

Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu

Analytický pracovní dokument
pro potřebu OBP MV ČR

Únor – březen 2006



Ivan Gabal Analysis & Consulting
Na baště sv. Jiří 259/9
160 00 Praha 6
tel./fax: 00-420-224 316 632

Obsah

Obsah.....	2
1. Předmět a cíle analýzy, základní východiska.....	3
2. Operacionalizace, metoda analýzy a zdroje informací.....	4
3. Obecná zjištění a obecnější závěry analýzy	6
3.1. Současný stav obchodu s lidmi v ČR – hlavní rysy dnešní situace.....	6
3.2. Kde vidíme hlavní bezpečnostní rizika vyplývající z organizovaného obchodu s lidmi	7
3.3. Hlavní problémy stávající bezpečnostní politiky v oblasti obchodování s lidmi z hlediska IGAC	8
3.4. Prioritní cíle bezpečnostní politiky v oblasti obchodování s lidmi z hlediska IGAC	10
4. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze rekrutace obchodovaných osob a	11
4.1. Problémové okruhy	11
4.2. Navrhovaná změny pro zvýšení účinnosti bezpečnostní politiky proti rekrutaci	12
5. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze migrace a transferu obchodovaných osob	13
5.1. Problémové okruhy	13
5.2. Navrhovaná řešení.....	14
6. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze zajištění pobytu a ubytování.....	14
6.1. Problémové okruhy	14
6.2. Navrhovaná řešení.....	15
7. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze realizace obchodování	16
7.1. Problémové okruhy	16
7.2. Navrhovaná řešení.....	17
8. Možnosti bezpečnostní politiky - fáze realizace výnosů.....	18
8.1. Problémové okruhy	18
8.2. Navrhovaná řešení.....	18
9. Možnosti bezpečnostní politiky - fáze odchodu obchodovaných osob z nelegálního systému .	19
9.1. Problémové okruhy	19
9.2. Navrhovaná řešení.....	19
 Příloha 1: Přehled použitých dokumentů a literatury.....	20
Příloha 2: Analytická tabulka	21

1. Předmět a cíle analýzy, základní východiska

1.1. Podle zadání Odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ČR zpracovala společnost Gabal, Analysis & Consulting (dále IGAC) analýzu, jejímž cílem je (i) identifikovat problémy a bariéry v současném konceptu boje proti obchodování s lidmi; (ii) navrhnout možnosti optimalizace bezpečnostní politiky s cílem překonání identifikovaných bariér.

1.2. V souladu se zadáním jsou předmětem analýzy možné optimalizační změny a nejsou předmětem možnosti a způsob implementace navrhovaných změn ani časový harmonogram a evaluace efektivit jejich prosazení. Omezení záběru analýzy v otázce implementace návrhů je dáno odlišnou povahou řešených úloh (optimalizace bezpečnostní politiky respektive způsob implementace navržených změn). Dále pak vymezeným časovým prostorem pro zpracování analýzy.

1.3. Podle zadání OBP MV analýzu koncentrujeme na užší okruh sledovaných jevů. Oproti pojetí obchodování s lidmi obsaženému v tzv. Palermské definici¹, pracujeme v tomto dokumentu jen s dvěma okruhy obchodování s lidmi, a to obchodováním za účelem ekonomického vykořisťování (zneužívání nelegálního postavení migrantů, „klientský systém“), za druhé na obchodování s lidmi za účelem sexuálního zneužívání a prostituce. Podle preference OBP představuje hlavní předmět zájmu obchod s cílem pracovního vykořisťování. Další aspekty problematiky (obchodování s dětmi za účelem nelegální adopce, obchod s lidskými orgány, nucené sňatky atd.), byť společensky velmi závažné, nebudou v tomto dokumentu analyzovány.

1.4. Zabýváme se situací v České republice jako cílové zemi obchodování s lidmi. Situaci, kdy je Česká republika zdrojovou či tranzitní zemí obchodu s lidmi, z hlediska používaných nástrojů a politik neanalyzujeme. Předmětem je činnost realizovaná na území ČR.

1.5. Obchodování s lidmi pojmáme jako nelegální a trestnou činnost, realizovanou za účelem zisku. Zisk je dosahován uplatněním obchodované osoby na nelegálním pracovním trhu respektive na trhu sexuálních služeb a prostituce. Zdrojem zisku je všestranné vykořisťování obchodovaných osob v důsledku jejich nelegálního či legálně proměnlivého postavení a závislosti na zprostředkujících organizacích nelegálního, nebo kryptolegálního postavení (nízká mzda, poplatky za přístup na pracovní trh v ČR, bydlení, platby za zprostředkování služeb, neplacení odvodů, dávek a daní atd.)

1.6. V souvislosti s obchodováním s lidmi dochází k porušování lidských práv obchodovaných (vykořisťovaných) osob. Porušování lidských práv je do značné míry předpokladem či součástí obchodního profitu, je součástí obchodního plánu a „prostředí“. Přesto porušování lidských práv vnímáme především jako důsledek trestné činnosti, který zpětně přispívá k jejímu nárůstu. Potlačení trestné činnosti se zmenší prostor pro porušování lidských práv. Potírání trestné činnosti proto považujeme za primární předmět bezpečnostní politiky a optimalizačních návrhů. Účinná bezpečnostní politika zúží prostor pro porušování lidských práv a profitování na tomto jevu.

1.7. Cílem optimalizačních změn není omezení legální pracovní imigrace nebo uzavření pracovního trhu ČR pro příchozí cizince a tím znehodnocení přínosu cizinců pro pracovní trh a ekonomiku země. ČR imigraci z hospodářských, demografických a sociálních důvodů potřebuje. Cílem bezpečnostní politiky však musí být posilování podílu legální pracovní imigrace a eliminace nelegálních praktik a obchodování a jejich bezpečnostních rizik pro stát, právní a hospodářský systém.

¹ Palermská definice - definice obchodu s lidmi obsažená v Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodu s osobami, zejména ženami a dětmi, doplňujícím konvenci Spojených národů o boji proti mezinárodní organizované trestné činnosti - (Konference OSN, Palermo 2000)

2. Operacionalizace, metoda analýzy a zdroje informací

2.1. Analýza vychází ze studia dostupných dokumentů zejména pokud jde o výzkum fungování obchodu s lidmi a systému jeho fungování, dále ze studia příslušných resortních a vládních dokumentů, z dokumentů (oficiálních i neoficiálních) EU, z analytických studií (twinningový program) a dokumentů vypracovaných v neziskovém sektoru. Seznam hlavních použitých analytických a výzkumných studií a dokumentů je uveden v příloze této analýzy.

2.2. Na studium dostupných dokumentů navázal pracovní seminář (workshop) organizovaný IGAC ve spolupráci s OBP MV. V rámci workshopu se vybraní experti z profilových resortů, výzkumných institucí a nevládních organizací zabývali identifikací hlavních problémů a bariér účinnějšího potírání organizovaného obchodu s imigranty v ČR, a dále možnostmi optimalizace či změn dílčích prvků respektive politik mířících do této oblasti.

2.3. Pro potřeby operacionálního uchopení tématu a strukturaci analyzovaných bariér a možností jejich překonání pracovní členíme proces obchodování s lidmi do šesti fází:

1. Rekrutace obchodovaných osob v zemi původu;
2. Migrace obchodovaných osob – překročení hranic;
3. Zajištění pobytu obchodované osoby, doprava, ubytování;
4. Realizace obchodování, nelegální podnikání;
5. Realizace nelegálních výnosů z obchodování s lidmi;
6. Odchod obchodované osoby - způsoby opuštění cyklu obchodování s lidmi.

2.4. V jednotlivých fázích analyzujeme možnosti a bariéry uplatnění základních politik potlačení obchodu s lidmi. Každá fáze představuje konkrétní možnost a prostor narušení řetězce obchodování s lidmi, a to pomocí různé kombinace hlavních nástrojů (komponent) bezpečnostní politiky.

2.5. Nástroje bezpečnostní politiky použitelné v boji proti obchodování s lidmi rozdělujeme podle míry jejich represivnosti a jejich schopnosti podporovat legální chování respektive zatlačovat či sankcionovat nelegální. Jedná se o čtyři skupiny nástrojů a politik o nichž lze hovořit jako o nástrojích *bezpečnostní politiky státu* a nejen bezpečnostní politiky realizované resortem MV. Nástroje bezpečnostní politiky státu v oblasti boje s organizovaným obchodem s lidmi zasahují do kompetencí mnoha institucí, od MV, přes MPSV, MZV a MS až po justiční orgány a nevládní organizace, případně další partnery nevýmaje komerční sektor.

