita. S druge strane, nevladine organizacije i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova jedini su akteri koji detaljnije razrađuju pitanje prostitucije i daju rješenja za promjenu postojećega zakonodavstva i politika, s time da samo udruge koje rade na smanjenju štete uključuju glas osoba koje se bave prostitucijom.

Ključne riječi: prostitucija, Hrvatska, kritička analiza okvira, rod



Josip Šipić
E-mail: josipic@yahoo.com

Prostitucija, koju ovdje definiramo kao prodaju seksualnih usluga uz novčanu ili drugu materijalnu naknadu, kompleksan je društveni fenomen oko kojega postoje mnoge kontroverze, pa i o najprikladnijim javnim politikama i pravnim rješenjima (Crowhurst i sur., 2012). Fenomen ima naglašenu rodnu dimenziju: osim što se tiče seksualnosti, koja je jedna od ključnih tema rodnoga poretka (Outshoorn, 2005, str. 3), većina osoba koje prodaju seksualne usluge jesu žene, a većina onih koji ih kupuju muškarci. Međutim, rod nije prepoznat kao ključan element većine politika prostitucije. Politike prostitucije klasificiraju se uglavnom kao politike moralnosti, koje karakterizira to da su eksplicitno vođene ideologijom; stručnjaci imaju ograničen utjecaj na stvaranje politika; rasprave se vode u emocionalno nabijenoj atmosferi; otporne su na činjenice; simbolička razina formulacije politika važnija je od implementacije; podložne su iznenadnim promjenama (Wagenaar i Altink, 2012; Wagenaar i sur., 2013). Politike prostitucije tako većinom nisu utemeljene kao odgovor čvrstom teorijskom okviru. Postoji nejasnoća oko osnovnih koncepata, relevantni akteri nezainteresirani su za pribavljanje pouzdanih empirijskih podataka, ideologija je ključna u formulacijama politika, vidljivo je nestrpljenje u procesu primjene politika, kao i isključenost međunarodnih stručnjaka (Wagenaar i Altink, 2012).

U ovome radu kroz analizu zakona i drugih dokumenata javnih politika analiziramo način(e) na koji(e) društveni i politički akteri u Hrvatskoj shvaćaju prostituciju, što vide kao problem(e) povezan(e) s prostitucijom te koja rješenja nude za uočene probleme, koristeći se metodom kritičke analize okvira (Verloo, 2005; Verloo i Lombardo, 2007) kao teorijskoga i metodološkoga pristupa za proučavanje diskursne dinamike moći povezane s procesom stvaranja politika. Na taj način želimo istražiti kakve politike prostitucije postoje ili se predlažu u hrvatskom javnom diskursu. Uz to, s obzirom na naglašenu vezu roda i prostitucije, zanima nas sagledavaju li odabrani akteri fenomen prostitucije iz rodne perspektive te na koji način rodnu dimenziju uključuju u postojeće ili predložene politike prostitucije.

Politike prostitucije i teorijsko-ideološki okviri

Politike prostitucije povijesno su se dijelile na *prohibicijske*, koje podrazumijevaju kriminalizaciju svih osoba uključenih u prostituciju, *reglementacijske* (regulacijske), koje su usmjerene na kontrolu i ograničavanje prostitucije radi zaštite javnoga zdravlja, te *abolicijske*,¹ koje su usmjerene na dokidanje prostitucije kažnjavanjem omogućavanja prostitucije i kupovine seksualnih usluga, ali ne i prodaje (Danna, 2014). Danas je ne-

što uobičajenija podjela na modele kriminalizacije (koja uključuju dva suprotna modela – kriminalizacija osoba koje prodaju seksualne usluge i kriminalizacija kupaca usluga) te na modele *legalizacije* i *dekriminalizacije*. Modeli kriminalizacije polaze od ideje prostitucije kao prijetnje javnom redu i sigurnosti ili nasilja nad ženama, koje treba dokinuti, dok modeli legalizacije i dekriminalizacije polaze od razumijevanja prostitucije kao (potencijalno opasnoga) načina zarađivanja za život koji treba učiniti manje štetnim, s time da je kod legalizacije žarište na društvenom dobru, a kod dekriminalizacije na ljudskim pravima seksualnih radnica.

Međutim, kao što je navedeno, teorijsko-ideološki okviri politika prostitucije nisu uvijek jasno određeni, a postoje i preklapanja raznih okvira, što rezultira sličnim učincima različitih politika² te kategorije čini neprikladnima za analizu konkretnih politika (Ostergren, 2017; Wagenaar i sur., 2013; Scoular, 2010). Nadalje, navedeni tipovi kritiziraju se i kao moralne pozicije s kojih se iznose društvene i političke aspiracije, što rezultira usredotočenošću isključivo na namjerama politika, dok učinci politika ostaju zanemareni (Scoular, 2010; Wagenaar i Altink, 2012; Wagenaar i sur., 2013).

U Europi su dominantne dvije politike prostitucije. Jedan je model *kriminalizacije klijenata*, koji je najprije usvojila Švedska (pa se često naziva i "švedskim modelom"). Taj model, koji ima eksplicitno rodnu dimenziju te ga primarno zagovaraju radikalne feministkinje, shvaća prostituciju kao oblik nasilja nad ženama koji nikada ne može biti slobodan izbor. Usmjeren je na kriminalizaciju klijenata uz istodobno "osiguravanje izlaza" za žene u prostituciji koje se smatraju žrtvama. Na razini Europske unije često se uzima kao poželjan način regulacije prostitucije (EU Parlament, 2014), no neki znanstvenici upozoravaju na njegove negativne učinke na prava osoba koje prodaju seksualne usluge (Phoenix, 2007; Dodillet i Ostergren, 2011; Levy i Jakobsson, 2014).

Drugi pristup jest *legalizacija prostitucije* (prodaja, kupnja i organizacija prodaje dobrovoljnih seksualnih usluga odraslih osoba), za koji su njemački i nizozemski modeli najbolji primjeri. Taj pristup smatra da prostitucija može biti način zarađivanja za život, odnosno rad, a zagovaraju ga liberalne feministkinje i drugi liberalni akteri. Karakterizira ga izrazito reguliranje industrije, prije svega radi zaštite javnoga dobra, odnosno javnoga zdravlja i sigurnosti, što također može imati negativne učinke na ljudska prava osoba koje prodaju seksualne usluge (Pates, 2012; Post i sur., 2019; Outshoorn, 2012).

Organizacije za zaštitu prava seksualnih radnica/ka stoga promoviraju model (potpune) *dekriminalizacije* kao najbolji pristup u politikama prostitucije, zbog njegove orijentiranosti na

Ljudska prava osoba koje prodaju seksualne usluge. Kao i model legalizacije, ovaj model smatra prostituciju oblikom rada, no karakterizira ga ukidanje odredbi o prostituciji koje ne služe zaštiti ljudskih prava osoba koje prodaju seksualne usluge te usmjerenost na smanjenje štete. Za sada je primijenjen jedino na Novom Zelandu, a formuliran je u suradnji s organizacijama seksualnih radnica/ka, što ga u tom pogledu čini jedinstvenim (Armstrong, 2012; Ostergren, 2017; Radačić, 2017a).

