

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 25.3.2009  
SEK(2009) 359

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**Průvodní dokument k**

**návrhu**

**RÁMCOVÉHO ROZHODNUTÍ RADY**

**o předcházení obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterým se zrušuje  
rámcové rozhodnutí 2002/629/SVV**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

{KOM(2009) 136 v konečném znění}  
{SEK(2009) 358}

## SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

### 1. V ČEM SPOČÍVÁ PROBLÉM?

Obchodování s lidmi je na celém světě považováno za jeden z nejzávažnějších trestných činů, za hrubé porušení lidských práv, za formu moderního otrokářství<sup>1</sup> a za nesmírně výdělečnou činnost pro organizovaný zločin. Spočívá v náboru, přepravě nebo přijetí osob prováděnými nátlakovým, klamavým či hrubým způsobem za účelem vykořisťování, včetně sexuálního vykořisťování nebo vykořisťování pracovní síly, nedobrovolné práce, zneužívání pro práce v domácnosti nebo jiných forem vykořisťování.

Přestože je obchodování s lidmi v EU často vázáno na nedovolené přistěhovalectví a na převaděčství, je zde jasný rozdíl. Obchodování s lidmi je zločin porušující základní lidská práva, zatímco převaděčstvím dochází k porušování právních předpisů na ochranu hranic. V případě nedovoleného přistěhovalectví zprostředkovaného převaděčem byla mezi přistěhovalcem a převaděčem uzavřena dohoda a jejich vztah skončí, jakmile přistěhovalec vstoupí na území přijímajícího státu. Při obchodování s lidmi se v určitých fázích tohoto procesu používají nezákonné prostředky jako nátlak, klam či zneužití zranitelného postavení oběti. Přeprava dotčené osoby se dále provádí za účelem následného vykořisťování, které obvykle začíná v cílové zemi.

Hlavní příčinou obchodování s lidmi je pravděpodobně sociální zranitelnost. Ta je důsledkem hospodářských a sociálních faktorů, jako je chudoba, diskriminace na základě pohlaví, ozbrojené konflikty, domácí násilí, nefunkční rodiny, osobní poměry (např. věk, zdravotní stav či zdravotní postižení). Takové zranitelnosti využívají mezinárodní sítě zločineckých organizací k organizování migrace a následnému krutému vykořisťování osob za použití síly, hrozeb, nátlaku nebo různých forem zneužívání, například otroctví spojeného se zadlužením. Toto jednání je motivováno vysokými zisky, které přináší. Rovněž je podporováno poptávkou po sexuálních službách a levné pracovní síle v zemích určení.

Určitá osoba se může stát předmětem obchodování za účelem pohlavního vykořisťování nebo z jiného nedovoleného důvodu, jako je vykořisťování pracovní síly nebo zneužívání pro práce v domácnosti. Ačkoli se obchoduje i s mladými muži, zejména za účelem vykořisťování pracovní síly, většinu osob, které se staly předmětem obchodování, i nadále představují ženy a dívky. Mezi prvotní příčiny obchodování patří také diskriminace na základě pohlaví a domácí násilí a z tohoto důvodu se obchodování považuje za formu násilí založeného na pohlaví. S dětmi se obchoduje s cílem jejich vykořisťování za účelem činností spojených s žebráním nebo nedovoleným jednáním. Za účelem sexuálního vykořisťování se obchoduje s dívkami i s chlapci. Cílem obchodování může být také odběr orgánů.

Rozsah této trestné činnosti není snadné odhadnout, protože trestné činnosti související s obchodováním se často skrývají za rozšířenými fenomény jako je prostituce nebo přistěhovalectví. Jediné odhady v oblasti obchodování s lidmi a nucené práce, které jsou založené na transparentní a uznávané metodologii, mají celosvětový rozměr a byly provedeny Mezinárodní organizací práce (ILO). Podle ILO<sup>2</sup> představuje nucená práce v souvislosti

---

<sup>1</sup> Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Paříž, 2006.

<sup>2</sup> Patrick Belsler, Michaele De Cock, Fahrad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Geneva, duben 2005.

s obchodováním s lidmi přibližně 20 % celkové nucené práce, přičemž se přihlíží k tomu, že většina nucené práce a služeb je spojena s tradičními otrokářskými praktikami. Z tohoto důvodu se předpokládá, že na celém světě nuceně pracuje v důsledku toho, že byli oběťmi obchodování s lidmi, nejméně 2,45 milionů lidí. Z tohoto počtu je 1,225 milionů lidí každoročně zneužíváno na nucenou práci. Tyto odhady zahrnují nadnárodní obchodování i obchodování uvnitř země. Většina obětí nucené práce je využívána z důvodů sexuálního vykořisťování pro komerční účely (43 %) nebo k jiným účelům (25 %). Zbývající oběti obchodování s lidmi (32 %) jsou předmětem hospodářského vykořisťování. Ženy a dívky představují 56 % obětí nuceného hospodářského vykořisťování, muži a chlapci 44 %. Pokud jde o sexuální vykořisťování pro komerční účely, tvoří naprostou většinu (98 %) ženy a dívky. Děti mladší 18 let představují 40 % až 50 % obětí nucené práce<sup>3</sup>.

