

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ
2006/2078(INI)

21. 6. 2006

NÁVRH ZPRÁVY

o návrhu doporučení Evropského parlamentu Radě k boji proti obchodování s lidmi – integrovaný přístup a návrhy na akční plán
(2006/2078 (INI))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Edit Bauer

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ	9

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o boji proti obchodování s lidmi – integrovaný přístup a návrhy na akční plán (2006/2078 (INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na Všeobecnou deklaraci lidských práv z roku 1948, zvláště na články 4 a 5, které zdůrazňují, že obchod s otroky se zakazuje ve všech jeho podobách,
- s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie z roku 2000¹, zvláště na články 1, 4, 5 a 6,
- s ohledem na Úmluvu OSN o právech dítěte z roku 1989, zvláště na články 1, 7, 32, 34 a 35; a na Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte z roku 2000 týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie, zvláště na článek 3,
- s ohledem na Úmluvu OSN o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979², zvláště na články 5 a 6,
- s ohledem na Palermský protokol OSN z roku 2000 o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi, který doplňuje Úmluvu OSN o nadnárodním organizovaném zločinu,
- s ohledem na Úmluvu Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi, kterou přijal Výbor ministrů dne 3. května 2005,
- s ohledem na Bruselskou deklaraci o prevenci a boji proti obchodování s lidmi, která byla přijata dne 20. září 2002 na Evropské konferenci o prevenci a boji proti obchodování s lidmi – globální výzva pro 21. století,
- s ohledem na rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV o boji proti obchodu s lidmi³ přijaté dne 19. července 2002,
- s ohledem na rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii⁴ přijaté dne 22. prosince 2003,
- s ohledem na směrnici Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány⁵,
- s ohledem na informaci Rady 2005/C311/01 o plánu EU týkajícím se osvědčených postupů, norem a způsobů práce pro boj proti obchodu s lidmi a jeho předcházení⁶,
- s ohledem na závěry Rady týkající se obchodování s lidmi, ke kterým dospěla na 2725. zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci, které se konalo ve dnech 27. a 28. dubna

¹ Úř. věst. C 364, 18.2.2000.

² <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

³ Úř. věst. L 203, 1.8.2002, s. 1.

⁴ Úř. věst. L 13, 20.1.2004, s. 44.

⁵ Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 19.

⁶ Úř. věst. C 311, 9.12.2005.

2006¹,

- s ohledem na Haagský program² o posílení svobody, bezpečnosti a práva, který vyzývá Radu a Komisi, aby vypracovaly plán týkající se osvědčených postupů, norem a mechanismů v boji proti obchodu s lidmi,
- s ohledem na zprávu a doporučení, které dne 22. prosince 2004 předložila odborná skupina pro otázky obchodování s lidmi zřízená Evropskou komisí v roce 2003,
- s ohledem na programy DAPHNE pro potírání násilí na dětech, mladistvých a ženách³,
- s ohledem na zprávu Komise Radě a Evropskému parlamentu vycházející z článku 10 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi⁴,
- s ohledem na zprávy Europolu o obchodování s lidmi, zvláště na jeho zprávu o organizovaném zločinu v EU z roku 2005⁵,
- s ohledem na zprávu Rady Evropy z roku 2005 o situaci v organizovaném zločinu se zaměřením na nebezpečí hospodářské trestné činnosti,
- s ohledem na úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 29 o nucené nebo povinné práci (1930) a č. 182 o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce, kterou konference přijala na svém 87. zasedání (1999),
- s ohledem na globální zprávu Mezinárodní organizace práce z roku 2005 nazvanou „Globální aliance proti nucené práci“, která navazuje na Deklaraci Mezinárodní organizace práce o základních zásadách a právech na pracovišti z roku 2005,
- s ohledem na Evropskou úmluvu o lidských právech a biomedicíně z roku 1997 a na článek 22 Dodatkového protokolu o transplantaci orgánů a tkání lidského původu z roku 2002,
- s ohledem na doporučení Rady Evropy 1611/2003 o obchodování s orgány v Evropě,
- s ohledem na návrh doporučení Radě k boji proti obchodování s lidmi – integrovaný přístup a návrhy na akční plán (B6-0613/2005), který předložila Barbara Kudrycka za skupinu PPE-DE,
- s ohledem na čl. 114 odst. 3 a článek 94 jednacího řádu,
- s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a stanoviska Výboru pro zahraniční věci, Výboru pro zaměstnanost a sociální věci a Výboru pro práva žen a rovnost pohlaví (A6-0000/2006),

A. vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi není páčáno pouze za účelem sexuálního vykořisťování, ale také za účelem vykořisťování pracovní síly, nelegálních adopcí, nuceného domácího nevolnictví a prodeje orgánů, musí boj proti němu zahrnovat mnohem více než jen potírání nucené prostituce a brát v úvahu všechny související

¹ <http://www.cosilium.europa.eu>.