Hrvatska politika prostitucije

Hrvatska politika prostitucije ne može se smjestiti ni u jedan od suvremenih modela. Naime, u Republici Hrvatskoj kriminaliziraju se osobe koje prodaju seksualne usluge, što je suprotno rješenjima u velikoj većini zemalja Europske unije, gdje sama prodaja seksualnih usluga nije kriminalizirana.³

Temeljno zakonsko rješenje doneseno je još 1977. u tadašnjoj SR Hrvatskoj, kad je dominantno političko stajalište u okviru politika "revolucionarnog seksualnog puritanizma" u cijeloj SFR Jugoslaviji bilo da je prostitucija ostatak "buržoaskoga društva" koji treba dokinuti (Radulović, 1986, str. 182). Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira (ZPJRM), preuzet 1990. godine, tako kažnjava osobe koje "se odaju prostituciji"⁴ (čl. 12.) te osobe koje dopuste da se u njihovim prostorijama provodi bludničenje ili koje omogućavaju ili pomažu pri provođenju prostitucije.⁵ Djela "odavanja prostituciji" uvelike dominiraju u sudskoj praksi; zadnjih godina nije bilo ni prijava ni sudskih predmeta za prekršajna djela po čl. 7. (Radačić, 2017a). Maloljetne osobe koje prodaju seksualne usluge također prekršajno odgovaraju, što se do sada nije propitkivalo.

U dva navrata, 2012. i 2016. godine, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske (MUP RH) podnijelo je prijedloge izmjena ZPJRM radi "osuvremenjivanja Zakona" koji nisu prošli zakonodavnu proceduru.⁶ Ti su – u pogledu prostitucije gotovo identični – prijedlozi uveli kažnjavanje klijenata, polazeći od ideje da "prostitucija predstavlja neprihvatljiv oblik ponašanja ... ne samo u smislu pružanja već i korištenja usluga". MUP RH smatrao je da će se "na taj način djelovati preventivno, u smislu odvratanja korisnika od traženja i konzumiranja usluga prostitucije ... no i odaslati jasna poruka kako odgovornost za ovu vrstu društveno neprihvatljivog ponašanja nije samo na osobama koje pružaju usluge prostitucije već i na ključnim sudionicima prostitucije – korisnicima koji te usluge traže, konzumiraju i plaćaju."⁷

Iako model kažnjavanja klijenata (tzv. švedski model), koji je bio poticaj ovim prijedlozima,⁸ polazi od pretpostavke da je prostitucija oblik nasilja nad ženama, hrvatsko predloženo rješenje nije odustalo od kažnjavanja osoba koje prodaju

ju seksualne usluge. Štoviše, kažnjivost bi se, prema ovim prijedlozima, eksplicitno proširila i na jednokratno nuđenje usluga na javnom mjestu te jednokratno pružanje takvih usluga u bilo kojem prostoru, a znatno bi se povećale i kazne. To dokazuje da i dalje preteže te se čak i učvršćuje diskurs o "društvenom zlu", premda se pojam proširuje i na kupnju (te traženje), a ne samo na prodaju (te nuđenje) usluga. Nadalje, kupnja i prodaja smatraju se prijetnjom javnom redu i miru, neovisno o tome događaju li se na javnom mjestu, što je već i praksa Općinskog prekršajnog suda u Splitu (Radačić, 2017a).

Osim ZPJRM-a, i Kazneni zakon kriminalizira djela povezana s prostitucijom u glavi XVI. zakona koja se odnosi na kaznena djela protiv spolne slobode.⁹ Osnovni oblik kaznenoga djela "prostitucije" 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 pretpostavlja određeni oblik prisile (sila, prijetnja, prijevara, obmana, zloupotreba ovlasti ili teškog položaja ili odnosa zavisnosti), a kažnjivo je i oglašavanje prostitucije (čl. 157.). Stoga je moguće da osoba bude istodobno oštećena u kaznenom postupku i okrivljena u prekršajnom, kad je riječ o dobrovoljnoj prostituciji.¹⁰ Nadalje, s obzirom na to da kazneno djelo "prostitucija" u osnovom obliku ne traži nikakav element prisile ili iskorištavanja, moguće je kao organizatore kazneno goniti i osobe koje rade zajedno, npr. u istom prostoru, ako jedna od njih poduzima aktivnosti koje se smatraju organiziranjem ili pomaganjem (npr. najam stana, javljanje na telefon), a za to prima neku naknadu.¹¹ Analiza sudske prakse upućuje na to da je kazneno gonjenje organizatora mnogo rjeđe od prekršajnoga gonjenja osoba koje prodaju seksualne usluge te da fokus nije na organiziranju koje ima elemente prisile (Radačić, 2017a). Hrvatske zakone tako karakterizira istodobno i kažnjavanje osoba koje prodaju seksualne usluge, opravdano zaštitom javnog reda i mira, i njihova pretjerana zaštita od bilo kojih organizatora (koja također može rezultirati njihovom kriminalizacijom), što je opravdano zaštitom spolnih sloboda.

Osim kaznenoga djela prostitucije, Zakon kriminalizira i podvođenje maloljetnih osoba, klasificirano kao kazneno djelo spolnoga zlostavljanja i iskorištavanja djeteta (Glava XVII, čl. 162.) koje je definirano na sličan način, s time da su predviđene veće kazne. Trgovanje ljudima kriminalizirano je u Glavi IX: Kaznena djela protiv čovječnosti i ljudskoga dostojanstva (čl. 106.) u skladu s Protokolom Ujedinjenih naroda za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebice ženama i djecom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinje-

nih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.¹² Klijenti kazneno odgovaraju u slučaju korištenja usluga osobe koja je prisiljena, žrtva trgovine ljudima ili maloljetna, ako su znali i morali znati za te okolnosti (čl. 157. st. 2., čl. 106. st. 4., čl. 162. st. 2. i 3.).

Za razliku od trgovine ljudima, prostitucija nije predmet posebnih dokumenata javnih politika niti je od političkog interesa. Postojanje dvaju načelno oprečnih teorijskih okvira u hrvatskom zakonodavstvu, prema kojem osoba koja prodaje seksualne usluge može biti istodobno počiniteljica prekršajnoga djela i žrtva kaznenoga djela, upućuje na manjak informiranih i empirijski utemeljenih politika prostitucije. Tema prostitucije razmatrana je od uskoga broja aktera te su u najvećoj mjeri problematizirane popratne kriminalne aktivnosti vezane uz trgovinu ljudima ili one koje se odnose na djecu i maloljetnike. Tema prostitucije pojavljuje se indirektno u strateškim dokumentima koji se odnose na trgovinu ljudima, suzbijanje spolnih bolesti, ravnopravnost spolova ili prava djece. Riječ je o nacionalnim planovima, programima, strategijama ili akcijskim planovima koji se tiču navedenih tema, a proizvela su ih nadležna državna tijela.

Osim maloga broja istraživača koji razmatraju javnozdravstvene (Baćak i Šoh, 2006; Štulhofer i sur., 2009; Štulhofer i sur., 2015), kazneno-pravne i kriminološke (Kanduć i Grozdanić, 1998; Kovčo Vukadin, 1998; Milivojević Antoliš i sur., 2013) ili pravno-društvene aspekte prostitucije (Radačić, 2017b; Radačić, 2017c; Radačić i Pajnik, 2017; Radačić i Antić, 2022), interes pokazuju prije svega feminističke nevladine organizacije te one koje se bave smanjenjem štete.

Za razliku od drugih zemalja u regiji, ne postoje organizacije za zaštitu prava seksualnih radnika/ca, a diskurs zaštite prava seksualnih radnika/ca nije prepoznat u zakonodavnom okviru, ni u policijskoj i sudskoj praksi (Radačić, 2017a; Stelko i Radačić, 2017). Dapače, neke udruge za prava žena diskurs seksualnog rada smatraju izrazito problematičnim.¹³ Prostitucija u Hrvatskoj, shvaćena u prvom redu kao "nepovoljna društvena pojava", još je tabu tema, a karakteriziraju je kršenja prava osoba koje prodaju seksualne usluge (Radačić i Šikić Mićanović, 2017; Radačić i Antić, 2022).

