

Brusel 22. prosince 2022
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	19. prosince 2022
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2022) 426 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2022) 426 final.

Příloha: SWD(2022) 426 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

kteřou se mění směrnice 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů pozměňující směrnice 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Obchodování s lidmi je stěžejní aktivitou závažné a organizované trestné činnosti v EU, která bude i v dohledné budoucnosti nadále představovat hrozbu. Zatímco směrnice o boji proti obchodování s lidmi (směrnice 2011/36/EU) přispěla k vytvoření společného základu EU pro prevenci obchodování s lidmi a boj proti němu a pro ochranu obětí, řada problémů přetrvává, a sice: • Navzdory úsilí o prevenci a odhalování trestné činnosti, jakož i o včasnou identifikaci obětí se obchodování s lidmi v EU i nadále daří. Shromažďování údajů a sledování trendů navíc neodráží plný rozsah obchodování s lidmi v EU. • Počet vyšetřování, trestních stíhání a odsouzení je nízký, což vede k beztrestnosti obchodníků s lidmi. Směrnice se nezabývá některými závažnými problémy, které se objevily a vyvstaly od jejího přijetí, včetně nových forem vykořisťování a používání technologií k usnadnění trestné činnosti. Výklad trestných činů obchodování s lidmi a jejich vykořisťování se může v jednotlivých členských státech lišit, což vede k problémům v přeshraniční spolupráci a při dokazování trestného činu. Právníkové osoby navíc za obchodování s lidmi nenesou dostatečnou odpovědnost, což přispívá ke kultuře beztrestnosti. • Obětem se ne vždy dostává odpovídající úrovně pomoci, podpory a ochrany přizpůsobené jejich zvláštním potřebám. Zásady nezahájení trestního stíhání a nepotrestání obětí za jejich účast na trestné činnosti, práva obětí na odškodnění a opatření na ochranu obětí nejsou v členských státech důsledně uplatňovány. Stávající národní a nadnárodní referenční mechanismy nejsou plně účinné, což může bránit včasné identifikaci obětí a poskytování pomoci, podpory a ochrany. • Poptávka, která podporuje obchodování s lidmi, zůstává v EU vysoká, což může být způsobeno skutečností, že kriminalizace využívání služeb vymáhaných od obětí není ve všech členských státech jednotná a že přístupy ke snižování poptávky nejsou obecně uplatňovány.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Cílem této iniciativy je posílit právní rámec EU pro boj proti obchodování s lidmi. K dosažení tohoto obecného cíle stanoví iniciativa čtyři konkrétní cíle: • Zajištění odpovídající prevence, odhalování a lepšího monitorování obchodování s lidmi na úrovni EU posílením schopnosti všech zúčastněných stran, které pravděpodobně přijdou do styku s (potenciálními) oběťmi, rozpoznat znaky trestného činu, jakož i zvýšením znalostí o tomto jevu a jeho trendech. • Posílení reakce trestního soudnictví na trestnou činnost, a to i v přeshraničním kontextu, s cílem zlepšit schopnost donucovacích a justičních orgánů bojovat proti trestné činnosti a přizpůsobit se novému způsobu fungování a obchodnímu modelu obchodníků s lidmi a řešit vznikající hrozby. • Zajištění odpovídající pomoci, podpory a ochrany obětem obchodování s lidmi ve všech členských státech, zejména zlepšením mechanismů včasné identifikace a referenčních mechanismů, a to i v přeshraničním kontextu. • Snižování poptávky po službách vykořisťovaných obětí obchodování s lidmi, která podporuje obchodování u všech forem vykořisťování, od posílení trestněprávní reakce až po využívání služeb vykořisťovaných osob a posílení činností zaměřených na zvyšování povědomí, vzdělávání a odborné přípravy.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
Obchodování s lidmi je přeshraniční trestná činnost, která se týká všech členských států. Má jak přeshraniční rozměr uvnitř EU, tak vnitřní rozměr zahrnující překračování vnějších hranic EU. Zásadní význam pro řešení přeshraničního rozměru má spolupráce v rámci celé EU, pokud jde o prevenci trestné činnosti a boj proti ní, jakož i zajištění toho, aby oběti byly identifikovány a aby jim byla poskytnuta odpovídající pomoc, podpora a ochrana. Nová opatření na úrovni EU dále odůvodňuje zvýšený význam on-line rozměru trestné činnosti, neboť obchodníkům s lidmi poskytuje další příležitosti k náboru, kontrole, přepravě a vykořisťování obětí, jakož i k přesouvání zisků a oslovování uživatelů všude v rámci EU i mimo ni, aniž překračují hranice. Vnitrostátní orgány a zúčastněné strany obecně uznávají, že boj proti obchodování s lidmi vyžaduje opatření na úrovni EU.
B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti politiky byly zvažovány? Je některá možnost

upřednostňována? Proč?

Možnost politiky č. 1 se zaměřuje na nelegislativní opatření.

