

INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI

**ZPRÁVA EXPERTNÍ SKUPINY
O OBCHODOVÁNÍ S LIDMI**

Evropská komise Generální ředitelství pro justici, svobodu a bezpečnost
Část I

Úvod, shrnutí, doporučení, kapitoly 1-6

Překlad : PhDr. Dominika Winterová

Tento text nemá charakter oficiálního překladu , neprošel jazykovou korekturou a je určen pro studijní účely.

Neprodejné

Praha 2005

Přeloženo z anglického originálu Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings. European Commission: Directorate-General Justice, Freedom and Security. Brussels, 22 December 2004.

Tato publikace byla vydána ve spolupráci s odborem prevence Ministerstva vnitra ČR, který se m.j. podílel na krytí nákladů na její překlad. IKSP děkuje za spolupráci zejména PhDr. Radimu Burešovi a PhDr. Haně Šnajdrové.

ISBN 80-7338-044-7

ÚVOD

Obchodování s lidmi bylo ještě v době nedávno minulé vnímáno jako pikantní téma bulvárního tisku. Díky nesmírnému úsilí několika jednotlivců, institucí, organizací i médií se toto vnímání postupně mění.

Za obětmi obchodování s lidmi začíná veřejnost vidět konkrétní lidi, tváře a osudy. A nezáleží tolik na tom, jestli je oběť naše občanka, která naletěla slibům o dobře placené práci v zahraničí a skončila obchodovaná v západní Evropě, nebo jsou to cizinci, kteří doma nemohou uživit své děti a vydali se proto hledat obživu do zahraničí. Vždy jsou to oběti, které někdo někam nalákal a dopravil proto, aby tam byly vystaveny sexuálnímu vykořisťování nebo nuceny pracovat v otrockých podmínkách.

Nejen mezi laickou veřejností, ale i mezi odborníky se vyskytují rozdílné přístupy k obchodování s lidmi. Někteří zdůrazňují skutečnost, že obchodování s lidmi je projevem organizovaného zločinu, jiní je vnímají hlavně jako lidsko-právní problém. Obchodování s lidmi bezesporu představuje významné bezpečnostní i humanitární riziko, ovlivňuje šedou ekonomiku, podporuje růst korupce, narušuje právní řád a lze předpokládat, že výnosy z obchodování s lidmi mohou sloužit k financování teroristických organizací. Jeho nejodpudivějším rysem ale zůstává, že využívá znevýhodněného postavení zranitelných skupin obyvatelstva, degraduje jejich lidskou důstojnost a vytváří tak „novodobé otroky“.

Zpráva expertní skupiny se snaží pojmout téma obchodování s lidmi komplexně ze všech možných úhlů a pozic. Zpráva není jen popisným textem, který reaguje na současnou situaci, protože obsahuje doporučení, která indikují směr, jímž by se měly ubírat členské státy EU ve své snaze o eliminování výskytu obchodování s lidmi, v úsilí o co nejúčinnější postup proti pachatelům a nehumánnější pomoc obětem.

Expertní skupina vznikla na základě Rozhodnutí Komise ze dne 25. března 2003. Skupina působí jako poradní orgán Komise, který na žádost Komise nebo z vlastní iniciativy připravuje stanoviska k aktuálním otázkám týkajícím se obchodování s lidmi. Zpráva Expertní skupiny slouží Komisi jako podkladový materiál pro přípravu Sdělení o obchodování s lidmi, které bude vydáno ve druhém pololetí roku 2005.

Hana Šnajdrová
Ministerstvo vnitra ČR

OBSAH

Část I

| | |
|--|-----------|
| Úvod | 9 |
| Shrnutí | 15 |
| Seznam doporučení | 23 |
| | |
| Kapitola 1 - Východiska a metodologie | 64 |
| 1.1 Bruselská deklarace | 64 |
| 1.2 Založení a mise Expertní skupiny pro obchodování s lidmi | 65 |
| 1.3 Pracovní metoda | 65 |
| 1.4 Zpráva | 66 |
| | |
| Kapitola 2 - Obchodování s lidmi: Definice a kontext | 69 |
| 2.1 Definice obchodování s lidmi | 69 |
| 2.2 Současná situace | 81 |
| | |
| Kapitola 3 – Řídící zásady a průřezová témata | 85 |
| 3.1 Úvod | 85 |
| 3.2 Lidská práva jako zásadní otázka | 86 |
| 3.3 Potřeba holistického a integrovaného přístupu | 89 |
| 3.4 Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracoviště | 93 |
| 3.5 Zvláštní postavení, práva a potřeby dětí | 96 |
| 3.6 Mechanismy spolupráce a koordinace | 101 |
| 3.6.1.1 Národní referenční mechanismy a institucionální rámec proti obchodování | 102 |
| 3.6.2 Vznik evropské sítě proti obchodování | 105 |
| 3.7 Mechanismy řešení individuálních stížností | 106 |
| 3.8 Sběr dat, výměna informací a ochrana údajů | 107 |
| 3.8.1 Sběr dat: Národní zpravodajové nebo obdobné mechanismy | 109 |

| | | |
|--|---|------------|
| 3.8.2 | Výměna dat | 111 |
| 3.8.3 | Nacházení rovnováhy mezi ochranou dat, lidskoprávními ohledy a zájmy orgánů činných v trestním řízení | 113 |
| Kapitola 4 – Prevence | | 117 |
| 4.1 | Úvod | 117 |
| 4.2 | Kořeny příčin obchodování | 119 |
| 4.3 | Výzkum a vyhodnocování | 124 |
| 4.4 | Osvětové a informační aktivity | 128 |
| 4.5 | Vzdělávání a školení | 130 |
| 4.6 | Administrativní dohled k potírání obchodování s lidmi | 133 |
| 4.7 | Děti | 137 |
| Kapitola 5 – Pomoc obchodovaným osobám, jejich ochrana a sociální integrace | | 141 |
| 5.1 | Úvod | 141 |
| 5.2 | Identifikace | 143 |
| 5.3 | Doba na rozmyšlenou a pobytový statut | 148 |
| 5.4 | Sociální pomoc a vytváření standardů | 153 |
| 5.5 | Ochrana svědků a nakládání s obchodovanými osobami orgány činnými v trestním řízení | 156 |
| 5.6 | Návrat a sociální integrace | 161 |
| Kapitola 6 – Strategie orgánů činných v trestním řízení | | 167 |
| 6.1 | Úvod | 167 |
| 6.2 | Vysoká úroveň kvality | 169 |
| 6.3 | Prioritizace, specializace, koordinace a spolupráce | 172 |
| 6.4 | Protikorupční strategie | 177 |
| 6.5 | Praní peněz, zajišťování majetku, finanční vyšetřování | 178 |
| 6.6 | Odškodnění obětí | 180 |

Část II.

| | |
|---|------------|
| Důvodové zprávy | 191 |
| 1. Definice obchodování s lidmi: Vztah a rozdíly mezi definicemi OSN a EU, koncept vykořisťování | 191 |
| 2. Současný kontext | 131 |
| 3. Lidská práva jako zásadní otázka: Smysl a důsledky přístupu založeného na lidských právech | 201 |
| 4. Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracovišť: Boj proti obchodování s lidmi prostřednictvím ochrany lidských práv migrantů | 211 |
| 5. Národní referenční mechanismus | 222 |
| 6. Založení Evropské sítě proti obchodování s lidmi: model | 225 |
| 7. Skloubení ochrany osobních údajů, hlediska lidských práv a zájmů i orgánů zajišťujících vymáhání práva | 231 |
| 8. Vzdělávání: doporučené typy vzdělávání | 236 |
| 9. Rozpoznávání obchodovaných osob: způsoby rozeznání | 241 |
| 10. Lhůta na rozmyšlenou a povolení k pobytu | 246 |
| 11. Sociální pomoc a tvorba standardů | 254 |

| | | |
|-----|--|------------|
| 12. | Ochrana svědků a zacházení s obchodovanými osobami ze strany justice | 268 |
| 13. | Návrat a sociální integrace | 281 |
| 14. | Protikorupční strategie | 291 |
| 15. | Praní špinavých peněz, konfiskace výnosů, finanční vyšetřování | 301 |
| 16. | Odškodňování obětí | 306 |
| | Seznam zkratk | 309 |
| | Přílohy | 310 |
| 1) | Členové expertní skupiny pro obchodování s lidmi | 310 |
| 2) | Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi: lhůtě na rozmyšlenou a povoleních k pobytu pro oběti obchodování s lidmi | 319 |
| 3) | Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi: O krocích k ustavení monitorovacího mechanismu v rámci Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi | 323 |
| 4) | Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi v kontextu přípravy nového víceletého programu ustanovujícího oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Tamperská agenda II) | 326 |
| 5) | Zpráva o poradním workshopu v rámci Fóra EU pro prevenci organizovaného zločinu | 329 |

Poděkování

Tuto zprávu sepsala Expertní skupina o obchodování s lidmi, složená z následujících členů:

Jean-Michel Colombani
Pippo Costella
Mary Cunneen
Brice de Ruyver
Marco Gramegna
José Garcia Magariños
Krzysztof Karsznicki
Plamen Kolarski
Martina Liebsch
Michel Marcus
Isabella Orfano
Nell Rasmussen
Elisabetta Rosi
Éva Rózsa
Henrik Sjölander
Hana Snajdrova
Gerda Theuermann
Marina Tzvetkova
Bärbel Heide Uhl
Marjan Wijers

Profesní životopisy členů Expertní skupiny jsou obsahem Přílohy 1.

Všichni členové skupiny přispěli k její práci jako nezávislí odborníci, nezastupující své státy nebo organizace. Názory obsažené ve zprávě jsou názory Expertní skupiny a nemusí nezbytně odrážet názory Evropské komise nebo států a organizací, pro které členové Skupiny pracují.

Vyslovujeme zvláštní poděkování Jürgenovi Merzovi, který spolupracoval se Skupinou za Evropskou komisi, a dále Katherine Randallové a Anthonymu Solomouovi za jejich pomoc Skupině v roli stážistů Evropské komise. Děkujeme též Isabelle Orfanové za grafické zpracování zprávy.

Úvod

Tato zpráva je výsledkem ročního úsilí expertní skupiny pro obchodování s lidmi. Hlavním úkolem expertní skupiny je napomoci zavedení Bruselské deklarace do praxe s tím, že skupina předloží Evropské komisi zprávu s konkrétními návrhy na praktickou implementaci doporučení Bruselské deklarace.

Zpráva usiluje o nalezení způsobů, kterými by se posílily kroky Evropské unie proti obchodování s lidmi, a které by vedly k zahájení nových iniciativ, programů a aktivit. Bruselská deklarace je však chápána jako „platforma“, nikoli „plot“. Vedle Bruselské deklarace byly vzaty v úvahu i jiné zdroje s cílem zohlednit nový vývoj a nové poznatky v jednotlivých oblastech.

Zpráva kopíruje strukturu Bruselské deklarace a obsahuje 3 hlavní kapitoly, které se v nejširším slova smyslu zaměřují na prevenci, na pomoc obětem a jejich ochranu, a na trestněprávní aspekty. Vedle těchto tří hlavních oblastí pokrývá zpráva celou škálu dalších aspektů, které prostupují celým textem, a o kterých hovoříme jako o základních principech a průřezových tématech. Mezi tyto principy patří ohled na lidská práva, důraz na specifické potřeby dětí a nezbytnost integrovaného a multidisciplinárního přístupu. O těchto základních principech hovoříme v kapitole 3. Celá řada klíčových otázek a hlavních návrhů, o kterých se hovoří v samotném textu zprávy, je dále rozpracována v zdůvodňujících dokumentech.

Zpráva vychází z definice, kterou obsahuje protokol OSN a rámcové rozhodnutí EU k obchodování s lidmi. Klíčovými prvky obchodování, jak je definuje protokol, jsou donucení, zneužití a podvedení. Definice pokrývá všechny formy obchodování za účelem sexuálního vykořisťování, otroctví nucených prací a nevolnictví. Definice dále jasně rozlišuje mezi obchodováním a prostitucí jako takovou. Ani jeden z výše uvedených dokumentů nezaujímá konkrétní pozici k prostituci (dobrovolné, nevynucené prostituci dospělých) jako takové, naopak je ponecháno na jednotlivých státech, jakým způsobem řeší otázku prostituce ve svém vnitrostátním právu. V důsledku toho je třeba otázku definice obchodování jasně odlišit od otázek týkajících se politického či právního přístupu

k prostituci, který je uplatňován v souvislosti s potíráním obchodování s lidmi.

Takový postup přijali i autoři zprávy. Je velmi dobře známo, že zejména otázka prostituce je navýsost citlivá, a že jsou k ní zaujímány velmi odlišné postoje, což se také projevilo mezi členy expertní skupiny. Přijatým řešením bylo uvědomit si, respektovat a přijmout tyto odlišné postoje a neumožnit ani jednomu, aby převládl. Namísto toho jsme se soustředili na společný cíl, kterým je snížit obchodování a s tím související formy násilí a zneužívání v sexuálním průmyslu a ostatních odvětvích.

Ve zprávě vymezujeme celou řadu zásad, zejména zásadu ohledu na lidská práva. Jsme si přitom plně vědomi toho, že při aplikaci těchto zásad v praxi narážíme na množství překážek a praktických problémů, na které je třeba nahlížet realisticky.

Diskuse v rámci skupiny byly vedeny jednak s jasným vědomím politické reality, a jednak s vědomím potřeby uvažovat nad rámec této reality. Oba tyto úhly pohledu jsou potřebné a vzájemně se doplňují. Kupříkladu bez vkladu neziskových organizací, které se touto otázkou začaly zabývat již v 80. letech, v době, kdy nebyla v centru pozornosti žádné z vlád, by naše expertní skupina dnes pravděpodobně vůbec neexistovala. V rámci expertní skupiny jsme též považovali za důležité jasně vymezit základní principy a směr, kterým by se měly zásady politiky ubírat tak, aby byly zároveň schopny přizpůsobit se politické realitě. Navíc realita, o které hovoříme, má mnoho podob: politická realita a realita obchodovaných osob. Snažili jsme se neztráčet ze zřetele právě realitu obchodovaných osob. Jako nezávislá expertní skupina jsme si také vzali za cíl přimět vlády dostát svým závazkům a nemít strach jasně říci, *co je třeba udělat*. Doufáme, že se nám podařilo najít přiměřenou rovnováhu mezi idealismem a realismem, neboť máme zato, že obojí je potřebné k vykročení správným směrem.

Doufáme, že tato zpráva, jako základ pro sdělení Evropské komise, přispěje nejenom k přijetí krátkodobých opatření, ale stane se dlouhodobým vodítkem při vytváření politiky EU v této oblasti. I když byla zpráva napsána pro samotnou Komisi, věříme, že bude mít dopad i mimo rámec Komise, a že bude užitečná i pro ostatní aktéry.

Jako skupina jsme se snažili být co nejotevřenější a nejtransparentnější. Proto považujeme za důležité, že návrh zprávy byl zveřejněn na internetu, a že proběhla konzultativní pracovní jednání, v rámci kterých bylo umožněno dalším aktérům vystoupit se svými vstupy. Domníváme se, že tento postup přispěl ke kvalitě i legitimitě zprávy a poskytl příležitost zhodnotit, do jaké míry odrážel návrh zprávy názory a očekávání jednotlivých aktérů. Zájem o konzultativní pracovní jednání byl nesmírný: téměř 120 zástupců státních orgánů, mezinárodních, mezivládních a nevládních organizací, jakož i nezávislých odborníků přijelo do Bruselu a věnovalo celý den diskusi k návrhu.¹ S potěšením jsme navíc zaznamenali, že obsah zprávy se dočkal ze strany účastníků široké podpory, i když samozřejmě zaznívaly, vedle cenných poznámek a doporučení, i kritické připomínky.

Připomínky účastníků konzultativních pracovních jednání byly využity dvěma způsoby: podstatná část připomínek byla zahrnuta do výsledné podoby zprávy. Za druhé je ke zprávě jako příloha přiložen zápis hlavních bodů diskuse během konzultativních pracovních jednání. Doufáme, že takový postup je zárukou transparentnosti, a že je jím na jedné straně zohledněn pohled jednotlivých účastníků, kteří přispěli svými znalostmi, zkušenostmi a názory, a na druhé straně odráží rozhodnutí expertní skupiny, které z pohledů zařadit, a které nikoliv. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že konečná odpovědnost za obsah zprávy je na expertní skupině. S ohledem na složitost problematiky je třeba též připomenout, že zpráva nevyčerpává dané téma beze zbytku. Rozhodli jsme se soustředit na identifikaci klíčových aspektů, priorit, případných bílých míst jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých států, a na nejdůležitější doporučení. Z těchto důvodů se expertní skupina zaměřovala zejména na vývoj v rámci EU a jejích členských států, i když doufáme, že zpráva najde uplatnění i mimo kontext EU.

Konečně bychom rádi zdůraznili dvě z hlavních témat, která prostupují celou zprávou.

¹ Písemnými připomínkami knávrhu zprávy přispěla celá řada organizací. Tyto připomínky je možno najít na webových stránkách Komise (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum_en.htm). Seznam osob a organizací, které se účastnily konzultativních pracovních jednání a/nebo předložily písemné připomínky lze nalézt v Příloze 6.

Potřeba zahrnout hledisko lidských práv

První téma, které prostupuje celou zprávou, je potřeba zahrnout hledisko lidských práv a zohlednit je jako normativní rámec pro vývoj a přijímání opatření pro boj s obchodováním s lidmi. Do tohoto hlediska zahrnujeme i hledisko práv dítěte.

Z lidskoprávního hlediska je primárním úkolem bojovat proti vykořisťování lidí v podmínkách nucených prací nebo otroctví bez ohledu na to, zda takové vykořisťování obsahuje i prvek obchodování s lidmi, pašování lidí a nelegální migrace, nebo zda se jedná o legálního rezidenta. V souvislosti s aplikací protokolu OSN o obchodování je třeba opatření zaměřit na ty produkty obchodování, jako jsou nucené práce a otroctví, spíše než na samotný proces, kterým se oběti do takových podmínek dostávají. Tento přístup by sám o sobě mohl do velké míry řešit nejasnost či zaměňování pojmů pašování a obchodování a pojmů „nevinná“ a „vinná“ oběť.

Ve smyslu mezinárodní úpravy lidských práv mají navíc jednotlivé státy povinnost předcházet, šetřit a trestat porušování lidských práv a poskytovat obětem takového porušování odpovídající odškodnění. Do současné doby se jednotlivé země zaměřovaly především na opatření v oblasti potírání trestné činnosti a migrační politiku, a méně se věnovaly pomoci obětem a jejich ochraně. Aby byl boj proti obchodování účinný, je však třeba tuto nevyváženost napravit. Takový závěr se odráží ve zprávě, která se zejména zaměřuje na otázku pomoci obětem, na jejich ochranu a na prevenci vzniku tohoto jevu, neboť máme za to, že tyto oblasti zaostávají ve srovnání s oblastí trestněprávní. Toto je, podle našeho názoru, klíčová otázka. Zanedbání účinné péče a ochrany obchodovaných osob představuje překážku účinnému boji proti obchodování a je porušením povinnosti států podle mezinárodní právní úpravy lidských práv. Obchodované osoby by měly mít přístup k příslušnému odškodnění včetně pomoci, ochrany a náhrady škody, a to bez ohledu na jejich ochotu či schopnost vypovídat proti pachatelům. Ty obchodované osoby, které nejsou ochotny vystoupit jako svědci – nebo to od nich není vyžadováno vzhledem k tomu, že nemají žádné relevantní informace, nebo proto, že pachatele nelze vzít do vazby v cílové zemi – by měly mít nárok na stejnou ochranu jako ty obchodované osoby, které jsou ochotny nebo schopny vypovídat.

V oblasti prevence znamená lidskoprávní přístup to, že je třeba se zaměřit na samotné kořeny příčin obchodování, a to nejen v zemích původu, ale i v cílových zemích. V tomto kontextu je třeba využít potenciálu, který může mít propagace řízené migrace, ochrana práv migrantů, dodržování pracovních norem a existence formálních a neformálních organizací pracovníků a dalších dotčených skupin na snížení obchodování.

Strategie proti obchodování by měly nejen být v souladu se zásadami ochrany lidských práv, jako je právo na soukromí, svoboda pohybu a zásada nediskriminace, ale neměly by ani podřývat či negativně ovlivňovat lidská práva dotčených skupin, mezi které patří obchodované osoby, migranti (zejména ženy), uprchlíci a prostitutky. K tomu je třeba rozvinout „model vyhodnocování lidských práv“.

Potřeba multidisciplinárního a integrovaného přístupu

Druhým tématem, které se objevuje v celé zprávě, je potřeba kooperace a koordinace. S ohledem na komplikovanost problematiky a propojenost jednotlivých faktorů, které podmiňují obchodování, je třeba přijmout holistický, mnohoúrovňový a integrovaný přístup. Holistický přístup usiluje o rovnováhu mezi strategiemi, jejichž cílem je poskytnutí odpovídající pomoci obchodovaným osobám a nalezení sociální inkluze a participace dotčených skupin, a strategiemi represivními, jejichž cílem je stíhání a potrestání pachatelů bez nežádoucích a nechtěných vedlejších příznaků represivní politiky, které mohou vést k zvýšené zranitelnosti. Holistický přístup vychází z multidisciplinární kooperace a koordinace mezi *všemi* dotčenými aktéry a stranami včetně orgánů činných v trestním řízení, nevládních organizací, odborových organizací a dalších relevantních aktérů občanské společnosti. Jedním z prvků je vznik národních referenčních mechanismů s cílem zajistit dostatečnou identifikaci obchodovaných lidí a harmonizovat zájmy obchodovaných osob se zájmy represivních orgánů.

Nevládní organizace hrají v této oblasti specifickou úlohu nejen tím, že poskytují pomoc obchodovaným lidem, ale také tím, že udržují a posilují demokratické procesy a monitorují dodržování lidských práv jednotlivými státy.

Součástí integrovaného přístupu je také účinné stíhání a trestání pachatelů. V tomto ohledu je třeba zaměřit se na specializaci a prioritizaci, na výcvik a vzdělávání, na vytváření nástrojů proti praní peněz a k zajištění výnosů z trestné činnosti, na mechanismy kompenzací a náhrady, a na protikorupční strategie.

Jsme si vědomi toho, že naším mandátem je poskytnout doporučení Evropské komisi s ohledem na iniciativy proti obchodování. Doporučení v této zprávě obsažená je třeba chápat jako doporučení Evropské komisi k dalším krokům. Doufáme však, že v rámci naší budoucí činnosti budeme moci doporučit Komisi přijetí vhodných nástrojů a aktivit k naplnění doporučení v této zprávě obsažených.

Marjan Wijers, vedoucí expertní skupiny

Shrnutí

Cílem této zprávy je naznačit cesty k posílení boje proti obchodování s lidmi v EU. Obchodování s lidmi je třeba chápat jako složitý jev porušující vůli a právo na sebeurčení u obchodovaných osob a snižující jejich lidskou důstojnost. Z lidskoprávního hlediska je primárním úkolem bojovat proti existenci nucených prací a služeb, otroctví, podmínkám podobným otroctví atd., bez ohledu na to, jak se lidé do takových podmínek dostali. V souvislosti s aplikací protokolu OSN o obchodování je třeba opatření států zaměřit na ty produkty obchodování, jako jsou nucená práce a otroctví, spíše než na samotný mechanismus obchodování, tj. proces, kterým se oběti do takových podmínek dostávají. Členské státy by měly stejným způsobem stíhat jakékoli vykořisťování osob v podmínkách nucených prací či otroctví bez ohledu na to, zda se toto vykořisťování týká „obchodované oběti“, „pašované osoby“, „nelegálního přistěhovalce“ nebo „legálního rezidenta“.

Přijatá opatření by měla jasně zdůraznit, že obchodování s lidmi je závažným trestným činem a porušením lidských práv, a že je třeba se s ním vypořádat odděleně od jiných forem nelegálních aktivit, zejména migrace.

Lidskoprávní přístup by měl tvořit normativní rámec při přijímání opatření proti obchodování s lidmi. Je třeba přijmout takové mechanismy, aby bylo zajištěno, že opatření proti obchodování jsou v souladu s existujícími lidskoprávními normami, a že tato opatření nepodrývají ani negativně neovlivňují lidská práva dotčených skupin, zejména obchodovaných osob, migrantů (žen), žadatelů o azyl nebo prostitutek. K tomu je třeba vytvořit „model vyhodnocování lidských práv“, a to ve spolupráci s nevládními organizacemi a institucemi na ochranu lidských práv, který by měl sloužit jako nástroj monitorování a hodnocení dopadu zákonů, opatření a praktik proti obchodování, na lidská práva.

Komise by měla nastoupit iniciativu směřující k přijetí právně závazného dokumentu EU, který by chránil statut obchodovaných osob nad rámec současných závazků členských států, a který by vymezil minimální standardy pro nakládání s obchodovanými osobami bez ohledu na jejich schopnost či ochotu spolupracovat v trestním řízení a předkládat důkazy. Zvláštní pozornost je třeba věnovat postavení, právům a potřebám dětí.

Veškerá opatření, přijatá ve vztahu k obchodovaným dětem, je nutno založit na následujících zásadách: zásada nejlepšího zájmu, právo účastnit se a zásada nediskriminace.

S ohledem na složitost problematiky a propojenost různých faktorů, které umožňují existenci obchodování, je třeba přijmout holistický, mnohoúrovňový a integrovaný přístup. Tento přístup vychází z multidisciplinární kooperace a koordinace mezi všemi účastníky a aktéry, včetně nevládních organizací, odborových organizací a dalších aktérů občanské společnosti. Nevládní organizace hrají klíčovou úlohu nejen tím, že poskytují pomoc obchodovaným osobám, ale také tím, že posilují ve společnosti demokratické procesy a monitorují a hájí dodržování závazků k lidským právům.

Spolupráce mezi státními orgány a nevládním sektorem by měla vycházet z dohod, definujících úlohy a závazky jednotlivých stran.

Členské státy by měly zavést jednoznačná, srozumitelná a nediskriminující politická opatření, zákony a správní postupy s cílem zajistit, aby migrace probíhala k vzájemnému prospěchu migrantů, společnosti a státu. Dosavadní politika založená na omezování imigrace a snižování příležitostí pro legální migraci se ukázala jako neefektivní v předcházení vzniku migrace. Naopak vytvořila trh pro nelegální migraci, často formou organizované závažné trestné činnosti a cestou obchodování a pašování lidí. Podpora legální a řízené migrace, založené na poptávce a potřebě včetně potřeby nekvalifikované pracovní síly, ochrana práv migrantů, formální a neformální organizace pracovníků a uplatňování pracovních norem představují na druhé straně možnost snížit obchodování tím, že nabídnou migrantům a dalším pracovníkům bezpečnější cestu, která je i zárukou pracovní příležitosti a ochrany lidských práv.

Bezpečnostní politika by měla brát ohled jak na ochranu státních hranic, tak na ochranu jednotlivce. Ochrana bezpečnosti osob by měla být integrální součástí státní bezpečnostní politiky.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat vytváření mechanismů pro kooperaci a koordinaci. Spolu s vytvořením národních referenčních mechanismů by měla vzniknout vládní koordinační struktura skládající se

z hlavního koordinátora a z multidisciplinárního a mezirezortního kulatého stolu. Cílem této struktury by bylo vytvářet, koordinovat, monitorovat a hodnotit akční plány a politická opatření. Národní referenční mechanismy zajišťují řádnou identifikaci, předání a pomoc obchodovaným osobám a zároveň sladí zájmy obchodovaných osob se zájmy orgánů činných v trestním řízení. K zajištění spolupráce, kontaktů a výměny informací, přípravy, monitorování a hodnocení opatření proti obchodování na evropské úrovni by měla vzniknout evropská síť proti obchodování vybudovaná na vnitrostátních strukturách.

Současným problémem je nedostatek relevantních údajů nebo jejich fragmentovaný charakter a také nedostatek výměny informací na vnitrostátní, evropské i mezinárodní úrovni. K odstranění tohoto nedostatku by měl vzniknout systém národních zpravodajů (nebo jiný podobný mechanismus), který by systematicky shromažďoval a analyzoval informace z různých zdrojů a od různých aktérů. Aby byla data srovnatelná, bude třeba postupovat podle společných pravidel ke sběru dat. Jakmile budou nastaveny mechanismy ke sběru dat, je třeba obdobný mechanismus vytvořit i na evropské úrovni.

Ochrana dat je otázkou velmi citlivou. Větší spolupráce a výměna dat vede i k většímu riziku jejich zneužití. Je třeba mít na paměti, že únik dat může představovat přímou a skutečnou hrozbu pro život, zdraví a bezpečnost obchodovaných osob. Výměna osobních údajů musí vycházet z přísných protokolů a režimů ochrany dat. Je třeba přijmout takovou úpravu, která by zajistila důvěrnost vztahu mezi klientem a terapeutem či poradcem, a která by poradce vyjímala z povinnosti předávat informaci třetím stranám bez souhlasu obchodované osoby. Navíc je třeba zvážit potřebu trestně stíhat neoprávněné použití údajů.

Evropská unie a její členské státy by měly vyčlenit příslušné zdroje na prevenci a represi obchodování s lidmi, jakož i na poskytnutí dostatečné náhrady obchodovaným osobám. Namísto financování jednotlivých projektů je třeba v budoucnosti začít poskytovat dlouhodobou trvalou podporu organizacím, strukturám a mechanismům, které se prokázaly jako užitečné, ale které nemohou přežít bez finanční podpory EU. Je třeba najít rovnováhu mezi financováním jednotlivých projektů tak, aby mohly

vzniknout nové a inovativní iniciativy, a dlouhodobým financováním udržitelnosti.

Prevence obchodování s lidmi patří mezi nejdůležitější úkoly v boji proti této trestné činnosti. Jejími součástmi jsou: výzkum, osvěta, vzdělávání a administrativní dohled spolu se zaměřením se na kořeny příčin obchodování a na otázku poptávky. Prevence je nejenom problémem pro země původu, ale také pro země cílové. Prevence je primárně odpovědností jednotlivých států ve spolupráci s místními úřady, mezinárodními a nevládními organizacemi, podnikatelskou sférou, odbory a soukromými občany.

Kořeny příčin obchodování jsou velmi komplikované a různorodé. Patří mezi ně globalizace, zaměstnanost, obchodní a migrační politika, humanitární a environmentální katastrofy a chudoba, ale také genderová a etnická diskriminace, násilí proti ženám, nedostatek příležitostí v zemích původu a narůstající poptávka po levné, nekvalifikované a lehce vykořisťovatelné pracovní síle a službách v zemích určení. K prevenci obchodování by měla EU a její členské státy přehodnotit existující politiku, která nutí lidi uchýlovat se k nelegální migraci, a zvážit navýšení příležitostí pro legální migraci spolu s ochranou lidských práv migrantů, legálních i nelegálních, a to jak uvnitř jednotlivých států, tak mezinárodně. Strategie prevence by navíc měly potírat diskriminaci, marginalizaci a sociální vyloučení.

Klíčovou součástí prevence je výzkum. Informace o rozsahu problému obchodování a o jeho trendech jsou velmi omezené. Jedním z největších bílých míst v chápání obchodování je oblast sběru dat. To je důsledkem několika faktorů souvisejících s nelegálností obchodování, s užíváním různých definic, s omezenou možností sdílení dat a s politickými rozhodnutími. Výroční hodnocení trendů, vzorců a rozsahu obchodování, které by vycházelo z jednotné metodologie, by mělo být v budoucnosti prováděno, a to i včetně hodnocení dopadů politických opatření a programů. Jednotlivé subjekty, napojené na obchodování, by měly být podrobeny dalšímu výzkumu v zemích původu zejména s ohledem na kořeny příčin a návaznosti mezi obchodováním a chudobou a vykořisťováním. V cílových zemích by měl být výzkum zaměřen na otázku poptávky a motivace pro

obchodování. Výzkum je třeba provádět i v jiných sektorech než v samotném sexuálním průmyslu.

Osvětová činnost informující o riziku a nebezpečí obchodování a poskytující informace o bezpečné migraci je důležitou součástí prevence. Osvětové aktivity by měly být šity na míru různým cílovým skupinám, mezi které patří skupiny možných obětí, profesionální pracovníci, zaměstnavatelé, klienti a široká veřejnost. K osvětě by měly být využity veškeré možné kanály formální i neformální komunikace, a osvěta by měla být prováděna se všemi aktéry, kterými jsou mezinárodní organizace, nevládní organizace, pracovní úřady, státní orgány a média v zemích původu, tranzitu i v cílových zemích.

Posilování technických kapacit institucí, zabývajících se bojem s obchodováním prostřednictvím dalšího vzdělávání, je další důležitou formou prevence. Vzdělávání by mělo směřovat k lepšímu pochopení procesu obchodování s lidmi, jakož i k osvojení si dovedností pro jeho potírání. Vzdělávání by mělo vycházet z lidskoprávního přístupu, mělo by posilovat vědomí nediskriminace, mělo by zohledňovat otázky genderové, a i zvláštní potřeby dětí. Cílovými skupinami takového vzdělávání by měli být nejen představitelé orgánů činných v trestním řízení, ale také diplomaté, pracovní právní odborníci a inspektoři, justiční pracovníci, příslušníci mezinárodních vojenských sil a další. Vzdělávání napříč celým spektrem adresátů je zárukou koordinovaného a multidisciplinárního přístupu.

Administrativní dohled může napomoci prevenci obchodování prostřednictvím regulujících a monitorujících postupů a prostřednictvím orgánů, které mohou ovlivnit obchodování s lidmi, nebo které mají potenciál je potírat. Mezi formy dohledu patří celá škála mechanismů počínaje represivními až po pozitivní vynucování. Tyto mechanismy vyžadují mezioborovou spolupráci a účast občanské společnosti i soukromého sektoru. Spolupráce mezi zeměmi původu a cílovými zeměmi v oblasti řízení migrace, bezpečnosti dokumentů, udělování víz, ostrahy hranic, regulace zaměstnanosti, cestovních agentur a agentur nabízejících adopce dětí, jakož i dodržování pracovních norem, to vše přispívá k účinnosti prevence.

Všechna opatření k prevenci obchodování by měla obsahovat zvláštní opatření k prevenci násilí, zneužívání a vykořisťování dětí. V oblasti prevence obchodování s dětmi by měly vzniknout, být šířeny a zaváděny zásady nejlepší praxe. Děti představují zranitelnou skupinu, a měla by jim být věnována zvláštní pozornost a ochrana. V praxi by měly být vynucovány existující mezinárodní úmluvy týkající se dětí.

Dosavadní politika členských států včetně politiky samotné EU se zaměřuje na opatření v oblasti potírání trestné činnosti a migrační politiky, ale mnohem méně na pomoc a lidskoprávní ochranu obchodovaných osob. Zanedbání účinné péče a ochrany obchodovaných osob představuje překážku účinnému boji proti obchodování, a je porušením povinnosti států podle mezinárodní právní úpravy lidských práv. Obchodované osoby by měly mít přístup k příslušnému odškodnění včetně pomoci ochrany a náhrady škody, a to bez ohledu na jejich ochotu či schopnost vypovídat proti pachatelům.

K řádné identifikaci obchodovaných osob je třeba vyškolit všechny zúčastněné aktéry – vládní organizace, orgány činné v trestním řízení, nevládní organizace, místní organizace sociální péče, odbory, pracovní inspektoráty a jiné pracovní úřady. Vedle toho je třeba zavést referenční systémy.

Nejméně tříměsíční lhůta by měla být udělena všem, u kterých je důvod domnívat se, že se stali oběťmi obchodování, k tomu, aby tyto osoby mohly získat čas na přemýšlení a ozdravný proces, a na neformální rozhodnutí o řešení vlastní situace včetně rozhodnutí, zda bude ona osoba ochotna napomáhat trestnímu řízení a/nebo se bude sama soudní cestou domáhat náhrady. Po uplynutí této lhůty na rozmyšlenou by mělo být obchodované osobě uděleno právo pobytu na dobu nejméně 6 měsíců, s možností prodloužení, a to bez ohledu na její schopnost či ochotu vystoupit jako svědek. Ty obchodované osoby, které si nepřejí vystoupit jako svědci – nebo které nejsou jako svědci žádány, protože nemají relevantní informace, anebo protože pachatele nelze vzít do vazby v cílové zemi, by měly mít přístup ke stejným ochranným opatřením jako obchodované osoby ochotné a schopné svědčit. Ve zvláštních situacích, například z humanitárních důvodů, by těmto osobám měl být udělen trvalý pobyt. Obchodované děti by vždy měly získat dočasný pobyt a měly by být

vráceny do země původu pouze, pokud je návrat v jejich nejlepším zájmu. Každému rozhodnutí vystěhovat nebo vrátit obchodovanou osobu by mělo předcházet zhodnocení rizik. Dlouhodobé asistenční programy by měly vzniknout ve spolupráci s neziskovými a mezinárodními organizacemi s cílem napomoci zařazení obchodovaných osob buď v domovské, nebo cílové zemi.

Všechny obchodované osoby by měly mít nárok na základní sociální pomoc a ochranu včetně chráněného bydlení, zdravotní péče, právní pomoci, vzdělání, zaškolení a pracovních příležitostí. Asistenční služby je nutno poskytovat na dobrovolném základě a se zaručením důvěrnosti. Pro zajištění kvality služeb a jejich poskytovatelů je třeba vyvinout příslušné standardy. Členské státy si musí uvědomit důležitost různorodosti poskytovatelů služeb, kteří pracují s obchodovatelnými osobami, a to včetně neziskového sektoru, a měly by je přiměřeně podporovat, spolupracovat s nimi a transparentním a včasným způsobem je financovat. Specializované služby je třeba zajistit pro obchodované děti.

S obchodovanými osobami je třeba zacházet jako s oběťmi trestné činnosti. Oběti by neměly být zadržovány, obviňovány či stíhány pro činnosti, na kterých se podílely v důsledku své situace obchodované osoby. Měla by být přijata opatření k ochraně obětí v rámci trestního řízení. Oběti by měly mít právo na informace a poradenství, právo na soukromí, náhradu škody a ochranu. Oběti by měly svědčit v rámci chráněného soudního líčení. Komise by měla přijmout iniciativu pro zajištění právně závazných instrumentů upravujících postavení obchodovaných osob v trestním řízení.

Jedním z práv obchodovaných osob je právo na bezpečný a dobrovolný návrat do země původu. Členské státy by měly zavést příslušné postupy a dlouhodobé asistenční programy pro takový návrat s přihlédnutím k ochraně soukromí, bezpečnosti, důstojnosti a péče o obchodovanou osobu, a to ve spolupráci s nevládními mezinárodními a mezivládními organizacemi a zeměmi původu. Dlouhodobé asistenční programy pro návrat by se měly zaměřit na zajištění sociální inkluze obchodovaných osob.

Integrovaný přístup k obchodování s lidmi zahrnuje i účinné stíhání a trestání pachatelů. V posledních letech byla přijata řada zákonů s cílem

posílit trestněprávní rámec boje proti obchodování s lidmi a zlepšit postavení obětí v trestním řízení. Hlavním úkolem je zavedení tohoto legislativního rámce a těchto struktur do praxe. V tomto kontextu je zejména proces Tampere II., neboli – přesněji v návaznosti na Evropskou radu ze 4. a 5. listopadu 2004 v Bruselu – Haagský program, relevantní, a vedl k přijetí nových víceletých pokynů, které schválily hlavy států a vlády států v oblasti spravedlnosti a vnitra. Rozšíření EU představuje navíc nový problém zejména v souvislosti s potíráním korupce a sdílením dat. Lepší spolupráce a výměna dat musí být doprovázeny přísnými opatřeními a režimy na ochranu dat.

Vlády jednotlivých států mají zajistit takovou strukturu vyšetřovacích orgánů, která umožní účinný boj proti obchodování s lidmi jako závažné trestné činnosti. K tomu je třeba příslušné vzdělávání a školení personálu na různých úrovních.

Je třeba rozvíjet nové vyšetřovací techniky, které by nespolehaly pouze na svědectví obětí. Role EUROPOLU by měla být posílena. Přístup založený na zpravodajských informacích by neměl být nadužíván do té míry, že by jím bylo odůvodněno zanedbání povinnosti, ochrany a pomoci obchodovaným osobám.

Vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi je zdrojem velkých zisků a má tudíž návaznost na praní peněz, by měly členské státy přijmout příslušná opatření k identifikaci a vysledování výnosů z obchodování, které by měly být následně zmrazeny, zajištěny a zabaveny. Zabavený majetek by měl být použit ve prospěch obětí.

Jako oběti závažné trestné činnosti by obchodované osoby měly mít nárok na odškodnění státem. K poskytnutí tohoto odškodnění je třeba vytvořit příslušné postupy a mechanismy.

Korupce je jedním z opakujících se a strukturálních prvků obchodování, a zaměřuje se na státní úředníky a instituce. Součástí opatření k prevenci a boji proti obchodování by měla tudíž být i protikorupční strategie.

Seznam doporučení

Kapitola 2. Obchodování s lidmi: Definice a kontext

2.1 Definice obchodování s lidmi

1. Všechny členské státy EU by měly ratifikovat a implementovat Protokol OSN o obchodování s lidmi.
2. Třebaže k obchodování s lidmi dochází často přes hranice států a se zapojením organizovaného zločinu, stává se, že k obchodování dochází také uvnitř hranic jedné země a bez účasti organizovaného zločinu. Členské státy by tudíž měly zajistit, aby byly stejně postihovány všechny formy obchodování bez ohledu na aspekt přeshraniční a účast organizovaného zločinu.
3. Ačkoli – pokud je známo – podstatná část obchodování se týká žen a dětí, a pozornost byla v této oblasti převážně soustředěna na obchod za účelem sexuálního obtěžování a vykořisťování, jsou ženy, muži i děti obchodováni za účelem různé formy nucených prací. Státy by měly zajistit, aby právní úprava a opatření proti obchodování postihovaly všechny formy obchodování žen, mužů a dětí.
4. Pro účely této zprávy, kterými je nastavení všeobecné a soudržné politiky EU proti obchodování, by měla definice brát ohled na všechna relevantní hlediska, zejména na hledisko dopadu na lidská práva. V tomto kontextu je třeba obchodování s lidmi definovat jako složitý jev, kterým je porušována vůle a právo na sebeurčení obchodované osoby, a kterým je poškozována její lidská důstojnost. S ohledem na děti je třeba zvážit zvláštní ochranná opatření.
5. Z pohledu otázky lidských práv je hlavním úkolem potírat používání nucených prací nebo služeb včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví, nevolnictví atd. Doporučujeme tudíž, aby státy postihovaly přiměřeně každé vykořisťování lidí v podmínkách nucených či otročských prací bez ohledu na to, zda k němu

dochází v souvislosti s obchodovanou osobou, pašovanou osobou, nelegálním migrantem a nebo zákonným rezidentem.

6. Při aplikaci Protokolu o obchodování s lidmi by se členské státy měly zaměřit na konečný výsledek, kterým jsou nucené práce a služby, otroctví a praktiky podobné otroctví – které jsou již svou povahou nucené – spíše než na prvek pohybu či donucování, které jsou jakousi přípravou na tento výsledek, a na rozdíl od činů, které jsou trestně postižitelné nebo jsou porušením lidských práv.

2.2 Současný kontext

7. Situace v EU v roce 2004 nabízí příležitosti k politickému a finančnímu posílení prevence i boje s obchodováním s lidmi. S ohledem na finanční výhled 2007 – 2013 apeluje expertní skupina na Radu EU a na Evropskou komisi – jakož i na členské státy na vnitrostátní úrovni – aby přidělily přiměřené zdroje na prevenci a potírání a obchodování s lidmi, a na poskytování přiměřených náhrad obchodovaným osobám. Zejména na druhé uvedené je třeba zaměřit pozornost a přidělit neziskovým organizacím dostatečné zdroje na pomoc obětem. Bez ohledu na relevantnost členských zemí EU je třeba věnovat pozornost mimoevropským zemím původu.
8. Financování by nemělo směřovat pouze k jednotlivým projektům, ale mělo by být zaměřeno i na dlouhodobou udržitelnou podporu organizací, struktur a mechanismů, které byly za poslední roky úspěšně nastartovány, a které se projeví jako užitečné, avšak které by nemohly přežít bez finanční podpory EU. Je třeba tedy najít přiměřenou rovnováhu mezi dlouhodobým strukturálním financováním a financováním projektů tak, aby byl dán dostatečný prostor novým a inovativním počínům.
9. Politické dokumenty, jako jsou závěry Evropské rady a sdělení Komise, by měly jasně zdůrazňovat, že obchodování s lidmi není primárně otázkou imigrační, ale je též otázkou lidských práv a otázkou trestněprávní, a měly by dále zdůraznit záměr EU přijmout holistický

a integrovaný přístup vycházející z lidských práv, jehož cílem je potírat vykořisťování lidí v podmínkách nucených prací nebo otroctví.

Kapitola 3. Řídící zásady a průřezová témata

3.2 Lidská práva jako zásadní otázka

10. Přístup, založený na lidských právech, včetně práv dětí, je třeba integrovat jako normativní rámec pro další rozvoj politických zásad a opatření proti obchodování s lidmi, a to jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni. Zásady a pokyny k lidským právům a obchodování s lidmi, vydané vysokým zmocněncem OSN pro lidská práva, se nabízejí jako zásadní nástroj pro přijetí takového přístupu. Přístup, založený na lidských právech, včetně práv dětí, je třeba integrovat jako normativní rámec
11. Evropská komise a členské státy by při přípravě a přijímání opatření proti obchodování měly vždy zvažovat dopad na lidská práva a měly by zavést mechanismy k monitorování tohoto dopadu během implementace.
12. S cílem zajistit soulad s lidskoprávními normami je třeba připravit „model vyhodnocování lidských práv“, a to ve spolupráci s neziskovými organizacemi a institucemi zabývajícími se lidskými právy. Tento model by měl sloužit jako nástroj monitorování a vyhodnocování toho, jak se uplatňuje hledisko lidských práv v zákonech, politikách a praxi proti obchodování. Tento nástroj plní důležitou úlohu k tomu, aby opatření proti obchodování byla v souladu s ochranou lidských práv. Vedle toho by měl zajistit, že taková opatření nevytvářejí či nezhoršují existující situaci, která způsobuje či přispívá k rozvoji obchodování tím, že zavádí opatření a praktiky, jež dále podrývají či negativně ovlivňují lidská práva, jako je právo na soukromí, právo na svobodu pohybu, právo opustit vlastní zemi, právo na legální migraci a právo na výdělek.
13. Komise se zavazuje iniciovat přijetí právně závazného instrumentu EU, který by definoval postavení obchodovaných osob s cílem ochránit jejich lidská práva. Taková iniciativa jde nad rámec současných

závazků členských států v této oblasti.² Tento instrument by měl vytýčit minimální standardy zacházení, na které by měly všechny obchodované osoby nárok, a dále zajistit, že se těmto osobám dostane přiměřeného odškodnění bez ohledu na jejich způsobilost či ochotu spolupracovat v trestním řízení a svědecky vypovídat. V rámci tohoto instrumentu by měla být zvláštní pozornost věnována postavení, právům a potřebám dětí ve smyslu zásad a ustanovení příslušných úmluv.

14. Členské státy by měly upřednostnit takové strategie boje proti obchodování, jejichž cílem je posílení, sociální integrace, účast a sebeorganizování dotčených a/nebo rizikových skupin.

3.3 Potřeba holistického a integrovaného přístupu

15. Pro účinnost boje s obchodováním s lidmi je třeba přijmout holistický a integrovaný přístup vycházející z úcty k lidským právům. K realizaci tohoto přístupu je klíčová multidisciplinární spolupráce a koordinace mezi všemi zúčastněnými aktéry a zainteresovanými osobami. Cílem je rozvoj integrovaných politických opatření, dotýkajících se všech stránek a úrovní problematiky. S ohledem na výše uvedené by měly jednotlivé členské státy vytvořit struktury účinné koordinace a kooperace jak na politické, tak na operativní úrovni.
16. Úloha aktérů občanské společnosti, zejména nezávislých nevládních organizací, by měla být značně posílena nejen kvůli jejich roli v oblasti pomoci obětem, ale též kvůli jejich klíčové úloze při udržování a posilování demokratických procesů a při monitorování implementace lidskoprávních závazků členských států.
17. V politických rozhodnutích je nutno sladit zájem imigrační politiky vystěhovat nelegální přistěhovalce na straně jedné, a zájem odhalit a postihnout obchodníky s lidmi a zachovat možné svědky na straně druhé. Nedostatek rovnováhy mezi oběma výše zmíněnými ohledy

² Viz. též kapitola 5.

znesnadňuje jak účinný trestněprávní postih, tak i přiměřenou ochranu obchodovaných osob.

18. Strategie pomoci a posilování a represivní strategie jsou stejně potřebné a měly by se vzájemně doplňovat. Zvláštní ohled je však třeba přijmout při aplikaci represivních strategií, které mohou snadno vést k neúmyslným a nežádoucím vedlejším účinkům. Při přípravě a implementaci represivních strategií je třeba brát v úvahu tyto možné negativní důsledky. Na druhé straně nejsou plně využívány strategie pomoci a posilování a je třeba se na ně dále zaměřit.

3.4 Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracoviště

19. Evropské státy by měly nadále dodržovat své závazky, přijaté na Evropské radě v Tampere v roce 1999³, a znovu opakované v Haagském⁴ programu.
20. Členské státy by měly podporovat legální a řízenou migrační politiku vycházející z poptávky a potřeb, včetně poptávky po nekvalifikované práci, což vyžaduje ohled na gender a zavedení jasných a všeobecných politik, zákonů a administrativních opatření tak, aby k migračnímu pohybu docházelo ku vzájemnému prospěchu migrantů, společnosti a státu.
21. Členské státy by měly přijmout k obchodování a migraci přístup založený na normách a standardech. Takovýto přístup by měl minimálně obsahovat:
 - ochranu práv migrantů a mezinárodní standardy ochrany všech migrantů (legálních i nelegálních) jako základ bezpečné migrace. Státy by měly ratifikovat a implementovat příslušné úmluvy, zejména Úmluvu OSN o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodin z roku 1990;

³ Závěry předsednictví, Evropská rada v Tampere, 15. – 16. října 1999: zejména závěry číslo 3, 22, 23, 26 a 48 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm).

⁴ Dokument Rady 14292/04CONCL3 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EN.pdf>).

- ratifikaci a uplatnění relevantních standardů MOP, zejména Úmluvy MOP č. 29 o nucené práci, a Úmluvy MOP č. 182 o nejhorších formách dětské práce, ale také standardů MOP týkajících se nediskriminace, svobody sdružování, kontroly pracovních podmínek, zprostředkovatelen práce a dalších. Pokračující informalizace vede ke zvýšené zranitelnosti pracovníků a k možnosti jejich zneužití. Standardy je třeba uplatňovat jak ve formálních, tak i v neformálních oblastech;
- aplikaci standardů pomocí kombinace osvěty, samoregulace a vynuování;
- osvětu a vzdělávání v oblasti pracovních norem a jejich návaznosti na obchodování pro ty aktéry, kteří mají na starosti pracovněprávní problematiku včetně legislativců, zaměstnavatelů, odborů a inspektorů pracovních podmínek. Tito aktéři by vždy měli být zahrnuti do iniciativ proti obchodování s lidmi;
- dodržování pracovních standardů prostřednictvím kontrol pracovních podmínek, a prostřednictvím případných správních a trestněprávních postihů;
- standardy svobody sdružování. Jednotlivé státy, zaměstnavatelé, odbory a ostatní by měly podporovat organizování se pracovníků. Jak formální organizace, tedy odbory, tak neformální organizace je třeba podpořit. Mezi ty patří i organizace obchodovaných lidí;
- dodržování protidiskriminačních standardů.

22. Státy EU by měly nadále směřovat k implementaci těch částí agend z Thessaloniki, Tampere a Haagu, jejichž cílem je podpora legální a řízené migrace. Je třeba zohlednit jak potřeby zemí, odkud lidé migrují, tak i požadavky zemí, kam lidé migrují. To by mělo umožnit legální migraci a integraci migrantů, jakož i dodržování jejich práv, a to s ohledem na samotné příčiny migračních tahů. Politická opatření by měla být otevřená a všem přístupná, a měla by obsahovat následující:

- dohled nad cestovními a pracovními agenturami a agenturami pro práci au pair;
- opatření postihující držení pasů, víz, pracovních povolení a dalších dokumentů jinými osobami, než jsou jejich držitelé;

- pracovní povolení nebo víza nenavázaná na konkrétního zaměstnavatele či typ zaměstnání;
 - osvětu a propagaci možností a praktik bezpečné migrace.
23. Ženy jsou v souvislosti s obchodováním zranitelnější, neboť oblasti, ve kterých jsou ženy tradičně zapojeny – například sexuální sektor⁵ či domácí práce – jsou méně regulované a více pod vlivem obchodníků s lidmi. Navíc mají ženy méně informací o možnostech migrace a mají méně zavedených migračních tras a sítí. Migrační politika by měla brát ohled na genderové rozdíly a měla by odrážet genderové nerovnosti. Tady vyvstává otázka, do jaké míry by měly být regulovány neformální oblasti práce a služeb (jako je domácí práce, au pair a sexuální průmysl) v rámci migračních politik a politik zaměstnanosti.⁶

3.5 Zvláštní postavení, práva a potřeby dětí

24. V souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte a v souladu s Protokolem OSN o obchodování s lidmi:
- definice slova „dítě“ jako každé osoby mladší 18 let by měla být respektována právními úpravami EU i jednotlivých států;
 - „vykořisťování“ podle Protokolu OSN je třeba chápat ve světle UNCRC a Úmluvy MOP č. 182 o nejhorších formách dětské práce, a mělo by zahrnovat minimálně všechny formy sexuálního vykořisťování a sexuálního zneužívání, ekonomické vykořisťování, užívání dětí pro nezákonné činnosti, jakoukoliv práci, která je svou povahou nebezpečná a narušuje výchovu dítěte, nebo může poškodit jeho zdraví, fyzický, duševní, duchovní, morální nebo společenský vývoj, a dále nelegální adopce a odběr orgánů;
 - zjednání, dopravení, ukrývání, zadržování nebo vydání dítěte za účelem jeho vykořisťování by mělo spadat do definice pojmu

⁵ Pojem „sexuální sektor“ pochází od Leama, *Sexuální sektor ekonomický základ prostituce v Jihovýchodní Asii*, MOP, Ženeva, 1998. Prostituce je zde definována jako „Poskytování sexuálních služeb za úplaty nebo materiální zisk“.

⁶ Odpověď na tuto otázku, zejména ve vztahu k sexuálnímu sektoru, se značně liší, a to i mezi členy expertní skupiny. Výše uvedeným nejsou dotčeny různé názory členů na legalizaci sexuálního průmyslu.

„obchodování s dětmi“ bez ohledu na to, zda má mezinárodní nebo vnitrostátní povahu, a zda se na něm podílí organizovaný zločin.

25. Přístup zohledňující práva dítěte má tvořit normativní rámec pro další rozvoj politik a opatření proti obchodování s lidmi jak na evropské, tak na státní úrovni.
26. Kroky prováděné ve vztahu k obchodovaným dětem se musí opírat o zásady vytýčené v Úmluvě OSN o právech dítěte. Jde zejména o tyto zásady:
 - zásada „nejlepšího zájmu“: při všech úkonech je třeba mít primárně na zřeteli nejlepší zájmy dítěte. Ostatní ohledy, týkající se imigrace nebo potírání trestné činnosti, jsou druhotné. Dětské oběti obchodování nelze stíhat;
 - právo na účast: názory dětí by měly být brány v úvahu ve všech věcech, které se jich týkají, avšak s ohledem na jejich věk a zralost;
 - zásada „nediskriminace“: s obchodovanými dětmi by mělo být především nakládáno jako s dětmi; ohledy na jejich národnost či jiný statut jsou druhotné.
27. Politická opatření, týkající se obchodování s dětmi, se mají opírat o holistický a integrovaný přístup s cílem posílit účinnost jejich mandátu, jakož i spolupráci různých organizací a orgánů. Je třeba vzít v úvahu různé aspekty problému, jako jsou různé druhy vykořisťování, fáze cyklu obchodování, fáze intervence atd., jakož i jejich propojenost.
28. Zvláštní pozornost je třeba ze strany EU věnovat i obchodování s dětmi mimo Evropu (kupříkladu dětskí vojáci, dětskí zemědělků a domácí pracovníci).
29. Evropská unie by měla vyčlenit zvláštní zdroje na boj proti obchodování s dětmi mimo EU i v rámci EU.

3.6.1 Národní referenční mechanismy a institucionální rámec proti obchodování⁷

30. Členské státy by měly vytvořit národní referenční mechanismy s cílem umožnit řádnou identifikaci a předávání obchodovaných osob včetně obchodovaných dětí, a tak umožnit, aby se obětem dostalo náležité pomoci, a aby byla chráněna jejich lidská práva. Národní referenční mechanismus by měl obsahovat:
- pokyny k identifikaci a nakládání s obchodovanými osobami včetně konkrétních pokynů a mechanismů k nakládání s dětmi tak, aby se jim dostalo přiměřené pomoci s ohledem na jejich potřeby a práva;
 - systém předávání obchodovaných osob specializovaným organizacím nabízejícím ochranu a podporu;
 - závazné mechanismy pro harmonizaci pomoci obchodovaným osobám v souvislosti s trestním vyšetřováním a stíháním.
31. V souvislosti s Národním referenčním mechanismem by členské státy měly nastavit centrální koordinační strukturu, která by sestávala z vládního koordinátora a z meziresortního a multidisciplinárního Kulatého stolu, jehož cílem je příprava koordinace, monitorování a vyhodnocení národního akčního plánu a politik. Jedním z úkolů Kulatého stolu by bylo připravit rychlé a jednoduché mechanismy pro řešení individuálních stížností, týkajících se řádné identifikace a pomoci obchodovaným osobám.
32. Členské státy a Evropská unie by měly poskytovat přiměřené a udržitelné financování aktérům občanské společnosti, zejména nevládním organizacím, které poskytují pomoc obchodovaným osobám a hájí jejich lidská práva.

⁷ Viz. Důvodová zpráva č. 5

3.6.2. Vznik evropské sítě proti obchodování

33. S cílem usnadnit spolupráci, kontakty a výměnu informací, jakož i rozvoj monitorování a vyhodnocování politiky proti obchodování na evropské úrovni je žádoucí založit evropskou síť proti obchodování. Síť by měla být založena na vnitrostátních strukturách a opírat se zejména o národní referenční mechanismus, a měla by sestávat z kontaktních bodů určených každým členským státem, a z jednoho kontaktního bodu určeného Komisí. Síť by měla zahrnovat jak vládní, tak nevládní organizace, a dotýkat se oblasti prevence a pomoci obětem, jakož i policejní a soudní spolupráce.

3.7 Mechanismus pro řešení individuálních stížností

34. Doporučujeme zavést mechanismus pro řešení individuálních stížností, jehož cílem je v rámci strategií proti obchodování s lidmi zajistit přístup zohledňující lidská práva. Možnost jednotlivců nebo organizací upozornit jménem obětí na neplnění mezinárodních lidskoprávních závazků ze strany jednotlivých států a/nebo vznést stížnost pro porušení práv jedince je důležitým nástrojem k zajištění odpovědnosti členských států za vlastní kroky, a dává jednotlivci možnost dosáhnout nápravy.

3.8.1 Sběr dat: Národní zpravodajové nebo obdobné mechanismy

34. Členské státy by měly určit centrální místo, kde budou systematicky shromažďovány a analyzovány informace z různých zdrojů a od různých aktérů. Takovým centrálním místem může být národní zpravodaj nebo jiný obdobný mechanismus. Tento mechanismus by měl splňovat následující podmínky:

- hlavním úkolem by měl být sběr dat k obchodování s lidmi v nejširším slova smyslu včetně monitorování dopadů implementace národního akčního plánu;
- nezávislý statut;
- jasný mandát a příslušné kompetence zajišťující přístup k informacím a možnost aktivního sběru dat od jednotlivých úřadů

- včetně orgánů činných v trestním řízení, a možnost aktivního získávání informací od nevládních organizací. Oprávnění k sběru dat musí být jasně odlišeno od exekutivních, operačních nebo politicko-koordinačních úloh, jež by měly být plněny jinými orgány;
- oprávnění přímo podávat zprávy vládě nebo parlamentu a činit doporučení k přípravě vnitrostátních politických opatření a akčních plánů s tím, že národní zpravodaj není sám o sobě orgánem vytvářejícím politickou strategii.
35. Jakmile budou nastaveny tyto mechanismy na národních úrovních, měla by obdobné mechanismy zavést EU také na úrovni evropské s cílem sdružit na evropské úrovni informace shromážděné jednotlivými státy, a také s cílem zjistit prázdná nebo problematická místa, a na základě těchto zjištění vydat doporučení Evropské komisi a Radě EU k řešení těchto problémů. I tento evropský mechanismus by měl zůstat otevřený zástupcům nevládních organizací.
36. Je třeba přijmout společná pravidla pro sběr dat, jak co se týče sběru dat, tak co se týče použitých metod s cílem zajistit jejich srovnatelnost.

3.8.2 Výměna dat

37. Zejména výměna osobních nebo citlivých údajů by měla vycházet z dříve dohodnutých protokolů, na jejichž základě probíhá tok informací mezi různými orgány v souladu se zákonnými požadavky.
38. S ohledem na rozšíření EU a předpokládaný širší sběr, distribuci a synchronizaci dat ve smyslu Dublinské deklarace, je třeba mít na paměti zvýšené riziko zneužití dat a z toho plynoucí možné poškození obětí obchodování. Je třeba zajistit, aby takto rozšířená spolupráce v oblasti sdílení dat byla zároveň doprovázena přísnými opatřeními a režimy k ochraně dat včetně vyhodnocování skutečné a praktické způsobilosti tyto režimy dodržovat.

3.8.3 Nacházení rovnováhy mezi ochranou dat, lidskoprávními ohledy a zájmy orgánů činných v trestním řízení

39. Aby byla zajištěna přiměřená ochrana údajů obchodovaných osob, byla vydána tato doporučení:

- přijmout zásadu, že údaje je možno shromažďovat, používat a vyměňovat si, pouze pokud k tomu vede skutečná potřeba s tím, že data by neměla být shromažďována, pokud není možno takovou potřebu prokázat;
- přijmout konkrétní povinné protokoly k ochraně údajů o obchodovaných osobách, které by se vztahovaly jak na údaje v cílové zemi, tak i na údaje v zemi původu;
- předtím, než dojde k výměně osobních údajů, zajistit, že dotčená země původu je schopna zaručit přiměřenou ochranu dat;
- zajistit, aby lidé, kteří mají přístup k osobním údajům, byli po dobu výkonu své funkce vázáni zásadou mlčenlivosti;
- zavést trestní odpovědnost za neoprávněné použití údajů, porušení zásady důvěrnosti atd.;
- používat v praxi označení „vyhrazené“ tak, aby bylo minimalizováno nebezpečí úniku údajů o obchodované osobě;
- do smluv o spolupráci mezi orgány činnými v trestním řízení a poradenskými agenturami nebo oprávněnými nevládními organizacemi zahrnout ustanovení, která by zaručovala, aby údaje o totožnosti a další osobní údaje obchodované osoby nebyly poskytnuty třetím stranám bez souhlasu této obchodované osoby nebo bez řádného oprávnění;
- pokud neexistují, přijmout taková opatření, která zaručují důvěrnost vztahu mezi klientem a poradcem (mezi ty patří všechny osoby mající přístup k důvěrným informacím v rámci své profese, jako jsou sociální pracovníci, zdravotníci, lékaři atd.) a vyjmout poradce z povinnosti postoupit informace třetím stranám proti vůli obchodované osoby nebo bez jejího souhlasu.

40. Při budování nového systému SIS II nebo při budování jiných systémů pro sdílení informací a s cílem pojmout informace přicházející z přístupujících států je třeba se zaměřit na přijetí takového ustanovení, které by explicitně vyňalo údajné a skutečné oběti obchodování ze SISu

či jiných takových databází. Minimálně by měla Schengenská úmluva uvalit na členské státy konkrétní povinnost uvědomit obchodovanou osobu na žádost této osoby, o tom, že údaje o této osobě jsou uloženy v SISu, aby tak obchodovaná osoba měla alespoň částečnou kontrolu nad těmito údaji ve svých rukách.

41. Při styku s médii je třeba dodržovat následující zásadu: údaje, jako jsou jméno, osobní historie, fotografie či další podrobnosti, na základě kterých by bylo možno identifikovat obchodovanou osobu pomocí dedukce, nesmí být zveřejňovány. Je třeba se vyhnout zveřejňování všech zpráv, které by mohly obchodovanou osobu vystavit nebezpečí.

Kapitola 4. Prevence

4.2 Kořeny příčin obchodování

42. Evropská unie a její členské státy by měly přehodnotit a modifikovat politiku, která nutí lidi uchýlovat se k nelegální a zranitelné migraci za prací. Tento postup by měl prověřit dopady, a to zejména na ženy, represivních a/nebo diskriminačních zákonů o státní příslušnosti, migraci a migraci za prací. Nedodržování základních práv a ochrany v těch sektorech, ve kterých pracují převážně ženy, představuje samo o sobě diskriminační praktiku.
43. Členské státy by měly ratifikovat a implementovat úmluvu OSN o právech migrujících pracovníků a jejich rodin s cílem chránit základní lidská práva migrantů. To by mělo být doprovázeno implementací vnitrostátních programů, které zohledňují gender, a které vycházejí z těchto mezinárodních standardů.
44. Členské státy by měly zvážit možnost navýšení příležitostí pro legální, výdělečnou a nevykořisťující pracovní migraci pracovníků s různými kvalifikacemi, zároveň doprovázených posílením regulatorních a dohledových mechanismů k ochraně práv migrujících pracovníků.
45. Do všech relevantních programů spolupráce v rámci EU i členských států se zeměmi původu nebo potencionálními zeměmi původu by měla být začleněna i preventivní opatření vedle opatření trestně právních. Prioritním cílem je potírání klíčových příčin v zemích původu i v zemích cílových. Strukturálním prvkem všech programů by mělo být i hodnocení jejich dopadu, aby se zabránilo nežádoucím účinkům.
46. Vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi je často spojeno s chudobou a nízkou úrovní rozvoje v zemích původu, neměla by EU a její členské státy zavádět postihy ve formě omezení rozvojové pomoci, ani by neměla do smluv o spolupráci s těmito zeměmi zavádět pozastavující ustanovení, neboť takováto opatření mohou ve svém důsledku zhoršovat existující příčiny obchodování. Na místo toho je třeba přijmout pozitivnější přístup při spolupráci s třetími zeměmi, na

základě kterého by byly potírány samotné příčiny obchodování. Mezi metody pozitivního přístupu patří osvěta, týkající se bezpečné migrace, a investice do budování vlastních kapacit.

47. Evropská unie a její členské státy by měly navýšit finanční podporu nevládním organizacím tak, aby jim umožnily účinně doplňovat státní politiku v oblasti prevence obchodování s lidmi.
48. V rámci existujících programů, jakými jsou programy Daphne a AGIS, je třeba vyčlenit finanční prostředky na výzkum a pilotní projekty týkající se vlivu poptávky na obchodování s lidmi (zejména v oblasti domácích a sexuálních služeb), a na podporu a implementaci vzdělávání dětí a mládeže v členských státech v oblasti sexuální výchovy a vzdělávání k lidským právům.
49. Členské státy by měly usilovat o snížení náchylnosti k obchodování prostřednictvím následujících opatření:
 - zajistit vydávání řádných dokladů při narození, sňatku či udělení občanství všem osobám;
 - potírat násilí a diskriminaci žen například posilováním citlivosti vůči pohlaví a rovného vztahu mezi pohlavími;
 - zajistit ženám rovný přístup k ekonomickým a finančním zdrojům včetně přístupu k flexibilnímu financování a úvěru včetně malých úvěrů s nízkým úrokem pro ženy ze sociálně slabých vrstev;
 - potírat všechny formy diskriminace menšin pomocí rozvoje programů, které poskytují základní vzdělání, gramotnost, možnost zajistit si vlastní živobytí, a které odstraňují překážky pro podnikání.
50. Jak země původu, tak země cílové, které jsou zapojeny do obchodování s lidmi, zejména s dětmi, by se měly zvlášť zaměřit na klíčové příčiny obchodování, které dopadají na děti, a mezi které patří nedostatečný přístup ke vzdělání, opuštění dětí jejich rodinami, jejich samotné životní podmínky atd.⁸

⁸ Podrobnější informace ke kořenům příčin obchodování s dětmi viz. kapitola 4.7.

51. Vzhledem k tomu, že organizovaný zločin nejlépe vzkvétá v regionech s omezenou správní a sociální infrastrukturou, je třeba opatření proti obchodování zaměřit též na posílení místních a národních mechanismů k budování demokratických institucí. Taková obecná opatření, včetně opatření k posílení právního státu, patří mezi důležitá preventivní opatření, a měla by být součástí každé celkové strategie proti obchodování.

4.3 Výzkum a vyhodnocování

52. Výzkum obchodování s lidmi by měl:

- být koncipován nestatickým způsobem tak, aby zjišťoval a zkoumal změny v trendech a vzorcích obchodování.⁹ Pravidelné přezkumy a vyhodnocování situace v obchodování s lidmi a strategií proti němu by měly tvořit nedílnou součást výzkumných programů s ohledem na adaptaci opatření proti obchodování na měnící se situaci;
- být zaměřen na praktická doporučení směřující k potírání obchodování a k zavádění přiměřené ochrany a pomoci obchodovaným osobám;
- brát ohled na ochranu důvěrných a osobních údajů a informací;
- obsahovat prvky, týkající se zpravodajských informací (podíl a činnost zločineckých skupin) a socioekonomických profilů pachatelů a obětí a jejich zemí původu, kořenů příčin obchodování a dopadů obchodování na jednotlivce i na dotčené země;
- shromažďovat data odděleně pro ženy, muže a děti;
- vycházet z definice obsažené v Palermském protokolu tak, aby bylo možno systémově měřit tento jev a srovnávat údaje.

53. Evropská unie a její členské státy by měly vytvořit podmínky včetně strukturálních pro systematické výroční hodnocení vzorců, trendů a objemu obchodování v každé zemi na základě jasné a jednotné

⁹ Viz. IOM *The Changing Patterns and Trends of Trafficking in Persons in the Balkan Region*, Ženeva, 2004.

metodologie. Hodnotící zprávy by měly být veřejně dostupné, a měly by sloužit jako vodítko pro pomoc poskytovanou EU.¹⁰

54. EU by měla systematicky monitorovat a vyhodnocovat přijatá opatření a programy na úrovni EU a na mezinárodní i národní úrovni s cílem zjistit předpokládaný i skutečný dopad těchto opatření a s cílem zvýšit jejich efektivnost.¹¹ Projekty a programy proti obchodování, které jsou financovány z EU, by měly být podrobeny povinnému vyhodnocování. Toto hodnocení by mělo být veřejně dostupné.
55. Měla by být vytvořena webová stránka, obsahující aktualizované přehledy o prováděném výzkumu obchodování v zemích EU s cílem zpřístupnit výsledky a nové nástroje různým soukromým i veřejným uživatelům v jednotlivých organizacích a institucích.
56. Širší výzkum by měl být prováděn v hlavních zdrojových zemích k otázce rizika znovuoobchodování těch obětí, které – buď dobrovolně, nebo na základě vystěhování – se vrátily do svých domovských zemí, a dále k otázce kořenů příčin obchodování a návazností mezi obchodováním, chudobou a vykořisťováním. Tyto návaznosti by měly být jasně formulovány tak, aby se evropské rozvojové agentury mohly zaměřit na jejich řešení. Zároveň by země EU, zejména ty země, které slouží jako cílové, měly provést výzkum k otázce mechanismů a motivace pro obchodování v jejich vlastních zemích.
57. Výzkum by měl důkladněji zkoumat následující oblasti:
 - obchodování a nucená práce v jiných sektorech než v sexuálním průmyslu;
 - dopad opatření proti obchodování všeobecně a konkrétně na lidská práva obchodovaných osob, migrantů – žen a dalších skupin, které mohou být zvláště dotčeny opatřeními proti obchodování;

¹⁰ Viz. též kapitola 3.8.1.

¹¹ UNHCHR, doporučení č. 3: „Monitorování a vyhodnocování vztahu mezi záměrem zákonů, opatření a zásahů proti obchodování a jejich skutečným dopadem. Zejména zajistit, aby byl činěn rozdíl mezi opatřeními, která skutečně snižují obchodování s lidmi, a těmi opatřeními, která v svém důsledku pouze přesouvají problém z jedné skupiny na druhou.“

- vztahy mezi regulací migrace a objemem obchodování, vliv poptávky a role zaměstnavatelů a klientů včetně jejich profilů, jejich úroveň informovanosti a podíl na trhu, jakož i role pracovněprávních norem, odborů a dopad změn na pracovním trhu v souvislosti s poptávkou po specifických službách včetně sexuálních služeb a domácích prací. Výsledky výzkumu spolu s konkrétními doporučeními by měly být předány vládám jednotlivých dotčených zemí pro praktické použití v oblasti snižování poptávky na trhu;
 - účinné strategie v oblasti vymáhání práva.
58. Kvantitativní i kvalitativní výzkum by se měl zaměřit na děti, a měl by zhodnotit různé faktory ovlivňující riziko obchodování dětí a různé druhy vykořisťování, jimž jsou vystaveny (například sexuální vykořisťování, pracovní vykořisťování, nelegální adopce, odběr orgánů).
59. Evropský univerzitní institut, jakož i další vzdělávací instituce, oficiálně vzniklé v rámci Evropské unie, nebo odkázané na její financování, by měly iniciovat systematické vzdělávání a výzkum v oblasti obchodování s lidmi v rámci EU.

4.4 Osvětové aktivity

60. Evropská unie a její členské státy by měly podporovat rozvoj mezinárodních sítí, tvořených všemi relevantními aktéry, s cílem rozšiřovat informace o obchodování, vyměňovat si osvědčenou praxi a vytvářet společné strategie a partnerství.
61. Osvětové kampaně by měly:
- být šity na míru a zaměřeny na jasně vymezené cílové skupiny;
 - používat kombinaci různých metod a aktivit tak, aby pokryly celý řetězec, počínaje prevencí přes identifikaci obětí, přes stíhání pachatelů, pomoc a ochranu, až po návrat a sociální integraci obchodovaných osob.

62. Mezi prvky osvětových kampaní v zemích původu patří:

- informace o bezpečné migraci a existujících možnostech migrace za prací včetně informací o platných právních úpravách v zemích cílových, o právech migrantů a možnostech pomoci v případě problému. Takové informace by měly být dostupné v jazyce země původu a měly by být zveřejněny na konzulárních a vízových odděleních diplomatických misí. Jejich kopie by měly být přiloženy při zasílání žádostí o vízum poštou;
- konkrétní činnosti zaměřené na děti a mládež s cílem zvýšit jejich povědomí o riziku obchodování. Takové činnosti by měly být doprovázeny vzděláváním v oblasti rovnosti mezi muži a ženami, v oblasti lidských práv a důstojnosti.

63. Mezi další opatření v zemích původu, tranzitu i v cílových zemích patří:

- zavedení telefonních linek v zemích původu, tranzitu i v cílových zemích, kterých je možno využít jako nezávislého zdroje informací, poradenství a doporučení pro potenciální migranty, a dále jako prvních kontaktních bodů pro obchodované osoby, jakož i nástroje pro anonymní oznamování případů obchodování s lidmi, v telefonních poradnách by měli fungovat i specializovaní pracovníci na dětské otázky;
- konkrétní aktivity, zaměřené na pracovníky v médiích, s cílem dosáhnout objektivní prezentace problému v médiích bez stereotypizace a při zachování ohledu na soukromí a bezpečnost obchodovaných osob;
- konkrétní činnosti zaměřené na jednotlivé aktéry trhu, jako jsou zaměstnavatelé, klienti (včetně klientů sexuálních služeb), spolupracovníci a odbory, a směřující ke snížení poptávky po nevolnické práci a službách; k propagaci nulové tolerance vůči všem formám obchodování a souvisejících praktik; k informování o tom, jaké je možno podniknout kroky včetně příslušného předání obchodované osoby do péče (možné); a k posílení schopností obchodovaných osob organizovat se a domáhat se svých práv;
- zapojení osvětových prvků ve všech vzdělávacích aktivitách proti obchodování s cílem posílit institucionální kapacitu jednotlivých orgánů včetně státních zastupitelství, soudů, policie, služby ochrany

hranic, cizinecké policie, pracovních inspektorátů, nevládních organizací a sociálních pracovníků.¹²

4.5 Vzdělávání a školení

64. Národní akční plány pro boj s obchodováním by měly obsahovat i složku vzdělávací a školicí. K tomu by měly být vyvinuty národní a evropské vzdělávací moduly, jež by se měly stát součástí základních osnov u všech relevantních aktérů.
65. Školení by se mělo zaměřit na širokou škálu účastníků, a mělo by být prováděno celou řadou organizací. Každé školení by mělo obsahovat všeobecnou i konkrétní část, připravenou na míru cílové skupině. Školení pro více aktérů je nepostradatelným předpokladem pro zajištění koordinovaného a multidisciplinárního přístupu. Školení by měly provádět multidisciplinární týmy, ve kterých by měly být zastoupeny i nevládní organizace.
66. Doporučuje se, aby všechny školicí programy proti obchodování s lidmi obsahovaly na všeobecné úrovni definice pojmů, jako je obchodování, obchodovaná osoba, pachatel obchodování, vykořisťování; rozdíl mezi prostitucí a obchodováním a mezi obchodováním, pašováním a nelegální migrací; obecný popis procesu obchodování, *modus operandi* pachatelů, způsob kontroly nad obchodovanými osobami a jejich vykořisťování a pracovní právní normy; a konečně psychologický, sociální a ekonomický dopad na obchodované osoby. Každé školení by mělo vycházet z lidskoprávního přístupu.
67. Školení pro orgány činné v trestním řízení by se mělo zaměřit na následující skupiny:
 - představitele policie, nespécializované (operativní důstojníci, kriminální, dopravní, městské, pořádkové, cizinecké a pohraniční

¹² Viz. kapitola 4.5.

policie) i specializované (detektivové a vyšetřovatelé specializovaní na oblast obchodu s lidmi a státní zástupci);

- inspektory práce;
- zaměstnance konzulárních úřadů;
- soudce, státní zástupce a advokáty;
- příslušníky vojenských a policejních mírových sborů a jejich civilní dodavatele.

68. Vzhledem ke zvýšené citlivosti dětské otázky je třeba poskytnout školení se zaměřením na obchodované děti pro představitele orgánů činných v trestním řízení, pohraniční policie a další představitele a také pro nevládní organizace.

4.6 Správní dohled zaměřený na boj proti obchodování s lidmi

69. Členské státy by měly podpořit zavedení široké škály administrativních opatření v příhraničních, hraničních a vnitrostátních oblastech při zachování ohledu na lidská práva a základní svobody osob včetně svobody pohybu.

70. Mezirezortní koordinační skupiny (zahrnující policejní orgány, inspekci trhu práce, imigrační úředníky, další ministerstva a zastupitelské úřady a nevládní organizace) by se měly stát funkčními aktéry při koordinaci a implementaci správních opatření jak na politické, tak na operační úrovni, jakož i při sdílení zpravodajských informací mezi všemi aktéry, zejména mezi pracovními inspektory a policejními vyšetřovateli na místní i národní úrovni (v úzké spolupráci s Národními referenčními mechanismy), ale také na regionální a mezinárodní úrovni (mezi zeměmi původu a cílovými zeměmi).¹³

71. Členské státy by měly zavést režimy a praktiky s cílem regulovat a monitorovat soukromé agentury, které se často stávají součástí *modu*

¹³ Zatímco Bruselská deklarace (BD) vyzývá k vytvoření multidisciplinárních skupin, které se pravidelně setkávají, a jejichž role je definována jako „pravidelné vyhodnocování, monitorování a další zkvalitňování implementace státních politik“, je potřeba i konkrétní koordinace a spolupráce na operativní úrovni s cílem provádět efektivní správní dohled.

operandi pachatelů.¹⁴ Aby mohly být takové agentury, které působí mimo zákonný rámec, včas rozpoznány, je třeba, aby členské státy zavedly systém regulace těchto agentur pomocí licencí, a aby je monitorovaly. K tomu by měly členské státy uplatnit inovativní přístupy, jako je například systém ratingu. Soukromý sektor (soukromé zprostředkovatelské práce a jejich obchodní partneři, ale také jednotlivé komerční agentury) by měl mít povinnost spolupracovat s policií a měl by být tlačěn k zavádění samoregulačních mechanismů (etické kodexy). Vedle toho by měla být použita správní opatření k dohledu nad dodržováním pracovních norem a s trestněprávním vynucováním v kombinaci se školením relevantních aktérů .

72. Členské státy by měly podpořit proaktivní regulaci a monitoring zranitelných sektorů, mezi které patří stavebnictví, manuální výroba, zemědělství, a také sexuální průmysl. Taková regulace a monitoring prováděné mezirezortními skupinami by pomáhaly odhalit „neviditelnost vykořisťování“ tím, že by vyhledávaly (možně) obchodované osoby a shromažďovaly informace, jež by bylo možno použít pro rozsáhlejší trestní vyšetřování.¹⁵
73. Členské státy by měly uvážit případné rozšíření transparentních systémů vstupu pracovníků a zavedení mezirezortních a mezinárodních mechanismů pro jejich uplatňování. Zvýšené úsilí je třeba věnovat dodržování mezinárodních pracovních standardů v zemích původu i v cílových zemích.
74. Členské státy by měly rozšířit své kapacity pro zpracování žádostí o víza, povolení k pobytu a pracovní povolení a o slučování rodin, a tak napomáhat legitimní migraci. Je třeba nastavit podpůrné systémy k ověřování dokumentů a prohlášení předložených společně s těmito žádostmi. Údaje o podvodných či podezřelých zprostředkovatelích, zaměstnavatelích atd. by měly být sdíleny relevantními pracovními úřady, policejními orgány a konzulárními odděleními, jak v rámci jednotlivých států, tak i regionů, a mezi zeměmi původu a určení. V této souvislosti je třeba posílit síť kontaktních osob.

¹⁴ BD, část 11.

¹⁵ Viz. též MOP, *Working PAPER on Special Action Programme to Combat Forced Labour*, leden 2004.

75. Je třeba posílit spolupráci konzulárních služeb v zemích původu s cílem předem identifikovat možné případy obchodování s lidmi. K tomu by měla být prováděna ve spolupráci s nevládními organizacemi systematická školení konzulárních a pohraničních pracovníků.
76. Je třeba zvýšit bezpečnost dokladů a dokumentů a zavést zvláštní vnitřní kontrolní mechanismy, kterými by se zabráňovalo falzifikaci nebo podvodnému užití víz, pracovních povolení a povolení k pobytu.
77. Členské státy by měly dále zavést mechanismy, kterými by byl monitorován internet s cílem zjistit a stíhat možné nelegální použití internetu pro účely obchodování s lidmi prostřednictvím adopčních, svatebních a eskortních agentur. Je třeba vytvořit partnerství mezi veřejným sektorem a soukromými poskytovateli internetových služeb a dalšími podnikatelskými subjekty; jeho součástí by měla být i samoregulace pomocí etických kodexů. Zvláště je třeba se zaměřit na identifikaci dětských obětí a zneužívání či vykořisťování dětí po internetu.

4.7 Děti

78. Každé politické či legislativní opatření, jehož cílem je prevence obchodování s lidmi, by mělo obsahovat zvláštní ustanovení, týkající se prevence násilí, zneužívání a vykořisťování dětí. Základním vodítkem pro všechna taková opatření, týkající se dětí, by měla být UNCRC. Dalším relevantním dokumentem je v této oblasti Úmluva MOP, týkající se zákazu a bezprostřední akce k odstranění nejhorších forem dětské práce z roku 1999, a dále opatření proti sexuálnímu zneužívání dětí, přijatá na 2. světovém kongresu proti komerčnímu sexuálnímu vykořisťování dětí, který se konal v prosinci 2001 v Yokohamě. V oblasti prevence obchodování s dětmi je třeba dále rozvíjet, implementovat a šířit formy nejlepších praxe.
79. Mezi dětskou populací představují nejzranitelnější skupinu migrující děti, kterým by měla být zaručena stejná úroveň ochrany a stejné možnosti jako dětem – občanům daného státu, tedy bez ohledu na jejich statut z hlediska pobytu.

80. Rozvojové programy a programy spolupráce EU by se měly explicitně zaměřit na klíčové příčiny obchodování s dětmi. Tyto programy by měly obsahovat následující prvky:

- zlepšení situace v oblasti přístupu dětí ke školnímu vzdělání a k přípravě na povolání, a zvýšení úrovně školní docházky zejména u dívek a minoritních skupin (například romské děti);¹⁶
- snížení počtu dětí opuštěných jejich rodinami a podpora alternativních řešení jiných, než je institucionální péče, mezi které patří náhradní rodinná péče a adopce, pokud možno v zemích původu (v souladu se zásadou subsidiarity mezinárodní adopce) s cílem zlepšit jejich životní podmínky. Spolu s tím je třeba zavést přísnější dohled nad institucemi, náhradními rodinami, a nad mezinárodní adopcí;
- péče o děti žijící na ulici pomocí poskytování jídla, zdravotní péče, neformálního vzdělávání a/nebo přístřeší, společně s ochranou proti vykořisťování a zneužívání, kterým mohou být vystaveny;
- informace pro rodiny a děti o právech dítěte, bezpečné migraci a rizicích obchodování pomocí přednášek ve školách a jinde tak, aby byly osloveny i děti stojící mimo formální vzdělávací systém;
- zlepšení systému matrik narození;
- péče o děti dotčené ozbrojenými konflikty, ztrátou domova a jinými humanitárními krizemi.