UZORAK I METODA

U ovom radu analizirani su važeći zakoni kojima se regulira prostitucija, relevantni prijedlozi izmjena tih zakona te još 69 dokumenata javnih politika (direktno ili indirektno) povezanih s prostitucijom, koji su objavljeni od 2005. (kad je Hrvatska započela formalne pristupne pregovore s EU-om) do 2019. godine.¹⁴ Najprije su identificirane institucije koje se potenci-

jalno bave pitanjem prostitucije, a riječ je o javnim i državnim institucijama, poput ministarstava, agencija, vladinih ureda i drugih državnih tijela koja se bave politikama ravnopravnosti spolova, pravima djece, suzbijanjem trgovine ljudima i djecom, suzbijanjem spolnih bolesti. Zatim su prikupljeni dokumenti koje su kreirale te institucije, poput nacionalnih planova, nacionalnih programa, nacionalnih strategija, izvješća pojedinih tijela i akcijskih planova koji se tiču navedenih tema. Nadalje, prikupljeni su i dokumenti (*policy* izvještaji, studije, članci) nevladinih organizacija koje se bave pitanjem prostitucije i rade s osobama uključenima u prostituciju.¹⁵

S obzirom na to da je prostitucija rodno definiran problem, upotrijebljena je kritička analiza okvira rodnih politika (Verloo, 2005; Verloo i Lombardo, 2007) kao teorijski i metodološki okvir za proučavanje diskursne dinamike moći povezane s procesom stvaranja politika. Ta je metoda primijenjena i u komparativnim analizama politika prostitucije u Sloveniji i Austriji (Hrženjak i sur., 2005) te Švicarskoj (Isler i Jyrkinen, 2018), a taj pristup rabe i Verloo (2005) te Bustelo i Verloo (2009) u razmatranju okvira vezanih uz politiku prostitucije u Nizozemskoj i Švedskoj.

Kritička analiza okvira u analizi dokumenata polazi od senzibilizacijskih (*sensitizing*) pitanja (Verloo i Lombardo, 2007), poput *Što je problem koji treba riješiti i kako je prikazan? Tko je pogođen tim problemom? Što je cilj? Što treba učiniti? Tko treba učiniti? Čiji je glas zastupljen?* (Bustelo i Verloo, 2009, str. 161; Dombos i sur., 2012, str. 7). Ključni koncept navedenoga pristupa čini *policy* okvir, koji Verloo (2005, str. 20) definira kao "organizirajući princip koji transformira fragmentarne ili slučajne informacije u strukturirani i smisleni problem, u kojeg je implicitno ili eksplicitno uključeno rješenje". S obzirom na to da su "dijagnoza" (što je problem?) i "prognoza" problema (koje je rješenje?), uz rod, ključne dimenzije *policy* okvira, kritička se analiza okvira usredotočuje na različite načine na koje društveni i politički akteri u *policy* dokumentima predstavljaju *policy* probleme i *policy* rješenja (Verloo i Lombardo, 2007).

Kritičku analizu okvira čini kritičkom i to što se, osim na rod, usredotočuje na druge relevantne dimenzije, kao što je intersekcionalnost, pa se prilikom analize ispituje predstavljaju li se u diskursima o politikama rodne (ne)jednakosti, i do koje mjere, druge strukturne nejednakosti, poput rase, dobi, etničnosti, klase ili seksualnosti, kao dio prognoze ili dijagnoze (Lombardo i sur., 2009, str. 31). U raspravi i uokvirivanju *policy* problema i rješenja važna je i dimenzija (ne)postojanja "glasa" (tko je, i u kojoj mjeri, uključen ili isključen iz dijagnoze i prognoze), čime se omogućuje dublji uvid u dinamiku

moći koja prevladava u procesu stvaranja politika. Tim se postupkom nastoji utvrditi što se konstruira, kako se konstruira i tko konstruira određeni okvir (Meier, 2008, str. 157).

S obzirom na širinu pitanja koja se povezuju s prostitucijom i različitu terminologiju koju pojedini akteri rabe, prvotna pretraga prikupljenih dokumenata provedena je na temelju niza pojmova i sintagmi kako bi se detektirao sadržaj kojim se adresiraju izazovi na ovom području. Za početnu pretragu uzeti su ovi pojmovi i sintagme te njihove varijacije – *prostitucija, seksualni rad, seksualne usluge, spolne usluge, podvođenje, seksualno iskorištavanje, seksualna eksploatacija, eskort, trgovina ljudima, trgovina ženama, trgovina djecom, spolno prenosive bolesti*. Nakon toga detektirane su teme razvrstane u kategorije koje su nam poslužile za kritičku analizu okvira. Detektirane su kategorije koje se odnose na razumijevanje problema, kao i rješenja te glavni akteri i njihove uloge.

GLAVNI OKVIRI O PROSTITUCIJI U HRVATSKOJ

Primjenom kritičke analize okvira identificirano je 5 dominantnih *policy* okvira u koje se prostitucija stavlja: okvir javnog reda i mira, okvir zaštite spolnih sloboda, okvir javno-zdravstvene prijetnje, okvir rodno uvjetovanoga nasilja i okvir seksualnog rada.

Okvir javnog reda i mira

Okvir javnog reda i mira prisutan je u ZPJRM-u te prijedlozima izmjene toga zakona iz 2012. i 2016. godine. Prema tom se okviru prostitucija smatra nepoželjnom društvenom pojavom, odnosno "društveno neprihvatljivim oblikom ponašanja" koji treba suzbijati nizom gospodarskih, socijalnih, kaznenopravnih i prekršajno-pravnih mjera, što je jasno naznačeno u prijedlozima ZPJRM-a.¹⁶

Važeći ZPJRM problemom smatra u prvom redu prodaju seksualnih usluga (odavanje prostituciji, kako je navedeno u čl. 12.), a podredno i omogućavanje prostitucije (navedeno u čl. 7., koji se u praksi gotovo i ne primjenjuje). Zakon ne uviđa ulogu potražnje, kao ni kontekst rodne i druge diskriminacije. U prijedlozima ZPJRM-a kao problem se navodi ne samo pružanje nego i korištenje seksualnih usluga. Međutim, ni tim se prijedlozima ne propitkuje kontekst rodne i druge diskriminacije.

Definirajući problem, kao "odavanje prostituciji" ZPJRM kao rješenje nudi prekršajno kažnjavanje osoba koje prodaju seksualne usluge. Iako rješenje nije eksplicitno diskriminatorno na temelju spola, kažnjavanje ponašanja koje većinom provode žene smatra se oblikom rodne diskriminacije (Radna skupina UN-a o diskriminaciji žena i djevojčica, 2016. t. 76.-77.,

84.-85.). U primjeni je zakon izrazito rodno obojen – gotovo sve okrivljene jesu žene, i to žene izrazito lošega društveno-ekonomskog statusa (Radačić, 2017a). Ni tekst zakona, ni njegova primjena nisu osjetljivi na pitanje interseksionalnosti, odnosno problem višestruke diskriminacije.

Prijedlozi izmjena ZPJR-a kao rješenje nude prekršajno kažnjavanje ne samo pružanja (i nuđenja usluga) nego i korištenja (i traženja) usluga prostitucije. Međutim, s obzirom na to da je fenomen rodno određen te da je pozicija pružateljica usluga i korisnika različita (kao i muškaraca i žena općenito u kontekstu patrijarhata), ponuđeno je rješenje i dalje problematično iz perspektive prava žena. Naime, tzv. specijalne procedure Vijeća za ljudska prava UN-a,¹⁷ kao i Europski parlament, preporučuju državama da dekriminaliziraju osobe koje prodaju seksualne usluge.¹⁸

S obzirom na to da u ovom okviru glas imaju isključivo državna tijela, a MUP RH i općinski prekršajni sudovi glavnu ulogu u primjeni, može se reći da država kao problem prepoznaje samo eventualnu prijetnju koju prostitucija (navodno) predstavlja javnom redu i miru, neovisno o problemima eksploatacije, rodne i druge diskriminacije. S druge strane, ne propitkuju se učinci kriminalizacije prodaje seksualnih usluga na poštivanje ljudskih prava, kao također bitne dimenzije javnog reda i mira.

