



Briuselis, 2014 10 17
COM(2014) 635 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

dėl Tarybos direktyvos 2004/81/EB dėl leidimo gyventi šalyje išdavimo trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra prekybos žmonėmis aukos arba kurie dalyvavo vykdant nelegalios imigracijos padėjimo veiksmus, bendradarbiaujantiems su kompetentingomis institucijomis, taikymo

{SWD(2014) 318 final}

1. ĮVADAS

Prekyba žmonėmis – tai nusikalstama veika, kuriai reikia užkirsti kelią ir su kuria reikia kovoti, taip pat vykdyti smurto aukų apsaugą ir joms padėti. Siekdama padėti įgyvendinti šiuos tikslus ir stiprinti kovą su neteisėta imigracija, Taryba priėmė Direktyvą 2004/81/EB, kuria reglamentuojamas leidimų laikinai gyventi šalyje išdavimas trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra prekybos žmonėmis aukos arba kurie buvo neteisėtos imigracijos tarpininkavimo veiksmų subjektai, bendradarbiaujantiems su institucijomis, tiriančiomis kaltinamų prekyautojų žmonėmis veikas ir juos persekiojančiomis¹.

Per dešimt metų nuo šios direktyvos priėmimo vykdam ES politiką buvo imtasi atitinkamų kovos su prekyba žmonėmis priemonių. Šiame komunikate apžvelgiama padaryta pažanga ir pateikiama atnaujinta informacija apie pagrindinius teisinius ir praktinius klausimus, susijusius su Direktyvos 2004/81/EB² taikymu.

2011 m. balandžio 5 d. priimta Direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos³. Direktyvoje 2004/81/EB nustatytos specialios taisyklės dėl leidimų gyventi ir trečiųjų šalių piliečių, bendradarbiaujančių su kompetentingomis institucijomis, priežiūros, o Direktyva 2011/36/ES kaip horizontalusis teisės aktas taikoma tiek ES, tiek ne ES piliečiams. Pastarąja direktyva sugriežtinamos tam tikros Direktyvos 2004/81/EB nuostatos, įskaitant vaikų apsaugos ir pagalbos jiems tvarkos patobulinimą. Dėl šių priežasčių abu tekstai turi būti aiškinami kartu⁴. Be to, 2012 m. Komisija pristatė 2012–2016 m. ES strategiją, kuria siekiama panaikinti prekybą žmonėmis⁵ ir kurios laikotarpio vidurio ataskaita teikiama kartu su šiuo komunikatu.

2010 m. pirmojoje Direktyvos 2004/81/EB įgyvendinimo ataskaitoje⁶ Komisija taip pat paminėjo, kad įgyvendinama keletas iniciatyvų, kuriomis siekiama sustiprinti prekybos žmonėmis aukų teises; šiuo momentu iniciatyvos jau yra įgyvendintos. Į jų skaičių buvo įtraukta 2012 m. Direktyva, kuria nustatyti būtiniausi nusikaltimų aukų teisių, paramos joms ir jų apsaugos standartai⁷, ir 2013 m. birželio mėn. baigta kurti bendra Europos prieglobsčio sistema, kuria nustatyti bendrieji standartai ir glaudesnis bendradarbiavimas, siekiant užtikrinti vienodas sąlygas prieglobsčio prašytojams⁸.

Viena iš 2010 m. Komisijos ataskaitoje pabrėžtų problemų – palyginamų duomenų stoka. Praėjus kuriam laikui Eurostatas paskelbė du naujus darbinius dokumentus apie prekybą

¹ OL L 261, 2004 8 6.

² Kaip ir ankstesnė ataskaita, taip ir šis komunikatas parengtas remiantis Komisijos užsakytu tyrimu. Visos valstybės narės, kurioms yra privaloma direktyva, gavo galimybę peržiūrėti atitinkamą faktinę informaciją, pateiktą šioje ataskaitoje. Airija, Danija ir Jungtinė Karalystė šios direktyvos neįgyvendina. Šioje ataskaitoje „valstybės narės“ – tai valstybės narės, kurioms direktyva yra privaloma.

³ OL L 101, 2011 4 15.

