

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 25.3.2009
SEK(2009) 359

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

sprievodný materiál k dokumentu

Návrh

RÁMCOVÉ ROZHODNUTIE RADY

**o predchádzaní obchodovaniu s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí, ktorým sa
ruší rámcové rozhodnutie 2002/629/SVV**

ZHRNUTIE HODNOTENIA VPLYVU

{KOM(2009) 136 v konečnom znení}
{SEK(2009) 358}

ZHRNUTIE HODNOTENIA VPLYVU

1. V ČOM JE PODSTATA PROBLÉMU?

Obchodovanie s ľuďmi je v celosvetovom meradle jedným z najzávažnejších zločinov, predstavuje závažné porušovanie základných ľudských práv, modernú formu otroctva¹ a mimoriadne výnosné podnikanie pre organizovaný zločin. Zahŕňa zlákanie, transfer alebo prijatie osôb vykonávané metódami donucovania, klamstva alebo zneužitia, a to na účely vykorisťovania vrátane sexuálneho alebo pracovného vykorisťovania, nútenej práce, domáceho nevoľníctva alebo iných foriem vykorisťovania.

Hoci obchodovanie s ľuďmi sa v EÚ často spája s nelegálnym prisťahovalectvom a pašeráctvom, je medzi nimi zreteľný rozdiel. Obchodovanie s ľuďmi je zločinom, ktorý porušuje základné práva osôb, zatiaľ čo pašeráctvo je porušením právnych predpisov na ochranu hraníc. V prípade nelegálnej migrácie, ktorú umožňuje pašerák, existuje dohoda medzi migrantom a pašerákom a vzťah medzi týmito dvoma sa končí, keď prvý z nich vstúpi na územie prijímateľského štátu. V prípade obchodovania s ľuďmi nezákonnosť znamená metódy, akými sú donucovanie, oklamanie alebo zneužívanie zraniteľného postavenia, ktoré sa používajú v určitej etape procesu obchodovania s ľuďmi; okrem toho sa transfer danej osoby vykonáva na účely ďalšieho vykorisťovania, ktoré sa obvykle začína v krajine určenia.

Sociálna zraniteľnosť je podľa všetkého významnou a základnou príčinou obchodovania s ľuďmi. Zraniteľnosť má svoj pôvod v hospodárskych a sociálnych faktoroch, akými sú bieda, diskriminácia na základe pohlavia, ozbrojené konflikty, domáce násilie, nefunkčné rodiny; príčinou môžu byť aj osobné okolnosti, napríklad vek alebo zdravotný stav, či zdravotné postihnutie. Túto zraniteľnosť využívajú siete medzinárodného organizovaného zločinu na umožnenie migrácie a následne závažným spôsobom vykorisťujú ľudí s použitím násilia, hrozieb, vydierania alebo rôznych foriem zneužívania, napríklad zadlžovania. Skutočnosťou zostáva, že hlavným motívom tejto činnosti sú vysoké zisky, ktoré prináša. Dopyt po sexuálnych službách a lacná pracovná sila v krajinách určenia pôsobia v tomto smere ako súbežné motivačné faktory.

Určitá osoba môže byť predmetom obchodovania s ľuďmi na účely sexuálneho vykorisťovania alebo na iné nezákonné účely, napríklad na vykorisťovanie jej práce alebo na účely domáceho otroctva. Hoci dochádza aj k obchodovaniu s mladými mužmi, a to najmä na účely vykorisťovania práce, predmetom obchodovania s ľuďmi sú stále väčšinou ženy a dievčatá. Skutočnosťou je, že medzi základné príčiny obchodovania s ľuďmi patrí aj rodová diskriminácia a domáce násilie, preto sa obchodovanie s ľuďmi považuje za formu násilia založeného na rodovej príslušnosti. S deťmi sa obchoduje s cieľom vykorisťovať ich formou činností spojených so žobraním alebo inou nezákonnou činnosťou. S dievčatami aj chlapcami sa obchoduje na účely sexuálneho vykorisťovania. Obchodovanie s ľuďmi sa môže uskutočňovať aj na účely odberu orgánov.