Iz navedenog je jasno da u kreiranju zakonskih rješenja regulacije prostitucije glasovi osoba koje prodaju seksualne usluge nikad nisu bili uključeni u definiranje problema ili rješenja.

Okvir zaštite spolnih sloboda

Okvir zaštite spolnih sloboda zastupljen je u Kaznenom zakonu koji regulira "ponašanja kojima se teško povređuju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom" i čija se zaštita ne može ostvariti bez kaznenopravne prisile (čl. 1.). Problemom ugroze spolnih sloboda smatra se bilo kakvo omogućavanje prostitucije, odnosno namamljivanje osobe na prostituciju, organiziranje ili omogućavanje prostitucije (bilo ono dobrovoljno ili uz prisilu), kao i oglašavanje prostitucije druge osobe. Uz to, problemom se smatra iskorištavanje usluga maloljetnih, prisiljenih i osoba koje su žrtve trgovine ljudima, ako korisnik zna ili je morao znati za te činjenice. Rješenje se vidi u kriminalizaciji svih navedenih ponašanja.

Kao i kod prijašnjeg okvira, u definiranje problema i rješenja uključena su prije svega državna tijela (predlagatelj Zakona je Ministarstvo pravosuđa, a ulogu u primjeni imaju u pr-

vom redu državna odvjetništva i kazneni sudovi), dok su glasovi osoba koje se bave prostitucijom isključeni. Rodna dimenzija problema i rješenja ni u ovom okviru nije adresirana, a nisu razmatrani ni učinci kriminalizacije dobrovoljne organizacije, koja u praksi rezultira time da žene koje dobrovoljno i bez eksploatacije rade zajedno mogu biti kazneno gonjene ako preuzmu neki oblik organizacije posla.

Okvir javno-zdravstvene prijetnje

Okvir javno-zdravstvene prijetnje pojavljuje se u dokumentima ministarstva nadležnog za zdravstvo, u kojima se identificiraju rizici za javno zdravlje (riječ je o nacionalnim programima za prevenciju HIV/AIDS-a). Nacionalni programi za prevenciju HIV/AIDS-a vide prostituciju kao pojavu koja dijelom utječe na epidemiologiju HIV-a, odnosno kao rizično ponašanje koje pridonosi pojavi HIV-a u državi, čime predstavlja opasnost za društvo.

Što se tiče grupe koja se smatra nositeljem problema, najčešće se spominju osobe koje pružaju seksualne usluge za novac, žene i muškarci koji se bave prostitucijom te heteroseksualni muškarci koji rade u inozemstvu (pomorci, građevinari i sl.) i u čestom su kontaktu s osobama koje pružaju seksualne usluge. Drugim riječima, nositeljima problema smatraju se i klijenti i pružatelji/ce seksualnih usluga, s time da je jezik najčešće rodno neutralan kada je riječ o pružateljima/cama seksualnih usluga, dok se kao korisnike seksualnih usluga koji predstavljaju zdravstveni problem jasno identificira muškarce radnike u inozemstvu. Ta je skupina ipak ograničena na radnike-migrante kao svojevrsne "uvoznike" zdravstvene ugroze iz inozemstva, dok se u analiziranim dokumentima ne problematiziraju klijenti koji se koriste seksualnim uslugama u Hrvatskoj.

Najkonkretnije rješenje vezano uz prostituciju kao zdravstveni problem vidi se u njezinoj prevenciji kroz programe zapošljavanja i resocijalizacije te u sprječavanju reklamiranja seksualnoga turizma kao oblika preventivnog rada s populacijom radnika-migranata. Edukacija osoba uključenih u prostituciju, istraživanja i intervencije u zajednicu predlažu se kao rješenja kojima se pokušava djelovati na nastanak i širenje spolno prenosivih bolesti kao na posljedicu postojanja prostitucije.

Kao i navedeni okviri, ovaj dijagnostički okvir polazi od pretpostavke da je prostitucija društveno nepoželjna pojava, zbog čega bi je trebalo potpuno ukinuti ili barem ograničiti opisanim djelovanjem, prije svega prema osobama koje se bave prostitucijom, dok se djelovanje prema klijentima (posebice onima koji se koriste seksualnim uslugama u Hrvatskoj) ne

razrađuje. Rješenje prostitucije kao zdravstvenoga problema nije posebice rodno dimenzionirano, iako su kao problem osobito definirani heteroseksualni muškarci, dok se osobama uključenima u prostituciju ne daje nikakav glas te ih se ne vidi kao aktivne aktere u rješavanju problema. Aktivnim akterima ponajprije se smatraju državna i javna tijela koja se bave javnim zdravljem, zdravstvene ustanove, udruge koje se bave prevencijom HIV/AIDS-a te akademska zajednica.

Prostitucija kao rodno uvjetovano nasilje

Okvir prostitucije kao rodno uvjetovanoga nasilja izrazito je zastupljen u cijelom analiziranom razdoblju, ponajprije u analizi dokumenata nevladinih organizacija uključenih u Žensku mrežu Hrvatske i mrežu PETRA (Mreža nevladinih organizacija za Prevenciju i Eliminaciju TRgovanja ženama), izvješćima o radu Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (posebice od 2012. godine) te nacionalnim strategijama ravnopravnosti spolova Ureda za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske. U ovom okviru prostitucija se vidi kao eksploatacija žena i nasilje koje nad njima provode muškarci. Problem je, dakle, izrazito rodno obilježen i predstavljen kroz prizmu žena kao žrtava i muškaraca kao nasilnika, jer se u prostituciji ženu svodi na tijelo, odnosno seksualni objekt kojim za novac trguju muškarci kao nositelji ekonomske i društvene moći.

Nadalje, u ovom se okviru odbija ideja da se bavljenje prostitucijom može smatrati dobrovoljnim, jer se smatra da je čak i svjesno upuštanje žene u prostituciju najčešće uvjetovano teškim ekonomskim i društvenim okolnostima, odnosno ženskom neravnopravnošću. Stoga se prostitucija vidi kao društveni problem, u kojem su žene, osim što su žrtve spomenutih ekonomskih i društvenih okolnosti, ujedno i žrtve nasilja klijenata i svodnika, kaznenoga progona, institucionalnoga nasilja, spolno prenosivih bolesti i društvene stigmatizacije. Drugim riječima, prema ovom okviru, riječ je o društvenom problemu višestruke diskriminacije žena i nasilja nad ženama.

Ovaj *policy* okvir prostituciju najčešće povezuje s trgovanjem ljudima. Poveznica se vidi u činjenici da izrazito visok postotak žrtava trgovanja ljudima čine u prvom redu žene i djeca, kojima se trguje u svrhu seksualnog iskorištavanja u prostituciji. Međutim, u ovim se dokumentima s trgovanjem ljudima i seksualnom eksploatacijom ne povezuju samo "prisilna prostitucija", "međunarodna prostitucija" ili "organizirana prostitucija", kao što je to najčešće u vladinim politikama suzbijanja trgovanja ljudima, zaštite prava djece ili uključivanja Roma, nego se uspostavlja nedvosmislena veza između

trgovanja ljudima i (dobrovoljne) prostitucije. Primjerice, u Izvješću o radu za 2012. godinu (2013, str. 164.) Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova ističe da su trgovanje ljudima i prostitucija "neodvojivo povezani, te se bavljenje prostitucijom teško može nazvati dobrovoljnim radom ili dobrovoljnim ugovornim odnosom, osobito u svjetlu činjenice da se žene katkad 'kupuju' za nekoliko eura, a na zapadnim, kapitalističkim tržištima svodnicima donose prosječnu godišnju zaradu od cca 150 000 eura". Ovaj dijagnostički okvir ima izrazito naglašenu rodnu dimenziju, jer zapravo izjednačava prostituciju s trgovanjem ljudima, videći ih kao prisilu, oblik muškoga nasilja nad ženama i djecom te ekonomsko i seksualno iskorištavanje žena i djece.