⁴ Šioje ataskaitoje nenagrinėjamos nacionalinės teisės aktų, kuriais įgyvendinama Direktyva 2011/36/ES, nuostatos, bet aptariami svarbiausi atvejai, kai Direktyva 2011/36/ES turi poveikio Direktyvos 2004/81/EB taikymui. 2015 m. Komisija pateiks Direktyvos 2011/36/ES perkėlimo į nacionalinę teisę ataskaitą.

⁵ COM(2012) 286.

⁶ COM(2010) 493.

⁷ OL L 315, 2012 11 14.

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

žmonėmis⁹. Be to, nuo 2010 m. Europos migracijos tinklas¹⁰ paskelbė 8 *ad hoc* užklausas dėl prekybos žmonėmis ir išsamų tikslinį tyrimą „Prekybos žmonėmis aukų nustatymas, vykdamas tarptautinės apsaugos ir priverstinio grąžinimo procedūras“ (anglų k. „*Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*“).

Remiantis naujausiais duomenimis, 2013 m. Europos Sąjungoje išduoti 856 pirmieji leidimai gyventi, 2012 m. – 1 124, 2011 m. – 1 194¹¹. Remiantis naujausiu Eurostato darbinio dokumentu apie prekybą žmonėmis, 23 valstybėse narėse, kurios galėjo pateikti duomenis. 2012 m. prekybos žmonėmis aukomis galėjo tapti arba tapo 2 171 ne ES pilietis, o 2011 m. – 2 002. 19 valstybių narių pateikė 2011 ir 2012 m. duomenis apie aukas (2011 m. – 1 110 asmenų, 2012 m. – 1 011 asmenų), kurioms duota laiko apmąstyti.

2. SĄVOKŲ APIBRĖŽTYS IR TAIKYMO SRITIS

Išgaliojus Direktyvai 2011/36/ES, taikant Direktyvą 2004/81/EB vartojamos atitinkamos sąvokos „prekyba žmonėmis“ apibrėžtis yra pateikta Direktyvos 2011/36/ES 2 straipsnyje.

Visos valstybės narės turi taikyti Direktyvą 2004/81/EB visiems susijusiems trečiųjų šalių piliečiams, įskaitant atvejus, kai į valstybių narių teritoriją atvykstama neteisėtai.

Pagal 3 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali nuspręsti direktyvą taikyti ir neteisėto žmonių gabenimo subjektams, t. y. asmenims, kuriems buvo padėta neteisėtai atvykti, vykti tranzitu ir apsigyventi, kaip apibrėžta Direktyvoje 2002/90/EB. Šia galimybe pasinaudojo dešimt valstybių narių¹².

Remdamosi 3 straipsnio 3 dalimi į direktyvos taikymo sritį valstybės narės gali įtraukti vaikus. Visos, išskyrus Slovakiją, tai nustatė, o Lietuvoje vaikams ji taikoma tam tikromis sąlygomis.

3. AUKŲ NUSTATYMAS IR INFORMACIJOS TEIKIMAS

Siekiant veiksmingai taikyti direktyvą, nedelsiant supažindinti aukas su jų teisėmis, sudaryti joms sąlygas atsigauti, pagalvoti ir nuspręsti, ar bendradarbiauti su institucijomis, būtina jas kuo anksčiau nustatyti.

Pagal 5 straipsnį aukoms turi būti suteikta reikiama informacija apie direktyvoje numatytas galimybes, „kai valstybių narių kompetentingos institucijos mano, kad trečiosios šalies pilietis

⁹ Pirminis Eurostato darbinis dokumentas paskelbtas 2013 m. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Antrasis bus paskelbtas tuo pačiu metu, kaip ir šis komunikatas.

¹⁰ Visos *ad hoc* užklausos ir 2013 m. skelbtas minėtasis tyrimas yra pateikti šiuo adresu

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

¹¹ Šaltinis: Eurostato duomenų bazė (migr_resoth), paskutinį kartą atnaujinta 2014 m. rugsėjo 26 d. Austrija duomenų dar nepateikė.