Obchodování s lidmi je v EU kriminální jev, který vychází zejména z třetích zemí, avšak především od posledního rozšíření se proudy obchodování objevují uvnitř EU. Případy vnitrostátního obchodování uvádějí i vnitrostátní kontrolní mechanismy<sup>4</sup>. Odhady, které byly provedeny pro Evropu, nemají dostatečný rozsah a nejsou spolehlivé. EU je však jednou z nejvýznamnějších destinací na světě a na základě dostupných údajů lze dojít k přiměřenému odhadu, že se oběťmi obchodování s lidmi každoročně stane několik set tisíc lidí, kteří se takto dostanou do EU, nebo je s nimi obchodováno v rámci EU.

Reakce na obchodování s lidmi musí být rázná a přitom je nutné zaměřit se jak na stíhání zločinného jednání, tak na ochranu obětí.

Na mezinárodní úrovni byl prvním komplexním mezinárodním nástrojem v oblasti obchodování s lidmi Protokol OSN o prevenci, potírání a trestání obchodu s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodní organizované trestné činnosti<sup>5</sup> z roku 2000. Za nejvyšší mezinárodní normu se v současnosti považuje Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi<sup>6</sup>. Na úrovni EU je cílem rámcového rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi 2002/629/SVV<sup>7</sup> zejména sblížení trestního práva a trestů<sup>8</sup>.

Členské státy sice celkově dodržely základní požadavky rámcového rozhodnutí, avšak provádění komplexní a účinné politiky boje proti obchodování s lidmi vyžaduje větší úsilí.

---

<sup>3</sup> Tato procenta odpovídají počtu 4,9 a 6,15 milionů dětí. Posledně jmenované číslo se považuje za číslo, jež je v souladu s odhadem uvedeným v souhrnné zprávě ILO z roku 2002 „*Future without child labour*“, ve které se odlišnou metodou odhaduje, že 5,7 milionů dětí je obětí nucené a práce z důvodu zadlužení.

<sup>4</sup> Například v šesté zprávě nizozemského zpravodaje z roku 2008 se uvádějí případy vnitřního obchodování s lidmi.

<sup>5</sup> Protokol Organizace spojených národů o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu OSN o boji s mezinárodním organizovaným zločinem, 2000.

<sup>6</sup> Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi (CENTS č. 197).

<sup>7</sup> 2002/629/SVV, cit.

<sup>8</sup> Zpráva založená na článku 10 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi, KOM(2006) 287 v konečném znění.

## 2. PROČ MUSÍ EU JEDNAT?

Mezinárodní právní rámec pro boj proti obchodování s lidmi již existuje. Podle účastníků však současný rámec vykazuje nedostatek v tom, že je v členských státech prováděn nedostatečně nebo nejednotně.

Zpráva Komise z roku 2006 o provádění rámcového rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi<sup>9</sup> a pracovní dokument o akčním plánu EU<sup>10</sup> z roku 2008 dospěly k závěru, že požadavky rámcového rozhodnutí byly do značné míry členskými státy provedeny do vnitrostátního práva. Členské státy splnily základní požadavky současného rámcového rozhodnutí prostřednictvím již existujících právních předpisů nebo prostřednictvím nových právních předpisů k provedení rámcového rozhodnutí. Protože však řada ustanovení v rámcovém rozhodnutí umožňuje výjimky nebo výhrady a protože rámcové rozhodnutí obsahuje pouze ustanovení trestního práva, je provádění komplexní politiky boje proti obchodování v členských státech stále neuspokojivé. Výše zmíněný pracovní dokument Komise uvádí, že provádění politiky proti obchodování s lidmi vyžaduje další úsilí.

Úmluva Rady Evropy o opatření proti obchodování s lidmi z roku 2005 stanoví vyšší mezinárodní normy a je důležitým krokem k harmonizaci právních předpisů, včetně trestního práva, podpory obětí trestných činů, prevence a kontroly. Úmluva však obsahuje závazná a nezávazná ustanovení a umožňuje výhrady ve stěžejních oblastech jako extraterritoriální jurisdikce. Z tohoto důvodu vykazuje úmluva řadu slabých stránek.

