



V Bruselu dne 19.5.2016
COM(2016) 267 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Zpráva o pokroku dosaženém v oblasti boje proti obchodování s lidmi (2016)

**podle článku 20 směrnice 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu
a o ochraně obětí**

{SWD(2016) 159 final}

I. SOUVISLOSTI

Obchodováním s lidmi se rozumí kupování, prodej a vykořisťování dospělých a dětí. Jedná se o jev, který poškozuje jednotlivce, společnost i ekonomiku. **Obchodníci s lidmi využívají zranitelnost lidí**, kterou mohou zhoršovat faktory jako chudoba, diskriminace, genderové rozdíly, násilí na ženách, nedostatečný přístup ke vzdělání, etnické konflikty a přírodní katastrofy.

Obchodování s lidmi je trestná činnost, která je motivována poptávkou a ziskem. Zisky v legální i nelegální ekonomice mají za následek složitý vzájemný vztah mezi nabídkou a poptávkou, jímž je třeba se zabývat, má-li být tato trestná činnost vymýcena.

Obchodování s lidmi je hrubým porušováním základních práv a je výslovně zakázáno v Listině základních práv Evropské unie. Jako trestný čin je uvedeno rovněž v článku 83 Smlouvy o fungování Evropské unie. Trestné činy uvedené v článku 83 jsou známé jako „eurozločiny“. Jedná se o mimořádně závažnou trestnou činnost s přeshraničním rozměrem.

Zásadní význam proto má spolupráce a koordinace mezi členskými státy, jak se odráží **ve směrnici 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí**¹ (dále jen „směrnice o boji proti obchodování s lidmi“). V článku 20 směrnice je stanoveno, že s cílem přispět ke koordinované a konsolidované strategii EU proti obchodování s lidmi členské státy předávají koordinátorovi pro boj proti obchodování s lidmi „informace uvedené v článku 19, aby mohl na jejich základě přispívat k podávání zpráv Komisi každé dva roky o pokroku dosaženém v oblasti boje proti obchodování s lidmi“.

Za tímto účelem jmenovala Komise koordinátora EU pro boj proti obchodování s lidmi, který odpovídá za posilování koordinace a soudržnosti mezi orgány EU, agenturami EU, členskými státy a mezinárodními subjekty a za rozvíjení nových a zlepšování stávajících politik EU týkajících se boje proti obchodování s lidmi².

Jedná se o **první zprávu Komise o obchodování s lidmi od přijetí směrnice o boji proti obchodování s lidmi**. V souladu s 27. bodem odůvodnění a článkem 19 zmíněné směrnice je zpráva rozdělena na tři hlavní části: tendence v oblasti obchodování s lidmi, výsledky zvláštních opatření na boj proti němu a statistické údaje poskytnuté členskými státy. Ke zprávě je připojen pracovní dokument útvarů Komise³, který poskytuje podrobné a komplexní faktické informace doplňující údaje uvedené v této zprávě. Ve zprávě jsou posouzena rovněž opatření, která Komise a ostatní příslušné zúčastněné strany přijaly v rámci **strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012–2016**⁴ (dále jen „strategie EU“). Zjištění této zprávy poukazují na politickou orientaci Komise a použijí se při vypracovávání **strategie pro boj proti obchodování s lidmi po roce 2016**, která má být zveřejněna v roce 2016.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

³ SWD(2016) 159.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

Zpráva hodnotí také klíčové politiky EU, které se zabývají obchodováním s lidmi, včetně Evropského programu pro migraci⁵; Evropského programu pro bezpečnost⁶; akčního plánu EU proti pašování migrantů (2015–2020)⁷; akčního plánu pro lidská práva a demokracii (2015–2019)⁸; nového rámce pro činnosti EU v oblasti rovnosti žen a mužů a posílení postavení žen ve vnějších vztazích EU na období 2016–2020⁹ a strategického závazku EU ohledně rovnosti žen a mužů v letech 2016–2019¹⁰.

Tato zpráva se zaměřuje na otázky, které vyzdvihují komplexní přístup směrnice o boji proti obchodování s lidmi a strategie EU. Zkoumá zejména pokrok, jehož bylo dosaženo ve třech oblastech: v oblasti **trestního stíhání** (se zaměřením se na finanční vyšetřování), **ochrany** (se zaměřením se na vytvoření vnitrostátních mechanismů předávání) a **prevence** (se zaměřením se na opatření přijatá členskými státy s cílem zabránit trestné činnosti, jak je stanoveno v článku 18 směrnice o boji proti obchodování s lidmi).

Zpráva vychází z informací ze tří hlavních zdrojů: z informací získaných **národními zpravodaji nebo obdobnými mechanismy**, které členské státy předaly koordinátorovi EU pro boj proti obchodování s lidmi podle článků 19 a 20 směrnice o boji proti obchodování s lidmi; z příspěvků poskytnutých organizacemi občanské společnosti, které se účastní **evropské platformy občanské společnosti pro boj proti obchodování s lidmi**¹¹ a **evropské internetové platformy občanské společnosti**, a z informací od příslušných **agentur EU, mezinárodních a regionálních organizací**.

Údaje poskytnuté členskými státy se týkají především **období 2011–2013**. Zpráva však obsahuje i aktuálnější informace, včetně **statistických údajů pro roky 2013–2014**¹².