Možnost politiky č. 2 obsahuje pouze legislativní opatření, která by znamenala změny směrnice. U některých legislativních opatření v rámci **možnosti politiky č. 2** bylo posouzeno několik dílčích možností.

Možnost politiky č. 3 je kombinací nelegislativních opatření uvedených v možnosti politiky č. 1 a některých legislativních opatření navrhovaných v možnosti politiky č. 2.

Preferovanou možností politiky je možnost č. 3. Reaguje na určené horizontální a specifické cíle:

- **Horizontální cíl 1: Zajištění odpovídající prevence, odhalování a lepšího monitorování obchodování s lidmi na úrovni EU:**
 - Zřízení centra poznatků a odborných znalostí o boji proti obchodování s lidmi, které mimo jiné podporuje vypracování pokynů pro shromažďování údajů o obchodování s lidmi v EU a podporu zvyšování povědomí o boji proti obchodování s lidmi (*nelegislativní opatření*).
 - Zavedení povinnosti členských států shromažďovat údaje o obchodování s lidmi a podávat o nich každoročně zprávy Komisi do směrnice, včetně stanovení ukazatelů pro shromažďování těchto údajů (*legislativní opatření*).
- **Specifický cíl 2: Posílení reakce trestního soudnictví na trestnou činnost, a to i v přeshraničním kontextu:**
 - Zajištění toho, aby byl u každého prvku trestného činu ve směrnici zohledněn on-line rozměr (*legislativní opatření*).
 - Posílení spolupráce mezi Komisí a internetovými společnostmi v rámci internetového fóra EU (*nelegislativní opatření*).
 - Zařazení nucených sňatků a nezákonných osvojení na seznam forem vykořisťování (*legislativní opatření*).
 - Zajištění toho, aby se na právnické osoby vztahovaly některé ze sankcí, jejichž provedení je v současné době pro členské státy volitelné, pokud jde o standardní trestné činy obchodování s lidmi na základě odsouzení soudem, a další sankce, pokud je trestný čin spáchán za přitěžujících okolností (*legislativní opatření*).
 - Vytvoření pracovní skupiny specializovaných státních zástupců pro boj proti obchodování s lidmi (*nelegislativní opatření*).
- **Specifický cíl 3: Zajištění odpovídající pomoci, podpory a ochrany obětem obchodování s lidmi ve všech členských státech:**
 - Požadavek, aby členské státy zřídily formální národní referenční mechanismy a národní kontaktní místa pro zprostředkování služeb obětem (*legislativní opatření*).
 - Vypracování pokynů týkajících se minimálních požadavků a norem pro národní referenční mechanismy a zřízení evropského referenčního mechanismu v rámci centra znalostí a odborných znalostí (*nelegislativní opatření*).
- **Specifický cíl 4: Snížení poptávky po službách vykořisťovaných obětí, která podporuje obchodování u všech forem vykořisťování:**
 - Požadavek, aby členské státy kriminalizovaly vědomé využívání služeb vymáhaných od obětí obchodování s lidmi u všech forem vykořisťování (*legislativní opatření*).
 - Uspořádání celounijní osvětové kampaně, jejímž cílem bude odrazovat od poptávky, která podporuje obchodování s lidmi, v rámci centra znalostí a odborných znalostí (*nelegislativní opatření*).

Kdo podporuje kterou možnost?

Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 10. února 2021 vyzval Komisi, aby **posoudila provádění směrnice o boji proti obchodování s lidmi a předložila návrhy na její revizi**. Komise vedla rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami, a to i prostřednictvím veřejné konzultace a zasedání sítě EU sdružující vnitrostátní zpravodaje a rovnocenné mechanismy a evropskou platformu občanské společnosti pro boj proti obchodování s lidmi. Komise se rovněž opírala o konzultace vedené externím dodavatelem se širokou škálou zúčastněných stran, včetně vnitrostátních orgánů v členských státech, agentur EU, organizací občanské společnosti, jakož i zástupců soukromého sektoru a mezinárodních organizací. Většina konzultovaných zúčastněných stran podpořila různá opatření navržená v rámci upřednostňované možnosti. Evropský parlament ve svém usnesení vyzval Komisi, aby **pozměnila směrnici s cílem zajistit, aby všechny členské státy kriminalizovaly vědomé využívání služeb vymáhaných od obětí obchodování s lidmi**. Zúčastněné strany jsou ve věci této legislativní změny více rozděleny, i když ji téměř dvě třetiny respondentů ve veřejné konzultaci podpořily. Většina zúčastněných stran, které byly konzultovány v rámci případových studií a cílených rozhovorů o možnostech politiky, se vyslovila pro. Tato dílčí možnost je ze všech možných dílčích možností souvisejících s kriminalizací využívání služeb považována za možnost s nejvyšší pravděpodobností dosažení konsensu.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody)

