



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2014.10.17.
COM(2014) 635 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

**a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás
megkönnyítésére irányuló cselekményektől érintett, a hatáskörrel rendelkező
hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről
szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv alkalmazásáról**

{SWD(2014) 318 final}

1. BEVEZETÉS

Az emberkereskedelem kezelése felöleli egyrészt a bűnmegelőzést és a bűnözés elleni küzdelmet, másrészt pedig az emberkereskedelem áldozatainak védelmét és támogatását. A Tanács e célok előmozdításának, valamint az illegális bevándorlás elleni küzdelem megerősítésének szándékával fogadta el a 2004/81/EK irányelvet¹, amely szabályozza az ideiglenes tartózkodási engedélyek kiadását az emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, harmadik országbeli azon állampolgárok részére, akik együttműködnek a kapcsolódó nyomozást és a gyanúsítottak büntetőjogi felelősségre vonását végző hatóságokkal.

Az irányelv elfogadását követő tíz év folyamán jelentős lépések születtek az emberkereskedelemmel kapcsolatos európai uniós szakpolitikában. A jelen közlemény összegzi az elért eredményeket, és naprakész áttekintést nyújt a 2004/81/EK irányelv alkalmazásával összefüggő legfontosabb jogi és gyakorlati kérdésekről².

2011. április 5-én elfogadták az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelvet³. Míg a 2004/81/EK irányelv kimondottan a hatóságokkal együttműködő harmadik országbeli állampolgárok tartózkodási engedélyére és kezelésére vonatkozó konkrét szabályokat határozza meg, a 2011/36/EU irányelv horizontális keretként az uniós és nem uniós polgárokra egyaránt alkalmazandó. Ez utóbbi jogszabály megerősíti a 2004/81/EK irányelvben foglalt rendelkezések némelyikét, például megszilárdítja a gyermekek védelmére és támogatására vonatkozó keretet. A két szöveg ezért együttesen értelmezendő⁴. Ezen túlmenően a Bizottság 2012-ben bemutatta a 2012–2016 közötti időszakokra szóló, az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégiát⁵, amelynek féléves jelentését e közleménnyel együtt hozzák nyilvánosságra.

A 2004/81/EK irányelv végrehajtásáról szóló első, 2010. évi jelentésben⁶ a Bizottság említést tett az emberkereskedelem áldozatává vált személyek jogainak megerősítését célzó, akkor még folyamatban lévő kezdeményezésekről, amelyek végrehajtása időközben befejeződött. Így például 2012-ben elfogadták a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó irányelvet⁷, 2013 júniusában pedig teljes körűen megvalósult a

¹ HL L 261., 2004.8.6.

² Az előző jelentéshez hasonlóan ez a közlemény is a Bizottság megbízásából készült tanulmányon alapul. Az irányelv hatálya alá tartozó valamennyi tagállam lehetőséget kapott az e jelentésben szereplő releváns tényszerű információk felülvizsgálatára. IE, DK és UK nem vesz részt az irányelvben. E jelentés alkalmazásában a „tagállam” kifejezés az irányelv hatálya alá tartozó tagállamot jelenti.

³ HL L 101., 2011.4.15.

⁴ E jelentés nem a 2011/36/EU irányelvet átültető nemzeti jogszabályok rendelkezéseit elemzi, hanem azokat a legjelentősebb eseteket hangsúlyozza ki, amelyekben a 2011/36/EU irányelv befolyásolja a 2004/81/EK irányelv alkalmazását. A Bizottság a 2011/36/EU irányelv átültetéséről 2015-ben készít jelentést.

⁵ COM(2012) 286.

⁶ COM(2010) 493.

⁷ HL L 315., 2012.11.14.

menedékkérőkkel szembeni igazságos bánásmód biztosítását célzó közös normákat és fokozott együttműködést bevezető közös európai menekültügyi rendszer⁸.

A Bizottság 2010. évi jelentésében bemutatott kihívások egyike az összehasonlítható adatok korlátozott elérhetősége. Az Eurostat azóta két új munkadokumentumot tett közzé az emberkereskedelemről⁹. Emellett az Európai Migrációs Hálózat az emberkereskedelem témájában 2010 óta nyolc ad hoc kérdőívet és egy célzott tanulmányt („Az emberkereskedelem áldozatainak azonosítása a nemzetközi védelemben és a kitoloncolási eljárások során”) tett közzé¹⁰.

A rendelkezésre álló legfrissebb adatok szerint az Unióban 2013-ban 856 első tartózkodási engedélyt adtak ki, míg 2012-ben 1 124-et, 2011-ben pedig 1 194-et¹¹. Az Eurostat emberkereskedelemmel foglalkozó legutóbbi munkadokumentuma szerint az adatot szolgáltató 23 tagállamban 2012 során 2 171 nem uniós polgárról, 2011 során pedig 2 002 nem uniós polgárról állapították meg/feltételezték, hogy emberkereskedelem áldozatává vált. A 2011. és a 2012. év tekintetében 19 tagállam szolgáltatott adatot azon áldozatokról, akik gondolkodási időt kaptak; számuk 2012-ben 1 110 fő, 2011-ben 1 011 fő volt.

2. FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK ÉS ALKALMAZÁSI KÖR

A 2011/36/EU irányelv hatálybalépését követően a 2004/81/EK irányelv alkalmazásában az „emberkereskedelem” érvényes meghatározása a 2011/36/EU irányelv 2. cikkében szereplő meghatározás.

A 2004/81/EK irányelvet minden tagállam köteles alkalmazni valamennyi érintett harmadik országbeli állampolgárra, az adott tagállam területére való illegális belépés esetében is.

A 3. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállam dönthet úgy, hogy az embercsempészet – vagyis a 2002/90/EK irányelv meghatározása szerint a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtással – érintett személyekre is alkalmazza az irányelvet. Tíz tagállam¹² élt ezzel a lehetőséggel.

A 3. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a gyermekekre is kiterjesszék az irányelv hatályát. Szlovákia kivételével valamennyi tagállam így tett, Litvániában pedig a gyermekekre bizonyos feltételek teljesülése esetén vonatkozik az irányelv.

⁸ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm.

⁹ Az Eurostat 2013-ban tette közzé az első munkadokumentumot: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. A második munkadokumentum a jelen közleménnyel egyidejűleg kerül nyilvánosságra.

¹⁰ Az ad hoc kérdőívek, illetve az említett, 2013-ban közzétett tanulmány a következő holnapon érhető el:

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

¹¹ Forrás: az Eurostat adatbázisa (migr_resoth), legutóbb frissítve 2014. szeptember 26-án. AT adatai egyelőre nem elérhetők.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. BE: az irányelv hatálya csak a „súlyos embercsempészet” érintett személyekre terjed ki, a nemzeti jogi meghatározás értelmében. EL: az embercsempészetet bünszervezetnek kell elkövetnie.

3. AZ ÁLDOZATOK AZONOSÍTÁSA ÉS TÁJÉKOZTATÁS

Az irányelv hatékony alkalmazása szempontjából kulcsfontosságú az áldozatok korai azonosítása, hiszen lehetővé teszi, hogy az áldozatok haladéktalanul tájékozódjanak jogairól, megkezdjék a felépülési folyamatot és mérleeljék a hatóságokkal való együttműködés lehetőségét.

Az 5. cikk szerint az áldozatokat tájékoztatni kell az irányelv által felkínált lehetőségekről, „amennyiben a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai azon álláspontra jutnak, hogy egy harmadik ország állampolgára ezen irányelv hatálya alá tartozhat”. A tájékoztatási kötelezettséget ezen túlmenően a 2011/36/EU irányelv 11. cikkének (6) bekezdése is rögzíti, és egyértelműen utal a 2004/81/EK irányelvre.

Annak az időpontnak az értelmezését, amelytől fogva a hatóságok tájékoztatási kötelezettsége fennáll, a 2011/36/EU irányelv 11. cikkének (2) bekezdése tisztázza, mivel kimondja, hogy „attól fogva, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok megalapozottan következtethetnek arra”, hogy az adott személy áldozat lehet, a tagállamoknak segítséget és támogatást kell nyújtaniuk.

Tíz tagállam¹³ jogszabályban határozta meg a tájékoztatás konkrét időpontját. Egyes tagállamok¹⁴ jogában nem egyértelmű, hogy feltételezett áldozatoknak is nyújtanak-e tájékoztatást, vagy tájékoztatásra csupán a hivatalos azonosítást követően vagy a büntetőjogi eljárások kezdetekor kerül sor. Néhány tagállamban¹⁵ a jogalkotás során további feltételeket szabtak meg – például hogy az áldozat haladéktalanul szolgáltatson hasznos információt a feltételezett bűncselekményről, vagy csupán a hatóságokkal együttműködő harmadik országbeli állampolgárok jogosultak tájékoztatásra –, ami aggályokat vethet fel az irányelv helyes végrehajtását illetően.

Romániában nincs jogilag szabályozva sem az, hogy melyik hatóság feladata a tájékoztatás, sem pedig a tájékoztatás tartalma és formája. Ausztriában a jelek szerint a gyakorlatban megvalósul a tájékoztatás, ám az 5. cikket nem ültették át egyértelműen a nemzeti jogba, csupán a közigazgatási jog általános szabályai révén. Horvátországban és Lengyelországban a nemzeti jog nem tartalmaz világos kitélet arra nézve, hogy a tájékoztatás az irányelv által felkínált összes lehetőségre vonatkozik-e.

A tartózkodási engedélyek viszonylag alacsony száma alátámasztja, hogy javítani kell az emberkereskedelem áldozatainak azonosításán – amint azt az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia is felismerte. Mostanáig legalább 15 tagállam¹⁶ alakított ki nemzeti vagy regionális áldozatkezelési mechanizmust. A 2011/36/EU irányelv 11. cikke továbbá arra kötelezi a tagállamokat, hogy tegyék meg „az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy [...] megfelelő mechanizmusokat hozzanak létre az áldozatok kilétének korai megállapítása, segítése és támogatása érdekében”¹⁷.

¹³ BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.

¹⁴ PL, AT, EL, RO, SI.

¹⁵ CZ, LV, MT.

¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.