1. *Preventivní nástroje* (například informační a mediální komunikace, či jiné alternativní přístupy k aktérům obchodování s lidmi). Cílem preventivních nástrojů je odvrátit nebo oslabit zájem o nelegální jednání a zapojení se do obchodu s lidmi v libovolné pozici. Takováto aktivita má samozřejmě odlišnou šanci ovlivnit jednání v závislosti na pozici aktérů v obchodu a na fázi, do které vstupuje. V některých fázích má naději snížit zájem o nelegální prostor, v jiných případech může působit jako aktivní marketing pro trestnou činnost. Předpokladem nasazení takovýchto prostředků vyžaduje apriorní empirickou znalost možného efektu.
2. *Aktivní ochrana pořádku a práva*. Širokou skupinou kontrolních a správních nástrojů, které komplikují participaci na obchodu s lidmi, zvyšují pravděpodobnost identifikace a postihu různé intenzity a snižují pravděpodobnost nekomplikované realizace nelegálního obchodu a jednání. Systematický kontrolní, správní a exekutivní tlak, který zvyšuje rizikovost a snižuje výnosnost nelegálního jednání, naopak posiluje a chrání legální chování a bezproblémový chod imigračního, pracovně právního a podnikatelského prostředí a systému. Do této skupiny patří též legislativní a správní nástroje, intenzita protekcionismu - ochrany a regulace

pracovního trhu před cizinci, obdobně aktivní kontrolní „pressing“ policie, pracovních a finančních úřadů apod.

3. *Vybledávání a vyšetřování trestné činnosti* a jejích pachatelů (represivní složka nástrojů a politik, základ bezpečnostní politiky). Programy posilující úspěšnost vyšetřování a důkazního procesu a zvyšující pravděpodobnost odhalení, vyšetření a prokázání trestního jednání. Výkonnost této oblasti nástrojů bezpečnostní politiky je výrazně závislá na synergii různých složek v kompetenci MV a jejich schopnosti reflektovat vývoj situace v podobě priorit bezpečnostní politiky, finančních a lidských zdrojů, stejně jako ve schopnosti koordinace různých složek.
4. *Justiční postih* nelegálního či trestního jednání v různé intenzitě trestů jako finální sada nástrojů a politik k sankcionování obchodování s lidmi. Justice má nejen roli legitimního trestu za trestné jednání, ale má i preventivní roli. Trest následující v reálném čase po odhalení a prokázání trestního jednání, je klíčovým parametrem, který zvyšuje rizikovost porušování zákonů, zesiluje potřebu zvýšení „ochrany“ před odhalením a tím i finanční náklady obchodu. Justice je při vysoké výkonnosti zdrojem prevence nejen potvrzováním příkladů „špatné“ a nelegální praxe, ale i snižováním výnosnosti obchodu. V opačném případě, tedy při pomalém, nedůsledném a laxním přístupu justice k postihu pachatelů, justice trestnou činnost nepřímo podporuje, protože potvrzuje klima nízké pravděpodobnosti trestu a tím zvyšuje i její výnosnost.

2.6. Kombinací obou pracovních operacionalizací předmětu analýzy, tedy *fáze obchodu* s lidmi a jednotlivých *nástrojů bezpečnostní politiky* státu vytváříme analytickou operacionalizační tabulku (viz příloha). Ta umožňuje sledovat bariéry, vhodnost i potenciální nasazení jednotlivých dílčích nástrojů bezpečnostní politiky (a tudíž formování jakéhosi mixu politik) v každé konkrétní fázi obchodu s imigranty, od jejich rekrutace v zemích původu až po jejich „vyřazení“ na konci „obchodního“ cyklu. Podle logiky této tabulky budeme postupovat v analýze.²

2.7. Dvojdímenzionální rozměr kombinací možných politik a jejich nasazení v jednotlivých fázích obchodování s lidmi poněkud zastírá vzájemné zvláštnosti směřování a kompozice bezpečnostní politiky specificky vůči nelegálnímu obchodu pracovních sil respektive proti prostituci. Vyšší akcent zadání na obchodování s pracovními silami nás vede k určitému snížení citlivosti vůči specifikům obchodování žen s cílem prostituce. Nicméně platí, že nejobecnější problémy, které provází bezpečnostní politiku v jejím postupu vůči této oblasti trestné činnosti, které budeme identifikovat dále, platí pro obě kategorie zneužívání a vykořisťování lidí. V dílčích aspektech jednotlivých fází je situace obou oblastí obchodu vzájemně specifitější, například pokud jde o nasazení preventivních či osvětových nástrojů ve fázi realizace prostituce, v rozsahu a intenzitě veřejné poptávky a veřejné akceptace prostituce a obchodu s ženami, kde je situace rozdílná apod.

2.8. Primární zaměření analýzy na optimalizaci a tudíž na problémy a bariéry obsažené v současném potírání obchodu s lidmi orientuje analýzu na nedostatky, chyby a problémy v bezpečnostní politice a chování jejích aktérů. Cílem této studie proto není studium toho „co se daří“, ale především toho co se nedaří a co je třeba změnit. Analýza směřuje k pozitivní formulaci optimalizačních změn bezpečnostní politiky, přesto je primárně opřena o její kritickou analýzu s odpovídající dikcí tohoto dokumentu. Je to dáno mimo jiné i silným nedostatkem empirických dat a statistických údajů o vývoji v oblasti obchodování s lidmi nad rámec ad hoc výzkumných zpráv a rámcových statistik o vývoji imigrace.

² Podle této tabulky také pracoval workshop expertů, který pomáhal identifikovat bariéry nasazení jednotlivých nástrojů v dané fázi realizace organizovaného obchodu s lidmi.

3. Obecná zjištění a obecnější závěry analýzy

3.1. Současný stav obchodu s lidmi v ČR – hlavní rysy dnešní situace

3.1.1. Na pracovním trhu existuje stabilní *vysoká poptávka* po levné pracovní síle, kterou často tvoří právě nelegálně zaměstnaní.

3.1.2. Ve společnosti převládá *vysoká míra faktické akceptace* a tolerance vůči nelegální práci a zaměstnávání cizinců. Veřejná akceptace³ zejména nelegální práce a souvisejícího obchodování s lidmi je patrně především individuálně hospodářsky motivovaná. Veřejnost přímo či nepřímo participuje na finančních výhodách, které nelegální práce a pracovní vykořisťování přináší.

3.1.3. Nelegální obchodování s lidmi má relativně *nízkou prioritu v bezpečnostní politice ČR*, a to jak v její represivní, tak pracovně právní a správní úrovni. Nízké priority potlačování organizovaného obchodování s imigranty v bezpečnostní politice ČR a mezi jejími aktéry jsou nejspíše důsledkem přesvědčení o malé škodlivosti, malém rozsahu a o relativní kompenzaci škod přínosy jak pro imigranty, tak pro pracovní trh v ČR. Bezpečnostní politika tak *akceptuje* převažující faktickou veřejnou akceptaci nelegální pracovní imigrace i vysokou poptávku po této práci a tudíž její spíše hospodářské posuzování.

3.1.4. Správní a represivní orgány vidí hlavní *poškození na straně obětí* a imigrantů, a trestnou činnost v *omezování lidských práv postižených*, kteří však vstupují do procesu často vědomě a řeší tím svoji špatnou sociální situaci v zemích původu. Problém porušování lidských práv a špatné životní podmínky jsou proto spíše spojovány s potřebou ochrany obětí, potřebou humanitární nápravy situace činností NNO, osvětou vůči obětem, ochranou jejich práv a postihem extrémů a extrémních forem zotročování a vykořisťování lidí. Spíše humanitární a lidsko-právní kvalifikace obchodování lidí perspektivou obětí, respektive jejich vykořisťovatelů, zřejmě nejvýrazněji ovlivňuje současnou bezpečnostní kvalifikaci obchodování s lidmi a tím i pozici této kriminality mezi bezpečnostními prioritami resortu a státu.

3.1.5. V případě obchodování s lidmi za účelem prostituce je situace poněkud odlišná, zejména z hlediska rozsahu. Přestože je však prostituce považována za marginální jev, jde o vysoce výnosnou oblast kriminality s podobným kriminogenním potenciálem jako obchod s pracovními silami.

3.1.6. Adekvátně vůči poptávce existuje *široká nabídka nelegální pracovní síly*. Systém nabídky pracovních sil je z hlediska aktérů obchodu s lidmi patrně vysoce funkční a rozvinutý. Nelegální zaměstnávání a pracovní vykořisťování jsou součástí českého pracovního trhu.

3.1.7. Systém obchodování s imigranty vyhovuje a je výnosný pro všechny své aktéry. Garantuje relativně vysoké výnosy (jejich konkrétní výše závisí na postavení daného aktéra v systému) s relativně nízkým rizikem postihu. Existují ekonomické zájmy, které na obchodování s lidmi profitují a podporují jeho veřejnou profilaci. Obchod s lidmi u nás je výnosný i proto, že riziko jeho

³ Hovoříme zde o faktické akceptaci nelegální práce v behaviorální rovině chování. Jak ukázal výzkum IGAC z roku 2004, realizovaný jako součást *Analýzy postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR* pro MPSV (dotazníkové šetření, metoda dotazování face to face, reprezentativní výběr 1078 respondentů 18 let a starších, sběr dat: agentura STEM Praha), v postojové rovině výrazně převládá důraz na legálnost pobytu cizinců (potřeba státní regulace této oblasti a naopak odmítání působení pouze tržních mechanismů), na profesionální zvládnutí imigrační politiky, nastavení a dodržování transparentního legislativního rámce a usnadnění legalizace pobytu těm cizincům, jejichž pobyt odpovídá potřebám našeho pracovního trhu.

znehodnocení růstem „provozních nákladů“, zkomplikování správním tlakem nebo růstem pravděpodobnosti postihu a represe není významné.