Budući da prostituciju smatra najradikalnijom manifestacijom rodne neravnopravnosti, ovaj okvir zagovara dekriminalizaciju osoba koje prodaju seksualne usluge i kriminalizaciju klijenata kao svojevrstan model suzbijanja te neravnopravnosti, koji od kažnjive odgovornosti izuzima žene koje su najčešće ekonomskom nuždom natjerane u prostituciju, a kažnjava muškarce koji kao nositelji društvene i ekonomske moći stvaraju potražnju i organiziraju trgovinu. Temeljni cilj ovoga rješenja jest ukinuti prostituciju, odnosno smanjiti je u opsegu smanjivanjem potražnje, te zaštititi žene kao žrtve u lancu prostitucije. Kao glavnog aktera u zaštiti žena i prevenciji prostitucije vidi državu, koja, osim promjene zakonodavnog okvira, pruža financijsku podršku nevladinim udruagama koje se bave osnaživanjem žena da izađu iz prostitucije i podizanjem svijesti javnosti, posebice klijenata, o društvenoj neprihvatljivosti posezanja za seksualnim uslugama, te osvjetljavanjem žena i djevojčica o rizicima prostitucije i trgovanja ženama. Nadalje, država bi kao dio rješenja trebala odustati od podržavanja politika i praksi kojima se stvaraju društvene vrijednosti za usmjeravanje žena u prostituciju (seksističkoga prikazivanja žena u medijima, dopuštenja prodaje pornografskih sadržaja, snimanja takvih sadržaja i sl.) te povrh svega spriječiti legalizaciju prostitucije. Konačno, država bi trebala kreirati politike kojima bi se unaprijedio ekonomski i društveni status žena, prije svega kroz zapošljavanje, i time stvorili uvjeti da žene ne uđu u prostituciju.

Okvir seksualnog rada

Okvir u kojem se na prvo mjesto stavljaju glasovi osoba koje prodaju seksualne usluge, koje se prema ovom okviru nazivaju seksualnim radnicima/cama, i sagedava pitanje prostitucije iz njihove perspektive relativno je nov i rijetko zastupljen u hrvatskim *policy* dokumentima. Zastupa ga nevladina organizacija LET iz Zagreba, koja se svojim pristupom prostituciji odvaja od drugih nevladinih organizacija čije smo do-

kumente i publikacije analizirali. Taj je pristup najizraženiji u publikacijama i dokumentima proizašlim iz projekta DESIRE (Demand for Sexual Exploitation In Europe) te LET-ovu *Priručniku za provođenje vanjskog rada u populaciji seksualnih radnica/ka i njihovih klijenata* (Jovović, 2014). Inzistiranje na upotrebi termina "seksualni rad" i "industrija" podrazumijeva naglašavanje aspekta rada. Uz to, navedenom se pitanju pristupa i iz perspektive zaštite ljudskih prava seksualnih radnica/ka. U skladu s tim, LET problemom smatra kriminalizaciju prostitucije, odnosno seksualnog rada, jer se tako "stvora nepravedan i rodno dimenzioniran odnos između osoba uključenih u industriju i države" (Jovović, 2019). Problem je, dakle, rodno specifičan jer se ističe činjenica da se seksualnim radom primarno bave (siromašne) žene koje se zbog zakonodavnog okvira suočavaju s kaznama (financijskim ili zatvorskim) kao i rizicima za sigurnost, zdravlje, financije i stigmatizaciju, dok se klijente, ponajprije muškarce, ne kažnjava. Problem stoga leži u činjenici što trenutni zakonodavni i *policy* okvir kažnjava ponajprije žene nižega socioekonomskog statusa uključene u prostituciju te ih čini još ranjivijima u odnosu na sve druge aktere (klijente, svodnike, policiju, sudstvo). Ipak, valja napomenuti da se okvir seksualnog rada ne usredotočuje isključivo na probleme s kojima se u trenutnom kontekstu suočavaju seksualne radnice nego i muškarci i transrodne osobe koje se bave seksualnim radom.

S obzirom na to da predstavlja glavni izvor nesigurnosti i opasnosti za osobe koje prodaju seksualne usluge, dio rješenja vidi se u dekriminalizaciji ili legalizaciji seksualne industrije, kako bi se osigurala veća sigurnost osobama koje prodaju seksualne usluge te zaštita i ostvarivanje njihovih ljudskih prava. Nadalje, rješenja se vide i u promjenama zakona i politika kojima bi se seksualnim radnicama/ima osigurala socijalna prava, radna prava, zdravstvena zaštita te zaštita od nasilja i seksualnog iskorištavanja. Tako bi se promijenio odnos policije i klijenata prema njima, s ciljem pružanja veće zaštite i sigurnosti, u prvom redu ženama kao dominantnim pružateljicama seksualnih usluga. Stoga se može reći da ponuđena rješenja imaju rodnu dimenziju, jer su ponajprije vođena idejom zaštite žena u "industriji" i poboljšanja njihova položaja. Zaštita osoba koje pružaju seksualne usluge stavlja se na prvo mjesto i u identifikaciji potreba za osnivanjem centara koji bi pružali medicinsku, psihološku i pravnu pomoć, kao i udruga koje bi se primarno bavile pružanjem potpore seksualnim radnicama/ima koje/i žele nastaviti s radom ili se žele prestati baviti njim.

Dakle, važnim akterima u predloženim rješenjima smatraju se donositelji politika i zakona, kao i nevladine udruge, no najvažnija se uloga ipak daje osobama koje prodaju sek-

sualne usluge, čiji bi se glas trebao uključiti u sva istraživanja i sve *policy* debate o prostituciji i koje bi trebalo uključiti u dizajniranje budućih politika, s time da se podupire samoorganizacija seksualnih radnica/ka. Pritom bi svaku raspravu i sve politike o seksualnom radu trebalo odvojiti od pitanja prevencije trgovine ljudima.

