



Úmluva Rady Evropy proti obchodu s lidskými bytostmi a její význam

Karolína Linhartová

Abstrakt:

V rámci Rady Evropy vstoupila začátkem letošního roku v platnost nová Úmluva proti obchodu s lidskými bytostmi. Pouze deset členských států Rady Evropy ji ještě nepodepsalo, mezi nimi se bohužel nachází i Česká republika. Článek podrobně rozebírá danou úmluvu, srovnává ji s dosavadní mezinárodněprávní úpravou a hodnotí její přínos. Obecnější právní rámec problematiky obchodu s lidmi je popsán v článku autorky „Obchodování s lidmi z pohledu mezinárodního práva a jeho implementace do českého právního řádu“.

Na půdě Rady Evropy vstoupila začátkem roku 2008 v platnost nová Úmluva proti obchodu s lidskými bytostmi, která vychází z Palermského protokolu¹, avšak přináší řadu zlepšení, zejména v oblasti ochrany obětí obchodování s lidmi. Pokusím se zde dát novou Úmluvu do kontrastu s předešlou úpravou Palermského protokolu a zhodnotit její celkový možný přínos pro zamezení obchodu s lidmi v Evropě.

Specifika obchodování s lidmi v Evropě

Úmluva č. 197 Rady Evropy proti obchodu s lidskými bytostmi (dále jen Úmluva) má regionální platnost, a proto ji nelze jednoduše srovnávat s mezinárodním dokumentem – Palermským protokolem.

Podle IOM (Mezinárodní organizace pro migraci) vykazuje obchodování s lidmi teritoriální odlišnosti, například pokud jde o charakteristiku obětí nebo forem a prostředků obchodování. Například v oblasti východní Evropy, kde jsou oběťmi převážně ženy ve věku 18 až 24 let,²

¹ *Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi z roku 2000* (tzv. Palermský protokol), který doplňuje Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

² M. Cejp, Z. Karabec, M. Scheinost, *Obchodování s lidmi – naléhavý celosvětový problém*, Kriminallistika 3/2006, s. 159

byl výrazným předělem přechod k tržní ekonomice. Došlo k silnému nárůstu nezaměstnanosti a byly usnadněny praktiky organizovaného zločinu.³

Pro Evropu je navíc důležitý všeobecně přijímaný rámec ochrany lidských práv a svobod. Ten tvoří především celosvětově platná Všeobecná deklarace lidských práv a základních svobod OSN z roku 1948 a instituce Rady Evropy se svou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jejíž principy jsou chráněny Evropským soudem pro lidská práva ve Štrasburku.

Úmluva Rady Evropy – Komparace s Palermským protokolem

Úmluva proti obchodu s lidskými bytostmi byla přijata Výborem ministrů Rady Evropy v roce 2005 a vstoupila v platnost 1. 2. 2008 v jedenácti zemích (Albánie, Bulharsko, Chorvatsko, Dánsko, Gruzie, Kypr, Malta, Moldavsko, Rakousko, Rumunsko a Slovensko), následně také v Arménii, Bosně a Hercegovině, Černé hoře, Francii, Lotyšsku, Norsku a Portugalsku. Dvacet dva dalších zemí Úmluvu podepsalo, ještě však neratifikovalo. Pouze deset členských států Rady Evropy Úmluvu ještě ani nepodepsalo, mezi nimi se bohužel nachází i Česká republika. Vedle nedostatečné úpravy v našem současném trestním zákoně a vedle otázky trestní odpovědnosti právnických osob⁴ se překážkou podpisu jeví i problematika vydávání pachatelů upravená v Úmluvě.

Úmluva vychází především z Palermského protokolu a dalších dříve přijatých instrumentů.⁵ Soustřeďuje se na předcházení obchodu s lidmi, upevňuje prostředky represe vůči obchodníkům a chrání práva a důstojnost obětí. Úmluva je uspořádána do deseti kapitol.