3.2. Kde vidíme hlavní bezpečnostní rizika vyplývající z organizovaného obchodu s lidmi

3.2.1. Pro aktéry obchodování s lidmi je primární zisk. Předpokladem udržitelnosti zisku a naplnění poptávky po nelegální práci, a to i v oblasti sexuální služeb a prostituce, je udržení prostoru pro tvorbu zisku nelegálními nástroji, tedy *udržení prostoru pro nelegální a trestnou činnost*. Předpokladem ziskovosti jsou *nízká rizika narušení*, znemožnění nebo dokonce sankcionování obchodu s lidmi. Na rozdíl od mnoha jiných druhů kriminality je předpokladem funkčnosti obchodu s lidmi *trvalá prostupnost státního systému* pro pohyb a práci obchodovaných lidí, kteří jsou zdrojem zisku, prostupnost pro jejich pobyt, hospodářské a pracovní činnosti a realizaci výnosů nelegálního obchodu, a to s vyšší pravděpodobností beztrestnosti než sankce.

3.2.2. S ohledem na poptávku a zřejmou výnosnost obchodu s lidmi, je vysoce pravděpodobné, že významný podíl peněz generovaných obchodováním s lidmi je „investován“ do zajištění otevřenosti systému a snižování rizika odhalení, postihu a sankcí, které by zvýšily rizikovost a snížily výnosnost obchodování. Považujeme za pravděpodobné, že část výnosu je reinvestována do *korupce* ochrany a regulace na různých úrovních fungování státu. Korupci spatřujeme jako prvou nejvážnější bezpečnostní hrozbu spojenou s obchodováním s lidmi. A protože jde o korupci namířenou do citlivých prvků ochrany, regulace a právního zajištění fungování státu, představuje obchodování s lidmi *bezpečnostní hrozbu pro systém*, a to pro systém zabezpečení země, systém veřejné správy, systém právní regulace a justice či hospodářský systém a pracovně právní veřejnou správu.

3.2.3. Obchodování s lidmi a jeho důsledky pro *zvýšenou prostupnost či otevřenost systému* nelegálnímu chování, imigraci, pobytu a „obchodování“ představují bezpečnostní riziko i v mezinárodní perspektivě, a to v perspektivě *brožby terorismu*, která stojí na předpokladu prostupnosti pro nelegální migraci i imigraci a další jevy spjaté s legalizací pobytu a pohybu cizinců. Bezpečnostní studie dnes poukazují na propojení terorismu s organizovaným zločinem a nelegální migrací jako na vážnou hrozbu *mezinárodního* charakteru. I v tomto smyslu lze charakterizovat zvýšenou prostupnost vůči organizované trestné činnosti a nelegální migraci za systémovou bezpečnostní hrozbu, jejíž kvantifikace a uchopení do konkrétního bezpečnostního rizika chybí.

3.2.4. V širším slova smyslu představuje obchod s lidmi závažné riziko také v *narušení ekonomického systému* a rovnováhy na trhu práce, deformuje tak nejen cenu práce, ale i některé další podstatné parametry trhu práce.

3.2.5. Bezpečnostní artikulace obchodu s lidmi spíše v poloze trestné činnosti vůči obětem a narušení jejich lidských práv, nedocení bezpečnostních rizik vyplývajících z obchodu s lidmi jako ziskově motivovaného jednání, které stojí na korupčně zajišťované prostupnosti a otevřenosti ČR vůči nelegální či trestné činnosti, považujeme za hlavní příčinu *nízké priority*, poznání a uznání systémových bezpečnostních rizik obsažených v obchodování s lidmi, malého konsenzu o závažnosti a přijatelnosti těchto jevů a konečně i obtíží provázejících vznik koordinované a cílevědomé bezpečnostní politiky státu sledující eliminaci rizik. Zužování škodlivosti na otázku lidských práv a převažující mínění o hospodářské prospěšnosti, *zastírají* systémová bezpečnostní rizika obchodování s lidmi pro fungování a výkonnost státu a veřejné správy v dotčených oblastech.

3.3. Hlavní problémy stávající bezpečnostní politiky v oblasti obchodování s lidmi z hlediska IGAC

3.3.1. Nedostatek politické vůle k otevření prostoru pro legální pracovní imigraci, kterou ČR z hospodářských i demografických a sociálních důvodů potřebuje: situace především vyžaduje realistické stanovení politických cílů pro imigrační proces, a to v kombinaci respektu vůči faktickému zájmu o práci v ČR z hlediska kvality, profese a vzdělanosti imigrantů, stejně jako z hlediska představ vlády ČR o tom, koho bychom v imigračním legálním procesu rádi viděli⁴. Nesoulad mezi politickými cíli a faktickým zájmem je příčinou růstu nelegální migrace na nejobecnější úrovni státu.

3.3.2. Vzhledem k nedostatečně formulovaným zájmům a cílům imigrační politiky na úrovni státu není k dispozici jasné bezpečnostní zadání, pokud jde o rozlišení žádoucích a nežádoucích imigrací, a tím i zadání pro obranu před nelegální imigrací a obchodem s lidmi z hlediska rozšiřování legálního prostoru a šancí, stejně jako tvrdosti postihování bezpečnostních rizik obsažených v nelegální imigraci a s ní spjatým organizovaným zločinem.

3.3.3. Neexistuje shoda na tom, že obchodování s lidmi představuje pro ČR bezpečnostní riziko a tudíž s ním není jako s takovým všeobecně nakládáno. Neexistující shoda v *hodnocení závažnosti* problematiky obchodování s lidmi brání artikulaci a dosažení konsensu o postavení jevu v bezpečnosti země a v bezpečnostní politice státu. Stejně tak není dosaženo konsensu o principiálních otázkách řešení tohoto jevu a komplikuje to též diskusi dalších negativních důsledků (jejich existence a míry), které jsou touto trestnou činností vyvolávány či podporovány. Absence konsenzu o povaze a signifikaci bezpečnostní hrozby obsažené v obchodování s lidmi ovlivňuje její postavení mezi bezpečnostními prioritami, kooperaci aktérů a schopnost konzistentní formulace adekvátní obrany a cílů bezpečnostní politiky.

3.3.4. Celá oblast trpí chronickým nedostatkem systematických, profesionálních, dlouhodobých a v čase komparativních analýz, založených na bezpečnostně a ekonomicky signifikantních ukazatelích. Argumentace o tom, že odpovídající data nejsou k dispozici nebo je z oblasti obchodu s lidmi a nelegální migrace nelze získat spíše vyjadřují nedostatečnou koherenci politického a bezpečnostního zadání, než faktický stav a možnosti. Platí, že bez kvalitních analýz nelze formulovat adekvátní bezpečnostní politiku a její cíle pro oblasti působnosti zainteresovaných resortů. Absence dat je prvním předpokladem improvizací, ideologizace a partikulárních sektorových perspektiv, které znemožňují vznik a implementaci koherentní a cílevědomé bezpečnostní politiky státu v dané oblasti. Dostupné výzkumné sondy nemohou robustní bezpečnostní analýzy nahradit.

3.3.5. Doposud neexistuje elementární shoda a představa o *rozsahu* a vývoji obchodu s lidmi a pracovního vykořisťování v ČR, neznáme rozsah finančních prostředků a obrátů, které jsou v této oblasti generovány. Obchodování není dostatečně podchyceno kvantitativními daty a finančními

⁴ Z hlediska veřejného mínění je zřejmé, že stále více lidí připouští, že náš pracovní trh cizince potřebuje. Výzkum společnosti IGAC pro MPSV ČR z roku 2004 konstatoval, že neustále přibývá lidí, kteří vnímají přicházející cizince jako potřebné pracovní síly. Zatímco v roce 1994 souhlasilo s tím, že cizinci představují nové pracovní síly, které potřebujeme pouze 9 % dotázaných, v roce 2004 to bylo již 34 % (zdroje dat: 1994 – šetření pro projekt *Etnické vztahy v české společnosti* (Gabal A & C, MENT, UNHCR Praha), dotazníkové šetření, metoda dotazování face to face, reprezentativní výběr 985 respondentů 18 let a starších; 2004 – šetření pro projekt *Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků*, dotazníkové šetření, metoda dotazování face to face, reprezentativní výběr 1078 respondentů 18 let a starších, sběr dat: agentura STEM Praha).

projekcemi, což značně komplikuje jak jeho adekvátní zařazení v bezpečnostní politice, tak posouzení vhodnosti a efektivity jednotlivých nástrojů a politik jeho potírání.