¹⁷ A Bizottság 2013 szeptemberében iránymutatást fogadott el az emberkereskedelem áldozatainak jobb azonosításáról, amelyben gyakorlati segítséget kínál a konzuli szolgálatok és a határőrségek számára. Lásd: http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims

A tájékoztatás formáját csupán kevés tagállam¹⁸ szabályozza jogilag. A tagállamok zöme¹⁹ a gyakorlatban szóbeli és írásbeli tájékoztatást egyaránt nyújt. Néhány tagállam²⁰ arról rendelkezett jogszabályaiban, hogy olyan nyelven kell tájékoztatást adni, amelyet az érintett személy ért. Általánosan elterjedt gyakorlat többek között a nyomtatott tájékoztató füzetek²¹, a honlapok²² és az e célból működtetett telefonos segélyvonalak²³ alkalmazása.

Végül egyes tagállamokban²⁴ a hivatalos azonosítást végző hatóság egyúttal a tájékoztatásnyújtásért is felelős, bár ez nem zárja ki más hatóságok bevonását. Sok esetben²⁵ civil szervezetek is végeznek tájékoztató tevékenységet.

4. GONDOLKODÁSI IDŐ

A felépülés és a megalapozott döntéshozatal érdekében az áldozatoknak gondolkodási időt kell biztosítani, amely során (és amíg az illetékes hatóság döntésére várnak) támogató intézkedések igénybe vételére jogosultak, és védelmet élveznek a kitoloncolási határozat végrehajtásával szemben.

Valamennyi tagállam átvittette nemzeti jogába a 6. cikket, kivéve Ausztriát és Olaszországot. E két tagállam vonatkozásában azonban úgy tűnik, hogy a gyakorlatban biztosított a gondolkodási idő, vagy van arra lehetőség, hogy az áldozat – a hatóságokkal való együttműködésétől függetlenül – azonnal tartózkodási engedélyhez jusson²⁶. Az esetek többségében a tagállami jog egyértelműen tiltja a kitoloncolási határozatok végrehajtását²⁷.

Természetéből és céljaiból adódóan a gondolkodási idő nem tehető függővé az áldozat együttműködési hajlandóságától. Ezt a rendelkezést a 2011/36/EU irányelv (18) preambulumbekzdése is megerősíti, amely szerint legalább a gondolkodási idő alatt *feltételek nélküli* segítséget és támogatást kell nyújtani, még ha az áldozat jogellenesen tartózkodik is az adott tagállamban. A tagállamok csak akkor nem kötelesek további segítséget nyújtani, ha az azonosítási eljárás befejezését vagy a gondolkodási idő leteltét követően „azt állapítják meg, hogy az áldozat nem jogosult tartózkodási engedélyre, vagy nem rendelkezik egyéb módon jogszerű tartózkodási hellyel az adott tagállamban, vagy ha az áldozat elhagyta e tagállam területét”.

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

¹⁹ AT, MT, PT, SK és SI szóbeli tájékoztatást nyújt.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

²¹ PL, BE, CZ, SK, ES, SE.

²² PL, FI.

²³ PL, PL, HU, EL, PT, MT.

²⁴ AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.

²⁵ Legalább 16 tagállamban (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) vannak érvényben civil szervezetekkel kötött megállapodások, amelyek a tájékoztatásról is rendelkeznek. A legtöbb tagállamban a civil szervezetek különféle módokon vesznek részt az azonosítási folyamatban.

²⁶ Ausztriában a Belügyminisztérium 30 napos gondolkodási időt vezetett be, ám ezt mindössze egy belső rendelet tartalmazza.

²⁷ Bulgáriában nem ez a helyzet. Egyes tagállamokban a tartózkodási engedélyre vonatkozó hatósági döntésre váró áldozatok kitoloncolással szembeni védelme problémákat vethet fel.

Az irányelv nem rendelkezik sem a gondolkodási idő kezdeti időpontjáról (az áldozatok észlelése vagy hivatalos azonosítása), sem annak időtartamáról²⁸, mindazonáltal előírja a tagállamok számára, hogy nemzeti jogukban határozzák meg ezeket. A gyakorlatban a tagállamok mintegy fele²⁹ hivatalosan csak a formális azonosítást követően biztosítja a gondolkodási időt. Tizenhárom tagállamban³⁰ a gondolkodási idő hossza legalább 30 nap, és ez egyes esetekben – a kiszolgáltatott kategóriák esetében vagy az áldozat személyes körülményeire való tekintettel – meghosszabbítható, míg más tagállamok eleve hosszabb (45 napos³¹, 60 napos³² vagy 90 napos³³) időszakot állapítanak meg. A maximális időtartamot illetően lényeges különbségek figyelhetők meg: a hosszabbítási lehetőség nélküli egy hónaptól³⁴ több hónapig³⁵ terjedhet, sőt akár eseti alapon³⁶, illetve a megítélt tartózkodási jogállás típusától függően is van lehetőség hosszabbításra³⁷.

Végül a tagállam bármikor megszüntetheti a gondolkodási időt, ha az érintett személy ténylegesen, saját akaratából és saját kezdeményezésére újra érintkezésbe lép az elkövetőkkel, vagy a közrenddel, valamint a nemzetbiztonság védelmével kapcsolatos okok folytán (6. cikk (4) bekezdés). A tagállamok többsége³⁸ átültette ezt a rendelkezést. Bizonyos esetekben³⁹ a gondolkodási idő megszüntetésének indokai túlmutatnak az irányelvben rögzített feltételeken és akár túlságosan széles körűek is lehetnek.