U TABLICA 1
Glavni *policy* okviri o prostituciji u Hrvatskoj

Strategija	Dijagnoza	Uzroci	Prognoza	Poziv za djelovanje
	Što je problem?	Tko/što je odgovoran za problem?	Što bi trebalo napraviti?	Tko bi trebao to napraviti?
Javni red i mir	Prodaja seksualnih usluga, organizacija prostitucije	Žene koje se bave prostitucijom, organizatori prostitucije	Prekršajno kažnjavanje osoba koje prodaju seksualne usluge, te onih koji omogućuju prostituciju	Policija, pravosuđe (općinski prekršajni sudovi)
Zaštita spolnih sloboda	Organizacija prostitucije, kao i oglašavanje prostitucije druge osobe te korištenje usluga maloljetnih i prisiljenih osoba	Organizatori, određena kategorija korisnika	Kriminalizacija svih oblika organizacije prostitucije, oglašavanja prostitucije te korištenja usluga maloljetnih i prisiljenih osoba	Policija i pravosuđe (kazneni sudovi)
Javno-zdravstvena prijetnja	Ugroza javnog zdravlja, opasnost za društvo	Osobe koje se bave prostitucijom, klijenti (heteroseksualni muškarci)	Integracija osoba koje se bave prostitucijom u ekonomski i društveni život, sprječavanje reklamiranja prostitucije, edukacija, istraživanje i intervencije u zajednicu	Zdravstvene ustanove, državna i javna tijela čije je područje djelovanja javno zdravlje, udruge, akademska zajednica
Rodno uvjetovano nasilje	Eksploatacija žena	Muškarci, patrijarhalno društvo	Dekriminalizacija osoba koje prodaju seksualne usluge, kriminalizacija klijenata i svodnika, sprječavanje legalizacije prostitucije, eliminacija prostitucije	Donositelji zakona, udruge
Seksualni rad	Kriminalizacija seksualnog rada	Zakonodavni i <i>policy</i> okvir koji kažnjava osobe koje prodaju seksualne usluge	Dekriminalizacija ili legalizacija seksualne industrije; samoorganiziranje seksualnih radnica/ka	Donositelji zakona i politika, udruge, seksualne radnice

ZAKLJUČAK

Analiza odabranih dokumenata pokazala je da prostituciji kao društvenoj pojavi pristupa ograničen broj aktera te da se u najvećem broju problematiziraju teme s kojima je prostitucija na neki način povezana, ali rijetko sama prostitucija izravno, što upućuje na to da je i dalje riječ o društvenom tabuu. Političke stranke u svojim programima uopće ne tematiziraju prostituciju, dok se ni jedan dokument Vlade RH ne bavi isključivo prostitucijom, nego je stavlja u okvir nekoga drugog problema (poput suzbijanja HIV/AIDS-a ili trgovanja ljudi-

ma), što dovodi do održavanja statusa quo i trenutačnog modela kriminalizacije prostitucije. Izostanak tematiziranja prostitucije i održavanje naslijeđenoga modela kriminalizacije pokazuje da okvir javnog reda i mira ima kontinuiranu podršku vladajućih političkih elita. S druge strane, nevladine organizacije i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova jedini su akteri koji detaljnije razrađuju pitanje prostitucije i daju rješenja za promjenu postojećega zakonodavstva i politika, s time da samo udruge koje rade na smanjenju štete uključuju glas osoba koje se bave prostitucijom.

Upotrebom kritičke analize okvira u ovoj su studiji identificirani dominantni *policy* okviri u koje se prostitucija stavlja: okvir javnog reda i mira, okvir zaštite spolnih sloboda, okvir javno-zdravstvene prijetnje, okvir rodno uvjetovanoga nasilja i okvir seksualnog rada. Okvir javnog reda i mira, okvir zaštite spolnih sloboda i okvir javno-zdravstvene prijetnje definiraju prostituciju kao nepovoljnu pojavu, ne razmatrajući pitanja rodne ravnopravnosti, dok okvir rodno uvjetovanoga nasilja shvaća prostituciju kao najradikalniju manifestaciju rodne neravnopravnosti u obliku nasilja muškaraca nad ženama. Samo je okvir seksualnog rada ne smatra problemom koji treba spriječiti. Taj je okvir ujedno i najkasnije artikuliran, jedini je koji ne viktimizira osobe koje prodaju seksualne usluge te inzistira na važnosti njihova glasa i aktivne uloge u *policy* procesu. Međutim, u trenutačnom modelu regulacije prostitucije u Hrvatskoj teško je očekivati da će doći do njihova (samo)organiziranja i sudjelovanja u raspravama i dizajniranju budućih politika vezanih uz prostituciju. Zapreka tomu jest čvrstoća i dugotrajnost okvira javnog reda i mira i njegova podržavajuća komplementarnost s okvirom javno-zdravstvene prijetnje, koji prostituciji pristupa u tehničkom smislu i vidi je kao doprinos širenju spolnih bolesti. U ova dva okvira kao akteri dominiraju državna i javna tijela te su zastupljeni kroz službene politike.

Okviri seksualnog rada i rodno uvjetovanoga nasilja donose jasnu rodno dimenzioniranu poziciju vezano uz pitanje prostitucije, slično vide uzroke i probleme, ali nude različita *policy* rješenja. Jedan je usmjeren poboljšanju položaja žena (i ostalih) koje se bave prostitucijom kroz legalizaciju ili dekriminalizaciju seksualne industrije, odnosno ukidanje bilo kakvih oblika kriminalizacije odrasle dobrovoljne prostitucije, a drugi poboljšanju položaja žena kroz suzbijanje prostitucije, što se treba postići kažnjavanjem klijenata. Pri tome oba imaju elemente komplementarne s okvirom javno-zdravstvene prijetnje, koji se zbog svojega tehničkog pristupa pokazao prilagodljivim raznim viđenjima. Tako je s okvirom rodno uvjetovanoga nasilja povezan kroz prepoznavanje ekonomskih i društvenih uvjeta kao razloga za uključivanje u prostituciju

te prevenciju prostitucije kroz mjere zapošljavanja. S druge strane, s okvirom seksualnog rada povezan je kroz zagovaranje protektivnoga ponašanja i prevenciju spolnih bolesti, što se često promovira prilikom liberalizacije zakonskih rješenja vezanih uz prostituciju.

Policy okviru seksualnog rada i rodno uvjetovanoga nasilja, u kojima se zagovara promjena sadašnjega modela regulacije prostitucije u Hrvatskoj u smjeru modela dekriminalizacije/legalizacije ili nordijskoga modela, stoje nasuprot, svaki iz svoje perspektive, službenom okviru javnog reda i mira. Međutim, u prijedlozima ZPJRM-a na neki je način došlo do prelijevanja okvira rodno-uvjetovanoga nasilja u okvir javnog reda i mira. Naime, prijedlog kriminalizacije klijenata bio je vođen uspostavom tih modela u nekim europskim državama, s ciljem postizanja ravnopravnosti spolova, a na čemu su inzistirale i mnoge feminističke organizacije i Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Međutim, hrvatski prijedlog nije odustao od kažnjavanja osoba koje prodaju seksualne usluge, pa je time nastao hibrid dvaju okvira – službenog okvira javnog reda i mira te okvira rodno uvjetovanog nasilja – kao svojevrsna iznimka. Ovaj hibrid s jedne strane pokazuje nesklonost države prema zaštiti osoba koje se bave prostitucijom, u prvom redu žena, a s druge strane sugerira da je (radikalno) feministički diskurs, koji zauzimaju feminističke nevladine organizacije i državne institucije koje promoviraju ravnopravnost spolova, prodro do donositelja odluka, iako nije potpuno shvaćen.¹⁹

Zaključno, može se reći da povećanje broja aktera tijekom analiziranog razdoblja, poput intenzivnijeg uključivanja Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u raspravu o reguliranju prostitucije ili nedavnog artikuliranja okvira seksualnog rada od udruge LET, pridonosi otvaranju obuhvatnije rasprave o prostituciji i njezinu reguliranju te potencijalnoj promjeni statusa quo.

BILJEŠKE

¹ U današnje vrijeme termin abolicionizam ili neoabolicionizam rabi se često za modele kriminalizacije klijenata.

² Tako su razni modeli usmjereni na "čišćenje" ulične prostitucije, što ima nepovoljne učinke na posebno ranjivu skupinu osoba koje prodaju seksualne usluge na cesti.

³ Takvo rješenje prisutno je samo u (nekim) zemljama bivšega socijalističkog i komunističkog kruga (SWAN, 2019).

⁴ Prema tumačenjima komentatora, termin "odavanje" zahtijeva opeotvano prodavanje seksualnih usluga (Milivojević Antoliš i sur., 2013), no o tome nema konsenzusa u sudskoj praksi (Radačić, 2017a).