3.3.6. V pojmovém a kategorizačním uchopení problematiky obchodování s lidmi existuje *terminologický nesonlad* profilových aktérů. Komplikuje se tím schopnost pojmenování problémů i dosažení konsenzu o jejich povaze. Omezena je i schopnost určit, které jednání je či má být trestné a které jednání je považováno za problémové. Panuje *neshoda o obsahu pojmů*. Například existuje pojmová nejednoznačnost u základního pojmu v oblasti obchodování s lidmi – „vykořisťování“. Rozdíly mezi faktickým a právním významem pojmu „vykořisťování“ mají za následek i nejednoznačnou bezpečnostní klasifikaci a judikaturu v oblasti obchodování s lidmi.

3.3.7. Oblast obchodování s lidmi je z hlediska MV vnímána jako existující bezpečnostní hrozba, tzn. jako potenciální problém, který by svou eskalací mohl ovlivňovat naši bezpečnost. V důsledku základní neshody o rozsahu a závažnosti této hrozby ji nelze konvertovat do konkrétního bezpečnostního *rizika* na základě jejího dostatečného poznání. Bezpečnostní politika zřejmě není doposud schopna přesně identifikovat všechny důležité prvky obsažené v této bezpečnostní hrozbě, její dopady, spouštěcí mechanismus, pravděpodobnost, rozsah (kvantitativní i kvalitativní), ani možné účinky a okolnosti realizace hrozby pro bezpečnost země. Nepropracovanost bezpečnostní hrozby do analyzovatelných a měřitelných bezpečnostních rizik znemožňuje adekvátní bezpečnostní politiku kontroly či eliminace těchto rizik a tudíž účinnou obranu státu vůči hrozbě obsažené v organizovaném nelegálním obchodu s lidmi.

3.3.8. Existuje doposud jen *abstraktní představa o cílovém stavu*, kterého chceme bezpečnostní politikou státu dosáhnout. Aktéři potírání obchodu s lidmi nedosáhli konsenzu týkajícího se cílového stavu, o který je třeba usilovat při potírání obchodu s lidmi. Shoda existuje jen na nejobecnější úrovni, přetrvávají rozdíly ukotvené v rozdílných pozicích jednotlivých institucionálních aktérů. Není shoda na tom, zda je možné obchodování s lidmi plně potlačit či zda by se měli aktéři snažit jen o omezování nejškodlivějších důsledků či naopak i obecnějších příčin. Obdobně je jen rámcová shoda o cílovém stavu systému, který se zabývá na úrovni státu přímo či nepřímo obchodem s lidmi a nelegálním pohybem cizinců.

3.3.9. Strategickým problémem je neshoda o *povaze hrozby* spjaté s obchodováním s lidmi a tudíž neshoda o negativní respektive pozitivní valenci obchodu s lidmi pro klíčové správní, bezpečnostní i hospodářské systémy země. Z dílčích pohledů jednotlivých sektorů se obchod s lidmi a nelegální participace cizinců na našem pracovním trhu jeví s velice různou bezpečnostní signifikací. Mezi hlavními aktéry politiky státu není shoda o tom, zda obchod s lidmi představuje či nepředstavuje bezpečnostní riziko a na jaké úrovni toto riziko je, zda jde jen o ohrožení bezpečnosti jedinců (zpravidla obětí a jejich lidských práv a bezpečnosti), nebo bezpečnosti určitých lokalit či regionů, nebo bezpečnosti a právního prostředí v určitých sektorech ekonomiky (stavebnictví, turistika), nebo zda je v organizovaném obchodu s lidmi obsaženo nějaké obecnější riziko systémové nebo národně bezpečnostní signifikace.

3.3.10. Doposud používané nástroje a politiky na celé své škále od preventivních nástrojů až po trestní postih nejsou dostatečně účinné, synergizované, koordinované a zpětně posuzované z hlediska své výkonnosti a účinnosti. Bezpečnostní systém patrně postrádá *zpětnou vazbu*, která by umožnila adaptaci politik a nástrojů, i posuzování vývoje bezpečnostních rizik a úspěšnosti jejich eliminace, snižování nebo kontrolu jejich intenzity z hlediska bezpečnosti země a stanovených cílů. Absence zpětné vazby za jistých okolností může představovat rizikový faktor sama o sobě.

3.4. Prioritní cíle bezpečnostní politiky v oblasti obchodování s lidmi z hlediska IGAC

3.4.1. Prvotním obecným předpokladem optimalizace bezpečnostní politiky v oblasti organizovaného obchodu s lidmi je rekvifikace nebo alespoň expanze *definice bezpečnostních rizik za rámec pouhé bezpečnosti obětí a narušení jejich lidských práv*. Cílovou oblastí pro formulování bezpečnostní politiky je omezování prostupnosti klíčových systémů státu a zajištění jeho bezpečnostního, správního, právního a hospodářského prostředí proti nelegálnímu obchodu s lidmi a jeho výnosům. *Korupce a prostupnost* systému vůči nelegálním aktivitám a motivům jsou dvě hlavní bezpečnostní rizika obsažená v nelegálním obchodu s lidmi vůči kterým je třeba definovat obranu a snižování bezpečnostních rizik. Snižování prostupnosti a zvyšování rizika zkomplikování, odhalení a postihu obchodu s lidmi, stejně jako snižování poptávky po tomto obchodu jsou hlavní cílové oblasti bezpečnostní politiky ČR..

3.4.2. Druhým klíčovým předpokladem formulace a realizace úspěšné bezpečnostní politiky je *shoda klíčových státních aktérů* na tom, v čem spočívají hlavní bezpečnostní rizika plynoucí z obchodování s lidmi a jak by se tato „re-klasifikace“ bezpečnostní signifikace obchodu s lidmi měla promítnout do *bezpečnostních priorit státu* a synergického a cílevědomého postupu hlavních aktérů eliminace nelegálního imigračního chování, a to jak represivními, tak preventivními a správními či justičními prostředky. U resortu MV ČR re-klasifikace patrně představuje politicky netriviální a manažersky složitou úlohu restrukturalizace bezpečnostních priorit ve prospěch systémových hrozeb a v neprospěch nesystémových. U dalších resortů a aktérů bude tento posun vyžadovat odklon od argumentů o malém rozšíření obchodu s lidmi, o jeho relativní hospodářské neutrálnosti, ne-li výhodnosti, nebo o potřebě změny znevýhodnění legálního přístupu na pracovní trh pro cizince. Posilování *legální participace* na pracovním trhu *bez* ohledu, zda jde o občana ČR nebo cizince je prioritním bezpečnostním zájmem.

3.4.3. Nezbytným předpokladem realizace účinné bezpečnostní politiky schopné eliminace, kontroly či alespoň řízení bezpečnostních rizik v oblasti obchodu s lidmi je *poznání míry, rozsahu a povahy* těchto rizik, důkladné a průběžné mapování stavu dané oblasti – jak kvantitativní (kvantitativní analýza a odhad rozsahu a projekce finančních výnosů), tak kvalitativní (rozpoznání základních mechanismů a principů fungování systému obchodu s lidmi z hlediska hlavních bezpečnostních rizik), spojené s *plánováním* bezpečnostních zásahů do klíčových prvků a principů obchodování s lidmi a jeho výnosů.

3.4.4. Za nezbytné považujeme také definování žádoucího *cílového stavu bezpečnostního systému* v oblasti obchodu s lidmi z hlediska národní bezpečnosti a dalších potřeb bezpečnostní politiky státu (MV). Prizmatem součinnosti s takto definovanými cíli je pak potřeba hodnotit a zpětně kvalifikovat realizaci a účinnost všech partikulárních politik a opatření. Výsledkem bude dosažení synergického působení činnosti všech zainteresovaných subjektů.

3.4.5. Je třeba též cíleně zvyšovat *schopnost veřejné správy a samosprávy* formulovat a realizovat integrovanou politiku zaměřenou na potlačování obchodu s lidmi. To platí nejen pro spolupráci profilových resortů, veřejné správy a samosprávy, ale také pro spolupráci s nestátními a neziskovými organizacemi. Zde však hovoříme zejména o cílevědomém a koncepčním zapojení NNO do bezpečnostní politiky státu nikoli o nekonceptní podpoře jejich autonomních, humanitárně či sociálně orientovaných pomocných aktivit a projektů.

3.4.6. Je třeba dospět ke *sjednocení terminologie*. Úspěšná a efektivní realizace bezpečnostní politiky není možná bez shody aktérů na základních pojmech a klasifikaci bezpečnostní signifikace různých aspektů nelegálního pobytu, hospodářské a pracovní činnosti a imigrace.