5. A TARTÓZKODÁSI ENGEDÉLY KIÁLLÍTÁSA ELŐTT BIZTOSÍTOTT BÁNÁSMÓD

A 7. cikk az áldozatok számára a gondolkodási idő során és az illetékes hatóság döntésére való várakozás ideje alatt biztosított bánásmódot szabályozza. Tartalmát tovább egyértelműsíti a 2011/36/ EU irányelvvel együtt történő értelmezés.

Először is a 2011/36/EU irányelv hangsúlyozza, hogy a gondolkodási idő alatt valamennyi áldozatnak feltételek nélküli támogatást és segítséget kell nyújtani, tartózkodási jogállásuktól függetlenül. Ugyanakkor a gondolkodási idő lejártá vagy az azonosítási folyamat befejezése után a 2011/36/EU irányelv „a 2004/81/EK irányelv vagy a hasonló nemzeti szabályok sérelme nélkül” alkalmazandó (11. cikk (3) bekezdés). Ezért, amennyiben megállapítást nyer, hogy az áldozat nem jogosult tartózkodási engedélyre, vagy nem jogszerűen tartózkodik az

²⁸ Megjegyzendő, hogy az Európa Tanács emberkereskedelem elleni fellépésről szóló, 2008. február 1-jétől hatályos egyezménye (Európa tanácsi szerződések sorozat (CETS), 197. szám) 13. cikkének (1) bekezdése legalább 30 napos gondolkodási időt ír elő. Három tagállam (CZ, HR és EE) kivételével már valamennyi tagállam ratifikálta az egyezményt. EE aláírta, de nem ratifikálta.

²⁹ BG, CZ, FI, DE, EL, ES, HR, HU, LV, LU, PL, PT, RO, SK, SE.

³⁰ BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE.

³¹ BE.

³² HR, MT.

³³ LU, NL, PL, RO, SI, SK és DE (három hónap).

³⁴ PL, CZ, FR, HU, LV.

³⁵ PL. három hónapos rendes időtartam és további két hónapos hosszabbítás Görögországban, elsősorban gyermekek vonatkozásában.

³⁶ PL, AT, CY, SE.

³⁷ Némely tagállam kedvezőbb feltételeket biztosít a gyermekeknek a gondolkodási idő meghosszabbításának időtartamát vagy az erre az időszakra biztosított jogállást tekintve. Lásd alább a 8. fejezetet.

³⁸ BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK.

³⁹ PL, FI, NL, SI.

adott tagállamban, vagy elhagyta az adott tagállam területét, a tagállam a 2011/36/EU irányelv (18) preambulumbekzdése alapján a továbbiakban nem köteles támogatást vagy segítséget nyújtani.

Másodszor, az áldozatoknak biztosított segítség, támogatás és védelem mibenlétét illetően a 2011/36/EU irányelv 11–16. cikke megerősíti a 2004/81/EK irányelvben rögzítetteket.

5.1. *A megélhetést biztosító anyagi eszközök*

A tagállamok a tartózkodási engedély kibocsátását megelőzően kötelesek gondoskodni arról, hogy a harmadik országok nem elegendő anyagi eszközökkel rendelkező érintett állampolgárai a saját megélhetésük biztosítását lehetővé tevő anyagi eszközökhöz jussanak, és igénybe vehessék a sürgősségi egészségügyi ellátást. Emellett figyelmet kell fordítaniuk a fokozott védelemre szoruló személyek különleges igényeire, ideértve adott esetben a pszichológiai segítségnyújtást is.

A tapasztalat szerint a legtöbb tagállamban⁴⁰ a gyakorlatban biztosított a lakhatás, főként különleges létesítmények révén. Magyarország esetében ugyanakkor nem egyértelmű, hogy nem feltételez-e már eleve bizonyos mértékű együttműködést az áldozatok arra való kötelezése, hogy nyújtsák be a nemzeti hatóságok által számukra a kérelmezéskor kiállított igazolást, még mielőtt a hatóságok támogatást és lakhatást biztosíthatnak. Bulgáriában és Romániában a menedékközhonokban való elszállásolás időtartama 10 napban van meghatározva, ami kevesebb a gondolkodási időnél, és az áldozatok vagy az igazságügyi hatóságok kérésére meghosszabbítható.

A 7. cikk (1) bekezdésében előírt egészségügyi ellátás úgy tűnik, valamennyi tagállamban biztosított, és gyakran túlmutat a sürgősségi ellátáson⁴¹. A gyakorlatban a tagállamok zöme a jelek szerint figyelembe veszi a legkiszolgáltatottabb személyek különleges igényeit, köztük a pszichológiai segítségnyújtásra és a tanácsadásra vonatkozó igényeket, bár néhány tagállam⁴² nem ültette át egyértelműen ezt a követelményt nemzeti jogába.

A legtöbb tagállam⁴³ a leginkább rászoruló áldozatok mindegyike vagy többsége számára valamilyen formában pénzügyi támogatást is biztosít.