hlavních možností)?
Upřednostňovaná možnost má za cíl zlepšit kapacitu členských států pro účinný boj proti trestné činnosti, zejména v souvislosti s hrozbami a trendy, které se objevily nebo vyvinuly v minulých letech. Očekává se, že nová a harmonizovaná pravidla platná v členských státech posílí přeshraniční spolupráci, pokud jde o vyšetřování a stíhání, jakož i pomoc a podporu poskytované obětem. Nelegislativní opatření poskytnou členským státům podporu při přizpůsobování jejich právních předpisů a dalším provádění směrnice v souladu se strategií EU pro boj proti obchodování s lidmi (2021–2025).
Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?
Upřednostňovaná možnost představuje pro členské státy omezenou zátěž, kterou kompenzuje pozitivní dopad opatření na prevenci obchodování s lidmi a boj proti němu a na ochranu obětí. Upřednostňovaná možnost spočívá spíše ve zlepšení stávajících ustanovení než v ukládání nových povinností. Povinnost kriminalizovat vědomé využívání služeb, které jsou vymáhány od obětí obchodování s lidmi, by především vytvořila regulační zátěž pro členské státy, které dosud neprovedly toto opatření nebo jiná opatření, která jdou dále. Většina členských států již zavedla odpovídající právní předpisy přinejmenším pro sexuální vykořisťování. Požadavek na zřízení národních referenčních mechanismů by rovněž znamenal určitou regulační a administrativní zátěž pro členské státy. Nejedná se však o zcela novou povinnost, neboť podle stávající směrnice již členské státy musely zavést mechanismy zaměřené na včasnou identifikaci obětí, pomoc a podporu obětem a všechny členské státy kromě jednoho již mají zaveden formální nebo neformální referenční mechanismus. Očekává se proto, že kroky potřebné k formalizaci postupů pro identifikaci obětí a zprostředkování služeb budou méně významné.
Jaký bude dopad na podniky, malé a střední podniky a mikropodniky?
Upřednostňovaná možnost politiky neukládá podnikům žádnou povinnost, a proto se jich přímo nedotýká, kromě skutečnosti, že některá nelegislativní opatření by vyžadovala jejich dobrovolné zapojení. Na právnícké osoby by se mohly vztahovat sankce s hospodářským dopadem, jako je dočasné uzavření jejich provozovny, pouze po odsouzení za trestný čin obchodování s lidmi spáchaný v jejich prospěch. Toto opatření by přispělo k zajištění spravedlivější ekonomiky, v níž se trestná činnost nevyplácí, a společnosti jednající podle pravidel by měly prospěch z omezení neloajální způsobilosti podniků využívajících nucenou práci. Ačkoli by Komise podporovala spolupráci s technologickým a internetovým odvětvím, na související regulační povinnost spojenou s odpovědností on-line platforem a poskytovatelů služeb za odhalování, sledování a odstraňování obsahu souvisejícího s obchodováním s lidmi by se vztahovaly jiné stávající právní nástroje nebo právní nástroje, které mají být přijaty.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Jak je popsáno výše, upřednostňovaná možnost by měla omezený dopad na vnitrostátní správní orgány, které by většinou musely přizpůsobit své právní předpisy novým nebo revidovaným ustanovením směrnice, pokud tak dosud neučinily. Očekává se, že některá legislativní opatření, která jsou součástí upřednostňované možnosti, zejména ta, která se týkají kriminalizace, povedou rovněž ke zvýšení počtu vyšetřování, trestních stíhání a odsouzení. Vyšší úroveň harmonizace pravidel EU by však přispěla ke zlepšení situace v oblasti obchodování s lidmi v EU a ke zvýšení schopnosti donucovacích a justičních orgánů předcházet obchodování s lidmi a bojovat proti němu, chránit jeho oběti a snižovat poptávku, která tuto trestnou činnost podporuje.
Očekávají se jiné významné dopady?
Upřednostňovaná možnost posílí boj proti obchodování s lidmi narušením modelu trestné činnosti obchodníků s lidmi a sníží pravděpodobnost vykořisťování osob, což bude mít pozitivní dopad na společnost, základní práva, právní stát a bezpečnost v rámci EU.
D. Nárazná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Hodnocení revidované směrnice by mělo být provedeno v zásadě nejdříve pět let po uplynutí lhůty pro provedení do vnitrostátních právních předpisů, aby byla zajištěna dostatečně dlouhá doba na vyhodnocení účinků iniciativy po jejím úplném provedení ve všech členských státech. Revidovaná směrnice by zejména obsahovala ustanovení, podle něhož by Komise měla posoudit dopad pravidel, která kriminalizují vědomé využívání služeb vykořisťovaných osob, a to předložením zprávy Evropskému parlamentu a Radě pět let po uplynutí lhůty pro provedení. Mezitím bude Komise nadále monitorovat a hodnotit provádění směrnice v souvislosti se zprávami o pokroku dosaženém v oblasti boje proti obchodování s lidmi, které Komise podává každé dva roky.