¹² Austrija, Belgija, Čekija, Graikija, Estija, Liuksemburgas, Malta, Portugalija, Rumunija, Švedija. Belgijoje ji taikoma tik asmenims, kurie yra sunkių veikų, susijusių su neteisėtu žmonių gabenimu, subjektai, kaip apibrėžta šalies teisėje, o Graikijoje ji taikoma tuo atveju, jei neteisėtu žmonių gabenimu užsiima nusikalstama organizacija.

gali patekti į šios direktyvos taikymo sritį“. Informacijos teikimo prievolė dabar taip pat nustatyta Direktyvos 2011/36/ES 11 straipsnio 6 dalyje, kuria aiškiai daroma nuoroda į Direktyva 2004/81/EB.

Laiko, kai institucijos privalo pateikti informaciją, išaiškinimas tapo aiškesnis dėl Direktyvos 2011/36/ES 11 straipsnio 2 dalies, pagal kurią valstybės narės turi suteikti aukai pagalbą ir paramą, „kai tik kompetentingos institucijos gauna pagrįstų duomenų“, rodančių, kad asmuo gali būti auka.

Dešimt valstybių narių informacijos pateikimo laiką apibrėžė teisės aktuose¹³. Kai kurių valstybių narių¹⁴ teisės aktuose neaišku, ar informacija yra teikiama ir įtariamoms aukoms, ar tik oficialiai jas nustatčius, ar pradėjus baudžiamąjį procesą. Kai kurių valstybių narių¹⁵ teisės aktuose nustatytos papildomos sąlygos, pavyzdžiui, naudingos informacijos apie įtariamą nusikaltimą gavimas iš aukos arba nurodoma teikti informaciją trečiųjų šalių piliečiams, „bendradarbiaujantiems su valdžios institucijoms“, o tai gali kelti abejonių dėl tinkamo direktyvos įgyvendinimo.

Rumunijoje įstatyme nepatikslinkta, kuri institucija turėtų teikti informaciją ar koks turėtų būti jos turinys ir forma. Austrijoje informacija praktiškai lyg ir teikiama, bet 5 straipsnis nebuvo vienareikšmiškai perkeltas į nacionalinę teisę, išskyrus bendrąsias administracinės teisės nuostatas. Kroatijoje ir Lenkijoje nėra aiškaus įstatyminio reikalavimo, kad informacija būtų apie visas direktyvoje numatytas galimybes.

Santykinais nedidelis leidimų gyventi skaičius rodo, kad būtina toliau tobulinti prekybos žmonėmis aukų nustatymo būdus, kaip pripažinta ES strategijoje dėl prekybos žmonėmis panaikinimo. Iki šiol mažiausiai 15 valstybių narių sukūrė nacionalinius ar regioninius aukų nukreipimo mechanizmus¹⁶. Be to, Direktyvos 2011/36/ES 11 straipsniu valstybės narės įpareigojamos imtis „būtinų priemonių, kad sukurtų tinkamus ankstyvo aukų nustatymo, pagalbos ir paramos joms mechanizmus“¹⁷.

Informacijos formą teisės aktais apibrėžė mažuma valstybių narių¹⁸. Praktiškai dauguma šalių informaciją teikia žodžiu ir raštu¹⁹. Kai kurios²⁰ teisės aktuose nustatė, kad informacija turi būti teikiama asmeniui suprantama kalba. Įprastai taip pat leidžiamos brošiūros²¹, kuriamos interneto svetainės²² ir specialios telefono linijos²³.

Galiausiai kai kuriose valstybėse narėse už oficialų aukų nustatymą yra atsakinga ta pati institucija kaip ir už informacijos teikimą²⁴, nors tai nereiškia, kad negali dalyvauti ir kitos

¹³ Belgija, Bulgarija, Čekija, Graikija, Italija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Portugalija.

¹⁴ Pvz., Austrija, Graikija, Rumunija, Slovėnija.

¹⁵ Čekija, Latvija, Malta.

¹⁶ Belgija, Bulgarija, Kipras, Čekija, Vokietija, Kroatija, Vengrija, Latvija, Lietuva, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovakija.

¹⁷ 2013 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė Prekybos žmonėmis aukų nustatymo gaires, kurios turėtų padėti konsulinėms ir sienų apsaugos tarnyboms. Žr.

http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims.

¹⁸ Belgija, Kipras, Čekija, Ispanija, Latvija, Lenkija.

¹⁹ Austrija, Malta, Portugalija, Slovakija ir Slovėnija informaciją teikia žodžiu.