II. TENDENCE A VÝZVY V OBLASTI BOJE PROTI OBCHODOVÁNÍ S LIDMI V EU

Posouzení přesného rozsahu složité trestné činnosti související s obchodováním s lidmi na úrovni EU je obtížné kvůli jejímu spojení s jinou trestnou činností a rozdílům ve vnitrostátních právních předpisech. V minulých letech shromažďovala Komise příslušné

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_cs.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_cs.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ Veškeré informace o evropské platformě občanské společnosti jsou k dispozici na zvláštní internetové stránce Komise: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

¹² V prosinci 2015 byla členskými státy zaslána zvláštní žádost o statistické údaje pro roky 2013 a 2014.

statistické údaje prostřednictvím Eurostatu. Poslední zpráva Eurostatu o obchodování s lidmi¹³ byla zveřejněna v roce 2015 a vztahuje se na období 2010–2012.

Tendence ve statistických údajích **pro období 2013–2014**¹⁴, které členské státy poskytly pro účely této zprávy, jsou v souladu s tendencemi zaznamenanými v předchozím období. Je třeba zdůraznit, že se tyto údaje vztahují k „registrovaným obětem“ (identifikovaným i údajným)¹⁵. Vzhledem ke složitosti tohoto jevu však existují pádné důvody k domněnce, že skutečný počet obětí obchodování s lidmi v EU je ve skutečnosti podstatně vyšší.

- Celkem bylo v EU **15 846 „registrovaných obětí“** (identifikovaných i údajných) obchodování s lidmi.
- Nejrozšířenější formou je stále obchodování s lidmi za účelem **pohlavního vykořisťování** (67 % registrovaných obětí), za ním následuje vykořisťování jako pracovní síly (21 % registrovaných obětí). Dalších 12 % osob bylo zaregistrováno jako oběti obchodování s lidmi pro jiné formy vykořisťování.
- Více než tři čtvrtiny registrovaných obětí byly ženy (76 %).
- Nejméně 15 % registrovaných obětí byly děti¹⁶.
- **65 %** zaregistrovaných obětí tvořili **občané EU**.
- **K pěti hlavním zemím EU, pokud jde o občanství** registrovaných obětí, v letech 2013–2014 patřilo Rumunsko, Bulharsko, Nizozemsko, Maďarsko a Polsko. Jedná se o stejnou zemi jako v období 2010–2012.
- **K pěti hlavním třetím zemím z hlediska občanství** patřily Nigérie, Čína, Albánie, Vietnam a Maroko.
- S ohledem na trestný čin obchodování s lidmi¹⁷ bylo v oficiálním kontaktu s policií nebo systémem trestního soudnictví¹⁸ **6 324** osob.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Údaje pro tuto zprávu byly shromážděny v rámci předběžného a zjednodušeného postupu provedeného po zveřejnění dvou pracovních dokumentů Eurostatu týkajících se obchodování s lidmi a před případným dalším oficiálním sběrem údajů v budoucnu. Pokud jde o více informací o způsobu sběru údajů o obchodování s lidmi, který Komise používá, viz pracovní dokument Eurostatu o obchodování s lidmi, vydání z roku 2015.

¹⁵ Podle definice ve směrnici o boji proti obchodování s lidmi označuje pojem „identifikovaná oběť“ osobu, která byla příslušnými orgány formálně identifikována jako oběť obchodování s lidmi. Pojem „údajná oběť“ označuje oběť obchodování s lidmi, která splňuje kritéria směrnice EU, avšak nebyla příslušnými orgány formálně identifikována jako oběť nebo odmítla formální a právní identifikaci jako oběť obchodování s lidmi. Některé členské státy začlenily do sběru údajů obě kategorie, zatímco jiné sbírají údaje pouze k jedné z obou kategorií.

¹⁶ Na základě dílčích údajů poskytnutých členskými státy členěných podle věku.

¹⁷ Ne všechny členské státy poskytly údaje o trestním řízení. Ačkoli většina členských států odkazuje na jednotlivce, některé členské státy místo na jednotlivé osoby odkazují na individuální případy nebo trestné činy.

- V souvislosti s obchodováním s lidmi bylo v EU nahlášeno celkem **4 079** trestních stíhání a **3 129** odsouzení.

Podrobnější analýza statistických údajů je k dispozici v pracovním dokumentu útvarů Komise připojeném k této zprávě.

Na základě meziročního srovnání je celkový počet registrovaných obětí podle údajů pro roky 2013–2014 nižší než počet zaznamenaný v pracovním dokumentu Eurostatu pro období 2010–2012 (8 034 v roce 2013 a 7 812 v roce 2014 v porovnání s 9 710 v roce 2010, 9 438 v roce 2011 a 10 998 v roce 2012). Ačkoli byly metody sběru údajů použité v obou obdobích podobné, není z důvodu možných rozdílů v metodách pro zaznamenávání údajů a v právních definicích v této fázi vhodné údaje srovnávat ani mezi oběma obdobími, ani mezi jednotlivými roky. Z tohoto důvodu patří k otázkám, které je nutno blíže přezkoumat a analyzovat, rozdíl v celkových ročních počtech, a zejména důvody zaregistrování nižšího počtu obětí obchodování s lidmi. Konzistentnost z hlediska zemí původu obětí, zemí určení, forem vykořisťování a věku a pohlaví obětí během pětiletého období (2010–2014) mimoto prokazuje, že se situace navzdory vynaloženému úsilí nezměnila¹⁹.