² Haagský program přijatý Evropskou radou v listopadu 2004.

³ Rozhodnutí č. 293/2000/ES, rozhodnutí č. 803/2004/ES.

⁴ KOM(2006)0187.

⁵ www.europol.eu.int

podoby vykořisťování a útlatku,

- B. vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi není nutně omezeno na určité pohlaví, ale převážnou část obětí stále tvoří ženy a dívky,
- C. vzhledem k tomu, že přestože Úmluva OSN o právech dítěte stanoví, že každé dítě musí být okamžitě po narození zaregistrováno, zůstává podle organizace UNICEF¹ více než polovina dětí narozených v rozvojovém světě – vyjma Číny – nezaregistrovaných (více než 50 miliónů dětí); tyto neviditelné děti jsou spolu s milióny sirotků a dětí žijících na ulici vůči obchodování s lidmi nejzranitelnější a stávají se snadnými oběťmi nelegální adopce či obchodu s lidskými orgány,
- D. vzhledem k tomu, že přístup na pracovní trh EU je komplikovaný či dokonce omezený a nadměrně regulovaný, zatímco existuje nesporná poptávka po pracovní síle, je výsledkem této situace nelegální migrace, pašování a obchodování s lidmi,
- E. vzhledem k tomu, že vysoké zisky plynoucí z obchodování s lidmi jsou často předmětem praní peněz, které umožňuje páchání další trestné činnosti a napomáhá pachatelům k nabytí ekonomické, společenské či dokonce politické moci,
- F. vzhledem k tomu, že poptávka po službách poskytovaných oběťmi obchodování s lidmi je jeho hlavní hnací silou, a že bez posílení politické vůle a společného úsilí o vymýcení této poptávky bude jen těžko možné tuto činnost zastavit nebo aspoň významně omezit²,
- G. vzhledem k tomu, že rychlá identifikace obětí je v boji proti obchodování s lidmi klíčová,

1. předává Radě následující doporučení:

Právní rámec a vymáhání práva

- (a) obchodování s lidmi je nutno čelit prostřednictvím soudržné politiky (zahrnující migrační politiku, politiku zaměstnanosti, sociální, rozvojovou a vnější politiku, politiku sousedství a vízovou politiku) a následné kriminalizace, jež by dosahovala alespoň norem pro právní předpisy EU v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady ze dne 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi;
- (b) Rada a členské státy by při uplatňování akčního plánu pro boj proti obchodování s lidmi měly posílit přístup založený na lidských právech a zaměřený na oběti;
- (c) členské státy by, pokud tak již neučinily, měly ratifikovat a uplatnit Úmluvu OSN o nadnárodním organizovaném zločinu, její doplňující Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi, a Úmluvu Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi;

¹ Situace dětí ve světě: 2006, „Vyloučeny a neviditelné“, UNICEF 2005

² Gabal, I.: Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu, analýza Ministerstva vnitra České republiky, 2006, Praha

