

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025**

(COM(2021) 591 final)

(2022/C 290/15)

Zpravodaj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Spoluzpravodaj: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropská komise, 1. 12. 2021
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	7. 3. 2022
Přijato na plenárním zasedání	23. 3. 2022
Plenární zasedání č.	568
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	212/0/5

## 1. Závěry a doporučení

1.1. Převaděčství migrantů je přeshraniční trestná činnost, při níž jsou ohrožovány lidské životy a porušována základní práva a je narušováno řádné řízení migračních toků. Za uplynulých 20 let nabylo převaděčství osob větších rozměrů, a to v důsledku celé řady faktorů, které tyto osoby nutí k opuštění své země (například porušování lidských práv, výskyt násilí a konfliktů, existence nerovností nebo hospodářské či environmentální faktory), ale také absence legálních možností vstupu na území mnoha států. Kvůli restrikcím, které se ještě zpřísnily v reakci na pandemii COVID-19, vzrostl počet osob, které využívají tyto nezákonné sítě, což s sebou nese všemožná rizika.

1.2. Evropská migrační politika se již od samého počátku zaměřuje mj. právě na potírání této trestné činnosti, zamezení vykořisťování migrantů zločineckými sítěmi a omezení faktorů motivujících k nelegální migraci. Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025 je třeba vnímat jako nástroj, s jehož pomocí bude moci Evropská unie pokračovat v dosavadním boji proti této trestné činnosti a tento boj dále zefektivnit.

1.3. Europol uvádí, že převaděčských sítí využilo přinejmenším v určité části své cesty více než 90 % osob, které vstoupily na území EU neoprávněně. EU klade v boji proti převaděčství migrantů stěžejní důraz na spolupráci s partnerskými zeměmi, a to s cílem odrazovat migranty od těchto nebezpečných cest, řešit základní příčiny nelegální migrace, podporovat legální migraci a legální a bezpečné migrační cesty do zemí EU, posílit správu společných hranic, odstraňovat podněcující faktory (například nelegální zaměstnávání) a usnadňovat navrácení a reintegraci osob, které na území EU pobývají neoprávněně.

1.4. EHSV vítá obnovený akční plán EU a v něm navržený komplexní přístup, jelikož se jedná o další krok v úsilí EU o potírání převaděčství migrantů. Je zjevné, že při této trestné činnosti jsou ohrožovány životy migrantů, jsou porušována jejich práva a je zneužívána situace osob, které chtějí vstoupit na území EU. Navíc tato činnost představuje hrozbu i z hlediska evropské bezpečnosti.

1.5. EHSV si uvědomuje, že pro EU má prvořadý význam ochrana jejich vnějších hranic. Upozorňuje však na to, že je při tom nutné zajistit, aby byla za všech okolností dodržována lidská práva, dbalo se na neporušitelnost mezinárodního práva veřejného, byly vždy chráněny dotyčné osoby a nebyla kriminalizována solidární činnost. Boj proti převaděčství každopádně nikdy nesmí být namířen proti migrantům nebo proti osobám, které jim poskytují humanitární pomoc a podporu.

1.6. EHSV se domnívá, že je naprosto nezbytné zaměřit se v boji proti převaděčství na celou migrační trasu. V rámci tohoto přístupu je nutné podpořit navržená opatření namířená proti převaděčským sítím tím, že bude zlepšena justiční a policejní spolupráce, v boji proti převaděčským sítím se bude vést intenzivnější spolupráce a dialog se sousedními zeměmi, budou podniknuty rozsáhlejší kroky s cílem zamezit vykořisťování a ochránit oběti převaděčů a bude se koordinovanějším a důraznějším způsobem potírat nelegální zaměstnávání a pracovní vykořisťování.

1.7. EHSV souhlasí s tím, že je nutné připravit převaděčské sítě o zisky odstraněním poptávky po jejich službách. Upozorňuje však na to, že pokud bude pozornost zaměřena pouze na stranu nabídky (tj. na převaděčské sítě), mohl by být účinek opatření narušen. V této souvislosti zdůrazňuje, že má-li být tato nezákonná činnost do značné míry eliminována, pak musí být vytvořeny legální, účinné a bezpečné migrační cesty a musí být chráněno právo na azyl.