²⁰ Bulgarija, Kipras, Čekija, Vokietija, Prancūzija, Lenkija, Portugalija, Ispanija.

²¹ Pvz., Belgija, Čekija, Slovakija, Ispanija, Švedija.

²² Pvz., Suomija.

²³ Pvz., Lenkija, Vengrija, Graikija, Portugalija, Malta.

²⁴ Austrija, Prancūzija, Kroatija, Estija, Ispanija, Lietuva, Latvija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Švedija, Slovėnija.

valdžios institucijos. Daugeliu atvejų informaciją taip pat teikia pilietinės visuomenės organizacijos²⁵.

4. APMĄSTYMO LAIKOTARPIS

Aukoms, tam, kad jos galėtų atsigauti ir priimti sprendimą, turėdamos visą būtiną informaciją, turi būti suteiktas apmąstymo laikas, per kurį (kol bus priimtas kompetentingos institucijos sprendimas) jos turi teisę į pagalbą ir yra apsaugotos nuo įpareigojimo išvykti iš šalies vykdymo.

Visos valstybės narės 6 straipsnį perkėlė į nacionalinę teisę, išskyrus Austriją ir Italiją. Tačiau šiose valstybėse narėse šis laikotarpis suteikiamas praktiškai arba nustatyta galimybė nedelsiant gauti leidimą gyventi, neatsižvelgiant į bendradarbiavimą su valdžios institucijomis²⁶. Dauguma valstybių narių įstatymų aiškiai draudžia vykdyti įpareigojimus išvykti iš šalies²⁷.

Apmąstymo laikotarpio principas ir tikslai lemia, kad jis negali priklausyti nuo to, ar auka ketina bendradarbiauti. Šią nuostatą dar labiau patvirtina Direktyvos 2011/36/ES 18 konstatuojamoji dalis, kuria remiantis bent jau apmąstymo laikotarpiu aukoms turi būti *be išlygų* teikiama pagalba ir parama, net ir toms, kurios gyvena neteisėtai. Tik baigus aukų nustatymo procesą ar pasibaigus apmąstymo laikotarpiui valstybės narės atleidžiamos nuo pareigos rūpintis aukomis, kurios „neturi teisės gauti leidimą gyventi toje valstybėje narėje arba negyvena toje valstybėje narėje teisėtai arba jei auka išvyko iš tos valstybės narės teritorijos“.

Direktyvoje nenurodyta nei apmąstymo laikotarpio pradžia (radus aukas ar jas oficialiai nustatčius), nei jo trukmė²⁸, tačiau ji įpareigoja valstybes nares tai nustatyti nacionalinės teisės aktuose. Praktiškai maždaug pusėje valstybių narių apmąstymo laikotarpis oficialiai suteikiamas tik po to, kai formaliai nustatoma aukos tapatybė²⁹. Trylika valstybių narių numato mažiausiai 30 dienų laikotarpį³⁰; kai kuriais atvejais, kai kalbama apie pažeidžiamus asmenis arba tam tikras asmenines aplinkybes, jis gali būti pratęstas, kitos iš karto renkasi ilgesnį laiką – 45³¹, 60³² arba 90 dienų³³. Nėra bendro ilgiausio laikotarpio – jis gali trukti nuo

²⁵ Bent 16 valstybių narių (Austrija, Čekija, Vokietija, Suomija, Kroatija, Vengrija, Italija, Lietuva, Liuksemburgas, Latvija, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Slovėnija, Slovakija) su nevyriausybinėmis organizacijomis (toliau – NVO) ir asociacijomis yra sudariusios sutartis, į kurias įtrauktos ir informacijos teikimo nuostatos. Daugumoje valstybių narių NVO dalyvavimo aukų nustatymo procese būdas skiriasi.

²⁶ Austrijoje Federalinė vidaus reikalų ministerija nustatė 30 dienų apmąstymo laikotarpį, tačiau tik ministro potvarkiu.

²⁷ Bulgarija to nėra numčiusi. Kai kuriose valstybėse narėse gali būti sudėtinga apsaugoti aukas nuo įpareigojimo išvykti, kol jos laukia valdžios institucijų sprendimo dėl leidimo gyventi.