- (d) členské státy by měly co nejdříve uplatnit rámcové rozhodnutí Rady o boji proti obchodování s lidmi a směrnici Rady o povolení k pobytu a zajistit přístup ke statutu krátkodobého pobytu zahrnujícímu nejméně třicetidenní období, které mohou oběti využít k regeneraci a rozvážení situace;
- (e) členské státy by měly v rámci boje proti obchodování s lidmi plně využít rámcového rozhodnutí Rady 2005/212/SVV o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti¹;
- (f) členské státy by měly přijmout právní ustanovení, která by obětem obchodování s lidmi poskytla v omezené délce povolení k pobytu, a to bez ohledu na to, zda spolupracují s příslušnými orgány při vyšetřování a svědčí v trestních řízeních, nebo ne;
- (g) členské státy by měly minimalizovat riziko obchodování s orgány v Evropě, a to včetně omezení poptávky, účinnější podpory dárcovství orgánů a zachovávání přísné legislativy s ohledem na žijící nepříbuzné dárce;
- (h) členské státy by měly zlepšit analýzu současné situace uplatňováním jednotných postupů při sběru srovnatelných dat týkajících se především tras používaných při obchodování a profilů obětí;
- (i) členské státy by měly důsledně uplatňovat článek 4 rámcového rozhodnutí Rady o boji proti obchodování s lidmi, aby zajistily, že právnické osoby mohou být vedeny k odpovědnosti za trestné činy spáchané v jejich prospěch;
- (j) členské státy by měly zvážit zřízení nadnárodní sítě pracovních inspekcí, které by bojovaly proti vykořisťování pracovní síly; členské státy by měly v této oblasti posílit spolupráci a koordinaci na úrovni EU;
- (k) členské státy by měly lépe kontrolovat působení pracovních agentur a agentur najímajících sezónní pracovníky;
- (l) opatření týkající se boje proti obchodování s lidmi by měla spadat do pravomoci Společenství, aby bylo dosaženo rychlejšího a výraznějšího pokroku;

Prevence a snižování poptávky

- (m) vzdělávání ve školách, poskytování informací a zvyšování veřejného povědomí o skutečnosti, že obchodování s lidmi je nepřijatelným zločinem, by mělo být uznáno za nezbytnou součást boje proti obchodování s lidmi;
- (n) Komise by měla vyhodnotit a šířit osvědčené postupy týkající se snižování poptávky po službách poskytovaných oběťmi obchodování založených na pracovní síle, sexuálním vykořisťování či na jiných formách obchodování v členských státech Evropské unie;
- (o) členské státy by měly uplatňovat opatření ke snížení poptávky na základě osvědčených postupů;
- (p) Komise by od roku 2007 měla zavést den proti obchodování s lidmi, který by připadal na 25. března a připomínal zrušení obchodu s otroky v mnoha zemích po celém světě²;
- (q) měla by být přijata opatření, která by zlepšila právní mechanismy bezpečné migrace, zajistila přístup k informacím o příležitostech bezpečné migrace a zaručila

¹ Úř. věst. L 68, 15.3.2005, s. 49, článek 3.

transparentnost postupů jako nejlepší způsoby k omezení obchodování s lidmi;

- (r) Komise a členské státy by měly ve svých politikách sousedství, rozvoje a pomoci zvážit opatření zaměřená na základní příčiny obchodování s lidmi v zemích původu, a to včetně opatření podporujících registraci dětí, aby byla omezena jejich zranitelnost ve vztahu k nelegálním adopcím, nuceným manželstvím a obchodu s lidskými orgány;

Ochrana obětí

- (s) Komise a členské státy by měly zřídit mnohojazyčnou horkou linku se stejným číslem po celé Evropě, která by obětem poskytovala první pomoc;
- (t) je třeba přijmout opatření k zajištění ochrany nejen obětí sexuálního vykořisťování, ale také obětí vykořisťování pracovní síly a jiných druhů nezákonného obchodování;
- (u) Komise a členské státy by měly zavést a uplatňovat jasné evropské normy a pokyny o pomoci obětem a jejich ochraně nezávisle na jejich schopnosti či ochotě svědčit, a to včetně speciálních norem na ochranu práv dětí a mechanismu pro předávání informací o obětech zaručujícího, že se jejich identifikace stane nedílnou součástí podpory a pomoci;
- (v) členské státy by měly zajistit přístup obětí ke krátkodobé a/nebo dlouhodobé pomoci; tato podpora by měla mimo jiné zahrnovat specializované útulky poskytující počáteční pomoc s možností přístupu k ubytování v pozdější fázi, lékařskou péči a poradenství, právní pomoc, informace o právech a důsledcích případného svědčení, jazykové kurzy a kurzy odborné přípravy, kurzy kulturní přípravy, finanční pomoc a pomoc při hledání zaměstnání včetně speciálního zákonného poručníka u dětí;
- (w) členské státy by měly obětem poskytnout přístup ke vzdělání, programům odborné přípravy a přístup na pracovní trh, stejně jako ochranu práv během občanských, trestních a administrativních řízení a přístup k právním opravným prostředkům;
- (x) oběti obchodování s lidmi by neměly být hned vráceny do země původu, pokud lze odůvodněně předpokládat, že by mohly dojít další újmy v podobě stigmatizace a diskriminace či čelit odvetným krokům;
- (y) členské státy by měly ve svých právních předpisech, stejně jako ve svých administrativních postupech, respektovat definici dítěte stanovenou OSN, tedy že dítětem je každá lidská bytost mladší osmnácti let;
- (z) členské státy by měly plně provádět Haagskou úmluvu o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení, aby tak zabránily nelegálním adopcím;
- (aa) členské státy by měly posílit partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti ochrany obětí, včetně udržitelného financování jeho činnosti;