První kapitola se věnuje principu nediskriminace a definici obchodování s lidmi, jeho smyslu a rozsahu. Smyslem Úmluvy je prevence a boj proti obchodu s lidmi, ochrana obětí a svědků s důrazem na genderovou vyváženost, a rovněž mezinárodní spolupráce v dané oblasti. Na rozdíl od Palermského protokolu se Úmluva vztahuje jak na mezistátní, tak vnitrostátní obchodování s lidmi. Zároveň zde není podmínkou spojení s mezinárodním organizovaným zločinem. Úmluva dále výslovně uvádí princip nediskriminace, který se uplatní

³ Hýbnerová, S., *Smluvní úprava OSN k potírání obchodu se ženami a dětmi za účelem sexuálního vykořisťování*, in: Právní následky mezinárodně protiprávního chování, Pocta Čestmíru Čepelkovi k 80. narozeninám, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007, s. 219

⁴ Zpráva pro ministra vnitra MUDr. Ivana Langeru o fungování národního koordinačního mechanismu pro oblast podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi za rok 2007, Dostupné na http://web.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/zprava2007_opk-fungovani4535.pdf

⁵ Vychází především z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) a jejích protokolů; Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a Palermského protokolu; Doporučení Výboru ministrů členským státům Rady Evropy: Doporučení R(91)11 o sexuálním vykořisťování, pornografii, prostituce a obchodu s dětmi a mládeží; Doporučení R(97)13 o zastrašování svědků a o právu na obranu; Doporučení R(2000)11 o boji proti obchodu s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování a Doporučení Rec(2001)16 o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním; Doporučení Rec(2005)5 o ochraně žen před násilím; dále vychází z doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy: Doporučení 1325(1997) o obchodu se ženami a nucené prostituci v členských státech Rady Evropy; Doporučení 1450(2000) o násilí na ženách v Evropě; Doporučení 1545(2002) o kampani proti obchodu se ženami; Doporučení 1610(2003) o migraci spojené s obchodováním s orgány v Evropě; Doporučení 1663(2004) Domácí otroctví: nucená práce, au pair a nevěsty na objednávku.

při implementaci všech ustanovení Úmluvy⁶. Doslovně se zde přejímá definice obchodování s lidmi Palermského protokolu.

V kapitole druhé se Úmluva věnuje prevenci obchodování s lidmi a spolupráci mezi státy. V rámci prevence Úmluva ukládá státům přijmout taková opatření, která by umožnila legální migraci, především prostřednictvím šíření potřebných informací. Státy se rovněž mají snažit o snížení poptávky, která obchod s lidmi podporuje. Například mohou státy zavést informační kampaně o situaci obchodovaných osob v zemi a o problematičnosti využívání práce obchodovaných osob.

Kapitola třetí se podrobně věnuje ochraně a podpoře práv obětí, jejich identifikaci, povolení k pobytu a právu na soukromí. Obzvláště bere Úmluva v úvahu specifické postavení žen a dětí a odvolává se na nejlepší zájmy dítěte. V souvislosti s ochranou soukromého života zahrnuje vedle prvořadě ochrany před obchodníky také ochranu obětí za účelem zachování co největší možnosti reintegrace obětí v zemi původu i v zemi cílové. Zde se zvláště bere v úvahu nebezpečí sociální stigmatizace a vlastního pocitu studu. V oblasti pomoci obětem ukládá Úmluva např. umožnit přístup k lékařské péči, překladatelským a tlumočnickým službám, k radám a informacím, jakož i přístup dětí ke vzdělání. Některá ustanovení Úmluvy se vztahují na všechny oběti, jiná rozlišují oběti podle toho, zda jsou na území legálně či nelegálně. Další ustanovení se týkají osob, které nebyly ještě formálně uznány za oběti, ale u nichž k takovému uznání existují rozumné důvody.