Vzhledem k těmto důkazům je důležité, aby **členské státy usilovaly i nadále o zlepšení sběru údajů (rozčleněných podle věku a pohlaví) o obchodování s lidmi v zájmu sledování tohoto jevu**. Sběr údajů je stejně tak důležitý pro měření dopadů opatření na boj proti obchodování s lidmi. Konzistentnost statistických trendů v obou obdobích naznačuje, že by **členské státy měly zvýšit své úsilí v oblasti vyšetřování trestné činnosti, stíhání pachatelů a identifikace potenciálních obětí**. Komise je odhodlána členské státy v tomto úsilí podporovat. To bude zahrnovat vydání lepších pokynů a shromáždění údajů o dalších ukazatelích s cílem zvýšit spolehlivost a srovnatelnost údajů.

Tendence s ohledem na formy vykořisťování

Obchodování s lidmi je společenský jev, který má mnoho forem. V průběhu času se vyvíjí, často v závislosti na poptávce a vynalézavosti obchodníků s lidmi. Seznam jednotlivých forem vykořisťování uvedený ve směrnici o boji proti obchodování s lidmi není úplný, takže do definice obchodování s lidmi mohou být zahrnuty i nové formy vykořisťování.

Členské státy a ostatní subjekty by měly na boj proti obchodování s lidmi vynakládat přiměřené zdroje, aby bylo možné zabývat se účinně všemi formami obchodování s lidmi, včetně nově se objevujících forem, a zajistit sledování tendencí v oblasti obchodování s lidmi.

¹⁸ Na vnitrostátní úrovni se může jednat o osoby podezřelé ze spáchání trestného činu, nebo osoby, které byly kvůli trestnému činu zatčeny nebo z trestného činu obviněny. Definice viz Eurostat Crime and Criminal Justice Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS) http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁹ Tato zjištění se odrážejí i v [situační zprávě Europolu o obchodování s lidmi v EU](#) z února 2016.

- **Obchodování s lidmi pro účely pohlavního vykořisťování**

Obchodování s lidmi pro účely pohlavního vykořisťování je i nadále zdaleka nejčastější formou obchodování s lidmi v EU. Podle statistických údajů pro roky 2013–2014 bylo zaregistrováno 10 044 obětí (67 % z celkového počtu registrovaných obětí) tohoto druhu vykořisťování, jenž se týká především žen a dívek (95 % registrovaných obětí), ačkoli několik málo členských států oznámilo nárůst počtu obětí mužského pohlaví. Většina obětí se nachází v sexuálním průmyslu. Z dostupných údajů vyplývá, že obchodníci s lidmi v rostoucí míře přecházejí od viditelných forem k méně viditelným formám obchodování s lidmi za účelem pohlavního vykořisťování a že zneužívají status „osoby samostatně výdělečně činné“.

Podle Europolu je „v zemích, v nichž je prostituce legální a regulovaná, poskytování sexuálních služeb případně ovlivněno poptávkou po levné pracovní síle“ a v těchto zemích to mají „obchodníci s lidmi, kteří chtějí využít právní prostředí k vykořisťování svých obětí, mnohem snazší“²⁰. Mění se rovněž charakter a dochází k posunu od viditelných k méně viditelným formám prostituce.

Z údajů shromážděných pro tuto zprávu vyplývá, že navzdory dosavadnímu úsilí není obchodování s lidmi pro účely pohlavního vykořisťování účinně řešeno a nesnižuje se. Členské státy by měly v úsilí **v boji proti obchodování s lidmi pro účely pohlavního vykořisťování pokračovat a toto úsilí ještě zintenzivnit.**

- **Obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly**

Řada členských států oznámila, že obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly je na vzestupu (21 % z celkového počtu registrovaných obětí). Členské státy hlásí u tohoto druhu obchodování s lidmi také nárůst počtu obětí mužského pohlaví, například v zemědělství. Ze statistických údajů pro roky 2013–2014 vyplývá, že 74 % registrovaných obětí obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly byli muži²¹.

Obchodníci s lidmi využívají mezery v prosazování a kontrole právních předpisů týkajících se pracovních povolení, víz, pracovních práv a pracovních podmínek. Obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly není v EU rozhodně novým jevem, v důsledku hospodářské krize se poptávka po levné pracovní síle zvýšila²² a prostřednictvím obchodování s lidmi se lidé dostávají do EU nebo se s nimi obchoduje v rámci EU za účelem vykonávání neplacené či velmi málo placené práce v životních a pracovních podmínkách, které nerespektují jejich lidskou důstojnost.

Práce v domácnosti je jednou z forem obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly, kterou je obzvláště obtížné odhalit. Týká se především žen a dívek. Jelikož k němu dochází v soukromých domácnostech, oběti jsou často izolované a mají jen omezenou

²⁰ Tamtéž.

²¹ Podle členských států patří k hlavním odvětvím, v nichž jsou vykořisťovány oběti mužského pohlaví, zemědělství, stavebnictví, ubytovací a stravovací služby, výroba a práce v domácnosti. Oběti ženského pohlaví jsou vykořisťovány především při práci v domácnosti.

²² Jak uvádí Europol ve své situační zprávě o obchodování s lidmi v EU z února 2016.

možnost podat oznámení nebo se vyhnout vykořisťování, případně takovou možnost nemají vůbec.

Je sice důležité zdůraznit, že ne všechny případy vykořisťování na trhu práce v EU jsou výsledkem obchodování s lidmi, některé však mohou být. V takových případech je třeba **všechny oběti obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly řádně identifikovat a pomoci jim.**

- **Obchodování s lidmi za účelem jiných forem vykořisťování**

Podle statistických údajů pro roky 2013–2014 připadalo na ostatní formy vykořisťování 12 % celkového počtu obětí.