81. Ve vztahu k poptávce by měly členské státy přijmout konkrétní opatření k potírání různých forem vykořisťování dětí: sexuální vykořisťování se zvláštním zaměřením na dětskou prostituci a dětskou pornografii; ekonomické vykořisťování; nelegální adopce a odnímání orgánů.

82. Členské státy by měly přijmout opatření v souvislosti s mizením obchodovaných a vykořisťovaných dětí z ubytovacích středisek, kam byly umístěny, neboť zde existuje riziko dalšího obchodování a/nebo vykořisťování.

¹⁶ Údaje o školní docházce a o dětské populaci by měly být využívány za účelem identifikace skutečných nebo možných obětí obchodování s dětmi.

83. Je třeba rozšířit možnosti pro legální migraci za prací a pro slučování rodin s cílem snížit počet nedoprovázených dětí, které se často stávají obětmi obchodování.
84. Hraniční kontroly by se měly zvláště zaměřit na nezletilé děti cestující bez doprovodu, na děti cestující s nečleny své rodiny, a na děti bez příslušných dokladů. Nedoprovázené děti a děti bez řádných dokladů by neměly být vráceny do místa začátku cesty, a ani by jim neměl být odepřen vstup, ale měla by na ně být uplatňována zvláštní ochranná a vyšetřovací opatření. Imigrační, pohraniční a jiné policejní orgány by měly takové děti neprodleně předat do péče příslušným úřadům sociální péče. Pokud je dítě doprovázeno dospělým, který není schopen prokázat na základě platných dokladů, že má zákonné oprávnění, je třeba neprodleně přijmout příslušná opatření k ochraně dítěte. Příslušníci, kteří vedou s takovými dětmi pohovory, by měli projít příslušným školením, na kterém by se měly podílet nevládní organizace. Navíc by měla být zavedena povinnost držení pasu nebo cestovního dokladu pro děti bez ohledu na věk, a měly by být zavedeny mechanismy prověřování „vztahů“ mezi dítětem a doprovázející dospělou osobou. Spolupráce mezi pohraniční policií, dalšími policejními orgány a neziskovými organizacemi, zabývajícími se pomocí dětem, by měla být zlepšena.
85. Při zpracování žádostí o víza je třeba věnovat pozornost dětem, cestujícím bez rodinných příslušníků, a totožnost dětí a doprovázející dospělé osoby je třeba ověřit na základě dokumentu totožnosti s fotografií. Cílem tohoto postupu je ochrana dítěte a jeho nejlepších zájmů.
86. Sejmutí biometrických údajů dětí jak v zemi původu, tak v zemích cílových se jeví užitečné, avšak mělo by být prováděno pouze pro ochranu dítěte a jeho nejlepších zájmů, a nikoli pro účely imigrační politiky (například pro účely zákazu pobytu). Snímání biometrických údajů by nemělo být traumatizující a mělo by být prováděno způsobem ohleduplným k dítěti. Navíc, pokud k takovému snímání dojde, mělo by podléhat přísnému dohledu s ohledem na právo na soukromí a ochranu osobních údajů.

87. Členské státy by měly přijmout vnitrostátní právní úpravu v souladu s Haagskou úmluvou o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodní adopci,¹⁷ která by bránila nežádoucím postupům ze strany adopčních agentur, a předcházela negativním praktikám při legálních mezinárodních adopcích.

¹⁷ Viz. http://hcch.e-vision.nl/index_en.php?act=conventions.text&acid=69

Kapitola 5. Pomoc obchodovaným osobám, jejich ochrana a sociální integrace

5.1 Úvod

88. Aby mohly účinně zabraňovat obchodování s lidmi a předcházet znovuoobchodování, jakož i plnit své závazky plynoucí z mezinárodních lidskoprávních instrumentů, měly by členské státy zajistit obchodovaným osobám řádný přístup ke všem formám nápravy včetně pomoci, ochrany a odškodnění, a to bez ohledu na jejich ochotu či schopnost svědčit proti pachatelům.

5.2 Identifikace

89. S cílem zajistit řádnou identifikaci obchodovaných osob by měli všichni zúčastnění aktéři – státní úřady, policie, nevládní organizace, orgány sociální péče, odbory, pracovní inspekce a další orgány zaměstnanosti - být seznámeni se systémem předávání obětí do péče.

90. Aby mohly být s případnými obchodovanými osobami navázány kontakty na základě nezbytné důvěry, je třeba rozvinout systém aktivní práce s těmito osobami prostřednictvím drop-in center a zelených telefonních linek. Taková práce je o to důležitější, neboť výzkum naznačuje, že pouze omezený počet obchodovaných osob je orgány činnými v trestním řízení identifikován. Většina obchodovaných osob je identifikována pomocí aktivní práce nevládních organizací, místních úřadů, telefonních linek, prostřednictvím klientů, kolegů a jiných občanů.

91. Vzhledem k tomu, že existuje málo zkušeností s identifikací obchodovaných osob v jiných sektorech, než je sexuální průmysl, je nutné se zvláště zaměřit na informování a školení představitelů odborů, pracovních inspektorátů a dalších orgánů zaměstnanosti tak, aby i jejich pracovníci byli schopni řádně identifikovat obchodovanou osobu. Na

vývoj metod a informačních materiálů určených těm sektorům, ve kterých pravděpodobně k obchodování dochází, jako jsou práce v domácnosti, ve stavebnictví, v zemědělství a v oděvním průmyslu, by bylo vhodné vyčlenit zvláštní rozpočtovou položku.

92. Různé orgány (včetně orgánů činných v trestním řízení, pracovních úřadů, sociálních služeb, zdravotních a vzdělávacích agentur, sociálních pracovníků, horkých telefonních linek atd.) by měly spolupracovat a vyměňovat si informace směřující k identifikaci obchodovaných dětí a k včasné pomoci. Existuje-li podezření, že dítě je obětí obchodování, mělo by být dítě neprodleně předáno orgánu sociální péče o děti. Po umístění dítěte v bezpečném ubytovacím zařízení je třeba přistoupit k jeho identifikaci, poskytnout mu pomoc, a pokud je dítě doprovázeno dospělým, také vyhodnotit vztah mezi dítětem a doprovázející osobou. Tam, kde je věk obchodované osoby nejistý, protože neexistují příslušné dokumenty, nebo jsou doklady totožnosti falešné, avšak osoba uvádí, že je mladší 18 let, je třeba vycházet z domněnky, že obchodovaná osoba je nezletilá a jako s takovou s ní zacházet.

5.3 Doba na rozmyšlenou a statut pobytu¹⁸

93. Směrnice Rady, týkající se povolení k pobytu občanů třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi, nebo občanů třetích zemí, kteří byli předmětem úkonů umožňujících ilegální imigraci, avšak kteří spolupracují s příslušnými orgány, by měla být upravena o následující doplňující opatření:

Doba na rozmyšlenou

Existuje-li jakákoli indicie domnívat se, že se jedná o obchodovanou osobu, měla by této osobě být udělena doba na rozmyšlenou ne kratší než 3 měsíce. Účelem je umožnit obchodované osobě překonat (nebo alespoň začít překonávat) předchozí zkušenosti a neformálně se rozhodnout o svých možnostech, kterými jsou napomáhat v trestním řízení, připojit se k trestnímu řízení o náhradu škody, zapojit se do programu sociální péče

¹⁸ Viz. Důvodová zpráva č. 10.

a/nebo neprodleně se vrátit do země původu. Součástí doby na rozmyšlenou je i povinné předání obchodované osoby institucím poskytujícím pomoc. Úřadům pak tato doba na rozmyšlenou umožní řádnou identifikaci obchodované osoby a nalezení odpovědi na otázku, zda se skutečně jedná o oběť obchodování. V souvislosti s dobou na rozmyšlenou je třeba mít na paměti fakt, že z celé řady důvodů je přerušeni vazeb s kriminálními kruhy často postupným procesem, nikoli jednorázovým krokem. V případě dětí by měla existovat možnost prodloužení doby na rozmyšlenou.

Dočasné povolení k pobytu

Po skončení doby na rozmyšlenou by měla obchodovaná osoba mít nárok na dočasné povolení k pobytu na období nejméně 6 měsíců s možností prodloužení, a to na základě jednoho (nebo více) z následujících důvodů:¹⁹

- ochota obchodované osoby připojit se k trestnímu řízení a vystupovat jako svědek v trestní kauze;
- účast obchodované osoby v programu sociální pomoci, zaměřené na zařazení se do společnosti buď v zemi určení, nebo v zemi původu;
- účast obchodované osoby v civilně-právním sporu o náhradu škody;
- programy sociální pomoci by měly být otevřeny všem obchodovaným osobám bez ohledu na to, který z výše uvedených důvodů je základem pro udělení dočasného povolení k pobytu. Programy sociální pomoci by měly nabízet přístup na pracovní trh, zaškolení v určité profesi, vzdělávání a další služby směřující k tomu, aby obchodovaná osoba znovu získala kontrolu nad svým životem a byla schopna si zajistit přiměřenou budoucnost.

Povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu

Po skončení dočasného povolení k pobytu by se obchodovaná osoba měla kvalifikovat pro dlouhodobý nebo trvalý pobyt, a to na základě jednoho (nebo více) z následujících důvodů:

¹⁹ Tyto důvody kvalifikují jak k udělení dočasného povolení k pobytu, tak k jeho obnovení či prodloužení.

- úspěšné ukončení programu sociální pomoci a nalezení zaměstnání: ²⁰ v tomto případě by povolení k dočasnému pobytu mělo být přeměněno na pracovní povolení, a osoba by měla podléhat úpravám pro migrující pracovníky;
- humanitární důvody: ²¹ mezi kritéria patří riziko odplaty obchodované osobě či její rodině; riziko stíhání v zemi původu pro trestný čin související s obchodováním; výhledy na zařazení se do společnosti a na nezávislý, udržitelný a humánní život v zemi původu (včetně ohledu na riziko stigmatizace a diskriminace); dostupnost přiměřených, důvěrných a nestigmatizujících služeb sociální pomoci v zemi původu; a konečně přítomnost dětí. Vedle toho by žádosti měly být posuzovány ve světle zásady „nevydání“ a článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech, na základě které nesmí být nikdo vystaven nelidskému nebo ponižujícímu zacházení;
- azyl: obchodovaná osoba by měla mít právo žádat o a získat azyl v souladu s mezinárodními zákony o uprchlících. ²²

Rodinní příslušníci a děti obchodovaných osob

- existuje-li významný důvod se domnívat, že rodinní příslušníci obchodované osoby včetně dětí, by byli ve své domovské zemi vystaveni riziku, pak by tyto rodinní příslušníci měli mít nárok na dočasný nebo trvalý pobyt za stejných podmínek jako obchodovaná osoba;
- získá-li obchodovaná osoba dočasný nebo trvalý pobyt, má tato osoba mít nárok na sloučení rodiny s dětmi do 18 let a s manželem nebo manželkou, kteří by měli získat povolení k pobytu za stejných podmínek, jako obchodovaná osoba.

94. S cílem zajistit, aby nebyla obchodovaná osoba vrácena do situace, která ohrožuje její život, zdraví a osobní svobodu, a/nebo aby nebyla vystavena nelidskému a ponižujícímu zacházení, je nutné každé rozhodnutí o vystěhování nebo návratu obchodované osoby včetně dětí

²⁰ Včetně činnosti jako osoba samostatně výdělečně činná.

²¹ Protokol OSN o obchodování s lidmi, čl. 7.2; UNHCHR, zásada 11 „Obchodované osobě budou nabídnuty zákonné alternativy namísto repatriace v případech, kde je důvodné se domnívat, že repatriace by představovala závažné riziko pro bezpečnost této osoby nebo její rodiny“.

²² UNHCHR, pokyn číslo 1.6.

podložit vyhodnocením rizika. Nevládní organizace a další instituce, které poskytují pomoc obchodovaným osobám, by se na procesu vyhodnocení rizika měly aktivně podílet.

95. Obchodované děti by měly vždy získat povolení k dočasnému pobytu spolu se všemi souvisejícími právy tak, aby se jim dostalo přiměřené pomoci. Děti by měly být vráceny do země původu pouze na základě vyhodnocení rizik a jedině tehdy, pokud je návrat v nejlepším zájmu dítěte, pokud je bezpečný a proveden s příslušnou pomocí. Dosáhnou-li dospělosti, a není-li možno udělit jim další povolení k pobytu v souladu s podmínkami vnitrostátního práva (například za účelem zaměstnání či studia), je třeba přihlídnout k jejich zranitelnému postavení a umožnit jim zůstat v hostitelské zemi na základě humanitárních důvodů.
96. V případě dětí bez doprovodu je nutné učinit všechny nezbytné kroky k identifikaci a nalezení rodinných příslušníků. Po provedení vyhodnocení rizik a na základě pohovorů s dítětem je třeba přijmout opatření k sloučení dítěte s jeho rodinou v zemi původu nebo v cílové zemi, pokud je to v nejlepším zájmu dítěte. Ve všech případech by se mělo, s přihlídnutím k věku a zralosti dítěte, přihlížet k názorům dítěte, týkajícím se jeho návratu do původní rodiny.²³
97. Je nutné připravit řešení pro situace, kdy se skupina obchodovaných osob stane obětí obchodování ve své vlastní či jiné zemi, a kdy tato skupina potřebuje neprodlenou ochranu, avšak ani cílová země, ani jejich vlastní země není schopna či ochotna takovou ochranu poskytnout, například na základě dohody mezi členskými státy EU o nabídce pobytu určitému počtu obětí v takové situaci.

5.4 Sociální pomoc a vytváření standardů²⁴

98. Členské státy by měly vytvořit příslušné struktury pomoci obchodovaným osobám a jejich ochrany. Ty by měly minimálně obsahovat bezpečné a vhodné ubytování, poradenství, zdravotní péči, právní pomoc zdarma, vzdělávání, profesní přípravu a příležitost k zaměstnání. Všechny služby musí být poskytovány na dobrovolném

²³ UNHCHR, č. 8.4; 8.6.

²⁴ Viz. Důvodová zpráva č. 11.

a důvěrném základě, nediskriminujícím a neodsuzujícím způsobem a v souladu s celou řadou základních principů, odvozených od mezinárodních lidskoprávních norem, zejména se zásadou ohledu na soukromí, zásadou důvěrnosti, sebeurčení a svobody pohybu.

99. Členské státy by měly mít na paměti důležitost různorodosti poskytovatelů služeb, pracujících s obchodovanými osobami, včetně nevládního sektoru, a měly by přiměřeným způsobem podporovat tyto poskytovatele, spolupracovat s nimi a včasným a transparentním způsobem je financovat. Smlouvy o spolupráci mezi státními a nestátními organizacemi by pak měly vymezit role jednotlivých aktérů.
100. Organizace poskytující služby obchodovaným osobám by měly nabízet multidisciplinární služby pomoci a individuálních řešení pomocí profesionálních pracovníků, kteří jsou vzděláni mimo jiné i v oblasti kroskulturálních pracovních metod, které jsou citlivé k genderu. Doporučuje se pracovat s tlumočníky a znalci místních kultur a podporovat svépomocné organizace a skupiny.
101. Poskytovatelé služeb pro obchodované osoby by měli vytvářet standardy založené na jasných a měřitelných ukazatelích k pravidelnému monitorování a hodnocení kvality a vhodnosti služeb a jejich poskytování. EU by měla podporovat rozvoj takových standardů a mezinárodní spolupráci mezi těmito poskytovateli služeb.
102. Specializované služby by měly být poskytovány obchodovaným dětem k zohlednění jejich specifických potřeb včetně lingvistických, kulturních, a k ochraně jejich práv. Sem patří mezi jiným přiměřené ubytování nejlépe v rodinném prostředí (například náhradní rodinná péče nebo rezidenční řešení určené dětem s přiměřenou pomocí dospělých); specializované psychosociální služby atd. Starší děti by neměly být považovány za *de facto* dospělé a umístovány v přijímacích střediscích bez dospělé péče. Pokud je nalezeno obchodované dítě, je třeba mu přidělit opatrovníka – podle okolností dočasně²⁵ či trvale – co

²⁵ Opatrovník by měl být ustaven alespoň dočasně, dokud nedojde k nalezení rodičů a zajištění bezpečného návratu dítěte k rodičům.

nejdříve tak, aby byly chráněny nejlepší zájmy dítěte po dobu celého procesu pomoci a ochrany.²⁶

5.5 Ochrana svědků a nakládání s obchodovanými osobami ze strany justičních orgánů

103. Je třeba zajistit, aby Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení bylo plně aplikováno na oběti obchodování bez ohledu na jejich právní postavení v dotčeném členském státě.²⁷

104. Evropská komise by měla zahájit iniciativu na přípravu právně závazného instrumentu EU, který by definoval postavení obchodovaných obětí v trestním řízení. Měla by se přitom opřít o Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení. Nástroj by měl obsahovat širokou definici, vztahující se na všechny obchodované osoby včetně dětí jako na oběti trestných činů bez ohledu na stupeň jejich účasti v trestním řízení, a měl by se vztahovat na obchodované osoby v době před, během, a po trestním řízení.

105. V rámci uvažovaného instrumentu by měla být navržena doporučení k následujícím aspektům:

Právo na respekt:

Sem patří potřeba nakládání s obchodovanou osobou jako obětí trestného činu, mající určitá práva, a nikoli jako s pachatelem, nelegálním migrantem, prostitutkou či morálně pochybnou osobou. Úcta k obchodovaným osobám by měla být základem všech úkonů.

Právo na informaci a poradu:

Toto právo zahrnuje bezodkladný přístup k organizacím poskytujícím pomoc, jakož i přístup překladatelským službám a právnímu poradenství zdarma. Obchodovaným osobám je žádoucí podat jasné a přesné informace o možnostech dalšího postupu, který je jim k dispozici, včetně spolupráce

²⁶ Je nutné činit rozdíl mezi právem dětské oběti na právní zastoupení a potřebou, aby někdo jednal v nejlepším zájmu dítěte během celého procesu. Specifická role opatrovníka je definována v dokumentu UNICEF *Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in South-Eastern Europe*, část 3.2, str. 5.

²⁷ Čl. 7 Rámcového rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi výslovně odkazuje k některým článkům Rámcového rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení.

s policií, a o důsledcích těchto možností včetně programů pomoci a ochrany obětí a svědků. Úplné informace by měly být osobám podávány ve všech fázích zároveň se zajištěním přístupu k poradenským službám a s poskytnutím dostatečného času na rozmyšlenou. Děti by měly být informovány způsobem pro ně srozumitelným.

Právo na soukromí:

Obchodované osoby mají právo na soukromí a na úctu k svému soukromému a rodinnému životu.²⁸ Obchodované osoby jsou často stigmatizovány ve svých společenstvích nebo jinde, pokud se informace o jejich zkušenosti dostanou na veřejnost. Navíc zveřejnění osobních informací o obchodovaných osobách zvyšuje bezpečnostní rizika jejich a jejich rodin. Státy by měly zajistit, aby bylo soukromí chráněno opatřeními, mezi která patří nezveřejňování jmen obchodovaných osob a soudních řízení médií a mechanismy pro sběr a sdílení informací o obchodovaných osobách mezi různými orgány.

Právo na ochranu:

Podle článků 2 a 3 Evropské úmluvy o lidských právech mají členské státy pozitivní povinnost chránit jednotlivce. Ochrana obchodovaných osob by měla být založena na individuálním vyhodnocení rizik a potřeb. Ochrana by měla být poskytována na základě konzultací s obchodovanou osobou. Praktické formy ochrany jsou obvykle účinnější, levnější a méně invazivní než plnohodnotný program na ochranu svědků. U dětí bez doprovodu musí být ustaven opatrovník, který dohlídí na nejlepší zájmy dítěte a zajišťuje jeho přiměřenou ochranu.

Výsledky a vyšetřování:

Je třeba přijmout pravidla pro nekonfrontační, neodsuzující vyšetřovací techniky, které zohledňují práva obchodovaných osob a jejich statut oběti. V případě dětí je třeba přijmout postupy citlivé jejich potřebám.

Soudní řízení:

Je třeba přijmout postupy na ochranu obchodovaných osob a jejich soukromí včetně opatření pro podání svědectví bez konfrontace s obžalovaným, kupříkladu videozáznamem, omezení křížového výslechu

²⁸ Článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

o minulém sexuálním životě a zákazu zveřejnění osobních údajů médií. Tato opatření by měla obsahovat též postupy přizpůsobené potřebám a právům obchodovaných dětí.

Právo na náhradu škody: ²⁹

Právo na náhradu škody by mělo být uplatňováno jak v trestněprávním, tak v civilním řízení, jakož i v rámci státních programů odškodnění, a mělo by pokrývat nejenom újmu, kterou obchodovaná osoba utrpěla jako oběť, ale také ztrátu výdělku, který by tato osoba obdržela, pokud by dostávala za prováděné nucené práce řádně zapláceno. Státy by měly zavést taková opatření, která v praxi umožňují, aby mohly obchodované osoby nárokovat náhradu škody, tj. například přístup k právní pomoci a zajišťování výnosu z trestné činnosti.

106. Členské státy by měly přijmout taková opatření, kterými by se zajistilo, aby obchodované osoby včetně dětí nebyly zadržovány, obviňovány nebo stíhány pro porušení imigračních zákonů a nebo pro činnosti, kterých se účastnily v přímé souvislosti se situací obchodované osoby.

107. V souladu s článkem 23 Úmluvy o nadnárodním organizovaném zločinu (trestní postih pro bránění spravedlnosti) je třeba zvážit zavedení skutkové podstaty zastrašování svědka.

5.6 Návrat a sociální integrace

108. Členské státy by měly nastavit přiměřené procesy a postupy pro návrat obětí, které by přihlížely k soukromí, bezpečnosti, důstojnosti a zdraví obchodovaných osob. Tyto postupy by měly být vytvářeny v partnerství s nevládními organizacemi, mezinárodními organizacemi a popřípadě zastupitelskými úřady a konzuláty, například tam, kde jde i o vydání dokladů totožnosti. Tyto postupy by měly být vydány ve formě protokolů k návratu obchodovaných osob, a měly by se vztahovat na všechny dotčené orgány a úřady. V protokolech by měly být řešeny minimálně tyto záležitosti: bezodkladný návrat osoby na základě jejího přání; poskytnutí informací obchodované osobě o příslušných postupech; informace o platné legislativě vztahující se na obchodované

²⁹ Detailnější informace k otázce náhrady škody viz. kapitola 6.5 a Důvodová zpráva č. 15.

osoby v jejich domovských zemích, a o dostupných krátkodobých a dlouhodobých programech sociální pomoci; vyhodnocení rizika týkajícího se bezpečnosti obchodované osoby a jejích dětí a členů rodiny během návratu a po něm; ochrana soukromí obchodované osoby; důvěrnost informací o obchodované osobě; záruka toho, že skutečnost, že se jedná o obchodovanou osobu, nebude zmiňována v příslušných dokumentech (jako například vyznačení v pase); obstarání řádných dokladů totožnosti; poskytnutí základních potřeb během cesty.

109. Ve spolupráci se zeměmi původu a v partnerství s místními nevládními organizacemi by členské státy měly rozvíjet dobrovolné a bezpečné programy návratu do zemí původu tak, aby bylo zajištěno, že obchodované osoby budou mít zajištěn přístup ke krátkodobým a dlouhodobým programům sociální pomoci, které jim poskytnou základní péči a zabezpečení, umožní jim nalézt zdroj obživy, zabrání opětovné viktimizaci a sníží riziko znovuobchodování. Nevládní organizace, které poskytují tyto služby, by měly být přiměřeně financovány s tím, že je třeba rozvíjet spolupráci mezi těmito nevládními organizacemi a jinými složkami občanské společnosti v zemích původu, tranzitu a určení.³⁰
110. Nedílnou součástí politiky spolupráce³¹ by se měl stát i rozvoj krátkodobých a dlouhodobých programů sociální pomoci.
111. Programy návratu a sociální pomoci by měly mít za cíl posílení obchodovaných osob a jejich vybavení příslušnými dovednostmi, a dále pak integraci do společnosti³², přičemž vybavení příslušnými dovednostmi se rozumí proces, pomocí kterého rozvíjí jedinec svou schopnost být nezávislý, rozhodovat sám o sobě a získat kontrolu nad svým životem.
112. Programy návratu a sociální pomoci by měly spočívat na následujících zásadách: dobrovolnost; ochrana soukromí a bezpečnosti;³³ přísná ochrana důvěrnosti vztahu mezi poskytovatelem služeb

³⁰ BD, část 15; UNHCHR, pokyn č. 11 a 12.

³¹ Haagská deklarace, III., 3.4.

³² BD, část 15.

³³ Haagská deklarace, III., 3.4.

a obchodovanou osobou; zabránění stigmatizaci; svoboda pohybu obchodovaných osob; ³⁴ zacházení s obchodovanými osobami ohleduplným, neodsuzujícím a nemoralizujícím způsobem; plné zohlednění potřeb, názorů a obav obchodovaných osob. Dalšími součástmi těchto programů by mělo být individuální zhodnocení potřeb; vyřízení povolení a dokumentů pro dotčenou osobu; odpovídající ubytování; zdravotní péče; psychologická pomoc; právní poradenství; pomoc při nalezení způsobu obživy; a podpora sebeorganizování.

113. Členské státy by měly mít za povinnost provádět individuální hodnocení rizik před návratem nebo vystěhováním obchodované osoby, včetně dětí, do její domovské země. Vyhodnocení rizik by mělo brát v úvahu následující faktory: odplatu zločineckých skupin na obchodované osobě nebo její rodině; schopnost a ochotu orgánů v zemi původu poskytnout obchodované osobě ochranu před možným násilím nebo zavražďováním; sociální postavení obchodované osoby po návratu; riziko, že obchodovaná osoba bude zatčena, zadržena nebo stíhána orgány v zemi původu za trestné činy související s její situací oběti obchodování, jako jsou prostituce, užití nebo držení zfalšovaných dokumentů nebo nezákonné opuštění země; dostupnost lékařské, právní a psychologické pomoci; a možnost dlouhodobého a udržitelného zaměstnání. Nevládní organizace a další subjekty pracující s obchodovanými osobami, by měly mít právo vyjadřovat se k výše uvedeným aspektům, a jejich postoje by měly být brány v úvahu při rozhodování o návratu nebo vystěhování obchodovaných osob.

114. V případě dětí by měly vzniknout zvláštní programy poskytující přiměřenou fyzickou, psychologickou, právní a vzdělávací pomoc, ubytování a zdravotní péči. ³⁵ Děti by měly být vráceny do zemí původu výhradně po provedení vyhodnocení rizik a pouze tehdy, je-li návrat v nejlepším zájmu dítěte, je-li bezpečný, a proveden s náležitou asistencí.

³⁴ UNHCHR, pokyn č. 1.5.

³⁵ UNHCHR, pokyn č. 8.7; UN TrafProt čl. 6.4.

Kapitola 6. Strategie orgánů činných v trestním řízení

6.3 Prioritizace, specializace, koordinace a spolupráce

115. Nezbytné organizační a strukturální změny, jakož i přiměřené vzdělání a výcvik určených pracovníků, by měly zajistit potřebnou specializaci orgánů činných v trestním řízení. V tomto procesu by měl klíčovou roli sehrát CEPOL. Je třeba zavést nové typy specializace, nové pracovní metody s novými partnery – jako jsou organizace zabývající se kontrolou pracovních podmínek a finančním vyšetřováním v souvislosti s nezákonnou prací – k vyhledání případů nucených prací v jiných sektorech, než je sexuální průmysl.
116. Specializace a výcvik by měly brát zvláštní ohled na potřeby dětí, na které je třeba nahlížet jako na zvláštní kategorii a věnovat jim zvláštní pozornost.
117. Boj proti obchodování s lidmi musí být jasně označen za prioritu orgánů činných v trestním řízení, kterému je třeba věnovat příslušné lidské a finanční zdroje. Vymezená procentuální složka dostupných zdrojů by měla být opakovaně vyčleňována na boj s obchodováním s lidmi. U nižších složek policie je třeba příslušníky motivovat k zájmu o případy obchodování s lidmi.
118. Dále je třeba rozvíjet proaktivní vyšetřovací techniky, které vycházejí ze zpravodajských informací, a nespolehají pouze na výpovědi svědků. Na druhé straně přístup vycházející ze zpravodajských informací by neměl být zástěrkou pro zanedbání povinnosti chránit obchodované osoby a pomáhat jim.
119. V současné době není Europol efektivně využíván. Znamená to, že je zde nedostatek v oblasti výměny informací, vytváření a fungování společných vyšetřovacích týmů a v možnosti, aby orgány činné v trestním řízení využívaly informací shromážděných v jiných členských státech. Tento nedostatek je třeba řešit. Vedle toho je potřeba, aby Europol i členské státy byly přiměřeně personálně i finančně zajištěny.

120. Finanční motivace, kupříkladu financování z evropských zdrojů, by měly sloužit k tomu, aby členské státy pravidelně spolupracovaly s evropskými institucemi, jako jsou Europol nebo Eurojust.

6.4 Protikorupční strategie

121. Nedílnou součástí politických opatření k prevenci a potírání obchodování s lidmi by měly být i protikorupční strategie. Účinná politika pro boj s korupcí musí být založena na multidisciplinárním a integrovaném přístupu a musí se zaměřit na samotné příčiny korupce. Strategie by měly být jak preventivní, tak represivní, a měly by být dostatečně flexibilní tak, aby mohly být aplikovány v různých sektorech (veřejných i soukromých) a v různých situacích.

6.5 Praní peněz, zajišťování majetku, finanční vyšetřování

122. Evropská legislativa by měla jasně vymezit, že obchodování s lidmi je predikativním trestným činem pro praní peněz, a že výnosy z obchodování jsou předmětem nástrojů proti praní peněz.

123. Členské státy by měly přijmout jasný závazek a příslušná opatření k identifikaci a vysledování výnosů z obchodování s lidmi. Tyto výnosy by měly podléhat propadnutí a jiným opatřením, jako jsou zmrazení a zabavení.

124. Odsouzeným pachatelům trestné činnosti obchodování s lidmi by měl být zabaven takový majetek nebo takové finanční zdroje, které jsou neúměrné jejich současnému nebo minulému známému legálnímu příjmu, pokud nejsou tito pachatelé schopni uspokojivým způsobem původ takového majetku vysvětlit.

125. Zabavené výnosy z trestné činnosti by měly být využity ku prospěchu obětí obchodování. Je třeba zvážit založení kompenzačního fondu pro oběti obchodování s tím, že do tohoto fondu by byla vložena zabavená aktiva, a fond by mohl sloužit jako zdroj všeobecného odškodnění obětí trestné činnosti.

6.6 Odškodnění obětí

126. Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení by mělo být přehodnoceno³⁶, a v nezbytných místech pozměněno s přihlédnutím na odškodnění obchodovaným osobám.
127. Opatření a ustanovení, umožňující obchodovaným osobám získat odškodnění jak v rámci občanského, tak trestního řízení, a/nebo prostřednictvím státních programů odškodnění, by měla obsahovat i právo na právní poradu a pomoc zdarma a na odklad vystěhování po dobu probíhajícího řízení.
128. Obchodované osoby je nutno považovat za „oběti závažné trestné činnosti proti osobě“³⁷, a za „kvalifikované oběti trestné činnosti“, a měly by mít přístup k programům odškodnění pro oběti násilných a úmyslných trestných činů.
129. Součástí koncepce odškodnění by mělo být i využití evropských nástrojů k vysledování, zmrazení, zabavení a propadnutí výnosů z obchodování s lidmi, a/nebo věcí, ve které byly tyto výnosy přeměněny. Tyto výnosy by měly být především využity pro účely odškodnění obchodovaným osobám.
130. Je třeba vytvořit příslušné instrumenty a postupy odškodnění, jako jsou kupříkladu státní fondy nebo evropský fond pro odškodnění obchodovaných osob (občanů EU, rezidentů ve státech EU a občanů třetích zemí), s cílem zajistit rovnou a účinnou náhradu obchodovaným osobám. Mechanismus příspěvků do případného evropského fondu by měl být založen na příspěvcích členských států (kupříkladu jako procento výnosů z obchodování zajištěných v trestním řízení).
131. Na nejvyšší politické úrovni je třeba zahájit o této otázce diskusi – včetně dialogu s relevantními třetími zeměmi - jejímž cílem je identifikovat potřeby a priority a podpořit vznik evropského legislativního nástroje i postupné sbližování vnitrostátních legislativ.

³⁶ Proces přehodnocení byl již zahájen. Nicméně je stále možné upřít zvýšenou pozornost v rámci probíhající diskuse na obchodované osoby.

³⁷ BD, část 13., šestá odrážka.

Kapitola 1. Východiska a metodologie

1.1 Bruselská deklarace

Ve dnech 18. – 20. září 2002 se na Evropské konferenci o prevenci a boji proti obchodování s lidmi – globální výzva pro 21. století – sešlo více než tisíc účastníků z členských států EU, z přístupujících a kandidátských zemí, ze třetích zemí, jakož i z mezinárodních, mezivládních a nevládních organizací (IOs, IGOs, NGOs) a institucí Evropské unie. Bruselská deklarace o prevenci a boji proti obchodování s lidmi je konečným výstupem konference. Třebaže byla přijata mimo struktury institucionálního rozhodování EU, stala se tato Deklarace dalším důležitým milníkem v boji proti obchodování s lidmi. Evropská komise vyhlásila svůj záměr využít Bruselskou deklaraci (BD) jako hlavní východisko pro svou další práci. 8. května 2003 přijala Rada EU své Závěry k Bruselské deklaraci.³⁸ Také Evropský parlament odkazuje na Bruselskou deklaraci v řadě dokumentů.³⁹

Cílem Deklarace je posílit rozvoj evropské a mezinárodní spolupráce, konkrétních opatření, standardů, a zavedených postupů a mechanismů. Deklaraci se dostalo široké podpory ze strany účastníků konference. Doporučení č. 2 bruselské Deklarace uvádí, že „na evropské úrovni by měla Evropská komise iniciovat vznik expertní skupiny sestávající ze zástupců vlád, mezivládních a nevládních organizací, mezinárodních orgánů, výzkumníků, soukromého sektoru, jako například z dopravního odvětví a z dalších zainteresovaných stran.“

³⁸ Úřední věstník EU, řada C 137, 12. 6. 2003 str. 1.

³⁹ Rezoluce společného parlamentního shromáždění ACP-EU (země ACP: Afrika, Karibské a pacifické státy) ze dne 15. října 2003 v Římě, o právech dětí a zejména o dětských žoldácích, Úřední věstník C 26, 29. 1. 2004, str. 17, zejména str. 18, 25; Rezoluce Evropského parlamentu o pokrocích v roce 2002 v oblasti svobody, bezpečnosti a justice (články 2 a 39 Smlouvy EU), Úřední věstník 62 E, 11. 3. 2004 str. 176, zejména str. 178. Dále stanovisko Výboru regionů ke „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě s ohledem na jednání Evropské rady Thessaloniki k rozvoji společné politiky v oblasti nelegálního přistěhovalectví, pašování lidí a obchodování s lidmi, vnějších hranic a návratu nelegálních rezidentů“, Úřední věstník 23, 27. 1. 2004, str. 33.

1.2 Založení a mise Expertní skupiny pro obchodování s lidmi

Dne 25. března 2003 přijala Komise Rozhodnutí, kterým se zakládá poradní skupina, jež vešla ve známost jako Expertní skupina pro obchodování s lidmi (dále jen „Expertní skupina“).⁴⁰ Rozhodnutím z 27. srpna 2003 jmenovala Komise členy Expertní skupiny.⁴¹ Rozhodnutí vytýčilo základní rámec činnosti Expertní skupiny takto: Komise může konzultovat Expertní skupinu v jakékoliv věci týkající se obchodování s lidmi. Expertní skupina připraví a vydá stanoviska a zprávy na žádost Komise, a/nebo ze své vlastní iniciativy, a bude se přitom opírat o doporučení Bruselské deklarace. Zejména zpráva Expertní skupiny, vycházející z doporučení Bruselské deklarace, by měla sloužit Komisi k přípravě dalších konkrétních návrhů na evropské úrovni. Záměrem Komise je naopak vydat Sdělení o obchodování s lidmi v 1. polovině roku 2005.

1.3 Pracovní metoda

Mezi zářím roku 2003 a listopadem 2004 se Expertní skupina sešla jedenáctkrát.⁴² Při svém prvním zasedání zvolila Expertní skupina paní Marian Wiers svou předsedkyní a paní Hanu Šnajdovou a pana Marka Marca Gramegnu místopředsedy.

Expertní skupina se rozhodla vytvořit následující pracovní skupiny, které by odpovídaly struktuře Bruselské deklarace, jakož i konkrétní odbornosti a zájmům jednotlivých členů: prevence, ochrana a pomoc obětem, policejní a soudní spolupráce. Následně pak byla většina zasedání Expertní skupiny rozdělena na jednání plenární a jednání pracovních skupin. Pravidelné zprávy pracovních skupin zajistily stejnou úroveň informovanosti na plenární úrovni.

⁴⁰ Úřední věstník L 79, 26. 3. 2003, str. 25.

⁴¹ Úřední věstník C 205, 30. 8. 2003, str. 3. Podrobnosti o profesní kvalifikaci členů lze nalézt na http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_trafficking_expert_group_en.htm.

⁴² 29. – 30. září 2003, 12. – 13. listopadu 2003, 12. – 13. ledna 2004, 23. – 24. února 2004, 5. – 6. dubna 2004, 17. – 19. května 2004, 28. – 29. června 2004, 26. – 27. července 2004, 13. – 14. září 2004, 25. – 27. října a 29. – 30. listopadu 2004.

Podle článku 7 Rozhodnutí Komise z 25. března 2003 si Expertní skupina přizvala na svá zasedání dne 23. února, 18. května 2004 a 28. června 2004 další odborníky,⁴³ kteří měli vystoupit v rámci své odbornosti ke konkrétním otázkám vzhledem k tomu, že jejich profesní odbornost a vybavenost nabízí informace, jež nejsou veřejně dostupné.

Návrh první verze této zprávy byl dokončen v září 2004 a diskutován 26. října 2004 s větším počtem odborníků na jednání v rámci Workshopu k obchodování s lidmi pod záštitou Fóra EU pro prevenci organizovaného zločinu. Návrh zprávy byl také umístěn na webové stránky komise tak, aby jej mohl připomínkovat větší počet zúčastněných stran. Poslední jednání proběhlo 27. října 2004, kdy byla příprava zprávy uzavřena ve světle jednání Workshopu a dalších doručených připomínek. 30. listopadu 2004 přijala Expertní skupina zprávu v konečném znění, a 20. prosince předložila Expertní skupina zprávu komisi.

V souladu s mandátem vydávat stanoviska i na základě vlastní iniciativy ve smyslu článku 2 odst. 2 Rozhodnutí Komise z 25. března 2003 přijala skupina tato tři stanoviska:

- době na rozmyšlenou a o povoleních k pobytu pro oběti obchodování s lidmi;
- opatření Rady Evropy vytvořit monitorovací mechanismy ve smyslu Úmluvy o boji proti obchodování s lidmi;
- obchodování s lidmi v kontextu přípravy nového víceletého programu v oblasti svobody, bezpečnosti a justice v rámci agendy Tampere II.⁴⁴

1.4 Zpráva

V souladu s mandátem Expertní skupiny by měla zpráva přispět k rozvoji dalších opatření pro co nejučinnější implementaci Bruselské

⁴³ Pan Roger Plant, Mezinárodní organizace práce; paní Ruth Morgan Thomas, Síť projektů k sexuálnímu vykořisťování; pan Piero Luigi Vigna, *Procura Nazionale Antimafia*; pan Steve Harvey, Europol; prof. Gert Vermeulen, Mezinárodní výzkumný institut trestněprávní politiky při Ghenské univerzitě; pan Gerard Stoudman, Ženevské centrum pro bezpečnostní politiku.

⁴⁴ Stanoviska lze nalézt v příloze k této zprávě a na webových stránkách Komise (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_trafficking_expert_group_en.htm)

deklarace na úrovni EU i v rámci členských států. Cílem zprávy je naznačit způsoby posílení opatření EU proti obchodování s lidmi, a je-li to vhodné, zahájit nové iniciativy, programy a aktivity. Bruselská deklarace je přitom však chápána jako „platforma“, nikoli jako „zed“. Zpráva bere ohled na další prostředky a zdroje, a těží z nového vývoje a poznatků v jednotlivých oblastech.

S přihlédnutím k současnému vývoji na mezinárodní i evropské úrovni kopíruje zpráva strukturu Bruselské deklarace, a sestává ze tří hlavních částí, které se zaměřují na prevenci, pomoc a ochranu obětí a aspekty trestněprávní. Poslední jmenovaný aspekt nepokrývá pouze otázku policejní a soudní spolupráce, ale také otázky prioritizace, specializace, koordinace a spolupráce v oblasti policejní, jakož i v oblasti hmotného práva trestního a trestního řízení. Význam některých principů, zejména nezbytnosti lidskoprávního přístupu a zohlednění specifických potřeb dětí, byl zdůrazněn v jednotlivých kapitolách, ale též zmiňován v rámci celé zprávy a všech jejích částí. Otázka dětí nebyla pojednána ve zvláštním oddíle v každé kapitole, namísto toho prolíná ohled na práva dětí celou zprávu.

Obchodování s lidmi je nahlíženo ve smyslu definice obsažené v Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi, který je doplňkem Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a v Rámcovém rozhodnutí Rady 2002/629/JHA z 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi.⁴⁵ Přesto měla Expertní skupina za to, že je potřeba blíže zkoumat některé prvky Definice, jenž mohou stále potřebovat vyjasnit ve světle různých přístupů k obchodování s lidmi. Navíc je třeba zdůraznit, že k obchodování může docházet také uvnitř národních hranic a bez zapojení skupin organizovaného zločinu.

Expertní skupina si je plně vědoma skutečnosti, že o mnohých otázkách, kterých se zpráva dotýká, je možno říci mnohem více. Někdo se může kupříkladu domnívat, že se zpráva měla zaměřit detailněji na různé podoby a projevy obchodování, avšak s ohledem na časová omezení nebylo možno přistupovat ke zprávě encyklopedicky. Expertní skupina se tudíž rozhodla soustředit se na identifikaci klíčových otázek, priorit, možných

⁴⁵ Úřední věstník L 203, 1. 8. 2003, str. 1 Rámcové rozhodnutí se netýká obchodování s lidmi za účelem odejmutí orgánů.

bílých míst na evropské úrovni i úrovni států, a na relevantní doporučení. Celá řada konkrétních návrhů, která jsou navázána na tato doporučení, je rozpracována v důvodových zprávách. Tyto dokumenty navíc poskytují více informací k doporučením, obsaženým v hlavní části zprávy. Důvodové zprávy by měly být chápány a čteny ve spojení s odpovídajícími částmi hlavní zprávy.

Ze stejných důvodů se Expertní skupina zaměřila na vývoj v EU a jejích členských státech. Přitom však měla plně na paměti širší záběr a dopad obchodování s osobami na třetí země včetně dalších evropských států. S ohledem na mandát Expertní skupiny, jakož i na časová omezení, se Expertní skupina rozhodla zabývat třetími zeměmi pouze v konkrétním světle politických, legislativních, finančních a operativních prostředků a nástrojů EU a jejích členských států. Přesto je Expertní skupina pevně přesvědčena, že závěry zprávy mají hodnotu, která jde nad rámec kontextu EU, a která dává směr i budoucímu úsilí proti obchodování, které zahrnuje i ochranu práv dotčených skupin, a které zavádí spolupráci přes hranice EU. Expertní skupina se také domnívá, že zpráva by mohla sloužit jako základ pro přípravu dalších politických opatření, jakož i pro doporučení k monitorování jejich implementace.

Kapitola 2. Obchodování s lidmi: definice a kontext

2.1 Definice obchodování s lidmi

Až do nedávné doby byl jedním z hlavních problémů řešení otázky obchodování s lidmi nedostatek shody na mezinárodní úrovni k otázce definice obchodování. Navíc existovala nejasnost v rozdílu mezi obchodováním, pašováním a nelegální migrací. Tyto problémy řeší do velké míry na mezinárodní úrovni Protokol OSN o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (dále jen „Protokol OSN o obchodování“). Protokol obsahuje celosvětově uznávanou definici.⁴⁶

Protokol nabízí jasnou definici obchodování s lidmi. Definice obsažená v článku 3 (a), obsahuje 3 odlišné, ale vzájemně propojené prvky: zjednání, dopravení, ukrývání, zadržování nebo vydání

1. zjednání, dopravení, ukrývání, zadržování nebo vydání osoby;
2. užitím násilí, pohrůžky násilí nebo lstí, anebo zneužitím moci nebo jeho omylu, nebo poskytnutím či obdržením plateb nebo výhod za účelem dosažení souhlasu osoby, mající kontrolu nad jinou osobou;
3. pro účely vykořisťování prostitucí jiných nebo jinými formami sexuálního vykořisťování, nucených prací nebo služeb, otroctví, praktik podobných otroctví, nevolnictví, nebo odebírání orgánů.

Článek 3 (b) uvádí, že souhlas oběti obchodování se zamýšleným vykořisťováním je nerelevantní, pokud byl použit kterýkoliv z výše uvedených prostředků, zatímco článek 3 (c) říká, že zjednání, dopravení, ukrývání, zadržování nebo vydání za účelem vykořisťování je považováno za „obchodování s lidmi“ i tehdy, jestliže není přítomen kterýkoliv z výše uvedených prostředků, což znamená, že prvek donucování nemusí být přítomen proto, aby bylo dítě považováno za obchodované.

⁴⁶ Z definice obsažené v Protokolu OSN o obchodování vychází Rámcové rozhodnutí Rady z 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi. Diskuse o vztahu a rozdílech mezi Protokolem OSN o obchodování a Rámcovým rozhodnutím viz. Příloha 1.

I když se na první pohled definice jeví srozumitelná, je v praxi její použití problematické a vyvolává celou řadu otázek.

Znak pohybu a rozdíl mezi obchodováním a pašováním

Co se týče pohybu obětí, dělá Úmluva jasný rozdíl mezi obchodováním s lidmi a pašováním migrantů, které podléhá jinému Protokolu, kterým se doplňuje výše uvedená Úmluva.⁴⁷

Účelem pašování je nelegální překročení hranic, zatímco účelem obchodování je vykořisťování obchodované osoby. Jinými slovy u pašování jde primárně o ochranu států proti nelegálním migrantům, zatímco u obchodování jde primárně o ochranu jednotlivce proti vykořisťování a zneužití. Rozlišujícím kritériem mezi pašováním a obchodováním je tudíž existence oběti, tj. osoby, jejíž individuální práva byla dotčena. Trestný čin pašování naopak jako takový nepoškozuje individuální práva, ale politické zájmy státu, jehož hranice jsou překročeny. Pašované osoby jsou však samy často obětmi porušování lidských práv, například práva na život.⁴⁸

Ještě problematičtější je ta skutečnost, že v okamžiku pohybu oběti je často nejasné, zda se jedná o osobu obchodovanou nebo pašovanou. Ani oběti samy, ani pohraniční úředníci nemusejí znát konečný účel, pro který je osoba převážena, ani vlastní podmínky, ve kterých se bude nacházet. Navíc prvek pohybu podle Protokolu OSN o obchodování nevyžaduje pohyb přes hranici, k obchodování může docházet interně uvnitř jednotlivých zemí.

Není překvapivé, že jednotlivé státy ve snaze ochránit hranice mají tendenci zaměřovat se na přepravu a pohyb přes hranice podle uváděné definice, a snaží se potírat obchodování zavedením restriktivnějších imigračních pravidel a režimů pohraniční kontroly. To je samo o sobě problematické, neboť v okamžiku přepravy, pohybu nebo překročení hranic není pravděpodobně jasný účel, pro který k tomuto pohybu dochází. Osoba

⁴⁷ Článek 3 a) Protokolu proti pašování migrantů po zemi, moři a vzduchem, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu: „snaha získat přímo či nepřímo finanční nebo jiný hmotný prospěch z nelegálního vstupu osoby na území státu, jehož není daná osoba občanem ani trvalým rezidentem“.

⁴⁸ Za posledních 12 měsíců bylo zjištěno mnoho případů, kdy došlo k úmrtí migrantů udušením v přepravních kontejnerech nebo ve vlacích, utopením při cestě lodí nebo přímo zabitím pašeráky s cílem vyhnout se policejní akci.

se často může pohybovat mezi různými lidmi a v celé řadě různých situací. Lidé vstupují do cizích zemí legálně, ale k jejich obchodování může dojít až následně.⁴⁹ Teprve v tomto okamžiku, kdy začne být osoba vykořisťována, se stává jasné, že došlo k obchodování. Až do té doby může mít pohyb i jiné (legitimní nebo nelegitimní) důvody.

Zaměřit se výhradně nebo příliš na prvek pohybu je problematické také tehdy, kdy jde o nucené práce, nebo podmínky podobné otroctví. Nedávný výzkum MOP hodnotil, proč se migranti dostávají do situace nucených prací. Výzkum prokázal, že ne ve všech případech došlo k obchodování obětí tradičním způsobem (tj. prostřednictvím převozu a sítě mezinárodních zprostředkovatelů atd.), v některých případech vstoupili migranti jinými cestami, a teprve později skončili v podmínkách nucených prací či otroctví. Byli kupříkladu pašováni do země, nebo vstoupili jako legální migranti, a teprve na druhé straně hranice byli nalákáni do situace nucené práce.

Z výše uvedeného vyplývají dvě otázky: za prvé, jak se tyto pracovníci dostali do dané situace, když nebyli dříve obchodováni? V souvislosti s právní interpretací článku 3 (a) Protokolu o obchodování je jakékoli dopravení, ukrytí, nebo vydání osob atd. – kupříkladu přeprava pracovníka z místa ubytování na pracoviště, nebo jeho přijetí za účelem vykořisťování v podmínkách nucených prací nebo služeb⁵⁰ – považována za obchodování. A za druhé, k čemu slouží Protokol o obchodování, jestliže zdánlivě rozlišuje mezi nucenými pracovníky pouze na základě znaku pohybu, ukrytí atd.? Je jasné, že takové rozlišení je velmi problematické, zvažujeme-li politická opatření, jejichž cílem je bránit buď obchodování, nebo nuceným pracím, nebo službám.

Konečně pak přílišné zaměření se na prvek pohybu, a tudíž na hraniční kontroly, i když je pochopitelné, vedlo k restriktivním omezením na hranicích i pro osoby, jež by se jinak mohly svobodně pohybovat, a vedlo též k zmatení pojmů obchodování, pašování a nelegální imigrace. Pro

⁴⁹ Kupříkladu jednotlivci mohou vstupovat legálně jako manželé, manželky, studenti, turisté nebo pracovníci v domácnosti, a teprve později se stát předmětem nucených prací nebo otročských podmínek. V takových případech se stávají nelegálními teprve ve chvíli, kdy se dostávají mimo kontrolu manžela nebo zaměstnavatele.

⁵⁰ Pojem "nucená práce nebo služby" je zde užíván v souvislosti s neutrálním stanoviskem Expertní skupiny v otázce, zda poskytování sexuálních služeb je možno považovat za práci.

mnoho migrantů se „obchodování“ jeví jako protimigrační opatření, které omezuje, nikoli napomáhá ochraně jejich práv.

Znak donucování

Druhým prvkem či znakem je přítomnost donucení, lsti, zneužití pravomoci nebo jiná forma zneužití. Hned na začátku je nezbytné zmínit, že otázka souhlasu je irelevantní, hovoříme-li o obchodování s dětmi; článek 3 (c) uvádí, že k obchodování s dětmi dochází, i když zde není přítomen prvek donucování tak, jak o něm hovoří ustanovení odstavce 3 (a) Protokolu.

Prvek donucování znamená, že abychom mohli hovořit o obchodování, musí zde být takový výsledek, který představuje nucenou práci nebo služby včetně nucených sexuálních služeb⁵¹, otroctví nebo praktiky podobné otroctví. Pro většinu účelů nucených prací, otroctví nebo praktik podobných otroctví uvedených v Protokolu není tento dodatečný znak definice nezbytný. Základní charakteristikou otroctví je, že „zbavuje osoby jejich svobody pohybu a schopnosti rozhodovat sama o sobě, jakož i mnoha dalších základních svobod“.⁵² To znamená, že otroctví, praktiky otroctví podobné a nucená práce v sobě vždy obsahují prvek nepřítomnosti souhlasu – povahou jejich podmínek je to, že jedinec k nim nemohl dát legálně souhlas. Avšak prvek donucení ve vlastní definici je užitečný v tom, že zdůrazňuje výsledek v podobě nucených prací či otroctví, a tak je odlišuje od nepříjemných škodlivých a vykořisťujících pracovních podmínek.⁵³ Zvláště ve vztahu k účelu „vykořisťování prostitucí jiných nebo jiné formy sexuálního vykořisťování“ je znak donucování v rámci definice zvláště užitečný, protože naznačuje, že právě podmínka donucení

⁵¹ Kterými se rozumí vykořisťování prostitucí jiných nebo jiné formy sexuálního vykořisťování za použití kteréhokoli z donucovacích prostředků uvedených v článku 3 (a) Protokolu.

⁵² UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/--, str. 9 čl. (1) Úmluvy o otroctví z roku 1926 definuje otroctví jako „postavení osoby, nad kterou je uplatňována některá nebo všechny formy moci, které se váží na vlastnická práva“ „nucená práce“ je definována jako „jakákoliv práce nebo služba, která je vynucována na osobě pod hrozbou trestu, a kterou daná osoba nevykonává dobrovolně“ (čl. 2 (1) Úmluvy MOP č. 29 o nucené práci z roku 1930).

⁵³ Toto samo o sobě však neřeší otázku, kde z pohledu trestněprávního leží hranice mezi extrémně špatnými pracovními podmínkami, které je možno řešit podle pracovního práva, a podmínkami, které se kvalifikují jako „vykořisťování“ ve smyslu definice obchodování, a které spadají do oblasti trestněprávní.

vede k tomu, že daná situace spadá do rámce Protokolu o obchodování, a že nejde jenom o samotnou práci či službu.⁵⁴

V mnoha konkrétních případech může však prvek donucení, obsažený v definici, působit nejasnosti, neboť se může zdát, že pracovníci svůj souhlas dali, avšak ve skutečnosti se jedná o nucené práce nebo praktiky podobné otroctví. V takové situaci se mohou někteří domnívat, že se nejedná u těchto osob o obchodování. V tomto kontextu je třeba zamyslet se nad otázkou souhlasu. Zvažujeme-li relevantnost skutečného nebo zdánlivého souhlasu, docházíme k následujícím závěrům. Za prvé, svobodné rozhodnutí ve formě svobodně daného souhlasu znamená, že zároveň existuje reálná možnost takový souhlas nedat, a/nebo, přesněji řečeno, odmítnout úkon, který by oběť provedla či tolerovala. Otázka, zda rozhodnutí bylo či nebylo svobodné, musí být položena a zodpovězena s ohledem na každý jednotlivý úkon. Za druhé, souhlas oběti musel být dán ke všem relevantním okolnostem každého úkonu. Reálný souhlas je možný a právně uznatelný pouze tehdy, jsou-li všechny relevantní faktory známy, a zároveň dotčená osoba rozhoduje o udělení souhlasu svobodně. Za třetí, důvody, pro které je souhlas odmítnut, nejsou význačné a závisí zcela na rozhodnutí dotčené osoby, zda tyto důvody sdělí či nesdělí třetí straně.

Z výše uvedeného vyplývá, že i když osoba souhlasí s migrací s tím, že bude cestovat s falešnými dokumenty, a že se bude podílet na prostituci či nelegální práci v zahraničí, neznamená to, že tato osoba souhlasila s vykořisťováním, nucenou prací v podmínkách podobných otroctví, a to včetně sexuálního průmyslu, I tato osoba se tudíž může následně stát obětí obchodování. V tomto kontextu je důležité poznamenat, že znak podvodu, lsti nebo zneužití moci či tísně, nebo závislosti znamená, že k obchodování může dojít i bez užití (fyzické) síly. To se odráží i v *Travaux Preparatoires*⁵⁵, kde se uvádí, že „odkaz na zneužití postavení či zranitelnost je třeba chápat jako odkaz na jakoukoliv situaci, ve které dotčená osoba nemá žádnou jinou reálnou a přijatelnou alternativu než strpět zneužívání“. Dále je důležité mít na paměti, že klam se může vztahovat jak k povaze práce či

⁵⁴ Totéž platí pro účel „odnětí orgánů“ v definici Protokolu o obchodování. Odnětí nebo transplantace orgánů není svou povahou donucovací, avšak stává se obchodováním, pouze pokud je donucovací prostředek použit (plus ještě podmínka pohybu).

⁵⁵ Vysvětlující komentář (*Travaux Preparatoires*) (a/55/383/Add.1/Addendum) najdeme na <http://www.odccp.org/crime-cicp-convention-documents.html>.

služeb, které budou prováděny, tak k podmínkám, za kterých bude osoba nucena poskytovat tyto služby či práci.

S ohledem na účel „vykořisťování prostitucí jiných nebo jiné formy sexuálního vykořisťování“ je nezbytné uvést, že jak Protokol OSN o obchodování s lidmi, tak Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti obchodování s lidmi jasně rozlišují mezi obchodováním a prostitucí jako takovou.⁵⁶ Třebaže Protokol výslovně zmiňuje vykořisťování prostitucí jiných a jiné formy sexuálního vykořisťování, jako jeden z účelů, ani jeden z dokumentů však nezaujímá konkrétní pozitivní či negativní stanovisko k (dobrovolné, nevynucené) prostituci dospělých jako takové, a ponechává na členských státech, jak prostituci řeší ve svých vnitrostátních právních úpravách. Na základě takového řešení pak různé právní systémy bez ohledu na to, zda (nevynucenou) prostituci dospělých nekriminalizují, legalizují, regulují nebo tolerují, jakož i systémy, které kriminalizují vykořisťování prostitucí, prostitutky, nebo užívání jejich služeb, jsou v souladu s danými dokumenty. Otázka definice obchodování musí být tedy oddělena od otázek politického a/nebo právního náhledu na prostituci, který je zaujímán v souvislosti s problémem obchodování s lidmi.⁵⁷

Falešný rozdíl mezi nevinnou a „vinnou“ obětí

Dalším problémem, který vzniká při přílišném důrazu na aspekt pohybu a donucení (tj. na procesy, kterými se osoba dostává do situace nucených prací nebo otroctví), namísto důrazu na samotný výsledek ve formě nucené práce či otroctví, je, že může nevhodně vést k nesprávnému rozlišení mezi údajnou „nevinnou“ a „vinnou“ obětí. Tento problém je zvláště viditelný ve vztahu k obchodování za účelem nucené prostituce a jiných forem sexuálního vykořisťování, avšak platí pro všechny

⁵⁶ V případě Protokolu OSN o obchodování byly pojmy „vykořisťování prostitucí jiných“ a „sexuální vykořisťování“ záměrně ponechány bez jasné definice tak, aby jednotlivé státy mohly Protokol ratifikovat bez ohledu na svou vnitřní právní úpravu týkající se prostituce. Vysvětlující komentář k Protokolu OSN uvádí, že „*Travaux Préparatoire* naznačují, že Protokol se zabývá vykořisťováním prostitucí jiných a jinými formami sexuálního vykořisťování pouze v kontextu obchodování s lidmi. Pojmy „vykořisťování prostitucí jiných“ a „sexuální vykořisťování“ nejsou v Protokolu definovány, čímž není dotčeno, jakým způsobem signatářské země pojmají prostituci ve svých vnitrostátních právních úpravách“.

⁵⁷ Také Expertní skupina zaujímá tento přístup, neboť vychází z toho, že existují různé (právní a společenské) postoje k prostituci, avšak sama žádný přístup nezaujímá.

obchodované nelegální migranty.⁵⁸ Běžně se rozlišuje v tomto kontextu mezi „nevinnou“ nebo „skutečnou“ obětí a „vinnou“ obětí, což naznačuje, že druhá uvedená skupina nemá nárok na ochranu proti praktikám nucených prací či otroctví, neboť zacházení, kterému jsou tyto oběti vystaveny, je důsledkem jejich vlastní chyby.⁵⁹ „Nevinné či skutečné oběti“ jsou podle tohoto rozlišení ty osoby, které mohou prokázat, že byly přinuceny stát se prostitutkami, zatímco ty „vinné“ jsou ty, které se prostituovaly již dříve, věděly, že opět budou a/nebo byly připraveny v tom pokračovat i bez donucení. V této interpretaci je znak donucení falešně chápán jako znak vztahující se výlučně na způsob, kterým se žena dostane k prostituci (tedy jako výsledek donucení nebo výsledek jejího vlastního rozhodnutí), a nikoli jako omezující či otrocké podmínky, v kterých se žena následně ocitá.⁶⁰

Výsledkem tohoto rozlišení je, že v mnoha případech, namísto, aby byl obžalován pachatel, je to oběť, která musí dokazovat svou „nevinost“, čímž dochází k přenesení těžiště z činů obchodníka na morální kvality oběti. V praxi to pak vytváří závažnou překážku pro obchodované ženy – bez ohledu na to, zda byly či nebyly dříve prostitutkami – vystoupit a působit jako svědci. Dalším důsledkem obchodování s prostitutkami je, že v mnoha případech nedochází ke stíhání pachatelů násilí a zneužívání prostitutek, neboť takové zneužívání je často chápáno jako přirozený důsledek její ochoty být prostitutkou, tj. jako její vlastní chyba.⁶¹ Toto rozlišení je tudíž nejen v rozporu s Protokolem OSN o obchodování, ale též vážně narušuje boj proti nucené práci a podmínkám podobným otroctví v sexuálním průmyslu. V důsledku výše popsaných problémů nepovažuje celá řada osob, podílejících se na prostituci, včetně obchodovaných osob, takto nastavený rámec boje proti obchodování za užitečný v potírání násilí a zneužívání v sexuálním průmyslu, a za užitečný pro ochranu lidských práv.

⁵⁸ Tato analýza platí v menší míře i pro celou řadu podmínek nucené práce, kde údajně chybí nezbytná „nevinná oběť“, neboť zde byl dán souhlas k nelegálnímu přechodu hranic, k pašování a k práci ve vykořisťujících podmínkách, avšak nikoliv v podmínkách nucené práce. Viz. například migrující sběrači srdcovek ve Velké Británii anebo migrující čínští dělníci ve Francii.

⁵⁹ Není bez důvodu, že typická obhajoba obchodníků s lidmi spočívá v tom, že dotčená žena věděla, co bude dělat, nebo to očekávala, a na základě této obhajoby předpokládají beztrčnost.

⁶⁰ Viz. též výše uvedený komentář k otázce souhlasu.

⁶¹ Viz. též například Doeza, J., „Choice in Prostitution“, in *Conference Book: Changing Faces of Prostitution*, League of Finnish Feminists, Helsinki, 1996.

Nucená práce a vykořisťování v otrockých podmínkách jako klíčové znaky

Výše uvedená analýza vede k otázce po účelu Protokolu o obchodování. V kontextu obchodování neexistuje jako taková potřeba stíhat zjednání, dopravení, ukrývání, zadržování nebo vydání osoby. Třebaže tyto činy mohou samy o sobě podléhat jiným trestním sankcím (například porušení imigračních zákonů), jedná se o trestné činy proti státu, nikoliv proti jednotlivci.

Podobně také čin donucení, násilí, lsti atd. sám o sobě nevyžaduje trestní postih v rámci kontextu obchodování. Mnoho činů násilí nebo donucení bude samo o sobě představovat jasně vymezené skutkové podstaty v rámci vnitrostátního práva (kupř. znásilnění, ublížení na těle, krádež, podvod) jako jednotlivé trestné činy, bez aspektu nucené práce nebo otroctví. Tyto skutkové podstaty nijak kontext obchodování s lidmi nerozšiřují.

Pouze, jsou-li účelem⁶² či výsledkem tyto dva prvky, nucené práce nebo otrocké vykořisťování, včetně nucené prostituce a jiných nucených forem sexuálních vykořisťování, stávají se tyto znaky Protokolu o obchodování relevantními. Klíčovým prvkem Protokolu o obchodování je tudíž výsledek ve formě nucené práce, nebo podmínek podobných otroctví, do čehož spadají nucené práce a služby, včetně nucené prostituce a jiných nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví a nevolnictví. Právě tato porušení lidských práv jednotlivce se snaží Protokol o obchodování řešit. Přestože je v některých případech obtížné určit, zda dané podmínky jsou pouze nelegální a extrémně vykořisťující, ale nejedná se ještě o nucenou práci či služby, otroctví, praktiky podobné otroctví nebo nevolnictví, existuje bohatá historie mezinárodního práva, standardů a výkladů těchto pojmů, o kterou se lze opřít, a která může poskytnout dostatečnou jistotu v oblasti trestního práva a postihů.

Je žádoucí si všimnout celé škály znaků, které jsou obsaženy v nucené práci či službách (včetně nucených sexuálních služeb), otroctví,

⁶² Ačkoli je podle definice obsažené v Protokolu účelem obchodování vykořisťování prostitucí jiných, nucená práce atd., je jeho konečným cílem finanční obohacení. Tato záležitost bude řešena v kapitole 6.4.

v praktikách podobných otroctví a nevolnictví. Třebaže existují jasné mezinárodní normy, většina práce právních norem a zásahů v oblasti obchodování se převážně zaměřuje na obchodování za účelem vykořisťování prostitutek nebo jiných forem sexuálního vykořisťování. Teprve nedávno se pozornost obrátila i k obchodování za účelem všech forem nucených prací či služeb včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví nebo nevolnictví, které jsou zcela zřejmě též obsahem předmětné definice.⁶³

Znak pohybu a znak násilí je třeba spatřovat v kontextu úkonů, které umožňují nucené práce a služby, včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví nebo nevolnictví. Bez tohoto konečného výstupu, přestože může docházet k jiným porušením lidských práv podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva, mohou být tyto znaky předmětem jiných mezinárodních úmluv a úprav, a samy o sobě nepředstavují obchodování a nespádají do Protokolu o obchodování. Ta porušení lidských práv, o jejichž řešení Protokol o obchodování usiluje, jsou nucené práce a služby, včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví nebo nevolnictví, a nikoli nelegální migrace či pašování lidí, nebo formy násilí či donucování či pouhé vykořisťující pracovní podmínky. Výklady Protokolu o obchodování, které se zaměřují na proces, kterým se osoba stane vykořisťovanou, a nikoli na samotné konečné vykořisťování za nucených podmínek, kterému je tato osoba vystavena, jsou svojí povahou chybné a omezené. Pojem obchodování je podstatnou měrou nedostatečný, pokud se zaměřuje výhradně na proces, kterým se osoba dostává do situace vykořisťování, avšak nezabývá se užitím nucené práce či služeb včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví nebo nevolnictvím jako takovými tam, kde mu nepředcházely jiné znaky uvedené v definici. Z hlediska lidskoprávního neexistuje důvod rozlišovat mezi nucenou prací a službami „nelegálních migrantů“, „pašovaných osob“ nebo „obětí obchodování“. K účinnému boji s obchodováním je třeba, aby se příslušná opatření zaměřila na nucenou práci a služby včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví bez ohledu na to, jak se lidé do těchto podmínek dostali, a nikoli jen na mechanismy obchodování jako takového.⁶⁴ Státy by měly

⁶³ Kupř. zvláště dokument MOP „Special Action Programme to Combat Forced Labour.“

⁶⁴ Tím ovšem nechceme říci, že by tyto mechanismy měly být zcela ignorovány v souvislosti s potíráním nucených prací a otroctví.

postihovat jakoukoliv formu vykořisťování lidí v podmínkách nucené práce, otroctví a podmínkách podobných otroctví, v souladu s významnými úmluvami o lidských právech, které zapovídají užití nucené práce, otroctví, nevolnictví atd.⁶⁵

Budou-li taková opatření uplatňována, zabrání se současným nejasnostem v definici obchodování, tedy otázkám, zda se jedná o případ pašování či obchodování, nebo zda se jedná o případ obchodování či nucené práce, zda oběť údajně souhlasila s podmínkami nucené práce či otroctví, a konečně, zda je oběť považována za „nevinnou“ nebo „vinnou“. Ty se stanou nadbytečnými. Budou-li se politici soustřeďovat primárně na aspekt nucené práce nebo otroctví, bude Protokol o obchodování schopen překonat současné definiční i praktické obtíže, a bude schopen stát se nástrojem účinného boje porušování lidských práv cestou obchodování s lidmi.

Lidskoprávní aspekt

Bruselská deklarace, jako ostatní relevantní mezinárodní či evropské dokumenty, zohledňuje dopad obchodování s lidmi na lidská práva. Přestože existuje shoda v tom, že obchodování s lidmi má negativní dopad na lidská práva obětí, a přestože znaky obsažené v definici jasně představují porušení lidských práv⁶⁶, není obchodování s lidmi jako takové výslovně charakterizováno jako porušení lidských práv⁶⁷.

Ve smyslu úvodních ustanovení Protokolu OSN o obchodování je třeba přijmout rozsáhlý mezinárodní přístup, který bude obsahovat opatření „k ochraně obětí obchodování včetně ochrany jejich mezinárodně uznávaných lidských práv“. Článek 2 Protokolu uvádí, že účelem je „chránit oběti obchodování a pomáhat jim, a to při zachování plné úcty k jejich lidským právům“. V roce 2002 vysoký komisař OSN pro lidská práva (UNHCHR) vydal „Doporučené zásady a pokyny k lidským právům a obchodování s lidmi“. První zásada požaduje, aby „lidská práva obchodovaných osob byla centrem úsilí k prevenci a potírání obchodování

⁶⁵ Totéž se týká odnímání orgánů za použití některého z donucovacích prostředků, jak je vymezuje odst. 3 (a) Protokolu.

⁶⁶ Kupříkladu za účelem nucených prací, otroctví a nevolnictví.

⁶⁷ Jako porušení lidských práv je však uznán účel obchodování, zejména pokud jsou jím nucené práce, otroctví, praktiky otroctví podobné a nevolnictví.

s lidmi a k ochraně, pomoci a nápravě poskytované obětem“. Pokyn č. 1 uvádí, že „porušování lidských práv je jak příčinou, tak důsledkem obchodování s lidmi“.

Deklarace o obchodování s lidmi Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) z roku 2002 uvádí, že obchodování představuje „zásadní porušení důstojnosti a práv lidských bytostí“.

Článek 5 (3) Charty základních práv EU říká: „Obchodování s lidmi je zakázáno“. Úvodní ustanovení č. 3 Rámcového rozhodnutí o obchodování s lidmi zdůrazňuje, že „obchodování s lidmi představuje vážné porušení základních lidských práv.“ Tamtéž se dále uvádí, že „důstojnost a lidská práva obětí musí být za všech okolností respektována.“

Všechna tato vyjádření⁶⁸ odrážejí poněkud tradiční pojetí lidských práv. Toto pojetí předpokládá, že pouze státy mohou porušit základní (lidská nebo občanská) práva. Toto pojetí odpovídá tradičnímu účelu ústav a chart základních lidských práv chránit občany proti porušování jejich práv veřejnou mocí.

Nedávno vzniklý jiný pohled na základní práva má za to, že také soukromé strany mohou zbavit člověka reálné možnosti požívat svá občanská či lidská práva. Ten stát, který nepřijme příslušná opatření k řádné ochraně proti takovému zbavení, se tudíž dopouští (nepřímo) porušení lidských práv postižených osob. Obchodování s lidmi je založeno na tom, že je s těmito lidmi nakládáno jako se soukromým majetkem, nebo dokonce zbožím, a dochází přitom ke zbavení možnosti požívat svých ústavou zaručených práv. Zásadním způsobem obchodování tudíž porušuje lidskou důstojnost a právo na sebeurčení. V důsledku toho pak ten stát, který odmítá příslušným způsobem předcházet tomuto jevu a potírat jej, se dopouští porušení lidských práv obchodovaných osob.

⁶⁸ Výjimkou je zde Haagská ministerská deklarace, která výslovně říká, že „obchodování se ženami představuje zjevné porušení lidských práv žen“, za které nesou hlavní odpovědnost členské státy. (Haagská ministerská deklarace k Evropským pravidlům pro účinná opatření k prevenci a boji s obchodováním se ženami za účelem sexuálního vykořisťování, Ministerská konference za předsednictví EU, Haag, 24. – 26. dubna 1997). Také Zpráva USA o obchodování s lidmi z roku 2004 na str. 10 explicitně říká: „Obchodování s lidmi je porušením lidských práv. Obchodování s lidmi zásadním způsobem porušuje všeobecné lidské právo na život, svobodu a volnost ve všech svých formách.“

Jinou otázkou je, co přesně má tedy stát činit, aby plnil své lidskoprávní závazky, plynoucí z ústavy či mezinárodních dokumentů. K této otázce se podrobněji vrátíme v kapitole 3.2. S ohledem na definici obchodování s lidmi však vzniká další, důležitější otázka: je třeba považovat dopad na lidská práva za nezbytný znak definice? Expertní skupina nepochybuje o tom, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně, a že každé opatření proti obchodování s lidmi musí vycházet ze zásady, že obchodování s lidmi obsahuje jako ústřední a primární znak také prvek dopadu na lidská práva. S ohledem na děti to pak znamená, že musí být plně zohledněny zásady a ustanovení obsažené v Úmluvě OSN o právech dítěte.

Doporučení

1. Všechny členské státy EU by měly ratifikovat a implementovat Protokol OSN o obchodování s lidmi.
2. Třebaže k obchodování s lidmi dochází často přes hranice států a se zapojením organizovaného zločinu, stává se, že k obchodování dochází také uvnitř hranic jedné země a bez účasti organizovaného zločinu. Členské státy by tudíž měly zajistit, aby byly stejně postihovány všechny formy obchodování bez ohledu na aspekt přeshraniční a účast organizovaného zločinu.
3. Ačkoli – pokud je známo – podstatná část obchodování se týká žen a dětí, a pozornost byla v této oblasti převážně soustředěna na obchod za účelem sexuálního obtěžování a vykořisťování, jsou ženy, muži i děti obchodováni za účelem různé formy nucených prací. Státy by měly zajistit, aby právní úprava a opatření proti obchodování postihovaly všechny formy obchodování žen, mužů a dětí.
4. Pro účely této zprávy, kterými je nastavení všeobecné a soudržné politiky EU proti obchodování, by měla definice brát ohled na všechna relevantní hlediska, zejména na hledisko dopadu na lidská práva. V tomto kontextu je třeba obchodování s lidmi definovat jako složitý jev, kterým je porušována vůle a právo na sebeurčení obchodované osoby, a kterým je poškozována její lidská důstojnost. S ohledem na děti je třeba zvážit zvláštní ochranná opatření.

5. Z pohledu otázky lidských práv je hlavním úkolem potírat používání nucených prací nebo služeb včetně nucených sexuálních služeb, otroctví, praktik podobných otroctví, nevolnictví atd. Doporučujeme tudíž, aby státy postihovaly přiměřeně každé vykořisťování lidí v podmínkách nucených či otrockých prací bez ohledu na to, zda k němu dochází v souvislosti s obchodovanou osobou, pašovanou osobou, nelegálním migrantem a nebo zákonným rezidentem.
6. Při aplikaci Protokolu o obchodování s lidmi by se členské státy měly zaměřit na konečný výsledek, kterým jsou nucené práce a služby, otroctví a praktiky podobné otroctví – které jsou již svou povahou nucené – spíše než na prvek pohybu či donucování, které jsou jakousi přípravou na tento výsledek, a na rozdíl od činů, které jsou trestně postižitelné nebo jsou porušením lidských práv.

2.2 Současná situace ⁶⁹

V nedávné době dosáhla OSN významného pokroku na celosvětové úrovni, a to zejména díky přijetí Úmluvy proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a souvisejícího Protokolu k prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi. Avšak některé z „nových“ a většina „starých“ členských zemí EU Protokol OSN ještě neratifikovala.⁷⁰

Na úrovni EU bylo hlavním milníkem přijetí Rámcového rozhodnutí k boji proti obchodování s lidmi⁷¹ ze dne 19. července 2002, jehož cílem je aproximace trestního práva členských států, a dále Směrnice o dočasném povolení k pobytu pro oběti obchodování, které spolupracují s úřady⁷² a – s ohledem na některé aspekty obchodování s lidmi – také Rámcového

⁶⁹ Detailní popis současné situace viz. Důvodová zpráva č. 2.

⁷⁰ K 10. prosinci 2004 ratifikovaly: Belgie, Dánsko, Francie, Portugalsko, Španělsko, Švédsko, Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko (zdroj: webová stránka Úřadu OSN pro drogy a trestnou činnost – UNODC).

⁷¹ Úřední věstník L. 203, 1. 8. 2002, str. 1.

⁷² Směrnice o povolení k pobytu vydané občanům třetích zemí, které se staly oběťmi obchodování s lidmi, nebo občanům třetích zemí, které se staly subjektem kroků k usnadnění ilegální imigrace, a kteří spolupracují s příslušnými úřady, dokument Rady 14994/03 MIGR 101.

rozhodnutí z 22. prosince 2003 o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii.⁷³

V evropské společnosti hraje klíčovou úlohu také „sociální dialog“ mezi sociálními partnery, zaměstnavateli a odborovými organizacemi. Tato skutečnost se odráží ve sdělení Komise z 12. srpna 2004 nazvané „Partnerstvím ke změně v rozšířené Evropě - Posilování evropského sociálního dialogu“, a má dopad na politiku proti obchodování s lidmi EU.⁷⁴

Přestože existuje celá řada platných politických deklamací i právně závazných dokumentů, nejsou tyto účelně nebo plně implementovány. Navíc je třeba přijmout i další opatření.

Zároveň představuje situace, ve které je třeba činit na evropské úrovni další kroky, zajímavé možnosti. Mezi nedávné zásadní změny patří rozšíření EU o 10 zemí střední a východní Evropy; předpokládaná nová Ústava EU; narůstající význam, který je připisován oblasti justice a vnitra v rámci finančního výhledu EU na období 2007 – 2013;⁷⁵ Haagský program, který přijala Evropská rada na svém zasedání v Bruselu dne 4. a 5. listopadu 2004⁷⁶, a kterým zhodnotila situaci v návaznosti na závěry Evropské Rady z Tampere v roce 1999; a konečně iniciativa Rady Evropy k evropské Úmluvě o obchodování s lidmi (přípravných jednání se účastní všechny členské státy EU a Komise), která byla zahájena v návaznosti na platnou legislativu EU/EC, a která by na druhé straně mohla mít dopad na budoucí vývoj v Evropské unii.

Expertní skupina u vědomí tohoto vývoje vydala tři odborná stanoviska v roce 2004. Zejména stanovisko k Tampere II., třebaže bylo připraveno s přihlédnutím k vyjednávání o Haagském programu, je třeba chápat v širším kontextu a s ohledem na plán, který je vyžadován na rok 2005 Haagským programem v souvislosti s rozvojem společných standardů,

⁷³ Úřední věstník L. 13, 20. 1. 2004, str. 44.

⁷⁴ Více: http://europa.eu.int/somm/employment_social/soc-dial/social/index_en.htm.

⁷⁵ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, „Budování společné budoucnosti, politické výzvy a rozpočtové prostředky v rozšířené Unii 2007 – 2013“, COM (2004) 101 final/2, 26. 2. 2004; Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu, „Oblast svobody, bezpečnosti a justice: Vyhodnocení programu z Tampere a budoucí orientace“, COM (2004) 401, 2. 6. 2004.

⁷⁶ Dokument Rady 14292/04 CONCL 3 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EN.pdf>).

osvědčených praktik a mechanismů k prevenci a boji proti obchodování s lidmi.⁷⁷

Třebaže je obchodování s lidmi výslovně zmíněno v připravované Ústavě⁷⁸, je tomu převážně v kontextu boje proti nelegální migraci. Je však třeba mít na paměti, že klíčovým znakem obchodování je vykořisťování obchodované osoby nucenou prací, nikoli otázka, zda tato osoba nelegálně překročila hranice. Také Sdělení z Tampere tím, že hovoří o „usilovnějším boji proti obchodování s lidmi a přijetí účinných opatření k návratu a readmisi“⁷⁹ ve stejné větě, může navozovat dojem, že obchodované osoby jsou především ilegální migranti, kteří by se měli hlavně vrátit do země původu. Vycházíme z toho, že toto nebylo záměrem Komise, a doporučujeme přijetí takového znění ve sděleních a jiných politických dokumentech, které jednoznačně odrazí závazek Komise přijmout holistický a integrovaný přístup založený na lidských právech, jehož cílem je potírat vykořisťování lidí v podmínkách nucené práce či otroctví, a nikoli (ilegální) migraci.

V kontextu finančních výhledů EU a v souvislosti s narůstající důležitostí oblastí spravedlnosti a vnitra připomíná Expertní skupina, že tato situace nabízí příležitost získat finanční podporu nejenom pro vybrané inovativní projekty v oblasti obchodování, ale také pro trvalé řešení poskytující ochranu a pomoc obchodovaným osobám, jakož i pro rozšíření policejních kapacit, zaměřených na pachatele této trestné činnosti. Zatímco v předchozím období byla dávána přednost inovativním metodám a formám, v následujícím období bude důraz kladen na konsolidaci organizace, struktur a mechanismů, které se prokázaly jako užitečné, avšak které nemohou nadále existovat bez finanční podpory EU. Účinné přidělování finančních prostředků je podmíněno spoluprací a koordinací mezi jednotlivými dárci.

⁷⁷ Kapitola III. 1.7.1 Haagského programu.

⁷⁸ Úmluva, kterou se zakládá Ústava pro Evropu, obsažená v dokumentu CIG 87/2/04 z 29. října 2004, zejména články II – 5, III – 168 (2)(d), III – 172 (1).

⁷⁹ COM (2004) 401, 2. 6. 2004, str. 10.

Doporučení

7. Situace v EU v roce 2004 nabízí příležitosti k politickému a finančnímu posílení prevence i boje s obchodováním s lidmi. S ohledem na finanční výhled 2007 – 2013 apeluje expertní skupina na Radu EU a na Evropskou komisi – jakož i na členské státy na vnitrostátní úrovni – aby přidělily přiměřené zdroje na prevenci a potírání a obchodování s lidmi a na poskytování přiměřených náhrad obchodovaným osobám. Zejména na druhé uvedené je třeba zaměřit pozornost a přidělit neziskovým organizacím dostatečné zdroje na pomoc obětem. Bez ohledu na relevantnost členských zemí EU je třeba věnovat pozornost mimoevropským zemím původu.
8. Financování by nemělo směřovat pouze k jednotlivým projektům, ale mělo by být zaměřeno i na dlouhodobou udržitelnou podporu organizací, struktur a mechanismů, které byly za poslední roky úspěšně nastartovány, a které se projevily jako užitečné, avšak které by nemohly přežít bez finanční podpory EU. Je třeba tedy najít přiměřenou rovnováhu mezi dlouhodobým strukturálním financováním a financováním projektů tak, aby byl dán dostatečný prostor novým a inovativním počínům.
9. Politické dokumenty, jako jsou závěry Evropské rady a sdělení Komise, by měly jasně zdůrazňovat, že obchodování s lidmi není primárně otázkou imigrační, ale je též otázkou lidských práv a otázkou trestně právní, a měly být dále zdůraznit záměr EU přijmout holistický a integrovaný přístup vycházející z lidských práv, jehož cílem je potírat vykořisťování lidí v podmínkách nucených prací nebo otroctví.

Kapitola 3. Řídící zásady a průřezová témata

3.1 Úvod

Tato kapitola se zabývá celou řadou průřezových otázek. Vzhledem k tomu, že Expertní skupina považuje otázku integrace lidskoprávního pohledu za klíčovou pro jakékoli politické opatření k boji proti obchodování, otvíráme tuto kapitolu diskusí o významu lidskoprávního přístupu, jeho znacích a důsledcích. S ohledem na komplikovanost daného jevu a propojenost různých faktorů, které podmiňují a udržují obchodování s lidmi, je třeba zaujmout holistický a integrovaný přístup. Tento přístup obsahuje celou řadu prvků. Za prvé: v souladu s lidskoprávním přístupem je třeba, aby se opatření zaměřila stejnou měrou na strategie péče o oběti, jako na strategie represivní. Prvním krokem by mělo být řešení nerovnováhy mezi pozorností věnovanou represivním opatřením a pozorností věnovanou péči o obchodované osoby. Při uplatňování represivních strategií je navíc třeba dbát na to, aby byly uplatňovány s náležitou opatrností, neboť v opačném případě může represe vést k nezamýšleným a nežádoucím vedlejším účinkům včetně zvýšené náchylnosti k obchodování. Za druhé: a to souvisí s posledně uvedeným, holistický a integrovaný přístup vyžaduje pohled naklíčové příčiny, zejména na vztah mezi migrací, pracovněprávní politikou a obchodováním. Za třetí: holistický přístup vyžaduje aktivitu na různých úrovních – místní, státní, regionální a mezinárodní – a v různých oblastech včetně trestního práva, pracovního práva, přistěhovaleckých zákonů, migrační politiky, rozvoje spolupráce atd. Cílem by mělo být vytvoření integrované politiky jdoucí napříč různými úrovněmi a oblastmi. K dosažení tohoto cíle je nezbytná úzká spolupráce mezi všemi aktéry včetně organizací občanské společnosti, jakými jsou odborové svazy a nevládní organizace.

