

V Bruseli 22. decembra 2022
(OR. en)

Medziinštitucionálny spis:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	19. decembra 2022
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2022) 426 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2011/36/EÚ o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2022) 426 final.

Príloha: SWD(2022) 426 final

V Bruseli 19. 12. 2022
SWD(2022) 426 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument k

návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady,

**ktorou sa mení smernica 2011/36/EÚ o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti
nemu a o ochrane obetí obchodovania**

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

Zhrnutie
Posúdenie vplyvu týkajúce sa zmeny smernice 2011/36/EÚ o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
Obchodovanie s ľuďmi predstavuje kľúčovú činnosť v rámci závažnej a organizovanej trestnej činnosti v EÚ, ktorá bude aj v dohľadnej budúcnosti naďalej hrozbou. Hoci smernica o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (smernica Rady 2011/36/EÚ) prispela k vytvoreniu spoločného základu EÚ v oblasti prevencie obchodovania s ľuďmi a boja proti nemu a ochrany obetí, viacero problémov stále pretrváva, konkrétne: • Obchodovaniu s ľuďmi sa v EÚ stále darí napriek úsiliu o prevenciu a odhaľovanie tohto trestného činu, ako aj o včasnú identifikáciu obetí. Navyše v zbere údajov a monitorovaní trendov sa nepremiata úplný rozsah obchodovania s ľuďmi v EÚ. • Počet vyšetrovaní, trestných stíhaní a odsúdení je nízky, čo vedie k beztrestnosti obchodníkov s ľuďmi. Smernica sa nezameriava na niekoľko dôležitých obáv, ktoré vznikli a nadobudli význam od jej prijatia, okrem iného medzi ne patria nové formy vykorisťovania a využívanie technológií na umožnenie trestnej činnosti. Výklad trestných činov obchodovania s ľuďmi a vykorisťovania sa môže v jednotlivých členských štátoch líšiť, čo predstavuje výzvu pre cezhraničnú spoluprácu a dokazovanie trestného činu. Okrem toho sa voči právnickým osobám dostatočným spôsobom nevyvodzuje zodpovednosť za spáchanie činu obchodovania s ľuďmi, čo napomáha kultúre beztrestnosti. • Obetiam sa vždy neposkytuje primeraná úroveň pomoci, podpory a ochrany, ktorá by zodpovedala ich osobitným potrebám. Zásady nestíhania a nepotrestania obetí za ich zapojenie do trestnej činnosti, práva obetí na odškodnenie a ochranné opatrenia obetí sa v členských štátoch nevykonávajú jednotne. Existujúce národné a nadnárodné referenčné mechanizmy nie sú úplne účinné, čo môže brániť včasnej identifikácii obetí a sprostredkovaniu služieb pomoci, podpory a ochrany. • Dopyt, ktorý stimuluje obchodovanie s ľuďmi, je v EÚ naďalej vysoký, čo môže byť spôsobené tým, že kriminalizácia využívania služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi nie je v členských štátoch jednotná a že prístupy týkajúce sa znižovania dopytu sa neuplatňujú všeobecne.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Cieľom tejto iniciatívy je posilniť právny rámec EÚ proti obchodovaniu s ľuďmi. Na dosiahnutie tohto všeobecného cieľa sa v iniciatíve stanovujú štyri špecifické ciele: • Zabezpečenie primeranej prevencie, odhaľovania a lepšieho monitorovania obchodovania s ľuďmi na úrovni EÚ posilnením kapacít všetkých zainteresovaných strán, ktoré by mohli prísť do styku s (potenciálnymi) obeťami, aby dokázali rozpoznať znaky trestnej činnosti, ako aj zvyšovaním informovanosti o tomto jave a jeho trendoch. • Posilnenie reakcie trestnej justície na trestnú činnosť, a to aj v cezhraničnom kontexte, aby sa zlepšili kapacity orgánov presadzovania práva a justičných orgánov, pokiaľ ide o boj proti trestnej činnosti a prispôbenie sa novým operačným postupom a modelu trestnej činnosti obchodníkov s ľuďmi, ako aj riešenie nových hrozieb. • Zabezpečenie toho, aby sa obetiam obchodovania s ľuďmi poskytovala primeraná pomoc, podpora a ochrana vo všetkých členských štátoch, a to najmä prostredníctvom zlepšenia včasnej identifikácie a referenčných mechanizmov, a to aj v cezhraničnom kontexte. • Zníženie dopytu po využívaní služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi, ktorý stimuluje obchodovanie s ľuďmi v prípade všetkých foriem vykorisťovania, od posilnenia trestnoprávnej reakcie na využívanie služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi až po rozšírenie činností v oblasti zvyšovania informovanosti, vzdelávania a odbornej prípravy.
Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?
Obchodovanie s ľuďmi je cezhraničnou trestnou činnosťou, ktorá sa týka všetkých členských štátov. Táto trestná činnosť má tak cezhraničný rozmer v rámci EÚ, ako aj vnútorný rozmer, ktorého súčasťou je prekračovanie vonkajších hraníc EÚ. Celoúijná spolupráca je nevyhnutná z hľadiska riešenia cezhraničného rozmeru, pokiaľ ide o prevenciu tejto trestnej činnosti a boj proti nej, ako aj o zaistenie, aby sa obeť identifikovali a poskytla sa im primeraná pomoc, podpora a ochrana. Väčší význam online rozmeru trestnej činnosti ďalej odôvodňuje nové opatrenia na úrovni EÚ, pretože obchodníkom s ľuďmi poskytuje ďalšie možnosti zlákania, kontroly, prepravy a vykorisťovania obetí, ako aj presúvania ziskov a oslovovania používateľov kdekoľvek v EÚ a mimo nej bez prekročenia hranice. Vnútroštátne orgány a zainteresované strany všeobecne uznávajú, že boj proti obchodovaniu s ľuďmi si vyžaduje opatrenia na úrovni EÚ.