1.8. EHSV rovněž ostře odsuzuje účelové využívání migrantů a žadatelů o azyl k destabilizaci EU <sup>(1)</sup>.

1.9. EHSV zdůrazňuje, že poskytování ochrany, lékařského ošetření <sup>(2)</sup> a solidární pomoci dotyčným osobám by nemělo být pokládáno za trestný čin a stavěno na roveň činnosti převaděčských sítí. K trestnímu stíhání by se mělo přistupovat pouze v případech, že byly tyto činy spáchány úmyslně a s cílem získat, přímo nebo nepřímo, finanční nebo jiný hmotný prospěch <sup>(3)</sup>. Byla-li pomoc nebo podpora motivována humanitárními důvody, pak je nutné výslovně zahrnout ustanovení o povinném zproštění odpovědnosti.

## 2. Obecné připomínky

2.1. Převaděčství migrantů je přeshraniční trestná činnost, při níž jsou ohrožovány lidské životy a porušována základní práva a je narušováno řádné řízení migračních toků.

2.2. Za uplynulých 20 let nabylo převaděčství osob větších rozměrů, a to v důsledku celé řady faktorů, které tyto osoby nutí k opuštění své země (například porušování lidských práv, výskyt násilí a konfliktů, existence nerovností nebo hospodářské či environmentální faktory), ale také absence legálních možností vstupu na území mnoha států. Kvůli restrikcím, které se ještě zpřísnily v reakci na pandemii COVID-19, vzrostl počet osob, které využívají tyto nezákonné sítě, což s sebou nese všemožná rizika <sup>(4)</sup>.

2.3. Hlavní rozdíl mezi převaděčstvím migrantů a obchodování s lidmi spočívá v tom, že v případě převaděčství se migranti dobrovolně účastní migračního procesu a platí převaděčům za jejich služby při překračování státních hranic, kdežto ve druhém případě jsou lidé obětmi obchodování za účelem pracovního či sexuálního vykořisťování nebo odběru orgánů a potřebují pomoc a podporu. Převaděčství nemusí mít vždy přeshraniční charakter. Tyto dva jevy jsou často vzájemně provázány, neboť převáděné osoby se mohou stát obětmi obchodníků s lidmi za účelem pracovního, sexuálního nebo jiného vykořisťování.

2.4. Evropská migrační politika se již od samého počátku zaměřuje mj. právě na potírání této trestné činnosti, zamezení vykořisťování migrantů zločineckými sítěmi a omezování faktorů motivujících k nelegální migraci. V paktu o migraci a azylu, jež Evropská komise předložila v roce 2020, se uvádí, že boj proti převaděčství migrantů je prioritou a že „EU posílí spolupráci se zeměmi původu a tranzitu s cílem zabránit nebezpečným cestám a nelegálnímu překračování hranic, a to mimo jiné prostřednictvím individuálně uzpůsobených partnerství pro boj proti převaděčství se třetími zeměmi“.

2.5. Europol uvádí, že převaděčských sítí využilo přinejmenším v určité části své cesty více než 90 % osob, které vstoupily na území EU neoprávněně.

2.6. Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025 je třeba vnímat jako nástroj, s jehož pomocí bude moci Evropská unie pokračovat v dosavadním boji proti této trestné činnosti. Převaděčství migrantů nesmí být chápáno jen jako problém v oblasti migrace – představuje totiž také hrozbu z hlediska bezpečnosti vnějších hranic EU. Klíčovým úkolem je zajistit náležitou správu a ochranu vnějších hranic EU a zároveň respektovat mezinárodní právní rámec a základní práva. Aby bylo možné zabránit převádění migrantů na její území, musí EU posílit společné normy a postupy a zaručit při tom dodržování lidských práv a mezinárodních norem.

<sup>(1)</sup> Plánované stanovisko EHSV REX/554.

<sup>(2)</sup> Prohlášení Stálého výboru evropských lékařů (CPME) ke kriminalizaci solidární činnosti (v angličtině). Viz též zpráva Evropského parlamentu z roku 2019: *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* (Kontrola účelnosti – směrnice o napomáhání a kriminalizace humanitární pomoci nelegálním migrantům – aktuální informace za rok 2018).