5.2. *Biztonsági és védelmi szükségletek*

A kockázatok és a szükségletek megfelelő értékelése kulcsfontosságú az áldozatok biztonságának és a hatóságokkal való hatékony együttműködésnek a garantálása szempontjából (7. cikk (2) bekezdés). A tagállamok többségében a biztonsági és védelmi szükségletek⁴⁴ és/vagy a kockázatok és a szükségletek értékelésének elvégzése⁴⁵ tekintetében

⁴⁰ AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK.

⁴¹ AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SK.

⁴² BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI.

⁴³ PL, AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, IT: ez nem jogszabályi kötelezettség, ám a gyakorlatban alkalmazható. PL: az áldozatok, miután formálisan azonosították őket és a gondolkodási időre engedélyt adtak nekik a tagállam területén való tartózkodásra, szociális ellátást igényelhetnek.

⁴⁴ AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK.

⁴⁵ AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE már végzett kockázateértékelést vagy ezt tervezi. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL és SK már végzett szükségleteértékelést vagy ezt tervezi.

kifejezetten erre vonatkozó jogszabályokat, jegyzőkönyveket vagy iránymutatásokat fogadtak el.

A 2011/36/EU irányelvben (12. cikk (3) és (4) bekezdés) előírt kötelezettség, miszerint el kell végezni az áldozat személyes körülményeinek és kockázatainak egyedi értékelését, tovább erősíti az áldozatok védelmét.

5.3. Fordítás, tolmácsolás és térítésmentes jogi segítségnyújtás

A 7. cikk (3) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy adott esetben biztosítsanak fordítási és tolmácsolási szolgáltatásokat a harmadik országok érintett állampolgárai számára. Csehországban nem világos, hogy a tolmácsolást ingyenesen és a büntetőeljárások kezdete előtt is biztosítják-e. Bulgáriában úgy tűnik, hogy a tolmácsolást és a fordítást kizárólag a büntetőeljárások alatt garantálják jogilag.

Összességében a tagállamok zöme előirányozza a fordítást és tolmácsolást, viszont ennek gyakorlati megvalósítása lényeges eltéréseket mutat, és az áldozatok számára való hozzáférés – különösen a büntetőeljárásokon kívül – problémákat vethet fel.

A 7. cikk (4) bekezdése szerinti, opcionális jogi segítségnyújtást a tagállamok nagy része⁴⁶ átültette. A 2011/36/EU irányelv 12. cikke megerősíti ezt a követelményt azáltal, hogy térítésmentes jogi tanácsadást, valamint adott esetben jogi képviselőt ír elő, amennyiben az áldozat nem rendelkezik megfelelő pénzforrásokkal.

6. TARTÓZKODÁSI ENGEDÉLY: KIADÁS, MEGÚJÍTÁS MEGTAGADÁSA ÉS VISSZAVONÁS

Tartózkodási engedély kiadásakor a tagállamoknak együttesen meg kell vizsgálniuk, hogy a nyomozás vagy a bírósági eljárás szempontjából célszerű-e az érintett személy saját területükön való tartózkodásának meghosszabbítása, az érintett személy hajlandó-e együttműködni az illetékes hatóságokkal, és hogy megszakította-e a kapcsolatot a feltételezett elkövetőkkel. Ezeket a feltételeket a közrenddel, valamint a nemzetbiztonság védelmével kapcsolatos indokok sérelme nélkül kell teljesíteni⁴⁷.

Néhány tagállamban⁴⁸ csak akkor adnak ki tartózkodási engedélyt az áldozat számára, ha már megkezdődött az állítólagos elkövető elleni jogi eljárás. A hatóságokkal való együttműködés értelmezése ugyancsak eltérő: a kötelező információszolgáltatástól a hivatalos panasz benyújtásáig vagy bíróság előtti tanúskodásig terjedhet. A 2011/36/EU irányelv 12. cikke azonban megerősítette az áldozatok védelmét azáltal, hogy a 2012/29/EU irányelv által a

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE és SI egyértelműen átültette ezt a cikket mind a tartózkodási engedély kiadása előtti, mind az azt követő időszak vonatkozásában. Más esetekben külön jogi rendelkezések írják elő a jogi tanácsadás hozzáférhetőségét a tartózkodási engedély kiadása után, a kiadás előtti helyzetre viszont nem terjednek ki (HU), bár lehetséges, hogy a gyakorlatban a kiadást megelőzően is biztosított a jogi tanácsadás (EE). CY és LV: az érintett személy áldozatként való hivatalos elismerését követően biztosított a jogi segítségnyújtás.

⁴⁷ AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI kifejezetten fenntartja annak lehetőségét, hogy ezen okokra hivatkozva elutasító döntést hozzon. Más tagállamokban ezt a tartózkodási engedélyek kiadására vonatkozó alapelvnek tekintik.

⁴⁸ AT, CY, EE, FR, SK. HU esetében kérdéses, hogy szintén ez a helyzet áll-e fenn.

bűncselekmények áldozatainak biztosított garanciákon túl egyértelmű intézkedéseket vezetett be a bűnügyi nyomozásokban és büntetőeljárásokban érintett személyek védelmére.