Koordinace činností na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU

- (ab) členské státy by měly zřídit a posílit vnitrostátní struktury zaměřené na koordinaci boje proti obchodování s lidmi a usilovat o integraci těchto struktur do mezinárodní sítě;
- (ac) Komise a její skupina odborníků by měly zahájit, podporovat a vyhodnocovat výzkum nových trendů v obchodování s lidmi, zvláště s ohledem na nový akční plán EU proti obchodování s lidmi;
- (ad) členské státy by měly posílit spolupráci v boji proti obchodování s lidmi v rámci EU

pravidelným zapojováním institucí EU jako jsou Europol, Eurojust a Frontex;

- (ae) členové pracovní skupiny pro finanční činnost, zvláště pracovní skupiny pro typologii, by se měli dále zaměřovat na metody praní peněz související s obchodováním s lidmi;
2. pověřuje svého předsedu, aby předal toto doporučení Radě a pro informaci také Komisi, členským státům a přistupujícím zemím.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Podle zprávy ministerstva zahraničí USA z roku 2005 o obchodování s lidmi je v rámci tohoto obchodu každý rok přes mezinárodní hranice přepraveno 600 000 až 800 000 mužů, žen a dětí. Z tohoto počtu je asi 80 % žen a dívek a až 50 % nezletilých. Většina mezinárodních obětí se stává předmětem nezákonného obchodování za účelem komerčního sexuálního vykořisťování. Jiné odhady jsou dokonce ještě vyšší – OSN odhaduje více než 1 milion obětí ročně, Mezinárodní organizace práce hovoří o více než 1,2 milionu dětí, které jsou předmětem obchodování s lidmi. Rada Evropy se domnívá, že obchodování s lidmi je po obchodu se zbraněmi a drogami¹ třetím nejvyšším zdrojem příjmů z organizované trestné činnosti. Zpráva z roku 2005 o obchodování s lidmi ale také upozorňuje na alarmující zotročování lidí za účelem vykořisťování pracovní síly.

Odhadovaný počet obětí obchodování s lidmi v EU je vyšší než 100 000. (S touto statistikou by ale mělo být nakládáno velice opatrně, protože o obchodování s lidmi neexistují spolehlivé údaje). Je důležité zdůraznit, že nejzranitelnější jsou ženy a děti. „Děti jsou vůči obchodování s lidmi zvláště zranitelné, neboť nemají dostatek zkušeností, jsou závislé na dospělých a důvěřují jim, a to zvláště příbuzným a osobám v pozici autority, a mají méně možností uniknout ze situací, ve kterých jsou vykořisťovány.“² Nejnovější zpráva organizace UNICEF upozorňuje na obrovský počet neregistrovaných dětí, které jsou vůči obchodování s lidmi zranitelné nejvíce.³

Tato zpráva je založena na mezinárodně uznávané definici Protokolu OSN o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi. Podle článku 3 znamená „obchodování s lidmi“ nábor, dopravu, přepravu, přechovávání či převzetí osob za použití výhrůzek nebo síly nebo jiných forem donucování, únosu, podvodu, lži, zneužití moci nebo naopak využití zranitelného postavení nebo poskytování či přijímání plateb nebo výhod k získání souhlasu osoby mající kontrolu nad jinou osobou za účelem vykořisťování. K vykořisťování patří přinejmenším zneužívání jiných osob k prostituci nebo další formy sexuálního vykořisťování, nucená práce či služby, otroctví či praktiky podobné otroctví, nevolnictví nebo odebírání orgánů. Mezinárodní organizace pro migraci také upozorňuje na nárůst ve výskytu dalších podob obchodování s dětmi nebo na obchodování s lidmi v rámci rodin, jako je například žebrání nebo jiná trestná činnost.⁴

Přestože se obchodování s lidmi obecně považuje za „strašný“ zločin⁵, probíhá ratifikace a uplatňování mezinárodních úmluv, zvláště Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi a příslušných směrnic, neuspokojivě a pomalu.