<sup>(3)</sup> Článek 6 Protokolu OSN proti pašování přistěhovalců po zemi, po moři a letecky, doplňujícího Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

<sup>(4)</sup> Global Initiative, *The Global Illicit Economy* (Globální nelegální ekonomika), 2021.

2.7. EU klade v boji proti převaděčství migrantů stěžejní důraz na spolupráci s partnerskými zeměmi, a to s cílem odrazovat migranty od těchto nebezpečných cest, řešit jednotlivé základní příčiny nelegální migrace, podporovat legální migraci a legální a bezpečné migrační cesty do zemí EU, posílit správu společných hranic a usnadňovat návrat a reintegraci osob, které na evropském území pobývají neoprávněně<sup>(5)</sup>.

2.8. V rámci boje proti převaděčství osob je rovněž nezbytné posílit uplatňování směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům<sup>(6)</sup> a brát v potaz, že s převaděčstvím migrantů může souviset nelegální práce, která je jedním z faktorů pobízejících k nelegální migraci. Je nutné mít na paměti, že by v EU nedocházelo k nelegálnímu zaměstnávání cizích státních příslušníků, pokud by neexistovali protiprávně postupující zaměstnavatelé, kteří jim nelegálně poskytují práci, při níž nemají zaručeny minimální pracovní podmínky, například co se týče mzdy, pracovní doby a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

2.9. V obnoveném Akčním plánu EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025 byly zohledněny výsledky cílených konzultací a veřejné konzultace, která se uskutečnila v období mezi 19. březnem 2021 a 11. červnem 2021. Tento akční plán přispívá k narušování trestné činnosti, a podporuje tudíž také cíle strategie bezpečnostní unie EU<sup>(7)</sup>, strategie EU pro boj proti organizované trestné činnosti na období 2021–2025<sup>(8)</sup> a strategie EU pro boj proti obchodování s lidmi na období 2021–2025<sup>(9)</sup>.

### 3. Připomínky k obnovenému Akčnímu plánu EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025

3.1. EHSV vítá obnovený akční plán EU a v něm navržený komplexní přístup, jelikož se jedná o další krok v úsilí EU o potírání převaděčství migrantů a obchodování s lidmi.

3.2. Je zjevné, že při této trestné činnosti jsou ohrožovány životy migrantů, jsou porušována jejich práva a mimoto je zneužívána situace osob, které chtějí vstoupit na území EU. EHSV se proto domnívá, že je třeba zavést nezbytné mechanismy a nástroje, pomocí nichž lze proti této trestné činnosti bojovat.

3.3. EHSV si uvědomuje, že pro EU má prvořadý význam také ochrana jejich vnějších hranic. Upozorňuje však na to, že je při tom nutné zajistit, aby byla za všech okolností dodržována lidská práva, dbalo se na neporušitelnost mezinárodního práva veřejného, byly vždy chráněny dotyčné osoby a nebyla kriminalizována solidární činnost. Boj proti převaděčství každopádně nikdy nesmí být namířen proti migrantům nebo proti osobám, které jim poskytují humanitární pomoc a podporu. Nesmí být taktéž záminkou ke zrušení práva na azyl v EU a na mezinárodní úrovni.

3.4. Poskytování ochrany, lékařského ošetření<sup>(10)</sup> a solidární pomoci dotyčným osobám by nemělo být pokládáno za trestný čin a stavěno na roveň činnosti převaděčských sítí. K trestnímu stíhání by se mělo přistupovat pouze v případě, že byly tyto činy spáchány úmyslně a s cílem získat, přímo nebo nepřímo, finanční nebo jiný hmotný prospěch<sup>(11)</sup>. Byla-li pomoc nebo podpora motivována humanitárními důvody, pak je nutné výslovně uplatnit ustanovení o povinném zproštění odpovědnosti.

3.5. EHSV se domnívá, že je naprosto nezbytné uplatňovat v boji proti převaděčství přístup zaměřený na celou migrační trasu a uvědomit si, že jedním z důvodů, proč se převaděčským sítím daří, je absence legálních a bezpečných migračních cest.