Egyes tagállamok az engedélyek kiadását vagy nem kötik az együttműködéshez⁴⁹, vagy az áldozat személyes körülményei alapján kivételes esetekben engedélyezik az e követelménytől való eltekintést⁵⁰. Ezzel szemben más tagállamok⁵¹ az irányelvben szereplőkön túl kiegészítő feltételeket szabtak meg a tartózkodási engedély kibocsátása kapcsán, ilyen például a szálláshelyre vagy a díjfizetésre vonatkozó igazoló okmány bemutatása. A további követelményekre vonatkozó rendelkezés kiterjedt mérlegelési jogkörrel ruházta fel a hatóságokat, és ez – különösen, ha nincs lehetőség kivételekre – indokolatlanul hátráltathatja az engedély megszerzését, ebből eredően aggályokat vet fel az irányelv helyes alkalmazását illetően.

Az irányelv az engedély minimális érvényességi időtartamát hat hónapban állapítja meg. Bulgária, Észtország, Horvátország, Magyarország és Hollandia jogszabályai nem tesznek eleget ennek a követelménynek⁵². Három tagállam⁵³ közvetlenül egyéves engedélyt biztosít jogában, míg mások⁵⁴ egyedi alapon döntenek, az eljárások hosszára vagy az egyéni körülményekre való tekintettel.

A 8. cikk (2) bekezdésében szereplő feltételek változatlan teljesülése esetén a 8. cikk az engedély megújítására kötelezi a tagállamokat. Ezt a megújíthatóságot azonban Lengyelország nem rögzíti egyértelműen jogszabályaiban, Litvánia esetében pedig úgy tűnik, hogy a megújítás opcionális. Néhány tagállamban az engedély – bizonyos körülmények között – állandó tartózkodást tehet lehetővé⁵⁵.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT, PT. FI: az ilyen engedélyek kiadása folyamatosan történik, ami teljes mértékben biztosítja a családegyesítés lehetőségét. HR: az áldozatnak bele kell egyeznie, hogy részt vesz a segítségnyújtási és védelmi programban.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL és SE. BE és EL feltétel nélküli engedélyeket ad ki a kiskorúak számára. HU ilyen engedélyt ad ki a hontalan személyek számára, SE pedig az olyan nem saját állampolgárok – köztük az emberkereskedelem áldozatai – számára, akiknél fennáll a veszély, hogy a menekültügyi eljárás keretében a származási országukba való visszaküldés traumatikus hatást gyakorolhat rájuk vagy társadalmi kirekesztésükhöz vezethet. FR csak bizonyos esetekben, „a magán- vagy a családi élettel összefüggő okok miatt” ad ideiglenes tartózkodási engedélyt az áldozatoknak – a döntés a helyhatóságok mérlegelési jogkörébe tartozik. Más országokban (pl. DE) a tartózkodási feltételekre vonatkozó általános szabályok lehetővé teszik az engedélyek humanitárius alapon történő kibocsátását, ami bizonyos körülmények között az emberkereskedelem áldozataira is kiterjedhet. Szintén szem előtt kell tartani, hogy a 197. számú európai tanácsi egyezmény szerint a „Felek az áldozatok számára megújítható tartózkodási engedélyt adnak ki az alábbi két eset valamelyikében vagy mindkettő együttes fennállása esetén: a) az illetékes hatóság álláspontja szerint az áldozatok tartózkodása személyes körülményeik miatt szükséges; b) az illetékes hatóság álláspontja szerint az áldozatok tartózkodása az illetékes hatóságokkal való együttműködés érdekében szükséges a nyomozás, illetve a büntetőeljárás alatt” (14. cikk (1) bekezdés). Lásd alább a 28. lábjegyzetet.

⁵¹ PL, BG, CZ. Egyes országokban az engedély kiadásához személyazonosító okmány szükséges, azonban van lehetőség kivételekre (pl. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

⁵² HU: az engedély legfeljebb hat hónapig érvényes; NL: az engedély legfeljebb egy évig érvényes.

⁵³ AT, EL, PT. A gyakorlatban NL és FR esetében is rendszerint egy év az érvényesség időtartama (utóbbinál egy körlevél nyomán terjesztették ki a jogszabályban rögzített 6 hónapos időszakot).

⁵⁴ PL, CY, DE, NL.

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Az áldozatok egy (PL), három (AT) vagy négy év (FI) tartózkodás után korlátlan időtartamra szóló tartózkodási engedélyt kérelmezhetnek. BE: az áldozatok akkor kérelmezhetnek állandó tartózkodást, ha a büntetőeljárás során ítélet született, vagy ha az illetékes igazságügyi hatóság határozatot hozott. NL: ugyanez a helyzet, továbbá akkor is lehetőség van állandó tartózkodást kérelmezni, ha a bírósági ügy három évnél tovább húzódik, ha a származási országba való visszatérés kockázatos az áldozatra

Végül a 14. cikk rögzíti, hogy a tartózkodási engedély bármikor visszavonható, amennyiben már nem teljesülnek a kiállítás feltételei. A tagállamok egy kisebb csoportja⁵⁶ kiterjedtebb visszavonási indokokat fogadott el – például közegészségügyi okok –, amelyek gyakran valamennyi tartózkodási engedélyre vonatkoznak. Néhány esetben ezek túlléphetnek az irányelv hatókörén.

7. A TARTÓZKODÁSI ENGEDÉLY BIRTOKOSAIVAL VALÓ BÁNÁSMÓD

A 9. cikk előírja, hogy azok a tartózkodási engedéllyel rendelkező áldozatok, akik nem rendelkeznek elegendő anyagi eszközökkel, legalább a 7. cikk szerinti elbánásban részesüljenek.