Mezi jiné formy vykořisťování hlášené členskými státy patří obchodování s lidmi pro účely nuceného žebření, trestné činnosti, fiktivních sňatků, fingovaných manželství nebo odebrání lidských orgánů, obchodování s kojenci a malými dětmi za účelem osvojení, obchodování s těhotnými ženami za účelem prodeje novorozenců, obchodování s lidmi za účelem pěstování konopí a obchodování s lidmi za účelem pašování nebo prodeje drog.

Členské státy hlásí rovněž případy, kdy se lidé stanou obětí **několika forem vykořisťování**, například vykořisťování jako pracovní síly a pohlavního vykořisťování, nebo se stanou obětí obchodování s lidmi pro účely vykořisťování jako pracovní síly a rovněž nucené účasti na trestné činnosti.

Ze zpráv členských států vyplývá, že **vzestupnou tendenci vykazuje vykořisťování osob s tělesným postižením a duševními a vývojovými poruchami**. Nahlášen byl rovněž nárůst počtu obětí **obchodování s lidmi pro účely nuceného žebření**, které pocházejí z romského etnika. Oběti obchodování s lidmi jsou využívány i jako **drogoví kurýři**, vykořisťovány při **pěstování konopí** nebo využívány k **podvodům s dávkami**. Členské státy taktéž uvádějí, že jsou **najímány těhotné ženy, které jsou nuceny prodat své novorozené děti**.

Členské státy hlásí v souvislosti s obchodováním s lidmi stále častěji **nucené sňatky²³ a fiktivní sňatky**. Europol uvádí, že lze očekávat, že stávající migrační a uprchlická krize povede k většímu počtu nucených sňatků kvůli rostoucím snahám migrantů a žadatelů o azyl získat legální pobyt²⁴.

²³ Připomínáme, že členské státy používají k popisu podobných jevů odlišnou terminologii. Tak je tomu zejména v případě fiktivních a účelových sňatků. Definice používané v souvislosti s právem EU o volném pohybu občanů EU lze nalézt v Příručce pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU, SWD(2014) 284 http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_cs.pdf

²⁴ Situační zpráva Europolu o obchodování s lidmi v EU z února 2016.

Tendence v oblasti obchodování s dětmi

Obchodování s dětmi uvádějí členské státy jako jednu z tendencí, která se v EU zvyšuje nejvýrazněji. Statistické údaje pro roky 2013–2014 ukazují, že z celkem 15 846 registrovaných obětí obchodování s lidmi v EU bylo nejméně 2 375 dětí²⁵.

Sítě obchodníků s lidmi se zaměřují na sociálně a ekonomicky znevýhodněné rodiny a nutí je do dluhů, které nemohou splatit. V této situaci jsou pak děti odebrány rodičům jako forma splacení dluhu.

Děti představují jednu z nejzranitelnějších skupin, na něž se obchodníci s lidmi zaměřují. Organizované zločinecké skupiny se zaměřují na obchodování s dětmi, jelikož je lze snadno najmout a rychle nahradit²⁶. Ačkoliv se obchodování s dětmi vyskytuje většinou v situacích, které nesouvisí s migrací, ze získaných informací vyplývá, že tento jev zhoršuje stávající migrační krize, během níž počet dětí přicházejících do EU roste exponenciálně²⁷. Značný počet těchto dětí je bez doprovodu a cestuje do EU a v rámci EU bez odpovědné dospělé osoby, nebo zůstane bez doprovodu po vstupu do EU.

Stále větším problémem je identifikace dětí, které se staly oběťmi obchodování s lidmi, a zjištění jejich skutečné totožnosti, jelikož jejich zranitelnost znamená, že jsou upřednostňovaným cílem obchodníků s lidmi.

Na vzestupu je rovněž obchodování s dětmi za účelem nucené kriminality a pohlavního vykořisťování. Dětské oběti čelí nejen vysokému riziku toho, že se znovu stanou obětí obchodování s lidmi, nýbrž rovněž riziku **druhotné viktimizace** – tj. tomu, že s nimi bude zacházeno jako s pachateli trestné činnosti, a nikoli jako s oběťmi obchodování s lidmi²⁸.

Komise doporučuje vyvíjet společné a koordinované úsilí s cílem předcházet a řešit obchodování s dětmi, snížit zranitelnost ohrožených dětí, poskytovat odpovídající ochranu dětským obětem a zajistit, aby do všech opatření zaměřených na děti byl zahrnut aspekt ochrany dítěte, zejména posílením integrovaných systémů ochrany dětí a jejich přeshraniční spolupráce²⁹.

Tendence v oblasti obchodování s lidmi a organizované trestné činnosti

Obchodování s lidmi je **obvykle spojeno s organizovanou trestnou činností**, ačkoli se vyskytují určité případy, kdy je malý počet obětí vykořisťován v místě a kdy **jednotliví pachatelé jednají jen v omezené míře organizovaně**. Zločinecké organizace zapojené do

²⁵ Informace o věku byly dostupné pouze u 13 841 z celkem 15 846 registrovaných obětí. Skutečný údaj může být proto vyšší.

²⁶ [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014](#) (Europol, zpravodajské upozornění, obchodování s dětmi pro účely vykořisťování k nucené kriminalitě, 2014).