Vedle výše uvedených znaků se v této kapitole zaměříme též na důležitost sběru dat jako nezbytného základu pro jakoukoliv strategii, a dále na otázku výměny informací a ochrany údajů. Zvláště otázka ochrany údajů vyžaduje zvýšenou pozornost jak z lidskoprávního hlediska – právo na soukromí –, tak ve světle velmi reálných rizik, která vznikají obchodovaným osobám v důsledku nedostatečné ochrany dat a jejich zneužití.

Konečně je pozornost věnována otázce dětí, neboť děti mají zvláštní právní statut, odlišný od dospělých, a mají také specifické potřeby a vyšší zranitelnost. V souladu s lidskoprávním přístupem je však třeba mít na paměti, že děti jsou nejen oběťmi potřebujícími ochranu, ale jsou též nositeli práv.

Poslední úvodní poznámka se týká jazyka a terminologie, a to zejména pojmu „oběť“. Ačkoliv Expertní skupina zdůrazňuje, že obchodované osoby jsou oběťmi závažné trestné činnosti, a že jejich lidská práva jsou porušována, sdílí Skupina zároveň určité pochybnosti spojené s užitím slova „oběť“ vzhledem k důrazu tohoto slova na zranitelnost, pasivitu a bezmocnost, který neumožňuje rozpoznat důstojnost, odvahu, cíle a volby dotčených jednotlivců. Proto je slovo „oběť“ výlučně používáno v přímém vztahu ke statutu obchodovaných osob jako obětí trestné činnosti a porušování lidských práv. V ostatních případech užíváme pojem „obchodovaná osoba“, což je v souladu s mezinárodními lidskoprávními dokumenty, jako je dokument UNHCHR „Doporučené zásady a pokyny k lidským právům a obchodování s lidmi“.⁸⁰ Avšak i tam, kde používáme pojem „oběť“, nelze danou osobu s tímto pojmem beze zbytku identifikovat jako s obětí trestné činnosti, která může být jakýmkoli způsobem ponižována.

3.2 Lidská práva jako zásadní otázka⁸¹

Bruselská deklarace konstatuje, že obchodování s lidmi představuje závažné porušení lidských práv a volá po lidskoprávním přístupu k obchodování. Vezmeme-li v úvahu neoddělitelné spojení mezi prevencí a potíráním obchodování s lidmi a ochranou lidských práv obchodovaných lidí, máme zato, že integrace lidskoprávního přístupu je klíčová pro správnou analýzu tohoto jevu a pro nastavení účinné reakce na ni. Integrací v tomto smyslu rozumíme to, že lidskoprávní ohled by měl být součástí každé strategie, každého opatření a každé politiky k potírání obchodování s lidmi.

⁸⁰ Vysoký komisař OSN pro lidská práva (UNHCHR), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, New York a Ženeva, 2002.

⁸¹ Detailní popis znaků a zásad lidskoprávního přístupu viz. Důvodová zpráva 3.

Ve smyslu mezinárodních lidskoprávních dokumentů mají státy povinnost postupovat s řádnou péčí s cílem předcházet obchodování, vyšetřovat a stíhat pachatele obchodování a poskytnout účinnou pomoc obchodovaným osobám.⁸² Ochrana práv obchodovaných osob na straně jedné a trestní vyšetřování a stíhání pachatelů na straně druhé musejí být chápány jako dva vzájemně se doplňující aspekty téhož. Ve srovnání s tím, jaká pozornost je věnována trestnímu stíhání, pomoc, ochrana a náhrada obchodovaným osobám zaostávají. Toto je třeba řešit.

Základními prvky lidskoprávního přístupu jsou dodržování mezinárodních lidskoprávních norem a zásada nediskriminace, vytváření standardů a odpovědnost, uznání obchodovaných osob jako nositelů práv, sebeorganizování, účast, sociální integrace dotčených skupin a komunit a zohlednění genderu, dětských práv a etnicity. Účast znamená podílení se dříve obchodovaných osob a jiných skupin na přípravě strategie proti obchodování. Navíc je třeba zajistit, aby opatření proti obchodování nepoškozovala nebo neporušovala lidská práva jednotlivců, např. migrantů, prostitutek, uprchlíků a žadatelů o azyl.

Přestože obchodování s lidmi dopadá na muže i ženy, není tento jev neutrální z hlediska genderů. Ženy jsou postiženy jiným způsobem než muži s ohledem na sektory, do kterých jsou obchodovány, na formy zneužívání a na jejich následky. Ani v jiných ohledech není obchodování neutrálním jevem, ale je blízké diskriminačním praktikám, vztahům nerovnosti včetně nerovnosti rasové a etnické jak v zemích původu, tak určení, a je těmito jevy generováno. Integrace zohlednění genderů a etnického původu je tudíž nezbytná pro správnou analýzu obchodování, přípravu politiky proti obchodování a pro poskytování ochrany a pomoci. Všechny úmluvy o lidských právech se vztahují též na děti. Mezi dětmi a dospělými však existují rozdíly, které je třeba zohlednit. Mezi úmluvami má zvláštní význam Úmluva OSN o právech dítěte, která stvrzuje občanská, politická, ekonomická, sociální a kulturní práva dětí a zároveň zdůrazňuje právo dětí na zvláštní formy ochrany zejména v případech obchodování. Lidskoprávní přístup jako takový poskytuje koncepční a normativní rámec, který dává směr k dalšímu rozvoji politiky v oblasti obchodování. Zároveň nabízí i rámec pro monitorování a vyhodnocování politiky proti obchodování,

⁸² UNHCHR, op.cit.

postupů a kroků jejího reálného i možného dopadu na obchodované osoby a další dotčené skupiny.

Doporučení

10. Přístup založený na lidských právech, včetně práv dětí, je třeba integrovat jako normativní rámec pro další rozvoj politických zásad a opatření proti obchodování s lidmi, a to jak na vnitrostátní, tak na evropské úrovni. Zásady a pokyny k lidským právům a obchodování s lidmi, vydané vysokým zmocněncem OSN pro lidská práva, se nabízejí jako zásadní nástroj pro přijetí takového přístupu.
11. Evropská komise a členské státy by při přípravě a přijímání opatření proti obchodování měly vždy zvažovat dopad na lidská práva, a měly by zavést mechanismy k monitorování tohoto dopadu během implementace.
12. S cílem zajistit soulad s lidskoprávními normami je třeba připravit „model vyhodnocování lidských práv“, a to ve spolupráci s neziskovými organizacemi a institucemi, zabývajícími se lidskými právy. Tento model slouží jako nástroj k monitorování a hodnocení dopadů zákonných norem na lidská práva, opatření a praktik proti obchodování s lidmi. Tento nástroj plní důležitou úlohu k tomu, aby opatření proti obchodování byla v souladu s ochranou lidských práv. Vedle toho by měl zajistit, že taková opatření nevytvářejí či nezhoršují existující situaci, která způsobuje či přispívá k rozvoji obchodování tím, že zavádí opatření a praktiky, jež dále podrývají či negativně ovlivňují lidská práva, jako je právo na soukromí, právo na svobodu pohybu, právo opustit vlastní zemi, právo na legální migraci a právo na výdělek.
13. Komise se zavazuje iniciovat přijetí právně závazného instrumentu EU, který by definoval postavení obchodovaných osob s cílem ochránit jejich lidská práva. Taková iniciativa jde nad rámec současných závazků členských států v této oblasti.⁸³ Tento instrument by měl vytyčit minimální standardy zacházení, na které by měly všechny

⁸³ Viz. též kapitola 5.

obchodované osoby nárok, a dále zajistit, že se těmto osobám dostane přiměřeného odškodnění bez ohledu na jejich způsobilost či ochotu spolupracovat v trestním řízení a svědecky vypovídat. V rámci tohoto instrumentu by měla být zvláštní pozornost věnována postavení, právům a potřebám dětí ve smyslu zásad a ustanovení příslušných úmluv.

14. Členské státy by měly upřednostnit takové strategie boje proti obchodování, jejichž cílem je posílení, sociální integrace, účast a sebeorganizování dotčených a/nebo rizikových skupin.

3.3 Potřeba holistického a integrovaného přístupu

Obchodování s lidmi je komplikovaný problém, mající vztah k celé řadě oblastí a zájmů: migrace, organizovaný zločin, pracovní trh, prostituce, lidská práva, nerovné mezinárodní hospodářské vztahy, genderové otázky, násilí na ženách, feminizace chudoby, atd. Všechny tyto aspekty se odrážejí ve strategiích, které přijímají nevládní, mezivládní a vládní organizace. V závislosti na tom, jak je problém definován, jsou pak navrhována různá řešení, tj. opatření k prevenci a potírání obchodování. Kupříkladu pokud je obchodování nazíráno jako důsledek chudoby nebo jako lidskoprávní problém, budou navrhovaná řešení jiná, než je-li obchodování převážně považováno za problém organizovaného zločinu nebo ilegální migrace.

Každá analýza a jí odpovídající řešení mají hodnotu. Neexistuje jedno správné řešení. Vzhledem ke komplikovanosti problému jsou strategie nezbytně mnohostranné a multidisciplinární.

Strategie proti obchodování se pohybují mezi dvěma póly. Na jedné straně nacházíme represivní strategie, které potírají ty jevy, které jsou zvláště navázány na obchodování, jako jsou organizovaný zločin a (nelegální) migrace a – v závislosti na úhlu pohledu – prostituce jako taková. Na druhé straně existují strategie, jejichž cílem je dát obchodovaným osobám či skupinám nástroje pro vlastní živobytí, které vedou k hledání vlastních řešení, zlepšování životních a pracovních podmínek a rozšiřování možností, posilování práv a zvyšování kontroly nad vlastním životem.

Obojí strategie mají svou hodnotu a přispívají k účinnému boji proti obchodování. Represivní strategie jsou nezbytné pro ochranu jednotlivců před touto trestnou činností a s ní souvisejícím vykořisťováním, pro správné vyšetřování případů obchodování, a pro stíhání a potrestání pachatelů. Zároveň represivní strategie vyžadují opatrnost, neboť mohou snadno vést k nezamýšleným a nežádoucím vedlejším účinkům. Kupříkladu restriktivní imigrační politika může vést ke vzniku trhu pro nelegální migraci, a může zvýšit náchylnost jak k obchodování, tak k pašování. V nejhorším případě pak mohou přinést důsledky, které mají represivní, nikoliv emancipační dopad na situaci dotčených skupin, například omezením svobody pohybu nebo vytěžováním obchodovaných osob jako svědků bez odpovídající ochrany. Dopady represivních strategií je třeba zvážit při jejich přípravě a implementaci. Emancipační a represivní strategie by se měly doplňovat, a nikoli se vzájemně podryvat.

Expertní skupina je přesvědčena, že k účinnému boji proti obchodování s lidmi je třeba přijmout holistický a integrovaný přístup, který se opírá o úctu k lidským právům, která tvoří základ tohoto přístupu. Takový přístup je tvořen celou řadou prvků. V první řadě je třeba věnovat stejnou pozornost emancipaci, ochraně a pomoci obchodovaným osobám na straně jedné, a stíhání pachatelů na straně druhé. Jednou z překážek účinného stíhání pachatelů je neochota obchodovaných osob přihlásit se úřadům a nepřítomnost obětí v trestním řízení v důsledku toho, že tyto oběti byly vystěhovány jako nelegální přistěhovalci v souladu s imigračními zákony. Do hry zde vstupují protichůdné zájmy: zájem imigrační politiky odstranit nelegální migranty stojí proti zájmům vnitřní bezpečnostní politiky odhalit a stíhat pachatele, a k tomu zachovat i (možné) svědky. Tyto zájmy se mohou a také se dostávají do konfliktu opakovaně. Výsledkem je nedostatečná identifikace možných obětí a jejich souhrnné vystěhování. Tím je ztěžováno jak trestní vyšetřování, tak i ochrana obětí. K překonání tohoto problému je třeba učinit jasná politická rozhodnutí.

Navíc je třeba multidisciplinární spolupráce a koordinace mezi všemi orgány a organizacemi. Sem patří nejenom orgány činné v trestním řízení, pohraniční orgány a státní zastupitelství, ale také místní úřady, odborové svazy, pracovní inspektoráty, zaměstnavatelé, zaměstnanci, svépomocné organizace, nevládní organizace, mezinárodní organizace a další relevantní sektory občanské společnosti. Bez překonání různých překážek, které

v současné době brání účinné spolupráci mezi těmito subjekty, které všechny hrají určitou roli, nebude obchodování s lidmi úspěšně vyřešeno.

Postupovat je třeba navíc na různých úrovních – místní, národní, regionální, evropské a mezinárodní – a v různých oblastech: trestní právo a opatření ke stíhání pachatelů a zajištění přístupu obětí k soudnímu systému; nástroje pro finanční vyšetřování k zajištění výnosů z této trestné činnosti, správní právo a dohled k regulaci a monitorování postupů agentur a organizací, které mohou být do obchodování zapojeny; imigrační zákony, které zabráňují vystěhování (případných) obětí, a zajišťují jim legální statut rezidenta; migrační zákony, které upravují legální řízenou a bezpečnou migraci, vycházející z poptávky a potřeby; sociální a pracovní zákony a dodržování pracovních norem k zajištění stejné ochrany zahraničních i domácích pracovníků tak, aby byla snížena poptávka po obchodovaných osobách; sociální politika k ochraně obchodovaných osob; a přijetí opatření týkajících se klíčových příčin obchodování, mezi které patří genderová diskriminace a nedostatek příležitostí v zemích původu. Cílem by mělo být vytvořit integrovanou politiku pokrývající různé úrovně a oblasti.

Občanská společnost může nabídnout nezměrné zkušenosti, získané prací pro ochranu lidských práv a při poradenství obchodovaným osobám v praxi, a tak obohatit boj proti obchodování s lidmi. Tyto činnosti často doplňují státní podporu a zaplňují bílá místa při poskytování sociální ochrany obchodovaným osobám. Zejména nezávislé nevládní organizace hrají navíc aktivní úlohu při udržování a posilování demokratických postupů, neboť slouží jako kontrolní pojistka vládních struktur tím, že monitorují proces vytváření institucí a hájí širší plnění mezinárodních lidskoprávních závazků státu.

Implementace holistického a integrovaného přístupu vyžaduje dobře strukturované kapacity a postupy, jakož i celou řadu nástrojů podle jednotlivých oblastí. Tyto nástroje zahrnují vše, počínaje Směrnicemi, Rámcovými rozhodnutími a rozpočtovými položkami na úrovni EU, a přes zavedení národních a evropských sítí proti obchodování, vytvoření struktur pro sběr dat, mechanismů spolupráce a koordinace, jednotných pokynů a školicích programů, až po vytvoření modelu vyhodnocování dopadu na lidská práva. Holistický a integrovaný přístup by se měl zejména projevit

při vytváření příslušného národního referenčního systému⁸⁴ a při mezinárodní spolupráci.

Doporučení

15. Pro účinnost boje s obchodováním s lidmi je třeba přijmout holistický a integrovaný přístup vycházející z úcty k lidským právům. K realizaci tohoto přístupu je klíčová multidisciplinární spolupráce a koordinace mezi všemi zúčastněnými aktéry a zainteresovanými osobami. Cílem je rozvoj integrovaných politických opatření, dotýkajících se všech stránek a úrovní problematiky. S ohledem na výše uvedené by měly jednotlivé členské státy vytvořit struktury účinné koordinace a kooperace jak na politické, tak na operativní úrovni.
16. Úloha aktérů občanské společnosti, zejména nezávislých nevládních organizací, by měla být značně posílena nejen kvůli jejich roli v oblasti pomoci obětem, ale též kvůli jejich klíčové úloze při udržování a posilování demokratických procesů, a při monitorování implementace lidskoprávních závazků členských států.
17. V politických rozhodnutích je nutno sladit zájem imigrační politiky vystěhovat nelegální přistěhovalce na straně jedné, a zájem odhalit a postihnout obchodníky s lidmi a zachovat možné svědky na straně druhé. Nedostatek rovnováhy mezi oběma výše zmíněnými ohledy znesnadňuje jak účinný trestněprávní postih, tak i přiměřenou ochranu obchodovaných osob.
18. Strategie pomoci a posílení a represivní strategie jsou stejně potřebné, a měly by se vzájemně doplňovat. Zvláštní ohled je však třeba přijmout při aplikaci represivních strategií, které mohou snadno vést k neúmyslným a nežádoucím vedlejším účinkům. Při přípravě a implementaci represivních strategií je třeba brát v úvahu tyto možné negativní důsledky. Na druhé straně nejsou plně využívány strategie pomoci a posilování a je třeba se na ně dále zaměřit.

⁸⁴ Viz. kapitola 3.7.1.

3.4 Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracoviště ⁸⁵

Převážná většina osob, které jsou obchodovány, jsou migranti, kteří se dostanou do situace zneužívání nebo vykořisťování v neformálních a/nebo nechráněných sektorech. Nerovnost v bohatství mezi zeměmi i uvnitř zemí a narůstající poptávka po migrujících pracovnících budou do budoucna přispívat k nárůstu migrace.

Evropská unie tento trend formálně uznala svými závazky v Tampere v roce 1999 a znovu potvrdila v Haagském programu, který vytváří společnou azylovou a migrační politiku EU. Tento přístup sestává z kroků směřujících k potlačení klíčových příčin obchodování a k vytvoření možností legální imigrace s plnou integrací legálních migrantů, a z opatření proti nelegální migraci včetně readmise nelegálních migrantů do zemí původu.

Evropská komise ve svém nedávném Sdělení k Tampere z června 2004 uvedla, že musí být přijat realistický přístup, který zohledňuje ekonomické a demografické potřeby, umožňuje legální vstup migrantů do EU v souladu s koherentní politikou založenou na zásadě rovného nakládání s občany třetích zemí. Sdělení podtrhuje potřebu integrovaného přístupu k boji s obchodováním s lidmi.

Navzdory těmto závazkům mnohé státy nadále aplikují restriktivní přístup k migraci a imigrační politice. Dopad restriktivního přístupu je takový, že nevede ke snížení migrace, ale naopak zvyšuje náchylnost migrantů k nelegálním formám migrace, mezi které patří pašování lidí a obchodování s lidmi za účelem nucené práce a dalších forem vykořisťování.

Narůstající informalizace globální ekonomiky umožňuje i větší pohyb v oblasti zaměstnání a práce. Přijatá politická opatření vedou k odstranění regulace, a v jejich důsledku dochází k informalizaci a otvírání pracovních trhů. Velká většina obchodovaných osob se však dostává do neformálních, neregulovaných a nechráněných sektorů, jakými jsou prostituce a jiné tradičně ženské obory, jako je domácí práce, a také do nových dříve

⁸⁵ Detailněji viz. Důvodová zpráva 4.

formalizovaných sektorů, jako je stavebnictví nebo zemědělství, kde práce formou subdodávek zvyšuje informalizaci. Narůstající informalizace hospodářství vede k tomu, že pracovníci jsou zranitelnější vůči vykořisťujícím praktikám a obchodování.

Podpora legální a řízené migrace a standardních pracovních podmínek mohou potencionálně snižovat obchodování tím, že nabízejí migrantům a jiným pracovníkům mechanismus, který je bezpečný, a je zárukou lidských a pracovních práv.⁸⁶

Legální a řízená migrace by měla vykrýt nedostatek pracovní síly a dát migrujícím pracovníkům příležitost pracovat v zemích určení, jakož i umožnit nalezení možných pracovníků v zemích původu. Je však důležité, aby taková politika nenarušovala pracovní sílu v zemích původu a nevedla k zhoršení tamní situace (kupříkladu pouze najímáním kvalifikovaných pracovníků), a dále aby taková politika byla uplatňována ve všech oblastech, kde existuje poptávka po pracovnících, včetně nekvalifikovaných a neformálních sektorů, a aby se nejednalo pouze o určování kvót pro kvalifikované pracovníky. Řízená migrační politika by měla fungovat způsobem, který je ku prospěchu migrantům, zemím původu i zemím určení.

Doporučení

19. Evropské státy by měly nadále dodržovat své závazky, přijaté na Evropské radě v Tampere v roce 1999⁸⁷ a znovu opakované v Haagském⁸⁸ programu.
20. Členské státy by měly podporovat legální a řízenou migrační politiku vycházející z poptávky a potřeb, včetně poptávky po nekvalifikované práci, což vyžaduje ohled na gender a zavedení jasných a všeobecných politik, zákonů a administrativních opatření tak, aby k migračnímu pohybu docházelo ku vzájemnému prospěchu migrantů, společnosti a státu.

⁸⁶ Viz. Anti-Slavery International, *The Migration – Trafficking Nexus*, Londýn, listopad 2003.

⁸⁷ Závěry předsednictví, Evropská rada v Tampere, 15. – 16. října 1999: zejména závěry číslo 3, 22, 23, 26 a 48 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm).

⁸⁸ Dokument Rady 14292/04CONCL3 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EN.pdf>).

21. Členské státy by měly přijmout k obchodování a migraci přístup založený na normách a standardech. Takovýto přístup by měl minimálně obsahovat:
- ochranu práv migrantů a mezinárodní standardy ochrany všech migrantů (legálních i nelegálních) jako základ bezpečné migrace. Státy by měly ratifikovat a implementovat příslušné úmluvy, zejména Úmluvu OSN o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodin z roku 1990;
 - ratifikaci a uplatnění relevantních standardů MOP, zejména Úmluvy MOP č. 29 o nucené práci a Úmluvy MOP č. 182 o nejhorších formách dětské práce, ale také standardů MOP, týkajících se nediskriminace, svobody sdružování, kontroly pracovních podmínek, zprostředkovatelen práce a dalších. Pokračující informalizace vede ke zvýšené zranitelnosti pracovníků a k možnosti jejich zneužití. Standardy je třeba uplatňovat jak ve formálních, tak i v neformálních oblastech;
 - aplikaci standardů pomocí kombinace osvěty, samoregulace a vynucování;
 - osvětu a vzdělávání v oblasti pracovních norem a jejich návaznosti na obchodování pro ty aktéry, kteří mají na starosti pracovněprávní problematiku včetně legislativců, zaměstnavatelů, odborů a inspektorů pracovních podmínek. Tito aktéři by vždy měli být zahrnuti do iniciativ proti obchodování s lidmi;
 - dodržování pracovních standardů prostřednictvím kontrol pracovních podmínek a prostřednictvím případných správních a trestněprávních postihů;
 - standardy svobody sdružování. Jednotlivé státy, zaměstnavatelé, odbory a ostatní by měly podporovat organizování pracovníků. Jak formální organizace, tedy odbory, tak neformální organizace je třeba podpořit. Mezi ty patří i organizace obchodovaných lidí;
 - dodržování protidiskriminačních standardů.
22. Státy EU by měly nadále směřovat k implementaci těch částí agend z Thessaloniki, Tampere a Haagu, jejichž cílem je podpora legální a řízené migrace. Je třeba zohlednit jak potřeby zemí, odkud lidé migrují, tak i požadavky zemí, kam lidé migrují. To by mělo umožnit

legální migraci a integraci migrantů, jakož i dodržování jejich práv, a to s ohledem na samotné příčiny migračních tahů. Politická opatření by měla být otevřená a všem přístupná, a měla by obsahovat následující:

- dohled nad cestovními a pracovními agenturami a agenturami pro práci au pair;
- opatření postihující držení pasů, víz, pracovních povolení a dalších dokumentů jinými osobami, než jsou jejich držitelé;
- pracovní povolení nebo víza nenávaná na konkrétního zaměstnavatele či typ zaměstnání;
- osvětu a propagaci možností a praktik bezpečné migrace.

23. Ženy jsou, v souvislosti s obchodováním, zranitelnější, neboť oblasti, ve kterých jsou ženy tradičně zapojeny – například sexuální sektor⁸⁹ či domácí práce – jsou méně regulované a více pod vlivem obchodníků s lidmi. Navíc mají ženy méně informací o možnostech migrace a mají méně zavedených migračních tras a sítí. Migrační politika by měla brát ohled na genderové rozdíly a měla by odrážet genderové nerovnosti. Tady vyvstává otázka, do jaké míry by měly být regulovány neformální oblasti práce a služeb (jako je domácí práce, au pair a sexuální průmysl) v rámci migračních politik a politik zaměstnanosti.⁹⁰

3.5 Zvláštní postavení, práva a potřeby dětí

Děti jsou vůči obchodování zvlášť zranitelné – jak uvnitř jednoho státu, tak i přes hranice – neboť je pro obchodníky snazší získat je donucením, klamem nebo manipulací. Děti jsou více závislé na dospělých a mají omezené možnosti úniku ze vztahu založeného na vykořisťování.

⁸⁹ Pojem “sexuální sektor“ pochází od Leama, *Sexuální sektor- ekonomický základ prostituce v Jihovýchodní Asii*, MOP, Ženeva, 1998. Prostituce je zde definována jako „Poskytování sexuálních služeb za úplatu nebo pro materiální zisk“.

⁹⁰ Odpověď na tuto otázku, zejména ve vztahu k sexuálnímu sektoru, se značně liší, a to i mezi členy expertní skupiny. Výše uvedeným nejsou dotčeny různé názory členů na legalizaci sexuálního průmyslu.

Děti mají omezené schopnosti plně chápat důsledky svých kroků. Tudíž, i když dítě s obchodováním či vykořisťováním souhlasí, nelze z takového souhlasu vycházet a nelze jej použít proti dítěti. To odráží i Palermský protokol, kde definice uvádí, že v případě dětí není nezbytné použití síly, donucení nebo klamu.

Některé skupiny dětí – například děti žijící na ulici, děti v ústavech, děti z minoritních nebo jinak znevýhodněných skupin a dívky – jsou zvláště zranitelné vůči obchodování, protože se jim nedostává příležitostí, vzdělání a podpory. Zároveň existuje zvláštní poptávka po dětech za účelem sexuálního vykořisťování (formou dětské prostituce nebo dětské pornografie), za účelem ekonomického vykořisťování (levná pracovní síla, žebření, kapsářství, prodej drog) a za účelem nelegální adopce.

Děti jsou zranitelnější vůči závažným dopadům obchodování a vykořisťování a i dopadům imigračních politik a politik potírání trestné činnosti. Dětské oběti bývají někdy obchodníkům prodány přímo rodiči a jsou často vystaveny nebezpečnému cestování. Mohou být sexuálně zneužívány a/nebo vykořisťovány v nelegálních činnostech nebo v jiných formách ekonomického vykořisťování, vystaveny násilí ze strany vykořisťovatelů a klientů. Často žijí na ulicích nebo v nevhodném prostředí, bez péče dospělých a bez přístupu k zdravotní péči, vzdělání a sociálním službám. Tyto děti většinou nemají žádný právní statut a nemohou se tudíž ucházet o přiměřenou ochranu, neboť se obávají vystěhování. Jsou-li tyto děti odhaleny policejními orgány, nakládá se s nimi často jako s nelegálními migranty, jsou kriminalizovány, drženy ve vazbě (kde dochází někdy k jejich zneužívání) a potom vystěhovány do země původu. Rodiny nestojí o návrat dítěte kvůli stigmatizaci a následně může dojít k jejich znovuoobchodování. Tyto zkušenosti mohou mít na dítě dlouhodobé negativní důsledky. Děti vyžadují vyšší míru ochrany než dospělí.

Děti však nejsou pouze oběťmi, které potřebují být chráněny, ale mají též svá práva. V souladu se statutem podle Úmluvy OSN o právech dítěte (UNCRC) jsou schopny vlastního rozhodování a kroků, a jejich názor by měl být brán v potaz v souladu s článkem 12 UNCRC.⁹¹ Posílit postavení dětí – s cílem zvýšit jejich odolnost a posílit ochranné faktory v rámci jejich

⁹¹ Článek 12 (1) UNCRC zaručuje právo dítěte vyjádřit svůj názor svobodně a ve všech věcech, které se jej týkají. Názorům dětí je dána příslušná závažnost v souladu s věkem a vyspělostí dítěte.

prostředí – je klíčové jak z hlediska prevence, tak z hlediska návratu a reintegrace.

Právní rámec

Děti požívají zvláštních práv v souladu s celou řadou mezinárodních dokumentů. Úmluva OSN o právech dítěte (1989), kterou ratifikovaly všechny členské státy EU, je nejdůležitějším právním rámcem pro vytváření politiky týkající se dětí.

UNCRC definuje „dítě“ jako osobu mladší 18 let a vymezuje celou řadu základních principů a práv: ochrana nejlepších zájmů dítěte (článek 3), zásada nediskriminace (článek 2), právo na spoluúčast (článek 12), právo na přežití a další rozvoj (článek 6). Úmluva dále obsahuje konkrétní články (32, 33, 34, 35, 36), které se týkají vykořisťování, zneužívání a obchodování. Další relevantní články pokrývají právo na ochranu dětí bez rodin (článek 20) a zákaz vazby (článek 37).

Další relevantní úmluvou je volitelný Protokol o prodeji dětí, dětské prostituci a dětské pornografii. Tento Protokol jde nad rámec Palermského protokolu, neboť se týká i trestných činů, které nejsou svou povahou nadnárodní, a na kterých se nepodílí organizovaný zločin. Týká se i obchodu s orgány a nelegální adopce. Navíc tento Protokol uvádí, že souhlas dítěte není relevantní, pokud je konečným cílem vykořisťování dítěte.

Třetím dokumentem je Úmluva, týkající se zákazu a neprodlených opatření k odstranění nejhorších forem dětské práce číslo C182 (1999), přijatá mezinárodní organizací práce (MOP), která definuje nejhorší formy dětské práce.⁹²

⁹² Článek 3: Pro účely této Úmluvy se pojmem „nejhorší formy dětské práce“ rozumí: (a) všechny formy otroctví a praktiky otroctví podobné, jako je prodej a obchodování dětí, nevolnictví, nucené nebo povinné práce včetně nuceného nebo povinného náboru dětí pro využití v ozbrojených konfliktech; (b) užití, najímání nebo nabízení dítěte za účelem prostituce, výroby pornografie či pornografických vystoupení; (c) užití, najímání nebo nabízení dítěte pro nezákonné činnosti, zejména pro výrobu a obchodování s drogami tak, jak je definují platné mezinárodní předpisy; (d) práce, která je svou povahou či okolnostmi, za kterých se provádí, taková, že by mohla poškodit zdraví, bezpečnost nebo morálku dětí.

Konečně je třeba zmínit Haagskou úmluvu o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodních adopcích, jako zásadní dokument týkající se obchodování s dětmi za účelem mezinárodní adopce.

Zvláštní ustanovení týkající se dětí jsou též obsažena v Protokolu OSN o obchodování. Je však třeba zdůraznit, že Protokol je třeba chápat ve světle Úmluvy o právech dítěte. Co se týče definice „vykořisťování“ v Protokolu, je třeba přihlídnout k UNCRC, která uvádí, že dítě má právo na ochranu před „ekonomickým vykořisťováním a jakoukoliv prací, která může být nebezpečná, nebo která narušuje vzdělání dítěte, či která může poškodit zdraví dítěte, jeho fyzický, duševní, duchovní, morální nebo sociální rozvoj“, jakož i před všemi formami sexuálního vykořisťování a sexuálního zneužívání, zejména formou dětské prostituce nebo pornografie.⁹³

Navzdory neexistenci solidní právní základny k ochraně práv dětí ve Smlouvě EU existuje na evropské úrovni celá řada relevantních právních dokumentů. Mezi ně patří článek 24 Charty základních práv, který upravuje povinnost chránit nejlepší zájmy dítěte, a který je přílohou Smlouvy, článek 29 Amsterodamské úmluvy, týkající se trestných činů na dětech, a návrh Ústavy, který obsahuje dva články k právům dítěte. Pokud dojde k ratifikaci Ústavy, bude i v rámci evropského legislativního rámce existovat jasnější právní základ pro ochranu nejlepších zájmů dítěte.

Doporučení

24. V souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte a v souladu s Protokolem OSN o obchodování s lidmi:

- definice slova „dítě“ jako každé osoby mladší 18 let by měla být respektována právními úpravami EU i jednotlivých států;
- „vykořisťování“ podle Protokolu OSN je třeba chápat ve světle UNCRC a Úmluvy MOP č. 182 o nejhorších formách dětské práce, a mělo by zahrnovat minimálně všechny formy sexuálního vykořisťování a sexuálního zneužívání, ekonomické vykořisťování, užívání dětí pro nezákonné činnosti, jakoukoliv práci, která je svou

⁹³ UNCRC, čl. 32 a 34.

povahou nebezpečná a narušuje výchovu dítěte, nebo může poškodit jeho zdraví, fyzický, duševní, duchovní, morální nebo společenský vývoj, a dále nelegální adopce a odběr orgánů;

- zjednání, dopravení, ukrývání, zadržování nebo vydání dítěte za účelem jeho vykořisťování by mělo spadat do definice pojmu „obchodování s dětmi“ bez ohledu na to, zda má mezinárodní nebo vnitrostátní povahu, a zda se na něm podílí organizovaný zločin.
25. Přístup zohledňující práva dítěte má tvořit normativní rámec pro další rozvoj politik a opatření proti obchodování s lidmi jak na evropské, tak na státní úrovni.
26. Kroky prováděné ve vztahu k obchodovaným dětem se musí opírat o zásady vytyčené v Úmluvě OSN o právech dítěte. Jde zejména o tyto zásady:
- zásada „nejlepšího zájmu“: při všech úkonech je třeba mít primárně na zřeteli nejlepší zájmy dítěte. Ostatní ohledy, týkající se imigrace nebo potírání trestné činnosti, jsou druhotné. Dětské oběti obchodování nelze stíhat;
 - právo na účast: názory dětí by měly být brány v úvahu ve všech věcech, které se jich týkají, avšak s ohledem na jejich věk a zralost;
 - zásada „nediskriminace“: s obchodovanými dětmi by mělo být především nakládáno jako s dětmi; ohledy na jejich národnost či jiný statut jsou druhotné.
27. Politická opatření, týkající se obchodování s dětmi, se mají opírat o holistický a integrovaný přístup s cílem posílit účinnost jejich mandátu, jakož i spolupráci různých organizací a orgánů. Je třeba vzít v úvahu různé aspekty problému, jako jsou různé druhy vykořisťování, fáze cyklu obchodování, fáze intervence atd., jakož i jejich propojenost.
28. Zvláštní pozornost je třeba ze strany EU věnovat i obchodování s dětmi mimo Evropu (kupříkladu dětské vojáky, dětské zemědělské a domácí pracovníky).
29. Evropská unie by měla vyčlenit zvláštní zdroje na boj proti obchodování s dětmi mimo EU i v rámci EU.

3.6 Mechanismy spolupráce a koordinace

Multidisciplinární spolupráce mezi všemi orgány a zainteresovanými stranami včetně organizací občanské společnosti je klíčovým prvkem holistického a integrovaného přístupu k obchodování.

Protokol OSN hovoří mezi jiným také o spolupráci a dalších opatřeních. Výslovně odkazuje na spolupráci mezi orgány činnými v trestním řízení, imigračními a dalšími relevantními orgány s tím, že je nezbytná výměna informací k identifikaci obětí a pachatelů, o typech cestovních dokumentů a o prostředcích a metodách obchodování, které užívají organizované zločinecké skupiny (článek 10). Protokol dále zmiňuje spolupráci mezi státy při ochraně hranic (článek 11). Takto omezený popis spolupráce nepokrývá všechny nezbytné aspekty, v rámci kterých by měli jednotliví aktéři spolupracovat ve všech fázích boje proti obchodování.

Spolupráce v boji proti obchodování na úrovni EU by měla být nazírána v širším kontextu a měla by být považována za odpovědnost všech stran, které mají implementovat iniciativy proti obchodování, ať už jsou to vládní organizace (orgány trestního řízení, migrační a pracovní úřady atd.), soudy, místní správa, mezivládní organizace, nevládní organizace, vědecké instituce a jednotlivci. Také uvnitř Komise by měla fungovat koordinace a spolupráce jednotlivých direktorátů, které mají co do činění s obchodováním s lidmi, a to formou častých konzultací a setkání mezirezortních skupin.

Základní spolupráce by měla existovat v oblasti sběru dat a výměny informací získaných různými úřady a institucemi, neboť informace jsou základem pro přípravu účinných politických opatření.⁹⁴

Za druhé je třeba zajistit spolupráci mezi vládními a nevládními organizacemi na místní a národní úrovni, která vede k řádné identifikaci a předávání obchodovaných osob a k zajištění odpovídající pomoci při ochraně jejich lidských práv. Součástí spolupráce by mělo být vytváření mezisektorových a multidisciplinárních týmů k (dalšímu) rozvoji monitorování a vyhodnocování politik a vytvoření celostátních vládních

⁹⁴ Viz. kapitola 3.8.1.

koordinačních struktur. Místní úřady se mohou stát aktivními partnery tím, že obchodování zařadí do svých místních akčních plánů proti kriminalitě, že zajistí služby pro obchodované osoby, povedou osvětové kampaně a zvláštní programy pro zranitelné skupiny (zejména nelegální přistěhovalec – mladistvé) tak, aby se nedostaly do rukou obchodníků.

Za třetí je nezbytný vznik struktur k usnadnění spolupráce kontaktů a výměny informací a zkušeností mezi členskými státy, mezi mezinárodními, národními a nevládními organizacemi, jakož i mezi členskými státy a Komisí, dalšími subjekty Rady EU a skupinami odborníků pracujícími v oblasti obchodování s lidmi. S tímto cílem je navrhováno založení Evropské sítě proti obchodování. Taková síť může být vybudována na existujících strukturách spolupráce na národní úrovni i úrovni evropské.

3.6.1 Národní referenční mechanismy a institucionální rámec proti obchodování⁹⁵

Slabým místem všech opatření a politik proti obchodování je nepřítomnost formalizované struktury, která by byla schopna reagovat na komplikovaný a dynamický jev, jakým je obchodování s lidmi, které je vysoce neformální a diametrálně organizované. Je třeba vytvořit flexibilní strukturu, která by byla schopna rychle reagovat na nové trendy a postupy obchodníků, a zároveň by zajišťovala přístup obchodovaných osob k poskytovatelům služeb. V rámci OBSE vznikl jako praktický nástroj Národní referenční mechanismus (NRM), který slouží státní správě i občanské společnosti k vytváření udržitelných struktur proti obchodování a fungujících na zásadě prvotnosti lidských práv obětí, avšak zároveň umožňujících účinné stíhání pachatelů.

Klíčovými komponenty NRM jsou nástroje k identifikaci obchodovaných osob, vytváření modelů identifikace a spolupráce orgánů činných v trestním řízení s občanskou společností. NRM obsahuje doporučení pro vytváření jednotlivých komponentů celého systému, jakými jsou útulky, specializované služby, návrat a sociální integrace, ochrana dat, ochrana svědků, zabavování výnosu z trestné činnosti, odškodnění obětí a bytové režimy.

⁹⁵ Viz. Důvodová zpráva č. 5.

Zároveň byla vyvinuta metodologie, která umožňuje, aby národní i místní subjekty hodnotily, monitorovaly a vyhodnocovaly jednotlivé komponenty NRM. Vytvoření institucionálního rámce proti obchodování, včetně mezisektorového kulatého stolu a jmenování národního koordinátora je zajištěním přístupu za účasti všech, v rámci kterého monitorování a vyhodnocování vedou k reformě legislativy politik a praxe.

Role nevládních organizací

Občanská společnost jako jeden z hlavních pilířů demokratického rozvoje hraje klíčovou roli při fungování úspěšného NRM. Nevládní organizace a další subjekty občanské společnosti mohou nabídnout obrovské množství zkušeností nabyté při práci v tradičních oblastech ochrany lidských práv a pomoci obětem. V mnoha zemích tyto organizace doplňují systém státní podpory nebo zaplňují bílá místa tam, kde stát určité sociální služby neposkytuje, ale co je nejdůležitější, hrají také aktivní roli v procesu demokratizace tím, že kontrolují a vyvažují vládní struktury, monitorují proces vytváření a reformování institucí a bojují za zásadnější plnění mezinárodních lidskoprávních závazků státu.

Mnoho nevládních organizací členských zemí EU se však potýká se zásadními škrty ve svých rozpočtech, které někdy vedou k ukončení činnosti organizace. Akční plán OBSE k boji proti obchodování s lidmi, který byl potvrzen na jednání Ministerské rady v Maastrichtu doporučuje, aby účastnické země OBSE – mezi které patří mezi jiným i všechny členské státy EU – vytvářely národní referenční mechanismy pomocí partnerství mezi občanskou společností a orgány činnými v trestním řízení, a zároveň vytvářely pravidla pro řádnou identifikaci obchodovaných osob a zakládaly mezirezortní a multidisciplinární týmy k rozvoji a monitorování politik.⁹⁶

Vládní koordinační struktury

Představitelé vlád by měli přijmout vůdčí roli při vytváření a posilování NRM, k čemuž by měli konstruktivně zapojovat partnery z nevládního sektoru. Prvním krokem by měl být národní Kulatý stůl k obchodování s lidmi, který by sdružil všechny hlavní aktéry zapojené do

⁹⁶ Rozhodnutí Ministerské rady k OBSE č. 2/03, „Boj proti obchodování s lidmi“ (prosinec 2003).

boje proti obchodování. Kulatý stůl by měl zahrnovat zástupce příslušných federálních a/nebo státních ministerstev, jako jsou vnitro, zahraniční věci (včetně konzulárních oddělení), sociální věci, práce a zdravotnictví, další vládní úřady, které se podílejí na boji s obchodováním, národní a mezinárodní nevládní organizace a mezinárodní organizace.

Kulatý stůl by měl být mezirezortní a měly by se na něm podílet jak státní aktéři, tak občanská společnost. Tím vzniká základ pro multidisciplinární přístup a pro rozvoj národních strategií a akčních plánů. Národní koordinátor, obvykle výše postavený úředník a zástupce celostátního ministerstva, předsedá Kulatému stolu. Vedle jiných úkolů má národní koordinátor na starosti též pravidelné fungování Kulatého stolu a jeho svolávání. Kulatý stůl povede k vytvoření kontaktních sítí mezi národními, regionálními a/nebo mezinárodními strukturami a umožní efektivní šíření informací i zpětnou vazbu. Kulatý stůl by měl být odpovědný za rozvoj a implementaci národních strategií a akčních plánů, jakož i za monitorování a vyhodnocování jejich plnění. Jedním z úkolů Kulatého stolu je i příprava rychlého a jednoduchého mechanismu řešení individuálních stížností, který by napomáhal řádnému fungování postupů při identifikaci a pomoci obchodovaným osobám.

Doporučení

30. Členské státy by měly vytvořit národní referenční mechanismy s cílem umožnit řádnou identifikaci a předávání obchodovaných osob včetně obchodovaných dětí, a tak umožnit, aby se obětem dostalo náležité pomoci, a aby byla chráněna jejich lidská práva. Národní referenční mechanismus by měl obsahovat:

- pokyny k identifikaci a nakládání s obchodovanými osobami včetně konkrétních pokynů a mechanismů k nakládání s dětmi tak, aby se jim dostalo přiměřené pomoci s ohledem na jejich potřeby a práva;
- systém předávání obchodovaných osob specializovaným organizacím nabízejícím ochranu a podporu;
- závazné mechanismy pro harmonizaci pomoci obchodovaným osobám v souvislosti s trestním vyšetřováním a stíháním.

31. V souvislosti s Národním referenčním mechanismem by členské státy měly nastavit centrální koordinační strukturu, která by sestávala z vládního koordinátora a z meziresortního a multidisciplinárního Kulatého stolu, jehož cílem je příprava koordinace, monitorování a vyhodnocení národního akčního plánu a politik. Jedním z úkolů Kulatého stolu by bylo připravit rychlé a jednoduché mechanismy pro řešení individuálních stížností týkajících se řádné identifikace a pomoci obchodovaným osobám.
32. Členské státy a Evropská unie by měly poskytovat přiměřené a udržitelné financování aktérům občanské společnosti, zejména nevládním organizacím, které poskytují pomoc obchodovaným osobám a hájí jejich lidská práva.

3.6.2 Vznik Evropské sítě proti obchodování ⁹⁷

Spolupráce je žádoucí nejen na národní úrovni, ale také na úrovni evropské. S cílem usnadnit spolupráci, kontakty a výměnu informací a zkušeností mezi všemi orgány a aktéry členských států – vládními a nevládními, jakož i mezi členskými státy a Komisí, dalšími subjekty Rady EU a skupinami odborníků, pracujícími v oblasti boje proti obchodování s lidmi, je třeba dát vznik Evropské síti proti obchodování. Tato síť by měla být vybudována na existujících strukturách spolupráce na národní úrovni zejména na NRM, a měla by se týkat prevence, ochrany obětí a pomoci obětem a dále policejní a soudní spolupráce. Členské státy by měly vytvořit podmínky pro to, aby se jejich zástupci včetně nevládních, mohli Evropské síti zúčastnit, přičemž Evropská komise by zajistila fungování jejího sekretariátu. Činnost sekretariátu bude financována z rozpočtu EU. Síť by měla být tvořena kontaktními osobami, určenými každým členským státem, a touto kontaktní osobou by měl být zástupce národního úřadu, nejlépe národní koordinátor předsedající Kulatému stolu, a dále jeden zástupce nevládní organizace, která se účastní NRM a Kulatého stolu. Také Komise by jmenovala jednu kontaktní osobu. K síti mohou být přidruženy i další orgány, jako je Evropský parlament nebo Výbor regionů.

⁹⁷ Viz. návrh Rozhodnutí Rady, kterým se zakládá Evropská síť proti obchodování, Důvodová zpráva č. 6.

Doporučení

33. S cílem usnadnit spolupráci, kontakty a výměnu informací, jakož i rozvoj monitorování a vyhodnocování politiky proti obchodování na evropské úrovni, je žádoucí založit evropskou síť proti obchodování. Síť by měla být založena na vnitrostátních strukturách a opírat se zejména o národní referenční mechanismus, a měla by sestávat z kontaktních bodů určených každým členským státem a z jednoho kontaktního bodu určeného Komisí. Síť by měla zahrnovat jak vládní tak nevládní organizace a dotýkat se oblasti prevence a pomoci obětem, jakož i policejní a soudní spolupráce.

3.7 Mechanismy řešení individuálních stížností

V současné době existuje celá řada mechanismů pro řešení stížností na mezinárodní i evropské úrovni, jichž by bylo možno využít i pro stížnosti týkající se obchodování s lidmi. Na úrovni OSN mezi tyto mechanismy patří Výbor pro odstranění rasové diskriminace (CERD), Výbor pro odstranění diskriminace žen (CADW) a dále mechanismy Mezinárodní organizace práce (MOL).⁹⁸ Na evropské úrovni je možno se s některými případy obrátit na Evropský soud pro lidská práva nebo na Evropský soudní dvůr. Ani jeden z těchto mechanismů se však konkrétně nevěnuje obchodování s lidmi. Navíc, vzhledem ke komplikované povaze obchodování a k různým stupňům oprávněnosti jednat, nemohou výše uvedené mechanismy plně reagovat na stížnosti obětí obchodování s lidmi. Aby mohl být plně uplatněn lidskoprávní přístup v rámci strategií proti obchodování, doporučujeme vytvořit zvláštní mechanismus pro řešení stížností jednotlivců. Tím by bylo uznáno právo obchodovaných osob jako obětí porušení jejich lidských práv stěžovat si (přímo nebo prostřednictvím organizace) na porušení jejich individuálních práv státem. Zavedení takového mechanismu by zajistilo odpovědnost státu za jeho kroky a za plnění mezinárodních závazků v oblasti lidských práv. Navíc by obchodovaným osobám dalo možnost nápravy.

⁹⁸ Přehled dohledových mechanismů MOP viz.: <http://www.ilo.org>.

V tomto kontextu přijala Expertní skupina názor (viz příloha 3), kterým se staví za potřebu zavést monitorovací mechanismus do připravované Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi. Tento mechanismus by sloužil k monitorování plnění mezinárodních závazků státy a umožňoval by jednotlivcům podávat stížnosti.

Doporučení

34. Doporučujeme zavést mechanismus pro řešení individuálních stížností, jehož cílem je v rámci strategií proti obchodování s lidmi zajistit přístup zohledňující lidská práva. Možnost jednotlivců nebo organizací upozornit jménem obětí na neplnění mezinárodních lidskoprávních závazků ze strany jednotlivých států a/nebo vznést stížnost pro porušení práv jedince je důležitým nástrojem k zajištění odpovědnosti členských států za vlastní kroky a dává jednotlivci možnost dosáhnout nápravy.

3.8 Sběr dat, výměna informací a ochrana údajů

K účinnému boji s obchodováním s lidmi jak na národní, tak na mezinárodní úrovni je třeba mít jasný přehled o posledním vývoji, trendech, hrozbách, nových metodách, *modu operandi*, počtu osob a objemu finančních prostředků atd. Potřeba informovanosti existuje u všech aktérů. Zároveň však není možné na nové formy trestné činnosti, jako je obchodování s lidmi, aplikovat tradiční metody sběru dat.⁹⁹

Současným problémem je nedostatek relevantních dat a/nebo fragmentovaný charakter dostupných dat, tj. nedostatek výměny informací na národní, jakož i evropské a mezinárodní úrovni. Prvním krokem by proto měl být systematický sběr relevantních dat, opírajících se o společná pravidla. Tento sběr by měl začít na národní úrovni. Teprve poté, co sběr řádně funguje na národní úrovni, je vhodné shromažďovat a porovnávat data také na úrovni evropské.

⁹⁹ Viz. Kangaspunta, K., *Mapping the Inhuman Trade. Preliminary Findings of the Database in Trafficking in Human Beings*, UNODC, Vídeň, 2003.

V tomto ohledu je důležité rozlišovat mezi dvěma různými typy údajů. Neosobní, anonymní data, přístupná veřejnosti, a osobní údaje, které podléhají, nebo by měly podléhat přísnému právnímu režimu.

Třebaže výměna osobních dat je – a měla by být – předmětem přísných a jednoznačných evropských opatření, která chrání právo jednotlivce na soukromí, je třeba přiznat, že v praxi nejsou tato opatření vždy dodržována. To je zvláště závažné v případech obchodování, kde nejde jen o extrémní sociální důsledky pro obchodovanou osobu v případě úniku informací, ale i o přímou hrozbu pro bezpečnost této osoby. Existující bílá místa v oblasti ochrany dat je třeba řešit. Potřeba přísné ochrany dat však zároveň vytváří napětí mezi zájmy orgánů činných v trestním řízení a zájmy lidskoprávními. Analýza dostupných údajů a vědeckých studií by měla sloužit k zaplnění prázdných míst o povaze, rozsahu a závažnosti jevu obchodování s lidmi a s tím souvisejících jevů. Údaje potřebné k vytváření politiky v oblasti prevence, represe a pomoci jsou údaje anonymní, neosobní, a pocházejí z národních i mezinárodních zdrojů. Tím nejsou vyloučeny osobní údaje o pachatelích a osobách, které je však třeba v této situaci zanonymnit.

U dětí existuje potřeba zvláštního informačního systému v jednotlivých zemích původu a určení, jakož i mezi nimi. Tento systém by měl systematizovat kvalitativní i kvantitativní údaje o obchodování s dětmi a přispět ke sdílení zkušeností a osvědčené praxe mezi vládními institucemi a nevládními subjekty. Za tímto účelem je třeba najít praktické nástroje komunikace mezi národními a mezinárodními informačními systémy. Operační postupy však vyžadují konkrétní osobní údaje o pachatelích, obětech a dalších známých osobách. Vzhledem k jasnému mezinárodnímu rozměru obchodování je nezbytná výměna osobních údajů ke konkrétním kauzám nejenom na národní, ale také na mezinárodní úrovni. To platí pro všechny orgány činné v trestním řízení v nejširším smyslu (policie, soudní orgány, celní úřad, pracovní a sociální kontrolní úřady). Avšak i nevládní organizace, věnující se prevenci, a zvláště pak ty, pečující o obchodované osoby, potřebují k plnění svých úkolů výměnu informací na národní i mezinárodní úrovni. To se týká nejen neosobních, anonymních dat, ale také osobních údajů. Zejména v případě nevládních organizací, které se

věnují případům hledaných a možná obchodovaných osob včetně dětí, je znalost osobních údajů v konkrétních věcech nezbytná.¹⁰⁰

Tato část je věnována jednotlivým mechanismům pro sběr dat, výměnu osobních údajů a potřebu vyvážit ochranu údajů a lidskoprávní ohledy se zájmy orgánů činných v trestním řízení.

3.8.1 Sběr dat: Národní zpravodajové nebo obdobné mechanismy

Jedním z problémů při přípravě, monitorování a vyhodnocování politik boje proti obchodování s lidmi a jejich implementaci je nedostatek spolehlivých údajů a fragmentovaná povaha dostupných informací. Údaje jsou často navíc obtížně srovnatelné vzhledem k různým metodám použitým při jejich sběru, a vzhledem k rozdílům v právních systémech členských zemí.¹⁰¹ K řešení tohoto problému je třeba nejdříve na národní úrovni určit centrální místo, kde by byly informace z různých zdrojů a od různých aktérů shromažďovány a analyzovány. Tímto místem by mohl být Národní zpravodaj nebo jiný obdobný mechanismus. Cílem je shromáždit existující informace a údaje od různých organizací, včetně orgánů činných v trestním řízení, mezinárodních organizací a nevládních organizací, a identifikovat bílá místa a problematické oblasti, a navrhnout metody a opatření k zaplnění těchto bílých míst. Takto shromážděné informace by měly být základem Národního akčního plánu a politiky, jejichž příprava spadá do odpovědnosti vlády. Zpravodaj – nebo jiný obdobný mechanismus – by měl fungovat nezávisle a neměl by mít jiné výkonné, operační nebo koordinační úkoly. Aby byl zajištěn optimální přístup ke všem relevantním zdrojům informací, je třeba jasně rozlišit mezi oprávněným sbírat informace, koordinační úlohou na národní úrovni a na úrovni vytváření politiky. Národní zpravodaj by neměl fungovat ani jako jakýsi „ombudsman“. Úloha ombudsmana je užitečná, avšak v tomto případě by mohlo dojít ke střetu s ohledem na sběr dat a požadovaným přístupem k různým organizacím.

¹⁰⁰ Viz. např. Vermeulen, G. a H. De Pauw, *Cooperation between Civil Society Organisations and Law-Enforcement Services in the Area of Missing and Sexually Exploited Children*, Maklu, Antwerp/Apeldoorn, 2004.

¹⁰¹ Například počet trestných stíhání a odsouzení za obchodování je obtížně srovnatelný údaj, jestliže ne všechny členské státy mají ve své trestněprávní úpravě zvláštní skutkovou podstatu obchodování s lidmi, nebo jestliže se tyto skutkové podstaty podstatně liší.

Konečně je také důležité, aby ti, kteří informace poskytnou, mohli mít z těchto informací i příslušný prospěch. Jedním ze způsobů, jak toho dosáhnout, je vydávání výročních zpráv.

Jakmile vznikne mechanismus pro sběr dat na národní úrovni, je třeba obdobný mechanismus vytvořit také na úrovni evropské. Úkolem tohoto evropského mechanismu (mohlo by se jednat o evropského zpravodaje) by bylo shromáždit informace z jednotlivých národních úrovní a předávat je Komisi. Důležitou podmínkou pro efektivní sběr dat na evropské úrovni je to, aby národní mechanismy pro sběr dat měly srovnatelná oprávnění a kompetence. Navíc, aby mohla být data z jednotlivých členských států srovnatelná, je třeba vytvořit společné postupy pro jejich sběr.

Doporučení

35. Členské státy by měly určit centrální místo, kde budou systematicky shromažďovány a analyzovány informace z různých zdrojů a od různých aktérů. Takovým centrálním místem může být národní zpravodaj nebo jiný obdobný mechanismus. Tento mechanismus by měl splňovat následující podmínky:

- hlavním úkolem by měl být sběr dat k obchodování s lidmi v nejširším slova smyslu včetně monitorování dopadů implementace národního akčního plánu;
- nezávislý statut;
- jasný mandát a příslušné kompetence zajišťující přístup k informacím a možnost aktivního sběru dat od jednotlivých úřadů včetně orgánů činných v trestním řízení, a možnost aktivního získávání informací od nevládních organizací. Oprávnění k sběru dat musí být jasně odlišeno od exekutivních, operačních nebo politicko-koordinačních úloh, jež by měly být plněny jinými orgány;
- oprávnění přímo podávat zprávy vládě nebo parlamentu a činit doporučení k přípravě vnitrostátních politických opatření a akčních plánů s tím, že národní zpravodaj není sám o sobě orgánem vytvářejícím politické strategie.

36. Jakmile budou nastaveny tyto mechanismy na národních úrovních, měla by obdobné mechanismy zavést EU také na úrovni evropské s cílem sdružit na evropské úrovni informace shromážděné jednotlivými státy a také s cílem zjistit prázdná nebo problematická místa, a na základě těchto zjištění vydat doporučení Evropské komisi a Radě EU k řešení těchto problémů. I tento evropský mechanismus by měl zůstat otevřený zástupcům nevládních organizací.
37. Je třeba přijmout společná pravidla pro sběr dat, jak co se týče sběru dat, tak co se týče použitých metod, s cílem zajistit jejich srovnatelnost.

3.8.2 Výměna dat

Existují dva typy výměny dat: výměna na úrovni přípravy a rozvoje politiky a výměna na operační úrovni.

Zejména výměna informací, které se týkají osobních údajů či údajů citlivých z operačního hlediska, by měla vycházet z předem dohodnutých protokolů, které upraví tok informací mezi různými orgány a organizacemi v souladu se zákonnými požadavky. Mezi tyto organizace patří i mezinárodní a nevládní organizace, které přímo působí v oblasti hledaných osob včetně dětí, a které poskytují pomoc obchodovaným osobám.

Výměna osobních údajů podléhá zvláštní úpravě. Na mezinárodní úrovni je výměna regulována tradičními režimy mezinárodní spolupráce v trestních věcech v rámci Schengenu, Europolu a Eurojustu.

Současný právní rámec na mezinárodní úrovni

Sběr uchovávání, zpracování a výměna osobních údajů podléhají přísné právní úpravě na evropské úrovni, jejímž cílem je chránit právo jednotlivce na soukromí v souladu s ustanovením článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Spolupráce na poli výměny informací mezi orgány činnými v trestním řízení a nevládními organizacemi, soukromými organizacemi a občanskou společností podléhá Úmluvě o ochraně jednotlivců Rady Evropy ze dne 28. ledna 1991. Tato Úmluva upravuje automatické zpracování osobních údajů (Úmluva

o ochraně údajů 108) a je doplněna dodatečnými protokoly. Stejný právní nástroj se vztahuje na sběr osobních údajů organizacemi občanské společnosti. Další normou je Doporučení (87) 15 Rady Evropy, které upravuje používání osobních údajů v policejní práci. Zásady těchto dvou evropských nástrojů, které mají být implementovány do vnitrostátního práva, jsou též obsahem Úmluvy o implementaci Schengenské dohody a Úmluvy Europolu. Každý členský stát Evropské unie zavedl výše uvedené evropské právní normy k ochraně dat.¹⁰²

Tím samozřejmě není bráněno vnitrostátním legislativám v odlišnosti a je možné, aby vnitrostátní zákony na ochranu soukromí uplatňovaly standardy ještě přísnější, což může mít dopad na sběr a zpracování osobních údajů na mezinárodní úrovni.

Na druhé straně je třeba přiznat, že existující režimy na ochranu dat nejsou v praxi vždy striktně dodržovány. Navíc větší spolupráce a výměna většího objemu dat vedou i k většímu riziku jejich zneužití. V tomto kontextu je třeba si uvědomit, že selhání v oblasti ochrany dat může představovat přímou a závažnou hrozbu pro život, bezpečí a ochranu obchodovaných osob.

Doporučení

38. Zejména výměna osobních nebo citlivých údajů by měla vycházet z dříve dohodnutých protokolů, na jejichž základě probíhá tok informací mezi různými orgány v souladu se zákonnými požadavky.
39. S ohledem na rozšíření EU a předpokládaný širší sběr, distribuci a synchronizaci dat ve smyslu Dublinské deklarace je třeba mít na paměti zvýšené riziko zneužití dat a z toho plynoucí možné poškození obětí obchodování. Je třeba zajistit, aby takto rozšířená spolupráce v oblasti sdílení dat byla zároveň doprovázena přísnými opatřeními a režimy k ochraně dat včetně vyhodnocování skutečné a praktické způsobilosti tyto režimy dodržovat.

¹⁰² Viz. Právní analýza spolupráce v oblasti výměny informací zohledňující evropské normy ve výzkumu G.Vermeulena a dalších, mezi které patří i Evropský modelový protokol. Tento Protokol odráží výše uvedené evropské právní normy, obecné standardy kvality občanské společnosti a obecné zásady a osvědčenou praxi pro orgány činné v trestním řízení a občanskou společnost.

3.8.3 Nacházení rovnováhy mezi ochranou dat, lidskoprávními ohledy a zájmy orgánů činných v trestním řízení¹⁰³

Ochrana dat zaručuje právo dotčené osoby kontrolovat sdělování a užití osobních údajů, které se jí dotýkají. Je důležité vědět, že definice osobních údajů zahrnuje nejen údaje typu jméno, adresa, datum narození, národnost, atd., ale také informace o osobních okolnostech, jako je typ jednání nebo činnosti, zdravotní stav včetně HIV, těhotenství nebo žloutenka.

Ochrana údajů o obchodovaných osobách by se měla vztahovat na údaje v zemích určení, jakož i v zemích původu. Tam, kde neexistují protokoly na ochranu dat, je třeba takové protokoly přijmout. Toho je možno docílit zvláštním zákonem, kterým se upraví použití dat, ale také na základě přijetí příslušných opatření o ochraně dat obchodovaných osob.¹⁰⁴

Protokoly, které upravují výměnu osobních informací, jsou zvláště důležité v případech obchodovaných osob, neboť zneužití informací může znamenat přímé nebezpečí pro bezpečnost a ochranu dané osoby. Vedle nebezpečí pro život a bezpečnost dotčených osob a jejich rodin jsou to i informace typu označení v pase uvádějící, že obchodovaná osoba je prostitutkou, nebo je vystěhovávána jako oběť obchodování či informace vyměňované mezi zastupitelstvími a policejními orgány v zemi určení, které mohou předmětnou osobu odsoudit k životu mimo společnost, či jí zabránit v budoucí legální migraci.

Klíčová ustanovení v opatřeních na ochranu dat

Cílem opatření na ochranu dat je zajistit právo na sebeurčení s ohledem na osobní údaje. Úpravy musí garantovat, že zpracování dat (ať již jde o kompilaci, uchovávání či přenos atd.) probíhá v souladu s právní úpravou a/nebo za souhlasu dotčené osoby. Údaje by měly být užity

¹⁰³ Tato část je revidovanou verzí kapitoly "Základní principy ochrany dat" v Kroeger, T. a J. Malcoc, B.H.Uhl, *National Referral Mechanism. Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*. OBSE/ODIHR, Varšava, 2004, str. 93 – 96.

¹⁰⁴ Kupř. v rámci dohod o spolupráci, v rámci pracovních řádů, v rámci domovního řádu ubytovacího zařízení pro oběti atd.

výhradně pro plnění účelu, pro který byly původně poskytnuty. Data by měla být navíc shromažďována, užívána a vyměňována jen na základě potřeby, nikoliv běžně. Mělo by se vycházet z předpokladu, že data je žádoucí shromažďovat, pouze je-li prokázána příslušná potřeba. V praxi existují z tohoto výjimky, například jestliže dotčená osoba souhlasí s alternativním užitím dat, jestliže hrozí nebezpečí ohrožení veřejné bezpečnosti tam, kde údaje slouží ke stíhání pachatelů, a nebo tam, kde jejich užití může zabránit uvedení jiné osoby v nebezpečí. V těchto situacích se jedná o přenos dat mezi státními orgány nebo mezi státními úřady a nevládními organizacemi. Přenos dat by měl být povolen pouze tehdy, jestliže jím nedochází k porušení práva na ochranu osobních údajů dotčené osoby zejména tam, kde může být dotčená osoba přenosem negativně dotčena.

Vedle všeobecné úpravy na ochranu dat je třeba v praxi používat i tzv. „restriktivní poznámky“, což znamená, že údaje o obchodované osobě jsou opatřeny číselnými kódy, které určují právo na přístup pouze vybraným představitelům.

Lidé, kteří mají přístup k osobním údajům v rámci svých pracovních povinností (například zaměstnanci státních úřadů), musí být vázáni povinností mlčenlivosti.^{105 106}

V diskusi o ochraně dat nacházíme celou řadu klíčových oblastí. Mezi ty patří přenos dat mezi orgány činnými v trestním řízení a poradenskými agenturami; přenos dat v rámci Schengenského systému; role médií, ochrana dat při kontaktech s úřady v zemi původu, a povinnost zachování důvěrnosti informací ze strany poradenských pracovníků včetně práva odmítnout svědčit.

Zejména Schengenský informační systém (SIS) představuje problém v tom smyslu, že pro obchodovanou osobu existují faktické a praktické překážky namítat uchování dat nebo správnost osobních údajů uložených v SISu. Zároveň uchovávání informací v systému SIS, jakož i v dalších informačních systémech, může mít dalekosáhlé důsledky pro (údajně)

¹⁰⁵ Viz. článek 7 Směrnice EU o ochraně dat.

¹⁰⁶ Viz. článek 16 Směrnice EU o ochraně dat.

obchodované osoby včetně možného zákazu legitimního vstupu, pobytu či zaměstnání v EU v budoucnosti.

Dalším důležitým aspektem ochrany údajů je vztah mezi obchodovanou osobou a profesionálním poradcem. Přístup k pomoci a podpoře pro obchodovanou osobu znamená též nutnost chráněného prostoru, ve kterém může obchodovaná osoba bez obav hovořit o svých zkušenostech. Je tudíž zásadní, aby příslušné úpravy zajistily důvěrnost vztahu mezi klientem a poradcem, a chránily profesionální poradce od povinnosti předávat informace třetím stranám proti vůli obchodovaných osob a bez jejich souhlasu.

Doporučení

40. Aby byla zajištěna přiměřená ochrana údajů obchodovaných osob, byla vydána tato doporučení:

- přijmout zásadu, že údaje je možno shromažďovat, používat a vyměňovat si, pouze pokud k tomu vede skutečná potřeba s tím, že data by neměla být shromažďována, pokud není možno takovou potřebu prokázat;
- přijmout konkrétní povinné protokoly k ochraně údajů o obchodovaných osobách, které by se vztahovaly jak na údaje v cílové zemi, tak i na údaje v zemi původu;
- předtím, než dojde k výměně osobních údajů, zajistit, že dotčená země původu je schopna zaručit přiměřenou ochranu dat;
- zajistit, aby lidé, kteří mají přístup k osobním údajům, byli po dobu výkonu své funkce vázáni zásadou mlčenlivosti;
- zavést trestní odpovědnost za neoprávněné použití údajů, porušení zásady důvěrnosti atd.;
- používat v praxi označení „vyhrazené“ tak, aby bylo minimalizováno nebezpečí úniku údajů o obchodované osobě;
- do smluv o spolupráci mezi orgány činnými v trestním řízení a poradenskými agenturami nebo oprávněnými nevládními organizacemi zahrnout ustanovení, která by zaručovala, aby údaje o totožnosti a další osobní údaje obchodované osoby nebyly poskytnuty třetím stranám bez souhlasu této obchodované osoby nebo bez řádného oprávnění;

- pokud neexistují, přijmout taková opatření, která zaručují důvěrnost vztahu mezi klientem a poradcem (mezi ty patří všechny osoby mající přístup k důvěrným informacím v rámci své profese, jako jsou sociální pracovníci, zdravotníci, lékaři atd.) a vyjmout poradce z povinnosti postoupit informace třetím stranám proti vůli obchodované osoby nebo bez jejího souhlasu.
41. Při budování nového systému SIS II nebo při budování jiných systémů pro sdílení informací s cílem pojmout informace, přicházející z přístupujících států, je třeba se zaměřit na přijetí takového ustanovení, které by explicitně vyňalo údajné a skutečné oběti obchodování ze SISu či jiných takových databází. Minimálně by měla Schengenská úmluva uvalit na členské státy konkrétní povinnost uvědomit obchodovanou osobu na žádost této osoby, o tom, že údaje o této osobě jsou uloženy v SISu, aby tak obchodovaná osoba měla alespoň částečnou kontrolu nad těmito údaji ve svých rukách.
 42. Při styku s médii je třeba dodržovat následující zásadu: údaje, jako jsou jméno, osobní historie, fotografie či další podrobnosti, na základě kterých by bylo možno identifikovat obchodovanou osobu pomocí dedukce, nesmí být zveřejňovány. Je třeba se vyhnout zveřejňování všech zpráv, které by mohly obchodovanou osobu vystavit nebezpečí.

Kapitola 4. Prevence

4.1 Úvod

Prevence obchodování s lidmi představuje širokou škálu strategií, jejichž cílem je snížit riziko trestné činnosti a jejích možných negativních dopadů na jednotlivce a společnost. Tyto strategie jsou založeny na široké multidisciplinární znalosti fenoménu obchodování s lidmi, jeho příčinách a osvědčené praxi boje s obchodováním. Zároveň musí být tyto strategie citlivé ke genderovým rozdílům a musí integrovat lidskoprávní úhel pohledu.

Přístup k prevenci se může lišit. V této kapitole se zaměříme na ta preventivní opatření, která doplňují cestu trestního práva. Klíčové příčiny, výzkum, osvěta, výcvik a správní dohled jsou hlavními tématy diskuse v této kapitole.

Za prvé je nezbytné zavést a posílit opatření směřující k odstranění těch okolností, které činí z určitých jednotlivců či skupin lidí osoby zvláště náchylné k obchodování s lidmi. Strategie prevence by měly odstraňovat diskriminaci, marginalizaci a sociální vyloučení jak v zemích původu, tak určení. Strategie by měly posilovat kvalitu života lidí v zemích původu prostřednictvím udržitelného rozvoje sociálního, ekonomického, zdravotního a vzdělávacího sektoru se zvláštním důrazem na ženy, menšiny a děti. Měly by se soustředit na riziko a protirizikové faktory spojené s obchodováním a viktimizací obchodovaných osob.¹⁰⁷ Na obchodování je navíc možno nahlížet jako na bezpečnostní otázku, která spojuje koncept bezpečnosti státu a bezpečnosti osob, čímž vkládá i lidskoprávní úhel pohledu.

Prevence však není otázkou pouze pro země původu, ale také pro země určení. Nedostatečná ochrana práv obchodovaných osob a nedostatečné finanční zdroje zvyšují riziko znovuobchodování. Tyto faktory patří mezi sekundární klíčové příčiny.

¹⁰⁷ OSN, Ekonomická a sociální rada, *Revised Draft Guidelines for the Prevention of Crime*, E/CN.15/2002/4, 31. ledna 2002.

Vedle zaměření se na klíčové příčiny v zemích původu a sekundární klíčové příčiny v zemích určení je třeba, aby strategie prevence věnovaly pozornost i otázce poptávky v tranzitních zemích a zemích cílových. Z tohoto hlediska patří současná restriktivní migrační politika, tj. nepřítomnost legální migrace za prací ve světle vysoké poptávky po levné práci a službách v zemích určení, jakož i odpovídající nabídka levné práce a služeb, mezi klíčové příčiny obchodování s lidmi, a je třeba, aby se preventivní opatření na ně zaměřila.

Zatímco správně-kontrolní opatření (přeshraniční, hraniční a vnitrostátní kontroly) jsou nepochybně klíčová pro celkovou strategii proti obchodování, je třeba zajistit, aby preventivní opatření nesnižovala možnost migrace, neomezovala svobodu cestování a zákonnou mobilitu, nebo aby nenarušovala ochranu, kterou požívají žadatelé o azyl, uprchlíci a migranti podle mezinárodního práva. Právní stát a mezinárodně uznávaná lidská práva musí být respektována ve všech ohledech prevence obchodování s lidmi.

V rámci trestněprávních preventivních strategií je obchodování s lidmi nazíráno jako forma přeshraničního organizovaného zločinu. Tento pohled však ne vždy dává úplný obraz. Třebaže se většina obchodování odehrává přes hranice, je možná i forma vnitřního obchodování. Preventivní opatření by se měla zaměřit na obchodování s lidmi v rámci jedné země a bez účasti organizovaného zločinu.

Hlavní odpovědnost za prevenci spočívá na státu, a to na místní, národní a mezinárodní úrovni, kde by měly vznikat podmínky a rámce pro udržitelnou prevenci včetně mechanismů pro hodnocení dopadu a revize. Preventivní strategie by měly být založeny na existujících zkušenostech a přesných informacích, a měly by být integrovány do všech relevantních politických opatření a programů.

Networking, spolupráce a koordinace mezi různými sektory společnosti – státní a místní úřady, mezinárodní organizace, nevládní organizace, podnikatelský sektor, odbory a občané – jsou pro efektivní prevenci klíčové. Občanská společnost, partnerství a účast komunity představují základní prvek celé koncepce prevence obchodování s lidmi. Vezmeme-li v úvahu nadnárodní povahu obchodování, existuje jasná

potřeba udržitelných preventivních kroků na regionální a mezinárodní úrovni, které by řešily mezinárodní rozměr této trestné činnosti.

4.2 Kořeny příčin obchodování

Složité ekonomické, sociální a kulturní podmínky, mezi které patří globalizace, zaměstnanost, obchodní a migrační politiky, humanitární krize, regionální konflikty, přírodní katastrofy, diskriminace genderu a etnická diskriminace, a s ohledem na děti i nedostatek ochranných systémů, vedou k zvýšení zranitelnosti a akcelerují obchodování s lidmi. Mezi běžně uváděné faktory patří chudoba a nezaměstnanost v zemích původu, mimo jiné jako důsledek sociálních reforem, snižování zaměstnanosti ve veřejném sektoru a úpadek průmyslu a zemědělství v mnoha transformujících se zemích. Tyto faktory působí, společně s nerovností genderů a diskriminací jak v zemích původu, tak určení jako faktory, které nutí zvláště ženy migrovat. Také faktory, jako jsou zprávy z médií, příběhy vracejících se migrantů, touha po lepším životě s více příležitostmi, očekávaná zaměstnání a finanční ohodnocení a obecně lepší sociální postavení a zacházení v bohatších zemích určení, vedou mnoho osob k migraci za situace nedostatečné informovanosti a s rizikem. Ve snaze najít lepší práci a život v zahraničí stávají se migranti kořistí podvodných nabídek zaměstnání a dostávají se tak do situace, kdy jsou vykořisťováni a k práci nuceni. Mezi těmito migranty je velký počet žen, mladých dívek a dětí, které končí v podmínkách otroctví v tradičně ženských, nejvíce zranitelných sektorech, jakými jsou domácí práce a sexuální průmysl. V postavení srovnatelném se ženami jsou i jiné tradičně zranitelné skupiny, jako jsou etnické menšiny s omezeným přístupem k sociálním službám, což zvyšuje jejich náchylnost k obchodování. Stejně klíčové příčiny platí i pro obchodování interní.

Stejně makroekonomické a sociální faktory působí v zemích určení. Narůstající poptávka po levné nekvalifikované pracovní síle ve stavebnictví a výrobě, jakož i poptávka po domácích a sexuálních službách, představují silné faktory vedoucí k legální i nelegální migraci. V této oblasti proběhlo jen málo výzkumných projektů, a malá pozornost je tudíž věnována straně poptávky jako jedné z klíčových příčin obchodování. Nový výzkum týkající

se vlivu poptávky¹⁰⁸ na obchodování s lidmi ukazuje, že neregulovaná povaha částí pracovního trhu, dostatečná dodávka levné pracovní síly společně s nedostatečností sociálních norem, které regulují chování zaměstnavatelů a klientů včetně klientů sexuálních služeb, jsou klíčovými faktory vysvětlujícími povahu poptávky jako hnacího faktoru obchodování s lidmi.¹⁰⁹

Obchodování navíc znamená i přesun ve prospěch investic do neformálních – často pokoutných nebo nelegálních a povětšinou neviditelných – sektorů, ve kterých nejsou pracovníci schopni sebeorganizace a prosazení svých práv, a ve kterých je tudíž práce levnější a pracovníci se dají lehčeji vykořisťovat.¹¹⁰

To vede k otázkám, které se týkají sektorů, do kterých jsou ženy nejčastěji obchodovány. Domácí práce jsou kupříkladu většinou neregulované a nechráněné, a částečně nejsou ani považovány za práci, čímž tvoří jen omezenou příležitost pro legální migranty, zatímco na druhé straně poptávka po tomto typu práce (domácí služby, péče o děti a staré osoby) bude spíše narůstat, třebaže jen kvůli demografickému vývoji (práce žen; celkové stárnutí populace). Nejsou-li dostupné cesty legální migrace, stává se řešením migrace nelegální. V tomto kontextu jsou restriktivní

¹⁰⁸ Anderson, B. A. J. O'Connell Davidson, *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*, IOM, Ženeva, 2003, str. 44.

¹⁰⁹ Jak ukázali Anderson a O'Connell Davidson, je otázka poptávky po práci a službách obchodovaných osob vysoce problematická, neboť neexistuje důvod předpokládat, že obchodování plní určitou poptávku obchodovaných osob na rozdíl od osob například pašovaných či od nelegálních imigrantů. Je mnohem logičtější předpokládat, že tyto typy právních rozlišení, jakož i způsob, kterým se osoba dostala do situace nucené práce či otroctví, jsou pro ty, kteří vykořisťují či spotřebovávají jejich práci či služby, nerelevantní. Tím se otázka poptávky po „obchodovaných osobách“ stává neoddělitelnou od obecnějších otázek o poptávce po práci a službách všech těch, kteří nemohou svobodně opustit vykořisťované postavení, neboť jsou k vykořisťovateli vázáni nějakou formou neekonomické nutnosti, například kvůli zadrženému pasu, nevyplaceným mzdám, užití či hrozbě fyzického násilí, strachu ze zatčení a deportace. Je však možno očekávat, „že rychlý nárůst trhu, který je neregulovaný, stigmatizovaný a částečně i kriminalizovaný, bude spojován s nárůstem výskytu násilných praktik“. To platí pro trh sexuálních služeb, ale obdobné závěry je možno učinit i pro trh domácích služeb, strana 9 – 11.

¹¹⁰ “Tam, kde jsou přísně dodržovány pracovní normy a pracovníci jsou dobře organizováni, pracovní právo je monitorováno a vynucováno – pro všechny pracovníky domácí nebo cizí – je poptávka po organizovaných osobách a službách spíše nízká, v MOP, *Trafficking in Human Beings New Approaches to Combating the Problem*, Ženeva, str. 6.

imigrační zákony kontraproduktivní a samy naopak přispívají k obchodování s lidmi.¹¹¹

V tomto kontextu jsou přístup založený na lidských právech a ohled na bezpečnost osob velmi důležité. Obchodování s lidmi se dotýká bezpečnosti řadou způsobů. Obchodování s lidmi často vzkvétá v oblastech s malou sociální a správní infrastrukturou, jako například v oblastech po ozbrojeném konfliktu či v transformujících se zemích. Porušování bezpečnosti jedince a nedostatek hospodářského rozvoje patří mezi klíčové příčiny obchodování s lidmi.

Bezpečnostní politika ve svém tradičním pojetí vnímá ochranu státních hranic jako ochranu vojenskými a diplomatickými prostředky. Národní bezpečnost v minulosti znamenala ochranu nezávislosti a suverenity státu, jeho územní integrity, ústavního pořádku a veřejné bezpečnosti, a patřila sem i obrana země před vnější ozbrojenou agresi.

Expertní skupina naopak zvýrazňuje takový koncept bezpečnosti a bezpečnostních politik, který zohledňuje potřebu osobní bezpečnosti a hospodářského rozvoje, který přispívá k prosperitě jedince, a soustřeďuje se tudíž na osoby, nikoliv na státy.¹¹²

Doporučení

43. Evropská unie a její členské státy by měly přehodnotit a modifikovat politiku, která nutí lidi uchýlovat se k nelegální a zranitelné migraci za prací. Tento postup by měl prověřit dopady, a to zejména na ženy,

¹¹¹ Viz. též kapitola 3.4.

¹¹² Příkladem může být *Human Development Report* (HDR) UNDP z roku 1990, který uvádí, že „rozvoj musí být zaměřen na lidi (byť jsou uskupeni v různých zemích), nikoliv na bezpečnost jejich národních hranic, a na zlepšení zdraví, vzdělání a politické svobody spolu s ekonomickým zajištěním“ (King G. A. C. Murray „Rethinking Human Security“, v *Political Science Quarterly*, svazek 116, č. 4, 2001 – 2002, str. 587. Viz. též *Human Development Report*, 2003). Zpráva UNDP uvádí: „V rozvoji lidské společnosti jde o mnohem více než o nárůst či pokles HDP. Jde o vytváření prostředí, ve kterém mohou lidé rozvíjet svůj plný potenciál a vést produktivní a tvůrčí životy v souladu se svými potřebami a zájmy. Lidé jsou tím skutečným bohatstvím národů, rozvoj tudíž znamená rozšiřování možností daných lidem k tomu, aby vedli hodnotný život. Jde tedy o více než jen o ekonomický růst, který je pouze nástrojem – třebaže velmi důležitým – rozšiřování možností lidí“. Podle *Human Development Report* existují hrozby pro lidskou společnost v 7 kategoriích: ekonomické, potravinové, zdravotní, v životním prostředí, osobní, společenské a politické.

represivních a/nebo diskriminačních zákonů o státní příslušnosti, migraci a migraci za prací. Nedodržování základních práv a ochrany v těch sektorech, ve kterých pracují převážně ženy, představuje samo o sobě diskriminační praktiku.

44. Členské státy by měly ratifikovat a implementovat úmluvu OSN o právech migrujících pracovníků a jejich rodin s cílem chránit základní lidská práva migrantů. To by mělo být doprovázeno implementací vnitrostátních programů, které zohledňují gender, a které vycházejí z těchto mezinárodních standardů.
45. Členské státy by měly zvážit možnost navýšení příležitostí pro legální, výdělečnou a nevykořisťující pracovní migraci pracovníků s různými kvalifikacemi, zároveň doprovázených posílením regulačních a dohledových mechanismů k ochraně práv migrujících pracovníků.
46. Do všech relevantních programů spolupráce v rámci EU i členských států se zeměmi původu nebo potenciálními zeměmi původu by měla být začleněna i preventivní opatření vedle opatření trestně právních. Prioritním cílem je potírání klíčových příčin v zemích původu i v zemích cílových. Strukturálním prvkem všech programů by mělo být i hodnocení jejich dopadu, aby se zabránilo nežádoucím účinkům.
47. Vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi je často spojeno s chudobou a nízkou úrovní rozvoje v zemích původu, neměla by EU a její členské státy zavádět postihy ve formě omezení rozvojové pomoci, ani by neměla do smluv o spolupráci s těmito zeměmi zavádět pozastavující ustanovení, neboť takováto opatření mohou ve svém důsledku zhoršovat existující příčiny obchodování. Na místo toho je třeba přijmout pozitivnější přístup při spolupráci s třetími zeměmi, na základě kterého by byly potírány samotné příčiny obchodování. Mezi metody pozitivního přístupu patří osvěta, týkající se bezpečné migrace a investice do budování vlastních kapacit.
48. Evropská unie a její členské státy by měly navýšit finanční podporu nevládním organizacím tak, aby jim umožnily účinně doplňovat státní politiku v oblasti prevence obchodování s lidmi.

49. V rámci existujících programů, jakými jsou programy Daphne a AGIS, je třeba vyčlenit finanční prostředky na výzkum a pilotní projekty týkající se vlivu poptávky na obchodování s lidmi (zejména v oblasti domácích a sexuálních služeb), a na podporu a implementaci vzdělávání dětí a mládeže v členských státech v oblasti sexuální výchovy a vzdělávání k lidským právům.
50. Členské státy by měly usilovat o snížení náchylnosti k obchodování prostřednictvím následujících opatření:
- zajistit vydávání řádných dokladů při narození, sňatku či udělení občanství všem osobám;
 - potírat násilí a diskriminaci žen například posilováním citlivosti vůči pohlaví a rovného vztahu mezi pohlavími;
 - zajistit ženám rovný přístup k ekonomickým a finančním zdrojům včetně přístupu k flexibilnímu financování a úvěru včetně malých úvěrů s nízkým úrokem pro ženy ze sociálně slabých vrstev;
 - potírat všechny formy diskriminace menšin pomocí rozvoje programů, které poskytují základní vzdělání, gramotnost, možnost zajistit si vlastní živobytí, a které odstraňují překážky pro podnikání.
51. Jak země původu, tak země cílové, které jsou zapojeny do obchodování s lidmi, zejména s dětmi, by se měly zvláště zaměřit na klíčové příčiny obchodování, které dopadají na děti, a mezi které patří nedostatečný přístup ke vzdělání, opuštění dětí jejich rodinami, jejich samotné životní podmínky atd.¹¹³
52. Vzhledem k tomu, že organizovaný zločin nejlépe vzkvétá v regionech s omezenou správní a sociální infrastrukturou, je třeba opatření proti obchodování zaměřit též na posílení místních a národních mechanismů k budování demokratických institucí. Taková obecná opatření, včetně opatření k posílení právního státu, patří mezi důležitá preventivní opatření a měla by být součástí každé celkové strategie proti obchodování.

¹¹³ Podrobnější informace ke klíčovým příčinám obchodování s dětmi viz. kapitola 4.7.

4.3 Výzkum a vyhodnocování

Přestože se boj proti obchodování s lidmi stává stále více politickou prioritou pro mnoho států světa, jsou stále informace o rozsahu problému a současných trendech velmi omezené. Jedním z největších bílých míst v oblasti chápání obchodování s lidmi je oblast statistických údajů a sběru dat.