²⁸ Reikėtų pažymėti, kad 2008 m. vasario 1 d. įsigaliojusios Europos Tarybos konvencijos dėl veiksmų prieš prekybą žmonėmis (CETS 197) 13 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad apmąstymo laikotarpis turėtų trukti bent 30 dienų. Kol kas konvencijos nėra ratifikavusios trys valstybės narės (Čekija, Kroatija, Estija). Estija ją pasirašė, bet neratifikavo.

²⁹ Bulgarija, Čekija, Suomija, Vokietija, Graikija, Ispanija, Kroatija, Vengrija, Latvija, Liuksemburgas, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovakija, Švedija.

³⁰ Bulgarija, Kipras, Čekija, Estija, Graikija, Suomija, Prancūzija, Vengrija, Lietuva, Latvija, Portugalija, Ispanija, Švedija.

³¹ Belgija.

³² Kroatija, Malta.

vieno mėnesio (nenumatant pratęsti šio laiko³⁴) iki kelių³⁵ arba gali būti netgi pratęstas atsižvelgiant į konkretų atvejį³⁶ ir į suteiktą gyventojų statusą³⁷.

Galiausiai, valstybės narės gali nuspręsti nutraukti apmąstymo laikotarpį, jeigu susijęs asmuo savo iniciatyva aktyviai ir savanoriškai atnaujiną ryšius su nusikaltimo vykdytojais arba jei tai atitinka viešosios tvarkos ar nacionalinio saugumo interesus (6 straipsnio 4 dalis). Dauguma valstybių narių šią nuostatą perkėlė į nacionalinę teisę³⁸. Kai kuriais atvejais³⁹ pagrindų nutraukti šį laikotarpį yra daugiau nei kriterijų direktyvoje ir jų taikymo sritis gali būti itin plati.

5. PRIEŽIŪRA PRIEŠ IŠDUODANT LEIDIMĄ GYVENTI

7 straipsnis reglamentuoja aukų priežiūrą apmąstymo laikotarpiu, kol kompetentinga institucija priims sprendimą. Toliau detaliau aprašomas straipsnio turinys, kuris aiškinamas kartu su Direktyva 2011/36/ES.

Pirma, Direktyvoje 2011/36/ES pabrėžta, kad apmąstymo laikotarpiu parama ir pagalba turi būti suteikta be išlygų visoms aukoms, neatsižvelgiant į jų, kaip gyventojų, statusą. Tačiau pasibaigus šiam laikotarpiui arba aukų nustatymo procesui, Direktyva 2011/36/ES taikoma „nepažeidžiant Direktyvos 2004/81/EB arba panašių nacionalinių taisyklių“ (11 straipsnio 3 dalis). Todėl jei auka neturi teisės gauti leidimą gyventi toje valstybėje narėje arba neturi joje teisėtą gyvenamosios vietos, arba iš jos išvyko, ši valstybė narė neprivalo toliau teikti pagalbos ir paramos pagal Direktyvą 2011/36/ES (18 konstatuojamoji dalis).

Antra, kalbant apie aukoms suteikiamos paramos, pagalbos ir apsaugos turinį, Direktyvos 2011/36/ES 11–16 straipsniais sustiprinama tai, kas numatyta Direktyva 2004/81/EB.

5.1. *Pragyvenimą užtikrinantis gyvenimo lygis*

Prieš išduodamos leidimą gyventi, valstybės narės aukoms, neturinčioms pakankamai lėšų, privalo užtikrinti pragyvenimą užtikrinantį gyvenimo lygį, taip pat teisę į būtinąją medicinos pagalbą ir atsižvelgti į specialius pažeidžiamiausių asmenų poreikius, įskaitant, kai tinkama, psichologo pagalbą.

Praktiškai daugumoje valstybių narių suteikiamas būstas, dažniausiai specialiose įstaigose⁴⁰. Vis dėlto, neaišku, ar Vengrijoje taikomas reikalavimas aukai pateikti pažymą, išduotą nacionalinės valdžios institucijos, gavusios iš jos tokį prašymą, jau savaime reiškia tam tikrą aukos bendradarbiavimą prieš tai, kai jai bus suteikta pagalba ir būstas, be to Bulgarijoje ir

³³ Liuksemburgas, Nyderlandai, Lenkija, Rumunija, Slovėnija, Slovakija ir Vokietija (trys mėnesiai).