²⁷ UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22.12.2015.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ Více informací viz studie Komise o vysoce rizikových skupinách http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

obchodování s lidmi se vyznačují volnými, pružnými sítěmi, které se rychle přizpůsobují a které spojují příbuzenské vztahy nebo etnický původ. Úlohy jednotlivých členů jsou často zaměnitelné a organizace jsou obvykle přítomné v řadě zemí.³⁰

Jako závažná forma organizované trestné činnosti a významná bezpečnostní hrozba vyžaduje obchodování s lidmi **koordinovanou a cílenou politickou reakci na úrovni EU**, jak je uvedeno v **Evropském programu pro bezpečnost**. Tato reakce by měla zahrnovat i **řešení ostatních souvisejících trestných činů**, jako je padělání dokladů, nedovolený obchod s drogami, počítačová kriminalita, dětská pornografie, převaděčství migrantů a podvody s dárkami. **Výskyt těchto souvisejících trestných činů často znamená, že obchodování s lidmi není jako takové vyšetřeno nebo zaznamenáno**³¹. Neustále se vyvíjející formy obchodování s lidmi a schopnost obchodníků s lidmi rychle se přizpůsobit nové situaci mají za následek, že vyšetření trestné činnosti a stíhání pachatelů je ještě obtížnější.

Tendence v oblasti obchodování s lidmi v souvislosti s migrací a azylem

Podle nedávného sdělení Komise o aktuálním stavu provádění prioritních opatření v rámci Evropského programu pro migraci³² existují přesvědčivé důkazy o tom, že **migrační krize je zločineckými sítěmi zapojenými do obchodování s lidmi využívána k zaměřování se na nejzranitelnější osoby, zejména ženy a děti**. Obchodníci s lidmi v rostoucí míře zneužívají azylové systémy, které nejsou vždy propojené s vnitrostátními mechanismy předávání. Byl zjištěn **znepokojivý prudký nárůst počtu nigerijských žen a dívek** opouštějících Libyi (4 371 od ledna do září 2015 v porovnání s 1 008 v předchozím roce, z toho se podle odhadů IOM Itálie 80 % stalo obětmi obchodování s lidmi)³³ a panují obecné obavy ohledně rostoucího rizika obchodování s lidmi pro účely pohlavního vykořisťování.

Jako jeden z nástrojů k řešení migrační krize posílila EU v roce 2015 významně spolupráci se třetími zeměmi a obchodování s lidmi nyní představuje jednu z hlavních oblastí spolupráce s africkými a západobalkánskými zeměmi a s Tureckem.

V rámci přístupu založeného na „hotspotech“ je nutno zajistit koordinaci v místě, a to mezi všemi jednotlivými aktéry podílejícími se na kontrole, odebrání otisků prstů, identifikaci a registraci státních příslušníků třetích zemí a v ostatních přijímacích zařízeních v první linii za účelem rychlé identifikace a předání obětí obchodování s lidmi a poskytnutí odpovídající úrovně péče a ochrany těmto osobám. To by mělo zahrnovat zajištění pracovníků v první linii s náležitou odbornou přípravou³⁴.

³⁰ Situační zpráva Europolu o obchodování s lidmi v EU z února 2016.

³¹ Tamtéž.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_cs.pdf

³³ Mezinárodní organizace pro migraci (IOM), Itálie, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

³⁴ Viz [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards](#) (Pokyny pro identifikaci obětí obchodu s lidmi určené zejména konzulárním službám a pohraniční stráž), Evropská komise, 2013.

Tendence v oblasti využívání internetu a nových technologií

Internet a nové technologie umožňují organizovaným zločineckým skupinám získat přístup k velké skupině potenciálních obětí, skrývat svou činnost a v kratším čase a v mnohem větším měřítku než kdy předtím spáchat celou řadu trestných činů. Členské státy udávají, že **mnoho obětí obchodování s lidmi, zejména pro účely pohlavního vykořisťování a vykořisťování jako pracovní síly, je najato na internetu.**

Je třeba přijmout opatření s cílem **předcházet využívání nových technologií** jakožto nástroje k najímání obětí obchodování s lidmi a **zabývat se jím.**

III. VÝSLEDKY OPATŘENÍ ZABÝVAJÍCÍCH SE OBCHODOVÁNÍM S LIDMI

Většina členských států vyzdvihla **potíže při měření výsledků a dopadů opatření na boj proti obchodování s lidmi.** Jen několik málo z nich však vypracovalo příslušné ukazatele nebo posoudilo své vnitrostátní strategie a akční plány.

Komise se domnívá, že k zajištění účinných, prozíravých politik a opatření jsou velmi důležitá **systematická hodnocení strategií a akčních plánů jednotlivých členských států a měření výsledků a dopadů přijatých opatření.**

Tento oddíl zprávy vyzdvihuje hlavní opatření, která členské státy přijaly ve třech klíčových tematických oblastech stanovených ve směrnici o boji proti obchodování s lidmi a ve strategii EU. Tyto oblasti jsou blíže projednány v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je připojen k této zprávě. V pracovním dokumentu útvarů Komise jsou uvedeny rovněž příklady z členských států a opatření, která v příslušných oblastech přijala Komise.

1. Trestní právo, vyšetřování a trestní stíhání

Jednou z klíčových priorit právního a politického rámce EU je **zvýšení počtu vyšetřování a trestních stíhání** v souvislosti s obchodováním s lidmi.

Počet trestních stíhání a odsouzení je i nadále znepokojivě nízký, zejména v porovnání s počtem identifikovaných obětí. Ačkoli vyšetřování v této oblasti vyžaduje značný soubor důkazů, aby bylo zajištěno odsouzení, informace shromážděné za účelem této zprávy ukazují, že členské státy nevyužívají dostatečně účinné prostředky vyšetřování. Finanční vyšetřování jsou většinou vedena individuálně, nikoli systematicky, a často jsou omezena na vyšetřování zaměřené na vymáhání majetku z trestné činnosti³⁵. To je v rozporu s normami Finančního akčního výboru (FATF)³⁶ a doporučeními Rady³⁷.