Přestože výzkum v této oblasti narůstá,¹¹⁴ neexistuje téměř žádná syntéza klíčových zjištění jednotlivých studií. S ohledem na skutečnost, že nové mezinárodní definice obchodování a pašování byly přijaty teprve relativně nedávno, není překvapující, že jenom málo zemí systematicky sbírá data o obchodování. V mnoha zemích se ve skutečnosti směšují data týkající se obchodování, pašování a nelegální migrace, v důsledku čehož jsou číselné údaje pouhými odhady. Navíc se dostupná data po většině týkají pouze obchodování se ženami a dětmi za účelem sexuálního vykořisťování a ne jiných forem obchodování.¹¹⁵

Vedle toho existují další důvody pro omezenost dostupných údajů: případy obchodování zůstávají neoznámeny, protože se oběti bojí pomsty pachatelů a/nebo postihů ze strany státu, neboť jejich statut je statutem neohlášeného migranta, a ti, kteří mají dostatek odvahy svědčit proti pachatelům, se mohou stát subjektem vystěhování. Dalšími faktory jsou nepřítomnost společných definicí u zdrojů dat a neochota některých zemí či organizací data sdílet. Je to však zejména tajný charakter této činnosti, který ztěžuje sběr dat.

Nedostatek dostupných dat lze též vysvětlit nižší prioritou, kterou orgány činné v trestním řízení přisuzují boji proti obchodování; z důvodu chybějící, nedostatečné nebo nedostatečně prováděné legislativy ke stíhání pachatelů a ochraně obětí, se kterou souvisí i pravděpodobnost, že budou svědci vystěhováni. Jasným důsledkem toho je, že policie raději po pachatelích nepátrá u vědomí, že vynaložené úsilí jen zřídka vede k odsouzení.

¹¹⁴ Vedle publikovaných studií provádějí mnohé organizace výzkum v souvislosti se svými operačními programy a tyto výzkumy nejsou vždy publikovány, například každý osvětový program vychází z předchozího výzkumu.

¹¹⁵ I zde jsou údaje o obchodování často míšeny s údaji o počtech (zahraničních) prostitutek.

Je zřejmé, že obchodování je fenoménem, který se průběžně vyvíjí. Pachatelé mění používané mechanismy a *modus operandi* podle měnících se podmínek v terénu. Srovnatelný mechanismus pro flexibilitu opatření proti obchodování chybí na národní i regionální úrovni. Opatření proti obchodování nejsou navíc vyhodnocována s ohledem na svůj dopad.

Neexistuje žádná větší komparativní celoevropská studie k obchodování, která by vycházela z rozsáhlé práce v terénu a ze společného výzkumného plánu. Většina prováděných výzkumů jsou výzkumy krátkodobé.

Existuje pouze omezený výzkum vlivu poptávky na obchodování a úlohy klientů a zaměstnavatelů, včetně jejich profilů, úrovně informovanosti a účasti na trhu. Takový výzkum by přitom mohl formovat základ pro informační a osvětové kampaně zaměřené na klienty a zaměstnavatele s cílem snížit jejich ochotu účastnit se řetězce obchodování.

Dále je třeba zvážit problematiku obchodování dětí. Třebaže existuje jasná shoda v tom, že obchodování dětí narůstá, je stále obtížné je kvantifikovat. Děti zůstávají v statistikách a číselných údajích neviditelné, neboť statistiky používají dospělé jako jednotku analýzy.

Doporučení

53. Výzkum obchodování s lidmi by měl:

- být koncipován nestatickým způsobem tak, aby zjišťoval a zkoumal změny v trendech a vzorcích obchodování.¹¹⁶ Pravidelné přezkumy a vyhodnocování situace v obchodování s lidmi a strategií proti němu by měly tvořit nedílnou součást výzkumných programů s ohledem na adaptaci opatření proti obchodování na měnící se situaci;
- být zaměřen na praktická doporučení směřující k potírání obchodování a k zavádění přiměřené ochrany a pomoci obchodovaným osobám;

¹¹⁶ Viz. IOM *The Changing Patterns and Trends of Trafficking in Persons in the Balkan Region*, Ženeva, 2004.

- brát ohled na ochranu důvěrných a osobních údajů a informací;
 - obsahovat prvky, týkající se zpravodajských informací (podíl a činnost zločineckých skupin) a socioekonomických profilů pachatelů a obětí a jejich zemí původu, hlavních příčin obchodování a dopadů obchodování na jednotlivce i na dotčené země;
 - shromažďovat data odděleně pro ženy, muže a děti;
 - vycházet z definice obsažené v Palermském protokolu tak, aby bylo možno systémově měřit tento jev a srovnávat údaje.
54. unie a její členské státy by měly vytvořit podmínky včetně strukturálních pro systematické výroční Evropská hodnocení vzorců, trendů a objemu obchodování v každé zemi na základě jasné a jednotné metodologie. Hodnotící zprávy by měly být veřejně dostupné a měly by sloužit jako vodítko pro pomoc poskytovanou EU.¹¹⁷
55. EU by měla systematicky monitorovat a vyhodnocovat přijatá opatření a programy na úrovni EU a na mezinárodní i národní úrovni s cílem zjistit předpokládaný skutečný dopad těchto opatření, a s cílem zvýšit jejich efektivnost.¹¹⁸ Projekty a programy proti obchodování, které jsou financovány z EU, by měly být podrobeny povinnému vyhodnocování. Toto hodnocení by mělo být veřejně dostupné.
56. Měla by být vytvořena webová stránka, obsahující aktualizované přehledy o prováděném výzkumu obchodování v zemích EU s cílem zpřístupnit výsledky a nové nástroje různým soukromým i veřejným uživatelům v jednotlivých organizacích a institucích.
57. Širší výzkum by měl být prováděn v hlavních zdrojových zemích k otázce rizika znouobchodování těch obětí, které – buď dobrovolně, nebo na základě vystěhování – se vrátily do svých domovských zemí, a dále k otázce klíčových příčin obchodování a návazností mezi obchodováním, chudobou a vykořisťováním. Tyto návaznosti by měly být jasně formulovány tak, aby se evropské rozvojové agentury mohly

¹¹⁷ Viz. též kapitola 3.8.1.

¹¹⁸ UNHCHR, pokyn č. 3: „Monitorování a vyhodnocování vztahu mezi záměrem zákonů, opatření a zásahů proti obchodování a jejich skutečným dopadem. Zejména zajistit, aby byl činěn rozdíl mezi opatřeními, která skutečně snižují obchodování s lidmi, a těmi opatřeními, která ve svém důsledku pouze přesouvají problém z jedné skupiny na druhou.“

zaměřit na jejich řešení. Zároveň by země EU, zejména ty země, které slouží jako cílové, měly provést výzkum k otázce mechanismů a motivace pro obchodování v jejich vlastních zemích.

58. Výzkum by měl důkladněji zkoumat následující oblasti:

- obchodování a nucená práce v jiných sektorech než v sexuálním průmyslu;
- dopad opatření proti obchodování všeobecně a konkrétně na lidská práva obchodovaných osob, migrantů – žen a dalších skupin, které mohou být zvláště dotčeny opatřeními proti obchodování;
- vztahy mezi regulací migrace a objemem obchodování, vliv poptávky a role zaměstnavatelů a klientů včetně jejich profilů, jejich úroveň informovanosti a podíl na trhu, jakož i role pracovněprávních norem, odborů a dopad změn na pracovním trhu v souvislosti s poptávkou po specifických službách včetně sexuálních služeb a domácích prací. Výsledky výzkumu spolu s konkrétními doporučeními by měly být předány vládám jednotlivých dotčených zemí pro praktické použití v oblasti snižování poptávky na trhu;
- účinné strategie v oblasti vymáhání práva.

59. Kvantitativní i kvalitativní výzkum by se měl zaměřit na děti a měl by zhodnotit různé faktory ovlivňující riziko obchodování dětí a různé druhy vykořisťování, jimž jsou vystaveny (například sexuální vykořisťování, pracovní vykořisťování, nelegální adopce, odběr orgánů).

60. Evropský univerzitní institut, jakož i další vzdělávací instituce, oficiálně vzniklé v rámci Evropské unie nebo odkázané na její financování, by měly iniciovat systematické vzdělávání a výzkum v oblasti obchodování s lidmi v rámci EU.

4.4 Osvětové a informační aktivity

Osvětové aktivity v oblasti obchodování s lidmi jsou zacíleny zejména na prevenci obchodování prostřednictvím informací poskytovaných zvláště zranitelným skupinám. Dále je jejich cílem ovlivnit veřejné mínění, zvýšit připravenost institucí, organizací, skupin a jednotlivců řešit adekvátně danou problematiku a šířit informace o dostupných asistenčních programech a službách pro obchodované osoby.

Osvětové a informační kampaně by měly být zakomponovány do rámcových strategií, které doplňují důraz za lidská práva, rovnost pohlaví a lidskou důstojnost. Kampaně by měly být vzdělávací, sensitivní k genderu cílové skupiny, měly by obsahovat aspekt interaktivity a vycházet z vyhodnocení zájmů jednotlivých cílových skupin.

Osvětové aktivity by měly využít různé prostředky formální a neformální komunikace, a vycházet ze spolupráce s dalšími relevantními aktéry, včetně nevládních organizací v zemích původu, tranzitu a určení. Kampaním by měla předcházet úvodní výzkumná fáze, jejímž cílem je pochopit předmětný jev v jeho souhrnnosti, identifikovat cílové skupiny a navrhnout účinné zásahy a opatření přiměřené potřebám konkrétních skupin. Podstatnými prvky jsou:

- informace o bezpečné migraci a příležitostech pro zaměstnání v cizině včetně informací o relevantních zákonech a politických opatřeních v zemích určení, a o právech migrantů;
- informace o rizicích a dopadech obchodování a o způsobech ochrany zaměřené zejména na ženy, minoritní skupiny, děti a mladé lidi tak, aby se o případné migraci mohli informovaně rozhodnout;
- informace o rozdílech mezi prostitucí a obchodováním, a mezi obchodováním, pašováním a ilegální migrací;
- informace o právech obchodovaných osob a existujících asistenčních programech v zemích tranzitu a určení.

Doporučení

61. Evropská unie a její členské státy by měly podporovat rozvoj mezinárodních sítí, tvořených všemi relevantními aktéry, s cílem rozšiřovat informace o obchodování, vyměňovat si osvědčenou praxi a vytvářet společné strategie a partnerství.
62. Osvětové kampaně by měly:
 - být šity na míru a zaměřeny na jasně vymezené cílové skupiny;
 - používat kombinaci různých metod a aktivit tak, aby pokryly celý řetězec, počínaje prevencí přes identifikaci obětí, přes stíhání pachatelů, pomoc a ochranu, až po návrat a sociální integraci obchodovaných osob.
63. Mezi prvky osvětových kampaní v zemích původu patří:
 - informace o bezpečné migraci a existujících možnostech migrace za prací včetně informací o platných právních úpravách v zemích cílových, o právech migrantů a možnostech pomoci v případě problému. Takové informace by měly být dostupné v jazyce země původu, a měly by být zveřejněny na konzulárních a vízových odděleních diplomatických misí. Jejich kopie by měly být přiloženy při zasílání žádostí o vízum poštou;
 - konkrétní činnosti zaměřené na děti a mládež s cílem zvýšit jejich povědomí o riziku obchodování. Takové činnosti by měly být doprovázeny vzděláváním v oblasti rovnosti mezi muži a ženami, v oblasti lidských práv a důstojnosti.
64. Mezi další opatření v zemích původu, tranzitu i v cílových zemích patří:
 - zavedení telefonních linek v zemích původu, tranzitu i v cílových zemích, kterých je možno využít jako nezávislého zdroje informací, poradenství a doporučení pro potenciální migranty, a dále jako prvních kontaktních bodů pro obchodované osoby, jakož i nástroje pro anonymní oznamování případů obchodování s lidmi; v telefonních poradnách by měli fungovat i specializovaní pracovníci na dětské otázky;

- konkrétní aktivity, zaměřené na pracovníky v médiích, s cílem dosáhnout objektivní prezentace problému v médiích bez stereotypizace a při zachování ohledu na soukromí a bezpečnost obchodovaných osob;
- konkrétní činnosti zaměřené na jednotlivé aktéry trhu, jako jsou zaměstnavatelé, klienti (včetně klientů sexuálních služeb), spolupracovníci a odbory, a směřující ke snížení poptávky po nevolnické práci a službách; k propagaci nulové tolerance vůči všem formám obchodování a souvisejících praktik; k informování o tom, jaké je možno podniknout kroky včetně příslušného předání obchodované osoby do péče (možné); a k posílení schopností obchodovaných osob organizovat se a domáhat se svých práv;
- zapojení osvětových prvků ve všech vzdělávacích aktivitách proti obchodování s cílem posílit institucionální kapacitu jednotlivých orgánů včetně státních zastupitelství, soudů, policie, služby ochrany hranic, cizinecké policie, pracovních inspektorátů, nevládních organizací a sociálních pracovníků.¹¹⁹

4.5 Vzdělávání a školení¹²⁰

Vzdělávání je považováno za klíčovou součást každé strategie či akčního plánu proti obchodování s lidmi. Jeho cílem je posílit technickou kapacitu všech dotčených aktérů při implementaci této strategie. Vzdělávání směřující k posílení národní strategie a zavedení opakovaných vzdělávacích programů pro všechny zúčastněné aktéry by mělo být součástí národního akčního plánu.

Na rozdíl od osvětových a informačních aktivit, které jsou zaměřeny na širší publikum s cílem seznámit je s fenoménem obchodování s lidmi, a s tím souvisejícími riziky, by mělo vzdělávání směřovat jak na prohloubení pochopení obchodování s lidmi jako trestné činnosti i jako lidskoprávního porušení, tak na vybavení aktérů nástroji a dovednostmi pro přiměřenou reakci na tento fenomén. Všechna školení by tudíž měla obsahovat obecnou část, která má informační povahu a sestává z všestranného popisu daného fenoménu, definic, modu operandi, atd.,

¹¹⁹ Viz. kapitola 4.5.

¹²⁰ Viz. Důvodová zpráva č. 8.

a dále specifickou část na míru šitou pro účastníky školení a obsahující detailní instrukce k zásahům a opatřením, které tyto účastníci realizují.

Školení by mělo vycházet z přístupu založeného na lidských právech a šířit informace o protidiskriminačních opatřeních, genderové rovnosti, jakož i o zvláštních potřebách a právech bytí. Přijmout je třeba multidisciplinární přístup, jehož cílem je posílit chápání nezbytné spolupráce různých aktérů, a to zvláště mezi odpovědnými státními úřady, nevládními a mezivládními organizacemi. K tomu je třeba zaměřit se na širokou škálu aktérů, jako jsou soudci, státní zástupci, policejní vyšetřovatelé, policejní operativa, pohraniční stráž, zaměstnanci imigračních úřadů, pracovní inspektoři, odbory, novináři, psychologové a lékaři, školy a univerzitní učitelé, mezinárodní, mezivládní a nevládní organizace, příslušníci mezinárodních vojenských a policejních mírových sborů, sociální pracovníci, konzulární zaměstnanci a zaměstnanci veřejné správy. Za tím účelem by školení měla provádět co nejširší škála školitelů, mezi které by zvláště měli patřit i zástupci nevládních organizací.

Školení a vzdělávání by měly posílit nové chápání úlohy policejních a vyšetřovacích orgánů jako veřejné služby společnosti, a mělo by být podloženo takovými principy, jako jsou demokratická policejní práce, práva a potřeby obětí, jakož i snaha dosáhnout odsouzení pachatelů. Školení soudců, státních zástupců a dalších justičních pracovníků by mělo obdobně posílit nové chápání trestní justice, ve kterém stát ukládá dvojí odpovědnost: stíhat a odsoudit pachatele a zároveň chránit oběti trestné činnosti, navrátit jim jejich lidská práva a zabránit jejich dalšímu zraňování.

Vzdělávání je třeba zaměřit jak na aktéry na národní úrovni, tak i na mezinárodní vojenské a policejní mírové sbory a na ně navázané civilní dodavatele. Výcvik určený pro konkrétního jednoho aktéra by však měl být připraven a prováděn multidisciplinárními týmy zejména za účasti nevládních organizací.

Vedle toho je nesmírně důležité provádět společné vzdělávání zaměřené na více aktérů. Třebaže takové vzdělávání není v praxi často prováděno, je naprosto nezbytné pro zajištění koordinovaného a multidisciplinárního přístupu. Jen společné vzdělávání pro všechny strany podílející se na potírání obchodování a pomoc obětem (policie, státní

zástupci, organizace poskytující pomoc obětem atd.) povede k lepšímu vzájemnému pochopení rolí a posílí spolupráci. To následně pomůže jak efektivnímu stíhání, tak efektivní pomoci obchodovaným osobám.

Regionální a celoevropský harmonizovaný přístup k vzdělávání a školení vycházející z definic, norem a osvědčené praxe OSN, umožní konkrétní spolupráci v oblasti opatření proti obchodování. K tomu je třeba vytvořit regionální a celoevropské školicí moduly a zavést udržitelné struktury vzdělávání a školení, tzn. školicí programy zintegrovat do standardních učebních osnov tak, aby se staly jejich opakovanou součástí.

Vedle formálního vzdělávání a školení (semináře a workshopy) je nutno zavést i nové školicí techniky, jako jsou studijní pobyty, výměna vyšších představitelů a vzájemné školení partnery.

Doporučení ¹²¹

65. Národní akční plány pro boj s obchodováním by měly obsahovat i složku vzdělávací a školicí. K tomu by měly být vyvinuty národní a evropské vzdělávací moduly, jež by se měly stát součástí základních osnov u všech relevantních aktérů.
66. Školení by se mělo zaměřit na širokou škálu účastníků a mělo by být prováděno celou řadou organizací. Každé školení by mělo obsahovat všeobecnou i konkrétní část, připravenou na míru cílové skupině. Školení pro více aktérů je nepostradatelným předpokladem pro zajištění koordinovaného a multidisciplinárního přístupu. Školení by měly provádět multidisciplinární týmy, ve kterých by měly být zastoupeny i nevládní organizace.
67. Doporučuje se, aby všechny školicí programy proti obchodování s lidmi obsahovaly na všeobecné úrovni definice pojmů, jako je obchodování, obchodovaná osoba, pachatel obchodování, vykořisťování; rozdíl mezi prostitucí a obchodováním, a mezi obchodováním, pašováním a nelegální migrací; obecný popis procesu obchodování, *modus operandi* pachatelů, způsob kontroly nad

¹²¹ Viz. Důvodová zpráva č. 8 obsahuje popis potřeb a doporučených typů školení pro každou cílovou skupinu.

obchodovanými osobami a jejich vykořisťování, a pracovněprávní normy; a konečně psychologický, sociální a ekonomický dopad na obchodované osoby. Každé školení by mělo vycházet z lidskoprávního přístupu.

68. Školení pro orgány činné v trestním řízení by se mělo zaměřit na následující skupiny:

- představitele policie, nesespecializované (operativní důstojníci, kriminální, dopravní, městské, pořádkové, cizinecké a pohraniční policie) i specializované (detektivové a vyšetřovatelé specializovaní na oblast obchodu s lidmi a státní zástupci);
- inspektory práce;
- zaměstnance konzulárních úřadů;
- soudce, státní zástupce a advokáty;
- příslušníky vojenských a policejních mírových sborů a jejich civilní dodavatele.

69. Vzhledem ke zvýšené citlivosti dětské otázky je třeba poskytnout školení pro představitele orgánů činných v trestním řízení, pohraniční policie a další představitele, a také pro nevládní organizace se zaměřením na obchodované děti.

4.6 Administrativní dohled k potírání obchodování s lidmi

Cílem administrativních kontrol je regulace a monitorování postupů, praktik a organizací, které mohou nějakým způsobem ovlivnit výskyt obchodování s lidmi. Tyto administrativní kontroly mají potenciál potírat obchodování a posílit prevenci, ochranu obětí a stíhání pachatelů. Tento potenciál však není plně využit. Mezi kontroly patří celá škála mechanismů od represivních k pozitivnímu vynucování. Je pro ně nutná mezirezortní spolupráce a účast občanské společnosti a soukromého sektoru. Lze využít jak postihy, tak motivační mechanismy. Jejich podmínkou je transparentní a odpovědná implementace. Administrativní kontroly by měly být navíc vedeny důrazem na lidskoprávní závazky. Ohled na lidská práva je zastřešujícím principem při potírání všech forem obchodování. Administrativní kontroly podporují prevenci tím, že posilují spolupráci mezi

zeměmi původu a určení, a usilují o lepší řízení mezinárodních migračních toků, zejména pomocí mechanismů pro legální pracovní výměny. Také zvýšená bezpečnost dokladů, posílené systémy pro udělování víz a kontrolu na hranicích, včetně ověření totožnosti osob, napomáhají legální migraci a slouží jako prevence obchodování. Administrativní opatření doplňují štedřejší a volnější imigrační režimy a tím zabraňují jejich zneužití pachatelí. Zároveň by měly být takové administrativní kontroly pečlivě plánovány a hodnoceny, aby nedošlo k nechtěnému důsledku zvýšené závislosti možných migrantů na pachatelích obchodování a pašování.

Mezi další preventivní opatření patří regulace a dohled nad soukromými agenturami, které zprostředkovávají zaměstnání, sňatky, turistiku a adopce, které se stávají součástí *modu operandi* pachatelů, jakož i dohled nad sexuálním průmyslem a dalšími odvětvími, ve kterých pravděpodobně k obchodování dochází. Administrativní opatření mohou být užita k monitorování a vynucování pracovních norem v kombinaci se školením relevantních aktérů. Administrativní kontroly jsou umocňovány mezirezortní spoluprací, na které by se měli podílet zástupci pracovních, imigračních a konzulárních úřadů, jakož i nevládních organizací, lidskoprávních organizací a soukromého sektoru, a měly by být implementovány na místní, národní i mezinárodní úrovni.

Jejich přínosem je snížení neviditelnosti obchodování a souvisejícího vykořisťování, identifikace obchodovaných osob a sběr důkazů a snížení příležitostí pro pachatele investovat výnosy z trestné činnosti na legálních trzích. Není-li možné trestní stíhání z důvodu nedostatku důkazů, mohou administrativní opatření alespoň rozrušit situaci, za které dochází k vykořisťování. Tato opatření mohou být také použita k vynucování pracovních norem a k monitorování internetu pro nezákonné užití. V tomto ohledu nabízejí celou škálu inovativních opatření, umožňujících účast a vstup soukromého sektoru, například pomocí posilování samoregulace soukromého sektoru a zavádění ratingových systémů.

Doporučení

70. Členské státy by měly podpořit zavedení široké škály administrativních opatření v příhraničních, hraničních a vnitrostátních oblastech při

zachování ohledu na lidská práva a základní svobody osob včetně svobody pohybu.

71. Meziřezortní koordinační skupiny (zahrnující policejní orgány, inspekci trhu práce, imigrační úředníky, další ministerstva a zastupitelské úřady a nevládní organizace) by se měly stát funkčními aktéry při koordinaci a implementaci správních opatření jak na politické, tak na operační úrovni, jakož i při sdílení zpravodajských informací mezi všemi aktéry, zejména mezi pracovními inspektory a policejními vyšetřovateli na místní i národní úrovni (v úzké spolupráci s Národními referenčními mechanismy), ale také na regionální a mezinárodní úrovni (mezi zeměmi původu a cílovými zeměmi).¹²²
72. Členské státy by měly zavést režimy a praktiky s cílem regulovat a monitorovat soukromé agentury, které se často stávají součástí *modu operandi* pachatelů.¹²³ Aby mohly být takové agentury, které působí mimo zákonný rámec, včas rozpoznány, je třeba, aby členské státy zavedly systém regulace těchto agentur pomocí licencí, a aby je monitorovaly. K tomu by měly členské státy uplatnit inovativní přístupy, jako je například systém ratingu. Soukromý sektor (soukromé zprostředkovatelny práce a jejich obchodní partneři, ale také jednotlivé komerční agentury) by měl mít povinnost spolupracovat s policií, a měl by být tlačěn k zavádění samoregulačních mechanismů (etické kodexy). Vedle toho by měla být použita správní opatření k dohledu nad dodržováním pracovněprávních norem v kombinaci se školením relevantních aktérů a s trestněprávním vynučováním.
73. Členské státy by měly podpořit proaktivní regulaci a monitoring zranitelných sektorů, mezi které patří stavebnictví, manuální výroba, zemědělství a také sexuální průmysl. Taková regulace a monitoring prováděné meziřezortními skupinami by pomáhaly odhalit „neviditelnost vykořisťování“ tím, že by vyhledávaly (možné)

¹²² Zatímco Bruselská deklarace (BD) vyzývá k vytvoření multidisciplinárních skupin, které se pravidelně setkávají, a jejichž role je definována jako „pravidelné vyhodnocování, monitorování a další zkvalitňování implementace státních politik“, je potřeba i konkrétní koordinace a spolupráce na operativní úrovni s cílem provádět efektivní správní dohled.

¹²³ BD, část 11.

obchodované osoby a shromažďovaly informace, jež by bylo možno použít pro rozsáhlejší trestní vyšetřování.¹²⁴

74. Členské státy by měly uvážit zavedení, případně rozšíření transparentních systémů vstupu pracovníků a zavedení mezirezortních a mezinárodních mechanismů pro jejich uplatňování. Zvýšené úsilí je třeba věnovat dodržování mezinárodních pracovních standardů v zemích původu i v cílových zemích.
75. Členské státy by měly rozšířit své kapacity pro zpracování žádostí o víza, povolení k pobytu a pracovní povolení, a o slučování rodin, a tak napomáhat legitimní migraci. Je třeba nastavit podpůrné systémy k ověřování dokumentů a prohlášení předložených společně s těmito žádostmi. Údaje o podvodných či podezřelých zprostředkovatelích, zaměstnavatelích atd. by měly být sdíleny relevantními pracovními úřady, policejními orgány a konzulárními odděleními, jak v rámci jednotlivých států, tak i regionů a mezi zeměmi původu a určení. V této souvislosti je třeba posílit síť kontaktních osob.
76. Je třeba posílit spolupráci konzulárních služeb v zemích původu s cílem předem identifikovat možné případy obchodování s lidmi. K tomu by měla být prováděna ve spolupráci s nevládními organizacemi systematická školení konzulárních a pohraničních pracovníků.
77. Je třeba zvýšit bezpečnost dokladů a dokumentů a zavést zvláštní vnitřní kontrolní mechanismy, kterými by se zabraňovalo falzifikaci nebo podvodnému užití víz, pracovních povolení a povolení k pobytu.
78. Členské státy by měly dále zavést mechanismy, kterými by byl monitorován internet s cílem zjistit a stíhat možné nelegální použití internetu pro účely obchodování s lidmi prostřednictvím adopčních, svatebních a eskortních agentur. Je třeba vytvořit partnerství mezi veřejným sektorem a soukromými poskytovateli internetových služeb a dalšími podnikatelskými subjekty; jeho součástí by měla být i samoregulace pomocí etických kodexů. Zvláště je třeba se zaměřit na

¹²⁴ Viz. též MOP, *Working PAPER on Special Action Programme to Combat Forced Labour*, leden 2004.

identifikaci dětských obětí a zneužívání či vykořisťování dětí po internetu.

4.7 Děti

Každá souhrnná preventivní strategie, jejímž cílem je chránit děti, aby se nestaly oběťmi obchodování a souvisejícího vykořisťování, by měla být v souladu se zásadami a ustanoveními UNCRC, jakož i s vnitrostátní právní úpravou týkající se dětí, přičemž ta sama by měla být v souladu s výše zmíněnými zásadami a ustanoveními. Úroveň zranitelnosti dětí a příležitosti pro jejich vykořisťování, zneužívání a násilí na nich jsou v přímé úměře k úrovni ochrany a příležitostí, které jsou státy schopny a ochotny poskytnout a garantovat každému dítěti na svém území. Tato záruka ochrany je zvláště relevantní u nejvíce zranitelných skupin dětí, jako jsou děti cizích státních příslušníků a migrantů, které v rozporu se zásadami a ustanoveními UNCRC často nemohou požívat stejné příležitosti jako děti státních příslušníků. Jeden z kořenů příčin obchodování je chudoba. Obchodované děti často pocházejí z chudých rodin v zaostalých oblastech světa, kde je chudoba všudypřítomna. Každé sedmé dítě na světě zůstává bez vzdělání, 70 % z nich jsou dívky. Nízký sociální statut dívek z nich činí oběti zvláště zranitelné, a v některých případech bývají dívky jednoduše prodány přímo rodiči. Některé děti pocházejí z rodin, které jsou nestabilní a neschopné poskytovat řádnou péči. Jiné děti se staly *de facto* dětmi ulice, nebo byly umístěny do ústavů, kde jsou vystaveny zneužívání a zanedbávání, a stávají se tak zranitelnými v kontaktu s pachatelí.

Z výše uvedeného vyplývá, že preventivní mechanismy musejí být dlouhodobé i krátkodobé. Dlouhodobé preventivní mechanismy zahrnují pomocné a podpůrné programy EU s cílem vybudovat řádně fungující systémy ochrany dětí v zemích původu, zlepšit přístup ke vzdělání zejména pro dívky, a pozvednout socio-ekonomické podmínky v zemích původu.

Děti jsou obchodovány v přímém důsledku působení organizovaného zločinu a rodiny jsou často nuceny prodat své děti pachatelům. Větší úsilí potírat organizovaný zločin by tudíž mělo i preventivní účinek, třebaže opatření zacílená na jednu nebo dvě země by ve svém důsledku mohla pouze problém přesunout jinam.

Informovat děti a jejich rodiny je také klíčové – kampaně musí být zacíleny na konkrétní rizikové skupiny. Osvětu je třeba provádět i na straně poptávky včetně osvěty o právech dětí. Je tudíž nezbytné otevřít legální migrační příležitosti pro rodiny a děti, které jsou nad minimální věkovou hranicí pro práci.

Doporučení

79. Každé politické či legislativní opatření, jehož cílem je prevence obchodování s lidmi, by mělo obsahovat zvláštní ustanovení, týkající se prevence násilí zneužívání a vykořisťování dětí. Základním vodítkem pro všechna taková opatření, týkající se dětí, by měla být UNCRC. Dalším relevantním dokumentem je v této oblasti Úmluva MOP, týkající se zákazu a bezprostřední akce k odstranění nejhorších forem dětské práce z roku 1999, a dále opatření proti sexuálnímu zneužívání dětí, přijatá na 2. světovém kongresu proti komerčnímu sexuálnímu vykořisťování dětí, který se konal v prosinci 2001 v Yokohamě. V oblasti prevence obchodování s dětmi je třeba dále rozvíjet, implementovat a šířit formy nejlepší praxe.
80. Mezi dětskou populací představují nejzranitelnější skupinu migrující děti, kterým by měla být zaručena stejná úroveň ochrany a stejné možnosti jako dětem – občanům daného státu, tedy bez ohledu na jejich statut z hlediska pobytu.
81. Rozvojové programy a programy spolupráce EU by se měly explicitně zaměřit na klíčové příčiny obchodování s dětmi. Tyto programy by měly obsahovat následující prvky:
 - zlepšení situace v oblasti přístupu dětí ke školnímu vzdělání a k přípravě na povolání, a zvýšení úrovně školní docházky zejména u dívek a minoritních skupin (například romské děti);¹²⁵
 - snížení počtu dětí opuštěných jejich rodinami a podpora alternativních řešení jiných, než je institucionální péče, mezi které patří náhradní rodinná péče a adopce, pokud možno v zemích původu (v souladu se zásadou subsidiarity mezinárodní adopce)

¹²⁵ Údaje o školní docházce a o dětské populaci by měly být využívány za účelem identifikace skutečných nebo možných obětí obchodování s dětmi.

s cílem zlepšit jejich životní podmínky. Spolu s tím je třeba zavést přísnější dohled nad institucemi, náhradními rodinami a nad mezinárodní adopcí;

- péče o děti žijící na ulici pomocí poskytování jídla, zdravotní péče, neformálního vzdělávání a/nebo přístřeší, společně s ochranou proti vykořisťování a zneužívání, kterým mohou být vystaveny;
- informace pro rodiny a děti o právech dítěte, bezpečné migraci a rizicích obchodování pomocí přednášek ve školách a jinde tak, aby byly osloveny i děti stojící mimo formální vzdělávací systém;
- zlepšení systému matrik narození;
- péče o děti dotčené ozbrojenými konflikty, ztrátou domova a jinými humanitárními krizemi.

82. Ve vztahu k poptávce by měly členské státy přijmout konkrétní opatření k potírání různých forem vykořisťování dětí: sexuální vykořisťování se zvláštním zaměřením na dětskou prostituci a dětskou pornografii; ekonomické vykořisťování; nelegální adopce a odnímání orgánů.
83. Členské státy by měly přijmout opatření v souvislosti s mizením obchodovaných a vykořisťovaných dětí z ubytovacích středisek, kam byly umístěny, neboť zde existuje riziko dalšího obchodování a/nebo vykořisťování.
84. Je třeba rozšířit možnosti pro legální migraci za prací a pro slučování rodin s cílem snížit počet nedoprovázených dětí, které se často stávají oběťmi obchodování.
85. Hraniční kontroly by se měly zvláště zaměřit na nezletilé děti cestující bez doprovodu, na děti cestující s nečleny své rodiny a na děti bez příslušných dokladů. Nedoprovázené děti a děti bez řádných dokladů by neměly být vráceny do místa začátku cesty, a ani by jim neměl být odepřen vstup, ale měla by na ně být uplatňována zvláštní ochranná a vyšetřovací opatření. Imigrační, pohraniční a jiné policejní orgány by měly takové děti neprodleně odkázat příslušným úřadům sociální péče. Pokud je dítě doprovázeno dospělým, který není schopen prokázat na základě platných dokladů, že má zákonné oprávnění, je třeba neprodleně přijmout příslušná opatření k ochraně dítěte. Příslušníci, kteří vedou s takovými dětmi pohovory, by měli projít příslušným

školením, na kterém by se měly podílet nevládní organizace. Navíc by měla být zavedena povinnost držení pasu nebo cestovního dokladu pro děti bez ohledu na věk a měly by být zavedeny mechanismy prověřování „vztahů“ mezi dítětem a doprovázejí dospělou osobou. Spolupráce mezi pohraniční policií, dalšími policejními orgány a neziskovými organizacemi, zabývajícími se pomocí dětem, by měla být zlepšena.

86. Při zpracování žádostí o víza je třeba věnovat pozornost dětem, cestujícím bez rodinných příslušníků, a totožnost dětí a doprovázející dospělé osoby je třeba ověřit na základě dokumentu totožnosti s fotografií. Cílem tohoto postupu je ochrana dítěte a jeho nejlepších zájmů.
87. Sejmутí biometrických údajů dětí jak v zemi původu, tak v zemích cílových se jeví užitečné, avšak mělo by být prováděno pouze pro ochranu dítěte a jeho nejlepších zájmů a nikoli pro účely imigrační politiky (například pro účely zákazu pobytu). Snímání biometrických údajů by nemělo být traumatizující a mělo by být prováděno způsobem ohleduplným k dítěti. Navíc, pokud k takovému snímání dojde, mělo by podléhat přísnému dohledu s ohledem na právo na soukromí a ochranu osobních údajů.
88. Členské státy by měly přijmout vnitrostátní právní úpravu v souladu s Haagskou úmluvou o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodní adopci,¹²⁶ která by bránila nežádoucím postupům ze strany adopčních agentur a předcházela negativním praktikám při legálních mezinárodních adopcích.

¹²⁶ Viz. http://hcch.e-vision.nl/index_en.php?act=conventions.text&acid=69

Kapitola 5. Pomoc obchodovaným osobám, jejich ochrana a sociální integrace

5.1 Úvod

Do současné doby se politika jednotlivých států stejně tak jako politika EU zaměřovaly na opatření v oblasti potírání trestné činnosti a kontroly migrace a mnohem méně na pomoc obchodovaným osobám a na ochranu jejich lidských práv. Bruselská deklarace přitom potvrzuje, že k účinnému boji proti obchodování s lidmi je potřeba celého spektra opatření, počínaje prevencí a stíháním a pomocí obětem, a jejich ochranou konče.

Je třeba konstatovat, že zanedbání oblasti pomoci a ochrany představuje jak překážku v účinném boji proti obchodování, tak také porušení závazků států podle mezinárodní lidskoprávní úpravy, která státům ukládá poskytnout obětem lidskoprávních deliktů účinnou nápravu. Překážku představuje toto zanedbání proto, že úroveň pomoci a ochrany je přímo úměrná důvěře, kterou obchodovaná osoba má v ten který stát a v jeho schopnost chránit její zájmy, což přímo ovlivňuje její rozhodnutí spolupracovat s úřady při stíhání pachatelů. Nepřítomnost adekvátních procesních pojistek a nedostatečná pomoc mohou bránit obchodovaným osobám oznamovat případy úřadům, což je nevyhnutelně vystavuje dalším traumatům a riziku odplaty obchodníků včetně rizika znouvoobchodování. Výzkum navíc prokazuje, že hlavní překážkou při stíhání obchodníků s lidmi je nepřítomnost obětí, často v důsledku vystěhování (možné) obchodované osoby jako nelegálního migranta v souladu s cizineckými zákony.¹²⁷

Jedná se také o neplnění závazků států, neboť podle mezinárodní lidskoprávní úpravy požívají obchodované osoby – jako oběti lidskoprávních porušení – práva na ochranu, pomoc a nápravu jako takovou, bez ohledu na jejich případnou hodnotu jako svědků v kontextu stíhání pachatelů.

¹²⁷ Viz. např. Rijken, C., *Trafficking in Persons. Prosecution from a European Perspective*, T.M.C. Asser Press, Haag 2003.

Je tudíž třeba věnovat větší pozornost pomoci obchodovaným osobám a jejich ochraně, a to jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých států.

Aby bylo učiněno spravedlnosti zadost s ohledem na oba aspekty – tedy postavení obchodované osoby jako oběti trestného činu a lidskoprávního deliktu a postavení obchodované osoby jako svědka v rámci trestního řízení – používáme termín „obchodované osoby“, který je termínem obecnějším a odkazuje na ty osoby, které byly obchodovány a mají nárok na pomoc a ochranu na základě této skutečnosti, zatímco termín „oběti obchodování“ je používán ve svém trestněprávním smyslu a odkazuje konkrétně k těm osobám, které vystupují jako oběti v trestněprávním řízení, v konkrétní věci obchodování v souvislosti s konkrétními pachateli.¹²⁸ Zatímco „obchodované osoby“ jako takové mají právo na určitou úroveň pomoci a ochrany, je třeba v rámci trestního řízení uvažovat i s dalšími ochrannými opatřeními s cílem ochránit ty, kteří svědčí proti pachatelům.

Tato kapitola se bude nejdříve zabývat otázkou identifikace obchodovaných osob, způsobem zabránění okamžitého vystěhování a otázkou statutu pobytu. Dále budeme hovořit, v souladu s výše uvedeným rozlišením o pomoci obchodovaným osobám a jejich ochraně ve smyslu obětí lidskoprávních porušení, a následně o otázce zvláštní ochrany svědka pro ty obchodované osoby, které se rozhodnou vypovídat proti pachatelům. Poslední část se pak věnuje podmínkám návratu obchodovaných osob do zemí původu a s tím souvisejícím otázkám bezpečnosti a sociální integrace v jejich domovských komunitách.¹²⁹

¹²⁸ Viz. též kapitola 3.1.

¹²⁹ Sociální integrace je definována jako proces, „který zaručuje, že ti, kteří jsou vystaveni riziku chudoby a sociálního vyloučení, získají příležitosti a zdroje nezbytné k plné účasti na ekonomickém, sociálním a kulturním životě, a k dosažení takové životní úrovně a zajištění, které je v dané společnosti považováno za běžné. Tento proces dále zaručuje vyšší účast na rozhodování o vlastním životě, což ovlivňuje jejich způsob žití a přístup k základním právům“. Citována Společná zpráva Komise a Rady k sociální integraci (2003) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prod/soc-ncl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf).

Doporučení

89. Aby mohly účinně zabraňovat obchodování s lidmi a předcházet znovuoobchodování, jakož i plnit své závazky plynoucí z mezinárodních lidskoprávních instrumentů, měly by členské státy zajistit obchodovaným osobám řádný přístup ke všem formám nápravy včetně pomoci, ochrany a odškodnění, a to bez ohledu na jejich ochotu či schopnost svědčit proti pachatelům.

5.2 Identifikace¹³⁰

Identifikovat obchodované osoby je základním problémem všech strategií a opatření proti obchodování. Z celé řady důvodů ti, kteří se zapletou do obchodování s lidmi, často nechtějí informovat o své situaci či zkušenostech státní úřady. Možná trpí hluboce zakořeněnými pocity nedůvěry vůči úředním orgánům, které plynou z jejich zkušeností v zemi původu, ale i v zemi určení. Často se obchodované osoby obávají násilné odplaty obchodníků s lidmi proti jim samotným a/nebo dětem a členům rodiny doma, obávají se zatčení a vystěhování úřady vzhledem k nelegálnímu statutu. Z těchto důvodů je obchodování s lidmi příliš často neviditelným jevem.

Vzhledem k tomu, že obchodované osoby se z počátku ke své situaci nepřiznají, používáme pojem „domnělé obchodované osoby“ k označení těch jednotlivců, u kterých je pravděpodobné, že jsou oběťmi obchodování, a kteří by tudíž měli spadat do všeobecného záběru programu a služeb proti obchodování.

Obchodované osoby jsou pouze zřídka schopny vymanit se vlastní silou z dané situace. Pokud se stanou předmětem pozornosti orgánů, je to většinou v důsledku policejních kontrol, kontrol pohraničními orgány nebo jinými státními úřady či prostřednictvím kontaktů s nevládními organizacemi. Státní orgány, u kterých je pravděpodobnost, že se dostanou do kontaktu s obchodovanými osobami, by si měly být vědomy zvláštních okolností jejich situace a prokázat citlivost při nakládání s těmito osobami,

¹³⁰ Viz. též Důvodová zpráva č. 9.

jakož jim i umožnit přístup k existujícím ochranným mechanismům. Je důležité, aby úředníci měli na paměti, že obchodované osoby nejsou pouze oběťmi trestné činnosti, z čehož jim plyne nárok na lidský soucit a práva, ale i to, že pokud získají jejich důvěru a spolupráci, může to významně napomoci boji proti organizované trestné činnosti. Existuje celá řada způsobů a prostředků, které lze použít k tomu, aby domnělá obchodovaná osoba promluvila. Mezi ty patří telefonní linky, sociální práce v terénu a tzv. drop-in centra.

Identifikace obchodovaných osob je komplikovaným a časově náročným procesem, který vyžaduje profesionální vedení a podpůrné struktury vytvářející bezpečný prostor pro dotčené obchodované osoby. Někdy je to otázkou týdnů i měsíců, než obchodovaná osoba překoná syndrom post-traumatického stresu a nabyde důvěry, která jí umožní promluvit.

Podle výzkumu prováděného v Itálii více než 40 % všech obchodovaných osob v sexuálním průmyslu je identifikováno prostřednictvím sociální práce v terénu prováděné nevládními organizacemi a místními úřady, a prostřednictvím telefonních hot-linek. Klienti prostitutek a další občané pak identifikují více než 22 % obchodovaných osob, a pouze 13,9 % obchodovaných osob, které potřebují pomoc, je identifikováno a předáno policií.¹³¹

Identifikace obchodovaných osob je časově náročná vzhledem ke komplikovanosti této trestné činnosti a vzhledem k celé síti zapojených osob. Interakce mezi obchodníkem s lidmi a obětí má více podob, neboť pachatel často také „chrání“ oběť před úřady. Oběť se cítí být na pachatelích závislá, například kvůli dluhu.¹³² Navíc jednotliví členové kriminální sítě na sebe berou různé role ve vztahu k oběti, počínaje zneužíváním a kontrolou, a konče podporou a „ochranou“. Přerušení vazeb s kriminálními kruhy je tudíž často procesem, nikoli jednorázovým úkonem.

¹³¹ Regione Emilia – Romagna, Associazione On the Road, *Článek 18: Protection of Victims of Trafficking and the Fight against Crime (Italy and the European Scenarios) Research Report*, On the Road Edizioni, Martinsicuro, 2002, str. 88 a násl.

¹³² Viz. výzkum F. Carchediho, který rozvinul několik modelů interakce, aby ilustroval složitost vztahů mezi obchodovanými osobami a dalšími aktéry včetně klientů, sociálních pracovníků a policie. F.I Carchedi, *Voluntary and Involuntary Prostitution Deriving from Trafficking of Women. Some structural characteristics*, přednáška v Praze, 2003.

Komplikovanost a rozmanitost vztahů v oblasti trestné činnosti obchodování s lidmi komplikuje identifikaci obětí externími aktéry včetně sociálních pracovníků a policie.

Navíc existuje malá zkušenost s identifikací obchodovaných obětí v jiných sektorech než je sexuální průmysl, tedy například v oblasti domácích prací, stavebnictví, práce v zemědělství a v oděvnictví.¹³³

Hlavní cesty identifikace¹³⁴

Obchodované osoby mohou být identifikovány buď státními úředníky, policií, a nebo nevládními organizacemi, sociálními organizacemi, odborovými svazy, pracovními inspektoráty a jinými pracovními agenturami, zejména tehdy, pokud jsou jejich pracovníci řádně vyškoleni, a pokud existuje systém předávání obětí. Vedle toho mohou být oběti identifikovány kolegy, klienty, sousedy a dalšími osobami, které s nimi přijdou do styku. S cílem vybudovat důvěru a navázat kontakty s domnělými obchodovanými osobami by měl být v rámci podpůrného systému rozvinut i systém sociální práce v terénu, drop-in center a telefonních hot-linek. Účinným způsobem budování důvěry je práce se vzdělavateli – kolegy, to je osobami, pocházejícími ze stejné skupiny, jako je skupina cílová. Svou roli zde mohou navíc hrát i osvětové a informační kampaně, které informují a upozorňují aktéry občanské společnosti, že se tito mohou dostat do styku s obchodovanými osobami. Mezi ty patří kolegové a (potenciální) klienti, kteří tak představují další způsob identifikace. Sociální práce v terénu a centra drop-in jsou klíčovým prvkem při péči o domnělé obchodované osoby za situace, kdy jsou tyto osoby nuceny pracovat. Vedle existujících forem sociální práce v terénu a takových center, které jsou většinou navázány na sexuální průmysl, je třeba rozvinout i nové formy této práce ve spolupráci s odbory a dalšími pracovními organizacemi, které by byly zaměřené na ta odvětví, kde pravděpodobně k obchodování dochází: stavebnictví, zemědělství a oděvnictví.

¹³³ Tato kapitola je proto založena převážně na zkušenostech získaných s obchodováním v sexuálním průmyslu.

¹³⁴ Úplný popis cest a nástrojů identifikace viz.. Důvodová zpráva 9.

Telefonní hot-linky¹³⁵ a různé typy informačních materiálů (například letáky, nálepky, příručky atd.), obsahující základní informace o podpůrných strukturách, hrají důležitou roli v procesu (samo)identifikace.

Konečně mohou být obchodované osoby také identifikovány orgány činnými v trestním řízení. Lze předpokládat, že příslušníci v terénu a pohraniční stráž budou první, kteří identifikují obchodované osoby, avšak výzkum naznačuje, že pouze menší počet obchodovaných osob je tímto způsobem identifikován.¹³⁶ Zde je potřeba přijmout další opatření a provádět příslušný výcvik.

Jedním z dostupných nástrojů je vytvoření seznamu ukazatelů a s tím souvisejících dotazníků jako prostředku k identifikaci obchodovaných osob. Je však třeba mít na paměti, že přestože jsou takové seznamy užitečné, jsou pouze jedním nástrojem mezi mnoha a nemohou být jediným způsobem identifikace obchodovaných osob.

Málo zkušeností existuje také s úlohou pracovních inspektorátů a dalších pracovních úřadů při identifikaci obchodovaných osob v jiných odvětvích než v sexuálním průmyslu. I zde spatřujeme jasnou potřebu dalšího vzdělávání a rozvoje nových metod a materiálů.

Identifikace obchodovaných dětí

Zejména v souvislosti s dětmi je potřeba zajistit spolupráci a sdílení informací mezi jednotlivými aktéry, aby bylo zajištěno, že obchodované děti jsou identifikovány co nejdříve, a že je jim odpovídajícím způsobem pomoheno. Pokyny a seznamy ukazatelů, která užívají například pohraniční a policejní příslušníci, by měly odrazit i specifické rysy obchodování s dětmi. Úřady, které přicházejí do kontaktu s obchodovanými dětmi, by měly navíc být odborně připraveny a vyškoleny v metodách citlivých k potřebám dítěte. V případech, kde existuje podezření, že dítě je obětí obchodování, by mělo být dítě bezodkladně předáno příslušným sociálním

¹³⁵ Úplný popis problematiky telefonních hot-linek viz.. Důvodová zpráva 11.

¹³⁶ Limanowska, B., *Trafficking in Human Beings in South-Eastern Europe: Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania*, ODIHR/UNICEF/UNOHCHC, 2002, str. 152.

úřadům péče o dítě. Je-li věk obchodované osoby nejistý, mělo by se vycházet z domněnky, že se jedná o dítě, a s příslušnou osobou by mělo být tak nakládáno. Jakmile je oběť identifikována jako dítě, to je před dosažením věku 18 let, je třeba okamžitě ustanovit jejího právního opatrovníka.

Doporučení

90. S cílem zajistit řádnou identifikaci obchodovaných osob by měli všichni zúčastnění aktéři – státní úřady, policie, nevládní organizace, orgány sociální péče, odbory, pracovní inspekce a další orgány zaměstnanosti - být seznámeni se systémem předávání obětí do péče.
91. Aby mohly být s případnými obchodovanými osobami navázány kontakty na základě nezbytné důvěry, je třeba rozvinout systém aktivní práce s těmito osobami prostřednictvím drop-in center a zelených telefonních linek. Taková práce je o to důležitější, neboť výzkum naznačuje, že pouze omezený počet obchodovaných osob je orgány činnými v trestním řízení identifikován. Většina obchodovaných osob je identifikována pomocí aktivní práce nevládních organizací, místních úřadů, telefonních linek, prostřednictvím klientů, kolegů a jiných občanů.
92. Vzhledem k tomu, že existuje málo zkušeností s identifikací obchodovaných osob v jiných sektorech, než je sexuální průmysl, je nutné se zvláště zaměřit na informování a školení představitelů odborů, pracovních inspektorátů a dalších orgánů zaměstnanosti tak, aby i jejich pracovníci byli schopni řádně identifikovat obchodovanou osobu. Na vývoj metod a informačních materiálů určených těm sektorům, ve kterých pravděpodobně k obchodování dochází, jako jsou práce v domácnosti, ve stavebnictví, v zemědělství a v oděvním průmyslu, by bylo vhodné vyčlenit zvláštní rozpočtovou položku.
93. Různé orgány (včetně orgánů činných v trestním řízení, pracovních úřadů, sociálních služeb, zdravotních a vzdělávacích agentur, sociálních pracovníků, horkých telefonních linek atd.) by měly spolupracovat a vyměňovat si informace směřující k identifikaci obchodovaných dětí a k včasné pomoci. Existuje-li podezření, že dítě je obětí obchodování,

mělo by být dítě neprodleně předáno orgánu sociální péče o děti. Po umístění dítěte v bezpečném ubytovacím zařízení je třeba přistoupit k jeho identifikaci, poskytnout mu pomoc, a pokud je dítě doprovázeno dospělým, také vyhodnotit vztah mezi dítětem a doprovázející osobou. Tam, kde je věk obchodované osoby nejistý, protože neexistují příslušné dokumenty, nebo jsou doklady totožnosti falešné, avšak osoba uvádí, že je mladší 18 let, je třeba vycházet z domněnky, že obchodovaná osoba je nezletilá a jako s takovou s ní zacházet.

5.3. Doba na rozmyšlenou a pobytový statut ¹³⁷

Udělení doby na rozmyšlenou a následně povolení k pobytu, včetně všech odpovídajících práv, obchodovaným osobám – bez ohledu na to, zda jsou ochotny či schopny poskytnout důkazy jako svědci – napomáhá členským státům plnit svou povinnost chránit lidská práva obchodovaných osob a nezacházet s nimi výlučně jako s nástrojem k pomoci trestnímu stíhání. ¹³⁸ Kategorická ochrana základních práv napomáhá i pozvednutí důvěry obchodované osoby ve stát a jeho schopnost chránit její práva. Po svém ozdravení je obchodovaná osoba, která má důvěru ve stát, lépe vybavena učinit fundované rozhodnutí a spolupracovat s orgány při stíhání pachatelů.

Abychom obchodované osobě účinně pomohli promluvit a/nebo vystoupit jako svědek, musí tato osoba vědět předem, že se na stát může spolehnout v souvislosti s nutnou pomocí a ochranou. Pokud státy nejsou ochotny poskytovat pomoc a ochranu na základě zákona, ale pouze jako laskavost, nebude takového účinku dosaženo. Ochrana by v sobě měla zahrnovat i možnost trvalého nebo dlouhodobého povolení k pobytu.

V souvislosti s dobou na rozmyšlenou je třeba vzít v úvahu fakt, že z celé řady důvodů má zpřetrhání vazeb s kriminálními kruhy formu postupného procesu, nikoli jednorázového kroku. Mezi tyto důvody patří závislost na kriminální síti, dělení rolí uvnitř této sítě („hodný pasák, zlý

¹³⁷ Viz. Důvodová zpráva č. 10.

¹³⁸ Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech čl. 7; Protokol OSN k prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, čl. 7.

pasák“), ohled na bezpečnost rodiny a/nebo dětí, výhledy do budoucnosti, moc kriminálních skupin nad příslušníky rodiny nebo přáteli, pocit zodpovědnosti za další osoby, zadluženost atd. Je tudíž nerealistické požadovat po obchodované osobě okamžité přerušování všech vazeb pro to, aby se tato osoba mohla kvalifikovat na obdržení pomoci, nebo předpokládat, že osoba není obětí trestné činnosti vzhledem k tomu, že přetrvávají její vazby na kriminální skupiny.

Po vypršení doby na rozmyšlenou, která by neměla být kratší než 3 měsíce, by mělo být uděleno povolení k pobytu obchodované osobě v souladu s ustanovením čl. 8 Směrnice Rady EU o dočasném povolení k pobytu pro oběti obchodování¹³⁹, a to bez ohledu na to, zda je tato osoba ochotna spolupracovat jako svědek, a bez ohledu na to, zda jsou pachatelé stíháni. Ty obchodované osoby, které si nepřejí svědčit jako svědci – nebo to od nich není požadováno, protože nemají relevantní informace, nebo proto, že pachatele nelze vzít v zemi určení do vazby – potřebují stejnou ochranu a pomoc jako oběti – svědci.¹⁴⁰

Aby bylo zajištěno, že obchodované osoby nejsou vráceny do situace, která ohrožuje jejich život, zdraví nebo osobní svobodu, a která je vystavuje nelidskému nebo ponižujícímu nakládání, je třeba zavést povinnost států provádět individuální vyhodnocení rizik/bezpečnosti¹⁴¹ před vystěhováním nebo návratem obchodované osoby v jakékoli fázi procesu: od identifikace domnělé obchodované osoby až po případnou žádost o dlouhodobé povolení k pobytu.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat obchodovaným dětem, tj. osobám mladším 18 let s tím, že jejich nejlepší zájem by měl být hlavním ohledem při všech politických opatřeních a postupech.

Konečně je zde skupina obchodovaných osob, které se staly oběťmi obchodování buď ve své vlastní zemi, nebo v jiné zemi, avšak ani jedna

¹³⁹ Směrnice Rady z 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi, nebo pro státní příslušníky třetích zemí, kteří se stali předmětem kroků směřujících k usnadnění ilegální imigrace, a kteří spolupracují s příslušnými orgány. Úřední věstník L. 261, 6. 8. 2004, str. 19.

¹⁴⁰ UNHCHR, Pokyn č. 6.

¹⁴¹ Popis jednotlivých prvků takového vyhodnocení rizik viz. Důvodová zpráva č. 13.

z těchto zemí není schopna nebo ochotna nabídnout příslušnou ochranu.¹⁴² Pro tuto skupinu je třeba hledat řešení na evropské úrovni, například tak, že se členské státy dohodnou na poskytnutí povolení k pobytu určitému počtu obchodovaných osob, které takovou bezprostřední ochranu potřebují, přičemž tato ochrana není dostupná ani v jejich domovské zemi, ani v zemi, do které byly obchodovány.

Doporučení

94. Směrnice Rady, týkající se povolení k pobytu občanů třetích zemí, kteří se stali oběťmi obchodování s lidmi, nebo občanů třetích zemí, kteří byli předmětem úkonů umožňujících ilegální imigraci, avšak kteří spolupracují s příslušnými orgány, by měla být upravena o následující doplňující opatření:

Doba na rozmyšlenou

Existuje-li jakákoli indicie domnívat se, že se jedná o obchodovanou osobu, měla by této osobě být udělena doba na rozmyšlenou ne kratší než 3 měsíce. Účelem je umožnit obchodované osobě překonat (nebo alespoň začít překonávat) předchozí zkušenosti a neformálně se rozhodnout o svých možnostech, kterými jsou napomáhat v trestním řízení, připojit se k trestnímu řízení o náhradu škody, zapojit se do programu sociální péče a/nebo neprodleně se vrátit do země původu. Součástí doby na rozmyšlenou je i povinné předání obchodované osoby institucím poskytujícím pomoc. Úřadům pak tato doba na rozmyšlenou umožní řádnou identifikaci obchodované osoby a nalezení odpovědi na otázku, zda se skutečně jedná o oběť obchodování. V souvislosti s dobou na rozmyšlenou je třeba mít na paměti fakt, že z celé řady důvodů je přerušování vazeb s kriminálními kruhy často postupným procesem, nikoli jednorázovým krokem. V případě dětí by měla existovat možnost prodloužení doby na rozmyšlenou.

Dočasné povolení k pobytu

Po skončení doby na rozmyšlenou by měla obchodovaná osoba mít nárok na dočasné povolení k pobytu na období nejméně 6 měsíců

¹⁴² Může se jednat buď o země EU, nebo o třetí země, např. Kosovo. V tomto ohledu by měly mezinárodní organizace hrát mediační úlohu.

s možností prodloužení, a to na základě jednoho (nebo více) z následujících důvodů:¹⁴³

- ochota obchodované osoby připojit se k trestnímu řízení a vystupovat jako svědek v trestní kauze;
- účast obchodované osoby v programu sociální pomoci, zaměřené na zařazení se do společnosti buď v zemi určení, nebo v zemi původu;
- účast obchodované osoby v civilně-právním sporu o náhradu škody;
- programy sociální pomoci by měly být otevřeny všem obchodovaným osobám bez ohledu na to, který z výše uvedených důvodů je základem pro udělení dočasného povolení k pobytu. Programy sociální pomoci by měly nabízet přístup na pracovní trh, zaškolení v určité profesi, vzdělávání a další služby směřující k tomu, aby obchodovaná osoba znovu získala kontrolu nad svým životem a byla schopna si zajistit přiměřenou budoucnost.

Povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu

Po skončení dočasného povolení k pobytu by se obchodovaná osoba měla kvalifikovat pro dlouhodobý nebo trvalý pobyt, a to na základě jednoho (nebo více) z následujících důvodů:

- úspěšné ukončení programu sociální pomoci a nalezení zaměstnání:¹⁴⁴ v tomto případě by povolení k dočasnému pobytu mělo být přeměněno na pracovní povolení, a osoba by měla podléhat úpravám pro migrující pracovníky;
- humanitární důvody:¹⁴⁵ mezi kritéria patří riziko odplaty obchodované osobě či její rodině; riziko stíhání v zemi původu pro trestný čin související s obchodováním; výhledy na zařazení se do společnosti a na nezávislý, udržitelný a humánní život v zemi původu (včetně ohledu na riziko stigmatizace a diskriminace); dostupnost přiměřených, důvěrných a nestigmatizujících služeb sociální pomoci v zemi původu; a konečně přítomnost dětí. Vedle

¹⁴³ Tyto důvody kvalifikují jak k udělení dočasného povolení pobytu, tak k jeho obnovení či prodloužení.

¹⁴⁴ Včetně činnosti jako osoba samostatně výdělečně činná.

¹⁴⁵ Protokol OSN o obchodování s lidmi, čl. 7.2; UNHCHR, zásada 11 „Obchodované osobě budou nabídnuty zákonné alternativy namísto repatriace v případech, kde je důvodné se domnívat, že repatriace by představovala závažné riziko pro bezpečnost této osoby nebo její rodiny“.

toho by žádosti měly být posuzovány ve světle zásady „nevydání“ a článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech, na základě které nesmí být nikdo vystaven nelidskému nebo ponižujícímu zacházení;

- azyl: obchodovaná osoba by měla mít právo žádat o a získat azyl v souladu s mezinárodními zákony o uprchlících.¹⁴⁶

Rodinní příslušníci a děti obchodovaných osob

- existuje-li významný důvod se domnívat, že rodinní příslušníci obchodované osoby, včetně dětí, by byli ve své domovské zemi vystaveni riziku, pak by tito rodinní příslušníci měli mít nárok na dočasný nebo trvalý pobyt za stejných podmínek, jako obchodovaná osoba;
 - získá-li obchodovaná osoba dočasný nebo trvalý pobyt, má tato osoba mít nárok na sloučení rodiny s dětmi do 18 let a s manželem nebo manželkou, kteří by měli získat povolení k pobytu za stejných podmínek, jako obchodovaná osoba.
95. S cílem zajistit, aby nebyla obchodovaná osoba vrácena do situace, která ohrožuje její život, zdraví a osobní svobodu, a/nebo aby nebyla vystavena nelidskému a ponižujícímu zacházení, je nutné každé rozhodnutí o vystěhování nebo návratu obchodované osoby včetně dětí podložit vyhodnocením rizika. Nevládní organizace a další instituce, které poskytují pomoc obchodovaným osobám, by se na procesu vyhodnocení rizika měly aktivně podílet.
96. Obchodované děti by měly vždy získat povolení k dočasnému pobytu spolu se všemi souvisejícími právy tak, aby se jim dostalo přiměřené pomoci. Děti by měly být vráceny do země původu pouze na základě vyhodnocení rizik, a jedině tehdy, pokud je návrat v nejlepším zájmu dítěte, pokud je bezpečný, a proveden s příslušnou pomocí. Dosáhnou-li dospělosti a není-li možno udělit jim další povolení k pobytu v souladu s podmínkami vnitrostátního práva (například za účelem zaměstnání či studia), je třeba přihlídnout k jejich zranitelnému postavení

¹⁴⁶ UNHCHR, pokyn číslo 1.6.

a umožnit jim zůstat v hostitelské zemi na základě humanitárních důvodů.

97. V případě dětí bez doprovodu je nutné učinit všechny nezbytné kroky k identifikaci a nalezení rodinných příslušníků. Po provedení vyhodnocení rizik a na základě pohovorů s dítětem je třeba přijmout opatření k sloučení dítěte s jeho rodinou v zemi původu nebo v cílové zemi, pokud je to v nejlepším zájmu dítěte. Ve všech případech by se mělo, s přihlédnutím k věku a zralosti dítěte, přihlížet k názorům dítěte, týkajícím se jeho návratu do původní rodiny.¹⁴⁷
98. Je nutné připravit řešení pro situace, kdy se skupina obchodovaných osob stane obětí obchodování ve své vlastní či jiné zemi, a kdy tato skupina potřebuje neprodlenou ochranu, avšak ani cílová země, ani jejich vlastní země není schopna či ochotna takovou ochranu poskytnout, například na základě dohody mezi členskými státy EU o nabídce pobytu určitému počtu obětí v takové situaci.

5.4 Sociální pomoc a vytváření standardů¹⁴⁸

Obchodování s lidmi je mnohostranný fenomén, kterého se účastní lidé z různých osobních, kulturních, sociálních a národních prostředí, kteří byli vystaveni různým formám podvodu a zneužívání v průběhu různých fází procesu obchodování. Východiskem při poskytování podpory a péče musí tudíž být rozpoznání individuálních charakteristik a výhledů obchodované osoby na základě vyhodnocení jejích specifických potřeb.

V kontextu této zprávy má termín sociální pomoc dvě navazující fáze: v první fázi jde o neodkladnou potřebu obchodované osoby a její naplnění poskytnutím bezpečného přístřeší a existenčních prostředků. V druhé fázi jsou pak potřeba dlouhodobé asistenční programy. Tyto strukturované a na míru šité programy by měly mít za cíl posílení sebevědomí a nezávislosti obchodované osoby, jakož i její sociální reintegraci v zemi určení či v zemi původu, nebo v třetí zemi, kde se obchodovaná osoba usadila.

¹⁴⁷ UNHCHR, č. 8.4; 8.6.

¹⁴⁸ Viz. Důvodová zpráva č. 11.

Pro dlouhodobý úspěch je nezbytný přístup ke vzdělání, kvalifikaci a zaměstnání.

Obchodované osoby – jak dospělí, tak děti mladší 18 let - by měly mít nárok na sociální pomoc a ochranu bez ohledu na to, zda jsou ochotny nebo schopny žalovat a vypovídat proti obchodníkům s lidmi. Státy by měly vytvořit příslušné struktury pro poskytování sociální pomoci a ochrany. Ta by měla zahrnovat minimálně bezpečné a vhodné příšřeší, zdravotní péči (fyzickou i psychologickou) na dobrovolném základě,¹⁴⁹ bezplatnou právní pomoc, vzdělání, kvalifikaci a zaměstnání. Všechny služby musí být poskytovány na dobrovolném a důvěrném základě, nediskriminačním a neodsuzujícím způsobem v souladu s celou řadou základních principů odvozených z mezinárodních lidskoprávních norem, mezi které patří jmenovitě právo na soukromí, zachování důvěrnosti, sebeurčení a svoboda pohybu. V této souvislosti by mezi jiným obchodovaná osoba nikdy neměla být zadržována ve střediscích nebo detenčních centrech, ani z důvodu „jejich nejlepšího zájmu“. Lidskoprávní přístup a přístup kulturně a genderově citlivý jsou *conditiones sine qua non*, které musí poskytovatelé služeb mít na paměti, mají-li účinně chránit obchodované osoby a pomáhat jim.

Nevládní organizace, místní úřady, mezivládní organizace a mezinárodní organizace jsou hlavními aktéry, poskytujícími pomoc a podporu obchodovaným osobám. Poskytované služby musí znamenat reálnou a životaschopnou příležitost pro únik obchodované osoby z kruhu obchodů, násilí a vykořisťování. Tyto služby by měly umožnit obchodované osobě nabýt plnou nezávislost, stát se legálními migranty a plnohodnotnými občany. Cíl plné sociální a pracovní integrace může být splněn pomocí specifických programů, které poskytují specializované služby prostřednictvím multidisciplinárního týmu vyškolených profesionálů.

Máme-li na jedné straně zajistit kvalitu poskytovaných služeb a na druhé straně i kvalitu jejich poskytovatelů, je třeba nastavit standardy. Mezi prvky těchto standardů by mělo patřit: ohled na gender; citlivost vůči různým kulturám a tomu odpovídající pracovní metody; neodsuzující přístup; na míru šité služby odrážející individuální potřeby a potenciál;

¹⁴⁹ Tím se rozumí mezi jiným netestování na HIV nebo AIDS bez souhlasu dotčené osoby.

multidisciplinární přístup; spolupráce s dalšími organizacemi včetně policejních a soudních orgánů; pravidelné školení a dohled; mechanismy monitorování a hodnocení (*ex-ante*, *in itinere* a *ex-post*), založené na transparentnosti a odpovědnosti k hodnocení plnění aktivit, práci profesionálů, účinnosti prováděných strategií a především „spokojenosti klienta“, tedy naplnění potřeb osoby, které má být pomoci.

Doporučení

99. Členské státy by měly vytvořit příslušné struktury pomoci obchodovaným osobám a jejich ochrany. Ty by měly minimálně obsahovat bezpečné a vhodné ubytování, poradenství, zdravotní péči, právní pomoc zdarma, vzdělávání, profesní přípravu a příležitost k zaměstnání. Všechny služby musí být poskytovány na dobrovolném a důvěrném základě, nediskriminujícím a neodsuzujícím způsobem, a v souladu s celou řadou základních principů, odvozených od mezinárodních lidskoprávních norem, zejména se zásadou ohledu na soukromí, zásadou důvěrnosti, sebeurčení a svobody pohybu.
100. Členské státy by měly mít na paměti důležitost různorodosti poskytovatelů služeb, pracujících s obchodovanými osobami, včetně nevládního sektoru, a měly by přiměřeným způsobem podporovat tyto poskytovatele, spolupracovat s nimi a včasným a transparentním způsobem je financovat. Smlouvy o spolupráci mezi státními a nestátními organizacemi by pak měly vymezit role jednotlivých aktérů.
101. Organizace poskytující služby obchodovaným osobám by měly nabízet multidisciplinární služby pomoci a individuálních řešení pomocí profesionálních pracovníků, kteří jsou vzděláni mimo jiné i v oblasti kroskulturálních pracovních metod, které jsou citlivé k genderu. Doporučuje se pracovat s tlumočnickými a znalci místních kultur a podporovat svépomocné organizace a skupiny.
102. Poskytovatelé služeb pro obchodované osoby by měli vytvářet standardy založené na jasných a měřitelných ukazatelích k pravidelnému monitorování a hodnocení kvality a vhodnosti služeb

a jejich poskytování. EU by měla podporovat rozvoj takových standardů a i mezinárodní spolupráci mezi těmito poskytovateli služeb.

103. Specializované služby by měly být poskytovány obchodovaným dětem k zohlednění jejich specifických potřeb včetně linguistických a kulturních, a k ochraně jejich práv. Sem patří mezi jiným přiměřené ubytování nejlépe v rodinném prostředí (například opatrovnické rodiny nebo rezidenční řešení určené dětem s přiměřenou pomocí dospělých); specializované psychosociální služby atd. Starší děti by neměly být považovány za *de facto* dospělé a umísťovány v přijímacích střediscích bez dospělé péče. Pokud je nalezeno obchodované dítě, je třeba mu přidělit opatrovníka – podle okolností dočasně¹⁵⁰ či trvale – co nejdříve tak, aby byly chráněny nejlepší zájmy dítěte po dobu celého procesu pomoci a ochrany.¹⁵¹

5.5 Ochrana svědků a nakládání s obchodovanými osobami orgány činnými v trestním řízení¹⁵²

Rada EU si uvědomuje důležitost ochrany práv oběti v Rámcovém rozhodnutí Rady z 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení. Rozhodnutí uvádí:

- ustanovení tohoto Rámcového rozhodnutí nejsou „omezena na péči o zájmy oběti v samotném trestním řízení. Týkají se také některých opatření k pomoci obětem před a po trestním řízení s cílem zmírnit dopady trestného činu“;
- „pravidla a praxe, týkající se postavení a hlavních práv obětí, se musí aproximovat, a to zejména s ohledem na právo na důstojné nakládání, právo poskytovat a dostávat informace, právo rozumět a být slyšen, právo na ochranu v různých fázích řízení a právo na

¹⁵⁰ Opatrovník by měl být ustanoven alespoň dočasně, dokud nedojde k nalezení rodičů a zajištění bezpečného návratu dítěte k rodičům.

¹⁵¹ Je nutné činit rozdíl mezi právem dětské oběti na právní zastoupení a potřebou, aby někdo jednal v nejlepším zájmu dítěte během celého procesu. Specifická role opatrovníka je definována v dokumentu UNICEF *Guidelines for Protection of the Rights of Children Victims of Trafficking in South-Eastern Europe*, část 3.2, str. 5.

¹⁵² Viz. Důvodová zpráva č. 12.

finanční pomoc v souvislosti s pobytem v jiném členském státě než je ten členský stát, kde došlo ke spáchání trestného činu“.

Také Úmluva OSN o nadnárodním organizovaném zločinu obsahuje celou řadu ustanovení, která se týkají ochrany svědků, a která platí i pro Protokol o obchodování. Vzhledem k jejich zvláštní situaci a zranitelnosti není s obchodovanými osobami často zacházeno s žádoucí úctou, a nejsou jim přiznána práva oběti trestného činu. Na místo toho je s nimi nakládáno jako s pachateli trestné činnosti nebo nelegálními migranty. Je třeba věnovat pozornost právům, která obchodované osoby požívají jako oběti trestné činnosti.

Navíc je nutno zajistit, aby obchodované osoby nebyly zadržovány, obviňovány nebo stíhány za porušení cizineckých zákonů nebo za jiné činnosti, na kterých se podílely v přímém důsledku situace obchodované osoby, jako jsou prostituce, držení nebo užití padělaných dokumentů atd.¹⁵³

Vzhledem ke specifické povaze tohoto trestného činu je nezbytné rozlišovat mezi ochranou svědků obecně a ochranou obětí svědčících v případech obchodování. Pro druhou skupinu je potřeba doplňujících opatření zejména ve světle nutné ochrany proti možné odplatě nebo zastrašování před, během, a po trestním řízení.

Zásady

Toto jsou hlavní zásady ochrany svědků a nakládání s obchodovanými osobami ze strany orgánů činných v trestním řízení:

- obchodované osoby by měly být považovány za oběti trestného činu a měly by požívat tomu odpovídající práva;
- obchodované osoby by neměly být kriminalizovány, reviktimizovány nebo traumatizovány v souvislosti se stykem s orgány činnými v trestním řízení, nebo v souvislosti s činnostmi páchanými v přímém důsledku toho, že byly obchodovány;

¹⁵³ UNHCHR, Doporučení č. 2.5.

- bezpečnost obchodované osoby a její rodiny je navýsost důležitá;¹⁵⁴
- ustanovení pro ochranu obchodovaných osob jako obětí v trestním řízení nebo jako svědků by měla být široce definována, aby zahrnovala všechny obchodované osoby, bez ohledu na úroveň jejich spolupráce s policií a soudními orgány, a bez ohledu na rozsah jejich zapojení do trestního řízení.

Děti

Výše uvedené zásady se vztahují na všechny obchodované osoby včetně dětí (tj. osob mladších 18 let). Trestní řízení by navíc mělo být přizpůsobeno potřebám a zájmům obchodovaných dětí s cílem zabránit jejich traumatizaci, a s tím, že nejlepší zájmy dítěte by měly být primárním ohledem. Pro děti přijatelné postupy by měly být nastaveny co do délky a rozsahu pohovoru, styku s podezřelým pachatelem atd.¹⁵⁵ Děti by měly být vyslýchány speciálně školenými příslušníky v souladu s jejich věkem a úrovní rozvoje ve vhodnou dobu v bezpečném a přátelském prostředí, a za přítomnosti rodiče nebo opatrovníka, který dohlíží na jejich zájmy. Opatrovník by měl mít právo odmítnout svědectví ze strany dítěte, pokud vydání takového svědectví není v nejlepším zájmu dítěte.

Doporučení

104. Je třeba zajistit, aby Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení bylo plně aplikováno na oběti obchodování bez ohledu na jejich právní postavení v dotčeném členském státě.¹⁵⁶
105. Evropská komise by měla zahájit iniciativu na přípravu právně závazného instrumentu EU, který by definoval postavení

¹⁵⁴ Rodina zahrnuje ty, ke kterým má obchodovaná osoba úzké vztahy, například partnery, a nemusí zahrnovat členy nejbližší rodiny.

¹⁵⁵ Viz. Doporučení UNICEFu, která se týkají přístupu k justici, ochrany dítěte jako oběti a možného svědka atd. Viz. též Rámcové rozhodnutí Rady z 22. prosince 2003 o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii, kde se uvádí, že „děti by měly být vyslýchány s ohledem na svůj věk a stupeň rozvoje pro účely vyšetřování a stíhání trestných činů, které spadají do tohoto Rámcového rozhodnutí.“

¹⁵⁶ Čl. 7 Rámcového rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi výslovně odkazuje k některým článkům Rámcového rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení.

obchodovaných obětí v trestním řízení. Měla by se přitom opřít o Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení.

Nástroj by měl obsahovat širokou definici, vztahující se na všechny obchodované osoby, včetně dětí, jako na oběti trestných činů bez ohledu na stupeň jejich účasti v trestním řízení, a měl by se vztahovat na obchodované osoby v době před, během, a po trestním řízení.

106. V rámci uvažovaného instrumentu by měla být navržena doporučení k následujícím aspektům:

Právo na respekt:

Sem patří potřeba nakládání s obchodovanou osobou jako s obětí trestného činu, mající určitá práva, a nikoli jako s pachatelem, nelegálním migrantem, prostitutkou či morálně pochybnou osobou. Úcta k obchodovaným osobám by měla být základem všech úkonů.

Právo na informaci a poradů:

Toto právo zahrnuje bezodkladný přístup k organizacím poskytujícím pomoc, jakož i přístup překladatelským službám a právnímu poradenství zdarma. Obchodovaným osobám je žádoucí podat jasné a přesné informace o možnostech dalšího postupu, který je jim k dispozici, včetně spolupráce s policií, a o důsledcích těchto možností včetně programů pomoci a ochrany obětí a svědků. Úplné informace by měly být osobám podávány ve všech fázích zároveň se zajištěním přístupu k poradenským službám, a s poskytnutím dostatečného času na rozmyšlenou. Děti by měly být informovány způsobem pro ně srozumitelným.

Právo na soukromí:

Obchodované osoby mají právo na soukromí a na úctu k svému soukromému a rodinnému životu.¹⁵⁷ Obchodované osoby jsou často stigmatizovány ve svých společenstvích nebo jinde, pokud se informace o jejich zkušenosti dostanou na veřejnost. Navíc zveřejnění osobních informací o obchodovaných osobách zvyšuje bezpečnostní rizika jejich a jejich rodin. Státy by měly zajistit, aby bylo soukromí chráněno opatřeními, mezi která patří nezveřejňování jmen obchodovaných osob

¹⁵⁷ Článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

a soudních řízení médií a mechanismy pro sběr a sdílení informací o obchodovaných osobách mezi různými orgány.

Právo na ochranu:

Podle článků 2 a 3 Evropské úmluvy o lidských právech mají členské státy pozitivní povinnost chránit jednotlivce. Ochrana obchodovaných osob by měla být založena na individuálním vyhodnocení rizik a potřeb. Ochrana by měla být poskytována na základě konzultací s obchodovanou osobou. Praktické formy ochrany jsou obvykle účinnější, levnější a méně invazivní než plnohodnotný program na ochranu svědků. U dětí bez doprovodu musí být ustaven opatrovník, který dohlídí na nejlepší zájmy dítěte a zajišťuje jeho přiměřenou ochranu.

Výsledky a vyšetřování:

Je třeba přijmout pravidla pro nekonfrontační, neodsuzující vyšetřovací techniky, které zohledňují práva obchodovaných osob a jejich statut oběti. V případě dětí je třeba přijmout postupy citlivé jejich potřebám.

Soudní řízení:

Je třeba přijmout postupy na ochranu obchodovaných osob a jejich soukromí včetně opatření pro podání svědectví bez konfrontace s obžalovaným, kupříkladu videozáznamem, omezení křížového výslechu o minulém sexuálním životě a zákazu zveřejnění osobních údajů médií. Tato opatření by měla obsahovat též postupy přizpůsobené potřebám a právům obchodovaných dětí.

Právo na náhradu škody: ¹⁵⁸

Právo na náhradu škody by mělo být uplatňováno jak v trestněprávním, tak v civilním řízení, jakož i v rámci státních programů odškodnění, a mělo by pokrývat nejenom újmu, kterou obchodovaná osoba utrpěla jako oběť, ale také ztrátu výdělků, který by tato osoba obdržela, pokud by dostávala za prováděné nucené práce řádně zapláceno. Státy by měly zavést taková opatření, která v praxi umožňují, aby mohly obchodované osoby nárokovat náhradu škody, tj. například přístup k právní pomoci a zajišťování výnosu z trestné činnosti.

¹⁵⁸ Detailnější informace k otázce náhrady škody viz.. kapitola 6.5 a Důvodová zpráva č. 15.

107. Členské státy by měly přijmout taková opatření, kterými by se zajistilo, aby obchodované osoby včetně dětí nebyly zadržovány, obviňovány, nebo stíhány pro porušení imigračních zákonů a nebo pro činnosti, kterých se účastnily v přímé souvislosti se situací obchodované osoby.
108. V souladu s článkem 23 Úmluvy o nadnárodním organizovaném zločinu (trestní postih pro bránění spravedlnosti) je třeba zvážit zavedení skutkové podstaty zastrašování svědka.

5.6 Návrat a sociální integrace¹⁵⁹

Obchodování nekončí únikem obchodovaných osob z tísnivé situace anebo jejich návratem do domovské země. Vedle rizika odplaty a/nebo případného zatčení, zadržení či stíhání, kupříkladu za užití falešných dokumentů či za prostituci, jsou obchodované osoby vystaveny celé řadě dalších problémů souvisejících s jejich návratem. Zejména tam, kde se jedná o obchodování za účelem prostituce, jsou oběti vystaveny stigmatizaci a diskriminaci, jakož i odmítnutí vlastní rodinou a sociální exkluzi tam, kde se jejich osud stane znám v dané komunitě.

Všechny obchodované osoby se potýkají s problémem zajištění způsobu existence, což je problém o to horší, pokud mají děti či rodiny, o které se musí starat, nebo pokud jsou oni či jejich rodiny zadluženi obchodníkům s lidmi. Navíc mnoho obchodovaných osob již nemá své vlastní doklady totožnosti, ty byly zabaveny obchodníky, anebo cestují s falešnými dokumenty. K tomu mohou trpět zdravotními či psychickými problémy v souvislosti se skutečností, že byli obchodováni. To znamená, že většina obchodovaných osob, vracejících se do země původu, se nachází v ještě horších podmínkách, než ze kterých původně vyšly.

V důsledku toho jsou obchodované osoby vystaveny značnému riziku reviktimizace a znovuoobchodování po svém návratu do země původu. Jsou známy případy obchodovaných osob, které byly po svém návratu znovu kontaktovány kriminálními skupinami, které je původně obchodovaly,

¹⁵⁹ Zevrubný popis zásad a prvků návratových procedur a dlouhodobých asistenčních programů zaměřených na sociální integraci obchodovaných osob viz. Důvodová zpráva č. 13.

a byly následně znovu obchodovány do stejné země či do země jiné. Jiné obchodované osoby jsou znovu obchodovány vzhledem k nedostatku ochrany před obchodníky ze strany úřadů ve své domovské zemi, kvůli nedostatku prostředků k obživě, nemožnosti splatit dluhy, anebo v důsledku stigmatizace a diskriminace, které jsou po návratu vystaveny.

Úřady v cílových zemích by si tudíž měly být dobře vědomy toho, že vystěhování nebo návrat obchodovaných osob do země původu znamená v mnoha případech návrat do rukou obchodníků s lidmi, anebo přinejmenším takové riziko představuje.

Přesto si mnoho obětí návrat přeje. Jiní jsou nuceni se vracet, protože nesplňují podmínky k udělení dočasného povolení k pobytu anebo proto, že toto dočasné povolení vypršelo, a podmínky pro azyl či trvalé povolení k pobytu nejsou splněny.

V mnoha zemích původu je zároveň obtížné poskytnout obětem přiměřenou podporu a pomoc. Jak v zemích určení, tak i v zemích původu jsou asistenční programy většinou krátkodobé a nepředstavují trvalou sociální a ekonomickou alternativu.

S cílem zabránit tomu, aby byly obchodované osoby reviktimizovány a/nebo znovuobchodovány, a s cílem zajistit jejich bezpečnost, je nezbytné zavést postupy vyhodnocení rizik. Účelem takového vyhodnocení rizik je zhodnocení bezpečí obchodované osoby po návratu, předpokladů jejího sociálního a profesního znovuzařazení a rizik znovuobchodování.¹⁶⁰ Návrat obchodovaných osob by měl být, pokud je to možné, dobrovolný. V žádném případě by však obchodovaná osoba neměla být vrácena do země původu, pokud existuje důvod domnívat se, že je zde reálné riziko ohrožení jejího života, a nebo toho, že by mohla být vystavena nelidskému nebo ponižujícímu zacházení po návratu (princip nevydání). V případě dětí by mělo rozhodnutí o případném návratu dítěte zohledňovat princip jeho nejlepšího zájmu.

Členské státy by měly zavést přiměřené návratové procedury, a to i s ohledem na soukromí, bezpečí, důstojnost a zdraví obchodované osoby. Ve spolupráci se zeměmi původu a v partnerství s místními nevládními

¹⁶⁰ Viz. Důvodová zpráva č. 13 obsahující výčet faktorů, které je třeba zohlednit ve vyhodnocení rizik.

organizacemi je třeba rozvinout dlouhodobé asistenční programy - včetně přístupu ke vzdělání, profesní přípravy, zaměstnání atd. -, které umožní obchodovaným osobám znovu získat kontrolu nad svým životem a vybudovat udržitelnou budoucnost.

Nevládní organizace v zemích původu a mezinárodní sítě nevládních organizací zasahující do zemí původu i určení hrají neodmyslitelnou úlohu při přípravě návratu obchodovaných osob, při organizaci bezprostřední i dlouhodobé sociální pomoci, při hájení zájmů obchodovaných osob a jejich ochraně před znouobchodováním.

V případě obchodovaných dětí (to je osob, mladších 18 let) je třeba před návratem umožnit kontakt mezi dítětem a jeho rodinou a nabídnout dítěti a rodině asistenční program. Obchodované děti by nikdy neměly být nuceny k návratu do země původu, pokud nebyly jejich rodiny nalezeny, pokud s návratem nesouhlasí, či pokud nejsou schopny se o dítě bezprostředně i dlouhodobě postarat. Jiné vhodné pečovatele kromě rodiny je možno zvažovat pouze se souhlasem dítěte.