3.4.7. Důraz je potřeba klást též na současné a synergické působení na *poptávkovou i nabídkovou stranu obchodu s lidmi*. Základním principem by se mělo stát zvyšování pravděpodobnosti a rizika postihu aktérů a tlak na snižování výhodnosti a malé rizikovosti obchodu pro jeho aktéry.

3.4.8. Předpokladem *omezení poptávkové strany* je *změna chování ve společnosti* vzhledem k nelegálnímu obchodu s lidmi, tedy i *snížení faktické veřejné akceptace* nelegálního vykořisťování zahraničních pracovních sil v zájmu zisku organizovaného zločinu i domácích firem, které akceptují klientský systém. Bez postupné změny chování veřejnosti a následného získání podpory veřejnosti pro program potlačování pracovního vykořisťování, nelze dosáhnout změny a obratu v řízení bezpečnostních rizik. Tolerantní veřejnost, jednající v systému všestranné výhodnosti nelegální práce je základem tolerantního a laxního postoje státní správy a územních samospráv. Narušení společenské akceptace vytvoří prostor i k aktivní podpoře právního prostředí a k uplatnění důslednějších postihů za porušování pracovního práva či daňových zákonů.

3.4.9. K *omezení nabídky pracovní síly* na nelegálním trhu dojde, začneme-li efektivněji omezovat možnosti bezrizikového a nízko-nákladového uplatnění na nelegálním pracovním trhu (přísnější kontroly legálnosti pobytu či jiné represivní a kontrolní nástroje a politiky) a nabídneme-li přitažlivější legální alternativy pro participaci cizinců na našem pracovním trhu.

3.4.10. Je nutné si též uvědomit existující rozdíly mezi oběma hlavními typy obchodování s lidmi – za účelem sexuálního vykořisťování a za účelem pracovního vykořisťování. Prostituce je sice kvantitativně méně rozvinutým typem obchodování s lidmi, ale patrně generuje vyšší zisky, které pak představují vyšší bezpečnostní riziko. Politiky a nástroje použité při potlačování obou typů musí brát v potaz jejich odlišnosti a různý rozsah. Pro měření rizik nerozhoduje jen počet participujících a obchodovaných, ale také finanční obrat a výnos.

4. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze rekrutace obchodovaných osob

4.1. Problémové okruhy

4.1.1. Málo jsou využívány informační aktivity k odrazení kandidátů rekrutace nebo alespoň k jejich věrohodnému informování o průběhu a možných následcích obchodu. Informační aktivity také musí korigovat mýty o průběhu a výsledcích nelegální migrace a práce v ČR.

4.1.2. Možnosti informačních aktivit jsou dány znalostí prostředí a systémů rekrutace. Zde se ukazuje, že fáze rekrutace a migrace z post-sovětského prostoru je relativně dobře zmapována studiemi. Oproti tomu dosud mnoho nevíme o způsobech rekrutace a migrace z asijských zemí. Přesnější znalost prostředí a mechanismů rekrutace podle struktury imigrace a nelegálního obchodu je podmínkou nasazení preventivních nástrojů.

4.1.3. Analýzu zaslouží i zkušenosti a poznatky nevládních organizací působících v daných zemích a nadnárodních organizací zabývajících se nelegální migrací a obchodem s lidmi.

4.1.4. Málo účinné jsou informační a komunikační aktivity zastupitelských úřadů (dále ZÚ). Vyšší efekt lze očekávat od podpory kompetentních nevládních organizací za podmínky součinnosti v oblasti cílů komunikace.

4.1.5. Prostor pro deformace, organizovaný zločin, zprostředkovatelské agentury a korupci je dán v současnosti příliš složitým a vůči podpoře legální migrace neadekvátním systémem podmínek udělování pracovních a pobytových víz, podmínek pro vstup na pracovní trh v ČR. Žadatelé o víza,

potencionální migranti, široce využívají zprostředkovatelských agentur při podáních žádostí o víza. Vytváří se tím příznivé klima pro rozvoj systému obchodování s lidmi již v zemích původu.

4.1.6. Korupční chování je přítomné i na konzulárních úřadech při přijímání žádosti o víza, zejména pokud jde o zařazení mezi žádosti, které budou posuzovány. Příčinou tohoto stavu je nejen široce rozšířený systém zprostředkování agenturami, nedostatečná systémová kontrola pracovníků konzulárních oddělení, zejména místních zaměstnanců, nízká profesionalita konzulárních pracovníků, personální poddimenzování konzulárních úseků, jejich nedostatečná příprava, ale i složitost a nenáročnost vízových procedur pokud jde o požadované dokumenty, a to včetně dokumentů z ČR, potvrzení českých úřadů a partnerů. Toto platí nejvíce pro země se zvláštním vízovým režimem.

4.1.7. Nízká míra meziresortní spolupráce mezi MV a MZV se promítá například v oblastech (ne)komunikace příčin neudělení víza, (ne)funkčnosti seznamů INO pro konzulární pracovníky, nevyhodnocování kaučního systému respektive nedostatečná komunikace poznatků z tohoto vyhodnocení. Nízká analytická výkonnost při vyhodnocování porušování víz a nedostupnost těchto informací znemožňuje flexibilní nastavení proporce turistických a jiných víz v situaci rostoucího zneužití turistických víz pro pracovní účely.

4.1.8. Jako nedostatečná je hodnocena spolupráce místní administrativy a vládních orgánů země, kde se rekrutuje a kde působí zprostředkovatelské nebo klientské organizace, a to jak z hlediska malé aktivity příslušných ZU, tak z hlediska aktivního zařazení obchodování s lidmi do bilaterální agendy a využití nadnárodních organizací k tlaku na dotčené země a jejich schopnost potlačovat korupci a organizovaný zločin. Zahraniční politika zde zřejmě nevyužívá celého arzenálu prostředků k tlaku na dotčené vlády a země.

4.1.9. Nízká míra využívání preventivních prostředků v informační, vízové i zahraničně politické agendě ukazuje na absentující nebo nedostatečnou spolupráci dotčených resortů MV, MPSV a MZV ČR s cílem synergického a koncentrovaného tlaku proti nelegálně motivované migraci a obchodu s lidmi.

4.2. Navrhovaná změny pro zvýšení účinnosti bezpečnostní politiky proti rekrutaci

4.2.1. Je třeba podrobněji se zabývat mechanismy rekrutace pro obchod, ilegální migraci nebo intence ke zneužití turistických nebo dalších víz k jiným účinkům. Poznávací aktivita musí zahrnout specifické kulturní a sociální podmínky v jednotlivých zemích. Mohou na ní participovat akademici, experti a znalci poměrů, diplomaté. Analýze je třeba podrobit i data o vývoji zneužití víz (kauční systém, domácí evidence Cizinecké policie apod.).

4.2.2. Je nezbytné analyzovat zkušenosti NNO z působení v daných zemích a kvalifikovaně pokračovat v informačních kampaních ve zdrojových zemích za spolupráce českých i lokálních NNO. Je třeba jejich komunikaci lépe zacílit a zaměřit se na zapojení přirozených lokálních autorit v zemích původu. Špatně zacílené preventivní informační kampaně mohou mít kontraproduktivní výsledky v podobě obrazu České republiky jako země, kde se vyplácí být obchodovanou osobou a následné zvýšení atraktivity ČR pro nelegální pracovní migranty. Informačním a preventivním aktivitám se musí věnovat i ZÚ v dotčených zemích, a to všemi dostupnými prostředky.

4.2.3. Situace patrně vyžaduje aktivní a koordinovaný zásah dotčených resortů MV, MPSV a MZV do korupčního prostředí ve vízovém režimu, a to (i) revizí správních a právních požadavků pro legální vstup a udržení se na pracovním trhu v ČR – současná komplikovanost požadavků je

prokorupční; (ii) revizí činnosti konzulárních sekcí v dotčených zemích zejména pokud jde o činnost místních administrativních pracovníků a spolupráci s místními zprostředkovatelskými agenturami, dále z hlediska kooperace s MV na posuzování vízových žádostí z bezpečnostní perspektivy. Zařazení profesionálních a vyškolených pracovníků MV nebo policistů do konzulárních sekcí v zemích se zvláštním vízovým režimem by patrně výrazně pomohlo; (iii) Zvýšení transparentnosti rozhodování Cizinecké policie při zamítnutích a neudělení víz. Zvýšení spolupráce, vzájemné otevřenosti a zvýšení důvěry v řešení bezpečnostních hledisek (INO, kauce a bezpečnostní statistiky o porušování vízového režimu občany té které země). Jde o jednu z oblastí, která přispívá k nekooperativním vztahům, malé vzájemné důvěře obou resortů a vzájemného podezírání z penetrace korupcí.

4.2.4. Předpokladem spolupráce resortů je shoda na systémové povaze hlavních bezpečnostních rizik spjatých s obchodováním s lidmi a zvýšení priorit potírání obchodu s lidmi v bezpečnostní politice ČR..