B. Riešenia

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

Možnosť politiky 1 sa zameriava na nelegislatívne opatrenia.

Možnosť politiky 2 obsahuje výlučne legislatívne opatrenia, ktoré by sa týkali zmien smernice. V prípade niektorých legislatívnych opatrení v rámci **možnosti politiky 2** sa posúdilo niekoľko čiastkových možností.

Možnosť politiky 3 je kombináciou nelegislatívnych opatrení uvedených v možnosti politiky 1 a niektorých legislatívnych opatrení navrhnutých v rámci možnosti politiky 2.

Uprednostňuje sa možnosť politiky 3. Táto možnosť reaguje na identifikované horizontálne a špecifické ciele:

- **Horizontálny cieľ 1: zabezpečenie primeranej prevencie, odhaľovania a lepšieho monitorovania obchodovania s ľuďmi na úrovni EÚ:**
 - zriadenie centra poznatkov a odborných znalostí v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi, ktoré okrem iného podporuje vypracovanie usmernení o zbere údajov o obchodovaní s ľuďmi v EÚ a propagáciu osvetových kampaní v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi (*nelegislatívne opatrenia*),
 - zavedenie povinnosti v smernici, aby členské štáty každoročne zhromažďovali a oznamovali Komisii údaje o obchodovaní s ľuďmi, čo sa zabezpečí aj stanovením ukazovateľov týkajúcich sa takéhoto zberu údajov (legislatívne opatrenie).
- **Špecifický cieľ 2: posilnenie reakcie trestnej justície na trestnú činnosť, a to aj v cezhraničnom kontexte:**
 - zabezpečenie, aby sa online rozmer zohľadňoval pri každom prvku trestného činu uvedeného v smernici (*legislatívne opatrenie*),
 - posilnenie spolupráce medzi Komisiou a internetovými spoločnosťami v rámci internetového fóra EÚ (*nelegislatívne opatrenie*),
 - zahrnutie núteného manželstva a nezákonnej adopcie do zoznamu foriem vykorisťovania (*legislatívne opatrenie*),
 - zabezpečenie toho, aby právnickým osobám bolo možné uložiť niektoré sankcie, ktoré v súčasnosti členské štáty môžu transponovať dobrovoľne, za štandardné trestné činy obchodovania s ľuďmi po odsúdení súdom a iné sankcie, ak sa trestný čin spácha s priťažujúcou okolnosťou (*legislatívne opatrenie*),
 - vytvorenie osobitnej skupiny špecializovaných prokurátorov na boj proti obchodovaniu s ľuďmi (*nelegislatívne opatrenie*).
- **Špecifický cieľ 3: zabezpečenie, aby sa obetiam obchodovania s ľuďmi poskytovala primeraná pomoc, podpora a ochrana vo všetkých členských štátoch:**
 - požiadavka, aby členské štáty vytvorili formálne národné referenčné mechanizmy a národné kontaktné miesta pre sprostredkovanie pomoci obetiam (*legislatívne opatrenie*),
 - vypracovanie usmernení o minimálnych požiadavkách a normách týkajúcich sa národných referenčných mechanizmov a vytvorenie európskeho referenčného mechanizmu v rámci centra poznatkov a odborných znalostí (*nelegislatívne opatrenie*).
- **Špecifický cieľ 4: zníženie dopytu po využívaní služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi, ktorý stimuluje obchodovanie s ľuďmi v prípade všetkých foriem vykorisťovania:**
 - požiadavka, aby členské štáty kriminalizovali vedomé využívanie služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi v prípade všetkých foriem vykorisťovania (*legislatívne opatrenie*),
 - usporadúvanie celonárodných osvetových kampaní so zameraním na odrádzanie od dopytu, ktorý stimuluje obchodovanie s ľuďmi, v rámci centra poznatkov a odborných znalostí (*nelegislatívne opatrenie*).