Návrat a sociální pomoc by měly začínat v zemi, do které byla osoba obchodována ¹⁶¹, a pokračovat po návratu obchodované osoby v domovské zemi. Jejich cílem by mělo být posílení schopnosti postarat se sám o sebe, zajištění sociální integrace a podpora obchodovaných osob při nalezení možných a udržitelných prostředků obživy. Během procesu návratu a reintegrace obchodované osoby by měl být zajištěn příslušný doprovod, a stav této osoby by měl být průběžně monitorován.

Jak je uvedeno v Bruselské deklaraci, pomocná opatření by měla být dostupná obchodovaným osobám bez ohledu na to, zda jsou navraceny do domovské země, či zda je jim poskytnut dlouhodobý pobyt v zemi určení. ¹⁶² Tyto služby a programy by měly též být dostupné bez ohledu na to, zda je obchodovaná osoba schopna a ochotna spolupracovat jako svědek. Sociálně asistenční programy je třeba rozvíjet na základě intenzivnější spolupráce mezi nevládními, mezinárodními, mezivládními a dalšími organizacemi a orgány v zemích původu, tranzitu a určení.

¹⁶¹ iVz. kapitola 5.4.

¹⁶² BD část 15. viz. též kapitola 5.3.

Význam vzniku vhodných procedur návratu a dlouhodobých programů podpory je uváděn celou řadou mezinárodních dokumentů, mezi které patří: Bruselská deklarace, Haagská ministerská deklarace k doporučením EU o opatřeních proti obchodování s lidmi (26. dubna 1997), Rozhodnutí ministerské rady OBSE č. 1 (28. listopadu 2000, akční plán OBSE (24. července 2003), Doporučení Rady Evropy č. 11, Zásady a doporučení UNHCHR k lidským právům a obchodování s lidmi (2002) a Protokol o obchodování s lidmi OSN.

Doporučení

109. Členské státy by měly nastavit přiměřené procesy a postupy pro návrat obětí, které by přihlížely k soukromí, bezpečnosti, důstojnosti a zdraví obchodovaných osob. Tyto postupy by měly být vytvářeny v partnerství s nevládními organizacemi, mezinárodními organizacemi, a popřípadě zastupitelskými úřady a konzuláty, například tam, kde jde i o vydání dokladů totožnosti. Tyto postupy by měly být vydány ve formě protokolů k návratu obchodovaných osob, a měly by se vztahovat na všechny dotčené orgány a úřady. V protokolech by měly být řešeny minimálně tyto záležitosti: bezodkladný návrat osoby na základě jejího přání; poskytnutí informací obchodované osobě o příslušných postupech; informace o platné legislativě vztahující se na obchodované osoby v jejich domovských zemích a o dostupných krátkodobých a dlouhodobých programech sociální pomoci; vyhodnocení rizika týkajícího se bezpečnosti obchodované osoby a jejích dětí a členů rodiny během návratu a po něm; ochrana soukromí obchodované osoby; důvěrnost informací o obchodované osobě; záruka toho, že skutečnost, že se jedná o obchodovanou osobu nebude zmiňována v příslušných dokumentech (jako například vyznačení v pase); obstarání řádných dokladů totožnosti; poskytnutí základních potřeb během cesty.
110. spolupráci se zeměmi původu a v partnerství s místními nevládními organizacemi by členské státy měly rozvíjet dobrovolné a bezpečné programy návratu do zemí původu tak, aby bylo zajištěno, že obchodované osoby budou mít zajištěn přístup ke krátkodobým a dlouhodobým programům sociální pomoci, které jim poskytnou

základní péči a zabezpečení, umožní jim nalézt zdroj obživy, zabrání opětovné viktimizaci a sníží riziko znovuoobchodování. Nevládní organizace, které poskytují tyto služby, by měly být přiměřeně financovány s tím, že je třeba rozvíjet spolupráci mezi těmito nevládními organizacemi a jinými složkami občanské společnosti v zemích původu, tranzitu a určení.¹⁶³

111. Nedílnou součástí politiky spolupráce¹⁶⁴ by se měl stát i rozvoj krátkodobých a dlouhodobých programů sociální pomoci.
112. Programy návratu a sociální pomoci by měly mít za cíl posílení obchodovaných osob a jejich vybavení příslušnými dovednostmi, a dále pak integraci do společnosti¹⁶⁵, přičemž vybavení příslušnými dovednostmi se rozumí proces, pomocí kterého rozvíjí jedinec svou schopnost být nezávislý, rozhodovat sám o sobě a získat kontrolu nad svým životem.
113. Programy návratu a sociální pomoci by měly spočívat na následujících zásadách: dobrovolnost; ochrana soukromí a bezpečnosti¹⁶⁶; přísná ochrana důvěrnosti, vztahu mezi poskytovatelem služeb a obchodovanou osobou; zabránění stigmatizaci; svoboda pohybu obchodovaných osob;¹⁶⁷ zacházení s obchodovanými osobami ohleduplným, neodsuzujícím a nemoralizujícím způsobem; plné zohlednění potřeb, názorů a obav obchodovaných osob. Dalšími součástmi těchto programů by mělo být individuální zhodnocení potřeb; vyřízení povolení a dokumentů pro dotčenou osobu; odpovídající ubytování; zdravotní péče; psychologická pomoc; právní poradenství; pomoc při nalezení způsobu obživy; a podpora sebeorganizování.
114. Členské státy by měly mít za povinnost provádět individuální hodnocení rizik před návratem nebo vystěhováním obchodované osoby, včetně dětí, do její domovské země. Vyhodnocení rizik by

¹⁶³ BD, část 15; UNHCHR, pokyn č. 11 a 12.

¹⁶⁴ Haagská deklarace, III., 3.4.

¹⁶⁵ BD, část 15.

¹⁶⁶ Haagská deklarace, III., 3.4.

¹⁶⁷ UNHCHR, pokyn č. 1.5.

mělo brát v úvahu následující faktory: odplatu zločineckých skupin na obchodované osobě nebo její rodině; schopnost a ochotu orgánů v zemi původu poskytnout obchodované osobě ochranu před možným násilím nebo zastrašováním; sociální postavení obchodované osoby po návratu; riziko, že obchodovaná osoba bude zatčena, zadržena nebo stíhána orgány v zemi původu za trestné činy související s její situací oběti obchodování, jako jsou prostituce, užití nebo držení zfalšovaných dokumentů nebo nezákonné opuštění země; dostupnost lékařské, právní a psychologické pomoci; a možnost dlouhodobého a udržitelného zaměstnání. Nevládní organizace a další subjekty, pracující s obchodovanými osobami, by měly mít právo vyjadřovat se k výše uvedeným aspektům, a jejich postoje by měly být brány v úvahu při rozhodování o návratu nebo vystěhování obchodovaných osob.

115. V případě dětí by měly vzniknout zvláštní programy poskytující přiměřenou fyzickou, psychologickou, právní a vzdělávací pomoc, ubytování a zdravotní péči.¹⁶⁸ Děti by měly být vráceny do zemí původu výhradně po provedení vyhodnocení rizik a pouze tehdy, je-li návrat v nejlepším zájmu dítěte, je-li bezpečný a proveden s náležitou asistencí.

¹⁶⁸ UNHCHR, pokyn č. 8.7; UN TrafProt čl. 6.4.

Kapitola 6. Strategie orgánů činných v trestním řízení

6.1 Úvod

Součástí integrovaného přístupu k obchodování s lidmi je i řádné stíhání a přiměřené potrestání pachatelů. Sem nezbytně spadají trestněprávní otázky, příslušné řízení a nástroje, kterými je pachatel zbaven ekonomických přínosů. Cílem je bránit hodnoty, které jsou obsahem základních ústavních a právních tradic Evropy. Tyto tradice zahrnují jednoznačnou víru v lidská práva tak, jak o ní hovoří národní ústavy všech členských států EU, Charta základních práv Evropské unie, Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách a mezinárodní lidskoprávní nástroje. Tato práva představují – společně s pravidly pro systém vlády – samotný základ pro všechny členské státy EU. Neporušitelná lidská svoboda a osobní integrita¹⁶⁹ leží ve středu těchto práv. Tam, kde jsou takové hodnoty ohroženy, přicházejí na řadu trestněprávní nástroje a orgány činné v trestním řízení, aby bránily etický základ našich společností.

Článek 5 (3) Charty základních práv Evropské unie hovoří o obchodování s lidmi a ve své 1. kapitole a obchodování s lidmi zapovídá. To znamená, že Charta považuje obchodování s lidmi za útok na lidskou důstojnost, čímž odráží společný postoj všech členských států EU k základním právům.

Zároveň pak individuální utrpení, podryvání klíčových etických hodnot, které tvoří základ moderní demokratické společnosti, závažné dopady pro veřejné zdraví (HIV/Aids) a v neposlední řadě obrovské ekonomické výnosy pro pachatele, to vše tvoří situaci, za které se obchodování s lidmi stává zásadní otázkou vnitřní bezpečnosti státu. Třebaže číselná východiska na celosvětové úrovni nejsou vždy zcela jasná, a příslušné číselné údaje je třeba vážit velmi pečlivě, zdá se, že odhady na úrovni jednotlivých států potvrzují obecné trendy. Kupříkladu odhadované nelegální výnosy v Německu v roce 2003 vyšplhaly na téměř 12,5 mil.

¹⁶⁹ Články 1 a 3 Charty základních práv EU.

Euro.¹⁷⁰ Tato částka je odhadem založeným na 21 % vedených vyšetřování obchodování s lidmi v Německu.

Jak potřeba bránit úcty k lidské důstojnosti, která je základem lidských práv a představuje samotný základ naší společnosti, tak nezbytnost odrážet závažné útoky na vnitřní bezpečnost, nutí orgány činné v trestním řízení, aby na boj s obchodováním s lidmi kladly primární důraz. Ochrana lidských práv obchodovaných osob na straně jedné, a vyšetřování případů obchodování na straně druhé, musí být chápány jako dvě vzájemně se doplňující věci, nikoliv jako proti sobě stojící strategie. Klíčová úloha vyšetřování případů obchodování s lidmi pro zachování úcty k lidské důstojnosti v bezpečné společnosti musí být zohledněna při přípravě přijímání, implementaci a vyhodnocování příslušné legislativy při přidělování lidských a finančních zdrojů kompetentním orgánům, jakož i při přípravě a implementaci zvláštních operací.

Ochrana oběti musí být integrální součástí účinného stíhání. Poskytnout obětem obchodování ochranu a pomoc, nabídnout jim možnost osvobodit se od nucené práce či podmínek podobných otroctví a najít legální způsoby pro zlepšení vlastní situace, je nejenom lidskoprávním závazkem, ale také strategickou hodnotou, představující východisko při shromažďování důkazů pro trestní řízení proti pachatelům. Nelehkým úkolem je najít způsoby, jak zajistit svědectví obětí, a přitom zaručit jejich bezpečnost a nevystavit je dalšímu riziku. Oběti obchodování s lidmi jsou zvláště zranitelnou skupinou. Jsou velmi zranitelní ve vztahu k vlivu kriminálních skupin, a tato zranitelnost přetrvává i po odhalení trestného činu a zahájení programu pomoci. Z pohledu pachatelů jsou oběti pouze zbožím, které je možno kontrolovat, vykořisťovat a umlčovat pomocí výhrůžek, násilí, vydírání a jiných forem nátlaku. Jakmile dojde k odhalení trestného činu, stává se toto „lidské zboží“ nebezpečné, neboť oběti mohou svou výpověď poskytnout důkazy, vedoucí k odsouzení pachatelů. Aby se vyhnuly odsouzení, jsou zejména organizované kriminální skupiny připraveny nejen užít zastrašování a násilí proti příbuzným oběti v zemi původu, ale také spáchat trestný čin definovaný v článku 23 Palermské

¹⁷⁰ BKA *Lagebild Menschen Handel*, 2003 (<http://bka.de/lageberichte/mh/2003/mh2003.pdf>)

úmluvy jako „bránění spravedlnosti“. ¹⁷¹ O to je řádná ochrana obětí a pomoc obětem důležitější.

Otázka ochrany svědků a nakládání s obchodovanými osobami ze strany justičních orgánů byla již řešena v kapitole 5.5, která se dotýká všech aspektů souvisejících s oběťmi, třebaže by tato problematika mohla být pojednána vzhledem k tomu, že úzce souvisí s trestněprávním rámcem i v této kapitole.

6.2 Vysoká úroveň kvality

Jak bylo uvedeno výše ¹⁷², byla na úrovni EU za posledních několik let přijata celá řada legislativních aktů s cílem posílit trestněprávní rámec boje proti obchodování s lidmi a zlepšit postavení obětí v trestním řízení. V současné době je tato legislativa vyhodnocována ¹⁷³, anebo se k vyhodnocení připravuje. ¹⁷⁴

Od vstupu v platnost Amsterodamské úmluvy v květnu 1999 prošla policejní a soudní spolupráce v rámci EU význačným procesem, jehož součástí je vytvoření legislativního rámce a struktur spolupráce, např. vznik Europolu.

Hlavním úkolem, který stále leží před námi, je uvést tento legislativní rámec a jeho struktury plně do praxe. Důraz je tudíž třeba klást na implementaci a na konkrétní operativní opatření spíše, než na přijímání nových iniciativ se zásadním dopadem na vnitrostátní legislativu

¹⁷¹ Článek 23 Úmluvy proti nadnárodnímu zločinu uvádí: „Každá ze smluvních stran se zavazuje přijmout taková legislativní či jiná potřebná opatření, na základě kterých bude kvalifikováno jako trestný čin následující jednání, pokud je páčáno úmyslně: (a) užití fyzického násilí nebo hrozby násilí, zastrašování nebo slibu neoprávněné výhody s cílem vylákat falešné svědectví, narušit podání svědectví či předložení důkazů v řízení v souvislosti s trestnými činy podle této Úmluvy, (b) užití fyzického násilí nebo hrozby násilí nebo zastrašování s cílem narušit výkon úředních povinností zástupcem orgánu činného v trestním řízení, v řízení v souvislosti s trestnými činy podle této Úmluvy. Ustanovení tohoto odstavce není na újmu právu smluvních stran přijmout právní úpravu na ochranu jiných skupin státních úředníků.“

¹⁷² Viz. kapitola 2.2.

¹⁷³ Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení, lhůta pro zavedení: 22. března 2002, s výjimkou čl. 5 a 6 (březen 2004) a čl. 10 (22. březen 2006).

¹⁷⁴ Rámcové rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi, lhůta pro zavedení: 1. srpen 2004.

a struktury. Tento přístup znamená též důraz na podpůrná opatření, jako jsou statistiky trestné činnosti, studie zasažitelnosti jednotlivých sektorů, výzkum a dokazování trestné činnosti. Současný politický kontext dává naději na posílení a zlepšení policejní a soudní spolupráce všeobecně.

Co se týče přípravy politiky a budoucí orientace legislativních programů a operativních opatření, poukazuje Expertní skupina zejména na proces, který vedl k novým doporučením ze strany hlav států a vlád v Haagském programu, přijatém na Evropské Radě dne 4. a 5. listopadu 2004. Samotný proces však v mnoha ohledech začal již na jaře 2003. V listopadu 2003 se v Dublinu konala konference o boji proti organizované trestné činnosti na základě partnerství rozličných subjektů.¹⁷⁵ Výstup této konference, Dublinská deklarace, se zaměřuje na budoucnost a na několik klíčových otázek pro posílení boje proti organizovanému zločinu. Vedle otázky partnerství soukromého a veřejného sektoru nabízí Deklarace pozitivní doporučení v několika oblastech. Mezi ta patří synchronizace systémů zpravodajských informací o trestné činnosti a sběru, uchovávání, analýzy a výměny informací. Deklarace také nabízí doporučení k podpůrným opatřením, jako jsou statistiky o trestné činnosti, dokazování trestné činnosti atd. dne 29. dubna 2004 se Rada dohodla na rezoluci o modelovém protokolu k zavedení partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v jednotlivých členských státech, jehož cílem je snížit následky organizovaného zločinu.¹⁷⁶ Již od jara 2003 byla navíc Komise aktivní při přípravě budoucích politik prostřednictvím různých sdělení, které mají za cíl mezi jiným přispět k rozvoji dokonalých technických řešení k podpoře orgánů činných v trestním řízení a trestní justice v boji proti organizovanému zločinu a terorismu.¹⁷⁷ Členské státy zároveň aktivně přistoupily k dalšímu posílení a rozvinutí policejní a soudní spolupráce.

¹⁷⁵ <http://www.tocpartnership.org/orgcrime2003/website.asp?page=dublin>

¹⁷⁶ Dokumenty Rady 8502/04 CRIMORG 31, 6627/3/04 REV 3 CRIMORG 10.

¹⁷⁷ Sdělení z 29. března 2004 o opatřeních přijatých pro boj s terorismem a dalšími formami závažné trestné činnosti směřujících zejména ke zlepšení výměny informací (COM(2004) 221 konečné znění); Sdělení ze 16. dubna 2004 k prevenci a boji proti organizovanému trestné činnosti ve finančním sektoru (COM(2004) 262 konečné znění); Sdělení z 2. června 2004 o posílení policejní a celní spolupráce v EU (COM(2004) 376 konečné znění); Sdělení z 16. června 2004 „ke zlepšení přístupu k informacím ze strany orgánů činných v trestním řízení“ (COM(2004) 429 konečné znění); Sdělení o zavedení Přípravné akce k posílení evropského průmyslového potenciálu v oblasti výzkumu bezpečnosti (COM(2004) 72 konečné znění).

Je třeba též vzít v úvahu možnosti a potenciál související s rozvojem vnějších vztahů EU. Došlo k rozšíření EU, avšak organizovaný zločin a terorismus nepovažují za překážku tu skutečnost, že existují státní hranice a jurisdikce. Zejména vztahy se sousedními zeměmi na východě a jihu by měly být v čele zvýšené spolupráce, neboť se jedná zejména o země původu a tranzitu.

Rozšíření EU a lepší spolupráce však také přináší značné problémy zejména v boji s korupcí při výměně dat (a zajištění bezpečnosti těchto dat) a při rozvíjení účinných pracovních metod a výcviku. Zejména sdílení dat je velmi citlivé v kontextu obchodování s lidmi, a vyžaduje obezřetnost s ohledem na škody, které zneužití nebo nedostatečná ochrana dat mohou způsobit na životě, bezpečnosti a zajištění obchodovaných osob. Je třeba si uvědomit, že více dat, jejich větší distribuce a synchronizace materiálů v rámci Dublinské deklarace vedou k větším rizikům zneužití. Tato rizika kladou požadavek kritického přístupu ke schopnosti jednotlivých aktérů splňovat tyto požadavky, a jsou sama o sobě dostatečným důvodem k tomu, aby zvýšená spolupráce a sdílení dat byly doprovázeny přísnými opatřeními a režimy na ochranu dat včetně vyhodnocení skutečné a praktické schopnosti takové režimy dodržovat.¹⁷⁸

Konečně je třeba neztratit ze zřetele tu skutečnost, že přes pozitivní dopady zvýšené pozornosti věnované obchodování s lidmi jako formě nadnárodního organizovaného zločinu, dochází k obchodování také mimo kontext organizovaného zločinu a uvnitř jednoho státu.

Závěrem Expertní skupina vítá v současné době existující potenciál pro řešení fenoménu závažné, zejména organizované trestné činnosti (který je též přítomen v kontextu obchodování s lidmi). Existuje však zjevná potřeba, vedle jasného požadavku přejít od slov k činům, dotknout se konkrétních otázek na poli orgánů činných v trestním řízení a soudní spolupráce v souvislosti s obchodováním s lidmi. Oblasti, které by měly být revidovány a dále rozpracovány, se týkají – vedle otázky ochrany dat – rozsahu a implementace Rámcových rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi a o postavení oběti v trestním řízení, vhodných postupů proti praní peněz v souvislosti s obchodováním, odškodnění obětí, vlivu korupce,

¹⁷⁸ Viz. též kapitola 3.8.3.

zvláštních potřeb dětí, a konečně specializace, prioritizace, koordinace a spolupráce na úrovni EU i jednotlivých států, co se týče aktivit orgánů činných v trestním řízení.

Ochrana svědků a nakládání s obchodovanými osobami ze strany justičních orgánů, včetně potřeby přijetí právně závazného nástroje k postavení obchodovaných osob v trestním řízení, jsou obsahem kapitoly 5.5, která se zabývá celou oblastí ochrany a pomoci obchodovaným osobám, včetně zvláštních práv a potřeb dětí. Co se týče potřeb dětí, je třeba zdůraznit, že jsou zvláště zranitelnou kategorií, pokud jde o práci orgánů činných v trestním řízení, a že je pro ně nutno přijmout zvláštní opatření s ohledem na jejich zastoupení a ochranu během vyšetřování, stíhání i posléze.¹⁷⁹ Další zmiňované otázky jsou diskutovány v této kapitole.

6.3 Prioritizace, specializace, koordinace a spolupráce

Bruselská deklarace, jako celá řada dokumentů ke stejnému tématu, zdůrazňuje potřebu prioritizace, specializace, koordinace a spolupráce pro zajištění efektivní a úspěšné práce orgánů činných v trestním řízení.¹⁸⁰

Specializace a prioritizace

Vlády členských států by měly zajistit, aby úřady a orgány činné v trestním řízení byly strukturovány takovým způsobem, který by jim umožnil účinně bojovat proti obchodování s lidmi jako závažnou formou trestné činnosti. Je možno odkázat na italskou *Direzione Investigativa Antimafia*, která se zaměřuje na vyšetřování organizovaného zločinu včetně obchodování s lidmi, anebo na francouzský OCRTEH.¹⁸¹

Příslušné vzdělávání a školení odpovědného personálu na různých úrovních je nezbytné, a mělo by zohlednit konkrétní úkoly dané policejním příslušníkům, pracovním inspektorům, státním zástupcům, soudcům a zaměstnancům ministerstev. Ačkoli se zaměření specializovaných školení může lišit v závislosti na konkrétní úloze jednotlivců v oblasti trestněprávní,

¹⁷⁹ Viz. kapitola 5.5 a kapitola 3.6. Obě kapitoly jsou relevantní pro orgány činné v trestním řízení.

¹⁸⁰ BD, část 17.

¹⁸¹ *Office central pour la repression de la traite des etres humains.*

jednotlivé faktory, které umožňují obchodování s lidmi (kořeny příčin, poptávka a migrační kontext), jakož i velký personální, sociální a ekonomický dopad a případné škody by měly vždy hrát klíčovou roli v příslušných kurzech. Vzhledem k tomu, že mnoho obětí nejsou státními příslušníky země, ve které byly zadrženy policií, měla by součástí vzdělávání být i „mezikulturní vybavenost“. Dále je třeba vzít v úvahu vztah mezi obchodováním s lidmi a pašováním migrantů. Z právního hlediska je třeba tyto skutkové podstaty rozlišovat, v praxi se však takové rozlišení jeví obtížné, a to zejména v raných stádiích vyšetřování, kdy je třeba kvalifikovat případ jako skutkovou podstatu obchodování s lidmi či pašování lidí. To, co se jeví na počátku jako jasný případ pašování, se může postupně nebo i náhle stát příkladem obchodování. Tento problém je alespoň částečně možno řešit tím, že zachováme důraz na aspekt vykořisťování nucenou prací, a nikoli na otázku, zda konkrétní případ v určité fázi vyšetřování je vhodné kvalifikovat jako případ obchodování nebo pašování. A konečně je třeba mít na paměti, že kriminální infrastruktura, která vznikla za účelem obchodování s lidmi, může být též využita pro pašování migrantů a naopak (doprava, falešné dokumenty, korupce úředníků).

Evropská policejní akademie (CEPOL) již nyní organizuje kurzy k obchodování s lidmi, a měla by se tudíž podílet i na dalších programech tak, aby byla zajištěna stejně vysoká úroveň znalostí a informovanosti ve všech členských státech EU, a aby byl vytvořen harmonizovaný přístup k obchodování s lidmi.

Navzdory dlouhému seznamu mezinárodních a evropských deklarací, rezolucí, doporučení a akčních plánů, které by měly přinejmenším politicky vázat členské státy nebo signatáře k posílení policejních aktivit, zdá se, že dostatečné personální a finanční zdroje často chybí. Navíc policisté, kteří přicházejí do styku s širší škálou trestné činnosti včetně obchodování s lidmi a drogových trestných činů se raději zaměřují na ta vyšetřování, která slibují relativně úspěšný výsledek v relativně krátké době. Je snazší dokázat, že někdo měl v držení určité množství kokainu, nebo že nemá legální povolení k pobytu, než najít jasné a spolehlivé důkazy o tom, že někdo se podílel na obchodování s lidmi. Je překvapivé, že počet vedených případů v jednom

členském státě EU mezi roky 1995 a 1999 poklesl.¹⁸² V současné době jsou důvody tohoto vývoje zkoumány v rámci výzkumného projektu.¹⁸³ Je třeba zjistit, v jaké míře lze z tohoto zjištění činit závěry nejenom v kontextu jednoho státu, ale též pro následné kroky na evropské úrovni.

Aktivita orgánů činných v trestním řízení se až dosud soustředily převážně na obchodování v oblasti sexuálního průmyslu. Rozšíření definice obchodování bude muset být doprovázeno i vytvořením nových pracovních metod a nových typů specializace, aby byla řešena i problematika vykořisťování prací v jiných sektorech.

Expertní skupina znovu zdůrazňuje nezbytnost proaktivního, zpravodajskými informacemi vedeného vyšetřování, bez nutného svědectví obětí. Tyto techniky by měly klást menší zátěž na oběť jako svědka, a měly by trestní řízení zefektivnit. Nelze však cíl těchto technik chybně vykládat: jejich cílem není rychlé vystěhování oběti (která již není potřeba pro trestní stíhání), ale jejich záměrem je získat další důkazy tak, aby bylo pravděpodobnější dosažení odsuzujícího rozsudku. „Zpravodajskými informacemi vedený“ přístup by neměl sloužit jako zástěrka pro legitimizaci zanedbání ochrany a pomoci obchodovaným osobám, a neměl by nikdy poškozovat právo oběti vystoupit v trestním nebo občanském řízení a požadovat náhradu škody. Přístup založený na zpravodajských informacích pouze znamená, že by trestní stíhání nemělo spočívat výlučně na výpovědi obětí.

Koordinace a spolupráce

Nadnárodní charakter obchodování s lidmi je věc často zmiňovaná v různých dokumentech na politické i pracovní úrovni. V důsledku toho byly evropské instituce a zvláště Europol vybaveny zvláštními kompetencemi, specializovaným personálem a nástroji k posílení boje proti obchodování s lidmi. Europol má mezi jiným za povinnost jednat s cílem předcházet a potírat pašování a obchod s lidmi.¹⁸⁴ Europol zajišťuje přístup do zpravodajských databází a vyšetřování ze všech členských států EU. Nabízí také pomoc při výcviku, operační pomoc při sdílení informací

¹⁸² Bundescriminalamt, str. 4.

¹⁸³ <http://www.iuscrim.mpg.de/forsch/krim/herz.html>.

¹⁸⁴ Článek 2 (2) Úmluvy o Euroполу.

a důkazů. Na mezinárodní úrovni je to Interpol, který nabízí obdobné služby.¹⁸⁵ Zároveň má obecnou kompetenci v obchodování s lidmi i Eurojust.¹⁸⁶ Úloha Europolu je zvláště důležitá, neboť Europol nejen že zajišťuje výměnu informací, ale také poskytuje operační analýzu pro operace jednotlivých členských států a připravuje strategické zprávy a analýzy trestní problematiky na základě informací z členských států, informací vlastních nebo informací z jiných zdrojů. Zdá se však, že tok informací z členských států do Europolu stále ještě nedosahuje požadované úrovně, a že společná vyšetřování jsou spíše založena na spontánní bilaterální nebo multilaterální spolupráci, než na trvalých strukturách a mechanismech. Je žádoucí dosáhnout systémovějšího zapojení Europolu.

Spolupráce na úrovni EU také znamená, že všechny zapojené úřady a instituce pracují na základě stejné definice obchodování s lidmi. K tomu je třeba, aby kompetence Europolu v oblasti obchodování s lidmi byla sladěna s širší definicí Rámcového rozhodnutí o obchodování s lidmi.¹⁸⁷

Při posilování role Europolu je třeba mít na paměti tu skutečnost, že shromažďování informací a vyšetřování případů obchodování s lidmi za účelem vykořisťování prací vyžaduje určitou specializaci a znalost, která se liší od znalosti nezbytné v kontextu obchodování s lidmi v sexuálním průmyslu. Úřady, mající na starosti dohled nad pracovními podmínkami, a které vedou finanční vyšetřování černého trhu práce, jsou v tomto ohledu relevantní. Je třeba, aby i tyto úřady byly s problematikou seznámeny, a tak mobilizovány pro boj proti obchodování s lidmi.

Ačkoli by členské státy měly takto působit ve svém vlastním zájmu i v zájmu EU, konkrétní finanční motivace by mohla kompetentní úřady přivést k užší spolupráci s Europolem. Expertní skupina podporuje všeobecnou myšlenku, že konkrétní rozpočtová položka by mohla pomoci překonat některé překážky v operační spolupráci orgánů činných v trestním

¹⁸⁵ <http://www.interpol.int/Public/THB/default.asp>

¹⁸⁶ Rozhodnutí Rady z 28. února 2002, kterým se zakládá Eurojust s cílem posílit boj proti závažné trestné činnosti, článek 4 (1); úřední věstník L. 63, 6. 3. 2002, str. 1.

¹⁸⁷ Viz příloha odkazovaná v článku 2 Úmluvy o Europolu: "Obchodování s lidmi" znamená vystavit osobu reálnému a nezákonnému tlaku jiných osob, použití násilí nebo hrozby, nebo zneužití moci nebo lsti s cílem vykořisťovat prostituci, sexuálním vykořisťováním mladistvých, nebo obchodem s opuštěnými dětmi. (<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv#ANNEX>).

řízení. Diskuse o finančních výhledech je vhodnou příležitostí k projednání této rozpočtové položky do většího detailu.

Doporučení

116. Nezbytné organizační a strukturální změny, jakož i přiměřené vzdělání a výcvik určených pracovníků, by měly zajistit potřebnou specializaci orgánů činných v trestním řízení. V tomto procesu by měl klíčovou roli sehrát CEPOL. Je třeba zavést nové typy specializace, nové pracovní metody s novými partnery – jako jsou organizace, zabývající se kontrolou pracovních podmínek a finančním vyšetřováním v souvislosti s nezákonnou prací – k vyhledání případů nucených prací v jiných sektorech, než je sexuální průmysl.
117. Specializace a výcvik by měly brát zvláštní ohled na potřeby dětí, na které je třeba nahlížet jako na zvláštní kategorii, a věnovat jim zvláštní pozornost.
118. Boj proti obchodování s lidmi musí být jasně označen za prioritu orgánů činných v trestním řízení, které je třeba věnovat příslušné lidské a finanční zdroje. Vymezená procentuální složka dostupných zdrojů by měla být opakovaně vyčleňována na boj s obchodováním s lidmi.
U nižších složek policie je třeba příslušníky motivovat k zájmu o případy obchodování s lidmi.
119. Dále je třeba rozvíjet proaktivní vyšetřovací techniky, které vycházejí ze zpravodajských informací a nespolehají pouze na výpovědi svědků. Na druhé straně přístup vycházející ze zpravodajských informací by neměl být zástěrkou pro zanedbání povinnosti chránit obchodované osoby a pomáhat jim.
120. V současné době není Europol efektivně využíván. Znamená to, že je zde nedostatek v oblasti výměny informací, vytváření a fungování společných vyšetřovacích týmů, a v možnosti, aby orgány činné v trestním řízení využívaly informací shromážděných v jiných členských státech. Tento nedostatek je třeba řešit. Vedle toho je

potřeba, aby Europol i členské státy byly přiměřeně personálně i finančně zajištěny.

121. Finanční motivace, kupříkladu financování z evropských zdrojů, by měly sloužit k tomu, aby členské státy pravidelně spolupracovaly s evropskými institucemi, jako jsou Europol nebo Eurojust.

6.4 Protikorupční strategie ¹⁸⁸

Mezinárodní obchod s lidmi je kontrolován kriminálními skupinami, které plní kritéria organizovaného zločinu. Jedná se o nelegální obchod charakterizovaný „nízkým rizikem a vysokým ziskem“. *Modus operandi*, který se objevuje ve všech definicích organizovaného zločinu, je charakterizován uplatňováním vlivu pomoci zastrašování a/nebo korupce. Výzkum ukazuje, že korupce je jedním z opakujících se a strukturálních prvků obchodování. ¹⁸⁹

Vedle typického *modu operandi* kriminálních organizací, které kontrolují obchod s lidmi, charakterizují obchodování s lidmi také silné faktory, které tento fenomén umocňují.

To vše vede k tomu, že orgány činné v trestním řízení, celní správa, sociální a pracovní inspektoráty, ale také nevládní organizace, které pomáhají obchodovaným osobám, jsou vystavovány tlaku a vedeny k tomu, aby zavíraly oči před obchodováním s lidmi a jinými situacemi vykořisťování osob v sexuálním průmyslu nebo v jiných nezákonných formách zaměstnání.

Nelze také přehlížet ten fakt, že v mnoha zemích jsou státní úředníci vystaveni velkému tlaku, neboť jsou placeni pouze skromně, a přitom jsou konfrontováni s obrovskými finančními prostředky, které mají obchodníci s lidmi k dispozici.

¹⁸⁸ Viz. Důvodová zpráva č. 14.

¹⁸⁹ Viz. např. Wiers, M. a L. Lap Chew., *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*, STV/Global Alliance against Trafficking in Women, Utrecht/Bangkok 99

Účinné protikorupční strategie vyžadují souběžné aktivity na mikro, mezo a makro úrovni, multidisciplinární přístup a preventivní i represivní opatření. Mezi prvky těchto strategií patří mezi jiným i všeobecná politika, která jasně vymezuje cíle, řádné fungování a transparentnost státní správy, koherentnost a transparentnost zákonů a norem, výběr a školení personálu, optimalizaci organizačních struktur, vypracování etických kodexů, trestněprávní vymáhání a zavedení interních a externích kontrol.¹⁹⁰

Důležitou součástí každé protikorupční strategie je podpora životaschopné občanské společnosti, dohlížející na veřejnou politiku a její představitele.

Doporučení

122. Nedílnou součástí politických opatření k prevenci a potírání obchodování s lidmi by měly být i protikorupční strategie. Účinná politika pro boj s korupcí musí být založena na multidisciplinárním a integrovaném přístupu, a musí se zaměřit na samotné příčiny korupce. Strategie by měly být jak preventivní, tak represivní, a měly by být dostatečně flexibilní tak, aby mohly být aplikovány v různých sektorech (veřejných i soukromých) a v různých situacích.

6.5 Praní peněz, zajišťování majetku, finanční vyšetřování¹⁹¹

Obchodování s lidmi je stále větším zdrojem nelegálních příjmů, zvláště ve vztahu k hotovostním transakcím a k praní peněz.

Byla přijata evropská legislativa, týkající se jak obchodování s lidmi, tak i praní peněz. Členské státy se v zásadě dohodly, že závažné trestné činy budou považovány za predikativní trestné činy pro účely stíhání praní peněz. Navíc zaznamenáváme tendenci směrem k širší definici praní peněz, vycházející ze širší škály predikativních trestních činů. Cílem tohoto trendu je zajistit mezinárodní spolupráci při stíhání organizované trestné činnosti a při zajišťování výnosů z trestné činnosti.

¹⁹⁰ Detailní popis protikorupčních strategií viz. Důvodová zpráva č. 14.

¹⁹¹ Viz. Důvodová zpráva č. 15.

Výkladová analýza příslušné evropské legislativy ukazuje, že obchodování s lidmi je možno považovat za predikativní trestní čin vůči praní peněz. Avšak příslušné nástroje nenabízejí homogenní seznam trestných činů, které lze považovat za predikativní.¹⁹² Je třeba učinit *jednoznačný* odkaz na obchodování s lidmi a zaměřit pozornost na využití zavedených systémů prevence praní peněz k boji proti obchodování s lidmi.

Některé vnitrostátní právní úpravy zavedly ustanovení pro konfiskaci majetku v souvislosti s některými typy závažných trestných činů, u kterých je možná nižší úroveň dokazování. Osoby odsouzené za takové trestné činy mohou být odsouzeny ke konfiskaci majetku či finančních zdrojů, které jsou neúměrné jejich současnému nebo minulému známému příjmu, pokud tyto osoby nejsou schopny tento příjem uspokojivě vysvětlit. Takový postup by bylo vhodné zvážit i v souvislosti s obchodováním s lidmi.

Konfiskovaný majetek by měl být využit ku prospěchu obětí obchodování, například na úhradu soudního příkazu o náhradě škody splatné obchodovaným osobám.

Vhodné je též zvážit založení fondu odškodnění pro oběti obchodování a jeho financování ze zabavených prostředků jako součást obecnějšího systému náhrady škody obětem trestné činnosti.¹⁹³

Doporučení

123. Evropská legislativa by měla jasně vymežit, že obchodování s lidmi je predikativním trestným činem pro praní peněz, a že výnosy z obchodování jsou předmětem nástrojů proti praní peněz.
124. Členské státy by měly přijmout jasný závazek a příslušná opatření k identifikaci a vysledování výnosů z obchodování s lidmi. Tyto výnosy by měly podléhat propadnutí a jiným opatřením, jako jsou zmrazení a zabavení.

¹⁹² K nástrojům evropské legislativy a k dalším informacím viz. Důvodová zpráva č. 15.

¹⁹³ UNHCHR, doporučení č. 4.4. Viz. též kapitola 6.5.

125. Odsouzeným pachatelům trestné činnosti obchodování s lidmi by měl být zabaven takový majetek nebo takové finanční zdroje, které jsou neúměrné jejich současnému nebo minulému známému legálnímu příjmu, pokud nejsou tito pachatelé schopni uspokojivým způsobem původ takového majetku vysvětlit.
126. Zabavené výnosy z trestné činnosti by měly být využity ku prospěchu obětí obchodování. Je třeba zvážit založení kompenzačního fondu pro oběti obchodování s tím, že do tohoto fondu by byla vložena zabavená aktiva, a fond by mohl sloužit jako zdroj všeobecného odškodnění obětí trestné činnosti.

6.6 Odškodnění obětí¹⁹⁴

Obchodované osoby jsou oběťmi závažné trestné činnosti. Mnohé z nich byly vážně poškozeny a utrpěly fyzickou újmu a/nebo ekonomické poškození či ztrátu. Odškodnění za újmu, škodu nebo ztrátu, kterou tyto oběti utrpěly, je podstatným prvkem nápravy a ozdravení. Odškodnění je klíčovým aspektem nejen z hlediska naplnění spravedlnosti, ale je také zásadním krokem směrem k sociální reintegraci obětí.

Na nucených pracích se vydělávají velké finanční částky. Důsledné zabavování majetku a obdobné postupy by měly zajistit, aby tyto výnosy byly pachatelům zabaveny. Je morálně problematické, jestliže si tyto prostředky ponechává stát, neboť je pak na takovou situaci možno nahlížet tak, že stát má prospěch z nucené práce obchodovaných osob. Je tudíž o to více důležité, aby zabavený majetek a výnosy byly použity na odškodnění obětí.

Možnost, aby obchodované osoby získaly přiměřené odškodnění, není bohužel na evropské úrovni dostatečně zajištěna.¹⁹⁵ Společné evropské úsilí by mohlo znamenat vyjádření konkrétní solidarity s obchodovanými osobami, aniž by tím byly dotčeny existující vnitrostátní systémy odškodňování obětí trestné činnosti.

¹⁹⁴ Popis současné evropské situace v oblasti odškodnění viz. Důvodová zpráva č. 16, viz. též kapitola 5.5.

¹⁹⁵ Popis současné situace viz. Důvodová zpráva č. 16.

Právo na odškodnění by mělo být vykonáváno jak v trestním, tak v civilním řízení, a způsoby odškodnění státem by se měly vztahovat nejenom na utrpená zranění, ale také na ekonomickou ztrátu.

Doporučení

127. Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení by mělo být přehodnoceno¹⁹⁶ a v nezbytných místech pozměněno s přihlédnutím k odškodnění obchodovaným osobám.
128. Opatření a ustanovení, umožňující obchodovaným osobám získat odškodnění jak v rámci občanského, tak trestního řízení a/nebo prostřednictvím státních programů odškodnění, by měla obsahovat i právo na právní poradu a pomoc zdarma, a na odklad vystěhování po dobu probíhajícího řízení.
129. Obchodované osoby je nutno považovat za „oběti závažné trestné činnosti proti osobě“¹⁹⁷ a za „kvalifikované oběti trestné činnosti“, a měly by mít přístup k programům odškodnění pro oběti násilných a úmyslných trestných činů.
130. Součástí koncepce odškodnění by mělo být i využití evropských nástrojů k vysledování, zmrazení, zabavení a propadnutí výnosů z obchodování s lidmi a/nebo věcí, ve které byly tyto výnosy přeměněny. Tyto výnosy by měly být především využity pro účely odškodnění obchodovaným osobám.
131. Je třeba vytvořit příslušné instrumenty a postupy odškodnění, jako jsou kupříkladu státní fondy nebo evropský fond pro odškodnění obchodovaných osob (občanů EU, rezidentů ve státech EU a občanů třetích zemí), s cílem zajistit rovnou a účinnou náhradu obchodovaným osobám. Mechanismus příspěvků do případného evropského fondu by měl být založen na příspěvcích členských států

¹⁹⁶ Proces přehodnocení byl již zahájen. Nicméně je stále možné upřít zvýšenou pozornost v rámci probíhající diskuse na obchodované osoby.

¹⁹⁷ BD, část 13., šestá odrážka.

(kupříkladu jako procento výnosů z obchodování zajištěných v trestním řízení).

132. Na nejvyšší politické úrovni je třeba zahájit o této otázce diskusi – včetně dialogu s relevantními třetími zeměmi - jejímž cílem je identifikovat potřeby a priority a podpořit vznik evropského legislativního nástroje i postupné sbližování vnitrostátních legislativ.

Zpráva expertní skupiny o obchodování s lidmi – část I

Evropská komise Generální ředitelství pro justici, svobodu a bezpečnost

Zpráva je z technických důvodů ve dvou částech.

Překlad: PhDr. Dominika Winterová
(úvod, shrnutí, doporučení, kapitoly 1-6)
Mgr. Daniel Soukup
(důvodové zprávy 1-16, přílohy)

Vydavatel Institut pro kriminologii a sociální prevenci

Určeno: Pro odbornou veřejnost

Tiskárna: Vydavatelství KUFR
František Kurzweil
Naskové 3
Praha 5

Dáno do tisku: Prosinec 2005

Vydání : První

Náklad: 190

ISBN 80-7338-044-7

INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI

**ZPRÁVA EXPERTNÍ SKUPINY
O OBCHODOVÁNÍ S LIDMI**

Evropská komise Generální ředitelství pro justici, svobodu a bezpečnost
Část II

Důvodové zprávy 1-16, přílohy

Překlad : Mgr. Daniel Soukup

Tento text nemá charakter oficiálního překladu , neprošel jazykovou korekturou a je určen pro studijní účely.

Neprodejné

Praha 2005

Přeloženo z anglického originálu Report of the Expert Group on Trafficking in Human Beings. European Commission: Directorate-General Justice, Freedom and Security. Brussels, 22 December 2004.

Tato publikace byla vydána ve spolupráci s odborem prevence Ministerstva vnitra ČR, který se m.j. podílel na krytí nákladů na její překlad. IKSP děkuje za spolupráci zejména PhDr. Radimu Burešovi a PhDr. Haně Šnajdrové.

ISBN 80-7338-044-7

OBSAH

Část I

| | |
|--|-----------|
| Úvod | 9 |
| Shrnutí | 15 |
| Seznam doporučení | 23 |
| | |
| Kapitola 1 - Východiska a metodologie | 64 |
| 1.1 Bruselská deklarace | 64 |
| 1.2 Založení a mise Expertní skupiny pro obchodování s lidmi | 65 |
| 1.3 Pracovní metoda | 65 |
| 1.4 Zpráva | 66 |
| | |
| Kapitola 2 - Obchodování s lidmi: Definice a kontext | 69 |
| 2.1 Definice obchodování s lidmi | 69 |
| 2.2 Současná situace | 81 |
| | |
| Kapitola 3 – Řídící zásady a průřezová témata | 85 |
| 3.1 Úvod | 85 |
| 3.2 Lidská práva jako zásadní otázka | 86 |
| 3.3 Potřeba holistického a integrovaného přístupu | 89 |
| 3.4 Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracoviště | 93 |
| 3.5 Zvláštní postavení, práva a potřeby dětí | 96 |
| 3.6 Mechanismy spolupráce a koordinace | 101 |
| 3.6.1.1 Národní referenční mechanismy a institucionální rámec proti obchodování | 102 |
| 3.6.2 Vznik evropské sítě proti obchodování | 105 |
| 3.7 Mechanismy řešení individuálních stížností | 106 |
| 3.8 Sběr dat, výměna informací a ochrana údajů | 107 |
| 3.8.1 Sběr dat: Národní zpravodajové nebo obdobné mechanismy | 109 |

| | | |
|--|---|------------|
| 3.8.2 | Výměna dat | 111 |
| 3.8.3 | Nacházení rovnováhy mezi ochranou dat, lidskoprávními ohledy a zájmy orgánů činných v trestním řízení | 113 |
| Kapitola 4 – Prevence | | 117 |
| 4.1 | Úvod | 117 |
| 4.2 | Kořeny příčin obchodování | 119 |
| 4.3 | Výzkum a vyhodnocování | 124 |
| 4.4 | Osvětové a informační aktivity | 128 |
| 4.5 | Vzdělávání a školení | 130 |
| 4.6 | Administrativní dohled k potírání obchodování s lidmi | 133 |
| 4.7 | Děti | 137 |
| Kapitola 5 – Pomoc obchodovaným osobám, jejich ochrana a sociální integrace | | 141 |
| 5.1 | Úvod | 141 |
| 5.2 | Identifikace | 143 |
| 5.3 | Doba na rozmyšlenou a pobytový statut | 148 |
| 5.4 | Sociální pomoc a vytváření standardů | 153 |
| 5.5 | Ochrana svědků a nakládání s obchodovanými osobami orgány činnými v trestním řízení | 156 |
| 5.6 | Návrat a sociální integrace | 161 |
| Kapitola 6 – Strategie orgánů činných v trestním řízení | | 167 |
| 6.1 | Úvod | 167 |
| 6.2 | Vysoká úroveň kvality | 169 |
| 6.3 | Prioritizace, specializace, koordinace a spolupráce | 172 |
| 6.4 | Protikorupční strategie | 177 |
| 6.5 | Praní peněz, zajišťování majetku, finanční vyšetřování | 178 |
| 6.6 | Odškodnění obětí | 180 |

Část II.

| | |
|---|------------|
| Důvodové zprávy | 191 |
| 1. Definice obchodování s lidmi: Vztah a rozdíly mezi definicemi OSN a EU, koncept vykořisťování | 191 |
| 2. Současný kontext | 131 |
| 3. Lidská práva jako zásadní otázka: Smysl a důsledky přístupu založeného na lidských právech | 201 |
| 4. Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracovišť: Boj proti obchodování s lidmi prostřednictvím ochrany lidských práv migrantů | 211 |
| 5. Národní referenční mechanismus | 222 |
| 6. Založení Evropské sítě proti obchodování s lidmi: model | 225 |
| 7. Skloubení ochrany osobních údajů, hlediska lidských práv a zájmů i orgánů zajišťujících vymáhání práva | 231 |
| 8. Vzdělávání: doporučené typy vzdělávání | 236 |
| 9. Rozpoznávání obchodovaných osob: způsoby rozeznání | 241 |
| 10. Lhůta na rozmyšlenou a povolení k pobytu | 246 |
| 11. Sociální pomoc a tvorba standardů | 254 |

| | | |
|-----|--|------------|
| 12. | Ochrana svědků a zacházení s obchodovanými osobami ze strany justice | 268 |
| 13. | Návrat a sociální integrace | 281 |
| 14. | Protikorupční strategie | 291 |
| 15. | Praní špinavých peněz, konfiskace výnosů, finanční vyšetřování | 301 |
| 16. | Odškodňování obětí | 306 |
| | Seznam zkratk | 309 |

| | | |
|----------------|--|------------|
| Přílohy | | 310 |
|----------------|--|------------|

| | | |
|----|--|-----|
| 1) | Členové expertní skupiny pro obchodování s lidmi | 310 |
| 2) | Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi: lhůtě na rozmyšlenou a povoleních k pobytu pro oběti obchodování s lidmi | 319 |
| 3) | Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi: O krocích k ustavení monitorovacího mechanismu v rámci Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi | 323 |
| 4) | Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi v kontextu přípravy nového víceletého programu ustanovujícího oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Tamperská agenda II) | 326 |
| 5) | Zpráva o poradním workshopu v rámci Fóra EU pro prevenci organizovaného zločinu | 329 |

Definice obchodování s lidmi: Vztah a rozdíly mezi definicemi OSN a EU, koncept vykořisťování

Vztah/rozdíly mezi definicemi OSN a EU

Definice obsažená v protokolu OSN o obchodování s lidmi tvořila základ Rámcového rozhodnutí Rady o boji proti obchodování s lidmi z 19. července 2002. Definice přijaté na úrovni EU obsahují povětšinou tytéž prvky. Stejně jako OSN rozlišuje i EU mezi obchodováním s lidmi a umožněním nelegálního vstupu do země (pašování migrantů).¹⁹⁸

Na druhé straně však Rámcové rozhodnutí o obchodování s lidmi neobsahuje všechny prvky definice OSN. Rámcové rozhodnutí se především nevztahuje na obchodování s lidmi za účelem vynětí orgánů. Jiné části definice EU jsou přesnější¹⁹⁹ a odrážejí charakter tohoto legislativního nástroje: rámcové rozhodnutí je právně závazný dokument, na jehož základě členské státy EU musí svou vnitrostátní legislativu upravit v souladu s povinnostmi na úrovni EU v oblasti harmonizace trestního práva.²⁰⁰

Posledním rozdílem je, že protokoly OSN pojednávají obchodování s lidmi a pašování migrantů komplexně. Zahrnují aspekty pomoci obětem, jejich ochrany a repatriace, a také prevence, kooperace (včetně výměny informací a vzdělávání), opatření na hranicích a zajištění dokumentů. Naproti tomu uvedené dokumenty EU jsou především součástí legislativy EU v oblastech trestního práva a trestního řízení.

¹⁹⁸ Na jedné straně Rámcové rozhodnutí Rady z 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi (OJ L 203, 1.8.2002, s. 1); na straně druhé Směrnice Rady 2002/90/EC z 28. listopadu 2002, definující zprostředkování nedovoleného vstupu, tranzitu a pobytu (OJ L 328, 5.12.2002, s. 17) a Rámcové rozhodnutí Rady ze stejného dne o posílení trestněprávního rámce znemožňujícího takovéto zprostředkování (OJ L 328, 5.12.2002, s. 1).

¹⁹⁹ Jde například o vymezení toho, že v případech, kdy je zneužito autority nebo bezbranného postavení, neexistuje pro oběť jiná skutečná a přijatelná alternativa, než podrobit se zneužívání, článek 1(1)(c) Rámcového rozhodnutí o obchodování s lidmi..

²⁰⁰ Definice obchodování s lidmi užívaná Evropskem se zatím liší od té, kterou vymezuje Rámcové rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi, a musí být upravena. Viz Kapitola 6.

Protokol OSN o obchodování s lidmi i Rámcové rozhodnutí Rady EU o boji proti obchodování s lidmi jasně rozlišují mezi obchodováním s lidmi a prostitucí. Ani z jednoho dokumentu nevyplývá konkrétní pozitivní či negativní stanovisko k (nevynucené) prostituci (dospělých); jednotlivé členské státy mohou v rámci svých právních řádů naložit s problémem prostituce jako takové libovolně. Otázku vymezení obchodování s lidmi je proto třeba odlišit od otázky, jaký politický a/nebo právní přístup k prostituci je (nebo by měl být) uplatňován pro řešení problému obchodování s lidmi.

Nucené nebo povinné práce nebo služby, otroctví, praktiky podobné otroctví, nevolnictví

Ani protokol EU o obchodování s lidmi, ani rámcové rozhodnutí nevysvětlují, co se pro účely těchto dokumentů míní zneužíváním práce nebo služeb jiné osoby. Na druhé straně výrazy jako „povinné nebo nucené práce nebo služby“, „otroctví“, „praktiky podobné otroctví“ nebo – v protokolu OSN o obchodování s lidmi – „nevolnictví“ zahrnují zpřesňující charakteristiky, které je odlišují od „obyčejných“ špatných pracovních podmínek, a to i těch, v nichž je určitá osoba sociálně nebo ekonomicky zneužívána.

Většina těchto výrazů se navíc objevuje v dřívějších mezinárodních dokumentech, například ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. Článek 4 stanoví: „Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví; všechny formy otroctví a obchodu s otroky jsou zakázány.“ Článek 1(1) úmluvy o otroctví z roku 1926 ve znění protokolu z roku 1953 definuje otroctví jako „stav nebo postavení osoby, nad níž je vykonávána částečná nebo úplná moc související s právem vlastnictví.“

Oddíl I, článek 1 Dodatkové úmluvy o zrušení otroctví, obchodu s otroky a institucí a praktik otroctví podobných z roku 1956 neobsahuje všeobecnou definici takových praktik. Hovoří však o zotročování dlužníků, nevolnictví, vynuceném manželství, a také o praktikách, kdy je žena předána jiné osobě za cenu, kterou obdrží nebo zdědí další osoba. Tyto

praktiky je možné pokládat za nejrelevantnější příklady praktik podobných otroctví, jež se smluvní státy zavázaly potlačovat.²⁰¹

Článek 8 Mezinárodní úmluvy o občanských a politických právech (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCRP) z roku 1966 a článek 4 Evropské úmluvy o lidských právech stanoví, že nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví, ani být nucen vykonávat nucenou nebo povinnou práci. V rámci těchto dokumentů je otroctví chápáno nejen jako částečný nebo úplný výkon moci související s právem vlastnictví, ale i jako skutečné faktické zničení právní subjektivitě dané osoby. Koncept otroctví nicméně bývá vykládán jako označení otroctví v klasickém smyslu.

Nevolnictví (*servitude*) představuje širší koncept, zahrnující podmínky práce nebo provozování služby, které daný jedinec nemůže změnit, nebo z nichž se nemůže vymanit. Jedná se tedy o obecnější pojem, zahrnující všechny možné formy nadvlády jedné osoby nad druhou.²⁰²

Článek 2(1) Úmluvy (č. 29) Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization, ILO) o nucených pracích z roku 1930 definuje nucenou nebo povinnou práci jako „jakoukoliv práci nebo službu, vyžadovanou od jakékoliv osoby pod pohrůzkou jakéhokoliv trestu, k níž se daná osobě nenabídla dobrovolně.“ Podle pracovní definice užívané v rámci ILO nemusí mít takový trest jen formu trestní sankce, ale i formu pozbytí práv nebo výsad.

Úmluva z roku 1930 nastiňuje obecný koncept nucených nebo povinných prací „pro účely této úmluvy“, čímž se míní boj proti využívání takových prací. To snad dostačuje pro stanovení vhodného postupu, ne však pro uplatnění trestněprávního nástroje, zaměřeného na boj proti obchodování s lidmi. ILO vymezuje šest prvků, které mohou poukazovat na existenci nucených prací, které v rámci současného trestního práva většiny států patrně budou trestným činem: hrozba fyzického a sexuálního násilí a/nebo jeho uplatnění, omezení pohybu, zotročování dlužníků/práce

²⁰¹ Weisbrodt, D. a Anti Slavery International, *Zrušení otroctví a jeho současných forem* [Abolishing Slavery and its Contemporary Forms], Úřad vysokého komisaře pro lidská práva, U.N. Doc. HR/PUB/02/4 (2002).

²⁰² Wijers, M. *Zákazy otroctví a podobných praktik a jejich vztah k rozvoji současného chápání obchodování s lidmi* [The prohibitions on slavery and related practices...], Paper International Protection of Human Rights, květen 2002.

zajištěná dlužným úpisem, zadržování mezd nebo jejich nevyplácení, zadržování pasů a průkazů totožnosti, a hrozba udáním úřadům.

V případě dětí poskytuje Úmluva OSN o právech dítěte bližší vymezení v článku 32: „Smluvní státy uznávají právo dítěte na ochranu před ekonomickým vykořisťováním a vykonáváním jakékoliv práce, která by mohla být nebezpečná, nebo by mohla ohrožovat vzdělání dítěte, nebo by mohla poškozovat zdraví dítěte či jeho fyzický, duševní, duchovní, mravní nebo sociální rozvoj.“ Bližší vymezení poskytuje i Úmluva ILO č. 182 o nejhorších formách dětské práce.

Důvodová zpráva 2

Současný kontext

Na celosvětové úrovni dosáhla OSN v posledních letech zřetelného pokroku, což dokládá přijetím několika rezolucí a financováním různých projektů. OSN především umožnila přijetí Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu a souvisejícího Protokolu o prevenci, potlačování a postihu obchodování s lidmi, zvláště ženami a dětmi. Protokol vstoupil v platnost 25. prosince 2003, a pro následující roky může být pokládán za mezník v celosvětovém úsilí v boji proti obchodování s lidmi. Nicméně některé z „nových“, avšak většina „starých“ členských zemí EU, stejně jako Evropské společenství protokol dosud neratifikovaly.²⁰³

Komise OSN pro lidská práva na svém 60. zasedání v dubnu 2004 přijala rezoluci o jmenování zvláštního zpravodaje o obchodování s lidmi, zvláště ženami a dětmi.²⁰⁴ Jeho mandát se má zaměřit na lidská práva obětí, a zpravodaj má Komisi OSN pro lidská práva podávat každoroční zprávu včetně nezbytných doporučení o vhodných krocích.

Z jiných organizací a fór se obchodování s lidmi věnovaly například OBSE²⁰⁵, NATO²⁰⁶ a Asijsko-evropské setkání (Asian European Meeting, ASEM).²⁰⁷ V současné době probíhají v rámci Rady Evropy vyjednávání o úmluvě proti obchodování s lidmi.²⁰⁸

V politice Evropské unie tvoří obchodování s lidmi jádro agendy v oblastech spravedlnosti a vnitra od roku 1996, kdy Komise vydala na toto téma své první sdělení.²⁰⁹ Od té doby se na tuto problematiku zaměřila celá

²⁰³ Stav k 10. prosinci 2004: Belgie, Dánsko, Francie, Portugalsko, Španělsko, Švédsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Kypr, Malta, Polsko, Slovensko, Slovinsko (zdroj: webová stránka Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu, UNODC).

²⁰⁴ [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.2004.L.10.Add.12.En?](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.2004.L.10.Add.12.En?Opendocument)
<http://www.un.org/News/Press/docs/ecosoc6113.doc.htm>

²⁰⁵ Rozhodnutí č. 2/03 z 2. prosince 2003 o boji proti obchodování s lidmi, přijaté Ministerskou radou OBSE v Maastrichtu. V květnu 2003 byla navíc Helga Konrad[ová] jmenována zvláštním zástupcem OBSE pro obchodování s lidmi.

²⁰⁶ <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-traffic.htm>

²⁰⁷ Pro bližší informace: <http://asem.inter.net.th/>

²⁰⁸ Pro bližší informace: http://www.coe.int/T/E/human_rights/Trafficking/2_Cahteh/

²⁰⁹ COM(96) 567 final.

řada programů, legislativních opatření a projektů financování, mezi jinými roku 1997 Haagská ministerská deklaráce o Evropských pokynech pro efektivní postup při prevenci a potlačování obchodování se ženami za účelem sexuálního vykořisťování.²¹⁰

Hlavními evropskými milníky v oblasti legislativy, zaměřené proti obchodování s lidmi, jsou přijetí Rámcového rozhodnutí z 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi²¹¹, upravující trestněprávní systémy členských států, Směrnice z 29. dubna 2004 o dočasných povoleních k pobytu pro oběti obchodování s lidmi, které spolupracují s úřady,²¹² a – v souvislosti s některými aspekty obchodování s lidmi – Rámcové rozhodnutí z 22. prosince 2003 o boji proti pohlavnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii.²¹³ Další dokumenty, například Rámcové rozhodnutí z 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení²¹⁴ a Rámcové rozhodnutí ze 13. července 2002 o evropském zatykači a procedurách vydávání mezi členskými státy²¹⁵ jsou také relevantní a poukazují na to, jaká pozornost má být věnována obchodování s lidmi v obecnějším rámci procedur extradice či vydávání.

O zlepšení prevence a potírání obchodování s lidmi usiluje řada programů (především STOP, AGIS, DAPHNE, PHARE, TACIS, CARDS, AENEAS²¹⁶) řízených Evropskou komisí, jež poskytují možnosti financování projektů.

²¹⁰ Ministerská konference za předsednictva Evropské unie, Haag, 24.-26. dubna 1997.

²¹¹ OJ L 203, 1.8.2002, s. 1.

²¹² Směrnice o povoleních k pobytu vydávaných občanům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi, nebo kteří se stali předmětem činností umožňujících ilegální imigraci, a kteří spolupracují s příslušnými úřady, OJ L 261, 6.8.2004, s. 19.

²¹³ OJ L 13, 20.1.2004, s. 44.

²¹⁴ OJ L 82, 22.3.2001, s. 1.

²¹⁵ OJ L 190, 18.7.2002, s. 1 (viz čl. 2 (2)) dokumentu.

²¹⁶ Pro bližší informace o:

AGIS: http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/agis/funding_agis_en.htm

STOP (ukončen): http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/stop/funding_stop_en.htm

DAPHNE II: http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/daphne/funding_daphne_en.htm

PHARE: http://europa.eu.int/comm/enlargement/finacial_assistance.htm

TACIS: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm

CARDS: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/index_en.htm

AENEAS: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/themes-migration_en.htm

Byly založeny organizace jako Europol²¹⁷ a Eurojust²¹⁸, a vybaveny pravomocemi v oblasti obchodování s lidmi. Touto problematikou se do jisté míry zabývají i nové struktury jako CEPOL²¹⁹ a Evropská síť prevence kriminality.²²⁰ Obchodování s lidmi navíc není předmětem spolupráce jen mezi členskými státy EU, ale i stálým tématem ve vztazích EU se třetími zeměmi ve střední a východní Evropě, střední Asii a středomořské oblasti. Obchodování s lidmi je proto věnována pozornost v rámci Procesu stabilizace a sdružování,²²¹ Programu evropského sousedství,²²² Evropsko-středomořského partnerství²²³ a Dialogu EU-Afrika.²²⁴ Co se týče rozvoje programů, vymezila Bruselská deklarace agendu pro budoucí postup proti obchodování s lidmi na úrovni Evropské unie. Založení Expertní skupiny je součástí realizace Bruselské deklarace.

Sice tedy existuje celá řada politických deklarací a právně závazných dokumentů, mnohdy však zatím nejsou účinné či plně realizované. Je proto nutné, aby se politické závazky z posledních let proměnily v činy. Kromě toho je třeba přijmout řadu dalších opatření. Zároveň kontext, v němž je na evropské úrovni třeba dále postupovat, nabízí zajímavé vyhlídky.

Zaprvé, 1. května 2004 se odehrála první vlna rozšiřování, jež do Unie přivedla deset středo- a východoevropských zemí. Všechny tyto země byly a jsou postiženy obchodováním s lidmi, některé z nich nejen jako cílové či tranzitní země, ale do značné míry i jako země původu. Specifický dopad obchodování s lidmi na tyto země možná ovlivní jejich citlivost vůči tomuto problému a jejich ochotu přijímat protiopatření. V důsledku toho se možná

²¹⁷ Úmluva o Europolu, čl. 2(2), OJ C 358, 13.12.2000, s. 1.

²¹⁸ Rozhodnutí Rady z 28. února 2002 zakládající Eurojust za účelem posílení boje proti organizovanému zločinu, čl. 4(1) (a), OJ L 63, 6.3.2002, s. 1.

²¹⁹ OJ L 336, 30.12.2000, s. 1.

²²⁰ OJ L 153, 8.6.2001, s. 1.

²²¹ Evropská komise, *Proces stabilizace a sdružování v jihovýchodní Evropě* [The Stabilisation and Association Process in South East Europe], Třetí výroční zpráva, COM(2002)202/2final, 30.3.2004, zvláště ss. 20, 34, 35.

²²² Sdělení Komise, *Program evropského sousedství* [European Neighbourhood Policy], Strategický dokument, COM(2004)373 final, 12.5.2004, zvláště ss. 6, 16, 21.

²²³ Evropsko-středomořské partnerství [Euro-Mediterranean Partnership], MEDA, *Regional Indicative Programme 2005-2006*, zvláště ss. 21, 24.

²²⁴ Dokument Rady 15197/02 PESC 553 COAFR 98 MED 48 ACP 165 DEVGEN 187, Africko-evropský dialog (v návaznosti na káhirský summit) – Druhá ministerská schůze Ouagadougou, Burkina Faso, 28. listopadu 2002, Příloha 2, Návrh akčního plánu boje proti obchodování s lidmi, zvláště ženami a dětmi.

změní i přístup EU k obchodování s lidmi, a vztahy EU k zemím mimo EU, v neposlední řadě k východní a jihovýchodní Evropě.

Za druhé, co se týče evropských institucí, v červnu 2004 proběhly volby do Evropského parlamentu. I mezi novými poslanci Evropského parlamentu je přinejmenším několik osob zapojených do boje proti obchodování s lidmi. V listopadu nastoupila do úřadu nová Komise. Obě instituce, Evropský parlament i Komise, jsou nyní sestaveny za plné účasti nových členských států.

Za třetí, nová Ústava pro EU, podepsaná hlavami států či vlád 25 členských států a 3 kandidátských zemí 29. října 2004, jež ovšem ještě musí být ratifikována, a v některých členských státech také schválena v nadcházejících referendech, poskytuje mnoho novinek ve vztahu k rozhodovacímu procesu, nástrojům atd. v oblasti spravedlnosti a vnitra. Obchodování s lidmi explicitně zmiňuje řada ustanovení ústavy.²²⁵ Podle článku III-168(1) rozvine Unie společnou imigrační politiku směřující mj. k „prevenci ilegální imigrace a obchodování s lidmi a účinnějším opatřením na jejich potírání.“ Článek III-168(2)(d) vyžaduje rámcové zákony, které by zavedly opatření v oblasti „boje proti obchodování s lidmi.“ Vhodnějším výrazem je však v tomto kontextu možná „pašování migrantů“, jelikož rozhodujícím prvkem je u obchodování s lidmi vykořisťování obchodované osoby pro nucené práce nebo služby, otroctví nebo podobné praktiky, nikoli otázka, zda tato obchodovaná osoba nelegálně překročila hranice.

Za čtvrté, na jaře 2004 se začalo diskutovat o finančních vyhlídkách pro EU na léta 2007 až 2013.²²⁶ V kapitole „K plnému smyslu evropského občanství“ se pojednává o otázkách migrace a bezpečnosti jako o prioritách rozšířené EU.²²⁷ Komise se této problematiky dotkla i ve svém sdělení „Oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti: Vyhodnocení Tamperského programu a pokyny do budoucna.“²²⁸ Toto sdělení zdůrazňuje, že oblasti

²²⁵ Smlouva vytvářející Ústavu pro Evropu ve znění Dokumentu CIG 87/2/04 z 29. října 2004, viz zvláště články II-5, III-168(2) (d), III-172(1).

²²⁶ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: *Vytváříme naši společnou budoucnost* [Building our common Future], Otázky politiky a rozpočtové prostředky rozšířené Unie pro roky 2007-2013, COM(2004) 101 final/2, 26.2.2004.

²²⁷ COM(2004) 101 final/2, s. 19.

²²⁸ COM(2004) 401, 2.6.2004.

spravedlnosti a vnitra představují jednu z priorit unijní politiky.²²⁹ Komise navíc poukazuje na to, že nový pohled na financování odráží také rostoucí význam oblastí spravedlnosti a vnitra, jelikož hlavní součástí nové kapitoly „Evropské občanství“ je vymezení oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.²³⁰ „Budoucí finanční nástroje budou disponovat významnou celkovou částkou a budou doplňovat existující a budoucí právní nástroje, zejména posílením operačního aspektu programů v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.“²³¹

Tato situace nabízí možnost finančně podporovat nejen vybrané inovační projekty, slibující zlepšení metod prevence a potírání obchodu s lidmi, ale i udržitelné struktury, poskytující obchodovaným osobám ochranu a pomoc, a také vhodné kapacity v oblasti vymáhání práva specificky zaměřené proti pachatelům tohoto typu kriminality. Zatímco v předchozím období se důraz logicky kladl na rozvoj nových institucí, struktur a mechanismů, a identifikaci optimálních postupů (*best practices*), současným úkolem je konsolidovat identifikované úspěšné iniciativy a struktury. Je proto třeba poskytnout dostatečné zdroje na posílení nástrojů a mechanismů, které vznikly za posledních několik let, avšak nemohly by přežít bez dalšího finančního vkladu ze strany EU. Pozornost by se přitom měla zaměřit především na organizace občanské společnosti, které obchodovaným osobám poskytují ochranu a pomoc.

Za páté, závěry Tamperské Evropské rady z 15.-16. října 1999 o agendě pro oblastí spravedlnosti a vnitra byly vyhodnoceny a dále rozvinuty v Haagském programu v listopadu 2004. Tamperské sdělení se zaměřuje na obchodování s lidmi v rámci „skutečně společné politiky řízení migračních vln“,²³² a také „postupu při prevenci a potírání terorismu a specifických forem kriminality.“²³³ Komise správně poukazuje na to, že „v souvislosti s obchodováním s lidmi, zvláště ženami a dětmi, je třeba nadále kombinovat preventivní kroky s postupy v oblasti vymáhání práva.“²³⁴ Na druhé straně tím, že v téže větě je řeč o „posílení boje proti obchodování s lidmi a rozvoji efektivního programu návratů a znovupřijetí

²²⁹ COM(2004) 401, 2.6.2004, s. 4.

²³⁰ COM(2004) 101, 10.2.2004, ss. 4, 7.

²³¹ COM(2004) 401, 2.6.2004, s. 16.

²³² COM(2004) 401, 2.6.2004, kapitola 2.4.

²³³ COM(2004) 401, 2.6.2004, kapitola 2.10.

²³⁴ COM(2004) 401, 2.6.2004, s. 15.

osob“²³⁵, může vzniknout dojem, že obchodované osoby jsou především nelegální migranti, kteří by se především měli vrátit do zemí původu a být tam znovu přijati. Jelikož toto patrně není záměrem Komise, Expertní skupina doporučuje, aby se ve sděleních a dalších politických dokumentech užívalo výrazů, které by jednoznačně ukázaly, že Komise podporuje holistický a integrovaný přístup založený na lidských právech.

²³⁵ COM(2004) 401, 2.6.2004, s. 10.

Důvodová zpráva 3

Lidská práva jako zásadní otázka: Smysl a důsledky přístupu založeného na lidských právech

Smysl přístupu založeného na lidských právech

Bruselská deklarace uznává, že obchodování s lidmi představuje závažné porušení lidských práv, a podtrhuje potřebu přistupovat k němu z hlediska lidských práv.

Pro rozvoj takového přístupu jsou důležitým dokumentem mj. Zásady a pokyny pro lidská práva a obchodování s lidmi, sestavené Vysokým komisařem OSN pro lidská práva.²³⁶

Východiskem přístupu založeného na lidských právech je poznatek, že obchodování s lidmi je příčinou i následkem porušování lidských práv. S ohledem na nutnou spojitost mezi prevencí a potíráním obchodu s lidmi a ochranou lidských práv obchodovaných osob i kvůli tomu, aby obchodování s lidmi nebylo zjednodušováno na problém migrace, veřejného pořádku nebo organizovaného zločinu, pokládá Expertní skupina začlenění hlediska lidských práv za nezbytnou součást analýzy fenoménu obchodování s lidmi a utváření účinných protipatření.²³⁷

²³⁶ Vysoký komisař OSN pro lidská práva (UNHCHR), *Doporučené zásady a pokyny pro lidská práva a obchodování s lidmi* [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking], New York a Ženeva, 2002.

²³⁷ Pro zevrubný rozbor vztahu mezi ochranou lidských práv a potlačováním obchodu s lidmi viz též: zvláštní zpravodajka o násilí na ženách, jeho příčinách a následcích, Radhika Coomarswamy[ová] o obchodování se ženami, migraci žen a násilí na ženách, *Integrace lidských práv žen a genderového hlediska, Násilí na ženách* [Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective, Violence Against Women], zpráva předložená v souladu s Rezolucí Výboru pro lidská práva 1997/44, ECOSOC, Výbor pro lidská práva, 56. zasedání, 29. února 2000 (E/CN.4/2000/68); zvláštní zpravodajka o násilí na ženách, jeho příčinách a následcích, *Stanovisko k návrhu protokolu o prevenci, potlačování a postihu obchodování se ženami a dětmi*, zpráva předložená Účelovému výboru pro zpracování Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, 20. května 1999 (A/AC.254/CRP.13); zvláštní zpravodajka o násilí na ženách, jeho příčinách a následcích, *Připomínky zvláštní zpravodajky o násilí na ženách, Radhiky Coomarswamyové*, pro Účelový výbor pro zpracování Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, čtvrté zasedání, Vídeň, 7. července 1999; *Sdělení Vysoké komisařky OSN pro lidská práva, Mary Robinsonové*, Účelovému výboru pro zpracování Úmluvy proti

Lidskoprávní přístup začleňuje normy, standardy a zásady mezinárodní lidskoprávní legislativy do zákonů, postupů, programů a procesů. Hlavními prvky přístupu založeného na lidských právech je respektování příslušných norem včetně zásady nediskriminace, dále utváření standardů a zodpovědnost, uznávání lidí jako subjektů a držitelů práv včetně práva na bezpečnost, spoluúčast, posílení (*empowerment*) a zapojení hlediska pohlaví, dětských práv, a dle situace i hlediska etnického. Obecněji lze říci, že lidskoprávní přístup klade největší důraz na lidi a jejich lidská práva.

Přístup založený na lidských právech proto poskytuje konceptuální a normativní rámec, který by měl ukázat směr dalšího rozvoje programů v oblasti obchodování s lidmi. To je v souladu s důrazem, který EU klade na respektování, ochranu a posilování lidských práv, demokracii a zásadu nediskriminace. Zároveň poskytuje rámec pro monitorování a vyhodnocování programů, postupů a kroků zaměřených proti obchodování s lidmi z hlediska jejich skutečného a potenciálního dopadu na obchodované osoby a další zasažené skupiny.

Respektování lidskoprávních norem

Uznávanou zásadou mezinárodní lidskoprávní legislativy²³⁸ je, že státy jsou povinny respektovat a chránit právo jedinců vykonávat jejich lidská práva. Součástí tohoto závazku je i povinnost vyšetřovat údajná porušení lidských práv, trestat ty, kdo lidská práva porušují, a obětem porušování lidských práv poskytnout účinnou pomoc.²³⁹ Všechny prvky

mezinárodnímu organizovanému zločinu, čtvrté zasedání, Vídeň, 28. června – 9. července 1999; *Neformální poznámka Vysoké komisařky OSN pro lidská práva* pro Účelový výbor pro zpracování Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, 1. července 1999 (A/AC.254/16); *Poznámka Mezinárodní organizace práce o doplňkovém právním nástroji proti obchodování se ženami a dětmi* pro Účelový výbor pro zpracování Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, čtvrté zasedání, Vídeň 28. června – 9. července 1999, 16. července 1999 (A/AC.254/CRP.14); *Poznámka Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, Dětského fondu OSN a Mezinárodní organizace pro migraci k návrhům protokolů o pašování migrantů a obchodování s lidmi* pro Účelový výbor pro zpracování Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, osmé zasedání, Vídeň, 21. února – 3. března 2000, 8. února 2000 (A/AC.254/27).

²³⁸ Angličtina rozlišuje právo objektivní (*law*) a subjektivní (*right*). Spojení *human rights law* („lidskoprávní právo“) překládáme obvykle jako „lidskoprávní legislativa“ (pozn. překl.).

²³⁹ Viz mj. čl. 2 Mezinárodní úmluvy o občanských a politických právech (ICCPR) a čl. 2 a 3 Úmluvy o potlačení všech forem diskriminace žen (CEDAW).

jsou stejně významné, jedná se o podmínky nezbytné pro rozvoj vyváženého a efektivního přístupu k obchodování s lidmi.

Opatření by navíc měla být v souladu s existujícími závazky států v rámci mezinárodní a evropské lidskoprávní legislativy, jak je vymezují nejvýznamnější dokumenty o lidských právech – především Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech (International Covenant on Civil and Political Rights), Mezinárodní úmluva o ekonomických, sociálních a kulturních právech (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Úmluva o potlačení všech forem diskriminace žen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination of Women), Úmluva o právech dítěte (Convention on the Rights of the Child), Evropská úmluva o ochraně lidských práv (European Convention on the Protection of Human Rights), Charta základních práv EU (EU Charter on Fundamental Rights) a další dokumenty vymezující standardy včetně respektování zásady tzv. *non-refoulement* (nevydání v případě ohrožení).²⁴⁰ Opatření přinejmenším nesmějí odporovat lidskoprávní legislativě nebo ji jinak narušovat.

Základní zásadou je, že nástroje v boji proti obchodování s lidmi by nejen měly odpovídat respektování a ochraně lidských práv, ale neměly by ani vytvářet nebo zhoršovat situace způsobující nebo podporující obchodování s lidmi tím, že by zaváděly programy a postupy, které dále podkopávají nebo nepříznivě ovlivňují lidská práva osob, především práva obchodovaných osob, žen, migrantů, vnitrostátních vyhnanců, uprchlíků a žadatelů o azyl. Jak uvedla Vysoká komisařka OSN pro lidská práva, Mary Robinsonová: „Toto [...] je jediný způsob, jak neztratit obchodované osoby ze zřetele: zajistit, aby obchodování s lidmi nebylo zjednodušováno na problém migrace, problém veřejného pořádku nebo problém organizovaného zločinu. Je to také jediný způsob jak zajistit, aby dobře

²⁴⁰ V této souvislosti jsou relevantní i: *Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodin* [International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families]; *Úmluva o otroctví* [Slavery Convention]; *Dodatečná úmluva o zrušení otroctví, obchodu s otroky a praktik podobných otroctví* [Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Practices similar to Slavery]; *Úmluva o nucené práci* [Forced Labour Convention]; a *Úmluva o zrušení nucené práce* [Abolition of Forced Labour Convention]. Viz též: *Deklarace základních zásad spravedlnosti pro oběti kriminality a zneužívání moci* přijatá rezolucí Valného shromáždění 40/34 z 29. listopadu 1985; a *Modelové strategie a praktická opatření pro potlačení násilí na ženách v oblasti prevence kriminality a trestního soudnictví* přijatá rezolucí Valného shromáždění 52/86, 2. února 1998.

míněná protiopatření nezhoršovala diskriminaci migrantek, nebo dále neohrožovala křehce držená práva osob pracujících v oblasti prostituce.“²⁴¹

Zásada nediskriminace

Jedním ze základních pravidel mezinárodní lidskoprávní legislativy, obzvláště významným pro postavení nelegálních migrantů a dalších ohrožených či marginalizovaných skupin (včetně prostitutek), je respektování zásady nediskriminace.²⁴²

V souladu s touto zásadou je třeba zajistit, aby opatření proti obchodování s lidmi, zejména, ne však výhradně ta preventivní, nemohla být využita pro přímou či nepřímou diskriminaci žen či jiných skupin, nebo nepříznivě ovlivnit lidská práva jedinců vymezená v nejvýznamnějších mezinárodních lidskoprávních dokumentech, jako jsou svoboda pohybu, právo opustit vlastní zemi, právo legálně migrovat či vydělávat.

Kromě toho je třeba zajistit, aby obchodované osoby nebyly v praxi či v rámci práva předmětem diskriminujícího jednání, a aby ochrana obchodovaných osob byla uplatňována bez rozlišení, především ve vztahu k pohlaví, etnické příslušnosti, statutu imigranta a/nebo skutečnosti, že obchodovaná osoba byla obchodována již dříve, či byla zapojena do sexuálního průmyslu.

Utváření standardů a zodpovědnost

Zodpovědnost znamená nejen to, že je povinností vlád, mezivládních orgánů a dalších relevantních subjektů, aby maximálně usilovaly o naplnění svých povinností v oblasti lidských práv, ale i to, že by měly existovat mechanismy zajišťující zodpovědnost. Závazky v oblasti lidských práv, které jsou relevantní v souvislosti s obchodováním s lidmi, zahrnují (pozitivní) povinnost předcházet obchodování, potírat ho a poskytovat

²⁴¹ *Sdělení Vysoké komisařky OSN pro lidská práva, Mary Robinsonové, Účelovému výboru pro zpracování Úmluvy proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, čtvrté zasedání, Vídeň, 28. června – 9. července 1999.*

²⁴² Viz mj. čl. 2 a 7 Obecné deklarace lidských práv (UDHR), čl. 2 a 26 Mezinárodní úmluvy o občanských a politických právech (ICCPR) a čl. 2 Mezinárodní úmluvy o ekonomických, sociálních a kulturních právech (ICESR), ale také Stanovy Mezinárodního trestního tribunálu (International Criminal Court, ICC), čl. 21(3).

obětem ochranu, pomoc a odškodnění, a také (negativní) povinnost zajistit, aby opatření nepříznivě neovlivňovala či neporušovala lidská práva postižených skupin. Navíc zahrnují i povinnost odstraňovat zneužívání lidských práv, vytvářející podmínky vhodné pro obchodování s lidmi.

Zodpovědnost lze snadněji vymezit tehdy, když závazky v oblasti lidských práv vyústí do konkrétních standardů a stanoví se úkoly, specifické cíle a limity spolu s ukazateli, jimiž lze pokrok měřit. Důležitými aspekty jsou rozdělení adekvátních zdrojů a sběr komplexních a přesných dat, které mohou tvořit základ efektivnější politiky, a kterých lze využít pro stanovení limitů a ukazatelů pokroku. Dalším důležitým aspektem je ustavení mechanismů monitorování a vyhodnocování dopadu protiopatření (zákonů a programů) na lidská práva. V tomto procesu hrají důležitou roli nevládní a místní organizace.

Uznání lidí jako subjektů a držitelů práv

Lidskoprávní přístup chápe lidi jako subjekty a držitele práv včetně práva na ochranu před zločinným vykořisťováním. Z toho vyplývá, že je třeba rozpoznat lidskoprávní nároky držitelů práv, příslušné lidskoprávní závazky nositelů povinností, a také bezprostřední, fundamentální i strukturální příčiny porušování lidských práv. Odpovídající strategie berou ohled na ohrožené postavení obchodovaných osob a mají za cíl jejich posílení, spoluúčast a samostatnost.

Pro obchodování s lidmi z toho vyplývá, že:

- obchodované osoby jsou chápány jako subjekty disponující právy. To například znamená, že je třeba stanovit minimální standardy zacházení, na něž mají všechny obchodované osoby právo, i příslušné úkoly státních orgánů;
- obchodované osoby jsou chápány jako aktivní subjekty usilující o změnu svého postavení i jako oběti trestného činu a závažného porušování lidských práv, které mají nárok na účinnou pomoc;
- pomoc a ochranu je třeba propojit se strategiemi směřujícími k posílení, emancipaci, sociální integraci a spoluúčasti obchodovaných osob a jiných postižených skupin;

- strategie směřují k odstranění fundamentálního porušování lidských práv, které vytváří podmínky pro obchodování s lidmi.

Obchodované osoby jako držitelé práv

Přístup z hlediska lidských práv odmítá pojmání obchodovaných osob jako nástrojů. Právo obchodovaných osob (jakožto obětí závažného porušování lidských práv) na ochranu, pomoc a odškodnění je pokládáno za samostatné právo zakotvené v mezinárodní lidskoprávní legislativě, a neodvozuje se od ochoty či schopnosti obchodované osoby spolupracovat v právním řízení a/nebo vypovídat. Z toho vyplývá, že je třeba stanovit minimální standardy ochrany a pomoci, na které mají právo *všechny* obchodované osoby, bez ohledu na to, jakou mají hodnotu pro obžalobu, či zda jí napomáhají. Jedním ze základních prvků takového standardu je zásada, že obchodované osoby není možné kriminalizovat za trestné činy, jichž se dopustily kvůli tomu, že se staly předmětem obchodování.

Neexistence adekvátní ochrany a pomoci může navíc odradit obchodované osoby od toho, aby věc ohlásily úřadům, a může tak obchodované osoby nechtěně vystavit dalšímu traumatu i riziku odvety ze strany obchodníků včetně nebezpečí, že se znovu stanou předmětem obchodování. Zanedbávání problematiky obětí proto nejenže není v souladu s mezinárodní lidskoprávní legislativou, jež jednoznačně stanoví, že oběti porušování lidských práv, např. obchodování s lidmi, mají mít přístup k adekvátní a přiměřené odpomoci,²⁴³ ale může ohrozit i účinné uplatňování legislativy zaměřené proti obchodování s lidmi.

Naproti tomu uznání a ochrana práv obchodovaných osob jsou pro ně významným podnětem k tomu, aby věc ohlásily úřadům a vypovídaly, a tím významně přispěly k dosažení cílů v oblasti vymáhání práva.