3.6. EHSV se rovněž domnívá, že s činností převaděčských sítí může souviset nelegální práce, poněvadž převáděné osoby se mnohdy stávají oběťmi pracovního vykořisťování. Je tedy přesvědčen, že je třeba usilovat o lepší provádění směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům a koordinovanějším a důraznějším způsobem potírat neoprávněné zaměstnávání a pracovní vykořisťování.

<sup>(5)</sup> Úř. věst. C 517, 22.12.2021, s. 86.

<sup>(6)</sup> Směrnice 2009/52/ES.

<sup>(7)</sup> COM(2020) 605 final.

<sup>(8)</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>(9)</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>(10)</sup> Prohlášení Stálého výboru evropských lékařů (CPME) ke kriminalizaci solidární činnosti (v angličtině). Viz též zpráva Evropského parlamentu z roku 2019: *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* (Kontrola účelnosti – směrnice o napomáhání a kriminalizace humanitární pomoci nelegálním migrantům – aktuální informace za rok 2018).

<sup>(11)</sup> Článek 6 Protokolu OSN proti pašování přistěhovalců po zemi, po moři a letecky, doplňujícího Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

3.7. EHSV je toho názoru, že je nutné podpořit navržená opatření namířená proti převaděčským sítím tak, že bude zlepšena justiční a policejní spolupráce, bude podporována činnost Evropské multidisciplinární platformy pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti (EMPACT) a Eurojustu a bude zefektivněno shromažďování informací a provádění informačních kampaní v zemích původu ohledně rizik spojených s převaděčstvím migrantů.

3.8. EHSV oceňuje, že v rámci tohoto integrovaného přístupu se bude v boji proti převaděčským sítím vést také intenzivnější spolupráce a dialog se sousedními zeměmi. Upozorňuje však na to, že to může mít negativní dopad na vztahy s těmito zeměmi a že neopodstatněné používání takových prostředků, jako je navrácení a reintegrace, by mohlo převaděčské sítě naopak posílit. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Komise ve svém sdělení zcela správně poukazuje na to, že se na umělém vyvolávání a podporování nelegální imigrace s cílem destabilizovat EU ve stále větší míře podílejí státní subjekty.

3.9. EHSV se domnívá, že je mimořádně důležité podniknout rozsáhlejší kroky s cílem zamezit vykořisťování a ochránit oběti převaděčů. V tomto ohledu považuje za nezbytné, aby byla navržena pilotní opatření v souladu s přístupem zaměřeným na celou migrační trasu, na nichž se budou podílet správní orgány a sociální aktéři ze zemí původu a tranzitu a z cílových zemí.

3.10. EHSV je toho názoru, že by mohlo být přínosné uzavřít se třetími zeměmi dohody o operačním partnerství proti převaděčství osob. Upozorňuje však na to, že tyto dohody nesmí být v rozporu se základními zásadami EU a nesmí být uzavírány se zeměmi, v nichž jsou systematicky porušována lidská práva.

3.11. EHSV se domnívá, že v obnoveném Akčním plánu EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025 byla náležitě pojmenována rizika, která jsou s touto trestnou činností spojena. Bylo v něm rovněž správně uvedeno, že převaděčské sítě se dokážou rychle přizpůsobit novým okolnostem a v maximální míře si při tom osvojit nové technologie.

3.12. EHSV souhlasí s tím, že je nutné připravit převaděčské sítě o zisky odstraněním poptávky po jejich službách, jak se uvádí v obnoveném akčním plánu. Upozorňuje však na to, že pokud bude pozornost zaměřena pouze na stranu nabídky (tj. na převaděčské sítě) a nebude vzata v potaz nutnost uskutečnit strukturální reformy v zájmu snížení poptávky, mohl by být účinek opatření narušen. V této souvislosti zdůrazňuje, že má-li být tato nezákonná činnost do značné míry eliminována, pak musí být vytvořeny legální, účinné a bezpečné migrační cesty a musí být chráněno právo na azyl.

3.13. EHSV se obává, že záměr lépe předcházet převaděčství – který podporuje – by mohl vést k narušení mechanismů poskytování pomoci zranitelným migrantům. Upozorňuje na to, že v posledních několika měsících přibýlo případů, kdy vlády nebo jiné strany kriminalizují solidární činnost. Zdůrazňuje, že poskytování ochrany zranitelným osobám, lékařského ošetření<sup>(12)</sup> a solidární pomoci by nemělo být pokládáno za trestný čin a stavěno na roveň činnosti převaděčských sítí<sup>(13)</sup>.