Úmluva se na rozdíl od Palermského protokolu detailně zabývá obdobím na zotavení obětí. Stanovuje lhůtu 30 dnů, během níž se oběti mohou zotavovat, mají možnost získat dočasné povolení k pobytu, které není podmíněno jejich dobrovolnou spoluprací s kompetentními činiteli⁷, a mohou získat kompenzaci a právní zadostiučnění. Dále zakazuje trestat oběti obchodu. Zvláštní ustanovení jsou pak věnována repatriaci a navrácení obětí do zemí původu.

Další kapitola je samostatně věnována trestnímu právu. Vedle kriminalizace obchodníků s lidmi na mezinárodní úrovni zavádí Úmluva Rady Evropy také kriminalizaci vědomého užití služeb obchodované osoby. To například znamená, že úřady musí stíhat všechny, kdo platí za sexuální služby takovým osobám, o nichž vědí, že jsou oběťmi obchodu s lidmi, a to nezávisle na právním statutu prostituce v té které zemi.⁸

⁶ Výčet nediskriminačních důvodů se shoduje s výčtem v článku 14 Úmluvy Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR) a v jejím Protokolu č. 12. Viz: Výčet nediskriminačních důvodů se shoduje s výčtem v článku 14 Úmluvy Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR) a v jejím Protokolu č. 12.

⁷ Jsou jimi myšleny především: policie, úřad práce, celnice, přistěhovalecké orgány, ambasády nebo konzuláty.

⁸ Přístupy jednotlivých států k prostituci se značně liší a je nutno podotknout, že i nevládní organizace zastávající práva žen nemají na tuto problematiku jednotný názor. Je možné identifikovat čtyři odlišné právní přístupy: (1) prohibiční, kdy je prostituce zakázána a všechny osoby na prostituci napojené, včetně prostitutek samotných, jsou trestně postihovány. (2) Země s aboličním přístupem kriminalizují především osoby z prostituce těžící, prostituci však nijak nepostihují. (3) Regulační přístup znamená buď přímý dohled nad zákonem povolenými nevěstinci, či dohled nepřímý, zajišťovaný prostřednictvím daní či povinných zdravotních prohlídek; (4) konečně dekriminalizace prostituce znamená její „povýšení“ na běžné povolání a kriminalizaci podléhá pouze prostituce nucená. Viz: Hýbnerová, S., 2007, *op.cit.*, s. 226

Úmluva zavádí také kriminalizaci padělání cestovních dokladů nebo průkazu totožnosti, obstarání či poskytnutí takového dokumentu nebo zadržování, skrývání či zničení průkazu totožnosti jiné osoby. Zároveň je trestné napomáhání či navádění ke zmíněným činům. V souladu se současným právním trendem mohou být k odpovědnosti hnány i právnické osoby. To se týká jak odpovědnosti za protiprávní čin, tak i odpovědnosti za nedostatek dohledu nebo přezkumu vedoucími osobami. Odpovědnost tedy nesou řídící osoby v čele právnické osoby. Podle tohoto ustanovení lze dovodit odpovědnost trestní, občanskoprávní či správní, a záleží jen na jednotlivých státech, jak odpovědnost ve svých právních řádech upraví. Odpovědnost právnických osob samozřejmě nevyklučuje individuální odpovědnost osob fyzických. Tento bod je jedním z problematických pro Českou republiku, neboť ta zatím nezná odpovědnost právnických osob. Nedostatečná úprava této oblasti je v současné době patrně jedním z důvodů, proč ČR stále ještě Úmluvu nepodepsala. Česká právní úprava však předpokládá zásadní novelizaci trestního zákona a úpravu trestněprávní odpovědnosti. Úmluva dále hovoří o trestech a přijetí konkrétních opatření v případech, kdy je osoba shledána odpovědnou za obchod s lidmi (tresty mají být efektivní, přiměřené a odrazující), a rovněž vypočítává přitěžující okolnosti.⁹ Článek 25 Úmluvy se konkrétně věnuje případům předchozího odsouzení obchodníků s lidmi (což je ve většině zemí přitěžující okolností), a to nejen v rámci jednoho státu. Princip mezinárodní recidivity je stanoven v řadě mezinárodních instrumentů.¹⁰ Na základě tohoto článku Úmluvy mohou vzít státy do úvahy konečný rozsudek vydaný v jiném smluvním státě. Naopak má být do právních řádů států implementována beztrestnost obětí zapojených do protiprávního jednání, pokud k němu byly donuceny.