Odhadnúť rozsah tohto druhu trestnej činnosti nie je ľahké, pretože zločinecké aktivity spojené s obchodovaním s ľuďmi sa skrývajú za takými rozšírenými javmi, akými sú prostitúcia alebo prisťahovalectvo. Jediné odhady týkajúce sa obchodovania s ľuďmi a nútenej práce, ktoré sú založené na transparentnej a uznávanej metodike, zachytávajú tento

¹ Georgina Vaz Cabral, *La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain*, Paríž 2006.

jav v celosvetovom meradle a uskutočnila ich Medzinárodná organizácia práce (ILO). Podľa ILO² vzhľadom na to, že väčšina nútenej práce či nútenej služby sa spája s tradičnými metódami podobnými otroctvu, pri ktorých sa daná osoba nepremiestňuje, ale sa vykorisťuje na mieste, nútená práca súvisiaca s obchodovaním s ľuďmi predstavuje okolo 20 % celkovej nútenej práce. Preto sa predpokladá, že sa celosvetovo najmenej 2,45 milióna ľudí nachádza v podmienkach nútenej práce ako výsledku obchodovania s ľuďmi. Z nich 1,225 milióna ľudí sa stáva každoročne predmetom obchodovania s ľuďmi na účely nútenej práce. Tieto odhady zahŕňajú rovnako obchodovanie s ľuďmi v nadnárodnom rozsahu, ako aj vnútri jednotlivých štátov. Väčšina ľudí sa stáva predmetom obchodovania s ľuďmi na účely nútenej práce na komerčné sexuálne vykorisťovanie (43 %) alebo z dôvodov zmiešaných (25 %). Zostávajúcu časť (32 %) tvoria obeť obchodovania s ľuďmi na účely ekonomického vykorisťovania. Ženy a dievčatá tvoria 56 % obetí núteného ekonomického vykorisťovania, zatiaľ čo muži a chlapci predstavujú 44 %. Pokiaľ ide o nútené komerčné sexuálne vykorisťovanie, v prevažnej väčšine (98 %) ide o ženy a dievčatá. Deti do 18 rokov predstavujú 40 až 50 % všetkých obetí nútenej práce³.

Obchodovanie s ľuďmi v rámci EÚ je zločinným javom pochádzajúcim z tretích krajín, ale najmä po poslednom rozšírení dochádza aj k tokom obchodovania s ľuďmi v rámci EÚ. Prípady obchodovania s ľuďmi vnútri EÚ uvádzajú aj monitorovacie mechanizmy jednotlivých štátov⁴. Pokusy o odhady na európskej úrovni, ktoré boli podniknuté, majú nedostatočný rozsah a nie sú spoľahlivé. Keďže však EÚ je jednou z najvýznamnejších destinácií vo svete, z dostupných údajov možno odôvodnene predpokladať, že sa ročne niekoľko stotisíc ľudí stáva predmetom obchodovania s ľuďmi smerom do EÚ alebo vnútri EÚ.

Reakcia na obchodovanie s ľuďmi musí byť rozhodná a zameraná rovnako na stíhanie zločinu, ako aj na ochranu obetí.

Na medzinárodnej úrovni bol prvým komplexným medzinárodným nástrojom v oblasti obchodovania s ľuďmi Protokol OSN z roku 2000 o predchádzaní obchodovaniu s ľuďmi, najmä so ženami a deťmi, jeho potláčaní a trestaní, ktorým sa dopĺňa Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu⁵. Dohovor Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi⁶ sa považuje za najkvalitnejšiu súčasnú medzinárodnú normu v tejto oblasti. Na úrovni EÚ rámcové rozhodnutie 2002/629/SVV⁷ o boji proti obchodovaniu s ľuďmi riešilo najmä potrebu aproximácie trestného práva a postihov⁸.

² Patrick Belser, Michaëlle De Cock, Fahrad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO, Ženeva, apríl 2005.

³ Tieto percentuálne podiely zodpovedajú počtu 4,9 až 6,15 milióna detí. Posledne uvedený odhad sa považuje za zhodný s odhadom uvedeným v celosvetovej správe ILO z roku 2002 „*Budúcnosť bez detskej práce*“, podľa ktorej sa na základe odlišnej metodiky odhadovalo, že 5,7 milióna detí sa nachádza v podmienkach nútenej práce a práce na základe zadlžovania.

⁴ Prípady obchodovania s ľuďmi vnútri EÚ boli napríklad uvedené v šiestej správe holandského národného spravodajcu z roku 2008.

⁵ Protokol Organizácie Spojených národov o predchádzaní obchodovaniu s ľuďmi, najmä so ženami a deťmi, jeho potláčaní a trestaní, ktorým sa dopĺňa Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu, rok 2000.

⁶ Dohovor Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (Séria zmlúv RE č. 197).

⁷ 2002/629/SVV, cit.