Kto podporuje ktorú možnosť?

Európsky parlament vo svojom uznesení z 10. februára 2021 vyzval Komisiu, aby **posúdila vykonávanie smernice o boji proti obchodovaniu s ľuďmi a predložila návrhy na jej revíziu**. Komisia uskutočnila rozsiahle konzultácie so zainteresovanými stranami, a to aj prostredníctvom verejnej konzultácie a zasadnutí siete národných spravodajcov a rovnocenných mechanizmov EÚ a platformy občianskej spoločnosti EÚ proti obchodovaniu s ľuďmi. Komisia vychádzala aj z konzultácií, ktoré uskutočnil externý dodávateľ so širokou škálou zainteresovaných strán vrátane vnútroštátnych orgánov v členských štátoch, agentúr EÚ, organizácií občianskej spoločnosti, ako aj zástupcov súkromného sektora a medzinárodných organizácií. Väčšina zainteresovaných strán, s ktorými sa konzultovalo, podporila jednotlivé opatrenia navrhnuté v rámci uprednostňovanej možnosti. Európsky parlament vo svojom uznesení vyzval Komisiu, aby **zmenila smernicu s cieľom zabezpečiť, aby všetky členské štáty kriminalizovali vedomé využívanie služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi**. Pokiaľ ide o túto legislatívnu zmenu, zainteresované strany sa až tak nezhodujú, hoci takmer dve tretiny respondentov, ktorí odpovedali na verejnú konzultáciu, podporili túto zmenu. Navyše zmenu podporila väčšina zainteresovaných strán, s ktorými sa konzultovalo v rámci prípadových štúdií a cielených rozhovorov o možnostiach politiky. Táto čiastková možnosť sa považuje za možnosť, v prípade ktorej existuje spomedzi všetkých prípadných čiastkových možností týkajúcich sa kriminalizácie využívania služieb najvyššia pravdepodobnosť dosiahnutia zhody.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Cieľom uprednostňovanej možnosti je zlepšiť kapacity členských štátov efektívne bojovať proti trestnej činnosti, najmä v súvislosti s hrozbami a trendmi, ktoré sa objavili a vyvinuli v posledných rokoch. Očakáva sa, že nové spoločné a harmonizované pravidlá uplatniteľné v členských štátoch posilnia cezhraničnú spoluprácu, pokiaľ ide o vyšetrovanie a trestné stíhanie, ako aj pomoc a podporu poskytovanú obetiam. Vďaka nelegislatívnym opatreniam sa členským štátom poskytne podpora pri úprave ich vnútroštátnych právnych predpisov a ďalšom vykonávaní smernice v súlade so stratégiou EÚ v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi (2021 – 2025).
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Uprednostňovaná možnosť predstavuje pre členské štáty obmedzenú záťaž, ktorú kompenzuje pozitívny vplyv opatrení v oblasti prevencie obchodovania s ľuďmi a boja proti nemu, ako aj ochrany obetí. Uprednostňovaná možnosť prevažne pozostáva zo zlepšenia existujúcich ustanovení namiesto toho, aby sa vytvorili nové povinnosti. Povinnosť kriminalizovať vedomé využívanie služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi by predovšetkým predstavovala regulačnú záťaž pre tie členské štáty, ktoré ešte netransponovali toto opatrenie alebo iné opatrenia, ktoré idú nad rámec tejto povinnosti. Väčšina členských štátov už zaviedla príslušné právne predpisy aspoň v prípade sexuálneho vykorisťovania. Požiadavka vytvorenia národných referenčných mechanizmov by takisto predstavovala pre členské štáty určitú regulačnú a administratívnu záťaž. Nejde však o úplne novú povinnosť, keďže podľa súčasnej smernice už členské štáty mali povinnosť vytvoriť mechanizmy, ktorých cieľom je včasná identifikácia obetí a poskytnutie pomoci a podpory týmto obetiam, pričom všetky členské štáty okrem jedného už zriadili formálny alebo neformálny referenčný mechanizmus. Preto sa očakáva, že nebudú potrebné rozsiahle kroky na formalizáciu postupov identifikácie obetí a sprostredkovania pomoci týmto obetiam.