Nezbytnou součástí účinného odhalování, vyšetřování a stíhání obchodníků s lidmi je ochota obchodovaných osob napomáhat stíhání. Tato ochota úzce souvisí se zajištěním bezpečnosti obchodovaných osob,

²⁴³ Viz např. *Deklarace základních zásad spravedlnosti pro oběti kriminality a zneužívání moci* přijatá rezolucí Valného shromáždění 40/34 z 29. listopadu 1985; *Modelové strategie a praktická opatření pro potlačení násilí na ženách v oblasti prevence kriminality a trestního soudnictví* přijatá rezolucí Valného shromáždění 52/86, 2. února 1998.

respektem k jejich soukromí, dosažitelností pomoci, celkovým zacházením ze strany policie a justičních orgánů a rizikem deportování a/nebo uvěznění, zadržení či stíhání za delikty, které souvisejí s jejich statutem obchodované osoby, například nelegální překročení hranic, zapojení do sexuálního průmyslu či užívání falešných dokumentů.

Obzvláštní význam má u obchodování s lidmi problematika důvěrnosti právního řízení. Právo na soukromí je zakotveno v mezinárodní lidskoprávní legislativě. U obchodování s lidmi je jeho ochrana velice důležitá, jelikož se zde musí věnovat zvýšená pozornost trvalému bezpečí obchodované osoby.

Oblasti pomoci obětem a jejich ochrany zahrnují právo podniknout trestněprávní, občanskoprávní nebo jiné kroky proti obchodníkům /vykořisťovatelům; procesní ochranu při přelíčení; dostupnost ochrany svědků a právní pomoci; přístup ke spravedlivé a přiměřené odpomoci včetně odškodného; poskytnutí dočasného a v případě nutnosti i trvalého povolení k pobytu; dosažitelnost bezpečného a přiměřeného ubytování; dostupnost sociální, psychologické a zdravotní péče na základě dobrovolnosti a důvěrnosti; a jejich bezpečný, a pokud možno dobrovolný, návrat do země původu.²⁴⁴ Je třeba podotknout, že právo na bezpečný návrat zahrnuje i právo *nebýt* repatriován(a), pokud by repatriace obchodovanou osobu vystavila reálnému nebezpečí dalšího porušování lidských práv, například nebezpečí odvety ze strany obchodníků, utlačování nebo diskriminace ze strany úřadů či nebezpečí toho, že se znovu stane předmětem obchodování a/nebo bude vystavena nelidskému či ponižujícímu zacházení.

²⁴⁴ Pro celkový souhrn nezbytných bezpečnostních opatření viz: UNHCHR, cit. d.; a Celosvětová aliance proti obchodování se ženami (Global Alliance Against Trafficking in Women, GAATW), Nadace proti obchodování se ženami (Foundation against Trafficking in Women, STV) a Mezinárodní skupina pro lidskoprávní legislativu (International Human Rights Law Group, IHRLG), *Lidskoprávní standardy zacházení s obchodovanými osobami* [Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons], 1999 (<http://www.inet.co.th/org/gaatw/> |SMR99.htm).

V případě dětských obětí je nutné – v souladu s příslušnými úmluvami²⁴⁵ – brát plně v úvahu jejich zvláštní potřeby, práva i zranitelnost. Za nejpodstatnější je vždy třeba pokládat jejich nejlepší zájmy.

Obchodované osoby jako subjekty

Obchodované osoby jsou chápány jako aktivní subjekty usilující o změnu svého postavení. Strategie usilují o to, aby jim poskytl pravomoci, schopnosti a možnosti potřebné k tomu, aby znovu nabyly kontroly nad svými životy a dokázaly se hlásit o svá práva. Spoluúčast postižených skupin je chápána jako nezbytná podmínka rozvoje účinných strategií změny. Zásadní otázky jsou: jak problém samy definují, jaké jsou jejich problémy, motivy a potřeby a jakou ochranu vyžadují?

Prevence

V rámci lidskoprávního přístupu by preventivní kroky měly být zaměřeny především na posílení postavení postižených skupin, zejména žen, a to včetně osob zapojených do sexuálního průmyslu, a na to, aby jim poskytl právní nástroje na obranu proti porušování lidských práv i právo na státní ochranu před donucováním a vykořisťováním. Je nutné vyvarovat se opatření, která by mohla zvýšit marginalizaci či stigmatizaci daných skupin, jelikož takové kroky jsou mnohdy v rozporu s ochranou lidských práv, a mohou vytvářet nebo zhoršovat situace způsobující nebo podporující obchodování s lidmi.

Preventivní strategie vycházejí z analýzy faktorů, které zvyšují ohroženost obchodováním s lidmi. Jedná se o ekonomické faktory jako chudoba, nezaměstnanost a zadluženost; sociální a kulturní faktory jako násilí na ženách, pohlavní diskriminace a jiné formy diskriminace v zemích původu i určení; právní faktory jako neexistence vhodné legislativy a zkorumpovanost veřejného sektoru; a mezinárodní faktory jako zvyšující se podíl žen na pracovní migraci na straně jedné, a stále restriktivnější imigrační politika přijímajících zemí na straně druhé, spolu s poptávkou po

²⁴⁵ Úmluva o právech dítěte (Convention on the Rights of the Child); Nepovinný protokol k Úmluvě o právech dítěte o obchodování s dětmi, dětské prostituci a dětské pornografii; a Úmluva o zákazu nejhorších forem dětské práce a bezprostředních opatřeních k jejich potlačení, úmluva Mezinárodní organizace práce (ILO) č. C 182 (1999).

laciných, nechráněných a zneužitelných pracích a službách poskytovaných migranty.

Spoluúčast

Lidskoprávní přístup vyžaduje vysoký stupeň spoluúčasti a spolupráce všech příslušných subjektů včetně relevantních sektorů občanské společnosti, především celostátních lidskoprávních institucí a nevládních organizací pracujících s obchodovanými osobami, stejně jako relevantních skupin v průmyslových odvětvích, kam obchodované osoby směřují, včetně těch, jichž přímo využívají jejich zastánci a organizace občanské společnosti. Důležitým aspektem spoluúčasti je dostupnost včetně přístupu k tvorbě programů, informacím, zdrojům a nápravným či stížnostním mechanismům. Vytváření svazků a partnerství mezi vládními orgány, relevantními sektory občanské společnosti a mezinárodními organizacemi představuje významnou součást rozvoje, realizace a vyhodnocování kroků zaměřených proti obchodování s lidmi.

Zapojení pohlavního a etnického hlediska

Ačkoliv obchodování postihuje muže i ženy, nejedná se o pohlavně neutrální jev. Co se týče sektorů, do nichž bývají prodávány, forem zneužívání, jimž bývají vystaveny, i jejich následků, bývají ženy postiženy jinak. Pro pochopení specifčnosti dopadu na ženy je třeba obchodování s lidmi vnímat v kontextu nerovnosti pohlaví, tradičních ženských rolí, pohlavně nevyváženého trhu práce a celosvětové feminizace chudoby a pracovní migrace. Ani jiné aspekty obchodování s lidmi nejsou „neutrální“, nýbrž úzce spjaté s diskriminačními praktikami a nerovnými mocenskými vztahy (a jimi způsobené) včetně těch, které jsou zdůvodněny rasově či etnicky. Je proto nutné do analýzy obchodování s lidmi, tvorby protiopatření a poskytování ochrany a pomoci zapojit pohlavní a etnické hledisko.

V souvislosti s nutností začlenit pohlavní a etnické hledisko je třeba poznamenat, že existující protiopatření se často zaměřují výlučně na prodej žen do sexuálního průmyslu, a opomíjejí tak obchodování s muži a prodej lidí do jiných sektorů. To vede k závažným nedostatkům v oblasti znalostí, legislativy a vhodných služeb pro muže a ženy prodávané do jiných odvětví;

opatření se často soustřeďují na sociální pomoc spíše než na jasně vyžadovaná práva. Z lidskoprávního hlediska je nezbytné tato omezení překonat.

Důvodová zpráva 4

Obchodování s lidmi, migrace a informalizace pracovišť: Boj proti obchodování s lidmi prostřednictvím ochrany lidských práv migrantů

V závěrech Tamperské schůze Evropské rady konstatovaly členské státy EU v souvislosti s vytyčením oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, že je zapotřebí rozvinout společnou azylovou a migrační politiku. „Tato společná politika musí vycházet z principů, které jsou jednak jasné našim vlastním občanům, jednak poskytují záruky těm, kdo usilují o přístup do Evropské unie či uvnitř ní hledají ochranu“ (závěr 3). Při této příležitosti byla vyjádřena potřeba „účinnějšího řízení všech fází migračních vln“ (závěr 22) i nutnost zajistit „práva obětí (...) se zvláštním zřetelem k problematice žen a dětí“ (závěr 23).

Ve svém Sdělení o imigraci, integraci a zaměstnanosti z června 2003 předvídá Evropská komise, že pracovní migrace do EU bude nezbytnou součástí snahy o zaplnění ekonomických a demografických mezer i úsilí o naplnění cílů Lisabonské Evropské rady směřujících k tomu, aby se z EU stala nejkompetitivnější ekonomika světa, nejvýrazněji založená na dynamických znalostech, ale i snahy čelit vzrůstajícímu tlaku nezákonné migrace do EU a znepokojivého zapojení organizovaných zločineckých sítí pašeráků lidí a obchodníků s nimi. Požaduje i komplexní integrační politiku zaměřenou na legální migranty.

Soluňská Evropská rada (červen 2003) zdůraznila potřebu prozkoumat (s ohledem na možnosti členských států přijímat migranty) legální způsoby migrace občanů třetích států do Unie v rámci posílení spolupráce se zeměmi původu. Požadovala také analýzu pracovních trhů v EU, především vztahu mezi legálními a nelegálními pracovními trhy a možností zavedení kvót pro vstup občanů třetích zemí. Byl přijat i soubor opatření zaměřených na kontrolu nezákonné migrace a proti pašerákům a obchodníkům s lidmi.

Nejnověji Evropská komise ve sdělení o Tamperském programu z června 2004 znovu zdůraznila význam řízené migrační politiky

umožňující zákonnou migraci, a komplexního přístupu k boji proti obchodování s lidmi.

Ve skutečnosti se však vnitrostátní a evropská protiopatření zaměřovala především na vymezení obchodování s lidmi jako trestného činu, a na zatýkání, narušování a trestání pachatelů (Tamperský závěr 48). Proto Palermský protokol stanoví povinnou kriminalizaci obchodování s lidmi a zavedení postihu, přičemž pomoc svědkům a jejich ochrana se ponechává volnému uvážení. To se odráží v evropské reakci, nejnověji ve Směrnici o krátkodobých povoleních k pobytu, přijaté v rámci migrační politiky, která se vztahuje jen na ty, kdo napomáhají trestnímu řízení.

Avšak, jak se uvádí v Bruselské deklaraci,²⁴⁶ má-li být boj proti obchodování s lidmi účinný, je třeba se zaměřit na celé spektrum od prevence přes postih po ochranu. Je tedy nutné se soustředit na fundamentální faktory včetně nepopíratelně zvýšené poptávky po (pracovní) migraci. Strategie, které se zaměřují pouze na vymáhání práva, a nikoliv na žádanost práce migrantů, mohou být jen stěží úspěšné.

Kromě toho je třeba se zaměřit i na vykořisťování, tj. konečný důsledek obchodování s lidmi. Většina obchodovaných osob pracuje v neformálních sektorech, jež se s globalizací a deregulací rozrůstají. Pro boj s obchodováním je třeba se soustředit na programy zamezující vykořisťování na pracovištích, formálních i neformálních.

²⁴⁶ Bruselská deklarace: „Komplexní evropská politika zaměřená proti obchodování s lidmi se musí soustředit na celý řetězec obchodování zahrnující země původu a tranzitní a cílové země, a být zacílena na náboráře, osoby přepravující oběti, vykořisťovatele, jiné zprostředkovatele, klienty a ty, kdo z obchodování těží. Výrazným příspěvkem k omezení a prevenci obchodování s lidmi může být i rozvoj širší politiky řízení migrace. Kromě toho se dlouhodobé úsilí o účinné potírání obchodu s lidmi musí i nadále soustřeďovat na základní příčiny obchodování, v neposlední řadě na nezaměstnanost, chudobu, nerovnoprávnost pohlaví včetně statutu dívek, sociální a kulturní postoje a poptávku po sexuálních službách, laciné práci a jiných formách vykořisťování. Globální přístup k obchodování se musí soustředit na všechny formy vykořisťování včetně vykořisťování sexuálního, pracovního (zejména na dětskou práci) a žebření.“

Migrace jako řešení pro ty, kdo hledají lepší život

Na světě je dnes odhadem 120 miliónů pracujících migrantů a jejich rodinných příslušníků;²⁴⁷ za poslední roky toto číslo vzrostlo.²⁴⁸

Uvnitř zemí i mezi nimi narůstá nerovnoměrnost rozdělení bohatství, což vede víc a víc lidí k rozhodnutí migrovat ve snaze najít v zahraničí lepší život. Mnohé vlády se místo toho, aby čelily xenofobním reakcím na migrační problematiku, snaží získat politický prospěch ze zavedení restriktivnější imigrační politiky. Taková politika však jen omezuje možnosti zákonné migrace, čímž poskytuje větší prostor pro činnost obchodníků s lidmi. Se zvyšující se informalizací globální ekonomiky vzrůstá i pružnost pracovních trhů (v pohyblivosti i ve zvyšování podílu nekvalifikované práce). Vlády v rozvinutých zemích však obvykle nerady veřejně přiznávají, že jsou závislé na kvalifikované i nekvalifikované práci migrantů.

Stárnoucí populace v EU – zvýšená poptávka po práci migrantů

Nízká míra porodnosti a větší pravděpodobná délka života znamenají, že populace ve většině rozvinutých zemí stárne. To povede k nedostatku pracovníků obecně, nedostatku kvalifikovaných pracovníků a zvyšování daňového zatížení pracující populace, aby bylo možné širší populaci nadále poskytovat sociální výhody. Podíly závislých starých lidí (*old age dependency ratio*; jedná se o poměr osob ve věku 15-65 let a osob starších 65 let – pozn. překl.), které jsou již nyní v mnoha členských zemích Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) na zlomovém bodu při poměru pět ku jedné, se v průběhu nadcházejících 15 let sníží na tři ku jedné.²⁴⁹

²⁴⁷ ILO, *Fakta o pracujících migrantech* [Facts on Migrant Labour], Ženeva, 2003.

²⁴⁸ Počet lidí pobývajících mimo domovskou zemi se zvýšil ze 105 miliónů v roce 1985 na 175 miliónů v roce 2000 (IOM, *Světová migrace* [World Migration], Ženeva, 2003, s. 7).

²⁴⁹ V Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) je 32 rozvinutých států (IOM, cit. d., s. 68).

V zemích s vysokými příjmy se podíl dospělých osob starších 60 let do roku 2050 pravděpodobně zvýší z 8 na 19 %, zatímco počet dětí se sníží o třetinu.²⁵⁰

Byť evropské vlády usilovně zavádějí programy, které mají na trh práce přivést víc lidí (např. odrazování od brzkého odchodu do důchodu či zlepšování zařízení pečujících o děti), nic to nezmění na faktu, že jejich ekonomiky budou v nadcházejících letech stále závislejší na práci migrantů.

Zvyšující se informalizace vede k vyšší ohroženosti

Poptávka po pracovnících není jen v kvalifikovaném sektoru, ale i v sektoru nekvalifikovaném, často neregulovaném. Nedostatek pracovníků v kvalifikovaném sektoru bývá nahrazován řízenou migrací (systémy vstupních kvót pro lékaře, odborníky atd.). Jakožto kvalifikovaní a řízení migranti zaujímají tito pracovníci pevné právní postavení, mohou si proto vyjednat vlastní podmínky a málokdy čelí vykořisťování. Vlády jejich řízenou migraci obvykle vítají jako způsob řešení nedostatku kvalifikovaných pracovníků a příliš nehrozí, že by je veřejnost vnímala jako břemeno pro zdroje své země.

Avšak i poptávka po pracovnících v nekvalifikovaných zaměstnáních, například v sektorech domácí výpomoci, zemědělství či zábavy, bývá stále častěji uspokojena migrujícími pracovníky, jelikož vhodní místní pracovníci tato zpravidla nekvalifikovaná a špatně placená povolání opouštějí a odcházejí pracovat za lepších podmínek. Výsledný nedostatek pracovníků pak zaplňují migranti. V těchto nekvalifikovaných sektorech bývá jen nízká úroveň regulace či sdružování pracovníků, jedná se často o povolání, která jsou ze své podstaty izolovaná a nenapomáhají sdružování a kolektivnímu vyjednávání (například pomocníci a pomocnice v domácnosti, kteří jsou izolováni v domě).

Tuto ohroženost nekvalifikovaných migrujících pracovníků zvyšuje globalizace a vzrůstající deregulace pracovní síly. Mnohé dříve formální

²⁵⁰ Oddělení populací OSN 2002, *Stárnutí světové populace 1950-2050* [World Population Aging 1950-2050], New York. Citováno v McKinely, B., *Mezinárodní migrace a rozvoj – Potenciál pro všestranně výhodné řešení* [International Migration and Development – The Potential for a Win-Win-Situation], prezentace na Panelu pro migraci a rozvoj G77, New York, 20. června 2003, s. 7.

sektory, například stavebnictví, zemědělství či doprava, jsou stále neformálnější. Některé sektory se přesunují tam, kde pracovní podmínky poskytují zaměstnancům nejmenší ochranu. Jiné sektory nabývají na neformálnosti využíváním dodavatelů či subdodavatelů. Ve všech těchto případech je pro pracovníky stále obtížnější sdružovat se a vyžadovat pracovní standardy. Pracovní síla je laciná, nahraditelná a vykořisťovatelná, a proto ohrožená obchodováním s lidmi.

Feminizace migrace

Ženy měly tradičně horší přístup ke vzdělání a trhům kvalifikované práce, a ženská práce bývala podceňována jako „nekvalifikovaná“. S otevřením tradičních společností si ženy začaly víc uvědomovat své možnosti a usilují o výrazné zlepšení své situace, často prostřednictvím migrace. Zároveň se zdá, že zmenšení tradičních pracovních trhů (například s rozpadem států SNS) mělo nepoměrně vyšší dopad na pracovní příležitosti pro ženy.²⁵¹ Rozpad tradičních společenských rolí vedl k tomu, že stále více žen zodpovídá za rodinný příjem a snaží se ho zabezpečit zasláním peněz ze zahraničí.²⁵² Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration, IOM) odhaduje, že 50 % migrantů jsou ženy. Migrační programy a příležitosti se však zaměřují na muže. Migrantky mívají horší přístup k obvyklým migračním trasám a příslušným znalostem a sítím.

Ženy častěji migrují do nekvalifikovaných, neregulovaných sektorů, především sektorů sexuálních prací a služeb a domácí výpomoci. Tyto dva sektory mnohdy ani nebývají pokládány za „práci“, ochrana či regulace v nich je minimální, a pracovnice jsou mnohdy fyzicky izolované. Jak poznamenávají Anderson a O'Connell Davison,²⁵³ „(...) musíme si

²⁵¹ Scanlan, S., *Boj proti obchodování s lidmi skrze migraci* [Combating Trafficking through Migration], citováno v Taran, P., *Odhalování kořenů. Jak zastavit vykořisťování migrujících pracovníků organizovaným zločinem* [Getting at the Roots. Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime], ILO, referát, Turín, únor 2002.

²⁵² *Odyssea do Schengenslandu* [Odyssee nach Schengenland], v *Die Zeit*, č. 3, 8. ledna 2004. V roce 2001 dosahovala celková odhadovaná částka poukazovaná legálními a nepřihlášenými migranty do rozvojových zemí 60 miliard amerických dolarů, o 20 % víc, než rozvojová pomoc rozvinutých zemí.

²⁵³ Anderson, B. a J. O'Connell Davidson, *Obchodování s lidmi. Problém určovaný poptávkou? Pilotní studie z více zemí* [Trafficking. A Demand Led Problem? A Multi-Country Pilot Study], IOM, Ženeva, 2003, s. 54.

uvědomit, že obchodované/nesvobodné osoby bývají velmi často vykořisťovány v prostředích, ve kterých dle společenských představ panují netržní vztahy, nebo jsou vnímány jako součást jakési šedé zóny mezi tržními a netržními vztahy. Například domácí výpomoc, pokud se odehrává v soukromých domácnostech, nebývá chápána jako plnohodnotná ‚práce‘ (...). Výraz ‚prostitutka‘ se zatím často chápe jako označení kategorie osoby (pod-osoby), nikoliv kategorie ‚pracovnice‘, a proto si ji nelze představit jako držitelku práv. Tím se vracíme k závažnosti politických problémů, které obklopují problematiku ‚obchodování s lidmi‘, jelikož neexistuje mezinárodní konsensus o tom, jak (pokud vůbec) by měly být státem regulovány jednotlivé oblasti společenského a ekonomického života, v nichž dochází k obchodování a souvisejícím deliktům, či zda by se v těchto oblastech měly vůbec uplatňovat tržní vztahy.“

Proto především nepřístupnost regulované migrace pro ženy a jejich tíhnutí k práci v neregulovaných, nekvalifikovaných sektorech je vystavuje většímu nebezpečí obchodování s lidmi a vykořisťování. Když však hovoříme o potřebnosti migrační politiky zohledňující pohlaví (v reakci na obchodování s lidmi), musíme vzít v úvahu, do jaké míry státy pokládají neformální sektory, jako jsou sexuální práce a služby či domácí výpomoc, za součást tržní ekonomiky vyžadující regulaci a ochranu.

Řízená migrace jako příspěvek k ekonomickému a sociálnímu rozvoji

Poptávka po migrujících pracovnících bude uspokojována nezákonnou migrací, pokud politici nepřipustí, že je v jejich státním zájmu tento proces umožnit a řídit. Cílové země mají prospěch z toho, že migranti obohacují jejich ekonomiky svou prací, inovativností a daňovými odvody. Pokud by byly otevřeny trasy pro zákonnou migraci, migranti by se nemuseli odevzdávat do rukou pašeráků a obchodníků, a mohli by také v cílových zemích lépe hájit svá pracovní práva. Migrační proces by mohly lépe řídit i vlády v zemích původu, a zajistit přitom, aby tento proces nenarušoval ekonomický a sociální rozvoj jejich zemí, nýbrž k němu přispíval.

Nekontrolovaná migrace může mít negativní dopad na rozvojové země, zejména na ty, které už nyní mají závažné problémy se vzděláváním, gramotností dospělých, výživou, dětskou úmrtností a rozpadem sociální soudržnosti a sociálních vztahů. Tyto země si mohou stěží dovolit ztrácet

své nejkvalifikovanější odborníky kvůli nedostatku pracovníků v rozvinutých zemích, a musí se snažit zajistit, aby migrace byla plánovaná a přispívala k udržitelnému rozvoji.

Migrační programy utvářené společně zeměmi původu a cílovými zeměmi mohou maximalizovat pozitivní dopad migrace na rozvoj, a přitom omezit ochuzování zemí původu o kvalifikované pracovníky (tzv. *brain drain*, „únik mozků“). Součástí takových programů by byla možnost krátkodobé migrace a návratu do země původu. Mohou zahrnovat vzdělávání v zahraničí, které by zvýšilo kvalifikaci migrantů a umožnilo jim podělit se po návratu o informace, kontakty a odborné znalosti a dovednosti s domácími pracovníky. Mohou také obsahovat dohody o maximalizaci dopadu příjmů zasílaných ze zahraničí tak, aby posilovaly dlouhodobý rozvoj zemí původu.

Řízená migrační politika musí brát v úvahu i to, jak řídit dlouhodobou migraci do cílových zemí. Krátkodobá migrace mnohdy neuspokojuje, jelikož vrací zpět pracovníky, kteří získali potřebnou kvalifikaci a usadili se v cílových zemích. Kvůli migrantům i zaměstnavatelům by státy měly přijmout možnost dlouhodobé migrace pro ty, kdo se v cílových zemích usadili.

Dopad restriktivní migrační politiky na obchodování s lidmi

Jak bylo uvedeno výše, státní politice posilování imigračních kontrol a omezování možností zákonné migrace se nepodařilo migraci omezit. Spíše vedla k vytvoření trhu pro nezákonnou migraci (často ve formě závažného organizovaného zločinu) v podobě obchodování s lidmi a jejich pašování. Ubývání možností legální migrace spolu se silnými podněty ke stěhování (tzv. *push-pull factors*)²⁵⁴ vedou lidi k tomu, že sahají ke stále zoufalejším způsobům migrace, čímž se vystavují nebezpečí pašování i obchodování.

Je důležité uvědomovat si rozdíl mezi pašováním lidí a obchodováním s nimi, byť mnohdy lze mezi nimi bezprostředně rozlišovat jen stěží, a pašování může přecházet v obchodování. Dle protokolu OSN

²⁵⁴ *Push factors* (*push* – „tlačit“) jsou životní obtíže v místě bydliště, které podněcují k migraci. *Pull factors* (*pull* – „táhnout“) jsou (často jen domnělé) výhody života na místě, kam migranti směřují (pozn. překl.).

o obchodování s lidmi zahrnuje obchodování nejen pouhé umožnění nelegálního překročení hranic (jako v případě pašování), ale i porušování lidských práv (například nucené práce, vykořisťování, užití výhrůžek, násilí atd.). Obchodované osoby jsou proto oběťmi kriminality.

Ve své práci „Odhalování kořenů“ [Getting at the Roots]²⁵⁵ zkoumá Patrick Taran ohroženost obchodováním s lidmi, nikoli pašováním. Výzkumy nasvědčují tomu, že ohroženost obchodováním je vyšší tam, kde neexistuje přístup k pravidelným migračním trasám, chybí zkušenosti s migrací mezi danými zeměmi a regulace pracovního trhu. Proto je v Evropě řada případů obchodování hlášena z východoevropských zemí, kupříkladu Moldávie, Rumunska a Albánie. Před otevřením hranic s přístupujícími zeměmi bylo mnoho případů obchodování hlášeno z Polska, Ukrajiny a podobných zemí. S nárůstem možností formalizovanější migrace z těchto zemí se počet osob obchodovaných z těchto zemí podle všeho snížil.²⁵⁶

Jak uvádí ILO, „k obchodování s pracovníky by nakonec nedocházelo, pokud by uchazeči o zaměstnání měli větší svobodu geografického pohybu a volný přístup k zaměstnání. K pašování dochází proto, že se z hranic staly bariéry mezi uchazeči o práci a nabídkou. K obchodování s lidmi nedochází jen tehdy, kdy se z hranic stanou bariéry pro přísun pracovních sil uspokojujících poptávku, ale i tehdy, když chybí znalosti o řádných migračních trasách, když zaměstnání samo je nelegální a/nebo podsvětní, a když jsou tolerovány nebo ignorovány pracovní podmínky, které jsou mnohem horší než právní minima.“²⁵⁷

Potřebnost průhledné regulované migrační politiky

I programy legální migrace mohou zvyšovat ohroženost obchodováním s lidmi a nucenými pracemi, pokud obsahují restriktivní podmínky. Například Izrael nabízí migrujícím pracovníkům vízový program. Je nezákoně vyžadovat od migrujících pracovníků poplatky za zprostředkování práce v Izraeli, a pracovní povolení je vázáno

²⁵⁵ Taran, P., cit. d.

²⁵⁶ Scanlan, S., cit. d.

²⁵⁷ ILO, *Potírání nucených prací: celosvětová zpráva* [Stopping Forced Labour: Global Report], Ženeva, 2001.

na konkrétního zaměstnavatele. Ve skutečnosti většina pracovníků, zahrnutých do tohoto programu, platí zprostředkovatelnám práce za pracovní povolení 2000 až 15 000 dolarů. Musí zůstat u svého zaměstnavatele, a nemohou si tak stěžovat na vykořisťovatelské praktiky. Pokud zaměstnání opustí, jsou deportováni. Odhadem 90 % zaměstnavatelů v zemědělství a stavebnictví zadržuje pasy svých zaměstnanců.²⁵⁸ Vízum však vyžaduje, aby pracovník zůstal u původního zaměstnavatele. Podobná ustanovení v zemích Perského zálivu v podstatě vážou pomocníky v domácnostech k jejich zaměstnavatelům.

Programy legální migrace musí být otevřené a dostupné všem a musí vylučovat závislé postavení. Firmy, zprostředkující migraci, je nutno regulovat. Víza by neměla vázat zaměstnance k určitému zaměstnavateli nebo typu zaměstnání. Poplatky za poskytnutí pracovních povolení či víz by měly být průhledné a rozumné. Cestovní doklady, víza a pracovní povolení by měly zůstat ve vlastnictví zaměstnance, je třeba přijmout legislativu, podle které by zadržování těchto dokladů bylo nelegální.

V zemích původu je třeba podporovat bezpečnou migraci. Pro mnohé je migrace strategií přežití, pro další možností zlepšení života, pro jiné součástí tradičních migračních tras (například pro mladé lidi, kteří odcházejí z domova a hledají si práci). Kampaně, upozorňující na nebezpečí migrace a obchodování s lidmi, mívají proto jen omezený dopad. K obchodování a vykořisťování dochází s menší pravděpodobností tam, kde existují ustálené migrační trasy, příslušné znalosti a kontakty. Státy by proto měly rozšiřovat informace o bezpečné migraci, například prostřednictvím vzdělávání, výměnných programů mládeže, průhledných procesů, umožňujících migraci, či regulovaných zprostředkovateln práce a cestovních kanceláří.

Obchodu s lidmi nezamezíme jen hraničními kontrolami, je třeba prosazovat pracovní standardy

Dosavadní opatření proti obchodování s lidmi se obvykle soustřeďovala na pohyb osob. Avšak skutečným zneužíváním nejsou při obchodování s lidmi přechody hranic, nýbrž vykořisťovatelské pracovní

²⁵⁸ Ka. LaOved, *Tel Aviv*, prezentace na Paktu stability, Bělehrad, 23.03.04.

podmínky, v nichž obchodované osoby končívají. Ačkoliv tedy řešení problematiky řízené migrace může omezit ohroženost obchodováním a zřejmé příležitosti pro obchodování, které z takové politiky vznikají, je třeba se zaměřit i na zneužívání vykořisťovatelských pracovních podmínek prostřednictvím regulace sektorů, do nichž bývají lidé obchodováni.

Ačkoliv obchodování a závažnějšímu vykořisťování bývají nejspíše vystaveni ilegální migranti, mohou být vykořisťování nucenými pracemi vystaveni všichni migranti vykonávající nezákonné práce, i pokud původně překročili hranice dobrovolně či legálně. První výsledky výzkumů ILO poukazují na ohroženost nucenými pracemi u osob obchodovaných na Balkáně, v SNS a v Německu. Dle těchto odhadů bylo až 20 % nezákonných migrantů v SNS po jistou dobu uvězněno či vystaveno jiné podobě fyzického omezování.

Vzrůstající globalizace ekonomiky vede k tomu, že zaměstnání i pracovníci se snadno přesunují s tržními silami. Zatímco některé sektory jsou poptávkou vázány na určitou lokalitu, jiné se přesunují na lokality, které poskytují nejlepší ekonomické příležitosti. Často se jedná o místa s nejnižší regulací. Jde především o nekvalifikovaný sektor, s nímž se přesunují i migrující pracovníci: hlavní kvalifikací mnoha migrujících pracovníků, díky níž jsou atraktivní pro zaměstnavatele, a jež jim vlastně umožňuje přežít, je totiž jejich schopnost migrovat za pracovními trhy. K obchodování s lidmi dochází nejčastěji v neregulovaném sektoru.

Pro ochranu migrujících pracovníků před obchodováním s lidmi proto nestačí umožnit bezpečnou, formalizovanou migraci. Kromě toho je třeba za podpory kontrol prosazovat pracovní standardy, především v nelegálních, neorganizovaných či neformálních sektorech, např. v oblasti domácí výpomoci, kde často dochází ke zneužívání.

Podpora pracovních standardů by měla být víceúrovňová. Pracovníky je třeba vést ke sdružování. Obchodované osoby bývají izolované a mívají omezený přístup ke svým pracovním kolegům (to je případ pomocnic v domácnosti) či vnějším skupinám (příkladem jsou obchodování či pašování čínští migranti). Taková izolace ztěžuje sdružování a usnadňuje vykořisťování. Prostřednictvím sdružování mohou pracovníci získat povědomí o svých oprávněných nárocích a možnost se jich domáhat.

Významné je sdružování formální, např. zakládání odborů, i neformální, např. v církvích, komunitách nebo terénních skupinách. Evropské odbory mnohdy zanedbávaly sdružování neregulovaných migrujících pracovníků či zaměstnanců v neformálním sektoru. V jiných zemích mají neformální a migrující pracovníci do odborů přístup.²⁵⁹ V současné době se evropské odbory začínají na tuto problematiku zaměřovat.²⁶⁰ Je podstatná i dosažitelnost a sdružování obchodovaných osob na neformální úrovni. Mnohdy k tomu dochází v rámci komunitních či církevních sítí.²⁶¹

Pracovní standardy je stále obtížnější prosazovat. Pracovní a dodavatelský řetězec se stále obtížněji reguluje kvůli vzrůstající pohyblivosti pracovníků a využívání dodavatelů a subdodavatelů. Je třeba rozvinout programy vedoucí k tomu, že firmy přijmou zodpovědnost za celý svůj dodavatelský řetězec. Zůstává nicméně povinností států ratifikovat a zajistit příslušné pracovní standardy včetně základních standardů ILO.

²⁵⁹ Například Celonepálský odborový svaz (General Nepalese Federation of Trade Unions, GEFONT) sdružuje 15 odborových svazů ve velmi různorodých oblastech, např. zemědělství, povoznictví a samostatní pracovníci. Má tři úrovně členství – placené, přidružené a formální – a celkový počet členů převyšuje 670 000.

²⁶⁰ Například ve stavebnictví německé odbory úzce spolupracují s polskými a poskytují polským dělníkům před migrací informace o jejich právech, nizozemské odbory umožnily vstup sexuálních pracovníků a migrujících pracovníků, aby jim pomohly zasadit se o jejich práva, a britské sdružení sexuálních pracovníků bylo přičleněno ke Kongresu odborových svazů (Trade Unions Congress, TUC).

²⁶¹ Ve Spojeném království nabízí Kalaayan, organizace migrantů vypomáhajících v domácnostech, nízkoprahové centrum typu drop-in. Filipínští migranti vypomáhající v domácnostech přijdou do kontaktu mnoha různými způsoby, například v církvích, v místních občanských poradnách, při vyhledávání právníků, prostřednictvím informací poskytovaných ministerstvem zahraničí všem migrantům při příjezdu, nebo kontaktů s jinými migranty vypomáhajícími v domácnostech. Kalaayan nabízí ve svých prostorách celou řadu služeb včetně právního poradenství, a podporuje sdružování v odborech. Na Filipínách navazuje nadace Visayan Forum kontakty s pomocníky v domácnostech přímo v terénu v neděli v parku, kde se většina z nich shromažďuje. Počáteční terénní práce vykonávají povětšinou bývalí migranti vypomáhající v domácnostech.

Důvodová zpráva 5

Národní referenční mechanismus

Definice Národního referenčního mechanismu²⁶²

Národní referenční mechanismus²⁶³ (*National Referral Mechanism*, NRM) je rámec spolupráce, v němž vnitrostátní subjekty plní své závazky v oblasti ochrany a podpory lidských práv obchodovaných osob, a koordinují své úsilí ve strategickém partnerství s občanskou společností.

Hlavními cíli NRM je zajistit respektování lidských práv obchodovaných osob, a poskytnout obětem obchodování efektivní přístup ke službám. Kromě toho se NRM může podílet na zdokonalování státních programů a procedur v široké oblasti problematiky obětí, jako jsou předpisy týkající se povolení k pobytu a repatriace, odškodňování obětí a ochrana svědků. NRM může zavádět národní akční plány a stanovit limity, na jejichž základě lze vyhodnocovat plnění úkolů.

Struktura NRM se bude lišit země od země. Cílem NRM ovšem má být formalizování spolupráce mezi vládními orgány a nevládními skupinami, pracujícími s obchodovanými osobami. NRM obvykle zahrnuje národního koordinátora, jímž bývá vysoký státní úředník, a kulatý stůl, složený z významných zástupců vládních orgánů a občanské společnosti, který přijímá doporučení týkající se státní politiky a procedur zaměřených na oběti obchodování. Součástí NRM mohou být i účelové (ad hoc) pracovní skupiny, zabývající se specifickými otázkami, týkajícími se obětí. NRM bývá neefektivnější, je-li založen na formální dohodě o spolupráci mezi členy, například na smluvním memorandu, které vymezuje zvláštní roli a povinnosti každého člena.

²⁶² Definice NRM byla převzata z: Kroeger, T. a J. Malkoc, B. H. Uhl, *National Referral Mechanism. Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, OSCE/ODIHR, Varšava, 2004, ss. 15-16.

²⁶³ Výraz *referral* („odkazování“) a sloveso *refer* („odkázat“) se v originále vztahují na svěčování obchodovaných osob do péče příslušných institucí a organizací. Překládáme povětšinou jako „předávání, před(áv)at (do péče)“ (pozn. překl.).

Prvním krokem při zakládání NRM bývá vstupní hodnocení dané země. Takové hodnocení může pomoci při rozhodování o tom, které orgány a organizace občanské společnosti jsou klíčovými účastníky aktivit zaměřených proti obchodování s lidmi, které z nich by se měly podílet na NRM, jaká struktura NRM by v dané zemi mohla být neefektivnější, a jaké problémy vyžadují zvláštní pozornost. Hodnocení může podnítit a provést buď vládní orgán, nebo nevládní organizace. Na základě výsledků hodnocení je pak možné navrhnout a odsouhlasit vhodnou strukturu, seznam členů a plán činnosti NRM. Pokud v dané zemi již existuje celostátní rada pro boj proti obchodování s lidmi, či jiný orgán nebo ústředí pro boj s obchodováním, je to při zakládání NRM také třeba vzít v úvahu.

Pro úspěch NRM je nutná spolupráce mezi vládními orgány a občanskou společností. Oběti obchodování často nejdříve rozeznají pracovníci orgánů zajišťujících vymáhání práva, avšak přístřeší a další služby jim poskytují organizace občanské společnosti. NRM proto může hrát zásadní roli při odkazování obchodovaných osob na pomoc. NRM by měl rozvinout dynamický proces zajišťující spoluúčast občanské společnosti.

Trvalou součástí aktivit NRM by mělo být vnitřní monitorování, vyhodnocování a zpětná vazba. Pro dosažení těchto cílů je nutné zapojení širokého spektra vládních orgánů a nevládních skupin. NRM by proto měl usilovat o co možná nejširší členství a spoluúčast. Zakládání NRM v zemích původu a tranzitních a cílových zemí může napomoci vzniku komplexního podpůrného systému zaměřeného na všechny obchodované osoby, který by pro ně byl všeobecně dostupný.

Součástí NRM by mělo být:

- poradenství o tom, jak rozeznat obchodované osoby, jak se k nim vhodně chovat při respektování jejich práv, a jak jim poskytnout kontrolu nad rozhodnutími, jež ovlivňují jejich životy;
- systém odkazování obchodovaných osob na specializované organizace nabízející přístřeší a ochranu před fyzickou a duševní újmu, i podpůrné služby. Těmito podpůrnými službami jsou zdravotní, sociální a psychologická pomoc; právní služby; pomoc při vystavování osobních dokladů; a umožnění dobrovolné repatriace či nového usídlení.

- přijetí vhodných, oficiálně závazných mechanismů, sladování pomoci obětem s vyšetřováním a trestním stíháním;
- institucionalizovaný rámec boje proti obchodování s lidmi, multidisciplinární a propojující různé sektory, který umožní vhodně postihnout složitou podstatu obchodování s lidmi a usnadní jeho monitorování a vyhodnocování.

Úkoly a pravomoci všech subjektů zapojených do NRM je třeba vymezit tak, aby se za všech okolností zajistila ochrana a podpora lidských práv všech obchodovaných osob. U obětí obchodování je třeba si uvědomit, že všechny osoby v jurisdikci daného státu mají nárok na ochranu svých lidských práv bez ohledu na svou minulost, státní příslušnost, aktivity, do kterých byly případně zapojeny, či ochotu spolupracovat s orgány zajišťujícími vymáhání práva.

NRM není rigidní strukturou, nýbrž pružným mechanismem, uzpůsobeným podobě obchodování s lidmi v dané zemi a jejímu sociálnímu, politickému, ekonomickému a právnímu prostředí. Proto se NRM neutváří podle jediného neměnného vzoru, ale zakládá se na pečlivém zvážení specifických potřeb a podmínek dané země.

Důvodová zpráva 6

Založení Evropské sítě proti obchodování s lidmi: model

Pro posílení spolupráce na evropské úrovni a usnadnění kontaktů i výměny informací a zkušeností mezi členskými státy a Komisí navrhuje Expertní skupina založení Evropské sítě proti obchodování s lidmi (European Anti-trafficking Network). Tato síť by se měla opírat o struktury spolupráce zakládané v jednotlivých státech, především o Národní referenční mechanismus, a měla by pokrývat oblasti prevence, ochrany obětí, pomoci obětem, i vymáhání práva a policejní a soudní spolupráce. Při návrhu rozhodnutí Rady o založení takové sítě by bylo možné vycházet z příkladu Evropské sítě prevence kriminality (European Crime Prevention Network, EUCPN).²⁶⁴

NÁVRH ROZHODNUTÍ RADY/.....JHA

ze.....

O založení Evropské sítě proti obchodování s lidmi

RADA EVROPSKÉ UNIE,

S ohledem na Smlouvu o Evropské unii, především její články 30(1), 31 a 34(2)(c),

S ohledem na iniciativu...,

S ohledem na vyjádření Evropského parlamentu,

Ježto:

(...)

SE USNESLA NÁSLEDOVNĚ

²⁶⁴ Rozhodnutí Rady z 28. května 2001 o založení Evropské sítě prevence kriminality, OJ L 154, 8.6.2001, s. 1.

Článek 1

1. Tímto se zakládá Evropská síť proti obchodování s lidmi, dále označovaná jako „Síť“.
2. Řádné fungování Sítě v souladu s tímto rozhodnutím zajistí národní představitelé Sítě a její sekretariát.
3. Opatření proti obchodování s lidmi zahrnují veškerá opatření, jejichž cílem nebo důsledkem je omezování a potírání obchodu s lidmi: činnost příslušných vládních úřadů, trestněprávních orgánů a orgánů zajišťujících vymáhání práva, i dalších relevantních veřejných institucí, regionálních a místních úřadů, mezinárodních organizací, dobrovolnického a nevládního sektoru, akademické oblasti a veřejnosti podporované médií. Tato činnost zahrnuje prevenci obchodování s lidmi, pomoc obětem obchodování, jejich podporu a spolupráci v oblasti vymáhání práva a soudnictví.

Článek 2

1. Síť se bude skládat z kontaktních osob určených každým členským státem.
2. Každý členský stát určí nanejvýš tři kontaktní osoby.
3. Mezi kontaktními osobami bude alespoň jeden zástupce státních orgánů pověřených prevencí a potíráním obchodu s lidmi, pokud možno vládní koordinátor předsedající Národnímu kulatému stolu, a jeden zástupce nevládních organizací, zabývajících se pomocí obchodovaným osobám a jejich ochranou.
4. Za kontaktní osoby mohou být určeni i badatelé, pracovníci univerzit či zástupci dobrovolného a nevládního sektoru, specializující se na danou oblast, anebo další subjekty zapojené do boje proti obchodování s lidmi. Status každého z nich bude stanoven v souladu s řádem daného státu. Členské státy by v každém případě měly zajistit, aby se skrze určené kontaktní osoby zapojila široká škála subjektů podílejících se na boji proti obchodování s lidmi.

5. Kontaktní osobu určí i Komise. V rozsahu své působnosti bude do činnosti zapojen Europol a Eurojust. Do činnosti mohou být zapojeny i další relevantní orgány.
6. Každý členský stát zajistí, aby jeho kontaktní osoby dostatečně ovládaly alespoň jeden další úřední jazyk Unie, a mohly tak komunikovat s kontaktními osobami z jiných členských států.

Článek 3

1. Síť se bude podílet na rozvoji různých aspektů boje s obchodováním s lidmi na evropské úrovni, a bude podporovat činnost zaměřenou proti obchodování na místní a celostátní úrovni.
2. Na základě komunitárního práva – tak, jak se doposud rozvinulo v oblasti obchodování s lidmi –, a Bruselské deklarace vzaté Radou na vědomí 8. května 2002

Síť zejména:

- (a) bude zprostředkovávat spolupráci, kontakty a výměnu informací a zkušeností mezi členskými státy a mezi mezinárodními, celostátními a nevládními organizacemi, i mezi členskými státy a Komisí, jinými subjekty spadajícími pod Radu EU i jinými skupinami odborníků a sítěmi zabývajícími se bojem proti obchodování s lidmi;
- (b) navrhne Radě k přijetí soubor minimálních standardů a měřítek v oblastech vymezených v článku 1;
- (c) připraví a zrealizuje pravidelné vyhodnocování (v případě nutnosti včetně kontrol) kroků členských států v oblastech prevence a potírání obchodu s lidmi ve smyslu článku 1(3);
- (d) bude ve spolupráci s národními zpravodaji a evropským zpravodajem o obchodování s lidmi (dle situace) sbírat a analyzovat informace o probíhajících protiopatřeních, jejich hodnocení včetně posouzení dopadu na lidská práva a o optimálních postupech, dále sbírat

a analyzovat existující údaje o kriminalitě a jejím rozvoji v členských státech pro potřeby přijímání budoucích vnitrostátních a evropských opatření;

- (e) bude napomáhat při určování a rozvoji hlavních oblastí výzkumu a vzdělávání v souvislosti s obchodováním s lidmi;
- (f) bude organizovat konference, semináře, setkání a další akce zaměřené na posuzování specifických otázek, vztahujících se k obchodování s lidmi, a na rozšiřování jejich výsledků;
- (g) bude organizovat aktivity podněcující a posilující výměnu zkušeností a optimálních postupů;
- (h) rozvine spolupráci s kandidátskými a žadatelskými zeměmi, třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi a orgány;
- (i) bude v případě nutnosti a na požádání poskytovat Radě a Komisi odborné podklady pro rozhodování ve všech oblastech souvisejících s obchodováním s lidmi;
- (j) bude prostřednictvím pověřených pracovních orgánů podávat Radě každoroční zprávu o své činnosti, a ve svém pracovním programu na následující rok vytyčovat oblasti prioritní činnosti. Rada zprávu vezme na vědomí, schválí ji a předá Evropskému parlamentu.

Článek 4

Pro naplnění těchto úkolů Síť:

- (a) bude upřednostňovat multidisciplinární přístup založený na lidských právech;
- (b) bude prostřednictvím kontaktních osob v úzkém kontaktu s orgány potírajícími obchodování s lidmi, místními úřady, místními partnerstvími a občanskou společností i s badatelskými institucemi a nevládními organizacemi v členských státech;

- (c) založí a bude provozovat webovou stránku obsahující její pravidelné zprávy a veškeré další užitečné informace, především svod optimálních postupů a přehled souvisejících zpráv a materiálů;
- (d) bude usilovat o využívání a propagaci výsledků projektů financovaných z unijních programů, které souvisejí s prevencí a potíráním obchodování s lidmi.

Článek 5

1. První schůze Sítě proběhne...
2. Schůze Sítě budou probíhat alespoň jednou za šest měsíců na pozvání daného předsednictví Rady.
3. Zároveň se schůzemi Sítě se budou scházet i národní zástupci Sítě – vždy jeden zástupce z každého členského státu určený v souladu s článkem 2(3) – a rozhodovat o záležitostech vymezených v článku 5(4).
4. Národní zástupci Sítě budou přijímat celoroční program Sítě včetně finančního plánu. Především stanoví:
 - oblasti, na které je třeba se zvláště zaměřit;
 - nejdůležitější akce, které se mají uspořádat (semináře a konference, studie a výzkum, vzdělávací programy...);
 - strukturu webové stránky.

Budou také sestavovat každoroční zprávu o činnosti Sítě.

Národní zástupci Sítě budou přijímat svá rozhodnutí dle principu jednohlasnosti.

Schůzím národních zástupců Sítě bude předsedat zástupce toho členského státu, který v dané době předsedá Radě. Navrhnou a jednohlasně přijmou svůj jednací řád.

5. Sekretariát poskytne Síti Komise.
6. Sekretariát Sítě a jeho činnost budou financovány z rámcového rozpočtu Evropské unie.
7. Úkolem sekretariátu bude sestavovat celoroční program Sítě a každoroční zprávu o činnosti Sítě. Ve spolupráci s národními kontaktními osobami bude vykonávat běžné činnosti Sítě, jako jsou sběr, třídění, analýza a rozšiřování informací. Bude členům Sítě poskytovat pomoc při navrhování, tvorbě a realizaci projektů. Založí webovou stránku Sítě a bude ji provozovat. Při plnění svých funkcí bude sekretariát úzce spolupracovat s národními zástupci Sítě.

Článek 6

Za tři roky po přijetí tohoto rozhodnutí Rada činnost Sítě vyhodnotí.

Článek 7

Toto rozhodnutí nabude účinnosti dnem svého přijetí.

V Bruselu,

za Radu
Předseda

Důvodová zpráva 7

Sklobení ochrany osobních údajů, hlediska lidských práv a zájmů orgánů zajišťujících vymáhání práva²⁶⁵

Využívání „omezených dokumentů“

Využívání takzvaných „omezených dokumentů“ (*restricted notices*) chrání ohrožené obchodované osoby. „Omezené dokumenty“ zaručují nad rámec obecných nařízení o ochraně osobních údajů, že údaje nebudou předány externím třetím stranám.

Tento postup spočívá v tom, že státní úřady pracují s údaji o ohrožené osobě, ty sou však označeny pouze anonymním číslem, jehož totožnost je známa pouze úředníku-specialistovi, který s ní zachází jako s utajenou informací. Pokud externí třetí strany nebo jiné úřady podají žádost, úředník-specialista o tom informuje příslušný policejní orgán nebo úřad ochrany svědků. Ten pak prozkoumá slučitelnost žádosti se zájmy ochrany ohrožené osoby.²⁶⁶

Předávání osobních údajů mezi orgány provádějícími trestní stíhání a poradenskými firmami

Dohody o spolupráci musí obsahovat opatření, která zaručí, že orgány provádějící trestní stíhání nesdělí totožnost obchodované osoby poradenským firmám bez jejího svolení. Zároveň na poradenské firmy nesmí být vyvíjen nátlak, aby orgánům provádějícím trestní stíhání neoprávněně vyrazily totožnost svých klientů či jiné informace o nich.

²⁶⁵ Tento oddíl je přepracovanou verzí kapitoly „Základní zásady ochrany údajů“ v Kroeger, T. a J. Malkoc, B. H. Uhl, *National Referral Mechanism. Joining the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, OSCE/ODIHR, Varšava, 2004, s. 93.

²⁶⁶ K této problematice viz § 4 německého Zákona o harmonizaci ochrany údajů o svědcích – Využívání osobních údajů v policejních programech ochrany svědků.

Předávání osobních údajů v rámci Schengenského informačního systému (SIS)

SIS má oprávnění uchovávat údaje o osobách obviněných nebo „podezřelých“ z účasti na trestných činech.²⁶⁷ „Skutečnost, že obchodované osoby, jež se v systému naleznou, nemají kontrolu nad údaji, je způsobena v podstatě praktickými přírážkami při podávání námitek proti uchování osobních údajů v SIS, či jejich správnosti“.

Získat přístup k údajům uchovávaným v SIS sice možné je, avšak pouze na požádání a v souladu s právem členského státu, v němž je nárok vznesen.²⁶⁸ Členské státy mají při posuzování oprávněnosti takového nároku značnou volnost. V praxi z toho pro obchodovanou osobu, která již byla repatriována do země původu, a často si ani není vědoma, že údaje o ní jsou uchovávány v SIS, vzniká nepřekonatelná překážka. Navíc vymazání fakticky nepřesných či nezákonně uchovávaných údajů je možné pouze na základě stížnosti k příslušnému soudu nebo orgánu členského státu, přičemž možnost odvolání je pro obchodovanou osobu, která již byla repatriována či deportována, opět jen zákonná, nikoliv uskutečnitelná.²⁶⁹

Informace o skutečně nebo údajně obchodované osobě mohou vést i k tomu, že jí v budoucnu bude odepřen zákonný vstup do EU či pobyt nebo zaměstnání v EU. Nemá-li obchodovaná osoba skutečnou (nikoli pouze formální) možnost stížnosti proti takovéto informaci, může to pro ni mít dlouhodobé následky, především kvůli tomu, že doba, po kterou jsou údaje uchovávány, může mít libovolnou délku mezi jedním rokem a deseti lety.

Při tvorbě nového systému SIS II, a pro začlenění informací proudících z přístupujících států, je třeba zvážit navržení klauzule, která by z databáze SIS jmenovitě vyňala údajně a skutečně obchodované osoby. Schengenská dohoda by přinejmenším měla jmenovitě zavázat členské státy, aby obchodované osobě na požádání sdělila, zda jsou údaje o ní uchovávány v SIS, čímž by se aspoň část kontroly nad údaji vrátila do rukou obchodovaných osob.

²⁶⁷ V souladu s omezeními stanovenými článkem 102 Schengenské dohody, 1990.

²⁶⁸ Článek 109 Schengenské dohody, 1990.

²⁶⁹ Články 112 a 113 Schengenské dohody, 1990.

Ochrana osobních údajů a média

Ochrana údajů ve vztahu k médiím sice netvoří nezbytnou součást dohod o spolupráci, je však nesmírně důležitá. Případy obchodování s lidmi vyvolávají živý mediální zájem. Je proto třeba pečlivě zvažovat na jedné straně svobodu tisku, na straně druhé právo oběti na kontrolu nad jejími osobními údaji.

Oběť/svěděk bývá zpravidla ohrožen, je proto třeba respektovat tato pravidla:

- je zakázáno publikovat údaje o postižené osobě, např. osobní životopis, jméno či fotografie;
- média nesmí publikovat podrobnosti, které by umožnily identifikaci obchodované osoby, ani podávat takové zprávy, které by obchodovanou osobu ohrozily (například informace o tom, kde obchodovaná osoba přebývá apod.).

Ochrana osobních údajů při kontaktech s institucemi v zemi původu

Při všech kontaktech obchodované osoby s institucemi země původu (například ambasádami při vystavování nových dokladů či policií nebo státními zástupci v průběhu trestního stíhání dle bilaterálních nebo mezinárodních smluv) je nutno brát v úvahu, že ne vždy existují záruky, že poskytnuté informace nebudou předány do země původu, a to i společníkům pachatelů.

Navíc, pokud vejde ve známost, že určitá osoba se stala obětí obchodování s lidmi a svědčila u soudu, může to pro ni mít závažné následky, například:

- stigmatizaci;
- ohrožení ze strany pachatelů v jejich zemi;
- v zemích, kde je prostituce nelegální, trestní stíhání oběti.

Je proto zapotřebí mít jistotu, že daná země původu zajišťuje při zpracovávání osobních údajů potřebnou míru ochrany.

Ochrana důvěrnosti vztahu mezi klientem a poradcem

Důležitou součástí legislativy o ochraně osobních údajů je důvěra obchodované osoby v mlčenlivost odborných poradců. To může vést ke konfliktům, především mezi poradci a policií. Zatímco prioritou poradce je stabilizace obchodované osoby, úkolem policie je provádět trestní stíhání, což může vést k tomu, že se policie bude snažit získat přístup k informacím, které klient důvěrně sdělil poradcům. Musí existovat opatření, která poradce a postižené osoby ochrání před jakoukoliv povinností předávat informace dál proti vůli obchodované osoby.

Má-li mít obchodovaná osoba přístup k pomoci a podpoře, musí pro ni existovat chráněný prostor, v němž může hovořit o tom, co zažila. Zvláštní postavení obchodovaných osob způsobuje, že je nesmírně obtížné navázat s nimi vztah založený na důvěře, jelikož právě důvěru obchodníci s lidmi při své činnosti zneužívají.

Kvůli těmto zkušenostem a výhrůžkám ze strany pachatelů bývají obchodované osoby velice nedůvěřivé. Bývají traumatizované, a pokud důvěřují jiným lidem a prozradí informace o pachatelích, často se obávají odvety, ať už vůči sobě, nebo vůči členům své rodiny. Navíc se často obávají následků prozrazení svého ilegálního postavení. Pokud však poradce má být schopen posoudit klientovu situaci a nabídnout mu nezbytnou pomoc, musí znát jeho příběh do všech podrobností. To znamená, že domněle obchodovaná osoba se musí nejdříve přiznat k trestným činům (nelegální vstup do země, nelegální práce), což je nutným předpokladem pro to, aby mohl poradce klientovi vysvětlit řešení situace, která mu byla vnucena, i možnost svědčit proti pachatelům.

Psychologická podpora může být úspěšná jedině tehdy, pokud oběť mohla vypovědět svůj příběh v úplnosti, včetně velmi soukromých podrobností (například: prostituce, znásilnění). Při strachu obětí ze stigmatizace se tak může stát u poradenské firmy, pokud má oběť důvěru v poradcovu mlčenlivost.

Mají-li být ochranná opatření účinná, a mají-li odpovídat potřebám obchodovaných osob, může být zapotřebí, aby klient poskytl informace o pachatelích a o výhrůžkách, kterým byl vystaven.

Všechny tyto záležitosti vyžadují zvláštní vztah mezi poradcem a klientem, založený na důvěře. Nemá-li klient záruku důvěrnosti, má na vybranou jen mezi dvěma možnostmi: buď přijme následky toho, že svůj příběh vyradí, nebo se pomoci zřekne. Při sdělování podrobností o svém příběhu se klient bude obávat následků toho, že se prozradí jeho ilegální status, následného uvěznění, vypovězení a odvety, jíž mu vyhrožují pachatelé. V této tísnivé situaci se obchodované osoby zpravidla rozhodnou mlčet, anebo vypoví svůj příběh jen velmi kuse.

Zkušenosti opakovaně ukázaly, že v takovýchto případech není možné poskytnout úplnou pomoc, a že orgány pověřené trestním stíháním přicházejí o důležité svědky.

Tomu lze zamezit tak, že o prozrazení příslušných informací rozhodují výlučně postižené osoby, a získají tak kontrolu nad možnými dopady, především nad mírou ohrožení jich samých i jejich rodin v zemi původu.

Je proto zapotřebí, aby profesionální poradci měli závazek mlčenlivosti a právo nevypovídat.

Důvodová zpráva 8

Vzdělávání: doporučené typy vzdělávání

Potřeby v oblasti vzdělávání

V současné době se na mezinárodní úrovni sestavuje a vydává celá řada vzdělávacích materiálů v rámci Rozvojového programu OSN (UN Development Programme, UNDP) Rumunsko a Paktu stability prostřednictvím vídeňského Mezinárodního centra pro rozvoj migrační politiky (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD).²⁷⁰ Byť jsou tyto materiály mnohdy komplexní, zaměřují se především na orgány zajišťující vymáhání práva, a zčásti na soudní soustavu (informační a osvětové kampaně). Kromě toho se sice u vymáhání práva jasně rozlišuje mezi obecnými (základními) a specializovanými úrovněmi, nikoliv však u soudnictví, ačkoliv i tam by tyto úrovně měly být odlišeny – například v problematice ochrany dětí.

Dalším významným aspektem je vzdělávání všech ostatních subjektů boje proti obchodování s lidmi, například migračního, příhraničního a konzulárního personálu, kontrolorů práce, příslušníků mezinárodních mírových sil, zaměstnanců mezinárodních, mezivládních a nevládních organizací atd. To je jádrem takzvaného „interinstitucionálního“ či „multidisciplinárního“ přístupu, a k němu je třeba vzdělávací úsilí směřovat.

Lze vymezit především tyto úkoly:

- Na úrovni programů: vzdělávání pro interinstitucionální týmy a celostátní týmy koordinující boj proti obchodování s lidmi s cílem podpořit rozvoj a realizaci komplexních, koordinovaných a multidisciplinárních národních strategií a akčních plánů boje proti obchodování s lidmi, a založení a provoz komplexních celostátních mechanismů pro vyhledávání, předávání a podporu obětí.²⁷¹ Zvláštní vzdělávací moduly se musí zaměřit na obchodování s dětmi;

²⁷⁰ Viz <http://www.icmpd.org>.

²⁷¹ Viz Národní referenční mechanismus v kapitole 3.6.1 a Důvodové zprávě 5.

- Vzdělávání o protiopatřeních a vhodném využívání/řízení proaktivní vyšetřovací taktiky založené na zpravodajství;
- Společné vzdělávání všech subjektů podílejících se na příslušných konkrétních opatřeních; tj. školení pro policisty a státní zástupce o technikách trestního vyšetřování obchodování s lidmi; pro státní zástupce a soudce o soudních procedurách; či pro zaměstnance pracovních úřadů a policisty, zabývající se monitorováním a regulací soukromých zprostředkovatelen práce i odhalováním vykořisťování nucenou prací;
- Zvláštní vzdělávací programy o obchodování s dětmi pro pracovníky orgánů zajišťujících vymáhání práva a dalších institucí, kteří přicházejí do styku s obchodovanými dětmi. Tato školení by se měla soustředit na specifická práva a potřeby dětských obětí.

Již sestavené (a dle potřeby upravené) materiály je třeba efektivně využívat a doplňovat o nové, které vyplní mezery. Logicky následujícím krokem je poskytovat vzdělávání ve formě cyklů celostátních a mezinárodních seminářů a workshopů, ale i ve formě studijních návštěv, výměny úředníků, vzájemného vzdělávání kolegů (*peer training*) atd. Kdykoli je to možné, je ve všech těchto případech třeba usilovat o násobný efekt (vyškolit školitele).

Vzdělávání pracovníků orgánů zajišťujících vymáhání práva

Cílem školení těchto pracovníků by mělo být posílení jejich schopností potírat obchodování s lidmi (prevence a/nebo odhalování případů obchodování, patřičná ochrana a podpora obchodovaných osob, efektivní vyšetřování případů obchodování v souladu s lidskoprávními zásadami).

Je zapotřebí vzdělávat nespécializované pracovníky i specialisty-vyšetřovatele s cílem posílit celkovou reakci orgánů zajišťujících vymáhání práva na trestný čin obchodování s lidmi.

Vzdělávání na obecné úrovni

by se mělo soustředit na všechny nespécializované policisty (včetně hraniční policie a celníků) všech hodností. Cílem takového vzdělávání je

rozvinout schopnost nespécializovaných policistů (zásahových i nových příslušníků):

- navazovat prvotní kontakt s obchodovanými osobami: lepší identifikace a ochrana obětí a zacházení s nimi;
- podílet se na vyšetřování případů obchodování; sběr základních informací o obchodování, pomáhající specializovaným vyšetřovatelům v řešení jejich úkolů;
- posílit spolupráci s nevládními organizacemi.

Vzdělávání na specializované úrovni

by se mělo soustředit na vyšetřovatele specializující se na obchodování s lidmi (dle situace i včetně státních zástupců), do jejichž zvláštní kompetence tento trestný čin spadá, a zaměřit se na:

- rozvoj schopností a vyšetřovatelských dovedností těchto specializovaných vyšetřovatelů;
- posílení spolupráce specializovaných vyšetřovatelů v daném regionu dle regionálního vyšetřovatelského standardu.

Tyto dvě úrovně vzdělávání se doplňují a navzájem posilují. Instituce, zabývající se vzděláváním pracovníků orgánů zajišťujících vymáhání práva, by v rámci všeobecného vzdělávání policistů měly poskytovat institucionalizovaná školení o obchodování s lidmi.

Vzdělávání pohraniční policie, celníků a zaměstnanců konzulátů

Úkolem pohraniční policie je kromě prevence obchodování s lidmi hraničními kontrolami (při náležitém respektování svobody pohybu osob v souladu s vnitrostátní i mezinárodní legislativou) i monitorování možných obchodníků, dozor nad nimi, identifikace hledaných osob (je-li o nich záznam v SIS) a potenciálně obchodovaných osob. Právě s ohledem na identifikaci a vhodné předávání hledaných a potenciálně obchodovaných osob by v rámci zavádění Národního referenčního mechanismu měli být proškolení. Kromě toho by pohraniční policie případně také mohla všem cestujícím včetně potenciálně obchodovaných osob rozdávat letáky s čísly celoevropských horkých linek. Zvláštní pozornost je nutné věnovat

identifikaci potenciálně obchodovaných dětí, zacházení s nimi a jejich předávání.

Vzdělávání kontrolorů práce a dalších netradičních subjektů

Obzvláštní pozornost je třeba věnovat vzdělávání kontrolorů práce a dalších subjektů, které nebyly tradičně spojovány s opatřeními proti obchodování; například zdravotních a bezpečnostních inspektorů, odborářů, zaměstnavatelů a dalších. Školení by mělo zvýšit jejich citlivost k problematice obchodování, aby se mohli na pracovištích ve formálních i neformálních sektorech podílet na identifikaci obchodovaných osob.

Vzdělávání soudců, státních zástupců a žalobců

Součástí školení této cílové skupiny by vedle obecně informační složky mělo být: účinné uplatňování vnitrostátní legislativy zaměřené proti obchodování s lidmi; práva a potřeby obětí obchodování v průběhu vyšetřování a soudního řízení; pomoc obětem a jejich ochrana v průběhu stíhání a soudu; speciální vyšetřovací techniky; specifika trestního řízení u případů obchodování; a mezinárodní soudní spolupráce.

Všeobecné vzdělávání příslušníků mezinárodních vojenských a policejních sil a civilistů smluvně s nimi spjatých

Pro příslušníky mezinárodních vojenských a policejních sil a smluvně spjaté civilisty musí existovat zvláštní typy školení i opatření zaměřená proti obchodování. Součástí těchto opatření by mělo být:

- ve vzdělávání zaměstnanců mezinárodních organizací, působících v konfliktních nebo postkonfliktních oblastech: informace o kodexu jednání (aby se omezila poptávka po laciné a vykořisťovatelné pracovní síle);
- poskytování vhodného školení o programech a postupech zaměřených proti obchodování s lidmi;
- vybírání žen jako formálních zástupkyň do mírových diskusí v postkonfliktních situacích a jejich uplatňování v nových vládách;
- ve vládách by neměly být osoby zapojené do organizovaného zločinu a osoby, o nichž je známo, že porušují lidská práva.

Zvláštní vzdělávání těch, kdo přicházejí do styku s obchodovanými dětmi

Pracovníci orgánů zajišťujících vymáhání práva a dalších institucí, nevládních organizací, sociálních úřadů a vůbec všechny osoby, které přicházejí do styku s (potenciálně) obchodovanými dětmi, potřebují zvláštní školení o potřebách a právech dětí. Na obecné úrovni je instituce třeba školit v oblastech rozpoznávání a předávání potenciálně obchodovaných dětí, pracovních postupech zohledňujících děti, a příslušných standardech péče. Na specializované úrovni by ti, kdo přicházejí s dětmi do styku v rámci trestního soudnictví, kromě poučení o pracovních postupech beroucích v úvahu děti, měli být proškoleni také o zvláštních procedurách týkajících se dětských obětí a svědků. Školení by měli poskytovat příslušní odborníci (tj. ne nutně státní orgány), a mělo by se zaměřovat nejen na potřeby, nýbrž i na práva dětských obětí obchodování.

Důvodová zpráva 9

Rozpoznávání obchodovaných osob: způsoby rozeznání

Obchodované osoby mohou rozpoznat pracovníci orgánů zajišťujících vymáhání práva a jiných státních institucí i nevládních organizací, místních sociálních sdružení, odboroví kontroloři práce a další instituce, především pokud byli proškoleni, a pokud existuje systém předávání do péče. Navíc je mohou rozpoznat i subjekty občanské společnosti, například kolegové, klienti, sousedi a další občané, kteří mohou s obchodovanými osobami vejít do styku. Pro posílení důvěry a navázání kontaktů s domněle obchodovanými osobami je v rámci podpůrných systémů vhodné rozvíjet terénní práci a zakládat nízkoprahová centra typu drop-in a horké linky.

Terénní práce a centra typu drop-in

Práce v terénu má formu tzv. pouliční práce (*street work*)²⁷², a jejím cílem je často poskytování zdravotní osvěty osobám činným v sexuálním průmyslu.²⁷³ Jiné formy terénní práce se zase soustřeďují na osamělé děti.

Práce v terénu²⁷⁴ je nezbytnou součástí pomoci domněle obchodovaným osobám v prostředí, v němž jsou nuceny pracovat. Uctivý a vstřícný přístup sociálních pracovníků ve spojení se základními informacemi o ochraně zdraví a podpůrných strukturách může do vztahu mezi cílovými skupinami a specialisty vnést důvěru.²⁷⁵ Účinným způsobem vnášení důvěry je práce s „peer“ školiteli, tj. s osobami, pocházejícími ze stejné skupiny jako cílová skupina. To může domněle obchodované osoby podnítit k začlenění do podpůrné struktury. Terénní práce navíc někdy

²⁷² Pro zevrubnější popis viz Důvodová zpráva 11.

²⁷³ Viz EUROPAP (<http://www.europap.net/>) a TAMPEP (<http://www.tampep.com>).

²⁷⁴ Originál soustavně používá obecného termínu *outreach work* (tj. právě „práce s klienty v jejich prostředí“), pro konkrétní podobu terénní práce pak příležitostně výrazů *fieldwork* či *street work* (pozn. překl.).

²⁷⁵ Tuto zkušenost dotvrzují četné nevládní organizace v Severní Americe a v západní a střední Evropě. Jedním příkladem je německá *Dortmunder Mitternachtsmission* (<http://standort-dortmund.de/mitternachtsmission>).

umožňuje nevládním organizacím pozorovat a mapovat fenomén obchodování s lidmi a provádět analýzu potřeb jeho obětí.²⁷⁶

Vedle existujících forem terénní práce, které se většinou soustřeďují na sexuální průmysl, by odbory a jiné relevantní organizace měly rozvinout formy nové, zaměřené na specifické sektory, v nichž k obchodování dochází s vyšší pravděpodobností, například staveniště, zemědělské práce a oděvní průmysl.

Kromě terénní práce by v rámci identifikačního cyklu měla vznikat i centra typu drop-in, tj. snadno dostupná centra v prostředích, kde mohou pracovat obchodované osoby, a kam se lidé (anonymně, chtějí-li) mohou obrátit o informace, pomoc a další služby. Taková centra by mohla být obzvláště důležitá pro pomocnice v domácnosti, ty totiž kvůli jejich izolovanému postavení pracovnic v soukromých domovech bývá obtížné podchytit terénní práci.

Horké telefonní linky

Prostřednictvím mediálních kampaní by měly vznikat horké telefonní linky²⁷⁷ pro obchodované osoby a/nebo oběti různých deliktů včetně obchodování s lidmi. Různé typy materiálů (např. letáky, plakátky, informační brožury atd.) se základními informacemi o podpůrných strukturách a horkých linkách je možné distribuovat při terénní práci, v dopravních prostředcích a na místech, která mohou navštěvovat obchodované osoby, ale i jejich kolegové či široká veřejnost; ti totiž – jak bylo zdůrazněno výše – mohou v procesu rozpoznání a předávání hrát významnou roli.

Pro jednotlivé sektory, ve kterých může docházet k obchodování, je zapotřebí sestavit zvláštní specializované materiály. V současnosti se zkušenosti s horkými linkami omezují hlavně na obchodování s lidmi v sexuálním průmyslu a prozatím není jasné, zda se jim podaří podchytit obchodované osoby také v jiných sektorech. Není také zatím jasné, zda

²⁷⁶ Regione Emilia-Romagna, Associazione On the Road, *článek 18: Ochrana obětí obchodování a potírání kriminality (Itálie a evropské scénáře)*. Výzkumná zpráva, On the Road Edizioni, Martinsicuro, 2002, s. 248.

²⁷⁷ Pro zevrubnější popis viz Důvodová zpráva 11.

postačí jediná všeobecná horká linka pro obchodování ve všech sektorech, nebo zda by bylo účinnější založit pro každý sektor zvláštní linku. Například stigmatizace prostitute by mohla osoby obchodované do jiných sektorů odrazovat od užívání všeobecných linek.

Indikátory a dotazníky

V současnosti ve většině zemí neexistují konkrétní nástroje pro rozpoznání obchodovaných osob. Je proto zapotřebí, aby příslušné instituce vytvořily, zavedly a sdílely seznamy indikátorů a vhodných nástrojů (jako jsou dotazníky, informační letáčky pro vymezené skupiny odborníků atd.), které by umožnily rychle rozpoznat obchodované či ohrožené osoby.

Rozpoznávání obchodovaných osob pracovními úřady a orgány zajišťujícími vymáhání práva

V roce 2002 vyplynulo z výzkumu podpůrných programů pro oběti v jihovýchodní Evropě, že pouze třetinu žen, jež byly patrně prodány do sexuálního průmyslu, rozpoznaly orgány zajišťující vymáhání práva. Obchodované ženy navíc většinou nebyly odkázány na podpůrné programy a útulky, nýbrž poslány do nápravných zařízení a věznic a následně deportovány.²⁷⁸

Tento trend má celou řadu příčin:

- obchodovaným osobám obchodníci vyhrožují, aby se neobrácely na policii;
- obchodované osoby orgánům zajišťujícím vymáhání práva nedůvěřují, jednak kvůli svým dosavadním zkušenostem, jednak kvůli svému nelegálnímu statusu v cílových zemích;

²⁷⁸ Limanowska, B., *Obchodování s lidmi v jihovýchodní Evropě: Současná situace a reakce na obchodování s lidmi v Albánii, Bosně a Hercegovině, Bulharsku, Federativní republice Jugoslávie, Bývalé jugoslávské republice Makedonie, Moldávii, Rumunsku* [Trafficking in Human Beings in South-eastern Europe...], ODIHR/UNICEF/UNOHCHC, 2002, s. 152.

- obchodované osoby často trpí posttraumatickou stresovou poruchou, a podobně jako jiné oběti mučení, i ony při prvním výslechu o závažných újmách, které utrpěly, často mlčí;²⁷⁹
- pro patřičné vyslýchání domněle obchodovaných osob často chybí orgánům zajišťujícím vymáhání práva personál a příslušná infrastruktura (včetně specializovaných tlumočnicků). To platí především o malých policejních stanicích, které se vždy po zátahu musí vypořádat s vysokým počtem pravděpodobně obchodovaných osob.²⁸⁰

To znamená, že dotazníky či seznamy indikátorů (až vzniknou, a až je příslušné orgány budou používat pro rozpoznávání potenciálně obchodovaných osob) je třeba pokládat pouze za jeden z nástrojů při objasňování tohoto trestného činu. Často nemohou s jistotou určit, zda daná osoba byla obchodována. Jsou zapotřebí i další opatření a školení.

Jak již bylo řečeno, získalo se dosud jen málo zkušeností s rolí kontrolorů práce a dalších pracovních úřadů při rozeznávání obchodovaných osob jinde než v sexuálním průmyslu. Zde je zřetelně zapotřebí vzdělávání a tvorby nových metod a materiálů.

Rozpoznávání obchodovaných dětí

Různé instituce (orgány zajišťující vymáhání práva, sociální služby, zdravotnické a vzdělávací instituce, kontroloři práce, horké linky, terénní pracovníci atd.) by měly spolupracovat a vyměňovat si informace, aby zajistily identifikaci obchodovaných dětí, pomoc pro ně, a dle situace jim co nejdříve stanovily zákonného zástupce. Snahy řešit tuto problematiku pouze na hranicích jsou efektivní jen zčásti, a to ze dvou důvodů: protože bývá obtížné rozeznat přesnou povahu vztahu mezi dítětem a doprovázejícím dospělým (je-li dítě doprovázeno); především však proto, že v mnoha případech vyjde vykořisťovatelská povaha vztahu mezi dospělým a dítětem najevo až v cílové zemi.

²⁷⁹ Pro celkový přehled o psychologickém stavu myslí obchodovaných žen viz Nadace společnosti Animus/ La Strada Bulharsko, *Obchodování se ženami. Otázky a odpovědi* [Trafficking in Women. Questions and Answers], Sofie, 2002.

²⁸⁰ Iniciativa pro spolupráci v jihovýchodní Evropě [Southeast European Co-operative Initiative, SECI], *Hodnotící zpráva o operaci Mirage. Akce SECI proti přeshraničnímu obchodování s lidmi a ilegální migraci* [Evaluation report of Operation Mirage...], Bukurešť, 2003, s. 7.

Dotazníky či seznamy indikátorů pro potřeby zásahových policistů a pohraničního personálu by měly brát v úvahu specifika obchodování s dětmi, pokrývat celý cyklus procesu obchodování a zaměřit se na vnímání (obchodovaných) dětí. Pokud vzejde podezření, že dané dítě je obětí obchodování, je ho zapotřebí předat příslušným pečovatelským institucím. Úkolem těchto institucí má být přijímání rozhodnutí o integraci obchodovaného dítěte v hostitelské zemi, jeho návratu do vlasti či nového usídlení ve třetí zemi, a to nezávisle na imigračních či policejních orgánech.

Poté, co bylo dítě v bezpečí ubytováno, je nutné podniknout kroky směřující k jeho identifikaci a zajištění pomoci pro něj (např. posouzení psychického a fyzického stavu dítěte, pohovor s ním, kontaktování konzulátu kvůli jeho identifikaci, využití databáze hledaných osob atd.). Pokud dítě doprovází dospělý, je třeba zjistit povahu vztahu mezi nimi. Dítě by mělo být od dospělého odloučeno jen v případě, že je to pokládáno za nezbytné pro jeho bezpečí. V takovém případě je třeba učinit opatření minimalizující trauma z odloučení a zkracující dobu, po kterou dítě zůstane od rodiče odloučeno, než bude posouzen vztah mezi nimi.

Pokud je věk obchodované osoby nejistý kvůli chybějícím či zfalšovaným osobním dokladům a daná osoba prohlašuje, že je mladší než 18 let, je třeba vycházet z předpokladu, že se jedná o dítě, a jako s takovým s ním dočasně nakládat. Při posouzení věku je zapotřebí brát v úvahu fyzické, duševní i kulturní faktory, a měli by ho provádět nezávislí odborníci s patřičnou kvalifikací. Při určování věku by se dle současných pokynů Vysokého komisaře OSN pro lidská práva mělo v případě pochybností rozhodnout ve prospěch dítěte.²⁸¹

²⁸¹ Vysoký komisař OSN pro lidská práva (UNHCHR), *Doporučené zásady a pokyny pro lidská práva a obchodování s lidmi* [Recommended Principles...], New York a Ženeva, 2002.

Důvodová zpráva 10

Lhůta na rozmyšlenou a povolení k pobytu

Bezodkladná pomoc a ochranná opatření by neměla být kladena do souvislosti s přímou spoluprací obchodované osoby s trestněprávním systémem. V mnoha případech totiž obchodovaná osoba nemá o zločinecké organizaci dostatek informací; nebo daní pachatelé již byli stíháni; anebo, což je nejpravděpodobnější, se zpočátku příliš bojí o své bezpečí či bezpečí své rodiny, a proto obvinění nevznese. Tyto faktory však neumenšují její „status oběti“, jež vyžaduje pomoc a podporu, a má na ně právo. Navíc osoba, které se dostane péče, bezpečného ubytování, poradenství a kontaktu s ostatními obchodovanými osobami, jež své obchodníky nahlásily úřadům, vznese obvinění spíš. Je proto nezbytné zajistit pro oběti obchodování možnost zapojit se do programu sociální pomoci, zaměřeného na jejich posílení (*empowerment*) a sociální integraci (*social inclusion*)²⁸² v cílové zemi bez ohledu na to, zda jsou ochotny či schopny podat žalobu na pachatele, kteří je prodávali a vykořisťovali. Oběť obchodování je osobou, jejíž lidská práva byla porušena, a podle toho je třeba s ní nakládat a poskytnout jí pomoc. Navíc lidskoprávní přístup je i důležitou součástí boje proti organizovanému zločinu, jelikož i ty obchodované osoby, které se jinak nerady obracejí na nevládní organizace či orgány zajišťující vymáhání práva, mohou poskytnout informace užitečné pro vyšetřování obchodníků a vykořisťovatelů.²⁸³

V současnosti se obchodované osoby jen velmi nerady obracejí na úřady, což je jedna z příčin toho, že pachatelé mohou jednat beztrestně. Další příčiny vycházejí přímo z podstaty zločinu obchodování; jsou jimi

²⁸² Definovaného jako proces, „který těm, kdo jsou vystaveni riziku chudoby a sociálního vyloučení, poskytuje možnosti a zdroje nezbytné k tomu, aby se plně podíleli na ekonomickém, společenském a kulturním životě, a požívali takové životní úrovně a takového pohodlí, jaké jsou ve společnosti, v níž žijí, pokládány za normální. Poskytuje jim větší účast na tvorbě rozhodnutí, která mají dopad na jejich životy, a přístup k jejich základním právům,“ převzato ze společné zprávy Komise a Rady o sociální integraci(2003) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-ncl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf).

²⁸³ Regione Emilia-Romagna, Associazione On the Road, *Článek 18: Ochrana obětí obchodování a potírání kriminality (Itálie a evropské scénáře). Výzkumná zpráva* [Article 18: Protection of Victims of Trafficking...], On the Road Edizioni, Martinsicuro, 2002.

strach, závislost, uvěznění, izolace, výhrůžky, vydírání, zotročování dlužníků a fyzické násilí. Další příčinou je ovšem to, že současná politika nedokáže obchodovaným osobám poskytnout ani minimální standard ochrany a pomoci.

Mnoho obchodovaných osob nepobývá v dané zemi legálně. Obrátí-li se na úřady, vystaví se tedy nebezpečí zatčení, uvalení vazby a (bezprostředního) vypovězení. Obchodované osoby se tím navíc mohou vystavit riziku trestního stíhání kvůli nelegálnímu vstupu, pobytu, či nelegální práci. Jsou-li deportovány, ocitnou se nejspíše v situaci, kdy budou bez prostředků, bez možnosti splatit případné dluhy, do nichž upadly kvůli platbě původním náborářům, bez útočiště, pokud se nemohou vrátit do své rodiny či komunity, bez zdravotní či jiné péče, bez ochrany úřadů proti odvetě obchodníků a bez záruky, že je tyto úřady nezatknou či nebudou pronásledovat, pokud opustily zemi nelegálně, nebo pokud pracovaly v sexuálním průmyslu. Deportace navíc neznamená automatické vysvobození z moci obchodníků. Mezinárodní organizovanost obchodování vede k tomu, že obchodníci mnohdy znovu nabudou kontroly nad svými oběťmi v okamžiku, kdy se vrátí do vlasti.

Vedle nepříjemností spjatých se soudním přelíčením samotným navíc oběti, pokud svědčí proti obchodníkům (především jedná-li se o organizovaný zločin), zvyšují riziko odvety, aniž by měly jakoukoliv záruku, že se jim dostane dostatečné ochrany ať už od státu, v němž trestní řízení probíhá, nebo v její zemi původu. Pokud oběť svědčí, zvyšuje se kromě toho i pravděpodobnost, že v její zemi původu vejde ve známost, že se stala předmětem obchodování s lidmi. To může mít nedozírné následky pro její budoucí život, především v případech obchodování za účelem prostituce.

Za těchto okolností jen velmi málo lidí pokládá podání žaloby nebo svědčení za reálnou možnost. Proto jsou obchodníci vystaveni jen nesmírně malému riziku dopadení a stíhání. I pokud dopadení jsou, šance na odsouzení bývá kvůli neochotě obětí svědčit proti nim jen malá. Naproti tomu pokud se oběti dostane vhodné pomoci a podpory, které zvýší její bezpečnost, životní úroveň a důvěru v instituce hostitelské země, je pravděpodobnější, že vznese na pachatele žalobu a bude proti nim svědčit.

Ochrana obchodovaných osob je proto základem účinného postihu obchodníků.

Tato ochrana by neměla záviset na tom, zda jsou obchodované osoby ochotny či schopny svědčit. Ty oběti, které svědčit nechtějí – nebo není zapotřebí, aby svědčily, protože nemají žádné relevantní informace, nebo protože pachatelé nemohou být v cílové zemi vzati do vazby – mají nárok na stejně adekvátní ochranná opatření jako ty, které se proti viníkům svědčit rozhodnou.²⁸⁴ V žádném případě nesmí být bezpečnost obchodované osoby podřizována potřebám stíhání.

Poskytování ochrany by navíc nemělo být ponecháno v jednotlivých individuálních případech na zvážení států. Mají-li být obchodované osoby účinně vedeny k tomu, aby věc ohlásily úřadům, vznesly obvinění a svědčily, musí předem vědět, že se mohou spolehnout na pomoc a ochranu státu. V současnosti taková ochrana chybí ve většině členských států EU, ne-li ve všech. Pokud státy nebudou ochotny zaručovat takovou ochranu jako právo, ale pouze jako laskavost, nebude dosaženo žádoucího účinku.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat obchodovaným dětem, tj. osobám mladším 18 let; ve všech programech a procedurách je třeba brát v úvahu především jejich nejlepší zájmy, a to v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte a dalších příslušných dohodách.

Součástí ochrany by měly být tyto prvky.

Lhůta na rozmyšlenou

Existuje-li byt jen sebestmírný náznak, že daná osoba může být obětí obchodování, je třeba jí poskytnout přinejmenším tříměsíční lhůta na rozmyšlenou. Tříměsíční období je minimální časový rámec na to, aby taková osoba obdržela příslušnou pomoc: například bezpečné ubytování, psychologické poradenství, zdravotní a sociální péči a právní rady. Tyto kroky jsou nutné k tomu, aby obchodovaná osoba znovu získala vládu nad svým životem a zvážila své možnosti, což zahrnuje i poučení rozhodnutí o tom, zda má napomoci trestnímu řízení, usilovat o náhradu škod právní

²⁸⁴ UNHCHR, cit. d., pokyn č. 6.

cestou, vstoupit do programu sociální reintegrace, či se ihned vrátit domů. V případě dětí by měla existovat možnost lhůtu na rozmyšlenou prodloužit.