³⁵ Tato otázka je blíže rozvedena v připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise.

³⁶ Finanční akční výbor (FATF) je mezivládní orgán zřízený v roce 1989 ministry z jurisdikcí, které jsou jeho členy.

Dále se uvádí, že na oběti je před trestním řízením i v jeho průběhu kladena přílišná zátěž. Z některých informací vyplývá, že **na policejních stanicích je obětem často odmítnuta pomoc nebo jsou nesprávně identifikovány jako pachatelé a následně jsou stíhány a odsouzeny.**

Obdržené informace obsahují důkazy o snahách organizovat **společná vyšetřování a zřizovat společné vyšetřovací týmy a o pozitivních zkušenostech v tomto ohledu spolu s rostoucí spoluprací v EU** v této oblasti.

Informace vyzdvihují rovněž praktické problémy spojené se **zajištěním a konfiskací** v případech obchodování s lidmi, včetně **problémů při odhalování výnosů z trestné činnosti a neúčinné mezinárodní spolupráce**, jsou-li peněžní prostředky posílány do země mimo EU. Uvádí se, že **finanční vyšetřování** mají za následek více případů zajištění, a tudíž více konfiskací.

Obchodníci s lidmi často **k utajení nedovolené činnosti zneužívají zákonné obchodní struktury**. Směrnice o boji proti obchodování s lidmi ukládá podnikům právní povinnosti, konkrétně odpovědnost právnických osob za trestné činy obchodování s lidmi a sankce vůči právnickým osobám (článek 5). Ačkoli činnost podniků může obchodování s lidmi jak zachovávat, tak i přispívat k jeho vymýcení, většina společností si není těchto souvislostí vědoma a **pouze několik málo členských států stíhá právnické osoby, jak vyžaduje článek 5.**

Z informací, které Komise získala, jednoznačně vyplývá, že je důležité, aby členské státy své úsilí zintenzivnily s cílem **zvýšit počet vyšetřování a trestních stíhání a snížit zátěž, které jsou vystaveni oběti a jejich svědci během shromažďování důkazů.** Toho lze dosáhnout **zajištěním pravidelného a cíleného vzdělávání pro vyšetřovatele, státní zástupce a soudce a systematickým využíváním finančních šetření** (jak doporučuje Finanční akční výbor) a jiných účinných prostředků vyšetřování založených na zpravodajských informacích, které mohou vedle svědeckých výpovědí obětí přinést celou řadu užitečných důkazů. K náležitému řešení této trestné činnosti je třeba vyčlenit rovněž dostatečné finanční a lidské zdroje.

2. Identifikace, ochrana a pomoc

Jádrem právních předpisů a politiky EU týkajících se boje proti obchodování s lidmi je přístup soustředěný na oběť. To znamená zavedení náležitých mechanismů pro včasnou identifikaci obětí a poskytování pomoci a podpory těmto osobám ve spolupráci s příslušnými podpůrnými organizacemi.

Pro většinu členských států představuje i nadále **problém zajištění nepodmíněného přístupu obětí k pomoci, podpoře a ochraně.** Obchodování s lidmi zůstává „neviditelným trestným činem“, jelikož **počet identifikovaných obětí zůstává nízký.** Ve skutečnosti **není mnoho obětí obchodování s lidmi identifikováno, nemůže tudíž uplatnit svá práva.** Byly

³⁷ Mezi roky 2008 a 2011 byly s ohledem na finanční trestné činy a finanční vyšetřování všechny členské státy EU posouzeny v rámci pátého kola vzájemných hodnocení prováděných Radou.

vysloveny obavy ohledně **zacházení s oběťmi během trestního řízení**, kdy mohou být ohroženy zastrašováním a druhotnou viktimizací.

Pomoc a podpora zohledňující věk a pohlaví nejsou dosud dostatečné a neexistují dostatečné služby pro osoby mužského pohlaví, které se stanou oběťmi obchodování s lidmi. Přístřeší a ubytování není vždy vybaveno tak, aby uspokojovalo potřeby obětí, a z přístřeší, jež nezajišťuje odpovídající péči, mnoho dětí a dospělých osob mizí.

Ačkoli členské státy oznámily opatření citlivá vůči dětem, počet předaných dětí je nízký a postupy hledání trvalých řešení nejsou přiměřené. Přetrvávají problémy při ustanovení opatrovníků dětským obětem a složitost dále zvyšuje celá škála rozdílných postupů v EU, zejména v přeshraničních situacích.

Zvláštní opatření stanovené ve strategii EU a potvrzené v závěrech Rady³⁸ členské státy vyzývá, aby vytvořily nebo modernizovaly **vnitrostátní mechanismy předávání s cílem koordinovat činnost aktérů podílejících se na identifikaci, pomoci, ochraně a opětovném začlenění**. Podle údajů, které má Komise k dispozici, schválila **více než polovina členských států**³⁹ **formálně vnitrostátní mechanismy předávání**. Ačkoli strategie EU vyžaduje přístup založený na integrovaném systému ochrany dětí, **zapojení úřadů pro ochranu dětí do mechanismů předávání je omezené**. Členské státy uvádějí, že se kvalita služeb poskytovaných obětem od zavedení mechanismů zvýšila. Měření jejich celkového dopadu je však i nadále obtížné.