Při zohlednění současného právního rámce, který je založen na nástrojích Organizace spojených národů a Rady Evropy a právních předpisech EU, lze identifikovat tyto nedostatky:

– *Pachatelé nejsou postaveni před soud*

- V současné době není vedeno dostatečné množství trestních řízení<sup>11</sup>. V roce 2006 bylo nejvíce případů vyšetřování a trestního stíhání obchodování s lidmi za účelem pohlavního vykořisťování zaznamenáno v Rakousku (128), Belgii (291), Bulharsku (291), Německu (353), Itálii (214), Portugalsku (65) a Spojeném království (54)<sup>12</sup>. Celkově bylo v EU v roce 2001 vyšetřováno 195 případů, 453 případů v roce 2003, 1 060 v roce 2005 a 1 569 v roce 2006<sup>13</sup>. Navzdory tomuto vzestupnému trendu však není trestních řízení zatím vedeno tolik, kolik by odpovídalo předpokládanému rozsahu výše uvedené trestné činnosti.

– *Obětem se nedostává přiměřené podpory, ochrany či náhrady*

---

<sup>9</sup> Zpráva založená na článku 10 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi, KOM(2006) 287 v konečném znění.

<sup>10</sup> Pracovní dokument Komise – Hodnocení a sledování provádění Plánu EU týkajícího se osvědčených postupů, norem a způsobů práce pro boj proti obchodu s lidmi a jeho předcházení, KOM(2008) 657. Dokument byl vypracován na základě 24 odpovědí na dotazník Komise z prosince 2007 a na základě informací, které byly předány různými orgány jako např. Europol a Eurojust.

<sup>11</sup> Zdrojem, ze kterého pocházejí veškeré údaje tohoto odstavce, je pracovní dokument Komise KOM(2008) 657.

<sup>12</sup> Číselné údaje předložené některými zeměmi zahrnují obchod s lidmi za účelem využívání jejich práce. Je možné, že v řadě případů obchodování s lidmi za účelem pohlavního vykořisťování je stíhání v důsledku obtížného shromažďování důkazů nadále vedeno tak, jako by se jednalo o vykořisťování formou prostituce.

<sup>13</sup> Počet odsouzení je mnohem nižší. V roce 2006 bylo celkem odsouzeno 284 případů obchodování za účelem sexuálního vykořisťování.

- Pokud jde o počty obětí, jimž se v posledních letech dostalo podpory, údaje poskytly pouze Rakousko (162), Belgie (121), Bulharsko (81), Česká republika (14), Finsko (9), Itálie (2 143), Lotyšsko (96), Polsko (10), Slovinsko (40) a Norsko (37)<sup>14</sup>. S ohledem na pravděpodobný rozsah obchodování s lidmi v Evropě je nutné přijmout závěr, že pouze několik málo zemí přijalo opatření, která lze považovat za skutečnou reakci. Na straně druhé platí, že země, jež uvedly významný počet případů poskytnutí pomoci obětem a k nimž patří Rakousko, Belgie, Itálie, Bulharsko a Spojené království, uvádějí rovněž vysoký počet trestních řízení.

– *Nedostatečné sledování situace*

- V oblasti obchodování s lidmi chybí obecně číselné údaje a odhady. V oblasti práv obětí a podpory obětí nemá většina zemí údaje k dispozici. Pokud jde o mechanismy sledování, je vnitrostátní aparát nadále podle všeho nedostatečný. Dvě země (Nizozemsko a Švédsko) jmenovaly národní zpravodaje, osm uvádí ustavení srovnatelných mechanismů (Belgie, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Finsko, Portugalsko, Spojené království). Tato situace by mohla mít negativní dopad na kvalitu shromažďovaných údajů.

Z těchto důvodů účastníci doporučují účinnější, konkrétnější a závaznější opatření zejména ve výše uvedených kritických oblastech.

### 3. JAKÉ JSOU CÍLE PROGRAMU?

Celkovým cílem je boj proti organizované nebo jiné trestné činnosti, zejména proti obchodování s lidmi a trestným činům proti dětem, v souladu s článkem 29 Smlouvy o EU, a to vytvořením soudržného rámce pro boj proti obchodování s lidmi v rámci třetího pilíře za účelem zvýšení jeho účinnosti.

#### A Konkrétní cíl: stíhání trestných činů

- Operativní cíle:
  - A1 zavést účinné, přiměřené a odrazující sankce;
  - A2 usnadnit spolupráci obětí se soudními orgány;
  - A3 odstranit překážky mezinárodní spolupráce a rozšířit používání nástrojů k vyšetřování, které jsou účinné v případech organizované trestné činnosti a přeshraničních případech;
  - A4 usnadnit stíhání obchodníků s lidmi, pokud byl trestný čin spáchán mimo území státu.

#### B Konkrétní cíl: ochrana práv obětí

- Operativní cíle:

---

<sup>14</sup> Tyto údaje nejsou srovnatelné s údaji uvedenými v databázi IOM.