³⁴ Pvz., Čekija, Prancūzija, Vengrija, Latvija.

³⁵ Pvz., Graikijoje įprasta duoti tris mėnesius ir šį laikotarpį pratęsti dar du mėnesius, dažniausiai dėl vaikų.

³⁶ Pvz., Austrija, Kipras, Švedija.

³⁷ Kai kuriose valstybėse narėse vaikams sudaromos palankesnės sąlygos, kai kalbama apie apmąstymo laikotarpio trukmę, jo pratęsimą arba jo metu suteikiamą statusą. Žr. toliau 8 skyrių.

³⁸ Belgija, Kipras, Čekija, Vokietija, Estija, Graikija, Ispanija, Suomija, Prancūzija, Kroatija, Vengrija, Lietuva, Liuksemburgas, Latvija, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Rumunija, Švedija, Slovėnija, Slovakija.

³⁹ Pvz., Suomija, Nyderlandai, Slovėnija.

⁴⁰ Austrija, Bulgarija, Belgija, Kipras, Čekija, Vokietija, Estija, Graikija, Ispanija, Suomija, Kroatija, Vengrija, Italija, Lietuva, Latvija, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Švedija, Slovakija.

Rumunijoje nustatyta, kad laikino apgyvendinimo įstaigose galima gyventi 10 dienų (šis terminas gali būti pratęstas, jei aukos arba teisminės institucijos to prašo), t. y. trumpiau nei trunka apmąstymo laikotarpis.

Panašu, kad visos valstybės narės suteikia medicininį gydymą (dažnai tai yra daugiau nei būtinoji medicininė pagalba⁴¹, numatyta 7 straipsnio 1 dalyje). Iš esmės valstybės narės atsižvelgia į ypatingus pažeidžiamiausių asmenų poreikius, įskaitant psichologo pagalbą ir konsultavimą, nors kai kuriose jų⁴² šis reikalavimas nebuvo aiškiai perkeltas į nacionalinę teisę.

Dauguma valstybių narių visoms aukoms arba pažeidžiamosioms iš jų taip pat teikia tam tikrą finansinę paramą⁴³.

5.2. Saugumo ir apsaugos poreikiai

Siekiant užtikrinti aukų saugumą ir veiksmingą bendradarbiavimą su valdžios institucijomis (7 straipsnio 2 dalis), itin svarbu atlikti tinkamą rizikos ir poreikių vertinimą. Dauguma valstybių narių priėmė aiškius saugumo ir apsaugos poreikius reglamentuojančius teisės aktus, protokolus ar gaires⁴⁴ ir (arba) praktiškai atlieka rizikos ir poreikių vertinimą⁴⁵.

Reikalavimas atlikti individualų aukos vertinimą, atsižvelgiant į asmenines aplinkybes ir riziką, kaip numatyta Direktyvoje 2011/36/ES (12 straipsnio 3 ir 4 dalys), dar labiau stiprina aukų apsaugą.

5.3. Vertimo raštu ir žodžiu paslaugos ir nemokama teisinė pagalba

7 straipsnio 3 dalis valstybės nars įpareigoja teikti vertimo raštu ir žodžiu paslaugas susijusiems trečiųjų šalių piliečiams, bet tik tam tikrais atvejais. Neaišku, ar Čekijoje vertimo žodžiu paslaugos teikiamos nemokamai ir ar jos taip pat teikiamos prieš baudžiamąjį procesą. Bulgarijoje įstatymas lyg ir užtikrina vertimo žodžiu ir raštu paslaugas, tačiau tik tol, kol vyksta baudžiamasis procesas.

Apskritai, dauguma valstybių narių numato teikti vertimo raštu ar žodžiu paslaugas, tačiau praktiškai tai įgyvendina labai skirtingai, o aukoms gali būti sudėtinga pasinaudoti šiomis paslaugomis, visų pirma tada, kai baudžiamasis procesas nevyksta.

⁴¹ Austrija, Belgija, Kipras, Čekija, Graikija, Ispanija, Suomija, Kroatija, Lietuva, Nyderlandai, Portugalija, Rumunija, Švedija, Slovakija.

⁴² Belgija, Bulgarija, Čekija, Graikija, Prancūzija, Nyderlandai, Vengrija, Lietuva, Liuksemburgas, Latvija, Lenkija, Slovėnija.