4.2.5. Je nutná účinnější spolupráce vlády s vládami v zemích původu na mezistátní bilaterální úrovni. Je třeba zlepšit také multilaterální mezinárodní spolupráci v rámci mezinárodních organizací. Je třeba vyvíjet zvýšený tlak mezinárodních organizací na země původu za pomoci mezinárodních vládních i nevládních organizací. Cílem je zlepšení jejich vlastní výkonnosti v boji s organizovaným zločinem a obchodováním s lidmi.

4.2.6. Je třeba použít motivačních nástrojů u zdrojových zemí. Například motivace v rámci jednání o Evropské unii – lepší spolupráce by mohla být vzata jako podmínka při jednáních v rámci negociačních rozhovorů o asociačních dohodách či o vstupu do EU.

5. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze migrace a transferu obchodovaných osob

5.1. Problémové okruhy

5.1.1. Značná část nelegálního zaměstnávání je realizována v návaznosti na legální překročení hranic zpravidla na turistická víza, která jsou později zneužita k nepovoleným či nelegálním aktivitám, nebo dochází k překročení hranice 90 dnů. Tuto část obchodovaných osob je proto obtížné v prvních fázích obchodování zachytit. Nemáme dostatek informací o těch, kteří legálně vstupují do systému obchodování s lidmi. Otázkou však je, kolik z lidí, kteří vstoupí do klientských a dalších systémů, by to neučinilo, kdyby byl snadnější přístup k legálním pracovním vízům a povolením.

5.1.2. V oblasti nelegální migrace a pašování lidí se zdá problémová nedostatečná mezinárodní spolupráce při rozkrývání převaděčských sítí a při potírání nelegální migrace obecně. Je třeba více vnímat bezpečnostní rizika spojená s organizovanou nelegální migrací, pro kterou zisky z obchodování s lidmi představují významný podíl z celkových zisků. I zde lze považovat za klíčové bezpečnostní riziko jak korupci, tak prostupnost systému.

5.1.3. U některých zdrojových zemí dochází velmi často k porušování vízových pravidel, ke zneužívání účelu víz. Příčinou může být špatné nastavení vízové politiky vůči zemím, u jejichž občanů dochází k nejčastějším porušování vízových pravidel.

5.1.4. Nefunguje účinně systém kontroly dodržení délky pobytu na turistická víza. Nefunguje razítkování vstupu a výstupu. Zejména nefunguje postih a užití statutu persona non grata při překročení délky nebo zneužití turistického pobytu. ČR tak nevyužívá základního prostředku

kontroly správnosti využití turistického pobytu bez ohledu na charakter vízového styku, včetně bezvízového styku.

5.1.5. Dochází k neoprávněnému či neopodstatněnému prodlužování turistických víz v samotné ČR, namísto tlaku na legalizaci faktického stavu, pracovního či jinak definovaného pobytu při povinnosti naplnění právních a správních požadavků.

5.1.6. Zcela nevyhovující a vysoce pravděpodobně korupcí kontaminovaný je systém pozvání, který je neověřitelný a poskytuje široký prostor ke zneužití.

5.2. Navrhovaná řešení

5.2.1. Možné přehodnocení vízové politiky u konkrétních zemí (uplatnění individuálního posuzování jednotlivých zemí), z jejichž strany dochází k nejčastějšímu porušování vízových a pobytových pravidel. Je třeba vzít v potaz možnost změny proporcí udělovaných turistických a pracovních víz podle státní příslušnosti žadatelů. Při zvýšení počtu zneužitých turistických je třeba vážit systém kvót a při zneužívání za účelem práce hledat optimální proporce udělení pracovních víz a tláčit na jejich adekvátní využití namísto zneužití turistických pobytů. Je potřeba realizovat průběžnou analýzu zaměřenou na potřeby trhu práce z hlediska zahraniční pracovní síly (spolupráce s MPSV).

5.2.2. Je třeba důsledně využívat označování pasů na vstupu a kontrolu na výstupu včetně vyznačení statutu nežádoucí osoby. Při systematické kontrole a tvrdé podpoře dodržování zákonů lze očekávat rychlý pokles nelegálního zneužívání turistických víz pro obchod s lidmi nebo nelegální práci. Stejně tak je třeba omezit prodlužování turistických víz na území ČR nad rámec 90 dnů a nutit žadatele k legalizaci jejich pobytu v souladu s faktickým stavem věcí. Systém pozvání a jejich ověření je v současnosti objektem výrazného zneužívání a korupce, a to jak směrem na pracovní trh, tak zejména v oblasti sexuálních služeb. Je třeba jej kvalifikovaně modifikovat.

5.2.3 Je nutné pokračovat ve vytipovávání legálních „migračních kanálů“ a přistoupit k jejich důsledné kontrole spojené s poskytováním informací o legálních možnostech zaměstnání na českém pracovním trhu. Nemožnost zachycení legálních migrantů v počátečních fázích obchodování s lidmi by neměla znamenat rezignaci na jejich neustálou kontrolu na pracovním trhu v ČR.

5.2.4. I v případě těch, kteří míří k zneužití turistických víz by pomohlo více preventivního akcentu na informační aktivity v zemích původu, neziskovými organizacemi i účinnou informační aktivitou ZÚ vůči osobám, které žádají o turistická víza. Totéž platí o informacích o možnostech a podmínkách zaměstnání.

5.2.5. Nejsilnějším nástrojem snížení pravděpodobnosti zneužívání turistických víz a pobytů je snížení ochrany pracovního trhu před cizinci umělými byrokratickými překážkami.

6. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze zajištění pobytu a ubytování

6.1. Problémové okruhy

6.1.1. Příliš komplikovaný přístup do legálního pracovního trhu vytlačuje pracovní sílu do nelegální sféry. Na druhé straně jsou relativně jednoduché podmínky obdržení živnostenského oprávnění. Dochází tak k obcházení účelu živnostenského oprávnění, není používáno k vlastnímu podnikání, ale k legalizaci pobytu. Obchodovaná osoba s živnostenským oprávněním se pohybuje na hraně legality a dochází tak k dalšímu zneužívání účelu pobytových víz.

6.1.2. V podmínkách, v kterých je pracovní trh z hlediska přítomnosti nelegální práce, jsou podmínky provozu pracovních agentur značně liberální, je jich patrně více než jsme v současnosti schopni kontrolovat, jejich kontrola není dostatečná, způsob licencování neodpovídá povaze bezpečnostních rizik spojených s legalizací pobytu a vykořisťováním obchodovaných osob.

6.1.3. Soudě podle situace je nedostatečná kontrola legálnosti pobytu. Porušování pravidel pobytu cizinců také není dostatečně podchyceno, aby mohlo být předmětem analýzy z perspektivy úprav bezpečnostní politiky. Velké množství cizinců zde pobývá střídavě legálně a nelegálně, další část cizinců pobývá v ČR zcela nelegálně.

6.1.4. Cizinecký zákon je nepřehledný a jeho výklad je nejednoznačný. Neexistuje obecná shoda většiny aktérů na tom, zda je příliš represivní a restriktivní či naopak, velmi benevolentní. Jeho hodnocení se liší podle postavení jednotlivých aktérů. Současná podoba zákona dává velký prostor vlastnímu uvážení státního úředníka a umožňuje tak případné korupční chování.

6.1.5. Česká veřejnost nevnímá dostatečně jasně bezpečnostní rizika spojená s pracovním vykořisťováním a jeho současným rozsahem. Jak zajištění pobytu, tak podmínky pobytu a ubytování obchodovaných osob nejsou dostatečně zastoupeny ve veřejné debatě a nekorigují mínění o skutečné ceně a rizicích výhodného využití zahraničních pracovních sil pro málo placenou práci.

6.1.6. Úroveň důvěry zejména v cizineckou policii je v české společnosti nízká. Důvěra v cizineckou policii patrně výrazně utrpěla také odhalenými korupčními skandály v posledních letech, obdobně jako úroveň důvěry v Policii jako takovou.

6.2. Navrhovaná řešení

6.2.1. Je třeba zjednodušit legální přístup na pracovní trh a na druhou stranu ztížit a přitvrdit podmínky pro vydání živnostenského oprávnění. Omezíme tím široce rozšířené praktiky obcházení zákona ze strany migrantů a obchodovaných osob.

6.2.1. Je nutné zesílit kontroly dodržování stávajících pravidel provozu pracovních agentur či změnit/zpřísnit podmínky vydávání živnostenského oprávnění k jejich provozování. Je třeba zvážit možnost oddělení podmínek k provozování pracovní agentury pro občany ČR/EU a pro občany třetích zemí mimo EU. Vývoj by patrně měl směřovat ke zmenšení počtu agentur, k precizaci podmínek jejich působnosti a důsledné kontrole činnosti.

6.2.2. Domníváme se, že je nezbytné zpřísnění kontrol legálnosti pobytu a zvýšení jejich efektivnosti. Je nutné zvýšit celkovou prioritu agendy spojené s pobytem cizinců.