⁵ Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira, *Narodne novine* br. 5/90, 30/90, 47/90 i 29/94.

⁶ Prijedlog iz 2012. nikada nije predstavljen Saboru jer je jedna od stranaka tada vladajuće koalicije lijevoga centra izrazila neslaganje sa sadržajem prijedloga. No pozitivno mišljenje izrazili su i Saborski odbor za ljudska prava i Saborski odbor za ravnopravnost spolova. Prijedlog iz 2016. predstavila je Vlada desnoga centra te je stavljen na javnu raspravu, no neposredno nakon toga Vladi je izglasano nepovjerenje.

⁷ Prijedlog zakona 2012., str. 5., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/74155.%20-%203.pdf> (datum pristupa 2. lipnja 2020.); Prijedlog zakona 2016., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3219> (datum pristupa 2. lipnja 2020.)

⁸ Vidi npr. Izvješće Odbora za ravnopravnost spolova o Prijedlogu zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, prvo čitanje, PZ broj 172.

⁹ Čl. 175. Kaznenoga zakona, *Narodne novine* br. 125/11 i 144/12, 56/ 15 i 61/15, 101/17, 118/18, 126/19.

¹⁰ Vidi npr. predmet Općinskoga kaznenog suda u Splitu K 1437/2016.

¹¹ Vidi npr. predmet Općinskoga kaznenog suda u Splitu K 1437/2016 I KO 1294/13.

¹² Osnovni oblik kaznenoga djela čini "tko uporabom sile ili prijetnje, obmanom, prijevarom, otmicom, zlouporabom položaja ili teškog položaja ili odnosa ovisnosti, davanjem ili primanjem novčane naknade ili druge koristi radi dobivanja pristanka osobe koja ima nadzor nad drugom osobom, ili na drugi način vrbuje, preveze, preveđe, skriva ili prima osobu ili razmjenjuje ili prenosi nadzor nad osobom radi iskorištavanja njezinog rada putem prisilnog rada ili služenja, uspostavom ropstva ili njemu sličnog odnosa, ili radi njezinog iskorištavanja za prostituciju ili druge oblike spolnog iskorištavanja uključujući pornografiju ili za sklapanje nedozvoljenog ili prisilnog braka, ili radi uzimanja dijelova njezinog tijela, ili radi njezinog korištenja u oružanim sukobima ili radi činjenja protupravne radnje, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina."

¹³ E-mail korespondencija s predstavnicom udruge CENZENA.

¹⁴ Godina 2005. uzeta je kao početna jer se smatralo da proces pristupanja EU-u označuje i povećanje broja *policy* aktera te pristupa iz kojih se sagledava fenomen prostitucije.

¹⁵ Popis analiziranih dokumenata javnih i državnih institucija te nevladinih organizacija dostupan je na <https://www.pilar.hr/wp-content/uploads/2021/02/tablica1.pdf>. Zbog ograničenja brojem znakova nije postojala mogućnost uvrštavanja cjelovita popisa dokumenata u okviru rada.

¹⁶ U uvodnom dijelu, u kojem se opisuje ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3219> (datum pristupa 5. lipnja 2020.)

¹⁷ Radna skupina UN-a o diskriminaciji žena i djevojčica u svojem godišnjem izvještaju Vijeću za ljudska prava iz 2016. preporučuje državama da dekriminaliziraju prostituciju (Report on health and

safety, A/HRC/32/44, t. 106 (e)); a u izvještaju iz 2019. da zabrane zakone i prakse kojima se nadziru, kažnjavaju ili zatvaraju žene vezane uz prostituciju (Report on women deprived of liberty, A/HRC/41/33, t. 80(c). Specijalni izvjestitelj UN-a o pravu na zdravlje u svojem izvještaju Vijeću za ljudska prava iz 2010. preporučuje državama 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 rada (Report to the Human Rights Council, A/HRC/14/20, t. 76 (b)).

¹⁸ Europski parlament u svojoj Rezoluciji o seksualnom iskorištavanju i prostituciji i učinku na rodnu ravnopravnost (Resolution on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality (2013/2103(INI)) 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 žele (t. 27).

¹⁹ I unatoč tome što su udruge i PRS naglasile kako švedski model nije potpuno primijenjen te da može doći do pogoršanja položaja žena koje prodaju seksualne usluge, Saborski odbor za ravnopravnost spolova, koji je raspravljao o prijedlogu iz 2012., prihvatio je prijedlog. <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/iz-vjesce-odbora-za-ravnopravnost-spolova-o-prijedlogu-zakona-26> (datum pristupa 7. lipnja 2020.)

LITERATURA

Armstrong, L. (2012). Out of the shadows (and into a bit of light): Decriminalization and street-based sex work in New Zealand. U K. Hardy, S. Kingston i T. Sandres (Ur.), *New sociologies of sex work* (str. 39–55). Ashgate.

Baćak, V. i Šoh, D. (2005). *Vozači kamiona u međunarodnom transportu i HIV/AIDS u Hrvatskoj: kvalitativno pilot istraživanje*. Međunarodna organizacija za migracije, Misija u Hrvatskoj.

Bustelo, M. i Verloo, M. (2009). Grounding policy evaluation in a discursive understanding of politics. U E. Lombardo, P. Meier i M. Verloo (Ur.), *The discursive politics of gender equality* (str. 173–188). Routledge.

Crowhurst, I., Outshoorn, J. i Skilbrei, M. (2012). Introduction: Prostitution policies in Europe. *Sexuality Research and Social Policy*, 9, 187–191. <https://doi.org/10.1007/s13178-012-0100-7>

Danna, D. (2014). *Report on prostitution laws in the European Union*. Sveučilište u Milanu. <http://www.danieladanna.it/xxdonne/wp-content/uploads/2014/02/EU-prostitution-laws.pdf>

Dodillet, S. i Ostergren, P. (2011). *The Swedish sex purchase act: Claimed success and documented effects*. Konferencijsko izlaganje na međunarodnoj radionici Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges, Den Haag, 3. – 4. ožujka 2011.

Dombos, T., Krizsan, A., Verloo, M. i Zentai, V. (2012). *Critical frame analysis: A comparative methodology for the 'Quality in gender + equality policies' (QUING) project*. <http://pdc.ceu.hu/archive/00006845/01/cps-working-paper-critical-frame-analysis-quiring-2012.pdf>