Odklad deportace odstraňuje strach z okamžité deportace. Naplňuje dva účely: zaprvé, poskytuje obchodované osobě čas na to, aby se zotavila a znovu získala kontrolu nad svým životem; za druhé, umožňuje účinně stíhat obchodníky, jelikož vede oběti k tomu, aby věc ohlásily úřadům a svědčily u soudu. Úřadům pak poskytuje toto období možnost obchodovanou osobu identifikovat a zjistit, zda skutečně obchodována byla.

Dočasná povolení k pobytu

Je-li nějaká osoba (ať už dospělá, či mladší 18 let) identifikována jako oběť obchodování, měla by obdržet dočasné povolení k pobytu (zahrnující i právo pracovat) alespoň na dobu šesti měsíců s možností obnovení, a to bez ohledu na to, zda je oběť ochotna spolupracovat jako svědek, a zda jsou pachatelé stíháni. Podmínkou pro udělení takového dočasného povolení k pobytu by měla být (nezávisle na tom, zda je obchodovaná osoba ochotna vznést obvinění a/nebo svědčit) účast obchodované osoby na programu sociální pomoci zaměřeném na její sociální integraci, který jí umožňuje získat znovu vládu nad svým životem a pracovat na udržitelné budoucnosti. Součástí takovýchto programů by měl být přístup ke vzdělávání a profesnímu školení.²⁸⁵ Oddělí-li se udělení povolení k pobytu od účasti na trestním řízení, soustředí se pozornost na potřeby dané osoby, nikoliv na potřebu získat svědectví pro obžalobu, a díky tomu nebude tato osoba opětně traumatizována.

Pokud se obchodovaná osoba rozhodne svědčit v trestněprávním sporu, či požadovat občanskoprávní cestou odškodné, měla by mít právo na dočasné povolení k pobytu alespoň do ukončení soudního řízení.

V souladu se zásadou „nejlepších zájmů dítěte“ by obchodované děti měly z humanitárních důvodů mít zaručeno dočasné a/nebo trvalé povolení k pobytu a odpovídající práva, včetně přístupu k plné ochraně a pomoci, a to nezávisle na jejich ochotě či schopnosti spolupracovat s úřady a svědčit

²⁸⁵ Dobrým postupem je například italský model, v jehož rámci se udělují povolení k pobytu obchodovaným osobám, které jsou kvůli tomu, že unikly vykořisťování, pravděpodobně v nebezpečí, pokud jsou ochotny zapojit se do programů sociální pomoci a integrace. Viz též kapitola 5.4.

proti obchodníkům s lidmi nebo vykořisťovatelům. Když dětské oběti obchodování dosáhnou zletilosti, a nelze-li jim na základě běžného vnitrostátního práva udělit jiný druh povolení k pobytu (např. pracovní nebo studijní), je zapotřebí vzít plně v úvahu jejich ohrožené postavení a dovolit jim, aby v hostitelské zemi zůstaly z humanitárních důvodů.

Pomoc

Během lhůty na rozmyšlenou i v době platnosti dočasného povolení k pobytu by obchodovaná osoba měla mít nárok na právní, lékařskou a další nezbytnou pomoc, například bezpečné ubytování a poradenství ve vlastním jazyce.

Trvalá či dlouhodobá povolení k pobytu

V návaznosti na krátkodobé povolení k pobytu by obchodované osoby měly mít nárok na dlouhodobé či trvalé povolení k pobytu, ať už z humanitárních důvodů, proto, že se jedná o uprchlíky, či proto, že úspěšně absolvovaly program sociální pomoci a našly udržitelné zaměstnání (včetně samostatné výdělečné činnosti). V posledním případě by dočasné povolení k pobytu mělo být převedeno na pracovní povolení podléhající standardním předpisům pro migrující pracovníky.

Lze-li se důvodně domnívat, že pro obchodovanou osobu není návrat domů bezpečný kvůli odplatě obchodníků a/nebo trestnímu postihu ze strany úřadů v domovské zemi za delikty související s jejím statutem, anebo existují-li jiné naléhavé humanitární důvody, měly by obchodované osoby mít právo na trvalé povolení k pobytu bez ohledu na to, zda svědčily u soudu. Kritéria pro udělení trvalého povolení k pobytu z humanitárních důvodů by měla být:

- riziko odplaty vůči obchodované osobě a/nebo její rodině, a schopnost a/nebo ochota úřadů v domovské zemi ji před takovou odvetou ochránit;
- riziko trestního nebo správního postihu ze strany úřadů v domovské zemi za delikty související s jejím statutem, např. nelegální překročení hranic nebo práce v sexuálním průmyslu;

- absence vyhlídky na sociální integraci v její komunitě v zemi původu včetně patřičné životní úrovně, a to při zvážení konkrétního osobního zázemí obchodované osoby, možného narušení rodinných vazeb, v případě obchodování za účelem prostituce i společenských postojů (stigmatizace a diskriminace) a státní politiky vůči prostituci;
- neexistence adekvátních, důvěrných a nestigmatizujících podpůrných služeb;
- existence dětí.

Navíc je nutné vzít v úvahu zásadu tzv. *non-refoulement* (nevydání v případě ohrožení) a článek 3 Evropské úmluvy o lidských právech, který stanoví, že nikdo nesmí být vystaven nelidskému nebo ponižujícímu zacházení. Pokud by obchodovaná osoba byla při návratu do domovské země vystavena vážnému riziku takového zacházení (sem spadá i riziko, že bude znovu obchodována), měla by obdržet trvalé povolení k pobytu. Kromě toho by obchodované osoby měly mít nárok žádat o ochranu před pronásledováním a této ochrany požívat, a to v souladu s mezinárodním uprchlickým právem.

Posuzování rizik

Aby se zamezilo vracení obchodovaných osob do situací, které ohrožují jejich život, zdraví, či osobní svobodu, anebo je vystavují nelidskému či ponižujícímu zacházení, měly by státy být povinny provést před deportováním či vrácením obchodované osoby posouzení rizik/bezpečnosti, a to v kterékoliv fázi procesu, od rozpoznání (domněle) obchodované osoby, až po případnou žádost o dlouhodobé povolení k pobytu.²⁸⁶

Děti a rodinní příslušníci obchodovaných osob

Obchodované osoby doma mnohdy mívají děti a/nebo další rodinné příslušníky, jejichž bezpečnost může být ohrožena, pokud se rozhodnou (pokusit se) uniknout ze sítě obchodníků, a/nebo vznést obžalobu a svědčit u soudu. Obchodníci zjevně nevyhrožují jen obchodované osobě samotné, ale také – a často velmi účinně – i lidem, na nichž obchodované osobě záleží nejvíc. Je známo mnoho případů, kdy byli zbiti rodinní příslušníci

²⁸⁶ Pro zevrubný rozbor problematiky posuzování rizik viz Důvodová zpráva 13.

nebo uneseny děti za účelem umlčení nebo zastrašení obchodované osoby. Obchodované osoby se tedy nemusejí starat jen o svou vlastní bezpečnost, ale zodpovídají i za ochranu bezpečnosti svých dětí a rodinných příslušníků. A právě jejich bezpečnost hrává zásadní roli při rozhodování, zda podniknout kroky proti obchodníkům či nikoliv. Opatření na ochranu obchodovaných osob by proto měla zahrnout i členy rodiny; i pro ně by v cílové zemi měla být dostupná dočasná a trvalá povolení k pobytu.

Osoby, kterým je uděleno dočasné a/nebo trvalé povolení k pobytu, by přinejmenším měly mít možnost přivést do země pobytu své děti, aby dbaly o jejich bezpečnost. Podstatně jim to napomůže i k tomu, aby se zotavily. V současné době to nebývá povoleno téměř nikdy. Ve většině případů navíc kvůli vízovým omezením své děti ani nesmějí navštívit. V praxi to může znamenat, především pokud se obchodovaná osoba rozhodne svědčit, že kvůli obvyklé zdlouhavosti soudního řízení své děti neuvidí třeba dva či tři roky, nebo i déle.

Obchodované děti

I obchodované děti by měly mít nárok na dočasné a/nebo trvalé povolení k pobytu a odpovídající práva nezávisle na své ochotě či schopnosti spolupracovat s úřady, a to v souladu se zásadou „nejlepších zájmů dítěte“, jak jej vymezuje Úmluva OSN o právech dítěte (UN Convention on the Rights of the Child, UNCRC).

V případě dětí bez doprovodu je třeba podniknout všechny kroky nezbytné pro identifikaci a vyhledání rodinných příslušníků a opatření vedoucí ke shledání dítěte s jeho rodinou, pokud se to jeví být v jeho nejlepších zájmech. Ve všech případech je zapotřebí přikládat patřičnou váhu názoru dítěte (v souladu s jeho věkem a vyspělostí), především v otázce jeho případného návratu k rodině.²⁸⁷

Děti by však měly být vráceny jen v případě, že návrat odpovídá nejlepším zájmům dítěte, je bezpečný, a dítě při něm bude doprovázeno.

²⁸⁷ UNHCHR, *Pokyny o postupech a procedurách při zacházení s dětmi bez doprovodu žádajícími o azyl* [Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum], Ženeva, 1997, pokyny č. 8.4, 8.6.

Aby byl návrat pro dítě bezpečný, je třeba před každým rozhodnutím o vrácení dítěte do jeho vlasti či k jeho rodině provést posouzení rizik.

Důvodová zpráva 11

Sociální pomoc a tvorba standardů

Proč potřebujeme standardy?

V současnosti se pomoc poskytovaná obchodovaným osobám liší země od země, i uvnitř jednotlivých zemí. Má-li být zaručena ochrana lidských a občanských práv všech obchodovaných osob, a tedy i to, že pro ně bude dostupná široká škála služeb, je třeba na vnitrostátní i mezinárodní úrovni vytvořit společné standardy prostřednictvím zakládání Národního referenčního mechanismu, jehož úkolem je mimo jiné stanovování kritérií a doporučení nezbytných pro účinné fungování struktur boje proti obchodování s lidmi.²⁸⁸ Stanovení společných standardů by představovalo zásadní krok směrem k poskytování kvalitativních a kvalifikovaných služeb v každé zemi. Navíc by – ku prospěchu obchodovaných osob – vedlo ke zprůhlednění a zpřístupnění daných mechanismů.

Poskytování sociální pomoci má dvě spojené fáze: nejprve je třeba naplnit bezprostřední potřeby obchodované osoby, jako je bezpečné ubytování a živobytí. Za druhé jsou zapotřebí dlouhodobé a strukturované programy pomoci. Tyto programy by měly být specializované, a zaměřovat se na posílení a sociální integraci obchodovaných osob v zemi původu či určení, nebo jakékoliv jiné zemi, kde by se obchodovaná osoba mohla usadit. Vytvoření dlouhodobé perspektivy závisí na dostupnosti vzdělání, školení a zaměstnání.

Jelikož obchodování s lidmi bývá nadnárodním zločinem, je při organizaci pomoci a ochrany nezbytná přeshraniční spolupráce; je také zapotřebí, aby si poskytovatelé služeb osvojili „společný jazyk“. Standardy by pak představovaly prostředek vzájemného dorozumění a společné činnosti, významně by zefektivnily zakládané služby, a především by přispěly k patřičnému naplňování potřeb obchodovaných osob.²⁸⁹ Klíčový význam proto mají výměny a spolupráce mezi institucemi zabývajícími se

²⁸⁸ Viz Důvodová zpráva 5.

²⁸⁹ Bruselská deklarace, oddíl 13, bod 6.

pomocí obětí, a to uvnitř jednotlivých zemí původu, tranzitu a určení, i mezi nimi; cílem je tvorba a zlepšování standardů prostřednictvím výměny optimálních postupů, jež mohou vést k inovacím.

Užívání standardů by podpořilo rozvoj a uplatňování soustavného vyhodnocování podpůrných opatření a poskytovatelů služeb. Užívání společných indikátorů by zaručilo srovnatelnost různých údajů. Standardy jsou navíc jednou ze záruk profesionality (zatímco aktivity motivované pouze dobrou vůlí mohou napáchat nesmírné škody), ale mohou zabránit i potenciálnímu zneužití moci podpůrných organizací nad obchodovanými osobami. Pomoc poskytovaná na základě společných standardů a procesů monitorování a vyhodnocování by obchodovaným osobám umožnila, aby jejich rozhodování o vlastní budoucnosti bylo poučené, samostatné a vědomé.^{290 291}

Základní zásady pomoci obchodovaným osobám

Pomoc obchodovaným osobám by měla vycházet z těchto zásad:

➤ *Obchodovaná osoba je subjekt a držitel práv*

Všechny podpůrné služby poskytované obchodovaným osobám by měly být v souladu s těmito lidskoprávními normami:²⁹²

- být *nediskriminující* ve vztahu k národnosti, pohlaví, právnímu statutu, neposuzovat minulé zkušenosti obchodované osoby a její současná rozhodnutí a chování;
- *důvěrnost*: poskytovatelé služeb nesmějí bez svolení obchodované osoby využít a/nebo předat třetí straně žádné informace, které jim tato osoba poskytla;

²⁹⁰ Vycházíme zde z definice projektu CAT (Christian Action and Networking) financovaného z evropského programu Stop (2002-2003): „Chceme pomáhat ženám (potenciálně) postiženým obchodováním tak, aby mohly přijímat poučená, nevynucená, nezávislá rozhodnutí o tom, co si chtějí v budoucnosti počít se svým životem.“

²⁹¹ Bruselská deklarace, oddíl 13, bod 2.

²⁹² GAATW, *Lidská práva v praxi. Jak pomáhat obchodovaným ženám a dětem* [Human Rights in Practice...], Bangkok, 1999, s. 24-25.

- *bezpečnost a spravedlivé zacházení:* v době, kdy pomáhají obchodované osobě, jí musí poskytovatelé služeb zaručit ochranu před újmou a odvetou, a zabránit jakékoliv opětovné viktimizaci;
- *respektování rozhodnutí:* obchodovaná osoba musí přijímat všechna rozhodnutí o své vůli a při úplné znalosti faktů. Její rozhodnutí i dobu, kterou pro ně potřebuje, musí poskytovatelé služeb respektovat. Rozhodnutí vymanit se ze všech vykořisťovatelských podmínek bývá dlouhodobým procesem, jehož součástí může být i to, že obchodovaná osoba ještě po nějakou dobu pobývá s obchodníkem či vykořisťovatelem. To by jí nemělo zabraňovat v požívání všech jejích lidských a zákonných práv, a to i v případě, že se rozhodne pro návrat k pachateli. Tento přístup přispívá k posílení obchodovaných osob a rozvíjí důvěru mezi kontaktní osobou v podpůrné organizaci a příjemcem pomoci;
- *posílení (empowerment)* by mělo být základní zásadou veškeré pomoci poskytované obchodovaným osobám. Ty by měly zhodnotit a rozhodnout se, co si chtějí počít se svým životem. Posílení obchodovaných osob znamená „podpoření jejich seberealizace nebo vlivu“²⁹³ vyhodnocením jejich dovedností a jejich potenciálu, který lze rozvinout, poskytnutím vzdělávání a informací vytvářejících sebedůvěru a profesní dovednosti, „aby se mohly aktivně podílet na všech úrovních ekonomického, politického a společenského života.“²⁹⁴ Zásada posílení by měla být uplatňována i při ochraně rizikových skupin před obchodováním s lidmi.

➤ *Práva dětí*

Je třeba náležitě brát v úvahu práva dětí v souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte (UNCRC). Především v případě pochybností, a pokud se lze důvodně domnívat, že obchodovaná osoba je mladší 18 let, by měla být pokládána za dítě, a mělo by s ní být dle toho zacházeno. Jakmile je obchodované dítě identifikováno, měl by systém ochrany dětí v zemi, do níž bylo dítě prodáno, urychleně určit zákonného zástupce, jehož povinností bude jednat v nejlepších zájmech dítěte. Kromě toho by všechna rozhodnutí týkající se budoucnosti obchodovaného dítěte (tj. integrace v hostitelské zemi, návrat nebo nové usazení ve třetí zemi) měla být přijímána

²⁹³ <http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary?book=Dictionary&va=empowerment>.

²⁹⁴ <http://www.irex.org/civilsociety/womens.asp>.

institucemi, pečujícími v hostitelské zemi o děti, nezávisle na imigračních či policejních orgánech.

➤ *Jasná očekávání/jasně povinnosti*

Obchodovaná osoba by měla být plně informována o tom, co může očekávat od poskytovatele služeb a odborníků, s nimiž je v kontaktu, a co se očekává od ní. Musí si být vědoma, že zodpovídá za svá rozhodnutí a své činy.

➤ *Jasně rozdělení rolí*

Všechny klíčové subjekty poskytující obchodovaným osobám podporu a ochranu, by měly zajistit vzájemnou spolupráci a uznávat a respektovat své vymezené role, např. poskytování pomoci, zajišťování ochrany, vyšetřování a stíhání atd. Vymezené role a související povinnosti by měly být popsány a schváleny v protokolech či smluvních memorandech.

➤ *Specializovaná opatření*

Neexistuje všeobecně platný „recept“, jak pomáhat obchodovaným lidem. Poskytovatelé služeb by proto měli nabízet služby odpovídající individuálním potřebám osob, jimž pomáhají. V případě obchodovaných dětí je třeba zjišťovat a respektovat jejich názory v souladu s jejich věkem a vyspělostí. Kromě toho je při vývoji služeb, aktivit a materiálů nezbytná aktivní účast konečných příjemců pomoci.

➤ *Multidisciplinární spolupráce*

Kvůli různorodosti obchodování je pro naplňování potřeb obchodovaných osob nezbytný interinstitucionální přístup. Pro naplňování jednotlivých potřeb obchodovaných osob je třeba na místní úrovni zakládat multidisciplinární podpůrné týmy, zahrnující různé klíčové organizace poskytující vymezené služby i různé odborníky, například sociální pracovníky, terénní pracovníky, lékaře, psychology, právníky, státní úředníky, pracovníky orgánů zajišťujících vymáhání práva, kontrolory práce či zaměstnance odborů. Tyto týmy, vedené vždy specializovanou organizací či specializovaným řídicím výborem, by měly systematicky spolupracovat

při respektování svých rolí a povinností definovaných například prostřednictvím společných smluvních memorand. Zakládání takových týmů/útvárů umožňuje zvýšit informovanost mezi odborníky všech kategorií a může pomoci podchytit vyšší počet obchodovaných osob. Týmová práce umožňuje sdílet „břímě“ daného případu a dělit se o úkoly a informace. Kvůli minimalizaci rizik pro obchodovanou osobu by v ideálním případě měl každý člen týmu mít jen takové informace, jaké potřebuje ke své práci. Týmy by měly pokrývat přiměřenou oblast tak, aby byly pokryty i venkovské regiony.

Zvláštní pozornost je nutné věnovat obchodovaným dětem, proto by do podpůrného systému měli být začleněni poskytovatelé péče a psychologové specializující se na děti.

Všechny místní multidisciplinární podpůrné týmy by měly být propojeny s Národním referenčním mechanismem, aby mohly vhodně reagovat na potřeby klientů, a okamžitě je naplňovat.

➤ *Vzdělávání a supervize*

Kvůli zajištění kvality práce a ochraně před jejími možnými riziky potřebují odborníci, pomáhající obchodovaným osobám, důkladnou přípravu (poskytovanou specializovanými nezávislými organizacemi) a pravidelné odborné supervize/školení. Součástí vzdělávání by měla být mezikulturní vnímavost (*intercultural capacity*), jež umožňuje plně a správně porozumět obchodované osobě v souladu s jejím vlastním kulturním zázemím. Kromě toho je třeba pravidelně poskytovat informace o aktuálních změnách v legislativě. Povinností poskytovatelů služeb a orgánů zajišťujících vymáhání práva by mělo být zapojení do preventivních a školicích programů, nejlépe prostřednictvím mezisektorových školení společně pořádaných nevládními organizacemi a úředníky z různých ministerstev. Do vhodných vzdělávacích kursů by měli být zapojeni i zákonní zástupci obchodovaných dětí.

➤ *Práce s tlumočníky a kulturními zprostředkovateli*

Poskytovatelé pomoci by měli do své práce začlenit tlumočníky a kulturní zprostředkovatele. Kvůli bezpečnostním rizikům je nesmírně

důležité stanovit kritéria pro výběr kvalifikovaných a důvěryhodných tlumočnicků; ti by si při školení měli osvojit příslušnou terminologii a schopnost jednat s nezbytnou citlivostí. Přítomnost kulturních zprostředkovatelů – dle situace patřících ke stejné národnosti či etnické skupině jako obchodované osoby – je nezbytná pro získání jejich důvěry a rozvinutí vzájemného vztahu. Jelikož pracují s citlivou problematikou, tlumočníci i kulturní zprostředkovatelé by měli mít pravidelnou supervizi.

➤ *Sběr a analýza dat*

Všichni poskytovatelé služeb by měli uchovávat záznamy kvantitativních a kvalitativních dat o svých klientech. Tato data by měla být anonymní, a měla by se využívat při zpracovávání zpráv a výzkumů zaměřených na změny probíhající v oblasti obchodování s lidmi a následně i na plánování vhodných sociálních opatření ve prospěch obchodovaných osob.

➤ *Mezinárodní charakter*

Nedílnou součástí každého podpůrného systému by měly být mezinárodní výměny a spolupráce s poskytovateli služeb v jiných zemích původu, tranzitu a určení. Tento přístup otvírá prostor pro kolegiální podporu při pomoci obchodovaným osobám v hostitelské zemi i při zkoumání možností návratu; navíc představuje i významný zdroj přesunu inovačních přístupů a optimalizace užívaných standardů.

➤ *Kvalitativní standardy*

Poskytovatelé pomoci by měli vytvořit společné kvalitativní standardy, vycházející z měřitelných a jasných indikátorů.

Služby pro pomoc obchodovaným osobám a jejich podporu

Efektivní pomocný a podpůrný systém pro obchodované osoby by se měl opírat o soubor četných specializovaných služeb řízených multidisciplinárním týmem kvalifikovaných odborníků, kteří by nabízeli specializovaný program společně vytvořený obětí a poskytovatelem

pomoci, a také trvalé spojení s Národním referenčním mechanismem. Součástí takového systému by měly být tyto služby a aktivity:

▪ Mechanismy krizového zákroku

Nebyrokratické mechanismy krizového zákroku by měly fungovat ve dne v noci a po celý rok, a v naléhavých případech se okamžitě ujmout obchodovaných osob vyžadujících pomoc.

▪ Přístřeší

Poskytnutí bezpečného bydlení umožňuje obchodované osobě, aby se vzpamatovala, zamyslela se nad potřebnými rozhodnutími, pravidelně přijímala pomoc, plánovala svůj personalizovaný program a držela se ho. Je možné poskytovat různé typy ubytování, např. pro různé fáze personalizovaného programu dané osoby, jmenovitě: nouzový útulek při útěku, pečovatelský útulek, samostatný dům. Vedle komunitních útulků lze jako alternativní řešení vzít v úvahu umístování do rodin a nerezidenční programy.²⁹⁵ Za nejvhodnější bydlení pro obchodované děti je třeba pokládat pěstounské rodiny a ubytování s patřičnou pomocí dospělých; se staršími dětmi by se nemělo zacházet jako s faktickými dospělými, a neměly by být umístovány do ubytovacích středisek, kde se jim nedostane pomoci dospělých. V žádném případě nelze za možnosti vhodné pro děti ani pro dospělé pokládat nápravná zařízení či vazební věznice. Rozměr, kapacita a doba pobytu se u jednotlivých příbytků může lišit dle rozhodnutí dané organizace. Jejich prostředí by mělo být bezpečné a pozitivní. Všechny by měly poskytovat kulturně a nábožensky vyhovující stravování, ubytování a soubor činností, podporujících posílení a samostatnost klientů: doprovod k zdravotním a sociálním službám (na požádání), jazykovou výuku, společenské aktivity, bezplatné právní a psychologické poradenství, osobní vedení, přístup ke vzdělávání a profesnímu školení, umístování do zaměstnání, péči o děti. Pro zamezení rizika odhalení zločineckou

²⁹⁵ O této možnosti se předběžně uvažuje pro ty, kdo bydlí samostatně a bezpečně obvykle s „významnými druhými“, např. partnery, rodinnými příslušníky či přáteli. V tomto případě klientům pomáhá podpůrná organizace, jejíž pracovníci je pravidelně a často navštěvují. Tato alternativa pokládá síť osobních vztahů za základní podmínku sociální integrace daného muže či ženy v hostitelské zemi.

organizací a ohrožení bezpečnosti hostitelů a pracovního týmu je nezbytné, aby poloha všech typů ubytování zůstala utajená.

▪ **Sociální a zdravotní služby**

Obchodované osoby by měly mít nárok na všechny zdravotní a sociální služby poskytované státem. Lékařské testy a vyšetření by se měly provádět jen na žádost klienta, a v žádném případě by neměly být povinné. Ke službě může klienta doprovázet podpůrná organizace, a zpočátku posloužit jako zprostředkovatel mezi oběma stranami.

▪ **Sociální poradenství**

Cílem je posoudit postavení klienta; zvážit jeho možnosti; zjistit, zda je ochoten se zapojit do programu sociální ochrany, či se vrátit domů; vytvořit individualizovaný program; vyhodnotit možnost spolupráce s příslušnými úřady.

▪ **Psychologické poradenství**

Cílem je pomoci obchodované osobě překonat pocity strachu, hanby, dezorientace, a posílit její sebeúctu a sebedůvěru. Traumatizující zkušenosti, jimž byly obchodované osoby vystaveny, mohou představovat překážku, která jim znemožňuje rozeznat vlastní potřeby a svůj status, psychologické konzultace jim proto zásadně pomáhají v procesu vymezování sebe sama jakožto subjektu a držitele práv. Psychologické poradenství je možné poskytovat individuálně nebo formou skupinových sezení.

▪ **Bezplatné právní poradenství**

Cílem je poskytnout klientovi informace o jeho právech a zákonných možnostech. Daná organizace mu může pomoci vyhledat právníka a doprovázet ho k soudu. Je vhodné, aby jedním ze zaměstnanců organizace byl právník či právní poradce, který může mít na starosti všechny právní procedury (např. podání žádosti o dočasné povolení k pobytu, zrušení vyhošťovacího rozkazu, podání žádosti o opětovné shledání rodiny, právní zastoupení aj.) a vztahy se státním zastupitelstvím a orgány, zajišťujícími vymáhání práva.

▪ **Vzdělávání, profesní poradenství, školení a umístění v zaměstnání**

Prostřednictvím vlastního kvalifikovaného personálu či vnějších institucí by daná organizace měla klientům poskytovat různorodé možnosti vzdělávání a rozvoje profesních dovedností. To je důležitý krok nejen pro profesní, ale i pro sociální integraci klientů ve vlastní či hostitelské zemi. Dle potřeb klientů a místních možností lze poskytovat různé typy školení. Je klíčové rozvíjet dovednosti získané dříve a usilovat o zapojení klientů do stabilních sektorů trhu práce, což vyloučí nepříznivé pracovní podmínky, jež by mohly mít za následek další vykořisťování.

Služby a činnosti by měli poskytovat odborníci speciálně kvalifikovaní pro práci v oblasti sociální integrace a obchodování s lidmi, například psychologové, terénní pracovníci, sociální pracovníci, kulturní zprostředkovatelé, právní poradci. Tým by měl vytvořit a sdílet společnou strategii zaměřenou především na ochranu a posílení obchodovaných osob. U dětí je nutné vzít v úvahu jejich zvláštní postavení, potřebu speciálně kvalifikovaného personálu a nutnost delšího doprovázení.

Organizace by měla pracovnímu týmu poskytovat pravidelnou supervizi, v dané oblasti totiž existuje velmi vážné riziko tzv. „vyhoření“ osobnosti (*burn-out*), a proto je nezbytné poskytovat pracovníkům podporu, aby se zlepšila kvalita poskytovaných služeb a zamezilo se vysoké fluktuaci zaměstnanců.

Pomoc a prevence

Některé služby poskytované obchodovaným osobám jsou opatřeními podpůrnými i preventivními. Organizace poskytující tyto služby by měly být součástí místních systémů předávání do péče a pomoci i Národního referenčního mechanismu, aby mohly obchodované osoby rychle odkazovat na vhodné služby a sdílet informace o vývoji problematiky obchodování s lidmi.

▪ **Terénní práce**

Terénní práci (*outreach work*) by měl vykonávat tým specialistů, kteří navazují kontakty s cílovými skupinami přímo v místě jejich bydliště či na

pracovišti, a poskytují jim zdravotní, právní a sociální informace, tištěné materiály (v hlavních jazycích užívaných cílovými skupinami) a materiály zdravotní prevence. Mohou je též doprovázet ke zdravotním a sociálním službám. Takovýto přístup je nesmírně důležitý u lidí, kteří se často nacházejí v obtížném postavení nelegálních migrantů, a tedy z definice „neviditelných“ osob. Pro získání jejich důvěry a rozvinutí vzájemného vztahu je zásadní, aby v terénním týmu byli kulturní zprostředkovatelé (patřící ke stejné národnosti či etnické skupině jako cílová skupina). Terénní pracovníci by měli být v kontaktu i s majiteli klubů a nevěstinců a zaměstnavateli v dalších sektorech, ve kterých k obchodování dochází, zvyšovat jejich citlivost k problematice obchodování a podporovat přijetí kodexu jednání zaměřeného na boj proti obchodování s lidmi a vykořisťování.

▪ Centra typu drop-in

Tato centra jsou místem, kde dochází k prvnímu kontaktu obchodovaných osob, pracovníků a odborníků, kteří jim pomáhají. Zaměstnanci center poskytují uživatelům zdravotní, právní a sociální informace, tištěné materiály (v hlavních jazycích užívaných konečnými příjemci pomoci), a mohou obchodované osoby také doprovázet ke zdravotním a sociálním službám. I v tomto případě je zapojení kulturních zprostředkovatelů zásadně důležitě. Díky tomu, že zde dochází k přímému kontaktu s cílovou skupinou a neustálému mapování dané problematiky, může navíc tato činnost – spolu s terénní prací – poskytnout relevantní informace o charakteristických rysech a proměnách obchodování s lidmi a sociálního vyloučení. Tato data lze využít při plánování a realizaci inovačních modelů opatření.

▪ Horké linky

Bezplatné horké linky umožňují obchodovaným či potenciálně obchodovaným osobám najít užitečné informace a vyhledat pomoc; mohou též poskytovat informace sociálním pracovníkům, pracovníkům orgánů, zajišťujících vymáhání práva, a širší veřejnosti. Informace by měly být k dispozici v jednotlivých jazycích užívaných cílovou skupinou. Je vhodné zavést na celostátní úrovni bezplatné číslo složené z jedné centrály (ta funguje jako filtr pro volání) a několik místních odboček rozmístěných

v různých regionálních nebo interregionálních oblastech po celé zemi. Tato služba musí úzce spolupracovat s organizacemi, které na místní a celostátní úrovni poskytují obchodovaným osobám pečovatelské a podpůrné služby. Taková bezplatná linka pak může fungovat jako systém předávání do péče, a jakási celostátní „databáze zdrojů“ umožňující rychle reagovat na specifické potřeby (dostupné ubytování, pracovní umístění atd.). Její zřízení by výrazně napomohlo pravidelné výměně metod a postupů. Součástí personálu každé zřizované horké linky by měli být odborníci specializovaní na potřeby a práva obchodovaných dětí. Zřizování horkých linek na mezinárodní úrovni by představovalo také klíčový nástroj pro pomoc obchodovaným osobám a zvyšování informovanosti mezi potenciálními oběťmi obchodování.

▪ Informační materiály

Letáčky, brožury, videa, plakáty, billboardy, speciální informační materiály, rozhlasové a televizní reklamy jsou užitečné způsoby, jak oslovit obchodované či potenciálně obchodované osoby a poskytnout jim praktické rady a informace. Všechny tyto materiály by měly nést jasné poselství v hlavních jazycích užívaných cílovou skupinou, přizpůsobené kulturnímu kódu klientů.

Kvalita poskytovatelů služeb: indikátory

Součástí činnosti všech institucí, zapojených do boje proti obchodu s lidmi (nevládních, mezinárodních a mezivládních organizací, místních úřadů atd.), by mělo být monitorování a vyhodnocování služeb poskytovaných obchodovaným či potenciálně obchodovaným osobám. Jelikož tyto programy obvykle působí v rozličných oblastech (sociální, právní, psychologické, zdravotní, profesní, pracovní), a v různých fázích procesu obchodování (před ním, během něj i po něm), je nezbytné, aby se definovaly jasné cíle spjaté s konkrétními činnostmi. Jasné cíle slouží nejen jako indikátory při posuzování, ale jejich začlenění do činnosti také usnadňuje rozvoj a řízení opatření i referování o nich.²⁹⁶

²⁹⁶ Population Council/Frontiers Program, *Programy zaměřené proti obchodu s lidmi v jižní Asii: Vhodné aktivity, indikátory a metody vyhodnocování* [Anti-Trafficking Programs in South Asia: Appropriate Activities, Indicators and Evaluation Methodologies], Káthmádu, 2001.

Pro monitorování a vyhodnocování kvality dané služby je nezbytné stanovit soustavu indikátorů před její realizací, anebo přinejmenším v rané fázi její realizace. Lze vyjít například z typologií indikátorů navržených Evropskou komisí a následně je upravit pro oblast obchodování s lidmi:²⁹⁷

⇒ ***Výstupní indikátory:***

posuzují úspěšnost programu prostřednictvím vyhodnocování kvantifikovatelných dat (např. provedené činnosti, obslužené osoby, rozdané materiály, počet osob umístěných do zaměstnání atd.); výstupy mohou mít i podobu zařízení, prací a nemateriálních služeb (např. školení, poradenství, informování);

⇒ ***Vstupní indikátory:***

zahrnují lidské, finanční a materiální zdroje vyčleněné pro danou činnost či program (např. peníze utracené za vybavení pro terénní tým, či za nákup preventivních materiálů rozdáváných klientům, počet sociálních pracovníků zapojených do dané služby, pracovní hodiny vyčleněné pro psychologické poradenství atd.);

⇒ ***Procesní indikátory:***

v rámci aktivit a programů hodnotí kvalitu procesů (např. odpovídá načasování aktivity potřebám a postavení obchodovaných osob? Rozumí tyto osoby poskytovaným informacím a tomu, co se od nich žádá? Jsou krizové zákroky dostatečně rychlé a naplňují tak potřeby obchodovaných osob?);

⇒ ***Indikátory výsledků:***

měří přímý a bezprostřední účinek určité aktivity nebo programu na přímé příjemce pomoci (např.: zvýšené povědomí obchodovaných osob o jejich občanských a lidských právech, získání nových pracovních dovedností, samostatné vyhledání lokálních zdravotnických služeb, snížení počtu obchodovaných osob, počet osob těžících ze sociálního programu, atd.);

²⁹⁷ EC-DG XVI, *Nové programové období 2000-2006: Metodologický pracovní dokument 3 (Indikátory pro monitorování a vyhodnocování: Indikativní metodologie)* [The New Programming Period 2000-2006: Methodological Working Paper 3 (Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology)], květen 1999, s. 8.

⇒ **Indikátory dopadů:**

posuzují pozitivní a negativní výsledky aktivity nebo programu nad rámec bezprostředního účinku na přímé příjemce pomoci (např.: změna znalostí a postojů populace týkajících se komerčního sexuálního vykořisťování dětí atd.); jisté indikátory dopadů lze mezi přímými adresáty vyzorovat po několika měsících nebo z dlouhodobého hlediska.

*Hlavní všeobecné indikátory, které lze použít při posuzování kvality institucí poskytujících služby obchodovaným osobám, jsou.*²⁹⁸

⇒ **Relevance:**

posuzuje, nakolik poskytovaná služba odpovídá potřebám a prioritám obchodovaných osob (např. naplňují jejich potřeby poskytované právní informace? Jsou úřední hodiny center typu drop-in pro cílovou skupinu vhodné? Hovoří operátoři místní linky pro obchod s lidmi jazyky cílové skupiny?);

⇒ **Efektivita (efficiency):**

měří úspěšnost aktivit a jejich řízení srovnáním dosažených výstupů, výsledků a dopadů s využitými zdroji (např. odpovídala kvalifikace sociálních pracovníků specifickým potřebám cílové skupiny? Usnadnily dovednosti získané ve školeních přístup k trhu práce?);

⇒ **Účinnost (effectiveness):**

srovnává skutečné výstupy, výsledky a dopady s původně plánovanými (např. dokázal útulek pojmout skutečný počet lidí hledajících pomoc? Byl dostatek informačních materiálů distribuovaných terénním týmem pro celou cílovou skupinu?);

⇒ **Užitečnost:**

měří dopad dané aktivity na cílovou skupinu z hlediska jejich potřeb (např. kolik obchodovaných osob se zapojilo do programu sociální ochrany? Kolik bylo uděleno dočasné povolení k pobytu? Kolik si jich našlo práci?);

²⁹⁸ Tamtéž, s. 9.

⇒ **Udržitelnost:**

posuzuje, nakolik mohou změny přetrvat po ukončení aktivity (např. budou klienti vyhledávat sociální a zdravotní služby samostatně? Využijí klienti nabytých informací a sociálních a profesních dovedností k tomu, aby se vyhnuly nebezpečí, že se znovu stanou předmětem obchodování?)

Jsou-li potřeby, cíle, aktivity a jejich plánované výsledky v souladu, dokládá to vysokou úroveň služeb poskytovaných danou organizací. Tento soulad je nezbytný pro naplňování potřeb zvolené cílové skupiny, a tedy i pro zajištění krátkodobé i dlouhodobé úspěšnosti sociálního opatření.

Důvodová zpráva 12

Ochrana svědků a zacházení s obchodovanými osobami ze strany justice

Definice svědka/oběti vyžadující(ho) ochranu

Opatření, ochraňující obchodované osoby jakožto svědky a oběti v trestním řízení, se nemají omezovat pouze na ty, kdo u soudu svědčí či spolupracují s orgány zajišťujícími vymáhání práva. Mají se vztahovat na všechny obchodované osoby, jež jakožto oběti trestného činu budou i svědky trestného činu, mají je chránit a pomoci zmírnit dopad zločinu. Trauma zakoušené obětí trestného činu a riziko, jemuž je svědek trestného činu vystaven, se vyskytuje od jeho spáchání, až do doby po skončení soudního přelíčení. Spolupráce s orgány zajišťujícími vymáhání práva a svědčení u soudu mohou ze své podstaty zvýšit trauma i riziko a vyžadovat různá další opatření a ochranu.

Přístup k informacím a poradenství

Podstatná je průhlednost procedur a otevřenost informací. Obchodované osoby nejspíše byly častokrát podvedeny a zneužity. Je důležité jim poskytnout úplné a přesné informace, aby se mohly rozhodovat poučeně a začít zas získávat kontrolu nad svým životem. Poskytnutí přesných informací a podpory v raném stadiu usnadní vytváření kooperativních vztahů mezi obchodovanou osobou a pracovníky orgánů zajišťujících vymáhání práva i jiných institucí.

Obchodované osoby by měly získat přinejmenším:

➤ ***Okamžitý kontakt s podpůrnými organizacemi a informace o tom, jaké typy podpory od nich mohou očekávat***²⁹⁹

²⁹⁹ Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení stanoví, že státy mají poskytovat informace o typech služeb či organizací, na něž se oběti mohou obracet pro podporu – článek 4(1)(a), a typech podpory, které mohou získat – článek 4(1)(b).

To zahrnuje jejich nárok na nějakou formu povolení k pobytu i jiné formy podpory.³⁰⁰ Jakmile se zjistí, že daná osoba se stala předmětem obchodování, měla by ihned být spojena s nevládní organizací poskytující podporu.

➤ ***Přístup k bezplatné překladatelské a právníkové pomoci***³⁰¹

Státy by obchodovaným osobám měly poskytovat bezplatné právní zastoupení a překladatelské služby před trestním řízením proti pachateli, během něj, i v průběhu občanskoprávního řízení o odškodnění.

➤ ***Ustanovení týkající se nahlášení trestného činu***

Obchodované osoby by měly být informovány o ustanoveních, týkajících se nahlášení trestného činu a příslušných procedurách. Informace by měly být v jazyce, kterému rozumějí, a podpořené bezplatnou právní pomocí, aby chápaly právní důsledky svých kroků. Dle situace by měla být při informování poskytnuta i sociální či psychologická podpora.

➤ ***Rozhodnutí spolupracovat***

Obchodovaná osoba by měla dostat čas na rozmyšlení, zda chce spolupracovat s orgány zajišťujícími vymáhání práva předtím, než podstoupí výsledkům. Rozhodnutí spolupracovat je obtížné, a má pro obchodovanou osobu závažné následky, jimž je třeba plně porozumět a zvážit je. Obchodované osoby bývají traumatizované, a někdy jim určitou dobu trvá, než plně zváží své postavení. Byť by orgány zajišťující vymáhání práva potřebovaly informace ihned, aby mohly podezřelé zatknout a vzít do vazby, měly by počkat, až obchodovaná osoba bude schopna přijmout poučené rozhodnutí. Tím se snižuje riziko opětovné viktimizace obchodované osoby, a zvyšuje pravděpodobnost, že poskytnuté svědectví bude nakonec užitečnější.

K rozhodnutí spolupracovat s orgány zajišťujícími vymáhání práva by obchodovaná osoba měla dospět na neutrálním místě. Pomoc a rady jí

³⁰⁰ Viz Kapitola 5.4 a Důvodová zpráva 10.

³⁰¹ Rámcové rozhodnutí o postavení obětí, články 4(1) a 4(1)(f).

přítom může poskytovat přítel, nevládní organizace poskytující služby nebo někdo jiný. Je třeba poskytnout tyto informace:

- její role v trestním řízení, především její práva a povinnosti;³⁰²
- přesné posouzení rizik, jimž bude čelit, rozhodne-li se s úřady spolupracovat;
- přesné informace o tom, jakou míru a jaký typ ochrany může očekávat, a o důsledcích této ochrany;³⁰³
- možnost získat právní pomoc;³⁰⁴
- možnost získat odškodnění;³⁰⁵
- výsledek vyšetřování a propuštění či uvěznění pachatele;³⁰⁶
- dopad rozhodnutí spolupracovat, na její zákonná práva zůstat v dané zemi, a na jiné možnosti pobytu;
- ustanovení týkající se dobrovolné repatriace;
- ustanovení zaručující soukromí/pravděpodobnost vměšování médií;
- povinnosti dostavit se k soudu, svědčit atd.

Odmítnutí spolupráce by nemělo mít dopad na pomocná a ochranná opatření, nezbytná pro bezpečí a reintegraci obchodované osoby. Na rozhodnutí spolupracovat by neměla záviset především dosažitelnost opatření, jako jsou lhůta na rozmyšlenou, povolení k pobytu a podpůrné služby.

Pro spolupráci nezletilých budou zapotřebí zvláštní opatření. Státy mohou například pověřit zákonného zástupce, rodiče či jinou osobu, aby hájila nejlepší zájmy dítěte a poskytla za ně souhlas. To, nakolik bude dítě samo schopno poskytnout plný souhlas, bude záviset na celé řadě faktorů včetně jeho zralosti a věku. Přání dítěte je třeba brát v úvahu, kdykoli je to možné.

Dostupnost podpory nevládních organizací v průběhu procesu

V případech souvisejících s obchodem s lidmi by oběť trestného činu měla mít přístup k podpoře sociální organizace v průběhu vyšetřování,

³⁰² Tamtéž, článek 4(1)(d).

³⁰³ Tamtéž, článek 4(1)(e).

³⁰⁴ Tamtéž, článek 4(1)(f).

³⁰⁵ Tamtéž, článek 4(1)(g).

³⁰⁶ Tamtéž, článek 4(2).

výslechu i procesu. Pokud je zapotřebí ochránit společenský zájem nebo důležitý osobní zájem, je v těchto případech možné (dovoluje-li to daný právní řád) povolit účast na řízení sociálnímu pracovníkovi³⁰⁷. Zájmy dítěte by vždy měla zastupovat vhodná dospělá osoba.

Vyšetřování a výslech

Výslech³⁰⁸

Výsledky obchodovaných osob by měly splňovat tyto zásady:

- výsledky by měli provádět pracovníci, kteří absolvovali školení o obchodování s lidmi a posttraumatické stresové poruše, u dětí pak pracovníci vyškolení speciálně pro vyslýchání dětí;
- vyslýchající a tlumočnick by měli být stejného pohlaví jako obchodovaná osoba;
- výslech by se měl odehrávat v nekonfrontačním, neodsuzujícím a profesionálním prostředí;
- obchodovaná osoba by měla mít právo kdykoliv v průběhu výslechu odejít. Výslech by neměl být delší než dvě hodiny, a délku a četnost výslechů by měli posuzovat poradci, sociální pracovníci atd.
- při výslechu by obchodovaná osoba měla mít právo na přítomnost sociálního pracovníka, zaměstnance nevládní organizace, psychologa či jiné osoby. U výslechu dítěte by měl být rodič, zástupce či jiná vhodná dospělá osoba chránící jeho zájmy;
- technika výslechu a otázky by měly být nekonfrontační a neodsuzující;
- v případech zahrnujících sexuální vykořisťování je zapotřebí vyhnout se otázkám o sexuální minulosti obchodované osoby, pokud přímo nesouvisí s obviněními.³⁰⁹

³⁰⁷ Tamtéž, článek 13(1)(c).

³⁰⁸ Viz Mezinárodní centrum pro rozvoj migrační politiky (International Centre for Migration Policy Development, ICMPD), *Regionální standard pro policii bojující proti obchodu s lidmi v jihovýchodní Evropě* [Regional Standard for Anti Trafficking Police in South-Eastern Europe], Vídeň, 2003.

³⁰⁹ Rámcové rozhodnutí o postavení obětí, článek 3: „Každý členský stát podnikne příslušná opatření, aby jeho orgány kladly obětem jen takové otázky, které jsou nezbytné pro účely trestního řízení.“ Viz též poznámku pod čarou k ICMPD, *Školící manuál* [Training Manual], Vídeň, 2004, a Mezinárodní trestní tribunál (International Criminal Court, ICC), *Směrnice o sexuálních deliktech* [Guidelines on Sexual Offences], Haag, 2003.

Tělesné vyšetření

K tělesnému vyšetření obchodované osoby by mělo dojít jen tehdy, je-li to pro účely vyšetřování naprosto nezbytné. Měl by ho provádět vyškolený lékař stejného pohlaví. Pokud o to obchodovaná osoba požádá, měl by být přítomen poradce nebo jiná osoba. Výsledky lékařského vyšetření je možné použít pouze pro účely vyšetřování, pro žádné jiné účely. Obchodované osoby musí dát k vyšetření poučený souhlas. Nesouhlas by se neměl pokládat za odmítnutí spolupráce s úřady.

Zaznamenávání výsledku

V rámci některých jurisdikcí je možné zaznamenat výpověď na video a nahrávku využít v soudním řízení. Tam, kde taková možnost existuje, by volba videozáznamu měla být obchodované osobě nabídnuta, a měly by jí být vysvětleny jeho možnosti ve srovnání s přímým svědectvím. Je třeba jí také vysvětlit, že bude identifikována. Měly by existovat jasné postupy, jak videozáznam zabezpečit a omezit jeho oběh jen na osoby nezbytné pro vyšetřování. Musí existovat trestní postih za vydání nebo předvádění takového záznamu osobám, jež nemají zvláštní povolení.

Vyšetřování

Orgány zajišťující vymáhání práva by měly prozkoumat možnosti vyšetřovacích metod založených na zpravodajství, jako jsou pozorování, sledování peněz a účetních mechanismů, využití informátorů atd., aby přímé svědectví oběti nebylo zapotřebí.

Při vyšetřování je třeba věnovat velkou pozornost rizikům, jimž oběti čelí. Orgány zajišťující vymáhání práva by měly velmi dbát o to, aby šetření (např. ve městě, kde oběť bydlí, u přátel a kolegů oběti či u osob podezřelých z obchodování) nevedla k identifikaci a sociálnímu vyloučení oběti, jejích přátel či rodiny, ani je nevystavila rizikům.

Soukromí

Je třeba podniknout veškeré kroky nezbytné pro zajištění soukromí obchodované osoby. Jsou jimi:

- Média by měla mít zákaz publikovat údaje, které by mohly vést k identifikaci obchodované osoby, např. jméno, adresu či fotografii, pokud by jejich publikování mohlo obchodovanou osobu vystavit riziku či narušit její právo na soukromí dle článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Publikování by mělo být zakázáno u případů sexuálního vykořisťování. Je třeba regulovat i sdělování údajů médiím nejen v zemi určení, ale i v zemi původu obchodovaných osob. Sdělování takovýchto informací by mělo být zakázáno trestním právem v rámci urážky soudu či specifické legislativy. Zákazy by se měly vztahovat na celé období od počáteční identifikace obchodovaných osob (například během zásahů v nevěstincích), až po dobu po skončení soudního přelíčení.
- Sdílení informací: je třeba vytvořit přísná pravidla pro sběr, sdílení a rozšiřování osobních údajů obchodovaných osob.³¹⁰ Při sdílení informací je třeba mít na paměti dva body:
 - práva obchodovaných osob na soukromí;
 - bezpečnostní důsledky sdílení informací.

Dle článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech mají jedinci právo na ochranu svého soukromí. To se týká i obchodovaných osob jakožto obětí trestné činnosti; nemělo by se s nimi zacházet jako se zločinci kvůli jakékoliv záležitosti, k níž došlo v důsledku toho, že se staly předmětem obchodování. Při sdílení informací o obchodovaných osobách prostřednictvím mechanismů vymáhání práva, jako jsou Europol, Schengenský informační systém a další mechanismy, je třeba mít na paměti, že se tyto informace týkají obětí, nikoli pachatelů. Proto je zapotřebí u takových informací zaznamenaných v systémech uvádět, že se týkají obětí trestného činu. Je třeba dbát o to, aby tyto informace byly využívány jen k tomu účelu, za kterým byly sebrány, a ne k účelům jiným (např. bránění obchodovaným osobám v přechodu hranic).

³¹⁰ Viz Kapitola 3.8.

Posuzování rizik a bezpečnost

Nejpodstatnějším hlediskem a také úkolem orgánů zajišťujících vymáhání práva i dalších institucí je bezpečnost obchodované osoby a jejich blízkých přátel a příbuzných v cílové i původní zemi. Dle Evropské úmluvy o lidských právech (European Convention of Human Rights)³¹¹ a úmluv OSN³¹² jsou státy za jistých okolností povinny poskytnout ochranu osobám vystaveným riziku. Obchodovaná osoba je vystavena riziku již od prvního kontaktu s úřady. Již od prvního kontaktu je třeba opakovaně provádět posuzování rizik. Je třeba posuzovat i rizika pro blízké přátele a příbuzné; může být nezbytné podniknout kroky i na jejich ochranu. Poskytnutá ochrana by měla vycházet z posouzení rizik a z potřeby, ne z toho, zda osoba spolupracuje či svědčí. Je pravděpodobné (byť tomu tak není vždy), že svědčení riziko zvyšuje.

Při členění rizikům bývají neúčinnější praktická opatření. Plná ochrana svědků, zahrnující změnu identity a/nebo přesun do třetí země je nejen nákladná, ale bývá i méně účinná, a pro obchodovanou osobu je víc traumatizující. Mělo by se k ní sáhnout jen v krajním případě.

Při ochraně obchodované osoby je zapotřebí zvážit tyto body:

➤ *Bezpečné ubytování*

Nejvhodnějším poskytovatelem ubytování může být nevládní sektor. Orgány zajišťující vymáhání práva by s nevládním sektorem měly spolupracovat. Zajištění bezpečí však není možné pokládat za úkol nevládního sektoru. Bezpečnostními riziky pro obchodovanou osobu by se nemělo ospravedlňovat její držení ve vazbě.

³¹¹ Články 2 a 3 Evropské úmluvy o lidských právech: právo na život. Viz *Mastromatteo versus Itálie*, 24. října 2002, a *Osman versus Spojené království*, 28. října 1998.

³¹² Protokol OSN o obchodování s lidmi, článek 6, odst. 5; článek 25, odst. 1 UN-TOCC.

➤ *Praktická opatření*

Praktická opatření mohou být účinnými způsoby minimalizace rizik. V úvahu přicházejí například:

- zavedení poplašných zařízení;
- poskytnutí mobilního telefonu s bezprostředním přístupem k policejním číslům;
- policejní doprovod (v civilních šatech, je-li to nutné) na místo činu, k soudu atd.;
- oddělené vchody do soudní místnosti a do čekáren;
- výpověď prostřednictvím videa či za plentou.

➤ *Změna lokality a/nebo identity*

Lze zvážit přesun obchodované osoby do jiné lokality, než je ta, do níž či z níž byla obchodována, a/nebo změnu její identity. Může jít i o přesun do třetí země. Některé programy se při zajišťování bezpečnosti obchodovaných osob soustřeďují především na přesun do bezpečných třetích zemí. V praxi by se toho však mělo využívat až jako poslední možnosti, jen pokud nelze sáhnout k žádným jiným ochranným opatřením, a to po důkladné diskusi s obchodovanou osobou a s jejím plným svolením. Přesun do třetích zemí je problematický a bývají s ním spjata značná rizika, navíc zvyšuje trauma obchodovaných osob i riziko, že se znovu stanou předmětem obchodování. Při přesunu musí obchodovaná osoba přerušit styky se svými příbuznými a přáteli a svou podpůrnou sítí. Obchodovaná osoba nemusí ovládat jazyk třetí země, nemusí mít přístup na trhy práce, může postrádat potřebné dovednosti a nemusí mít přístup k podpůrným sociálním sítím.

Přesun, pokud k němu dojde, musí být kulturně a sociálně vhodný. Je zapotřebí poskytnout veškerá podpůrná opatření: jazykovou výuku, profesní školení, zaměstnání, ubytování, finanční pomoc a podpůrné sítě včetně kontaktu na příslušné místní nevládní poskytovatele služeb.

Přesun se navíc musí vztahovat i na rodinné příslušníky obchodované osoby. I jim je třeba poskytnout veškerá podpůrná opatření. V každém případě se však patrně vyskytnou problémy, protože je nerealistické

a nepravděpodobné očekávat, že obchodované osoby a jejich rodinní příslušníci zpřetrhají svazky se svými přáteli, příbuznými a komunitami.

Provedení úplné změny identity je ještě obtížnější, jelikož se obchodovaná osoba musí zcela odříznout od svých příbuzných, přátel, své komunity, svého předchozího života, a často i od své kultury. I tato možnost tedy připadá v úvahu jen v nejkrajnější situaci, po důkladné diskusi a zvážení všech možností a následků.

Soudní procedury

I zde jsou stejně důležitá praktická opatření, např. zajištění oddělených čekáren, či formálnější opatření, např. anonymita svědků. Je třeba co nejdříve poskytnout obchodované osobě jasné informace o tom, jakou ochranu a jaká opatření může očekávat, aby se minimalizovalo pokračující trauma.

Svědčení³¹³

Články 6(1) a 6(3)(d) Evropské úmluvy o lidských právech všeobecně stanoví, že soudní přelíčení má být veřejné a obžalovaný má mít možnost podrobit svědky osobnímu křížovému výslechu. Ochrana svědků si však může vyžádat výjimky, pokud tím nejsou dotčena práva obžalovaného.

V případě *Van Mechelen versus Nizozemsko*³¹⁴ a předchozím případě *Doorson versus Nizozemsko*³¹⁵ Evropský soud pro lidská práva rozhodl (ECHR), že anonymitu svědků lze povolit za výjimečných okolností, totiž pokud:

- a) existuje důvodná hrozba násilí;
- b) jsou svědkové vyslýcháni v přítomnosti právníka obžalovaného; a
- c) existují další (identifikující) důkazy, jež s těmito svědky nesouvisí.

Řád přelíčení by měl zajistit dodržování práva obžalovaného na spravedlivý soud. Je-li proto omezeno právo obžalovaného na křížový

³¹³ Pro zevrubnější rozbor viz ICMPD, *Návrh manuálu pro školení soudců a státních zástupců* [Draft Training Manual for Judges and Prosecutors], Vídeň, 2004.

³¹⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ECHR), 23. dubna 1997.

³¹⁵ Rozsudek ECHR, 26. března 1997.

výslech svědků, či je-li svědkovi poskytnuta anonymita, je třeba případné znevýhodnění obžalovaného vyvážit. Je třeba mít v patrnosti spravedlivost celého řízení dle článku 6.

Některé jurisdikce (například britská) dovolují svědčit za plentou či prostřednictvím videa, pokud je svědek ohrožen či vystaven riziku (jde-li například o dítě nebo v případě obvinění ze sexuálního deliktu). Jiné jurisdikce povolují pohovory zaznamenané na video jakožto hlavní výpověď, svědek se musí zúčastnit (například prostřednictvím videa) pouze křížového výslechu. Řády založené na dotazování (např. belgický) někdy povolují předběžný výslech svědka soudcem bez přítomnosti obžalovaného. Tento výslech je pak poskytnut obhajobě. V závislosti na daném řádu i a praxi se svědek někdy musí podrobit křížovému výslechu ze strany obhajoby v pozdější fázi přelíčení.

V nedávném případě *S. N. versus Švédsko*, 2. července 2002, Evropský soud pro lidská práva o případu sexuálního zneužívání desetiletého dítěte, kdy byly na video zaznamenány dvě výpovědi (jedna na žádost obhajoby), rozhodl takto: „Soud zvážil zvláštní rysy trestního řízení týkajícího se sexuálních deliktů. Takové řízení bývá pokládáno za velmi nepřijemnou zkušenost pro oběť, zejména pokud je proti své vůli konfrontována s obžalovaným. V případech týkajících se nezletilých to platí ještě výrazněji. Při posuzování toho, zda byl obžalovaný v takovém řízení souzen spravedlivě, je třeba vzít v úvahu právo údajné oběti na respektování soukromí. Soud proto souhlasí s tím, že v trestním řízení týkajícím se sexuálního zneužívání je možné podniknout jisté kroky na ochranu oběti, pokud lze tyto kroky sladit s přiměřeným a účinným výkonem práv obžalovaného.“

Pro obchodovanou osobu může být strach z konfrontace s pachatelem u soudu významný. Výzkumy dokládají, že poté, co se obchodovaná osoba pachatelům vymaní, je pro ni konfrontace s pachatelem u soudu to nejtěžší.³¹⁶ Opatření snižující trauma z přímé konfrontace jsou důležitá. Dle situace je možné zvážit i ochranu svědka před odvetou prostřednictvím anonymity, ačkoliv při osobní povaze mnoha případů obchodování je pravděpodobné, že obžalovaný rozpozná identitu svědka z obsahu

³¹⁶ Anti-Slavery International, *Obchodování s lidmi a lidská práva: Nový pohled na ochranu obětí* [Human Traffic, Human Rights: Redefining Victim Protection], Pearson, E., Londýn, 2002.

výpovědi, takže anonymita svědka je nedosažitelná. U všech procedur je třeba hned na počátku objasnit, jakou ochranu lze poskytnout, aby si obchodovaná osoba plně uvědomila, čemu bude čelit, rozhodne-li se svědčit.

Státy by měly prozkoumat možná opatření chránící obchodovanou osobu, jež svědčí u soudu, a přitom být v souladu s právy obžalovaného. Dle právního řádu a povah rizika pro obchodovanou osobu jimi mohou být:

- hlavní výpověď ve formě předem natočeného videozáznamu či písemného vyjádření;
- výpověď přes video;
- křížový výslech obchodované osoby dotazovacím soudcem či právníkem, kterého určí soud, v nepřítomnosti buď obžalovaného, nebo obhájce;
- utajení totožnosti svědka před obžalovaným.

Státy by se měly držet jasných procedur, a měly by obchodovanou osobu, jež se rozhodne svědčit, informovat o tom, jakou jí poskytnou ochranu.

Důkazy o dřívějším sexuálním či nemravném chování

U sexuálních deliktů může obhajoba chtít předložit důkazy týkající se dřívějšího sexuálního chování obchodované osoby ve snaze ukázat, že nedošlo k vykořisťování, či zpochybnit bezúhonnost svědka.

Možný model řešení tohoto problému představuje oddíl 7 nařízení č. 2001/4 Prozatímní správní mise OSN v Kosovu (UN Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK),³¹⁷ který explicitně stanoví, že bez svolení předsedy poroty není osobě obžalované z obchodování s lidmi dovoleno „předkládat důkazy o údajném charakteru či minulosti údajné oběti.“ Obžalovaný může předsedu poroty požádat o povolení takové důkazy předložit. Předseda pak provede výslech obžalovaného a obžaloby týkající se této otázky s vyloučením veřejnosti. Předložení takových důkazů však bude povoleno jen v případě, že předseda usoudí, že důkazy jsou

³¹⁷ Nařízení UNMIK č. 2001/4 z 12. ledna 2001 o zákazu obchodování s lidmi v Kosovu (<http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg04-01.html>).

natolik relevantní, a jejich nezvážení by obžalovaného natolik poškodilo, že by to mělo za následek justiční omyl v neprospěch obžalovaného. V takových případech předseda stanoví rozsah, v němž je možné takové důkazy či otázky předložit.

Praktická opatření

Pokud se má k soudu jako svědek dostavit obchodovaná osoba, její přátelé nebo příbuzní, je důležitá praktická ochrana. V úvahu připadají tato opatření:

- bezpečný doprovod do soudní budovy a z ní;
- oddělené čekárny, jídelny a toalety;
- pevná hodina výslechu s co nejkratší čekací dobou;
- jasné vysvětlení soudních procedur, v případě nutnosti i předchozí návštěva soudních prostor;
- v souladu s vnitrostátním právem použití plenty, vyklizení veřejné galérie, vykázní médií;
- přítomnost pomocníka či poradce, dovoluje-li to vnitrostátní právo.

Právo oběti na účast a na slyšení

Úmluva OSN o boji proti mezinárodnímu organizovanému zločinu i protokol OSN o obchodování s lidmi stanoví, že pro příslušné případy mají státy v souladu se svými zákony přijmout opatření umožňující obětem, aby mohly vyjádřit své názory a potřeby. Pro některé oběti je účast na trestněprávním řízení důležitou součástí rehabilitace, jelikož vidí, že ti, kdo se proti nim provinili, byli postaveni před soud. Státy by toto měly umožnit. Je-li využito videozáznamu výpovědi či jiných vyšetřovacích metod, a vrátí-li se brzy poté obchodovaná osoba do země původu, bývá pak mnohdy obtížné zajistit její návrat a plnou účast na přelíčení (pokud si to přeje).

Státy mohou obětem umožnit, aby vyjádřily své názory i tak, že je zahrnou jakožto stranu do trestního řízení (v jurisdikcích, které to dovolují), anebo prostřednictvím prohlášení o dopadu na oběť (*victim impact statement*).

Školení

Všem, kdo přicházejí do styku s obchodovanými osobami (především pracovníkům orgánů zajišťujících vymáhání práva, imigračním úředníkům, právníkům, státním zástupcům, soudcům a soudnímu personálu), musí státy poskytovat školení o zvláštních právech a potřebách obchodovaných osob.³¹⁸

³¹⁸ Viz Kapitola 4.5 a Důvodová zpráva 8.

Důvodová zpráva 13

Návrat a sociální integrace

Proč jsou zapotřebí programy návratu a sociální pomoci?

Obchodování s lidmi nekončí návratem obchodovaných osob domů, a pouhý návrat domů samotný nevyřeší problémy, jimž obchodované osoby čelí. Naopak, v zemích původu bývá mnohem méně možností oběti chránit než v západoevropských zemích. Zločinecká síť, která s nimi obchodovala, bývá v jejich zemi původu stále aktivní. V mnoha zemích původu navíc zákonnost funguje jen do určité míry. Korupce a zapletení úřadů do obchodu s lidmi může představovat závažný problém. Vedle problému bezpečnosti a nedostatečné ochrany mohou oběti při návratu čelit celé řadě dalších obtíží. Zejména v případě, že se staly předmětem obchodování za účelem prostituce, mohou být vystaveny stigmatizaci, diskriminaci a odmítnutí vlastními rodinami i sociálnímu vyloučení, jakmile se o tom jejich komunita dozví. Tato rizika se zřejmě zvyšují, pokud v zemi, do které byly prodány, svědčily, a/nebo se rozhodnou (či musí) učinit tak po návratu domů. Změna lokality mnohdy nepřípadá v úvahu, jelikož mnoho zemí původu nemá systém sociálního zabezpečení, takže obchodované osoby jsou zcela závislé na svých rodinách, které jim poskytují ubytování, živobytí a možnost najít práci. V řadě zemí si navíc občané nemohou svobodně zvolit bydliště. Vzhledem k těmto problémům mají obchodované osoby často legitimní zájem na tom, aby mlčely, a své zkušenosti před okolím utajily. Při žádání o ochranu a pomoc to samozřejmě představuje překážku. Obchodované osoby samy navíc mohou čelit riziku stíhání, např. kvůli nelegálnímu opuštění země, užívání zfalšovaných osobních dokladů a/nebo práci v oblasti prostituce.

Všechny obchodované osoby, bez ohledu na to, do kterého odvětví byly prodány, mají problém s hledáním vhodného zaměstnání. Právě z tohoto důvodu se mnohdy rozhodly migrovat do jiné země ve snaze najít si práci jinde a zlepšit své vyhlídky. Tento problém mnohdy ztěžuje fakt, že ony samy nebo jejich rodiny ještě dluží peníze původním náborářům a musí pod hrozbou trestů dluhy splatit. To znamená, že obchodované osoby, které se navrátí domů, se mnohdy ocitnou v ještě horších podmínkách, než byly ty původní, a jako jediná dostupná alternativa jim pak hrozí, že se znovu

stanou předmětem obchodování. Jejich ohroženost zneužíváním může být zvýšena i traumatem v důsledku obchodování, charakterizovaným absencí víry v budoucnost, neschopností navazovat vztahy založené na důvěře, a omezenou schopností posuzovat rizika. Kromě toho mnohé obchodované osoby již nedisponují svými osobními doklady, protože jim je obchodníci zabavili, anebo cestovaly na falešné doklady.

Přesto se velký počet obětí vrátit chce. Jiné se vrátit musejí, protože nemají nárok na dočasné povolení k pobytu, nebo jim dočasné povolení k pobytu vypršelo a nemají nárok na trvalé či na azyl.

Mnoho zemí původu má zároveň problém s poskytováním patřičné podpory a pomoci obětem obchodování. Mnohdy neexistují specializované struktury podporované vládou, služby odpovídající specifickým potřebám obětí a fungující rámce sociální pomoci obchodovaným osobám. Většina podpůrných opatření v zemích určení i původu je krátkodobá a neposkytuje udržitelné sociální a ekonomické alternativy.

Aby se zamezilo opětovné viktimizaci obchodovaných osob a opětovnému obchodování, a aby se zajistila ochrana jejich bezpečnosti, je nezbytné zavést vhodné procedury návratu, pokud možno na základě dobrovolnosti, a programy sociální pomoci. Tyto programy by nabízely dlouhodobou pomoc a umožňovaly obchodovaným osobám, aby znovu získaly kontrolu nad svými životy a začaly žít samostatně. Takové programy by měly započít v zemi, do níž byla daná osoba prodána, a pokračovat poté, co se vrátila do své země. K tomu je zapotřebí úzké spolupráce mezi nevládními organizacemi v zemích určení, tranzitu a původu. Měly by být přístupné nezávisle na schopnosti a ochotě obchodované osoby spolupracovat jako svědek. Aby se zamezilo stigmatizaci obchodovaných osob, měly by programy návratu být pojmány jako remigrační programy.

Takové programy by měly v lidskoprávním rámci usilovat o dlouhodobé zotavení (*recovery*), posílení (*empowerment*) a sociální integraci (*social inclusion*)³¹⁹ obchodovaných osob. Posílení lze popsat jako proces, který jedinci umožňuje, aby se postupně naučil osamostatnit se, přijímat vlastní rozhodnutí a mít kontrolu nad svým životem. Předpokládá zapojení a aktivní spoluúčast obchodovaných osob, a nezachází s nimi jako s pasivními oběťmi.³²⁰ Základními prvky jsou vytváření podmínek vedoucích k ekonomické a duševní samostatnosti, pracovních příležitostí včetně přístupu k informacím, vzdělávání a školení, poskytování služeb pro tělesné i duševní zdraví a aktivní spoluúčast obchodované osoby samotné.

Procedury návratu

Procedury návratu by měly zahrnovat přinejmenším tyto složky:

- žádá-li obchodovaná osoba o návrat, měla by být repatriována bez nepatřičného nebo přemrštěného prodlení;³²¹
- je třeba dbát především o bezpečnost obchodované osoby;³²² žádná prokazatelně obchodovaná osoba nesmí být deportována proti své vůli, dokud nebylo provedeno řádné posouzení rizik za účelem zajištění jejího bezpečí. Takové posouzení rizik musí vzít v úvahu fyzické bezpečí oběti i možnosti její sociální integrace v zemi původu;³²³
- náklady na návrat by měl uhradit ten členský stát EU, v němž byla oběť vykořisťována, pokud dohody mezi zeměmi určení a původu nestanoví jinak;

³¹⁹ Definované jako proces, „který těm, kdo jsou vystaveni riziku chudoby a sociálního vyloučení, zprostředkovává možnosti a zdroje nezbytné k tomu, aby se plně podíleli na hospodářském, společenském a kulturním životě a požívali takové životní úroveň a blaha, jaké jsou ve společnosti, v níž žijí, pokládány za normální. Zprostředkovává jim širší účast na přijímání rozhodnutí, která mají dopad na jejich životy, a přístup k jejich základním právům,“ převzato ze Společné zprávy Komise a Rady o sociální integraci (2003) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-ncl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf).

³²⁰ Definice z GAATW, „Proces zotavení z obchodování s lidmi“ [The process of recovery from trafficking], v *Alliance News*, číslo 19-20, červenec/prosinec 2003, Bangkok, 2003.

³²¹ OBSE, Akční plán V.7.1.

³²² Rozhodnutí Ministerské rady OBSE č. 1, odst. 1; protokol OSN o obchodování s lidmi čl. 8.2.

³²³ Viz odst. 5.3

- informování o právu oběti na přístup k diplomatickým a konzulárním zástupcům státu, jehož je občanem. Pokud si to daná osoba vyžádá, je třeba jí při kontaktování konzulátu či ambasády poskytnout pomoc;³²⁴
- informování o pomoci dostupné v zemi původu oběti. Rozhodnutí, zda takových služeb využít či nikoliv, však musí být na obchodované osobě; pokud se rozhodne dostupných podpůrných služeb v zemi původu využít, musí být příslušná organizace informována včas a řádně;
- vystavení řádných osobních dokladů.³²⁵ Za tímto účelem je vhodné uzavřít dohody o spolupráci mezi zeměmi určení a původu. Země původu je třeba vést k tomu, aby na svých ambasádách a konzulátech určily kontaktní osoby a zajistily jejich řádné proškolení;³²⁶
- v žádných osobních dokladech by neměla být zmínka o tom, že se daná osoba stala obětí obchodování;
- úřadům v zemi původu by neměly být poskytovány žádné důvěrné informace o obchodované osobě bez jejího svolení;³²⁷
- během procesu návratu je třeba zajistit základní nezbytnosti, jako jsou ošacení a strava.

Programy návratu a sociální pomoci

V zemích původu je třeba v úzké spolupráci s nevládními organizacemi zavádět programy poskytující navrátilivším se obchodovaným osobám bezprostřední i dlouhodobou pomoc zajišťující jejich blaho, usnadňující jejich sociální integraci, bránící jejich opětovné viktimizaci a snižující nebezpečí, že se znovu stanou předmětem obchodování.

Během návratu a po něm by obchodovaná osoba měla mít vhodný doprovod, a mělo by být účinně monitorováno její blaho. U obchodovaných osob mladších 18 let je před návratem nutné navázat kontakt mezi dítětem a jeho rodinou a navrhnout jim programy sociální pomoci. Dětské oběti obchodování by nikdy neměly být nuceně vráceny do země původu, pokud

³²⁴ Vysoký komisař OSN pro lidská práva (UNHCHR), *Doporučené zásady a směrnice pro lidská práva a obchodování s lidmi* [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking], New York a Ženeva, 2002, směrnice č. 6.3.

³²⁵ Bruselská deklarace, bod 15; Rozhodnutí Ministerské rady OBSE č. 1, odst. 1, Akční plán OBSE V.5.

³²⁶ UNHCHR, cit. d., směrnice č. 6.3 (viz poznámka 4); protokol OSN o obchodování s lidmi, čl. 8.4.

³²⁷ Názory členů Expertní skupiny na tuto otázku se různí.

nebylo možné nalézt jejich rodinu, rodina s návratem dítěte nesouhlasí, nebo mu není schopna poskytnout bezprostřední a dlouhodobou péči. O svěřeni jiným pečovatelům než rodině je možné uvažovat pouze v případě, že s tím dítě souhlasí.

Aby nevládní organizace mohly navrátilivším se obchodovaným osobám poskytovat patřičnou pomoc a podporu, musí být adekvátně financovány. Je zapotřebí podporovat a usnadňovat spolupráci mezi nevládními organizacemi a jinými institucemi občanské společnosti v zemích původu, tranzitu a určení.³²⁸ Rozvoj programů sociální pomoci by měl být nedílnou součástí rozvíjení spolupráce.³²⁹

Programy návratu a sociální pomoci pro obchodované osoby by se měly opírat o tyto zásady:

- dobrovolnost; o tom, zda příslušných služeb využije, rozhoduje obchodovaná osoba sama;
- ochrana soukromí a bezpečí;³³⁰ žádné osobní údaje o obchodované osobě, např. jméno, adresa a zdravotní stav, nebudou zveřejněny či předány třetím stranám (a to ani orgánům zajišťujícím vymáhání práva) bez jejího svolení;
- ochrana důvěrnosti vztahu mezi poskytovatelem služeb a obchodovanou osobou;
- svoboda pohybu:³³¹ obchodovaná osoba nesmí být za žádných okolností zadržována, vězněna či jinak omezována ve své svobodě pohybu;
- je třeba věnovat pozornost především potřebám, názorům a problémům obchodované osoby;
- vyloučení stigmatizace: programy musí mít takovou podobu, aby obchodované osoby nestigmatizovaly. Nejvhodnější je, když tvoří součást všeobecných programů pro navrátilce;
- s obchodovanými osobami je nutné zacházet s úctou, bez odsudků, moralizování a povýšenosti;
- programy by měly usilovat o sociální integraci a posílení obchodované osoby³³², definované jako proces, který jedinci umožňuje, aby se

³²⁸ Bruselská deklarace, bod 15; UNHCHR, cit. d., směrnice č. 11, 12 (viz poznámka 4).

³²⁹ Haagská deklarace, III, 3.4.

³³⁰ Haagská deklarace, III, 3.4.

³³¹ UNHCHR, cit. d., směrnice č. 1.5 (viz poznámka 4).

postupně naučil osamostatnit se, přijímat vlastní rozhodnutí a získat kontrolu nad svým životem;

- nezávislost organizace poskytující služby;
- rozlišování mezi dospělými a dětmi: je stejně nevhodné zacházet s dítětem jako s dospělým, a s dospělým jako s dítětem;
- pro děti je třeba vytvořit speciální postupy a programy, aby měly zajištěnu patřičnou fyzickou, psychologickou, právní, vzdělávací, ubytovací a zdravotní pomoc.³³³

Součástí takovýchto programů by mělo být:

- vyhodnocování potřeb, aby vznikl program, který odpovídá osobním potřebám i postavení obchodované osoby a dostatečně chrání její bezpečí
- legalizace dokumentů dané osoby; to se týká státních osobních dokladů, státních čísel pojištění, zdravotních karet a dalších nezbytných dokumentů;
- vhodné ubytování včetně bezpečných útulků a přístupu k samostatnému bydlení;
- zdravotní péče, psychologická pomoc, bezplatné právní poradenství, a v případě nutnosti i sociální a ekonomické výhody;³³⁴
- poradenství a pomoc při hledání možností udržitelného zaměstnání včetně přístupu ke vzdělání a profesnímu školení s cílem pomoci obchodované osobě dosáhnout ekonomické nezávislosti;³³⁵
- na požádání kontakty s příbuznými obchodované osoby, jež mají zvýšit jejich citlivost a věst je k tomu, aby obchodovanou osobu přijaly;
- vedení obětí k samostatnosti.

Posuzování rizik

Před návratem či deportací obchodovaných osob včetně dětí je třeba provést posouzení rizik. Účelem posouzení rizik je aktivně vyšetřit, zda obchodovaná osoba čelí či nečelí riziku odplaty, např. proto, že zločinecká

³³² Bruselská deklarace, bod 15.

³³³ UNHCHR, op. cit., směrnice č. 8.7 (viz poznámka 4); protokol OSN o obchodování s lidmi, čl. 6.4.

³³⁴ OBSE, Akční plán V.7.3; UNHCHR, cit. d., směrnice č. 6.8 (viz poznámka 4).

³³⁵ Bruselská deklarace, bod 15; UNHCHR, cit. d., směrnice 6.8 (viz poznámka 4).

sít' (nebo její členové) v zemi původu nadále působí, zda rodinní příslušníci byli v domovské zemi vystaveni výhrůžkám, zda úřady v domovské zemi jsou obchodované osobě schopny a ochotny poskytnout ochranu před zastrašováním ze strany pachatelů, zda obchodované osobě hrozí ze strany úřadů v domovské zemi stíhání za delikty vyplývající z jejího statutu, a zda je dostupná adekvátní a důvěrná pomoc. V případě potřeby je do posuzování rizik třeba začlenit i informace z trestního řízení. Do tohoto procesu by měly být aktivně zapojeny nevládní organizace a další instituce poskytující obětem pomoc, jelikož ony nejspíše budou mít relevantní informace. Měly by mít právo poskytovat informace o zmíněných aspektech, a ty je potom zapotřebí náležitě vzít v úvahu při rozhodování o návratu obchodované osoby. Kromě toho je třeba respektovat právo obchodované osoby na soukromí, což znamená, že žádné informace o ní nesmějí být bez jejího svolení předány třetím stranám.

Při posuzování rizik je nutné vzít v úvahu následující faktory za účelem posouzení bezpečnosti dané osoby a vyhlídek na její sociální a profesní začlenění po návratu i rizika, že se opětně stane předmětem obchodování:

➤ **Riziko odplaty:**

- zkontaktovali rodinné příslušníky, přátele či společníky v zemi původu pachatelé (či jejich společníci), vyhrožovali jim;
- byla sama obchodovaná osoba během svého pobytu v zemi určení či během soudního řízení vystavena výhrůžkám;
- znají pachatelé (či jejich společníci) místo pobytu obchodované osoby a/nebo její rodiny;
- byl nebo je pachatel součástí sociálního okruhu obchodované osoby v zemi původu;
- jsou úřady v zemi původu schopny či ochotny chránit obchodovanou osobu a její rodinu a přátele před odvetou ze strany pachatelů;
- poskytuje místní policie na požádání příslušnou ochranu;
- existuje popřípadě fungující program ochrany svědků;
- je v zemi původu závažným problémem korupce;
- má obchodovaná osoba a/nebo její rodina nesplacené dluhy k obchodníkům s lidmi či třetím stranám, které mají obchodníkům/náborářům platit.

➤ **Riziko obtěžování, zatčení, zadržení či stíhání ze strany úřadů:**

- je obchodovaná osoba vystavena riziku zatčení, zadržení či stíhání ze strany úřadů v zemi původu za delikty spjaté s jejím postavením oběti obchodování; například prostituce, užívání či vlastnění falešných dokladů či nelegální opuštění země;
- v případě obchodování do sexuálního průmyslu: právní a sociální politika pro oblast prostituce a rozsah sociálního vyloučení, stigmatizace a marginalizace prostitutek.

➤ **Společenské postavení obchodované osoby a riziko sociálního vyloučení³³⁶:**

- je postavení obchodované osoby známo jejímu sociálnímu okolí;
- bude obchodovaná osoba moci o svých zážitcích hovořit se svými rodinnými příslušníky a přáteli;
- přijme a podpoří obchodovanou osobu její sociální okolí; rodina, přátelé a komunita, v níž obchodovaná osoba před odjezdem žila;
- do jaké míry závisí přežití obchodované osoby na podpoře a přijetí ze strany její rodiny;
- existuje systém sociálního zabezpečení, který zajistí naplnění základních potřeb obchodované osoby, nezbytných pro přežití, jako jsou ubytování, lékařská péče a obživa;
- u obchodování do sexuálního průmyslu: jaký je obecný postoj k prostituci včetně rizika marginalizace, stigmatizace či izolace;
- má obchodovaná osoba (skutečnou) možnost přestěhovat se do jiného města a najít si tam bydlení a zaměstnání.

➤ **Dostupnost pomoci, vzdělání a udržitelného způsobu obživy:**

- má obchodovaná osoba přístup ke službám poskytujícím okamžitou a dlouhodobou pomoc, například bezpečné ubytování, lékařská, právní a psychologická pomoc;

³³⁶ To je definováno jako proces, „který vytěšňuje jisté jedince na okraj společnosti a zamezuje jejich plné spoluúčasti kvůli jejich chudobě, deficitu základních dovedností a příležitosti k celoživotnímu vzdělávání či v důsledku diskriminace. To je vzdaluje od možností zaměstnání, výdělku a vzdělání, i od společenských a komunitních sítí a aktivit. Mají špatný přístup k mocenským a rozhodovacím orgánům, často si proto připadají bezmocní a neschopní získat kontrolu nad rozhodnutími, která ovlivňují jejich každodenní životy,“ převzato ze Společné zprávy Komise a Rady o sociální integraci (2003)(srv. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/socincl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf).

- má obchodovaná osoba přístup ke vzdělání a k reálnému a udržitelnému zaměstnání;
- existuje možnost dlouhodobé ekonomické nezávislosti?

Pokud má obchodovaná osoba děti:

- jaké bude postavení jejího dítěte či dětí;
- budou mít děti možnost chodit do školy a přístup k lékařské, sociální a další nezbytné péči a ochraně.

Obchodovaná osoba nesmí být v žádném případě vrácena do domovské země, pokud se lze domnívat, že existuje závažné riziko ohrožení jejího života, anebo že může být při návratu vystavena nelidskému či ponižujícímu jednání (zásada nevydání, tzv. *non-refoulement*³³⁷).

Koncepty užívané v souvislosti s návratem a reintegrací

V souvislosti s pomocí při návratu obchodovaných osob se užívá celé řady různých termínů, např. repatriace, rehabilitace, reintegrace, integrace, zotavení (*recovery*), sociální integrace/začlenění (*social inclusion*).³³⁸ Tyto termíny ovšem nejsou neutrální a odrážejí fundamentální hodnoty a postoje k obchodovaným osobám. Volba náležitých výrazů proto může omezit stigmatizaci a napomoci posílení obchodovaných osob. Kupříkladu výrazu rehabilitace se často používá u obchodování za účelem prostituce. Jelikož toto slovo se častěji používá ve vztahu k pachatelům, naznačuje, že s pověstí dané osoby je cosi zásadně v nepořádku, a že je třeba ji napravit, že je třeba vyvinout vědomé úsilí, aby se změnila její mentalita či negativní vzorce chování. Navíc obchodovanou osobu zpředměťuje, jelikož člověk může být pouze rehabilitován, avšak nemůže se „rehabilitovat“ sám od sebe. Vhodnějším výrazem by proto byla integrace (v zemi určení) a reintegrace (v zemi původu) obchodované osoby. V této zprávě se používá výraz sociální integrace/začlenění (*social inclusion*), který adekvátněji postihuje aktivní a dvoustrannou povahu daného procesu jakožto interakce mezi osobou a jejím okolím, a má i konotace „přináležitosti a angažovanosti“. Při volbě výrazů se vychází z určitých zásad práce

³³⁷ Jak ji vymezuje např. čl. 19 Charty základních práv Evropské unie, čl. 7 Mezinárodní úmluvy o občanských a politických právech a čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech.

³³⁸ Pro zevrubnější rozbor konceptů viz GAATW, „Proces zotavení z obchodování s lidmi,“ cit. d.

v lidskoprávním rámci, jako jsou sebeurčení, autonomie a posílení (*empowerment*).

Důvodová zpráva 14

Protikorupční strategie

Fenomén korupce

Rozdílná hlediska, rozdílné definice

Fenomén korupce lze pojímat různě. V závislosti na přístupu (trestněprávní, sociální, trestní či ekonomický) je možné některé projevy tohoto fenoménu shrnout do konceptu *korupce*.

Z trestněprávního hlediska se korupce omezuje na penalizaci. Z tohoto hlediska je možné o korupci hovořit jen v případě, že všechny prvky trestného činu jsou známé a dokazatelné.

Tím se však fenomén korupce příliš zužuje, čímž se vytrácí možnost celistvého přístupu k tomuto problému i jeho řešení. Trestní právo představuje pouze jeden z mnoha nástrojů reagujících na výskyt společensky nežádoucích jevů a slouží koneckonců jen jako poslední řešení.

Ze sociologického a kriminologického hlediska bývá korupce definována jako deviace či zneužívání moci. Dochází k němu v případě, že státní úředník nebo zaměstnanec organizace slouží cílům či zájmům, jež odporují zákonu. Jelikož státní úřady bývají korupcí postiženy velmi často, obvykle se o ní hovoří jen v souvislosti s nimi. Je však zřejmé, že korupcí může být postižena i soukromá organizace, příkladem může být infiltrace kriminálních struktur do nevládních organizací pečujících o oběti obchodování s lidmi.