Továbbá a tartózkodási engedély érvényességi időtartama alatt az áldozatok a nemzeti jogban meghatározott szabályok alapján jogosultak hozzáférni a munkaerőpiachoz, a szakképzéshez és az oktatáshoz (11. cikk).

A jelek szerint a munkaerőpiachoz, a szakképzéshez és az oktatáshoz való hozzáférés a tagállamok nagy többségében biztosított, mindazonáltal egyes esetekben a munkavállalás problematikus lehet⁵⁷.

A 12. cikk olyan meglévő programokhoz biztosít hozzáférést az áldozatoknak, amelyek célja a megszokott társadalmi életbe való visszatérés előmozdítása, ideértve például a szakismeretek továbbfejlesztését is. Az áldozatokra irányuló célzott programokat végrehajtó tagállamokban⁵⁸ az érintettek általában kedvező tapasztalatokról számoltak be. Horvátországban az emberkereskedelem áldozataira irányuló segítségnyújtási és védelmi programban való részvétel a tartózkodási engedély kiadásának és megújításának feltétele.

8. GYERMEKEK

Abban az esetben, mikor a tagállamok gyermekekre alkalmazzák az irányelvet, figyelembe kell venniük a gyermek mindenek felett álló érdekét, garantálniuk kell a megfelelő eljárásokat és biztosítaniuk kell, hogy a gyermekek a saját állampolgárookra vonatkozókkal megegyező feltételek mellett vehessék igénybe az oktatási rendszert, adott esetben ezt a közoktatási rendszerre korlátozva (10. cikk). Az oktatáshoz való hozzáférés valamennyi tagállamban biztosított.

Egyes tagállamok⁵⁹ külön rendelkezéseket fogadtak el a gyermek mindenek felett álló érdekének elvéről, míg mások úgy vélték, hogy ez már a nemzeti jogból, illetve a gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezmény ratifikálásából adódóan is érvényesül, ezért nincs szükség

nézve vagy aggályokat vet fel a család egységével kapcsolatban stb. CZ: az állandó tartózkodást a büntetőeljárás végén lehet kérelmezni.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

⁵⁷ PL. MT esetében a munkaerőpiachoz való hozzáférés hivatalosan az illetékes hatóság engedélyétől függ. SK: a munkaerőpiachoz való hozzáférés a saját állampolgárookra vonatkozóktól eltérő feltételek mellett biztosított; LU: a munkavállalás kizárólag javadalmazott tevékenység esetében engedélyezett.

⁵⁸ PL, AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL és SK.

⁵⁹ BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.

további jogalkotásra. Ez utóbbi megközelítés azonban nem minden esetben egyértelműsíti kellőképpen az ENSZ-egyezmény alkalmazhatóságának mértékét az irányelv különleges rendelkezései tekintetében⁶⁰. Akárhogy is, az uniós jog alkalmazásakor valamennyi tagállam köteles tiszteletben tartani a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét⁶¹.

A 10. cikk c) pontja a kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozik, és arra kötelezi a tagállamokat, hogy a nemzeti joggal összhangban biztosítsanak számukra jogi képviselőt, állapítsák meg a kiskorú személyazonosságát, állampolgárságát és kísérő nélküli jogállását, továbbá a legrövidebb időn belül kutassák fel családját. Nem mindegyik tagállam ültette át egyértelműen ezeket a követelményeket nemzeti jogába⁶². A Bizottság 2012 szeptemberében féléves jelentést fogadott el a kísérő nélküli kiskorúakra vonatkozó cselekvési terv (2010–2014)⁶³ végrehajtásáról, amelyben megerősítette, hogy a gyermek mindenek felett álló érdeke elsőbbséget élvez migráns jogállásához képest. Az Európai Parlament egy 2013. szeptemberi határozatában⁶⁴ üdvözölte a jelentést.

A 10. cikk gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban felmerülő aggályok között szerepel a helyes azonosítás, a gyermek mindenek felett álló érdekét tiszteletben tartó, megfelelő eljárások meghatározása – különösen a kísérő nélküli gyermekek esetében –, valamint a gyermekgondozási létesítményekből elszökő gyermekek jelentette probléma. Ugyanakkor a büntetőeljárásokban részt vevő gyermekek védelmét biztosító különleges eljárásokat illetően jó gyakorlatokra is van példa (pl. FI, IT).

Egyes tagállamok kedvezőbb feltételeket biztosítanak a gyermekek számára, például hosszabb gondolkodási időt⁶⁵, feltétel nélküli tartózkodási engedélyt⁶⁶ vagy kijelölt menedékszállást⁶⁷.

Végül a 2011/36/EU irányelv 13–16. cikke kifejezetten a gyermek áldozatokra irányul, és a segítségnyújtással, a támogatással és a védelemmel foglalkozik. A végrehajtás kedvező hatással lesz a harmadik országbeli állampolgárságú gyermekek helyzetére és a 2004/81/EK irányelv őket érintő alkalmazására.