- B1 poskytnout každé předpokládané oběti bezpodmínečnou a individuální podporu před trestním řízením, v jeho průběhu a po jeho skončení;
- B2 chránit oběti před vazbou a stíháním pro trestné činy, k jejichž spáchání byly navedeny, jako například porušení právních předpisů v oblasti přistěhovalectví;
- B3 zvýšit ochranu obětí před sekundární viktimizací, která vyplývá ze způsobu, jakým příslušné orgány vedou vyšetřování;
- B4 zavést zvláštní prostředky k zajištění účinné ochrany a náhrady.

#### **C Konkrétní cíl: předcházet obchodování s lidmi**

- Operativní cíle:
- C1 snížit faktory zranitelnosti v zemích původu;
- C2 zlepšit odborné dovednosti státních zaměstnanců, kteří pravděpodobně přijdou do kontaktu s potenciálními oběťmi;
- C3 snížit poptávku po sexuálních službách a levné pracovní síle.

#### **D Konkrétní cíl: vytvořit účinné monitorovací systémy**

- Operativní cíle:
- D1 zřídit soudržný národní mechanismus, jako např. národní zpravodaj nebo podobný mechanismus;
- D2 vytvořit úzkou spolupráci mezi národním zpravodajem nebo podobnými mechanismy.

#### **4. JAKÉ JSOU HLAVNÍ VARIANTY POLITIKY?**

U různých variant politiky bylo posouzeno, zda lze jejich prostřednictvím dosáhnout stanovených cílů.

- Politická varianta 1: Žádné nové opatření ze strany EU
- EU by nepřijala žádná opatření k boji proti obchodování s lidmi, zatímco členské státy by mohly pokračovat v procesu podpisu a ratifikace Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi.
- Politická varianta 2: Nelegislativní opatření

Rámcové rozhodnutí 2004/629/SVV by se nezměnilo. Nelegislativní opatření by mohla být přijata v takových oblastech jako režimy podpory obětí, sledování, preventivní opatření v cílových zemích, preventivní opatření v zemích původu, školení a spolupráce donucovacích orgánů.

- Politická varianta 3: Nový právní předpis pro trestní stíhání, podporu obětí, prevenci a sledování

Bylo by přijato nové rámcové rozhodnutí zahrnující ustanovení stávajícího rámcového rozhodnutí spolu s některými ustanoveními úmluvy Rady Evropy a dalšími prvky. Nové rámcové rozhodnutí by obsahovalo zejména ustanovení týkající se trestního práva hmotného, soudní příslušnosti a trestního stíhání, práv obětí v trestním řízení, pomoci obětem, zvláštních ochranných opatření pro děti, prevence a sledování.

- Politická varianta 4: Nový právní předpis (jako ve variantě 3) + nelegislativní opatření (jako ve variantě 2)

– Bylo by přijato nové rámcové rozhodnutí zahrnující ustanovení stávajícího rámcového rozhodnutí a nová ustanovení. Nové rámcové rozhodnutí by bylo doplněno nelegislativními opatřeními, zejména těmi určenými ve variantě 2.

## 5. JAKÉ JSOU ROZDÍLY MEZI TĚMITO VARIANTAMI POLITIKY?

Varianta 1 (status quo) může vést ke značnému zlepšení, pokud členské státy podepíší, ratifikují a provedou Úmluvu Rady Evropy CENTS č. 197. Vzhledem ke zdlouhavým ratifikačním postupům při neexistenci celoevropského právního závazného rámce je však nejisté, kdy a v jakém rozsahu se přínosy této úmluvy projeví v praxi.

Varianta 2 by urychlila provádění stávajícího právního rámce, avšak nebyla by dostatečná pro zlepšení trestního stíhání v řadě oblastí, kde je vyžadován zvláštní právní základ. Navíc nízká úroveň provádění nezávazných dříve přijatých dokumentů nedává důvod k optimismu, pokud jde o účinnost varianty 2.

Varianta 3 by v porovnání se současným stavem vedla ke zlepšení. Posílila by právní předpisy v oblastech upravených současnými právními předpisy EU o trestním stíhání pachatelů a ochraně obětí. Řešila by i prevenci a monitorování. Předpokládá se, že finanční náklady by byly vyváženy sociálním a hospodářským přínosem účinnějšího postupu proti této formě trestné činnosti.

Varianta 4 by posílila účinnost opatření ve variantě 2 a 3 jejich spojením a podporou členských států, aby spolupracovaly při vytváření nástrojů a při zlepšení provádění plánovaného komplexnějšího právního rámce.

Po analýze hospodářského a sociálního dopadu a dopadu na základní práva se jako nejlepší jeví varianty 3 a 4, jež by měly zaručit dosažení stanovených cílů. Přednost dostala varianta 4.