⁸ Správa na základe článku 10 rámcového rozhodnutia Rady z 19. júla 2002 o boji proti obchodovaniu s ľuďmi, KOM (2006) 187 v konečnom znení.

Hoci členské štáty vo všeobecnosti naplňali základné požiadavky rámcového rozhodnutia, implementácia a komplexná a účinná politika zameraná proti obchodovaniu s ľuďmi si bude vyžadovať viac úsilia.

2. V ČOM SPOČÍVA LOGIKA OPATRENÍ NA ÚROVNI EÚ?

Základný medzinárodný právny rámec na riešenie problematiky obchodovania s ľuďmi už existuje. Tento súčasný rámec však podľa zainteresovaných strán trpí nedostatočnou alebo nesprávnou implementáciou v jednotlivých členských štátoch.

V správe Komisie o implementácii rámcového rozhodnutia (RR) o boji proti obchodovaniu s ľuďmi z roku 2006⁹ a v pracovnom dokumente týkajúcom sa Akčného plánu EÚ¹⁰ sa konštatovalo, že požiadavky vyplývajúce z RR, pokiaľ ide o transpozíciu právnych predpisov, členské štáty v prevažnej miere splnili. V skutočnosti je súlad so základnými požiadavkami RR v jednotlivých členských štátoch výsledkom buď dovtedy existujúcich právnych predpisov, alebo nových právnych predpisov, ktorými sa transponovalo RR. Keďže však viaceré ustanovenia RR umožňujú výnimky a výhrady a keďže RR obsahuje iba ustanovenia týkajúce sa trestného práva, implementácia komplexnej politiky zameranej na boj proti obchodovaniu s ľuďmi je v členských štátoch stále nedostatočná. V uvedenom pracovnom dokumente Komisie sa konštatuje, že implementácia politiky zameranej proti obchodovaniu s ľuďmi si bude vyžadovať väčšie úsilie.

Dohovor Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi z roku 2005 vytvára medzinárodnú normu na vyššej úrovni a znamená dôležitý krok k harmonizácii právnych predpisov vrátane trestného práva, podpory obetí, prevencie a monitorovania. Dohovor však obsahuje tak záväzné, ako aj nezáväzné ustanovenia a umožňuje výhrady v kritických oblastiach, ako je exteritoriálna súdna právomoc. Samotný dohovor preto vykazuje viaceré slabé body.

Vzhľadom na súčasný právny rámec vzťahujúci sa na nástroje OSN a RE, ako aj na právne predpisy EÚ, medzery možno nájsť v týchto oblastiach:

– *Zločinci nie sú postavení pred súd*

- V súčasnosti sa nevedie dostatočný počet trestných konaní¹¹. V roku 2006 bolo najviac prípadov vyšetrovania a trestného stíhania z dôvodu obchodovania s ľuďmi na účely sexuálneho vykorisťovania zaznamenaných v Rakúsku (128), Belgicku (291), Bulharsku (291), Nemecku (353), Taliansku (214), Portugalsku (65) a Spojenom kráľovstve (54)¹². Celkovo bolo v EÚ v roku 2001 vyšetrovaných 195 prípadov, v roku 2003 to bolo 453

⁹ Správa na základe článku 10 rámcového rozhodnutia Rady z 19. júla 2002 o boji proti obchodovaniu s ľuďmi, KOM (2006) 187 v konečnom znení.

¹⁰ Pracovný dokument Komisie „Hodnotenie a monitorovanie vykonávania plánu EÚ osvedčených postupov, noriem a spôsobov práce pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi a jeho predchádzanie“, KOM(2008) 657. Dokument bol vypracovaný na základe 24 odpovedí na dotazník, ktorý Komisia rozposlala v decembri 2007, ako aj na základe informácií, ktoré zaslali rozličné orgány, napríklad Europol a Eurojust.

¹¹ Cit. pracovný dokument Komisie KOM(2008) 657 je zdrojom všetkých číselných údajov uvedených v tomto odseku.

¹² V prípade niektorých krajín tieto číselné údaje zahŕňajú aj obchodovanie s ľuďmi na účely vykorisťovania ich práce. Je možné, že sa niektoré prípady obchodovania s ľuďmi na účely sexuálneho vykorisťovania v dôsledku ťažkostí pri získavaní dôkazov stále trestne stíhajú ako prípady vykorisťovania na účely prostitúcie.

prípadoch, v roku 2005 bolo vyšetrovaných 1 060 prípadov a v roku 2006 sa vyšetrovalo 1569 prípadov¹³. Počet trestných konaní napriek vzostupnému trendu stále nie je porovnateľný s predpokladaným rozsahom trestnej činnosti, ako je to uvedené v predchádzajúcej časti.