6.2.3. Kontrolní orgány potřebují využít širší spolupráce s dalšími institucionálními aktéry (samosprávy, správní orgány a finanční kontrola) a veřejností.

6.2.4. Předpokladem získání spolupráce je zvýšení důvěryhodnosti Policie ČR a Cizinecké policie, zvláště tak aby mohla být důvěryhodným partnerem, kterému veřejnost věří a je ochotna poskytnout informace, které mohou poukazovat na přítomnost nelegálních aktivit, obchodu s lidmi, nebo organizovaného zločinu. Tuto důvěryhodnost je třeba neustále sledovat a pracovat na zlepšení vnitřních poměrů v policii a její schopnosti vlastní očisty od problematických jevů a osob.

6.2.5. Je nutné provést změny legislativního prostředí týkající se pobytu cizinců ve smyslu zjednodušení a zpřehlednění procedur týkajících se zákona o pobytu cizinců. Možná liberalizace

zákona též v podobě částečného přesunu důkazního břemene při procedurách povolení pobytu na stát. Stát by měl dokazovat opak tvrzení žadatele, nikoliv žadatel vůči státu.

6.2.6. Je třeba informačně působit na českou společnost a zvýšit její vnímavost k problémům a bezpečnostním rizikům nelegální migrace a pracovního vykořisťování. Bez podpory veřejnosti není možné dosáhnout v této fázi úspěchů zejména za současného stavu, kdy se jedná o běžný a široce rozšířený jev.

7. Možnosti bezpečnostní politiky – fáze realizace obchodování

7.1. Problémové okruhy

7.1.1. V realizaci obchodování pracovních sil a prostituce se celý proces dostává do klíčové profit generující fáze, jejíž bezpečnostní zvládnutí silně ovlivňuje předchozí i následující fáze. Průběh a výsledky předchozích i následujících fází obchodu s lidmi jsou měřítkem úspěšnosti tlaku v oblasti tržní realizace obchodovaných pracovních sil. Pokud by se nedařilo obchod s lidmi tržně realizovat, ztratil by svůj smysl. Soudě podle tohoto kritéria je bezpečnostní politika v této oblasti málo účinná a nelegální chování se vyplácí a je málo rizikové.

7.1.2. Vysoká poptávka po nelegální práci spolu s nedostatečnou nabídkou a rozšiřování prostoru legálních alternativ systémově vytlačuje migranty do nelegálního prostoru. Příležitost pro cizince k legální participaci na pracovním trhu v ČR je legislativně komplikovanější než nelegální způsoby.

7.1.3. Obdobný tlak směřující migranty a zaměstnavatele do nelegální sféry vyvolává také výše odvodů za sociální a zdravotní pojištění. Pro některé firmy není využívání nelegálních pracovních sil otázkou obchodních rozhodnutí či závratných příjmů, ale prostého přežití v konkurenci na trhu.

7.1.4. Nelegální nabídka služeb zejména na pracovním trhu není možná bez laxního přístupu všech orgánů kontroly legality pracovního trhu, od represivních až po administrativně správní složky.

7.1.5. Napětí mezi poptávkou pracovního trhu po cizineckých pracovních silách a obtížemi provázejícími legální přístup respektive snadností nelegálních praktik zesiluje poptávku i nabídku po cizích pracovních silách bez ohledu na legálnost jejich postavení.

7.1.6. Uvedené napětí existuje na českém pracovním trhu dlouhodobě a vžilo se jeho porušování směrem k široce rozšířené nelegální participaci, a tím roste i jeho veřejná a obchodní akceptace i argumentace o všestranné výhodnosti tohoto řešení.

7.1.7. Systém nelegálního obchodu se adaptoval na naše legislativní a bezpečnostní praktiky a našel mechanismy překonávání zmíněného napětí. Například je značně rozšířené najímání třetích firem, při němž zaměstnavatel (objednávající firma) nenese odpovědnost za nelegální zaměstnance. V jiných případech jen není tato odpovědnost vůči němu dostatečně uplatňována.

7.1.8. Kontroly správních úřadů nejsou dostatečně účinné. Korupční jednání jsou častou součástí jednání s úřady státní správy a samosprávy. Korupce nejsou ušetřeny ani bezpečnostní složky státu. Obchodně právní sankce jsou neúčinné a uplatnění trestně právních sankcí je spíše výjimečné a s dlouhou časovou prodlevou.

7.2. Navrhovaná řešení

7.2.1. Cílem bezpečnostní politiky nemůže být celkové narušování a blokování přítomnosti cizinců na českém pracovním trhu a narušování legální poptávky po cizích pracovních silách, ale narušování nelegální participace na pracovním trhu a poptávky po nelegálních pracovních silách.

7.2.2. Narušování nabídkové strany musí synergizovat souběžné rozšiřování dosud nedostatečného prostoru pro legální participaci, vyplývající zejména z přílišné ochrany pracovního trhu proti legální participaci cizinců. Zde je na místě jak legislativně správní změna, tak zvyšování a přizpůsobení zájmu ČR o cizince vůči zájmu cizinců o práci v ČR.

7.2.3. Neméně silným zdrojem změny bude posilování kontroly a sankcí vůči nelegální pracovní participaci a její nabídce. V této oblasti je však rovněž třeba systematicky zavádět protikorupční opatření, a to v preventivní i sankční podobě.

7.2.4. Ovlivňování poptávkové strany musí také sankcionovat využití nelegálních pracovních zdrojů a usnadňovat využití legálních. Důsledné uplatnění kontroly legality zaměstnanosti v součinnosti různých orgánů státní správy (inspektoráty práce, finanční úřady, Cizinecká policie aj...). Je nutné zvýšit prioritu kontrol zaměstnanosti v agendě orgánů zodpovědných za kontrolu pracovního trhu. Je třeba vzít též do úvahy restrukturalizaci daných úřadů či možné navýšení personálního obsazení.

7.2.5. Posilování a otevírání legálního prostoru a represe nelegálních aktivit a subjektů musí doprovázet snižování faktické veřejné akceptace obchodu s lidmi, snižování akceptace nelegální participace na pracovním trhu a využívání nelegálních pracovníků bez ohledu na jejich lidská práva a sociální postavení. Česká veřejnost si je vědoma potřeby a významu cizinců na českém pracovním trhu a v naší ekonomice. Co vyžaduje změnu, je tlak na rozlišení legální a nelegální participace, zejména ve faktickém chování veřejnosti.

7.2.6. Klíčovým předpokladem restrukturalizace postavení cizinců na českém pracovním trhu z hlediska snížení nabídky a poptávky nelegální práce je předpoklad politických rozhodnutí o snížení protekcionismu českého pracovního trhu a jeho otevření pro legální participaci bez ohledu na to, zda jde o cizince nebo občana ČR.

7.2.7. Souvisejícím politickým předpokladem je realistické nastavení cílů a ambicí imigrační politiky cílené na příliv pracovních sil, kde je nutné nejen posoudit výsledky dosavadních programů, ale provést co nejpreciznější analýzu jak těch cizinců, kteří se na českém pracovním trhu pohybují a uplatnili, tak možností a zájmu v zemích, odkud je příliv pracovních imigrantů pravděpodobný.

7.2.8. Formulace politického zadání jak pro imigrační politiku, tak přímo a nepřímo pro bezpečnostní politiku, musí kalkulovat a plánovat v reálném čase a v kontextu EU, na jejíž úrovni lze identifikovat obecnější migrační trendy a odkud budeme stále více čerpat normativy pro regulaci vstupu na pracovní trh.

7.2.9. V oblasti obchodování s lidmi za účelem prostituce se nadále nedaří dosáhnout legislativního řešení regulace poptávkové i nabídkové strany. Boj proti této formě obchodu s lidmi proto musí obsáhnout daleko více posilování negativního veřejného mínění, které bude zpětně vyvíjet tlak na komunální, regionální a centrální politiku a motivovat ji k řešení. Zvyšování netolerance veřejnosti k prostituci a s ní souvisejícími organizacemi zhorší jak pozici poptávkové strany, tak otevře více prostoru pro bezpečnostní a správní tlak na organizace, které se obchodováním prostituce zabývají a profitují na něm. Atmosféra rezignace po legislativním neúspěchu nebo redukce problému na otázku lidských práv obchodovaných žen představují bezpečnostně rizikový přístup.

8. Možnosti bezpečnostní politiky - fáze realizace výnosů

8.1. Problémové okruhy

8.1.1. Fáze realizace výnosů je bezpečnostně mimořádně senzitivní jednak tím, že generuje zdroje na zajišťování prostupnosti bezpečnostního a správního systému státu korupcí pro pokračování trestné obchodní činnosti. Za druhé jde o senzitivní fázi pro samotnou trestnou činnost, protože znemožnění realizace výnosů, konfiskace nebo jiná forma znehodnocení profitu zbavuje smyslu celý obchod.