- Hrženjak, M., Jalusic, V., Sauer, B. i Tertinegg, K. (2005). *Framing prostitution policies. A comparison of Slovenia and Austria. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 117(117), 93–118. <https://doi.org/10.12681/grsr.9558>
- Isler, C. i Jyrkinen, M. (2018). The normalization of prostitution in Switzerland: The origin of policies. *Dignity: A Journal on Sexual Exploitation and Violence*, 3(2), 4. <https://doi.org/10.23860/dignity.2018.03.02.04>
- Jovović, I. (2014). *Priručnik za provođenje vanjskog rada u populaciji seksualnih radnica/ka i njihovih klijenata*. Udruga za unapređenje kvalitete življenja LET. https://www.udruga-let.hr/wp-content/uploads/2014/03/Publikacija_web-3.pdf
- Jovović, I. (2019, 19. siječnja). *An insight into Croatian sex work: Results from a study*. <https://humantraffickingcenter.org/an-insight-into-croatian-sex-work-results-from-a-study/>
- Kanduč, Z. i Grozdanić, V. (1998). Prostitucija (nepoželjna tema, kažnjiva radnja i stalna pojava). *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 19(1), 18–40.
- Kovčo Vukadin, I. (1998). Organizirani kriminalitet: pedofilija i prostitucija. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 5(2), 641–679.
- Levy, J. i Jakobsson, P. (2014). Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers. *Criminology & Criminal Justice*, 14(5), 593–607. <https://doi.org/10.1177/1748895814528926>
- Lombardo, E., Meier, P. i Verloo, M. (2009). Stretching and bending gender equality: A discursive politics approach. U E. Lombardo, P. Meier i M. Verloo (Ur.), *The discursive politics of gender equality* (str. 21–38). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203881330>
- Meier, P. (2008). Critical frame analysis of EU gender equality policies: New perspectives on the substantive representation of women. *Representation*, 44(2), 155–167. <https://doi.org/10.1080/00344890802079656>
- Milivojević Antoliš, L., Mihajlović, P. i Štrk, D. (2013). Prostitucija u hrvatskom prekršajnom i kaznenom pravu. *Policija i sigurnost*, 22(2), 284–296. <https://hrcak.srce.hr/116541>
- Ostergren, P. (2017). *From Zero-tolerance to full integration: Rethinking prostitution policies*. DemandAT, Working paper No. 10, 1–35.
- Outshoorn, J. (2005). The political debates on prostitution and trafficking of women. *Social politics: International studies in gender, state and society*, 12(1), 141–155. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi004>
- Outshoorn, J. (2012). Policy change in prostitution in the Netherlands: From legalization to strict control. *Sexuality Research and Social Policy*, 9, 233–243. <https://doi.org/10.1007/s13178-012-0088-z>
- Pates, R. (2012). Liberal laws juxtaposed with rigid control: An analysis of the logics of governing sex work in Germany. *Sexuality Research and Social Policy*, 9, 212–222. <https://doi.org/10.1007/s13178-012-0092-3>
- Phoenix, J. (2007). Regulating prostitution: Different problems, different solutions, same old story. *Safer Communities*, 6(1), 7–10. <https://doi.org/10.1108/17578043200700002>

- Post, C., Brouwer, J. G. i Vols, M. (2019). Regulation of prostitution in the Netherlands: Liberal dream or growing repression? *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25, 99–118. <https://doi.org/10.1007/s10610-018-9371-8>
- Radačić, I. (2017a). Prostitution policy and practice: Criminalisation framework. U I. Radačić i M. Pajnik (Ur.), *Prostitution in Croatia and Slovenia* (str. 27–37). Institute of Social Science Ivo Pilar i The Peace Institute.
- Radačić, I. (2017b). Croatia. U S. O. Jahnsen i H. Wagenaar (Ur.), *Assessing prostitution policies in Europe* (str. 215–227). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781138400238-14>
- Radačić, I. (2017c). New Zealand prostitutes' collective – An example of a successful policy actor. *Social Sciences*, 6(46), 1–12. <https://doi.org/10.3390/socsci6020046>
- Radačić, I. i Antić, M. (2022). Criminalisation of sex workers: Rethinking the public order. *The International Journal of Human Rights*, online. <https://doi.org/10.1080/13642987.2021.2023132>
- Radačić, I. i Šikić Mićanović, L. (2017). Sex workers and sex work: Complexity of experiences. U I. Radačić i M. Pajnik (Ur.), *Prostitution in Croatia and Slovenia* (str. 39–53). Institute of Social Science Ivo Pilar i The Peace Institute.
- Radulović, D. (1986). *Prostitucija u Jugoslaviji*. Filip Višnjić.
- Scoular, J. (2010). What's law got to do with it? How and why law matters in the regulation of sex work. *Journal of Law and Society*, 37(1), 12–39. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2010.00493.x>
- Stelko, S. i Radačić, I. (2017). Relationships with the police: Context of repression. U I. Radačić i M. Pajnik (Ur.), *Prostitution in Croatia and Slovenia* (str. 83–94). Institute of Social Science Ivo Pilar i The Peace Institute.
- SWAN (2019). *Sex work legal framework in Central-Eastern Europe and Central Asia*. <https://swannet.org/resources/sex-work-legal-frameworks-in-ceeca/>
- Štulhofer, A., Landripet, I., Božić, J. i Božičević, I. (2015). HIV risks and HIV prevention among female sex workers in two largest urban settings in Croatia, 2008–2014. *AIDS Care*, 27(6), 767–771. <https://doi.org/10.1080/09540121.2014.996519>
- Štulhofer, A., Baćak, V., Drglin, T., Puljiz, M. i Miklin, M. (2009). Female sex workers and HIV risks in Croatia. *AIDS Care*, 21(11), 1439–1446. <https://doi.org/10.1080/09540120902862592>
- Verloo, M. (2005). Mainstreaming gender equality in Europe: A critical frame analysis approach. *The Greek Review of Social Research*, 117, 11–34. <https://doi.org/10.12681/grsr.9555>
- Verloo, M. i Lombardo, E. (2007). Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach. U M. Verloo (Ur.), *Multiple meanings of gender equality: A critical frame analysis of gender policies in Europe* (str. 21–49). Central European University Press.
- Wagenaar, H. i Altink, S. (2012). Prostitution as morality or why it is exceedingly difficult to design and sustain effective prostitution poli-

cy. *Sexuality Research and Social Policy*, 9(3), 279–292. <https://doi.org/10.1007/s13178-012-0095-0>

Wagenaar, H., Altink, S. i Amesberger, H. (2013). *Final report of the international comparative study of prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Platform 31.

PROPISI I IZVJEŠĆA

EU Parlament (2014). *EU Parliament Resolution of 26 February 2014 on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality (2013/2103(INI))*.

Izvoješće o radu za 2012. godinu Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova (2013). <https://www.prs.hr/attachments/article/633/IZVJESCE2012web.pdf>

Kazneni zakon. *Narodne novine*, 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019.

Radna skupina UN-a o diskriminaciji žena i djevojčica (2016). *Godišnje tematsko izvještje Vijeću za ljudska prava, A/HRC/32/44*.

Specijalni izvjestitelj UN-a o pravu svakog na najviši standard fizičkog i mentalnog zdravlja (2010). *Godišnji tematski izvještaj Vijeću za ljudska prava, U. N. Doc., A/HRC/14/20*.

Zakon o prekršajima protiv javnog reda i mira. *Narodne novine*, 5/1990, 30/1990, 47/1990, 29/1994.

Prostitution Policies in Croatia: A Critical Frame Analysis

Josip ŠIPIĆ
Zagreb, Croatia

Ivana RADAČIĆ
Institute of Social Sciences Ivo Pilar, Zagreb, Croatia

Nikola BAKETA
Institute for Social Research in Zagreb, Zagreb, Croatia

The paper analyzes how social and political actors in Croatia understand prostitution by studying legal and policy documents related to the phenomenon. It also analyzes whether gender perspective is included in the existing or proposed prostitution policies. By using critical frame analysis, the paper identifies 5 dominant policy frames: public peace and order frame, protection of sexual freedoms frame, public health frame, gender-based violence frame, and sex work frame. The fact that prostitution is rarely discussed, and that only a limited number of actors deal with the issue, suggests that prostitution in Croatia is still understood as a taboo. The lack of discussion on prostitution in policy documents produced by the Government, and continuation of the inherited criminalization model suggests that political elites support the public peace and order frame.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 31 (2022), BR. 2,
STR. 213-234

ŠIPIĆ, J. I SUR.:
POLITIKE PROSTITUCIJE...

Only NGOs and the Ombudswoman for Gender Equality of the Republic of Croatia elaborate the issue of prostitution and advocate for a change in the existing legal and policy framework. However, only NGOs working on harm reduction include the voice of persons involved in prostitution.

Keywords: prostitution, Croatia, critical frame analysis, gender



Međunarodna licenca / International License:
Imenovanje-Nekomercijalno / Attribution-NonCommercial