– *Obete nedostávajú primeranú pomoc, ochranu alebo odškodnenie*

- Presné údaje o počte obetí, ktorým sa v ostatných rokoch poskytla pomoc, predložili len Rakúsko (162 osôb), Belgicko (121 osôb), Bulharsko (81 osôb), Česká republika (14 osôb), Fínsko (9 osôb), Taliansko (2 143 osôb), Litva (96 osôb), Poľsko (10 osôb), Slovinsko (40 osôb) a Nórsko (37 osôb)¹⁴. Vzhľadom na predpokladaný rozsah obchodovania s ľuďmi v rámci Európy z toho nutne vyplýva záver, že iba niekoľko krajín prijalo opatrenia, ktoré možno považovať za reálnu odozvu. Na druhej strane v krajinách ako Rakúsko, Belgicko, Taliansko, Bulharsko a Spojené kráľovstvo, vykazujúcich vysoký počet obetí, ktorým sa poskytla pomoc, sú vyššie aj údaje o počte trestných konaní.

– *Slabé monitorovanie situácie*

- Je všeobecný nedostatok číselných údajov a odhadov o obchodovaní s ľuďmi. V oblasti práv obetí a podpory obetí dokonca prevažná väčšina krajín nemá k dispozícii žiadne číselné údaje. Vnútroštátne mechanizmy sa však javia stále nedostatočné, aj pokiaľ ide o monitorovacie mechanizmy. Dve krajiny (Holandsko a Švédsko) ustanovili národných spravodajcov a osem ďalších krajín uviedlo, že vytvorili porovnateľné mechanizmy (Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Fínsko, Portugalsko a Spojené kráľovstvo). Táto situácia mohla mať negatívny vplyv aj na kvalitu zhromažďovaných údajov.

Z týchto dôvodov zainteresované strany volajú po účinnejších, konkrétnejších a záväznejších opatreniach, najmä v uvedených kritických oblastiach.

3. AKÉ SÚ CIELE?

Všeobecným cieľom tejto akcie je bojovať proti organizovanému či inému zločinu, najmä proti obchodovaniu s ľuďmi a trestným činom páchaným na deťoch, a to v súlade s článkom 29 Zmluvy o EÚ prostredníctvom zosúladenejšieho rámca pre boj proti obchodovaniu s ľuďmi v rámci tretieho piliera a zvýšením jeho účinnosti.

A Špecifický cieľ: trestné stíhanie zločinu

– Operatívne ciele:

- A1 ukladanie účinných, primeraných a odradzujúcich trestov,
- A2 uľahčiť spoluprácu obetí s justičnými orgánmi,

¹³ Počet prípadov, v ktorých bol vynesený rozsudok, je oveľa nižší. V roku 2006 bolo celkom vynesených 284 rozsudkov v prípadoch obchodovania s ľuďmi na účely sexuálneho vykorisťovania.

¹⁴ Tieto čísla nie sú porovnateľné s údajmi uvedenými v databáze Medzinárodnej organizácie pre migráciu.

- A3 odstrániť prekážky medzinárodnej spolupráce a zovšeobecniť používanie vyšetrovacích nástrojov, ktoré sú účinné v boji proti organizovanému zločinu a v cezhraničných prípadoch,
- A4 uľahčiť trestné stíhanie pašerákov ľudí v prípadoch, keď trestný čin bol spáchaný mimo územia daného štátu.

B Špecifický cieľ: ochrana práv obetí

- Operatívne ciele:
- B1 poskytnúť každej domnej obeti bezpodmienečnú a individualizovanú pomoc pred začatím trestného konania, počas neho a po ňom,
- B2 zabrániť tomu, aby obeť boli uväznené a trestne stíhané za trestné činy, na ktoré boli navedené, napríklad za porušenie právnych predpisov týkajúcich sa príst'ahovalectva,
- B3 posilniť ochranu obetí pred sekundárnou viktimizáciou vyplývajúcou zo spôsobu, akým príslušné orgány vedú trestné konanie,
- B4 ustanoviť osobitné nástroje na zabezpečenie účinnej ochrany a odškodnenia.