Nadnárodní spolupráce, včetně **nadnárodních mechanismů předávání**, je nezbytná také v případech obětí obchodování s lidmi nacházejících se mimo zemi původu. V tomto ohledu hraje při přeshraniční výměně informací o obětech obchodování s lidmi a jejich vykořisťovateli důležitou úlohu **Schengenský informační systém**, jelikož se jedná o hlavní databázi pro evidenci pohřešovaných osob v celé Evropě. Při odhalování a identifikaci státních příslušníků třetích zemí, kteří se stali oběťmi obchodování s lidmi, pomůže **budoucí systém vstupu/výstupu**, který bude uchovávat údaje o vstupu a výstupu osob, a to osob osvobozených od vízové povinnosti i držitelů víz.

Se všemi oběťmi je třeba zacházet stejně a členské státy by měly vyvíjet stejné úsilí o **identifikaci obětí všech forem vykořisťování, jejich ochranu a podporu**. Oběti musí být jádrem politiky týkající se boje proti obchodování s lidmi. Neměla by se opomíjet žádná forma vykořisťování a potřeby obětí by měly být uspokojeny na základě individuálního posouzení.

³⁸ Rada Evropské unie ve svých závěrech, v nichž strategii EU uvítala, členské státy vyzvala, aby „vytvořily nebo modernizovaly funkční vnitrostátní mechanismy předávání, jak bylo schváleno v politickém cyklu EU, které popisují postupy pro lepší identifikaci, předávání a ochranu obětí a pomoc obětem a které zapojují všechny příslušné orgány veřejné moci a občanskou společnost“, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en.

³⁹ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Chorvatsko, Irsko, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Spojené království, Španělsko.

Oběti je třeba pokládat v první řadě za **nositele práv**, přičemž musí být schopny svým právům porozumět a uplatňovat je. Komise v této souvislosti doporučuje, aby byla na vnitrostátní úrovni přijata veškerá vhodná opatření, která zajišťují **včasnou identifikaci obětí obchodování s lidmi**, v souladu s povinností pomoc a podporu poskytnout, jakmile existují oprávněné důvody nasvědčující tomu, že se může jednat o oběti. Klíčový krok tímto směrem představuje **formální schválení nebo vytvoření vnitrostátního mechanismu předávání**. Tyto mechanismy by měly být pravidelně a účelně **monitorovány a hodnoceny ve spolupráci s občanskou společností a akademickou obcí**.

Pro dětské oběti obchodování s lidmi by měl existovat **integrováný přístup ochrany dítěte**. Tento přístup by měl vycházet z norem Úmluvy OSN o právech dítěte, včetně nejlepšího zájmu dítěte, a z posílení opatrovnických systémů. Zásadním krokem k zajištění včasné identifikace dětských obětí je **vytvoření varování o pohřešovaných dětech v Schengenském informačním systému**.

3. Prevence

Vyšetřování, stíhání a odsouzení obchodníků s lidmi patří k základním nástrojům v boji proti obchodování s lidmi. Tyto nástroje však přicházejí ke slovu až poté, co již byl trestný čin spáchán a byla vážně porušena základní práva obětí. Obchodování s lidmi lze vymýtit pouze tehdy, je-li **v první řadě zabráněno spáchání trestného činu**, a to s využitím všech dostupných nástrojů na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni.

Prevenci je třeba zasadit do širšího kontextu trestné činnosti, která je motivována ziskem a poptávkou. **Přístup založený na lidských právech by měl zajistit, aby byly osoby, které mají z této trestné činnosti prospěch a oběti vykořisťují, pohnány k odpovědnosti**.

V souladu s článkem 18 směrnice o boji proti obchodování s lidmi oznámily členské státy **rozsáhlá preventivní opatření**, jako je vzdělávání a osvěta. Bylo uvedeno, že **na základě odborné přípravy pracovníků v první linii došlo k zvýšení počtu odhalených případů obchodování s lidmi**. Málo je však známo o skutečném dopadu těchto opatření na poptávku a prevenci.

Obdržené informace se zabývají rovněž **ad hoc charakterem vzdělávacích činností, nedostatkem specializovaného vzdělávání a neexistencí přístupu zaměřeného na dítě a zohledňujícího hledisko pohlaví**. Je důležité zdůraznit také potřebu cílených vzdělávacích činností, zejména zabývání se specifiky jednotlivých forem obchodování s lidmi.

Členské státy vyzdvihly rovněž **úlohu soukromého sektoru v oblasti prevence obchodování s lidmi**.

Trestnost využívání služeb poskytovaných oběťmi

Aspektem, jemuž členské státy věnují menší pozornost, jsou legislativní změny zaměřující se na osoby, které využívají služby poskytované oběťmi obchodování s lidmi, jak se doporučuje v **čl. 18 odst. 4 směrnice o boji proti obchodování s lidmi**. V současnosti pokládá

využívání služeb, které poskytují oběti obchodování s lidmi, s vědomím, že dotčená osoba je obětí obchodování s lidmi, za trestný čin přibližně polovina členských států⁴⁰.

Směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům⁴¹, která má podobnou, avšak užší oblast působnosti, již stanoví, že členské státy musí ukládat tresty zaměstnavatelům, kteří využívají práce nebo služeb neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, o kterých je jim známo, že jsou oběťmi obchodování s lidmi. Je tudíž jednoznačně nutné zajistit soudržnost a odstranit případné mezery v právních předpisech, které mohou mít za následek beztrestnost.