Protože má rozhodující část obchodování s lidmi mezinárodní povahu, je nezbytné posílit mezinárodní spolupráci v oblasti vyšetřování, výměny informací, identifikace obětí, vynucování práva a reintegrace. V této spolupráci musejí hrát významnější roli Eurojust, Frontex a pracovní skupina policejních ředitelů.

Mezinárodní dokumenty zdůrazňují přístup založený na lidských právech a zaměřený

¹ Vysvětlující zpráva k Úmluvě Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi, 2005

² Kniha informací pro zaměstnance donucovacích orgánů o osvědčených postupech v boji proti obchodování s lidmi, Mezinárodní organizace pro migraci, Vídeň, 2006

³ Situace dětí ve světě: 2006, „Vyloučení a neviditelné“, UNICEF 2005

⁴ Tamtéž.

⁵ Konference na vysoké úrovni o boji proti obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi: prevence – ochrana – trestní stíhání, Vídeň, březen 2006

především na ochranu obětí. Jelikož se závažnost zneužívání lidských práv neodráží vždy v trestním stíhání, může tento přístup vzbuzovat pochyby, a to zvláště v případech vykořisťování pracovní síly, neboť se zdá, že je-li nezákonné obchodování bráno především jako zneužívání lidských práv, je tím trestní stíhání oslabeno¹.

Definice nezákonného obchodování jasně rozlišují mezi obchodováním s lidmi a pašováním. Někteří odborníci považují toto rozlišení za iluzorní, neboť se skutečné důsledky často ukáží až na závěr. „Naše znalosti o pašování i obchodování s lidmi naznačují, že by bylo přesnější vnímat je jako kontinuum, neboť se v několika dimenzích vzájemně prolínají.“² V tomto kontextu hraje jasná identifikace oběti velmi významnou roli, neboť umožňuje rozlišovat mezi obchodováním s lidmi a pašováním. Zkušenost ukazuje, že policie v důsledku nedostatečného rozlišování mezi oběma pojmy často jedná s oběťmi obchodování s lidmi jako s osobami, které byly na dané území propašovány, nebo jako s nelegálními migranty.

Obchodování s lidmi je tvořeno silami nabídky i poptávky. Na straně nabídky najdeme především chudobu, nezaměstnanost, diskriminaci založenou na pohlaví, diskriminaci menšin, nedostatek vzdělání a korupci. Podle některých expertů je hlavní hnací silou obchodování s lidmi poptávka. Tržní poptávka – především ze strany osob platících za pohlavní styk – láká obchodníky s lidmi vidinou velkého zisku a napomáhá tak růstu tohoto odvětví. Zpráva ministerstva zahraničí USA³ zdůrazňuje, že v místech, kde se daří prostituci, daří se i prostředí podporujícímu obchodování s lidmi. Jiné studie zdůrazňují, že existuje velká tolerance vůči vykořisťování pracovní síly, která je předmětem obchodování s lidmi, neboť se tento způsob vykořisťování chápe jako společensky přijatelná cesta k dosažení levnějších služeb nebo zboží.⁴ Zdá se, že pokud se nezmění tolerance a rozporuplnost veřejného mínění vůči poptávce po službách poskytovaných oběťmi obchodování s lidmi, jen těžko bude někdy v boji proti této trestné činnosti dosaženo významného pokroku.

I když nám chybí komplexní znalosti a údaje o poptávce, zdá se, že v této oblasti panuje především bezmocnost a nedostatek politické vůle k tomu, aby byla poptávka vymýcena a učiněn rozhodný krok vsměř k řešení. Některé zprávy dokonce v souvislosti se snahou o omezení poptávky hovoří o velké míře korupce uvnitř rozhodovacího procesu.⁵

¹ Gabal, I.: Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu, analýza Ministerstva vnitra České republiky, 2006, Praha.

² Kelly, L.: Kritická reflexe ve výzkumu... (A Critical reflection in research...) v: Údaje o obchodování s lidmi a jeho výzkum: globální přehled (Data and research on Human Trafficking: A global survey), 2005, Mezinárodní organizace pro migraci

³ Zpráva o obchodování s lidmi, červen 2005, ministerstvo zahraničí USA

⁴ Gabal, I. tamtéž

⁵ Gabal, I. tamtéž.