C Špecifický cieľ: predchádzať obchodovaniu s ľuďmi

- Operatívne ciele:
- C1 znižovať faktory zraniteľnosti v krajinách pôvodu,
- C2 zlepšiť odborné znalosti štátnych úradníkov, ktorí môžu prichádzať do styku s potenciálnymi obet'ami,
- C3 vyvíjať úsilie na odrádzanie od dopytu po sexuálnych službách a ľacnej práci.
- **D Špecifický cieľ: zaviesť účinné monitorovacie systémy**
- Operatívne ciele:
- D1 ustanoviť konzistentné mechanizmy na úrovni jednotlivých štátov, napríklad národných spravodajcov alebo rovnocenné mechanizmy,
- D2 nadviazať úzku spoluprácu medzi jednotlivými národnými spravodajcami alebo rovnocennými mechanizmami.

4. AKÉ MOŽNOSTI POLITIKY SA PONÚKAJÚ?

Posudzovali sa rozličné možnosti politiky slúžiace ako nástroje na dosiahnutie určených cieľov.

- Možnosť 1: žiadne nové opatrenie EÚ

- EÚ by neprijala žiadne opatrenie na boj proti obchodovaniu s ľuďmi, pričom by členské štáty mohli pokračovať v procese podpisovania a ratifikácie Dohovoru Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi.
- Možnosť 2: nelegislatívne opatrenia

Rámcové rozhodnutie 2002/629/SVV by nebolo novelizované. Nelegislatívne opatrenia by sa mohli zaviesť v oblasti programov na ochranu obetí, monitorovania, preventívnych opatrení v krajinách určenia, preventívnych opatrení v krajinách pôvodu, vzdelávania a spolupráce pri presadzovaní práva.

- Možnosť 3: nové právne predpisy zamerané na trestné stíhanie, podporu obetí, prevenciu a monitorovanie

Prijalo by sa nové RR, do ktorého by boli začlenené ustanovenia existujúceho RR spolu s niektorými ustanoveniami Dohovoru RE a ďalšími prvkami. Nové RR bude obsahovať predovšetkým ustanovenia týkajúce sa trestného práva hmotného, súdnej právomoci a trestného stíhania, práv obetí v trestnom konaní, pomoci obetiam, ako aj osobitné ochranné opatrenia pre deti a ustanovenia o prevencii a monitorovaní.

- Možnosť 4: nové právne predpisy (ako v možnosti 3) + nelegislatívne opatrenia (ako v možnosti 2)

– Prijalo by sa nové RR, do ktorého by sa začlenilo existujúce RR a ktoré by obsahovalo aj nové ustanovenia. Nové RR by sa doplnilo nelegislatívnymi opatreniami, najmä opatreniami uvedenými v možnosti 2.

5. AKÉ SÚ ROZDIELY MEDZI TÝMITO MOŽNOSŤAMI POLITIKY?

Možnosť 1 (súčasná právna situácia) by mohla zaznamenať výrazné zlepšenie, ak by členské štáty podpísali, ratifikovali a implementovali Dohovor RE č. 197. Zdlhavé ratifikačné postupy v jednotlivých štátoch pri súčasnej absencii záväzného rámca na úrovni celej EÚ však vnášajú neistotu, kedy a v akom rozsahu sa prínosy tohto dohovoru premietnu do praxe.

Možnosť 2 by urýchlila implementáciu existujúceho právneho rámca, nebola by však dostačujúca na zlepšenie trestného stíhania v celom rade oblastí, kde sa vyžaduje osobitný právny základ. Okrem toho nízka úroveň implementácie nezáväzných dokumentov prijatých v minulosti nedáva dôvod k optimizmu, pokiaľ ide o účinnosť možnosti 2.

Možnosť 3 by v porovnaní so súčasnou situáciou zlepšila celkový stav. Posilnila by legislatívu v oblastiach upravených súčasne platnými pravidlami EÚ týkajúcimi sa trestného stíhania páchatel'ov a ochrany obetí. Riešila by aj prevenciu a monitorovanie. Predpokladá sa, že finančné náklady by boli vyvážené sociálnymi a ekonomickými prínosmi účinnejšieho postupu proti tomuto druhu zločinu.

Možnosť 4 by znásobila účinnosť opatrení uvedených v možnostiach 2 a 3 ich spojením a stimulovaním členských štátov, aby spolupracovali pri zavádzaní nástrojov a na zlepšení implementácie komplexnejšieho právneho rámca, ktorý má byť zavedený.

Na základe analýzy ekonomických vplyvov, sociálnych vplyvov a vplyvov na základné práva predstavujú možnosti 3 a 4 najlepší prístup k problematike, ktorým by sa mali dosiahnuť určené ciele. Uprednostňovanou možnosťou by bola možnosť 4.