Trestnost v případě uživatelů služeb poskytovaných oběťmi obchodování s lidmi často souvisí s prostitucí. V případě dětské prostituce pomáhá **směrnice o boji proti pohlavnímu zneužívání dětí⁴²** bojovat proti obchodování s dětmi nepřímo tím, že členským státům ukládá povinnost zajistit, aby se účast na sexuálních praktikách s dítětem v případě prostituce považovala za trestný čin, za který je stanovena minimální výše trestu odnětí svobody.

Z informací, které Komise obdržela, vyplývá jednoznačná **potřeba dostatečných záruk, které zajišťují, že postihovány nejsou oběti, nýbrž ti, kteří je vykořisťují a využívají.** Nebude-li se tato otázka řešit, bude se s oběťmi zacházet jako s pachateli a budou trestány, zatímco pachatelé a uživatelé budou mít z této nečinnosti prospěch. **V tomto ohledu má zásadní význam přijetí opatření, včetně právních opatření, k zajištění snížení poptávky, která podporuje obchodování s lidmi pro účely všech forem vykořisťování.**

4. Finanční podpora určená na boj proti obchodování s lidmi a plnění právních povinností

Jednou z nejdůležitějších výzev v boji proti obchodování s lidmi, kterou určily členské státy i nevládní organizace, jsou **omezené zdroje, jež jsou k dispozici na opatření v oblasti boje proti obchodování s lidmi, pomoc obětem a preventivní opatření na vnitrostátní úrovni.** Na přidělování těchto finančních prostředků měla negativní dopad rovněž světová hospodářská krize.

Ve většině členských států neposkytují praktickou pomoc obětem státní nebo místní orgány, nýbrž nevládní organizace. Je proto důležité zajistit pro tyto organizace financování, aby mohly obětem obchodování s lidmi poskytovat účinnou a udržitelnou krátkodobou i dlouhodobou pomoc.

Přidělené rozpočtové prostředky musí být dostatečné, aby bylo možno ve spolupráci s občanskou společností účinně bojovat proti obchodování s lidmi. Účinné využívání všech fondů EU, které mají význam pro řešení otázky obchodování s lidmi, ze strany členských

⁴⁰ Účelem této zprávy není posoudit, zda členské státy plní své povinnosti vyplývající z článku 18 směrnice, jelikož tím se bude zabývat zvláštní zpráva, jak se vyžaduje v článku 23. Informace uvedené v této zprávě nejsou úplné a nijak nepředjímají zjištění Evropské komise.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:CS:PDF>.

⁴² [Směrnice 2011/93/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii.](#)

států a **provedení nákladově efektivních vnitrostátních opatření** může přinést hmatatelné výsledky a mít dlouhodobé dopady.

ZÁVĚRY

Příspěvky k této zprávě, které poskytly členské státy a jiné zúčastněné strany, umožňují vyzdvihnout řadu **klíčových výzev**, které musí EU a její členské státy řešit přednostně, a to s vynaložením náležitých úsilí a zdrojů.

Členské státy by se v této souvislosti měly **zabývat bojem proti všem formám vykořisťování a stanovit priority** v tomto ohledu; zvýšit **počet a účinnost vyšetřování a trestních stíhání**; usilovat o **zlepšení sběru údajů** v oblasti obchodování s lidmi; zaměřit se na **včasnou identifikaci všech obětí**, včetně zavedením náležitých mechanismů za tímto účelem; zajistit, aby byla všem obětem poskytnuta **ochrana a pomoc**; přijmout opatření **zohledňující hledisko pohlaví** a v rámci všech opatření zaujmout **přístup zaměřený na dítě**; zaměřit se na **nejzranitelnější oběti** včetně ohrožených dětí; poskytovat **dětským obětem odpovídající ochranu**; **předcházet** obchodování s lidmi řešením **poptávky**, která podporuje všechny formy vykořisťování; systematicky **vyhodnocovat vnitrostátní strategie a akční plány**; přidělovat odpovídající prostředky na boj proti obchodování s lidmi a **smysluplně spolupracovat s občanskou společností**.

Je důležité, aby členské státy vybízely **vládní orgány a nezávislé subjekty k řádné účasti v síti EU sdružující národní zpravodaje nebo obdobné mechanismy** v zájmu informované a koordinované spolupráce **na operativní a strategické úrovni a při monitorování**.

Účinnost a soudržnost společného úsilí může podpořit **ratifikace všech příslušných mezinárodních a regionálních nástrojů** ze strany členských států. V této souvislosti je třeba vybízet k **posílení mezinárodní spolupráce** při výměně informací, sběru údajů, výzkumu, monitorování a hodnocení s cílem maximalizovat dopady opatření, zamezit vynakládání dvojího úsilí a snížit administrativní zátěž uloženou členským státům.

Přijetí směrnice o boji proti obchodování s lidmi a postupy provedení do vnitrostátního práva⁴³ vytvořily důležitý impuls, pokud jde o informování o rozsahu tohoto jevu v EU a potřebu se jím zabývat pomocí celé škály nástrojů souvisejících s prevencí, ochranou a trestním stíháním. V případě **správného a úplného uplatňování směrnice EU zajistí členské státy prevenci trestné činnosti, stíhání pachatelů a (co je nejdůležitější) ochranu obětí**.

Komise se bude i nadále zabývat koordinovanou a soudržnou reakcí v boji proti obchodování s lidmi. Do konce roku 2016 zveřejní Komise další dvě zprávy vyžadované v článku 23 směrnice o boji proti obchodování s lidmi, které se týkají zajištění souladu a trestnosti, spolu se strategií pro boj proti obchodování s lidmi po roce 2016.

⁴³ Úplné provedení Komisi doposud oznámilo 26 z celkem 27 členských států, na něž se směrnice vztahuje.