Aký to bude mať vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Uprednostňovanou možnosťou politiky sa neukladá podnikom žiadna povinnosť, a teda ich priamo neovplyvňuje, s výnimkou skutočnosti, že niektoré nelegislatívne opatrenia by si vyžadovali ich dobrovoľné zapojenie. Právnické osoby by mohli podliehať sankciám s hospodárskym vplyvom, ako je dočasné zatvorenie ich prevádzky, ale až po odsúdení za trestný čin obchodovania s ľuďmi, ktorý spáchali vo svoj prospech. Toto opatrenie by prispelo k zaisteniu spravodlivejšieho hospodárstva, v ktorom sa trestná činnosť nevypláca, a spoločnosti dodržiavajúce pravidlá by profitovali zo zníženej nelojálnosti podnikov využívajúcich nútenú prácu. Hoci by Komisia podporovala spoluprácu s odvetvím technologických a internetových spoločností, na všetky súvisiace regulačné povinnosti týkajúce sa zodpovednosti online platforiem a poskytovateľov služieb za odhaľovanie, monitorovanie a odstraňovanie obsahu zahŕňajúceho obchodovanie s ľuďmi by sa vzťahovali iné existujúce právne nástroje alebo právne nástroje, ktoré sa majú prijať.
Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?
Ako už bolo uvedené, uprednostňovaná možnosť by mala obmedzený vplyv na jednotlivé verejné správy, ktoré by zväčša museli prispôsobiť svoje právne predpisy novým alebo revidovaným ustanoveniam smernice, ak tak ešte neurobili. Očakáva sa, že niektoré legislatívne opatrenia, ktoré sú súčasťou uprednostňovanej možnosti, najmä tie, ktoré sa týkajú kriminalizácie, povedú aj k vyššiemu počtu vyšetrovaní, trestných stíhaní a odsúdení. Vyššia úroveň harmonizácie pravidiel EÚ by však prispela k zlepšeniu situácie v oblasti obchodovania s ľuďmi v EÚ a posilneniu kapacít orgánov presadzovania práva a justičných orgánov, pokiaľ ide o prevenciu obchodovania s ľuďmi a boj proti nemu, ochranu obetí obchodovania a znižovanie dopytu, ktorý túto trestnú činnosť stimuluje.
Očakáva sa iný významný vplyv?
Uprednostňovanou možnosťou sa posilní boj proti obchodovaniu s ľuďmi tým, že sa naruší model trestnej činnosti obchodníkov s ľuďmi a zníži pravdepodobnosť vykorisťovania ľudí, čo bude mať pozitívny vplyv na spoločnosť, základné práva, právny štát a bezpečnosť v EÚ.
D. Nadväzné opatrenia
Kedy sa táto politika preskúma?
Hodnotenie revidovanej smernice by sa malo vykonať v zásade najskôr päť rokov po uplynutí lehoty na transpozíciu, aby sa zabezpečilo dostatočne dlhé obdobie na vyhodnotenie vplyvov iniciatívy po tom, ako sa v plnej miere transponuje vo všetkých členských štátoch. Revidovaná smernica by konkrétne obsahovala ustanovenie, ktorým sa Komisii ukladá povinnosť posúdiť vplyv pravidiel, ktorými sa kriminalizuje vedomé využívanie služieb založených na vykorisťovaní obetí obchodovania s ľuďmi, formou predloženia správy Európskemu parlamentu a Rade päť rokov po uplynutí lehoty na transpozíciu. Medzičasom Komisia bude naďalej monitorovať a hodnotiť vykonávanie smernice v kontexte správ o pokroku dosiahnutom v boji proti obchodovaniu s ľuďmi, ktoré Komisia vypracúva každé dva roky.