3.14. EHSV se domnívá, že je třeba věnovat zvláštní pozornost obětem převaděčství, především pak zranitelnějším skupinám, k nimž patří nezletilé osoby (bez doprovodu)<sup>(14)</sup>, osoby se zdravotním postižením a ženy<sup>(15)</sup>. Vyzývá Evropskou komisi, aby vypracovala směrnici o ochraně nezletilých osob bez doprovodu, která by sloužila nejlepšímu zájmu dítěte. Kromě toho by měla být činnost subjektů občanské společnosti, sociálních aktérů a nevládních organizací, které obětem převaděčství poskytují pomoc a podporu, považována za humanitární činnost posilující zásady EU.

<sup>(12)</sup> Prohlášení Stálého výboru evropských lékařů (CPME) ke kriminalizaci solidární činnosti (v angličtině). Viz též zpráva Evropského parlamentu z roku 2019: *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update* (Kontrola účelnosti – směrnice o napomáhání a kriminalizace humanitární pomoci nelegálním migrantům – aktuální informace za rok 2018).

<sup>(13)</sup> Rada odborníků na právní předpisy týkající se nevládních organizací, Konference mezinárodních nevládních organizací Rady Evropy, *Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States* (Využívání trestního práva k omezování činnosti nevládních organizací, které pomáhají uprchlíkům a jiným migrantům v členských státech Rady Evropy), 2019.

<sup>(14)</sup> Úř. věst. C 429, 11.12.2020, s. 24.

<sup>(15)</sup> Globální pakt o bezpečné, řízené a legální migraci, čl. 9: posílit nadnárodní reakci na pašování migrantů. Viz též odst. 25 písm. c): vypracovat protokoly o spolupráci podél migračních tras, které budou zohledňovat genderové aspekty a potřeby dětí a v nichž budou vytyčena jednotlivá opatření pro náležitou identifikaci a pomoc převáděným migrantům.

3.15. EHSV konstatuje, že plán je rovněž relevantní z hlediska současných problémů v souvislosti s účelovým využíváním migrantů, na němž se evidentně přímo podílejí státní subjekty, a zaujímá k této otázce jednoznačný postoj. Stejně jako Evropská rada <sup>(16)</sup> i EHSV ostře odsuzuje účelové využívání migrantů a žadatelů o azyl k destabilizaci, k němuž došlo v poslední době například na hranicích s Marokem a především s Běloruskem <sup>(17)</sup>.

3.16. EHSV upozorňuje na to, že kromě celého právního rámce EU jsou členské státy povinny dodržovat za všech okolností také mezinárodní závazky, mj. ty, jež vyplývají z Ženevské úmluvy z roku 1951 a z Newyorského protokolu z roku 1967, které upravují právo na azyl.

3.17. Pojímání migrace jako hrozby a prezentace migrantů jako nebezpečných osob odsouvá do pozadí lidskou stránku této problematiky a jediné nahrává do karet těm, kdo chtějí migranty využít pro své geostrategické nebo vnitrostátní politické účely.

3.18. EHSV vyjadřuje politování nad tím, že se na boj proti převaděčství migrantů i nadále soustřeďuje větší pozornost než na obchodování s lidmi. To přitom zůstává nejvýnosnější trestnou činností a v jeho rámci jsou nejenom porušována základní práva, ale dochází také ke skutečnému ohrožení národní bezpečnosti, hospodářského růstu a udržitelného rozvoje <sup>(18)</sup>.

V Bruselu dne 23. března 2022.

*Předsedkyně*  
*Evropského hospodářského a sociálního výboru*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(16)</sup> JOIN(2021) 32 final, Reakce na státem podporované zneužívání migrantů na vnějších hranicích EU jako politického nástroje.

<sup>(17)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/cs/news-media/presentations/eesc-expresses-its-concern-about-situation-border-belarus>.

<sup>(18)</sup> Bigio, J. a Vogelstein, R. B., *Ending Human Trafficking in the Twenty-First Century* (Ve 21. století je třeba vymýtit obchodování s lidmi), Rada pro zahraniční vztahy, 2021.