Kapitola pátá se věnuje vyšetřování, trestnímu stíhání, procesnímu právu a soudní pravomoci, s čímž úzce souvisí také ochrana obětí, svědků a spolupracovníků soudních orgánů. Poskytnutí dostatečné ochrany bývá často naprosto klíčové pro efektivní vyšetřování a následné potrestání viníků. Je třeba rovněž učinit vše pro to, aby nedocházelo k sekundární viktimizaci obětí před soudem, či k nadbytečným zveřejňováním případu v médiích.¹¹ Konkrétní úpravu ochrany obětí a svědků ponechává Úmluva na smluvních stranách. Důvodová zpráva k Úmluvě zmiňuje s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva možnost vyloučení veřejnosti, provádění výslechů za pomoci audiovizuální technologie, záznamy svědeckví, svědeckví v anonymitě.

Úmluva také požaduje specializaci osob nebo oddělení na potírání obchodu s lidmi, kde by měli být zastoupeni jak muži, tak ženy. Nejčastějším případem obchodu s lidmi v Evropě je obchodování žen do sexuálního průmyslu. Jelikož jsou ve většině zemí vyšetřovateli stále ve velké míře muži, je třeba zvýšit v této oblasti počet žen, u kterých by například ženy nucené

⁹ Jedná se především o ohrožení oběti na životě; spáchání trestného činu proti dítěti; byl-li přečin spáchán veřejným činitelem při vykonávání jeho povinností; spáchání trestného činu v rámci zločinného spolčení.

¹⁰ Např. v článku 36(2)(iii) Newyorské úmluvy ze 30. března 1961 o omamných látkách.

¹¹ K sekundární viktimizaci obětí dochází, pokud jsou během vyšetřování vystaveny nadbytečně opakovaným výslechům, necitlivému chování vyšetřovatelů i dalších úředních osob, není-li poskytnuta psychologická asistence, tlumočení, právní poradenství. Oběť tak může být z celého procesu vyšetřování a styku s úřady frustrovaná a její utrpení se tím násobí. Stejně tak přílišný necitlivý zájem médií o daný případ a jeho zveřejňování může mít velmi negativní důsledky na psychický stav obětí.

k prostituci neměly takový strach vypovídat a popisovat zločiny, které na nich byly páčány. Je na jednotlivých státech, jakým způsobem tento požadavek provedou. Mohou to být policisté, soudci, státní zástupci, úředníci, či celé organizace; vždy však navíc musí být dostatečně nezávislé.

Co se soudní pravomoci týče, stanoví Úmluva primát teritoriálního principu (pravomoc státu se tedy vztahuje na činy spáchané na jeho území), poté se pravomoc řídí principem personality (podle státní příslušnosti pachatele), případně pasivním principem personality (stát může zahájit trestní stíhání, pokud byla jeho státním příslušníkem oběť). Pokud bude mít více států v daném případě soudní pravomoc, je nutná jejich vzájemná dohoda a případně je možné pravomoc rozdělit tak, aby došlo k co nejefektivnějšímu vyšetřování a k potrestání viníků.

Šestá kapitola Úmluvy pojednává o mezinárodní spolupráci a spolupráci s občanskou společností. Zvláště jsou upravena ustanovení vztahující se na ohrožené nebo pohřešované osoby a vzájemné poskytování informací. Ustanovení této kapitoly se netýkají pouze justiční spolupráce v trestních věcech, ale též spolupráce v oblasti prevence obchodu s lidmi a ochrany a pomoci obětem.