8.1.2. Navzdory svému významu se však zdá koncentrované bezpečnostní, justiční a správní působení proti této fázi obchodu s lidmi teprve v počátcích, nedostatečně zdrojově, personálně, koordinačně i koncepčně zajištěno. Zapojení jednotlivých složek státní správy je zřejmě nedostatečné, absente jejich efektivní součinnost. Nedostatečná správní kontrola a koordinace aktivit – Úřady práce, Finanční úřady). Problematické je nedostatečné personální obsazení daných úřadů zaměřených na problematiku obchodu s lidmi.

8.1.3. Přestože vládne shoda na tom, že jde o mimořádně účinný způsob postihování a eliminování této nebezpečné trestné činnosti a objem zabavených prostředků patrně roste, není situace uspokojivá a patrně neodpovídá ani úrovni dynamiky této kriminality. Přitom je zřejmé, že v počáteční fázi, v níž se realizují příslušné liberalizační změny, je právě postih financí a výnosů zcela strategickým nástrojem, zvyšujícím pravděpodobnost a riziko „obchodního neúspěchu“.

8.1.4. Zřejmě málo účinná je dosud justiční komponenta řešení. Zdlouhavost a neefektivnost justičních procedur v této fázi, přetrvávající důkazní nouze. Evidentním problémem je zde pomalost, liknavost a alibismus soudů, a to i v případech kdy není problémem důkazní nouze.

8.2. Navrhovaná řešení

8.2.1. Evropská úmluva proti praní špinavých peněz, související s protiteroristickou legislativou, je stále pouze ve fázi ratifikace. Otázka příčin zdlouhavé procedury je sama o sobě pozornosti hodná. Rozhodující bude schopnost účinné implementace.

8.2.2. Prosazení trestní odpovědnosti právnických osob nebylo úspěšné. Jakkoliv sice lze sankcionovat právnické osoby i mimo trestnou odpovědnost je třeba v této věci nerezignovat.

8.2.3. Neúspěch novelizace trestního zákoníku se promítne výrazně negativně do účinnosti justičních nástrojů v postihu obchodní kriminalizace a v realizaci výnosů z obchodování s lidmi. Je nezbytné legislativní změnu prosadit a legislativní proces oživit.

8.2.4. V dané situaci je zřejmě nezbytné posilovat zdroje a výkonnost příslušných policejních specializovaných sil a jejich schopnost identifikovat, prokázat a dosáhnout konfiskace majetku nebo prostředků generovaných nelegálním obchodem s lidmi.

8.2.5. I v této oblasti by patrně pomohlo zvýšení faktické netolerance veřejnosti k realizaci a materializaci výnosů z trestné činnosti, a to jak obchodování s lidmi, tak korupce.

9. Možnosti bezpečnostní politiky - fáze odchodu obchodovaných osob z nelegálního systému

9.1. Problémové okruhy

9.1.1. Přestože „vyřazení“ obchodovaných osob ze systému je významnou příležitostí k překonání důkazní nouze a získání svědectví pro postih, je takovéto využití obětí patrně velmi výjimečné.

9.1.2. Policie patrně není v současnosti pro obchodované osoby důvěryhodným partnerem. Nedochází k dostatečnému informačnímu a důkaznímu vytěžování obchodovaných osob.

9.1.3. V současnosti je Program podpory a ochrany obětí obchodu s lidmi primárně zaměřen na oběti sexuálního vykořisťování, není zcela vhodně adaptovatelný na oběti pracovního vykořisťování.

9.1.4. Pokud se obchodované osobě podaří ze systému vystoupit, často se do něho nakonec vrací. Bezpečnostní systém ji není schopen ani řádně sankcionovat ani jí, například ve spolupráci s NNO, poskytnout legální alternativu.

9.1.5. Lhůty v českém soudním systému jsou příliš dlouhé, účinnost justice je odvislá od svědectví obchodované osoby. Dlouhé lhůty mají negativní dopad tím, že obchodovaná osoba ztrácí zájem na spolupráci.

9.1.6. Dlouhé lhůty uplynulé mezi zjištěním trestného činu a jeho odsouzením podlamují preventivní účinky trestu na další potenciální pachatele.

9.2. Navrhovaná řešení

9.2.1. Je patrně nezbytné a žádoucí zabývat se otázkou podpory důvěryhodnosti Policie ČR u občanů i cizinců.

9.2.2. Plnění hlavních bezpečnostních cílů v této fázi, zejména překonání důkazní nouze a trvalé vyřazení oběti ze systému obchodu, vyžaduje pokračování a adaptaci ochranných programů pro kooperující oběti.

9.2.3. Dosahování cílů bezpečnostní politiky v této fázi je posilováno kvalitní spoluprací s NNO, které pracují s obchodovanými osobami na humanitární či jiné bázi. Je žádoucí podporovat ty programy a projekty, které dávají obchodovaným osobám udržitelnou legální alternativu.

9.2.4. Všechny specifické programy pro svědky motivované bezpečnostními cíli mají smysl jen tehdy, pokud se podaří realizovat důkazy a svědectví v soudním procesu probíhajícím v reálném čase. I zde situace vyžaduje tlak na soudy směrem ke zvýšení jejich výkonnosti i k růstu pocitu spoluodpovědnosti za podporu zákonnosti a výsledky v této oblasti.

Příloha 1: Přehled použitých dokumentů a literatury

Pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území ČR, IOM Praha, 2005

Národní strategie boje proti obchodování s lidmi – (pro období 2005 -2007) – MV ČR, 2004

Organizovaný zločin v České republice, IKSP 2004, Martin Cejp a kol., str. 154

Klientelismus – nucená práce:

Výzkum obchodu s lidmi především za účelem nucené práce – Intermundia, 2005, 53 str.

Klientelismus a některé možnosti zapojení nevládních neziskových organizací v boji proti tomuto fenoménu - Poradna pro občanství / občanská a lidská práva, Pavel Čížinský – návrhy k částečné legalizaci klientského systému, jeho rizika. 9 stran

Informovanost a klientský systém – Adéla Pospíchalová, Člověk v tísní – problematika směřování informační kampaně

Příspěvek IOM Mezinárodní organizace pro migraci Praha k diskuzi o problematice klientského systému v České republice a jeho možných řešení – říjen 2005

Prostituce:

Obchodování se ženami z pohledu České republiky – IKSP 2004, Ivana Trávníčková a kol.

Žadatelky o azyl a obchod s lidmi, Výzkumná zpráva pro úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, oddělení pro Českou republiku, Etnologický ústav AV ČR, nedatováno

Zpráva o obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice – Ministerstvo vnitra ČR, 2003

Obchod se ženami v romských komunitách - Závěrečná zpráva z projektu Lidská práva v praxi – prevence obchodování se ženami v romských komunitách – La Strada 2004, 15 str.

Doporučení vládě České republiky týkající se problematiky obchodování s lidmi z pohledu nevládní neziskové organizace La Strada Česká republika, o. p. s. – 2004

Zpráva z projektu „Pilotní výzkum mezi zákazníky komerčních sexuálních služeb ve dvou příhraničních regionech ČR – pro IOM Praha Tereza Hulíková, Jiří Kocourek, říjen 2005

Ministerstvo vnitra ČR - další dokumenty:

Úvod do problematiky - „Obchodování s lidmi“ – výukový manuál MV ČR

Návrh pilotního školení - Školení o obchodování s lidmi - MV, AGIS -2004

Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2002 – 2004) a jeho aktualizace na další období (2004 – 2006) – zpráva usnesení vlády ČR z července 2004

La Strada – case_study_pro_AV.doc – shrnutí současné situace, vývoj vztahu NNO a stát, analýza parlamentní diskuze, různá pojetí – Materiál La Strada pro AV ČR

Bulharské dívky – případová studie – Zpracoval Jozef Murín, 2006

1.náměstek_zpracování_příspěvku_NNO_jen_příloha.doc –

kompilace základních požadavků NNO na státní správu zpracované MV – 8 stran

Projekt Phare – výstupy z twinningového projektu za rok 2003, 2004

- prevention.pdf - prevence a péče o oběti – základní informace o aktérech
- policy.pdf - kritika dosavadního postupu implementace.
- education .pdf – projekt vzdělávání policistů aj...

Příloha 2: Analytická tabulka

OPERACIONÁLNÍ ROZDĚLENÍ NÁSTROJŮ V OBLASTI POTÍRÁNÍ OBCHODOVÁNÍ S LIDMI

Fáze obchodování	prevence, informační kampaně, tvorba alternativ	ochrana pořádku a práva (správa a legislativa)	vyšetřování – vyhledávání trestné činnosti	trestání, soudnictví, justiční procedura
1. rekrutace obchodovaných osob v zemi původu				
2. migrace – překročení hranic				
3. zajištění pobytu obchodované osoby, doprava, ubytování				
4. realizace obchodování, nelegální podnikání (zejména vnitrostátní)				
5. realizace výnosů z obchodování s lidmi				
6. oběti - způsoby opuštění cyklu obchodování s lidmi				