9. KÖVETKEZTETÉSEK

Az elmúlt években tapasztalt némi előrelépés ellenére az irányelv alkalmazásával kapcsolatos adatok hozzáférhetősége további javításra szorul. Az elérhető adatokból azonban már most is

⁶⁰ Lásd még: az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága, 5. sz. általános megjegyzés (2003).

⁶¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 24. cikke.

⁶² BG, FR, LU és MT: a vonatkozó jogszabályok nem említik egyértelműen a személyazonosság, az állampolgárság és a kísérő nélküli jogállás meghatározását és/vagy a család legrövidebb időn belüli felkutatásának szükségességét. FI és PL: a jogszabályok egyes esetekben csupán a nemzetközi védelemért folyamodó, kísérő nélküli kiskorúakat említik. BG: a jogi képviselő nem jelenik meg egyértelműen.

⁶³ COM(2010) 213.

⁶⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//HU>

⁶⁵ BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, PL, PT, SE.

⁶⁶ PL, BE, EL. PL: a 15 évesnél fiatalabb kiskorúak esetében el lehet tekinteni az együttműködési kötelezettségtől. FR: a kiskorúak nem tartoznak a visszatérési eljárások hatálya alá (a 16 évesnél idősebb és munkát vállaló kiskorúakra külön eljárások vonatkoznak). Az általános gyakorlatként feltétel nélküli engedélyeket kiadó tagállamok listáját lásd még a 50. lábjegyzetben.

⁶⁷ PL, BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

kitűnik, hogy nincs kellően kihasználva az a lehetőség, hogy a hatóságokkal való együttműködésért cserébe tartózkodási engedélyt állítsanak ki a harmadik országbeli állampolgároknak. Az ideiglenes tartózkodási engedély, amelynek érvényessége csupán a nyomozás vagy a büntetőeljárás időtartamára terjed ki, nem feltétlenül jelent elég erős ösztönzést a kiszolgáltatott személyek számára, akiknek időre van szükségük a traumatikus élmény utáni felépüléshez, mielőtt mérlegelnék, hogy vállalják-e a hivatalos együttműködést a bűnüldöző és igazságügyi hatóságokkal. Néhány tagállam már jelenleg is feltétel nélkül állít ki tartózkodási engedélyt az áldozatok mindegyike vagy némelyike számára, személyes körülményeikre vagy kiszolgáltatottságukra való tekintettel. Az esetek többségében mindazonáltal ezek csak kivételek az együttműködés esetén kiadott engedélyek rendszerében, tehát az áldozatok nem tudják, hogy meg fogják-e kapni az engedélyt vagy sem. Ezen túlmenően az sem világos, hogy az engedélyeket milyen gyakorisággal adják ki, és milyen alapon történik a kiszolgáltatottság és a személyes körülmények értékelése. Az együttműködési kritérium lazítása és más, kedvezőbb feltételek – mint például az engedély érvényességének függetlenítése az eljárások időtartamától, vagy a minimális érvényességi idő növelése – hozzájárulhatnak az áldozatok felépüléséhez is, így erősítve együttműködési hajlandóságukat.

A 2004/81/EK irányelv több rendelkezése szoros kapcsolatban áll és megerősítést fog nyerni a 2011/36/EU irányelv alkalmazásával, valamint az emberkereskedelem felszámolására irányuló európai uniós stratégia végrehajtásával. Ezen eszközök eredményeként a nemzeti jog módosítása már folyamatban van vagy hamarosan megkezdődik. A Bizottságnak ezért csupán a 2011/36/EU irányelv átültetésére vonatkozó, 2015-ben esedékes elemzés ismeretében lesz lehetősége teljes körűen értékelni az alkalmazásra vonatkozó iránymutatások kibocsátásának vagy a 2004/81/EK irányelv módosításának szükségességét és hozzáadott értékét. A Bizottság fel fogja térképezni az emberkereskedelemre vonatkozó uniós jog egységes szerkezetbe foglalásának lehetséges módjait, többek között a harmadik országbeli állampolgárságú áldozatoknak kiadott tartózkodási engedélyek vonatkozásában.

A Bizottság addig is kétoldalú eszmecserét kíván folytatni a tagállamokkal annak érdekében, hogy megvalósuljon a 2004/81/EK irányelv maradéktalan és helyes végrehajtása. Ez a folyamat egyúttal a mediterrán térséggel foglalkozó munkacsoport által meghatározott fellépések végrehajtását is elő fogja mozdítani. A 2013 októberében létrehozott munkacsoport célja annak megakadályozása, hogy a migránsok halálukat leljék a tengeren, és ezt többek között az emberkereskedelem és migráncsempészet elleni küzdelem fokozása révén kívánja elérni.

A jogalkotáson túl a gyakorlati intézkedések – mint például az azonosítási folyamatok erősítése, minden áldozat tekintetében egyéni kockázatértékelés elvégzése az együttműködésük előtt és alatt, valamint az eljárások javítása a gondolkodási idő és a tartózkodási engedély időben történő odaítélése érdekében – számottevően befolyásolják az irányelv alkalmazásának eredményességét. A Bizottság a meglévő struktúrák keretében, a tagállamok, a civil társadalom, az uniós ügynökségek és a nemzetközi szervezetek bevonásával szorgalmazhatja az információk és a bevált gyakorlatok további megosztását, hogy még eredményesebben lehessen fellépni az emberkereskedelemmel szemben.