Kapitola sedmá zavádí stálý kontrolní mechanismus (Group of experts on action against trafficking in human beings – GRETA). V jeho rámci si mohou zdrojové, tranzitní či cílové země vyměňovat informace a praktické zkušenosti a uplatňovat formy nátlaku tak, aby se upevnila prevence a postih. Zároveň má GRETA monitorovat implementaci Úmluvy smluvními stranami. Má být složena z 10 až 15 nezávislých členů s ohledem na genderovou a geografickou vyváženost a na multidisciplinární odbornost. Členové budou voleni Výborem smluvních stran; první GRETA má být zvolena během ledna 2009. Úmluva přiznává kontrolnímu mechanismu řadu oprávnění, jako možnost požadovat informace od občanské společnosti či pořádat návštěvy zemí. GRETA je povinna připravit zprávu obsahující analýzu týkající se implementace ustanovení, kterých se hodnocení týká, a návrhy smluvním stranám, jak se vypořádat s vytýkanými nedostatky. Dalším pilířem kontrolního mechanismu je Výbor smluvních stran, orgán více politický, který má s GRETA intenzivně spolupracovat. Poslední ustanovení Úmluvy se týkají jejího poměru k dalším mezinárodním instrumentům a také dodatků a závěrečných ustanovení. Existence kontrolního mechanismu GRETA značně posiluje účinnost celé Úmluvy a výrazně ji tím odlišuje od Palermského protokolu.

Generální tajemník Rady Evropy Terry Davis ve svém prohlášení u příležitosti vstupu Úmluvy č. 197 v platnost uvedl, že Evropa konečně disponuje účinným nástrojem proti modernímu otroctví. Úmluva tvrdě postupuje proti obchodníkům s lidmi a zároveň plně uznává práva obětí tohoto zločinu, poskytuje jim pomoc a ochranu jejich lidských práv.¹² Úmluva poskytuje vládám jasné vodítko, jak bojovat s obchodem s lidmi a zajišťuje lepší ochranu lidských práv obětí pomocí nástrojů, jako je období pro zotavení, během něhož se obchodované osoby mohou rozhodnout, zda budou svědčit u soudu. Úmluva se navíc netýká pouze obchodu za účelem sexuálního vykořisťování, ale také obchodu za účelem nucené

¹² Rada Evropy, <http://www.coe.int/>

práce, otroctví, nevolnictví nebo odebrání orgánů. Dopady Úmluvy v praxi ještě nebylo možné sledovat, avšak mnozí si od jejího vstupu v platnost slibují radikální snížení počtu obchodovaných osob na evropské půdě i mimo ni.

Je smutné, že Česká republika, která se v Evropě řadí mezi přední ochránce lidských práv, jako jedna z mála evropských zemí Úmluvu ještě ani nepodepsala. Obchodování s lidmi a další zločiny na něj navázané jsou velmi palčivými problémy i v České republice a Úmluva proti obchodu s lidskými bytostmi by jistě byla cenným nástrojem k jejich potírání.

Článek vznikl v rámci projektu "Zvyšování povědomí o rozvojové problematice v regionech" za podpory Evropské komise.

Karolína Linhartová absolvovala Právnickou fakultu UK. Dlouhodobě se zabývá problematikou lidských práv a obchodování s lidmi z mezinárodněprávního hlediska, její diplomová práce na toto téma vychází mimo jiné z výzkumu obchodu s lidmi v oblasti jihovýchodní Asie. V současné době je doktorandkou na Právnické fakultě UK a pracuje v Multikulturním centru Praha jako koordinátorka projektu „Czech Made?“.

Reference:

M. Cejp, Z. Karabec, M. Scheinost, *Obchodování s lidmi – naléhavý celosvětový problém*, Kriminální věda 3/2006

Hýbnerová, S., *Smluvní úprava OSN k potírání obchodu se ženami a dětmi za účelem sexuálního vykořisťování*, in: Právní následky mezinárodně protiprávního chování, Pocta Čestmíru Čepelkovi k 80. narozeninám, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2007

Rada Evropy, <http://www.coe.int>

Zpráva pro ministra vnitra MUDr. Ivana Langera o fungování národního koordinačního mechanismu pro oblast podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi za rok 2007, http://web.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/zprava2007_opk-fungovani4535.pdf