Výhodou takového přístupu je, že omezuje debatu o morálce na minimum. Všeobecně se uznává, že pokud někdo pracuje v organizaci, ať už soukromé nebo státní, a má v rámci této organizace jistou rozhodovací pravomoc, tato pravomoc vždy souvisí s cíli a zásadami správného profesionálního jednání. Pokud jsou tyto zásady při výkonu pravomoci opomíjeny na úkor jiných zájmů, jedná se z definice o jednání odchylovající

se od normy. Vymezíme-li korupci jako deviaci normálního výkonu moci, spadá pod tuto definici celá řada úkonů.

Korupci je nutné vnímat jako proces, který se mnohdy započíná výskytem deviovaného či eticky nepřijatelného jednání (znejasnění normy).

Pokud příslušné orgány na takové jednání patřičně nezareagují, připravují tím cestu ke druhé fázi procesu, ke korupčnímu jednání. V této fázi se objevuje většina prvků korupce dle právní definice, chybí však konkrétní důkazy. Poslední fází celého procesu korupce je situace, kdy lze všechny prvky trestněprávní definice nalézt i dokázat.

Příčiny na různých úrovních

Jelikož korupce je komplexním jevem vyskytujícím se v různých podobách, lze i její příčiny vysledovat na různých úrovních.

Příčiny na makroúrovni

Jedinci nevyhnutelně podléhají vlivům celkového společenského prostředí, v němž pracují a žijí. Na této úrovni bezpochyby hrají značnou roli některé ekonomické faktory, například všeobecná ekonomická globalizace či silnější zasahování státu do uspořádání ekonomiky.

Úrodnou půdu pro korupci na makroúrovni vytvářejí některé proměny státní správy. Čím více je příležitostí ke korupci a čím důležitější zájmy jsou ve hře, tím víc se korupce rozšíří. Riziko korupce se zvyšuje s rostoucím počtem kontaktů mezi úředníky a občany (více příležitostí), a s posílením moci úředníků v důležitějších záležitostech. Faktory, které zvyšují riziko korupce, jsou proto například decentralizační trendy, zvýšení rozhodovacích pravomocí státních úředníků či zavádění tržní ideologie do státních orgánů a správy.

Další příčinou korupce na makroúrovni je roztržitost a neprůhlednost zákonů a nařízení. Kvůli nadměrnému počtu mnohdy komplikovaných pravidel přijímaných na různých úrovních již občané nevědí, čeho se mají držet. To značně napomáhá procesu znejasnění normy i korupci. Tento fenomén navíc podkopává celkovou důvěru občanů

v právo. Efektivnost a nestrannost právního aparátu jsou vskutku pod tlakem, a vnímání korupce je proto méně riskantní a méně nepřijatelné.

Na makroúrovni je třeba zmínit i některé příčiny spjaté s pozmeněnými etickými koncepty. Někteří se domnívají, že ke korupci může vést zvyšující se individualismus a materialismus a snižující se občanské povědomí (*civism*). Mění se i vnímání kriminality. Pokud je nějaké trestuhodné jednání pokládáno za méně závažné, vede to k jisté toleranci a k oslabení právní normy.

Příčiny na střední úrovni

Příčinami korupce na střední úrovni jsou ty, které vycházejí z bezprostředního pracovního prostředí. Úrodnou půdou pro korupci se může stát vnitřní řízení organizace (či jeho neexistence) i její struktura a kultura.

Zneužit lze samozřejmě nejasností a neprůhledností pravidel dané služby či organizace. Jedinci, ať už státní úředníci či soukromé osoby, potřebují orientační body, aby mohli svěřené úkoly vykonávat správně a bez cizího ovlivňování.

Kromě toho je třeba rozlišovat mezi příčinami korupce na strukturní úrovni organizace, a příčinami v kultuře dané služby či organizace. Příkladem první kategorie jsou osoby, které příliš dlouho pracují v citlivých sektorech, jako je například sociální či policejní kontrola sexuálního průmyslu. Za prvky vytvářející rizikové situace na úrovni organizace bývají pokládány například nedostatečné oddělení funkcí vedoucí k nejasnostem ohledně úkolů, nedostatečné finanční ohodnocení či přebujelá byrokracie. Závažné příčiny korupce lze vysledovat i v kultuře dané organizace. Zdrojem korupce může být vedení, pokud neplní své povinnosti a odmítá se řídit jasnými pravidly pro oblast korupce. Úrodná půda pro korupci může vznikat i z nedostatečného motivování zaměstnanců, z negativní pracovní atmosféry, ze slepé důvěry v podřízené či z tolerování neetického jednání.

Příčiny na mikroúrovni

Některé osoby jsou ke korupci náchylnější než jiné. Jedinec se navíc může ocitnout v určité situaci, která korupci usnadňuje nebo k ní vede. Pro výskyt korupce bývá kromě toho podstatný i morální postoj dané osoby.

Strategie potírání korupce

Základní zásady protikorupčního projektu

➤ *Riziko potrestání „černé ovce“*

Při zvážení komplexnosti fenoménu korupce a jeho mnohačetných příčin nemá smysl reagovat pouze na některé aspekty tohoto jevu. Takový přístup je však svůdný, jelikož poskytuje dané organizaci či systému falešné ospravedlnění dalšího nezměněného fungování. Pokud organizace pojímá případ korupce jako případ izolovaný, označujeme to výrazem „*černá ovce*“, vyjadřujícím přesvědčení, že pro vyřešení všech problémů stačí ovci ze stáda odstranit. Korupce však kvůli své komplexnosti téměř nikdy není *individuálním, nýbrž organizačním problémem*. Protikorupční projekt se proto musí zaměřovat na *celé stádo*, nikoli pouze na *černou ovci*.

➤ *Multidisciplinární a integrovaný přístup ke korupci*

Příčiny fenoménu korupce se vskutku nacházejí na *různých úrovních*. Zdá se proto zbytečné reagovat na tento jev pouze na úrovni jediné.

Účinná strategie potírání korupce se soustředí na co největší počet příčin, a měla by se opírat o multidisciplinární a integrovaný přístup.

Vytvoření takové strategie není snadné, a vyžaduje součinnost na několika úrovních. Nezbytnými předpoklady úspěšnosti projektu jsou samozřejmě ohled na celek a promyšlený, propracovaný plán. Do programu je třeba vtělit i mechanismus pravidelného vyhodnocování a upravování.

Z nezbytně integrální a integrované povahy protikorupčního projektu vyplývá, že zahrnuje preventivní i represivní strategie.

Protikorupční projekt zohledňuje specifickou každého sektoru. To, že fenomén korupce vyžaduje promyšlený a integrovaný projekt, však

neznamená, že by bylo možné zpracovat obecný model takového projektu uplatnitelný v každé situaci.

Protikorupční projekt musí být realizován na různých úrovních a v různých sektorech (veřejném a soukromém). Musí být proto dostatečně flexibilní a přizpůsobitelný různým situacím.

Na počátku je možné vybrat několik sektorů zvláště náchylných ke korupci a protikorupční projekt na ně zacílit. Dobrým příkladem je oblast obchodování s lidmi a souvisejících ekonomických sektorů.

Preventivní strategie

Na makroúrovni

Vypracování skutečně integrovaného projektu boje proti korupci vyžaduje především vhodné politické klima. Politiku, která korupci skutečně potírá, je možné realizovat jen v případě, že úřady plní svoje povinnosti a mají jasně vymezené a ověřitelné pravomoci.

Každý protikorupční projekt se musí opírat o *všeobecnou politiku, která si jasně stanoví politické cíle* a bere v potaz vícerozměrný charakter problematiky korupce. To znamená, že musí existovat vůle začlenit ohled na korupci do všeobecné politiky, a že se vypracuje konkrétní legislativa a vzniknou služby potírající korupci.

Jelikož korupční fakta jsou většinou spjata s veřejnou korupcí, mohou úřady účinně hrát preventivní roli, což je velmi důležité.

Nezbytná je účinná a pozorná správa, která je ochotná věnovat se vypracování veřejného mechanismu posilujícího důvěru a autoritu. Při potírání korupce by neměl být podceňován význam vládní politiky podporující hodnocení veřejné správy a jejího fungování (externí audit) a případné zavádění potřebných změn. Správné fungování a transparentnost správy odstraňuje mnoho zárodků korupce. 8. Mezinárodní konference o boji proti korupci (International Anti-Corruption Conference, IACC) v Limě v roce 1997 dospěla k závěru, že: „Všechny vlády mají na všech úrovních fungovat průhledně a zodpovědně, a veřejnost má mít v maximální

možné míře přístup k informacím. Mají zajistit, aby veřejnost mohla nahlížet do veřejných účtů. Role občanské společnosti je nejdůležitější na celostátní a místní úrovni, kde je třeba podporovat spoluúčast poskytnutím volného přístupu k těm, kdo přijímají rozhodnutí, a pořádáním veřejných slyšení o důležitých otázkách.“

Průhlednost je nesmírně důležitá i z legislativního hlediska. Nadbytek zákonů a nařízení často vytváří neproniknutelnou legislativní síť, což nepomáhá ani občanům, ani kontrolním orgánům.

Vedle pevného legislativního rámce a celkově efektivního fungování veřejných služeb je velmi důležitá i existence spolehlivého kontrolního mechanismu. U tohoto kontrolního úkolu hraje klíčovou roli efektivní audit soukromých institucí a veřejných služeb.

Kvůli komplexnosti daného jevu musí být protikorupční strategie dobře zdokumentovány, a musí se opírat o konkrétní údaje. Až doposud takové neexistují, anebo přinejmenším nedostačují. Je proto nezbytné přijmout příslušná opatření pro zlepšení kvantitativního porozumění tomuto jevu. Významným krokem kupředu by byla vhodná kodifikace trestních spisů (aby byl výraz *korupce* viditelnější, a nikoli nadále ukrytý v obecnějších termínech) a zavedení povinnosti policistů či soudců vyšetřujících případy korupce informovat protikorupční ústředí.

Pro všechny úrovně má význam i vědecký výzkum a výměna informací týkajících se korupce.

Důležitým faktorem každé protikorupční strategie je také živá občanská společnost umožňující zodpovědnost a dohled nad veřejnou politikou a úředníky.

Na střední úrovni a mikroúrovni

➤ *Výběr a vzdělávání*

V rámci dané organizace či služby probíhá prevence korupce a korupčního jednání nejprve uplatňováním určitých výběrových kritérií při nábore a výběru zaměstnanců. Tato kritéria se nemají zaměřovat pouze na praxi, ale i na bezúhonnost, obzvláště pokud dané osoby mají zaujmout

citlivé postavení či vykonávat úkoly vystavené korupci. Součástí výběrového řízení může být pohovor o osobnostních předpokladech uchazeče, a to včetně otázek o soukromí. Pokud při pohovoru vyjdou najevo předpoklady jako nepoctivost či nevhodní příbuzní, uchazeč by neměl být přijat. Jelikož je nutné chránit soukromí, není analýza osobnostních předpokladů snadná. Otázka ke zvážení je, kam až zajít při analýze minulosti (potenciálního) státního zaměstnance.

Užitečné může být i zavedení průhlednosti do finančních záležitostí takových osob. Je pravda, že tato metoda neodhalí nezákonné transakce, může však hrát významnou preventivní roli. Při disciplinárním či trestním řízení navíc prohlášení dané osoby může představovat důležitý důkaz. Někteří zastávají názor, že tato prohlášení by se měla shromažďovat v buňce, která dynamicky spravuje patrimoniální registr a třídí údaje od jiných úřadů (policie atd.), což zveřejňování financí obohatí o další rozměr. Není třeba zdůrazňovat, že nejprve by bylo nutné analyzovat konečné dopady takového systému na ochranu soukromí i otázku umístění takové služby v celém protikorupčním projektu.

Co se týče vzdělávání, je podstatné, aby každý měl přístup k pravidlům a řádům týkajícím se fungování dané organizace. V tomto kontextu zaslouží zvláštní pozornost etické vzdělávání a utváření vyváženého profesionálního postoje. Je důležité, aby takový výcvik neprobíhal jen v úvodní výcvikové fázi, ale i později.

➤ *Optimalizace organizační struktury*

Administrativní organizace či organizační struktura s celým protikorupčním projektem významně souvisí, což předpokládá inventarizaci oddělení dané organizace vystavených korupci a jejich vhodné zajištění. Zaměstnanci organizace či veřejné služby by měli mít k dispozici přesný popis svých kompetencí i přehledně zpracovaný popis své role. Každý pak ví, jaké jsou jeho zodpovědnosti, úkoly a kompetence.

V tomto kontextu může být užitečný i vnitřní audit. Preventivní audit totiž může usnadnit strukturální analýzu ohrožených funkcí a podnítit doporučení pro organizaci, nebo zajistit ochranu takových funkcí. Už jen finanční analýza organizace vede v mnoha případech k pozitivním

výsledkům. Takový audit může provádět organizace sama, anebo dle potřeby (jako například ve Francii či v Hongkongu) protikorupční ústředí.

Kvůli maximálnímu omezení faktoru pokušení je v některých případech vhodné zavést systém rotací úředníků (rotace umístění či funkce). Taková opatření by ztížila dlouhodobé kontakty s nepoctivými osobami usilujícími o získání nepřípustných forem vlivu (jako je vyhrožování či finanční korumpování). Systém rotací představuje záruku i pro úředníka.

Při prevenci korupce může hrát důležitou roli i posílení sociální kontroly v dané organizaci (kontrola prostřednictvím hrdosti a kontrola ze strany kolegů, *pride and peer control*). Tato metoda zamezuje tomu, aby státní úředníci nadále pracovali osamoceně. Jiná forma vnitřní sociální kontroly využívá týmové práce. Práce ve dvoučlenných či větších týmech omezuje faktor pokušení. Tato druhá možnost poskytuje příležitost společně se nad daným problémem zamyslet a hledat řešení, aniž by činnost úřadů odosobňovala.

Na této úrovni by také bylo vhodné více se zaměřit na odhalování korupce díky spontánním udáním občanů. Mohla by vzniknout mediační služba, jejímž úkolem by bylo kontrolovat řádné uplatňování pravidel správy a zneužívání pravomocí. Tato služba by navíc mohla komunikovat s občany a převzít roli prvotního filtru. Kvůli zajištění důvěrnosti občanů je nutné zajistit nezávislost mediační služby.

➤ **Optimalizace kultury dané organizace**

Co se týče organizace kultury, je třeba v rámci dané instituce především podporovat vůli k otevřenosti. Je nutné přiznat, že ke korupci může dojít v každé organizaci, a že je nutné ji potírat celou řadou opatření. Tento náhled tvoří východisko protikorupčního projektu.

Potřebu průhlednosti z velké části naplňuje uspořádání vnějších a vnitřních informací o korupci a využití těchto složek. Je v zájmu organizace informovat o zaznamenaných deliktech v maximální možné míře nejen vlastní pracovníky, ale i jiné občany a organizace.

Jeden z klíčových nástrojů protikorupčních projektů se nachází přímo na úrovni vedení.

Organizace má usilovat o vlastní rozvoj a zajistit, aby se každý pracovník podílel na uskutečňování společného cíle. Je nezbytné, aby vedení pocíťovalo zodpovědnost za vše, co se odehrává ve sféře jeho působnosti, a aby organizace mohla jeho zodpovědnost snadno vnímat (*management accountability*³³⁹). Vedoucí pracovníci tedy musí ve vztahu ke správnému jednání uplatňovat jasnou politiku a jít příkladem.

Je také důležité, aby (mravně) ohrožené osoby mohly v rámci organizace čerpat z výhod diskrétního poradenství. Státní zaměstnanci by také mohli dostávat pozitivní stimuly, například finanční odměny. Zneuznání v této oblasti často vede k tomu, že původně motivovaní státní zaměstnanci si připadají frustrovaní a podvedení.

➤ *Vypracování kodexu jednání*

Vedle formálních pravidel o procesech a dispozicích, týkajících se rolí a kompetencí, je třeba vypracovat i kodexy jednání, které jasně a jednoduše vymezí pravidla bezúhonného chování a upřesní význam právních dispozic o této problematice.

Kodexy jednání mohou překlenout mezeru mezi právem a jeho konkrétním uplatňováním v praxi a vést k žádoucí jasnosti. Takové kodexy ovšem budou mít pozitivní dopad jen v případě, že při jejich vypracovávání dojde k otevřené diskusi s těmi, kdo se jimi budou muset řídit.

Kodexy představují vodítko vymezující chování očekávané od státního úředníka v jeho vztazích s kolegy i s veřejností. Součástí kodexu jednání mohou být například i ujednání o příplatcích a darech.

Represivní strategie

Makroúroveň: trestní právo a represivní boj proti korupci

Důležitým úkolem trestního práva je zajistit odhalování, stíhání a trestání korupce. Trestní právo představuje konečnou nápravu, byť v kontextu utváření a dodržování norem jde o vzácný nástroj. Trestní právo navíc funguje represivně.

³³⁹ *Accountability* znamená „zodpovědnost“ nikoli jako osobní vlastnost, nýbrž ve smyslu „povinnost klást počet z něčeho“ (pozn. překl.).

Pro zlepšení kvality vyšetřování korupce je možné výslovně svěřit tuto oblast do kompetence určitého policejního útvaru. V každém případě je vhodné zaručit, aby represivní protikorupční útvar optimálně spolupracoval s různými orgány vnitřní kontroly i s dalšími orgány, které se na protikorupčním projektu tak či onak podílejí.

Střední úroveň: formální kontrola v rámci organizace

Vedle uplatňování systému sociální kontroly v rámci preventivních strategií je uvnitř organizace zřejmě nutná i existence běžného kontrolního systému. Nezbytné jsou proto vnitřní horizontální kontrolní systémy založené na rozdělení úkolů mezi kolegy, i vertikální vnitřní kontrola prováděná útvary či úřady zajišťujícími dozor.

V tomto posledním případě hrají ovšem důležitou roli vnitřní a vnější kontrolní orgány.

Tyto orgány musí být vybaveny pravomocemi, obeznámeny s danou organizací, musí vykazovat nezávislost a disponovat nezbytnými prostředky a kontrolními kompetencemi.

Na této úrovni mohou být velmi užitečné vnitřní kontaktní osoby, jelikož ty mohou řešit nepřijatelné vnitřní situace, aniž by o nich nutně zpravovaly nadřízené. Lze se dokonce domnívat, že by to poskytovalo určitou ochranu osobám, které se podílejí na korupci, přitom však mohou prozradit informace o korupčních praktikách (prozrazování spolupachatelů, tzv. *whistle blowing*).

Je nutné zdůraznit i význam disciplinárních opatření. Administrativní a disciplinární řešení korupce totiž nabízí širší možnosti než přísně trestněprávní přístup, jelikož obvinění z trestné činnosti nemusí být pokaždé dokázána. Disciplinární opatření tedy doplňují trestní právo. Na případné porušování pravidel je třeba reagovat rychle a uvážlivě. Účinnou disciplinární politiku není možné vytvořit izolovaně. Musí být začleněna do integrovaného protikorupčního projektu. Disciplinární opatření mnohdy selžou kvůli absenci celkového postoje vůči korupci a konkrétních opatření na organizační úrovni.

Důvodová zpráva 15

Praní špinavých peněz, konfiskace výnosů, finanční vyšetřování

Všeobecné poznámky

Obchodování s lidmi, jak je vymezuje příslušný protokol OSN, je ze své povahy „nadnárodní“ a přeshraniční jev. Ve většině případů obchodování s lidmi jde o organizované zločinecké skupiny, které se zabývají přípravou, plánováním, řízením či kontrolou kriminálních aktivit v různých státech. K jejich důsledku, vykořisťování obchodované osoby, většinou dochází v jiném státě než v tom, kde byla tato osoba získána, poprvé přechovávána, či kam byla poprvé dopravena. Obchodování s lidmi jakožto trestný čin spjatý s migrací zvýrazňuje aspekty globalizace³⁴⁰ kriminality. Rychlost komunikace mezi lidmi a snadnost pohybu osob, zboží, peněz a informací nejen dramaticky změnily, ale i zjednodušily trestnou činnost (jako praní špinavých peněz), jež má negativní dopad na mezinárodní finanční trh, což ztělesňuje globalizaci kriminality.

Dle zprávy Pracovní skupiny pro finanční opatření (Financial Action Task Force, FATF) o typologiích praní špinavých peněz (2000 a 2001) „bylo v loňském výkonu zaznamenáno, že obchodování s lidmi se stává stále významnějším zdrojem nelegálních financí,“³⁴¹ především u transakcí v hotovosti, což je nadále hlavní způsob vzniku nelegálních financí, především v mnoha oblastech světa nezačleněných do FATF. Obchodování s lidmi vytváří obrovské množství hotovosti. Výnosy v hotovosti se obvykle nacházejí před procesem praní peněz nebo na jeho počátku (například když jsou uhrazeny sexuální služby obchodované osoby), ačkoliv byly zaznamenány i případy praní peněz, při nichž byly výnosy znovu transformovány v hotovost, aby se přerušila papírová stopa. Odborníci

³⁴⁰ „Globalizace“ byla definována jako „zjevně mizející respektování hranic u každodenních operací v různých oblastech ekonomiky, výměny informací, ekologie, technologie, mezikulturních konfliktů a občanské společnosti (...). Peníze, technologie, zboží, informace, znečištění překračují hranice, jako by neexistovaly. Dovnitř se dostávají i věci, osoby a myšlenky, které by vlády do svých zemí raději nepouštěly (drogy, ilegální migranti, kritici porušování lidských práv) (...), takže globalizace zabíjí vzdálenost.“ (Beck, U., *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Řím, 1999, s. 39).

³⁴¹ Č. 52 zprávy (http://www1.oecd.org/fatf/pdf/TY2001_en.pdf).

z FATF upozornili na užitečnost závazků týkajících se přeshraničního informování, na potřebnost sledovat pohyb hotovosti přes hranice pak poukázala i studie realizovaná nedávno v Evropě („Money penny Project“).³⁴²

Praní špinavých peněz, konfiskace výnosů, finanční vyšetřování

Rámcové rozhodnutí Rady z 19. července 2002 o boji proti obchodování s lidmi (preambule; bod 8) zdůrazňuje nutnost zavést dostatečně tvrdé postihy pachatelů, aby obchodování s lidmi mohlo být začleněno do sféry nástrojů, jež byly doposud přijaty za účelem boje proti organizovanému zločinu, jako jsou Společná akce Rady 98/733/JHA z 21. prosince 1998 o kriminalizaci zapojení do zločinecké organizace v členských státech Evropské unie³⁴³, a Společná akce Rady 98/699/JHA z 3. prosince 1998 o praní špinavých peněz, odhalování, sledování, zmrazování, zabavování a konfiskaci prostředků (*instrumentalities*) trestné činnosti a výnosů z ní.³⁴⁴ V druhém dokumentu se za účelem kriminalizace praní špinavých peněz členské státy zavázaly vymezit všechny závažné delikty definované ve Společné akci jako predikativní trestné činy.

Trendem posledních let je (ve snaze usnadnit mezinárodní spolupráci při postihu aktivit organizovaného zločinu a konfiskaci výnosů z trestné činnosti) významně rozšířit definici praní špinavých peněz a zahrnout do ní širší škálu predikativních nebo souvisejících trestných činů.

Praní špinavých peněz by mělo být kriminalizováno celosvětově nejen na základě Úmluvy OSN proti nezákonnému obchodu s narkotiky a psychotropními látkami z roku 1988 (vídeňská úmluva), ale i vzhledem k Úmluvě OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu z roku 2000 (palermská úmluva). Smluvní strany by měly uplatňovat trestný čin praní špinavých peněz na všechny závažné delikty s cílem zahrnout co nejširší

³⁴² Směrnice 91/308/EEC, 1, v příslušném znění, zavádí pro celé Společenství kontrolu pohybu částek přesahujících 15 000 euro, pokud transakce probíhá prostřednictvím finančních institucí. Do Společenství i z něj však proudí vysoké částky peněz pochybného původu, které tímto mechanismem odhalit nelze. Pohyb hotovosti by měl spadat pod zásadu povinného prohlášení na vnějších hranicích, jak navrhuje Zpráva o kontrolách přeshraničního pohybu hotovosti, a Návrh Nařízení o prevenci praní špinavých peněz prostřednictvím celní spolupráce COM (2202) 328).

³⁴³ OJ L 351, 29. 12. 1998, s. 1.

³⁴⁴ OJ L 333, 9. 12. 1998, s. 1.

škálu predikativních trestných činů, a měly by přijmout legislativní opatření (podobná těm, které vymezuje vídeňská a palermská úmluva), která by příslušným úřadům umožnila konfiskovat výnosy z jasně vymezeného praní peněz či predikativních trestných činů.

Interpretační analýza evropských právních nástrojů ukazuje, že obchodování s lidmi lze pokládat za predikativní trestný čin praní špinavých peněz.

Ovšem Směrnice Rady 91/308/EEC z 10. června 1991 o prevenci zneužívání finančního systému pro účely praní špinavých peněz – ve znění směrnice 2001/97/EC Evropského parlamentu a Rady z 28. prosince 2001 – neuvádí homogenní seznam trestných činů jakožto predikativní trestný čin praní špinavých peněz.

Směrnice stanoví, že predikativními trestnými činy praní špinavých peněz mají být přinejmenším obchod s drogami (ve smyslu článku 3 Vídeňské úmluvy), činnost zločineckých organizací (ve smyslu Společné akce 98/733), podvod (ve smyslu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství), korupce a „trestný čin, ze kterého může plynout značný zisk, a který je dle trestního zákona daného členského státu postižitelný dlouhodobým uvězněním.“ Do 15. prosince 2004 měly členské státy upravit definici stanovenou v této větě tak, aby odpovídala definici závažného trestného činu dle Společné akce 98/699/JHA. V každém případě ovšem mohou pro účely této směrnice označit za trestnou činnost i jakýkoliv jiný delikt. V současné evropské legislativě neexistuje společná obsahová definice praní špinavých peněz, a škála predikativních trestných činů se uvnitř Evropské unie liší.

V souvislosti s možností zahrnout obchodování s lidmi do „seznamu“ predikativních trestných činů praní špinavých peněz je třeba vzít v úvahu článek 3 (Postih) Rámcového rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi. Ten stanoví, že každý členský stát má přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby bylo delikty vyjmenované v tomto Rámcovém rozhodnutí možné postihnout účinnými, přiměřenými a odrazujícími trestními sankcemi (případně včetně extradice). Každý členský stát má především zajistit, aby tento trestný čin byl postižitelný „uvězněním s maximální sazbou v délce přinejmenším osmi let“, pokud existují přitěžující okolnosti. Můžeme tedy

uzavřít, že obchodování s lidmi, z něhož často plyne značný zisk, je postižitelné dlouhodobým uvězněním. Je však zapotřebí ve Směrnici jasně stanovit, že obchodování s lidmi je predikativním trestným činem praní špinavých peněz, a upozorňovat na možnost využití preventivního systému ustaveného Směrnicí pro boj proti obchodování s lidmi.

Kromě toho Rámcové rozhodnutí Rady z 26. června 2001 o praní špinavých peněz, odhalování, sledování, zmrazování, zabavování a konfiskaci prostředků (*instrumentalities*) trestné činnosti a výnosů z ní³⁴⁵ stanoví některé další cíle stíhání všech typů trestné činnosti páchané za účelem zisku, a má komplexně zajistit sledování, zmrazování, zabavování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti.³⁴⁶ Zásadní význam tohoto aspektu podtrhuje ustanovení o „konfiskaci odpovídajících hodnot.“³⁴⁷ Na mezinárodní úrovni se na obchodování s lidmi vztahuje závazné ustanovení,³⁴⁸ i zde by však průhlednější a jasnější ustanovení mohlo usnadnit vyšetřování případů obchodování s lidmi.

Závěrem poznamenejme, že v rámci některých národních legislativ byla přijata ustanovení o konfiskaci, jež u určitých trestných činů vyžadují méně náročný důkazní materiál. I když jsou tato ustanovení formulována různě, všechny formulace se zakládají na tomto konceptu: osobám odsouzeným za závažné trestné činy má být zabaven majetek či finanční zdroje, které neodpovídají jejich současnému či minulému známému příjmu, pokud v tomto ohledu neposkytnou uspokojivé vysvětlení. V praxi se jedná o převrácení důkazního břemene v případech ustavičného

³⁴⁵ OJ L 182, 5. 7. 2001, s. 1.

³⁴⁶ Tento směr vymezila již Úmluva Rady Evropy o praní špinavých peněz, vyhledávání, konfiskaci a propadnutí výnosů z trestné činnosti, podepsaná ve Štrasburku 8. listopadu 1990.

³⁴⁷ „Legislativa a procedury, vztahující se ke konfiskaci výnosů z trestné činnosti, by také měla umožňovat, přinejmenším v případech, kdy tyto výnosy nelze zabavit, konfiskaci majetku, jehož hodnota odpovídá hodnotě těchto výnosů.“

³⁴⁸ Článek 12 palermské úmluvy: „Smluvní státy přijmou – v nejvyšší míře dané jejich právními systémy – nezbytná opatření umožňující konfiskaci: (a) Výnosů z trestné činnosti vzešlých z trestných činů zahrnutých do této úmluvy nebo majetku, jehož hodnota odpovídá hodnotě těchto výnosů; (b) Majetku, zařízení či jiných prostředků (*instrumentalities*), jichž se užívá nebo má užívat při trestných činech zahrnutých do této úmluvy. 2. Smluvní státy přijmou nezbytná opatření, umožňující odhalování, sledování, zmrazování či zabavování předmětů jmenovaných v odstavci 1 tohoto článku za účelem jejich konečné konfiskace.“ O vztahu mezi Úmluvou a Protokolem o obchodování s lidmi říká článek 1 Protokolu, že trestné činy vymezené Protokolem budou pokládány za trestné činy vymezené Úmluvou.

kriminálního jednání vyplývajícího z členství ve skupině organizovaného zločinu.³⁴⁹ O takovém řešení je možné uvažovat i u obchodování s lidmi.

³⁴⁹ Příkladem takového ustanovení je článek 12-*sexies* italského zákona č. 356/1992; tento článek při odsouzení za některé trestné činy, například členství v organizaci typu mafie, vydírání, únos a řada trestných činů spjatých s drogami, stanoví povinnou konfiskaci všech peněz, majetku a dalších finančních zdrojů, které jsou pod přímou či nepřímou kontrolou pachatele, pokud jejich hodnota zřejmě není přiměřená jeho příjmu, a on sám nechce nebo nemůže podat uspokojivé vysvětlení. „Břímě uspokojivého vysvětlení“ se na pachatele vztahuje jen tehdy, pokud obžaloba doloží jeho trestní odpovědnost za některý z trestných činů vyjmenovaných v čl. 12-*sexies* zákona 356/1992. Italský ústavní soud (*Corte Costituzionale*) a Nejvyšší soud (*Corte di Casazione*) musely v různých případech zvážit, zda je tento článek v souladu s presumpcí nevinny dle čl. 27 odst. 2 italské ústavy. Oba soudy dospěly k závěru, že presumpce nevinny jakožto zásada trestního práva se nevztahuje na čl. 12-*sexies* zákona 356/1992. Podle obou soudů není smyslem tohoto ustanovení pachatele potrestat, nýbrž odejmout mu zdroje pro financování další trestné činnosti. Nový italský zákon o obchodování s lidmi (č. 228/2003) začlenil do čl. 12-*sexies* také zmínku o trestných činech spjatých s obchodováním s lidmi a utlačováním v nevolnictví či otroctví.

Důvodová zpráva 16

Odškodňování obětí

Problematika odškodňování, jež se na evropské úrovni řeší ve vztahu k obětem trestné činnosti obecně, je pro obchodování s lidmi nanejvýš relevantní. Předsednické Závěry Evropské rady v Tampere 1999 požadovaly vypracování minimálních standardů ochrany obětí trestné činnosti, především přístupu obětí kriminality ke spravedlnosti, a jejich práv na náhradu škod včetně právních nákladů.

Rámcové rozhodnutí Rady z 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení

Prvním krokem v tomto směru bylo Rámcové rozhodnutí Rady z 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení, jež se vztahuje na všechny oběti. Členské státy zavazuje k tomu, aby zajistily, že obětem trestné činnosti může být v rámci trestního řízení přiznáno odškodnění od pachatele. Členské státy také přijmou opatření vedoucí pachatele k tomu, aby obětem poskytl odpovídající odškodnění. Kromě těchto ustanovení však problematika odškodňování obětí řešena nebyla.

Rámcové rozhodnutí Rady o postavení obětí v trestním řízení se zaměřuje na „trestní část“ podpory obětí, a otázku odškodnění řeší jen z omezeného a pouze procedurálního hlediska. V mnoha případech oběť odškodnění od pachatele získat nemůže, například pokud pachatel nemůže být stíhán či nedisponuje prostředky na odškodnění oběti. Obchodované osoby jsou navíc často deportovány ze země před začátkem případného trestního či občanskoprávního řízení, a jejich zájem na získání odškodného tak nemůže být zastoupen. Mnohdy není dostupná právní pomoc pro získání odškodného, ať už v trestním či v občanskoprávním řízení. Přiměřenou náhradu újmy, kterou oběť utrpěla, mnohdy neposkytuje ani povinné či soukromé pojištění. Oběti jsou proto ve velmi nevýhodném postavení.

Rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení tyto problémy neřeší, jelikož obsahuje jen ustanovení zavazující členské státy k tomu, aby

zajistily, že oběť obdrží rozhodnutí o odškodnění ze strany pachatele v přiměřené lhůtě.

Směrnice o odškodňování

Ve snaze dále rozvinout příslušnou evropskou legislativu Komise 28. září 2001 představila Zelenou knihu o odškodňování obětí trestné činnosti³⁵⁰, a 29. dubna 2004 Rada pro spravedlnost a vnitro skutečně přijala Směrnici o odškodňování obětí trestné činnosti.³⁵¹ Ta má zajistit, aby byla problematika odškodňování na evropské úrovni náležitě brána v potaz. Neobsahuje však žádné ustanovení o možnostech oběti obdržet od pachatele odškodnění.

Cílem této nové směrnice je pouze zajistit, aby všichni občané EU a všechny osoby přebývající legálně v EU mohli obdržet přiměřené odškodné za újmu, kterou utrpěli, pokud se uvnitř EU stali obětí trestného činu. Tento cíl je naplněn vytvořením minimálního standardu pro odškodňování obětí trestné činnosti ze strany státu. Jeho účelem je:

- zajistit, aby existující možnosti odškodnění obětí ze strany státu nebyly negativně ovlivňovány členským státem, v němž k trestnému činu došlo;
- usnadnit dostupnost odškodného v případě, že k trestnému činu došlo v jiném členském státě než v tom, kde oběť pobývá (přeshraniční případy).

V praxi to znamená, že oběti, na které se Směrnice vztahuje, budou moci žádat o odškodné od státu ve všech členských státech (zvolí si buď členský stát, v němž k trestnému činu došlo, nebo stát, v němž přebývají). Tento nový dokument se však bude bohužel vztahovat pouze na některé oběti obchodování s lidmi: občany EU, anebo občany jiných států, kteří měli v době, kdy se stali obětí trestné činnosti, v některém z členských států povolení k pobytu.

³⁵⁰ COM (2001) 536 v konečném znění.

³⁵¹ Směrnice Rady 2004/80/EC z 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestné činnosti, OJ L 261, 6. 8. 2004, s. 15.

Většina obětí obchodování s lidmi (nelegálně pobývajících občané třetích států) proto nebude moci požívat výhod tohoto systému. Přesněji řečeno, pro odškodňování obětí budou existovat dvě cesty v závislosti na jejich statutu, což povede k diskriminačnímu zacházení s oběťmi stejného trestného činu (nikoliv pouze stejného druhu trestné činnosti, nýbrž i téhož trestního jednání: s oběťmi téhož pachatele se bude zacházet různě v závislosti na tom, zda se jedná o občany EU či osoby pobývajících v EU legálně).

Evropská Úmluva o odškodňování obětí trestné činnosti z roku 1983

Hovoříme-li o Radě Evropy, musíme zmínit evropskou Úmluvu o odškodňování obětí trestné činnosti z roku 1983,³⁵² jejímž cílem bylo zavést minimální standardy programů odškodnění státem.³⁵³ Dle jejího článku 3 bude státem, na jehož území došlo k trestnému činu, vyplaceno odškodné občanům smluvních států této úmluvy a občanům všech členských států Rady Evropy, kteří trvale pobývají ve státě, na jehož území k trestnému činu došlo, nevymezuje však žádná konkrétní opatření, jak usnadnit přístup k odškodnění od státu u přeshraničních případů.

Vnitrostátní programy

Některé evropské země vytvořily pro oběti závažné trestné činnosti programy odškodnění státem. Zároveň země začínají vytvářet a uplatňovat legislativu týkající se zabavování kriminálních výnosů, což by mohlo obětem obchodníků s lidmi otevřít přístup k jejich výnosům.

Na závěr uvedme, že odškodnění je zjevně jedním z nejdůležitějších kroků při sociální reintegraci obětí. Nicméně možnost obchodovaných osob získat přiměřené odškodnění není zatím na evropské úrovni příliš rozvinuta. Společné evropské úsilí by – bez závaznosti pro existující vnitrostátní systémy odškodňování obětí trestné činnosti – mohlo být vyjádřením zvláštní solidarity s obchodovanými osobami.

³⁵² <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/116.htm>. Smluvními stranami úmluvy je 14 členských států EU a čtyři z nich ji podepsaly (zdroj: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>).

³⁵³ Evropská Úmluva o odškodňování obětí trestné činnosti, preambule, třetí bod.

Seznam zkratek

| | |
|-----------------|--|
| BD | Bruselská deklarace |
| EU | Evropská unie |
| EC | Evropská komise (EK) |
| ECHR Rights) | Evropský soud pro lidská práva (European Court of Human Rights) |
| ICCPR | Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech (International Covenant on Civil and Political Rights) |
| ICMPD | Mezinárodní centrum pro rozvoj imigrační politiky (International Centre for Migration Policy Development) |
| ILO | Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization) |
| IOM | Mezinárodní organizace pro migraci (International Organization for Migration) |
| NRM | Národní referenční mechanismus (National Referral Mechanism) |
| ODIHR | Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (Office for Democratic Institutions and Human Rights) |
| OSCE | Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) |
| SIS | Schengenský informační systém |
| UNCRC | Úmluva OSN o právech dítěte (UN Convention on the Rights of the Child) |
| UNDP | Rozvojový program OSN (UN Development Programme) |
| UNHCHR | Vysoký komisař OSN pro lidská práva (UN High Commissioner for Human Rights) |
| UNICEF | Dětský fond OSN (UN Children's Fund) |
| UNODC | Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UN Office on Drugs and Crime) |

Příloha 1

Členové expertní skupiny pro obchodování s lidmi

Jean-Michel Colombani

Francouz, divizní komisař, velitel ústředí pro potírání obchodu s lidmi. K policii nastoupil v roce 1981, od roku 1982 působí u soudní policie (Police Judiciaire), kde zodpovídá za vícero úseků: boj proti finanční kriminalitě, boj proti organizovanému zločinu, boj proti obchodování s lidmi.

Pippo Costella

Ital, programový ředitel italské pobočky organizace Save the Children, odborník na práva dětí. Pracoval pro různé nevládní organizace, mezinárodní agentury a instituce na Středním východě, v jihovýchodní Asii a v Evropě. Kromě jiných úkolů se věnoval tvorbě strategií a programů na ochranu osob mladších 18 let před různými formami vykořisťování a zneužívání i programů zaměřených na děti za války a ve stavech nouze. V současné době je členem pracovní skupiny mezinárodní organizace Save the Children zaměřené na obchodování s dětmi. Je také externím odborným poradcem italského Ministerstva zahraničních věcí.

Mary Cunneen[ová]

Britka, ředitelka Anti-Slavery International, nejstarší lidskoprávní organizace na světě, jež usiluje o vymýcení všech forem otroctví a podobných praktik. Právníčka specializující se na lidská práva a trestní právo. Dříve jedna z ředitelek britské lidskoprávní organizace Liberty. Měla též soukromou advokátní praxi v Londýně.

Marina Cvetko[vá]

Bulharka. V současné době postgraduální studium na Oxfordské univerzitě (Velká Británie). V londýnské organizaci CHANGE se zúčastnila (i jako vedoucí) řady výzkumných projektů zaměřených na obchodování s lidmi v rámci Programu boje proti obchodu s lidmi. Podílela se i na projektu „Reintegrace obchodovaných žen z hlediska jejich posílení“, realizovaném organizacemi OXFAM/NOVIB/HUMANITAS v partnerství s CHANGE a projektem „Šeherezáda – Boj proti násilí ve jménu cti“. Dále působila

v londýnském Národním centru pro sociální výzkum, v asociaci Animus, sofijském Rehabilitačním centru pro ženy, mladistvé a děti přeživší násilí a v programu La Strady proti obchodu se ženami ve střední a východní Evropě. Výběr dalších profesionálních aktivit: účast na projektu „Naplnění zdravotních potřeb obchodovaných žen“ Útvaru zdravotní politiky, Londýnská škola hygieny a tropického lékařství (London School of Hygiene and Tropical Medicine, LSHTM), 2001/2002; poradenství o zdravotních a bezpečnostních směrnicích Světové zdravotnické organizace (WHO) pro pohovory s obchodovanými ženami sestavené týmem Útvaru zdravotní politiky na LSHTM; spoluzakladatelka a členka představenstva bulharské nadace Axios (1999-2002); zástupkyně organizace CHANGE na 57. a 59. Výboru OSN pro lidská práva; výuka o migraci a obchodu s lidmi v rámci Projektu genderového vzdělávání na bulharských středních školách, projekt Bulharské genderové nadace a Ženské aliance pro rozvoj. Publikace: (2003) *Spolupráce: praxe a omezení – Zpráva o interinstitucionální spolupráci v boji proti obchodování s lidmi v České republice, Řecku, Itálii a Rumunsku*; (2002) *Boj proti obchodování s lidmi: seznam organizací*; (2003) *Obchodování s lidmi v dnešním světě*, vše společně s F. Luckhoo a pro CHANGE, Londýn; (2002) „Reakce nevládních organizací na obchodování se ženami“, in *Gender and Development Magazine*, Oxfam, Oxford; (2000) „Bulharská politika vůči turecké etnické menšině v Bulharsku v letech 1944-1984“, *International Relations Magazine*, Sofie, Bulharsko; (2001) „Případové studie obchodování se ženami v Bulharsku“, La Strada, Sofie, společně s M. Statevou; redaktorka dvouměsíčního zpravodaje o migraci a obchodování s lidmi vydávaného La Stradou, Bulharsko, Sofie (duben 1999-říjen 2000).

Bruce de Ruyver

Belgičan, řádný profesor na Katedře trestního práva a kriminologie Ghentské univerzity pro oblast trestního práva a ředitel Mezinárodní výzkumné skupiny pro trestní politiku (International Research Group on Criminal Policy, IRCP) na Ghentské univerzitě. Má dlouholeté zkušenosti s vědeckým výzkumem drogové politiky, trestní politiky, obchodování s lidmi a mezinárodního zločinu. Vedl celou řadu studií, mimo jiné o obchodování s lidmi na Filipínách, v Polsku a v Maďarsku pro Evropskou komisi (program STOP). Ve své zemi byl Prof. de Ruyver odborným členem parlamentních pracovních skupin pro obchodování s lidmi (1993-1994), pro drogovou politiku (1996-1997), pro organizovaný zločin (1996-

1997) a pro případ Dutroux (1996-1998). V současné době je odborným poradcem belgického premiéra pro drogovou politiku, bezpečnost, policejní reformy a obchodování s lidmi (2000-). Byl též spoluorganizátorem mezinárodní konference „Strategie EU a USA při boji proti nadnárodnímu organizovanému zločinu“ zahrnující i problematiku obchodování s lidmi, Flanders Expo, Ghent (leden 2001). Na mezinárodní úrovni se Prof. de Ruyver mimo jiné jako odborník zúčastnil haagských konferencí Europolu u kulatého stolu zaměřených na obchodování s lidmi a sexuální vykořisťování či pražského Východo-západního kolokvia o přeshraniční kriminalitě v Evropě (1999).

Marco Gramegna (místopředseda Expertní skupiny)

Ital. Sociolog. Získal BA z geografie v Chile, MA ze sociologie na Latinoamerické fakultě sociálních věd (FLASCO) a PhD ze sociologie v Kanadě. Učil na univerzitách v Chile a v Kanadě. Od 60. let vedoucí výzkumu v různých mezinárodních projektech zaměřených na migraci u Ekonomického výboru pro Latinskou Ameriku a FAO. V letech 1976-1983 u ženevské Světové univerzitní služby (World University Service) jako ředitel pro Latinskou Ameriku, karibskou oblast a frankofonní Afriku. Od roku 1983 pracuje v Mezinárodní organizaci pro migraci, v terénu i na ředitelství, na různých vedoucích postech včetně pozice ředitele Služby proti obchodování s lidmi (Counter-Trafficking Service), jenž zodpovídá za celosvětovou politiku a strategii této organizace pro oblast obchodování s lidmi. Všeobecný zpravodaj bruselské Konference o obchodování s lidmi (2002). Poskytoval poradenství o problematice migrace a boje proti obchodování s lidmi vládám a parlamentům v mnoha zemích Evropy, Asie, Afriky a Latinské Ameriky.

José Garcia Magariños

Španěl. Vystudoval práva na Complutenské univerzitě v Madridu. Analytik. Člen Expertní skupiny Interpolu pro obchodování s lidmi. Přednášel na prvním školení zaměstnanců Europolu o obchodování s lidmi. Vyučuje kurz o pohraničních kontrolách na Evropské policejní škole (European Police College, CEPOL). Publikace: „Mezinárodní boj proti obchodování s lidmi“, „Padělky a odborníci na dokumenty“, „Sexuální vykořisťování a obchodování se ženami a nezletilými“, „Operační analýza nelegální imigrace“.

Krzysztof Karsznicki

Polák. Vystudoval práva na Varšavské univerzitě. V letech 1989-1999 státní zástupce na krajském státním zastupitelství ve Skierniewicích. Od roku 1999 státní zástupce v Úřadu pro organizovaný zločin Vrchního státního zastupitelství – při polském Ministerstvu spravedlnosti; zodpovídá za koordinaci vyšetřování případů obchodování s lidmi a drogových deliktů. Publikace: „Obchodování s lidmi ve světle případů vyšetřovaných v Polsku“, „Problematika prostituce v Nizozemí a ve Švédsku“, „Obchodování se ženami v Německu“.

Plamen Kolarski

Bulhar. Vedoucí Oddělení spolupráce se zahraničím na Akademii Ministerstva vnitra Bulharské republiky. Externě přednášel na sofijské pobočce Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Disertace o migrační politice a kontrole imigračních vln. Mezinárodní organizace pro migraci – člen výzkumného týmu projektu „Migrační trendy ve vybraných kandidátských zemích – poznatky o imigraci v EU a Rakousku získané v nových zemích.“ Člen pracovní skupiny Ministerstva vnitra Bulharské republiky pro zpracování nového bulharského imigračního a azylového zákona a politiky boje proti obchodování s lidmi. Na bulharské Akademii Ministerstva vnitra zodpovídá za zpracování projektu „Program boje proti obchodování s lidmi a důstojnost lidské osoby pro policejní složky.“ Člen Světové policejní asociace (World Police Association).

Martina Liebsch[ová]

Němka. Sociální pracovnice; od roku 1984 pracovala na různých postech v německé Charitě, v současnosti v bruselské kanceláři německé Charity. Obecná odborná praxe: dlouholetá praxe v oblasti migrace v pozici poradkyně, vedoucí migrační služby, projektové manažerky a lobbistky; mezikulturní a organizační dovednosti. Specifická odborná praxe: první zkušenosti s poradenstvím pro obchodované ženy počátkem 90. let. Od roku 1998 zodpovědná za rozvoj, zakládání a koordinaci sítě evropských katolických organizací zapojených do boje proti obchodu lidmi (Coatnet – Christian Organisations against trafficking) iniciované evropskou Charitou. Od roku 2002 spolupráce s Církevní komisí pro migranty v Evropě (Churches Commission for Migrants in Europe, CCME) v projektu

financovaném z programu STOP II – program a rozšíření sítě na křesťanskou síť (CAT – Christian Action against Trafficking).

Michel Marcus

Francouz. Je soudcem a výkonným ředitelem Evropského fóra pro bezpečnost měst (European Forum for Urban Safety), nevládní organizace, jejímiž členy je asi 400 evropských měst a místních úřadů. Evropské fórum pro bezpečnost měst usiluje o posílení bezpečnostní politiky na základě trojice „prevence, represe a solidarita“; o konsolidaci role měst a místních zastupitelů v místních partnerstvích zaměřených na bezpečnostní politiku; o začlenění místních bezpečnostních programů do konstrukce Evropy. Sekretář montrealského Mezinárodního centra pro prevenci kriminality, odborný poradce stálé Konference místních orgánů a Parlamentního shromáždění Rady Evropy, konzultant Evropské komise, poradce primátora Dakaru, prezident Afrického fóra pro bezpečnost měst, člen Mezinárodní vědecké a odborné rady OSN (International Scientific and Professional Advisory Council, ISPAC) – Program prevence kriminality a trestního soudnictví, přednáší na pařížské Národní škole správy a na Institutu kriminologie Univerzity Liège.

Isabella Orfano[vá]

Italka. Vystudovala historii na Boloňské univerzitě, má MA z kulturních a genderových studií na Newyorské univerzitě a absolvovala postgraduální studium na Mezinárodní ženské univerzitě v Kasselu. V současnosti působí v oblasti sociálních výzkumů a zákroků se zaměřením na skupiny vystavené vysokému riziku sociálního vyloučení. Konkrétně jako badatelka, poradkyně a nadnárodní úřednice spolupracuje se státními orgány a soukromými sociálními organizacemi, které řídí programy týkající se prostituce a boje proti obchodování s lidmi na místní, celostátní a mezinárodní úrovni.

Nell Rasmussen[ová]

Dánka. Ředitelka oddělení pro prostituci na Dánském výzkumném a komunikačním centru pro sociálně ohrožené skupiny – nezávislé instituci spadající pod Ministerstvo sociálních věcí. Právnička, vystudovala i kriminologii a žurnalistiku. Mnoho let pracovala v mezinárodní přesvědčovací činnosti a na řízení projektů zaměřených na práva žen včetně

problematiky sexuálních a rozmnožovacích práv, naposledy jako hlavní poradkyně v Dánském centru pro lidská práva. Problematice prostituce a obchodování s lidmi se věnovala z mnoha pohledů a slouží jako poradkyně dánského Ministerstva sociálních věcí, Ministerstva genderové rovnoprávnosti a Ministerstva zahraničí pro tyto otázky. Je autorkou několika knih a mnoha článků o právech žen a dětí, rodinném právu a sexuálních a rozmnožovacích právech, je také členkou interdisciplinárního výzkumného týmu pro znásilnění a prostituci. Předchozí významné pracovní pozice: profesorka trestního a rodinného práva na Kodaňské škole sociální práce po dobu 12 let a externí vyučující předmětu právo a společnost na Institutu právních věd Kodaňské univerzity. Pět a půl roku výkonná ředitelka Dánské asociace plánovaného rodičovství a po tři roky hlavní mezinárodní poradkyně na Dánském centru pro lidská práva.

Elisabetta Rosi[ová]

Italka. Soudkyně Nejvyššího soudu. Působila jako státní zástupkyně a do roku 2001 pracovala na Ministerstvu spravedlnosti (legislativní úřad). Členka několika mezivládních výborů zabývajících se integrací migrantů, obchodováním s lidmi a ochranou obětí (Výbor pro čl. 18). Této problematice, a také nadnárodnímu zločinu, se věnuje autorsky, badatelsky a pedagogicky. Členka italské delegace u výboru OSN připravujícího Úmluvu proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a související protokoly.

Éva Rózsa[ová]

Maďarka. Hlavní poradkyně na Ministerstvu vnitra, Oddělení pro evropskou integraci. Do její kompetence spadá: obchodování s lidmi, násilí na ženách a dětech, dětská pornografie, politika vůči menšinám, rasismus, boj proti diskriminaci, lidská práva. Jako členka Řídícího výboru se podílela na přípravě bruselské konference. Předchozí posty: celostátní policejní velitelství, Oddělení trestního vyšetřování, prevence kriminality, Národní kancelář Interpolu, zaměření na mezinárodní organizovaný zločin, drogy. Výzkumná a odborná činnost pro Skupinu Pompidou Rady Evropy. Vystudovala Fakultu humanitních věd budapešťské Univerzity Eötvöse Loránda a Policejní akademii (postgraduální studium), zúčastnila se doma i v zahraničí (USA, Francie, Velká Británie) různých kursů o drogové kriminalitě a postgraduálních seminářů a workshopů o drogách a deviacích.

Henrik Sjölander

Švéd. Pracovník Oddělení policejních záležitostí, veřejného pořádku a bezpečnosti stockholmského Ministerstva spravedlnosti. Kromě obchodování s lidmi se v současnosti věnuje problematice drog, organizovaného zločinu a mezinárodní policejní spolupráce. Bývalý úředník Evropské komise zodpovídající za obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování dětí, program STOP a související problémy, například organizovaný zločin. Má vysokoškolské právnické vzdělání a profesionální výcvik.

Hana Šnajdrová (místopředsedkyně Expertní skupiny)

Česka. Ministerstvo vnitra České republiky. 1995-2000 Odbor lidských zdrojů a vzdělávání – zodpovědná za mezinárodní vzdělávání. Od roku 2000 Odbor prevence kriminality – oddělení pro lidská práva – policejní etika, obchodování s lidmi. V lednu 2001 – prosinci 2001 dočasně působila u OSCE/ODIHR jako poradkyně pro problematiku obchodování s lidmi (Pracovní skupina Paktu stability pro obchodování s lidmi). Od listopadu 2002 do května 2004 projektová manažerka projektu OSN „Odpověď trestního soudnictví na obchodování s lidmi v České republice“.

Gerda Theuermann[ová]

Rakušanka. Ředitelka poradenské služby v Mezinárodním centru pro rozvoj migrační politiky (ICMPD). Kontroluje a řídí tvorbu a realizaci programů a projektů v oblasti řízení migrace, především obchodování s lidmi, a správy pohraničních záležitostí. Její činnost zahrnuje tvorbu kapacit a vzdělávání, odborné posudky i vyhodnocování programů. G. Theuermannová je také programovou manažerkou „Komplexního programu vzdělávání, výměn a spolupráce v boji proti obchodování s lidmi v jihovýchodní Evropě“ včetně submodulů zaměřených na vzdělávání policistů a vzdělávání soudců a státních zástupců.

Bärbel Heide Uhl[ová]

Němka. Politoložka, dlouhodobé zkušenosti s bojem proti obchodu s lidmi v nevládních a mezivládních organizacích: terénní poradenství pro obchodované osoby, tvorba programů, přesvědčovací činnost, posuzování legislativy, akademický výzkum, vzdělávání odborníků; je i autorkou/redaktorkou četných zpráv a manuálů o této problematice. Působila jako: spoluzakladatelka sítě nevládní organizace La Strada

ve střední a východní Evropě a ředitelka české La Strady; generální sekretář pro mezinárodní záležitosti u KOK (sít' německých nevládních organizací zaměřených na boj proti obchodování s lidmi); členka expertní mise EK v Bělorusku, jejímž cílem bylo potírat obchodování s lidmi; poradkyně pro obchodování s lidmi u mise OBSE ve Federální republice Jugoslávie; expert na obchod s lidmi při OBSE, Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR – současný post). Za posledních 10 letch byla B. H. Uhlová jako odbornice na programy proti obchodování s lidmi přizvána na četná slyšení, kulaté stoly a konzultace pro vládní, mezivládní a parlamentní orgány, včetně českého Ministerstva vnitra a Senátu, německého Bundestagu, Ministerstev vnitra Federální republiky Jugoslávie a Srbské republiky, Paktu stability pro jihovýchodní Evropu a Oddělení OSN pro podporu žen (UN Division for the Advancement of Women).

Marjan Willers[ová] (předsedkyně Expertní skupiny)

Nizozemka. MA ze sociálních věd; LLM (magistr práv), specializuje se na mezinárodní právo a lidská práva. Vedoucí pracovnice Institutu Clary Wichmannové, nizozemského odborného střediska pro ženy a právo. Poradkyně v oblasti obchodování s lidmi. V letech 1987-1999 působila v Nadaci proti obchodování se ženami v Nizozemí. Tam se podílela na tvorbě nizozemské politiky vůči obchodování se ženami a na poskytování praktické podpory obětem obchodování i na lobbingu, kampaních a vytváření sítí na národní, evropské a mezinárodní úrovni. Kromě jiného se aktivně podílela na lobbingu nevládních organizací při práci na protokolu OSN o obchodu s lidmi jakožto členka a koordinátorka organizace Human Rights Caucus; podílela se i na sestavování *Lidskoprávních zásad pro zacházení s obchodovanými osobami* vytvořených nizozemskou Nadací proti obchodování se ženami, Mezinárodní skupinou pro lidskoprávní legislativu a Celosvětovou aliancí proti obchodování se ženami (Global Alliance Against Trafficking in Women, GAATW). V roce 1997 provedla (ve spolupráci s GAATW) na žádost Zvláštního zpravodaje OSN pro násilí na ženách mezinárodní výzkum obchodu se ženami (*Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution* [Obchodování se ženami, nucené práce a praktiky podobné otroctví v manželství, domácí výpomoci a prostituci], M. Wijers a L. Lap-Chew, GAATW/STV, Utrecht 1997/1999). Za posledních 17 let publikovala doma i v zahraničí mnoho článků mj. o poskytování

podpůrných služeb obětem obchodu s lidmi, o národních a mezinárodních strategiích boje proti obchodu s lidmi, o dekriminalizaci prostituce či o vnitrostátních zákonech o sexuální práci a obchodu s lidmi a o jejich dopadu na dané ženy. Je členkou Pracovní skupiny pro mezinárodní ochranu lidských práv nizozemské sekce Mezinárodního výboru juristů.

Příloha 2

Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi

O lhůtě na rozmyšlenou a povoleních k pobytu pro oběti obchodování s lidmi³⁵⁴

Berouc v úvahu vyjednávání v Radě Evropy o Evropské úmluvě o opatřeních proti obchodování s lidmi i účast Komise na těchto vyjednáváních;

Berouc v úvahu dohodu o nutnosti včlenit do takové úmluvy lidskoprávní hledisko včetně zvláštního ohledu na postavení a potřeby dětí v souladu s Úmluvou o právech dítěte;

Berouc v úvahu, že Rada Evropské unie přijala Směrnici o povoleních k pobytu vydávaných občanům třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi či předmětem jednání napomáhajícího ilegální migraci, pokud spolupracují s příslušnými úřady;

Připomínajíc Bruselskou deklaraci o prevenci a potírání obchodu s lidmi jakožto konečný výsledek Evropské konference o prevenci a potírání obchodu s lidmi – Celosvětová výzva pro 21. století konané 18.-20. září 2002;

Připomínajíc, že Bruselská deklarace stanovila základ pro další kroky Komise;

³⁵⁴ Evropská Expertní skupina zdůrazňuje, že obchodované osoby jsou skutečně oběťmi závažných trestných činů. Výraz „oběti obchodování“ se vztahuje také ke Směrnici Rady o povoleních k pobytu vydávaných občanům třetích států (...) (14994/03). Skupina nicméně uznává, že užívání slova „oběť“ (*victim*) je kontroverzní, jelikož staví do popředí ohroženost a bezmocnost. V tomto vyjádření se proto užívá výrazu „obchodované osoby“ (*trafficked persons*), což je v souladu s mezinárodními lidskoprávními dokumenty, např. UNHCHR, *Doporučené zásady a směrnice pro lidská práva a obchodování s lidmi* [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking], zpráva Vysokého komisaře pro lidská práva Ekonomické a sociální radě, 20. května 2002 (E/2002/68/Add.1).

Připomínajíc Rozhodnutí Evropské komise z 25. března 2003 o ustavení poradní skupiny nazývané „Expertní skupina pro obchodování s lidmi“ (2003/209/EC) a poslání skupiny vydávat z vlastní iniciativy vyjádření v souladu s článkem 2, odst. 2;

Expertní skupina pro obchodování s lidmi vydává toto vyjádření v souvislosti s vyjednáváním v Účelovém výboru o opatřeních proti obchodování s lidmi (CAHTEH) o Evropské úmluvě o opatřeních proti obchodování s lidmi, především pak s rolí Komise v těchto vyjednáváním.

Východiska

1. Poskytnutí lhůty na rozmyšlenou obchodované osobě, následně pak dočasného povolení k pobytu včetně odpovídajících práv – bez ohledu na to, zda je obchodovaná osoba schopna či ochotna svědčit u soudu – napomáhá členským státům plnit jejich povinnost chránit lidská práva obchodovaných osob, a nezacházet s nimi pouze jako s nástroji obžaloby.³⁵⁵ Bezpodmínečná ochrana základních práv také posiluje důvěru obchodované osoby ve stát a jeho schopnost ochránit její zájmy. Jakmile se zotaví, obchodovaná osoba, která státu důvěřuje, s větší pravděpodobností přijme informované rozhodnutí spolupracovat s úřady při stíhání pachatelů. Zvláštní pozornost je třeba věnovat dětským obětem, tj. osobám mladším 18 let; ve všech programech a procedurách, které se jich týkají, mají na prvním místě stát jejich nejlepší zájmy.

Vyjádření

2. Lhůta na rozmyšlenou by měla být bezodkladně udělena všem, o kom se lze důvodně domnívat, že se stali předmětem obchodování. Smyslem lhůty na rozmyšlenou je zjistit, zda daná osoba byla obchodována, i poskytnout jí možnost začít se zotavovat a přijmout informované rozhodnutí o svých možnostech, včetně rozhodnutí, zda napomáhat trestnímu řízení a/nebo usilovat o právní řízení o náhradu škod.

³⁵⁵ Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech (ICCPR), čl. 7; Protokol OSN o prevenci, potlačování a postihu obchodování s lidmi, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, čl. 7.

3. Lhůta na rozmyšlenou by neměla být kratší než tři měsíce, a postižená osoba by měla být povinně informována o organizacích (a odkázána na ně), které se o ni mohou postarat a poskytnout jí patřičnou pomoc.³⁵⁶ Tříměsíční období představuje minimální časový rámec, umožňující, aby domněle obchodovaná osoba obdržela patřičnou pomoc a podporu, jako jsou bezpečné ubytování, psychologické poradenství, zdravotní a sociální služby a právní konzultace. V průběhu tohoto období je třeba provést posouzení rizik.³⁵⁷ V případě návratu je navíc nutné přijmout opatření, která zajistí bezpečnou repatriaci a podpoří sociální integraci v zemi původu. Takové kroky jsou předpokladem toho, že obchodovaná osoba přijme informované rozhodnutí o svých možnostech. U dětí by měla existovat možnost lhůtu na rozmyšlenou prodloužit.

4. Po skončení lhůty na rozmyšlenou by průkazně obchodované osobě mělo být uděleno přinejmenším šestiměsíční povolení k pobytu s možností obnovení, a to bez ohledu na její schopnost a/nebo ochotu svědčit u soudu. Ty obchodované osoby, které nechtějí svědčit – nebo jich jako svědků není zapotřebí, jelikož nemají žádné relevantní informace, nebo protože pachatelé nemohou být v zemi určení vzati do vazby – vyžadují stejně přiměřená ochranná opatření jako ty, které svědčit chtějí.³⁵⁸

5. V době platnosti dočasného povolení k pobytu by obchodované osoby měly mít přístup ke vhodnému a bezpečnému ubytování, lékařské,

³⁵⁶ Za dobrý příklad jsou pokládány tzv. „předpisy B-9“ v Nizozemí. Dle předpisu B-9 nemůže být domněle obchodovaná osoba v průběhu tříměsíční lhůty na rozmyšlenou vypovězena či deportována.

³⁵⁷ Viz Bruselská deklarace, článek 13 o bezodkladné pomoci obětem, poslední odst.: „Mezi orgány zajišťujícími vymáhání práva a mezinárodními a nevládními organizacemi by měly být sjednány protokoly o minimálních standardech bezodkladné pomoci obchodovaným obětem. Aniž by ohrožovaly důvěru obětí v danou nevládní organizaci, tyto standardy by stanovily přinejmenším:

- Že pracovníci orgánů zajišťujících vymáhání práva musí posuzovat oběti obchodu s lidmi jako oběti závažné trestné činnosti, které nesmí být opětně viktimizovány, a musí s nimi zacházet v souladu s jejich lidskými právy a s Protokolem OSN o obchodování s lidmi.
- Že na prvním místě stojí bezpečnost obětí a jejich rodin.
- Že vyšetřovatel má jasnou povinnost provádět trvalý proces posuzování rizik souvisejících s bezpečností a blahem obětí a jejich rodin, a to v každé fázi vyšetřovacího a soudního procesu i po jeho skončení.

³⁵⁸ Viz italský model „článek 18“ legislativního výnosu č. 286/98, nyní zákon č. 228/20, a UNHCHR, *Doporučené zásady a směrnice pro lidská práva a obchodování s lidmi* [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking], zpráva Vysokého komisaře pro lidská práva Ekonomické a sociální radě, 20. května 2002 (E/2002/68/Add.1), směrnice č. 6.

psychologické, sociální, právní a finanční pomoci, a měly by mít právo na vstup na pracovní trh i na profesní výcvik a vzdělávání, aby se mohly vzpamatovat a znovu získat kontrolu nad svým životem, čímž se posílí jejich sociální integrace a vyhlídky do budoucna.

6. Když dočasné povolení k pobytu vyprší, a neexistuje-li v rámci běžného cizineckého práva daného státu možnost udělit žádné jiné povolení k pobytu, měly by členské státy udělovat povolení k pobytu z humanitárních důvodů, především u obzvláště zranitelných skupin, jako jsou nezletilí a oběti sexuálního násilí či jiného závažného porušování lidských práv, obzvláště pokud se lze důvodně domnívat, že při návratu oběti do země původu bude ohrožen její život, zdraví či osobní svoboda.

7. Právo na dočasné a/nebo trvalé povolení k pobytu a příslušná práva by měly mít i dětské oběti obchodu s lidmi, bez ohledu na jejich ochotu či schopnost spolupracovat s úřady, a to v souladu se zásadou „nejlepších zájmů dítěte“. Omezení možnosti vydávat obchodovaným osobám povolení k pobytu pouze na dospělé by mohlo pachatele podnítit k tomu, aby se zaměřily na děti.

Příloha 3

Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi

O krocích k ustavení monitorovacího mechanismu v rámci Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi³⁵⁹

Berouc v úvahu vyjednávání v Radě Evropy o Evropské úmluvě o opatřeních proti obchodování s lidmi i účast Komise na těchto vyjednáváních;

Berouc v úvahu dohodu o nutnosti včlenit do takové úmluvy lidskoprávní hledisko včetně zvláštního ohledu na postavení a potřeby dětí v souladu s Úmluvou o právech dítěte;

Berouc v úvahu, že Rada Evropské unie přijala Směrnicí o povoleních k pobytu vydávaných občanům třetích zemí, kteří se stali obětmi obchodování s lidmi či předmětem jednání napomáhajícího ilegální imigraci, pokud spolupracují s příslušnými úřady;

Připomínajíc Bruselskou deklaraci o prevenci a potírání obchodu s lidmi jakožto konečný výsledek Evropské konference o prevenci a potírání obchodu s lidmi – Celosvětová výzva pro 21. století konané 18.-20. září 2002;

Připomínajíc, že Bruselská deklarace stanovila základ pro další kroky Komise;

³⁵⁹ Evropská Expertní skupina zdůrazňuje, že obchodované osoby jsou skutečně oběťmi závažných trestných činů. Výraz „oběti obchodování“ se vztahuje také ke Směrnicí Rady o povoleních k pobytu vydávaných občanům třetích států (...) (14994/03). Skupina nicméně uznává, že užívání slova „oběť“ (*victim*) je kontroverzní, jelikož staví do popředí ohroženost a bezmocnost. V tomto vyjádření se proto užívá výrazu „obchodované osoby“ (*trafficked persons*), což je v souladu s mezinárodními lidskoprávními dokumenty, např. UNHCHR, *Doporučené zásady a směrnice pro lidská práva a obchodování s lidmi* [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking], zpráva Vysokého komisaře pro lidská práva Ekonomické a sociální radě, 20. května 2002 (E/2002/68/Add.1).

Připomínajíc Rozhodnutí Evropské komise z 25. března 2003 o ustavení poradní skupiny nazývané „Expertní skupina pro obchodování s lidmi“ (2003/209/EC) a poslání skupiny vydávat z vlastní iniciativy vyjádření v souladu s článkem 2, odst. 2;

Zaznamenávajíc, že v člancích 42 a 43 upraveného návrhu Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi se navrhuje ustavení mechanismu monitorujícího plnění této úmluvy smluvními stranami (GRETA);

Berouc v úvahu potřebnost silného monitorovacího a dohlížecího mechanismu;

Expertní skupina pro obchodování s lidmi vydává toto vyjádření v souvislosti s vyjednáváním v Účelovém výboru o opatřeních proti obchodování s lidmi (CAHTEH) o Evropské úmluvě o opatřeních proti obchodování s lidmi, především pak s rolí Komise v těchto vyjednáváním.

Vyjádření

1. Měl by být ustaven orgán monitorující plnění Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi.
2. Členové tohoto orgánu by měli být jmenováni v otevřeném a průhledném procesu zahrnujícím i konzultace s občanskou společností. Složení takového orgánu by mělo brát v potaz pohlavní a geografickou rovnováhu (zahrnující země původu, tranzitu i určení) a zprostředkovávat multidisciplinární odbornou zkušenost v oblasti obchodování s lidmi včetně odborných zkušeností občanské společnosti.
3. Každý smluvní stát by měl být zavázán předkládat tomuto orgánu pravidelné a komplexní zprávy o opatřeních přijatých pro plnění každého z ustanovení úmluvy. Orgán by měl mít výslovnou pravomoc získávat a zvažovat informace o plnění úmluvy smluvními státy z jakéhokoli zdroje včetně občanské společnosti.

4. Orgán by měl mít právo posuzovat a analyzovat zprávy smluvních států; předkládat smluvním státům návrhy na zlepšení plnění úmluvy; navštěvovat smluvní státy a posuzovat stížnosti na údajné neplnění úmluvy smluvními státy.

5. Zprávy orgánu o jeho činnosti (včetně doporučení smluvním státům a závěrů týkajících se stížností) by po jejich přijetí měly být zveřejněny a předloženy Výboru ministrů Rady Evropy. Výbor ministrů by měl zprávy orgánu posoudit, přijmout a zajistit, aby smluvní státy realizovaly jeho doporučení.

Příloha 4

Vyjádření Expertní skupiny Evropské komise pro obchodování s lidmi

V kontextu přípravy nového víceletého programu ustanovujícího oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Tamperská agenda II)

Berouc v úvahu přípravu nového víceletého programu ustanovujícího oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti Radou Evropské unie i účast Komise na tomto procesu;

Připomínajíc široký konsensus vlád, mezinárodních organizací, nevládních organizací a občanské společnosti o tom, že obchodování s lidmi je závažným trestným činem představujícím porušení důstojnosti a práv lidských osob;

Připomínajíc článek 29 Smlouvy o Evropské unii a závěry tamperské schůzky Evropské rady v říjnu 1999 týkající se obchodování s lidmi;

Připomínajíc sdělení Evropské komise o Tamperském programu z června 2004, jež požaduje realistický přístup beroucí v potaz ekonomické a demografické potřeby, který by usnadnil legální přijímání imigrantů do Evropské unie v souladu s koherentní politikou respektující zásadu spravedlivého zacházení s občany třetích zemí, a zdůrazňuje potřebu integrovaného přístupu k boji proti obchodování s lidmi;

Připomínajíc Bruselskou deklaraci o prevenci a potírání obchodu s lidmi jakožto konečný výsledek Evropské konference o prevenci a potírání obchodu s lidmi – Celosvětová výzva pro 21. století konané 18.-20. září 2002;

Připomínajíc, že Bruselská deklarace stanovila základ pro další kroky Komise;

Připomínajíc Rozhodnutí Evropské komise z 25. března 2003 o ustavení poradní skupiny nazývané „Expertní skupina pro obchodování

s lidmi“ (2003/209/EC) a posílání skupiny vydávat z vlastní iniciativy vyjádření v souladu s článkem 2, odst. 2;

Dospívajíc k závěru, že od roku 1999 došlo na úrovni Evropské unie i v širším mezinárodním kontextu k významnému pokroku v oblasti prevence a potírání obchodu s lidmi, o čemž svědčí mimo jiné přijetí řady rámcových rozhodnutí pro oblast policejní a soudní spolupráce včetně Rámcového rozhodnutí o sblížení trestního práva týkajícího se obchodování s lidmi, dále podpora nejruznějších projektů v různých zeměpisných oblastech a zmínky v Ústavní smlouvě přijaté v Bruselu 18. července;

Poznamenávajíc, že Expertní skupina předloží návrhy dalšího rozvoje potírání a prevence obchodu s lidmi na úrovni Evropské unie ve zprávě, kterou podá do konce tohoto roku;

Expertní skupina pro obchodování s lidmi vydává toto vyjádření v souvislosti s přípravou nového víceletého programu ustanovujícího oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti.

Vyjádření

Jak bylo řečeno výše, na evropské úrovni došlo k významnému pokroku při tvorbě nástrojů a mechanismů potírání a prevence obchodu s lidmi. V kontextu přípravy nového víceletého programu ustanovujícího oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (Tamperská agenda II) je Expertní skupina pro obchodování s lidmi toho názoru, že Evropská rada by měla těchto trendů využít a poskytnout popudy pro další činnost. V této souvislosti chce Expertní skupina poukázat zvláště na potřebu toho, aby:

- Evropská rada zaujala jasné stanovisko, že obchodování s lidmi není především problémem nelegální migrace, nýbrž musí se řešit jako závažný trestný čin a porušení lidských práv, a aby zdůraznila, že EU se hlásí k integrovanému přístupu založenému na lidských právech;
- v Tamperské agendě II byla obsažena zmínka o tom, že obchodování s lidmi představuje popud pro další opatření v rámci Evropské unie;

- členské státy EU plnily závazky přijaté na tamperké schůzi Rady v roce 1999³⁶⁰, především aby podporovaly zákonnou a řízenou migraci na základě poptávky a potřeby včetně poptávky po nekvalifikované pracovní síle, což je z genderového hlediska citlivé, a vyžaduje to přijetí jasných a komplexních programů, zákonů a správních opatření, které zajistí, aby migrační pohyby sloužily všestrannému prospěchu migrantů, společnosti a vlád.

³⁶⁰ Závěry předsednictva, Tamperká Evropská rada, 16.-16. října 1999: zvláště závěry č. 3, 22, 26 a 48 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/cc/00200-r1.en9.htm).

Příloha 5

Zpráva o poradním workshopu v rámci Fóra EU pro prevenci organizovaného zločinu

Brusel, 26. října 2004

Expertní skupinu a účastníky přivítala Expertní komise (reprezentovaná Jürgenem Merzem). Marjan Wijersová, předsedkyně Expertní skupiny, objasnila vznik a činnost Expertní skupiny. Hana Šnajdrová představila metodologii workshopu (pracovní skupiny)

Zprávy pracovních skupin plénu:

Skupina 1 – Základní zásady a průřezová témata

Účastníci vyjádřili celkový souhlas se zprávou a Expertní skupině poděkovali. Přivítali především lidskoprávní přístup a zvláštní zřetel k dětem. Ten by bylo možné ještě posílit větším zdůrazněním práv dětí, a zřetelem ke specifickým otázkám, jako jsou zcizování totožnosti a nucené sňatky. Bylo by možné se více zaměřit i na otázku sebeurčení. Účastníci podpořili návrh na vytvoření nástroje na posuzování dopadu na lidská práva; bylo by dobré, kdyby zpráva mohla blíže specifikovat, jak by to mělo vypadat. Je zapotřebí se explicitně věnovat otázce sociální integrace (*social inclusion*) a její souvislosti s posílením (*empowerment*). Rozbor problematiky zákonné a řízené migrace by měl být propojen s lidskoprávním přístupem. Významnější místo by měl zaujímat i genderový aspekt/ohroženost menšin.

Vzešel návrh více specifikovat pravidla a funkce pro EU, především přeměnou návrhů do právně závazných mechanismů. Je zapotřebí zdůraznit potřebu specifického rozdělení zdrojů nevládním organizacím a dětem.

Účastníci z větší části podpořili analýzu Expertní skupiny v kapitole definující obchodování s lidmi a domnívali se, že by mohla být formulována ještě vyhrcovaněji; některým účastníkům však připadalo, že tato kapitola

zahrnuje pouze část definice z Palermského protokolu, a že by bylo zapotřebí se více věnovat vykořisťování prostitutek druhých a dalším formám sexuálního vykořisťování. Účastníci vcelku souhlasili s předloženými zásadami, navrhovali však pečlivou revizi formulací, aby se zamezilo nejasnostem. Je třeba jasněji vyjádřit, že u dětí nemusí být přítomen prvek donucování. Kromě toho je třeba učinit samostatnou zmínku o vnitřním obchodu s lidmi.

Je zapotřebí objasnit souvislost zprávy s procesem tvorby úmluvy Rady Evropy.

Ačkoliv je zpráva určena pro EU, účastníci se domnívali, že se nevztahuje jen na Evropu, nýbrž má globální dopad na celý svět. Proto by bylo dobré zahrnout i zmínky o zemích mimo EU.

Účastníci vyjádřili pochybnosti o souvislosti mezi obchodem s lidmi a extremismem/ terorismem, zmiňované v pasáži o lidské bezpečnosti. Domnívali se, že tato problematika je složitější a vyžaduje další objasnění. Bylo by zapotřebí objasnit i roli a funkci navrhované sítě proti obchodování s lidmi.

Někteří účastníci se domnívali, že by zpráva měla zevrubněji pojednat o jednotlivých typech obchodu s lidmi, například o domácí výpomoci u diplomatického personálu.

Účastníci také kladli otázky týkající se budoucnosti Expertní skupiny a její možné role při monitorování a realizaci přijatých návrhů.

Skupina 2 – Prevence

Účastníci se domnívali, že zpráva úzce souvisí s každodenním bojem proti obchodování s lidmi. Bude užitečným nástrojem a poskytne dobrý základ pro diskusi mezi členskými státy a pro přeměnu do právně závazných dokumentů.

U lhůty na rozmyšlenou a povolení k pobytu by měl být podrobněji rozpracován vztah mezi obchodem s lidmi a nezákonnou migrací.

Je zapotřebí více zdůraznit potřebu viditelnosti dětí a jejich zvláštního postavení, především rozdíl mezi zákonným zastoupením a opatrovníkem; je třeba zmínit i problematiku systémů ochrany dětí v zemích původu.

Někteří účastníci se domnívali, že ve vztahu k prevenci obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování je třeba více vyzdvihnout roli poptávky a pohlavní nerovnoprávnosti.

Bylo by možné více objasnit roli nevládních organizací. Je zapotřebí zřetelněji zdůraznit potřebu chránit pracovníky těchto organizací, a zvláště fakt, že nemají být nuceni vypovídat před soudem, což se nyní v řadě členských států děje, dále pak potřebnost přiměřeného a udržitelného financování ze strany členských států.

Je třeba se více zaměřit na problematiku sociální integrace, její vztah k posílení i skutečnost, že tento proces by měl začít již v zemi určení. Bylo by vhodné podrobněji zpracovat problematiku posuzování rizik; je nutné vypracovat pro tuto otázku standardy a jasně stanovit, kdo a jak má toto činit.

Bylo by vhodné zařadit zmínku o potřebnosti interinstitucionální koordinace v rámci EU a začlenění obchodu s lidmi do sociálního dialogu.

Skupina 3 – Pomoc a ochrana

Zpráva byla hodnocena jako dobrý nástroj pro přesvědčovací činnost i jako vodítko pro ty, kdo pracují s obchodovanými osobami. Na základě zprávy by navíc mohla v členských státech započít debata o tom, které programy by se měly realizovat. Přijetí jejích doporučení by znamenalo značný pokrok.

Účastníci vyjádřili svůj souhlas s pozitivním a jednoznačně lidskoprávním hlediskem a se zaměřením na posílení a sebeurčení. To by mohlo být vyjádřeno ještě zřetelněji. Ve vztahu k členským státům by bylo možné zřetelněji zdůraznit i potřebu integrovaného a multisektorového přístupu, především ustavení institucionálních mechanismů koordinace činnosti všech subjektů včetně nevládních organizací. Zapotřebí nejsou pouze programy, nýbrž i rozdělování zdrojů na protipatření.

O návrzích na lhůtu na rozmyšlenou a na povolení k pobytu proběhla delší diskuse. Někteří účastníci vznesli výhradu, že „bezpodmínečnost“ udělování povolení k pobytu obchodovaným osobám podpoří obchodování s lidmi a nelegální migraci. Jiní se domnívali, že tento bezpodmínečný přístup k rehabilitaci je velmi pozitivní, a napomůže účinnému boji proti obchodu s lidmi.

Zpráva by měla více zdůraznit zvláštní aspekty obchodování s dětmi. Navíc je zapotřebí jasně rozlišovat mezi zákonným zástupcem (*legal representative*) dítěte a zákonným opatrovníkem (*legal guardian*).

Je zapotřebí více vyzdvihnout důležitost role nevládních organizací. Zároveň je třeba jasně popsat, v čem se jejich role odlišuje od role ostatních subjektů. Pracovníci těchto organizací by neměli mít povinnost svědčit u soudu, a měli by mít právo na mlčenlivost.

Účastníci doporučili, aby se zpráva obsahově a terminologicky zaměřila na sociální integraci obchodovaných osob. Je třeba zdůraznit, že jejich integrace nezačíná až po návratu do země původu, nýbrž už v zemi, do níž byly obchodovány.

Účastníci se domnívali, že je zapotřebí více rozvinout návrhy týkající se posuzování rizik. Mělo by být jasné, kdo posuzování rizik provádí, a na základě jakých kritérií. Bylo by vhodné vyvinout standardy; na posouzení rizik by před návratem měly mít právo i oběti, které nemohou svědčit.

Bylo by vhodné stanovit u jednotlivých doporučení priority a rozlišovat mezi dlouhodobými, střednědobými a krátkodobými cíli, což by poskytlo vodítko pro realizaci.

Je zapotřebí shromáždit více poznatků a provést další výzkumné analýzy dopadu projektů a programů na úrovni EU. Účastníci s lítostí konstatovali, že ve zprávě není posuzován dopad evropských projektů, ačkoliv existuje zřetelná potřeba propojovat existující informace.

Účastníci postrádali i zmínku o Sociálním dialogu na úrovni EU a o možnostech, které z něj vyplývají pro boj proti obchodu s lidmi.

Skupina 4 – Strategie vymáhání práva

Účastníci vyjádřili celkovou spokojenost s obsahem zprávy a jejím všeobecným zaměřením na lidskoprávní přístup. Na druhou stranu je třeba více zdůraznit genderové hledisko jakožto strukturální prvek. U dětí je v kontextu vymáhání práva třeba zdůraznit, že mají být zastoupeny a chráněny.

Účastníci také postrádali některé aspekty, jako je role tranzitních a třetích zemí, rozdíly mezi členskými státy a potřeba patřičného personálního zajištění Europolu.

Byla zdůrazněna důležitost vzdělávání a jeho pozitivních dopadů včetně potřeby zvláštního vzdělávání týkajícího se dětí. Je zapotřebí věnovat více pozornosti rodičům vykořisťujícím vlastní děti, a spolupráci mezi orgány zajišťujícími vymáhání práva a jinými institucemi. Řadu aspektů je třeba více vyzdvihnout, například skutečnost, že se jedná o závažný trestný čin, důležitost zabavování výnosů trestné činnosti a potřebu odškodnění obětí. Je zapotřebí zřetelněji vyjádřit protiklad „řešení bez obětí“ versus práva obětí.

Plenární zasedání

V návaznosti na zprávy pracovních skupin se Komise zabývala vztahem mezi zprávou, Komisí a budoucností. Rozhodnutí Komise ustavit Expertní skupinu se zaměřovalo především, ne však výlučně, na Bruselskou deklaraci. Úkolem Expertní skupiny je poskytovat Komisi poradenství a má mandát vydávat vyjádření. Dosud vydala tři vyjádření. Komise bude muset zprávu i vyjádření analyzovat. Zpráva bude tvořit podklad pro sdělení Komise, ne však podklad jediný. Bude nutné vzít v úvahu i další skutečnosti, například průběžné vyhodnocování uplatňování příslušné evropské legislativy. Text sdělení však bude odrážet ducha zprávy.

M. Wijersová jménem Expertní skupiny účastníkům poděkovala za všechny užitečné a kritické připomínky. Ujistila je, že Expertní skupina při sestavování konečné verze zprávy vezme všechny připomínky plně v potaz. Kromě toho bude ke zprávě připojena zpráva o všech důležitých prodiskutovaných otázkách.

Komise se vyjádřila, že na Evropském fóru pro prevenci organizovaného zločinu ve 2. polovině roku 2005 bude možné obchodování s lidmi znovu prodiskutovat, a poděkovala účastníkům i Expertní komisi.

Zpráva expertní skupiny o obchodování s lidmi – část II

Evropská komise Generální ředitelství pro justici, svobodu a bezpečnost

Zpráva je z technických důvodů ve dvou částech.

Překlad: PhDr. Dominika Winterová
(úvod, shrnutí, doporučení, kapitoly 1-6)
Mgr. Daniel Soukup
(důvodové zprávy 1-16, přílohy)

Vydavatel Institut pro kriminologii a sociální prevenci

Určeno: Pro odbornou veřejnost

Tiskárna: Vydavatelství KUFR
František Kurzweil
Naskové 3
Praha 5

Dáno do tisku: Prosinec 2005

Vydání : První

Náklad: 190

ISBN 80-7338-044-7