⁴³ Pvz., Austrija, Belgija, Kipras, Čekija, Vokietija, Suomija, Graikija, Kroatija, Vengrija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Rumunija, Slovėnija, Slovakija, Švedija. Italijos teisės aktuose tokios nuostatos nėra, tačiau praktiškai ji gali būti taikoma. Lenkijoje aukos, kurių statusas yra formaliai nustatytas ir kurioms leista likti šalyje tol, kol nesibaigs apmąstymo laikotarpis, gali kreiptis dėl socialinių išmokų.

⁴⁴ Austrija, Belgija, Bulgarija, Graikija, Ispanija, Suomija, Prancūzija, Kroatija, Latvija, Malta, Portugalija, Slovakija.

⁴⁵ Austrija, Belgija, Kipras, Estija, Ispanija, Suomija, Graikija, Latvija, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai ir Švedija rizikos vertinimą jau atlieka arba ketina to imtis. Čekija, Estija, Ispanija, Suomija, Graikija, Liuksemburgas, Latvija, Malta, Nyderlandai ir Slovakija poreikių vertinimą jau atlieka arba ketina to imtis.

Neprivaloma 7 straipsnio 4 dalies nuostata dėl nemokamos teisinės pagalbos buvo perkelta į daugumos valstybių narių nacionalinę teisę⁴⁶. Direktyvos 2011/36/ES 12 straipsniu šis reikalavimas sugriežtintas, numatant nemokamas teisinės konsultacijos ir teisinio atstovavimo paslaugas, jei auka neturi pakankamai finansinių lėšų.

6. LEIDIMO GYVENTI IŠDAVIMAS, ATISISAKYMAS JĮ ATNAUJINTI IR PANAIKINIMAS

Prieš išduodama leidimą gyventi valstybė narė turi apsvarstyti galimybę pratęsti trečiosios šalies piliečio buvimą valstybės teritorijoje, kol vyksta tyrimai ar teismo procesai, taip pat išnagrinėti, ar jis ketina bendradarbiauti su kompetentingomis valdžios institucijomis ir ar nutraukė visus ryšius su įtariamais nusikaltimo vykdytojais. Šios sąlygos taikomos nepažeidžiant viešosios tvarkos ir nacionalinio saugumo interesų⁴⁷.

Keliose valstybėse narėse⁴⁸, prieš išduodant aukai leidimą gyventi, turi būti pradėtas teismo procesas prieš įtariamą nusikaltėlį. Bendradarbiavimas su valdžios institucijomis taip pat aiškinamas skirtingai, pradedant pareiga teikti informaciją ir baigiant oficialiais skundais ar parodymais teisme. Tačiau aukų apsauga dar labiau sustiprinama Direktyvos 2011/36/ES 12 straipsniu, kuriame nustatytos aiškos priemonės, kuriomis padedama asmenims, dalyvaujantiems baudžiamajame tyrime ir baudžiamajame procese, neskaitant garantijų, nustatytų Direktyva 2012/29/ES dėl nusikaltimų aukų teisių.

Kai kuriose valstybėse narėse nėra reikalavimo, kad leidimai gyventi gali būti išduodami tik jei bendradarbiaujama⁴⁹, arba numato šio reikalavimo taikymo išimtis, atsižvelgiant į aukos asmenines aplinkybes⁵⁰. Kitose šalyse⁵¹, priešingai, nustatyta papildomų direktyvoje

⁴⁶ Belgija, Bulgarija, Čekija, Vokietija, Graikija, Ispanija, Suomija, Prancūzija, Kroatija, Lietuva, Liuksemburgas, Latvija, Malta, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Švedija ir Slovėnija aiškiai perkėlė šį straipsnį į nacionalinę teisę ir numatė, kad reikalavimas taikomas tiek prieš leidimo gyventi išdavimą, tiek po jo. Kitais atvejais įtvirtintos konkrečios teisinės nuostatos dėl teisinių konsultacijų teikimo jau gavus leidimą gyventi, bet ne anksčiau (Vengrija), nors praktiškai jos gali būti suteiktos (Estija). Kipre ir Latvijoje nemokama teisinė pagalba suteikiama, kai tik asmuo oficialiai pripažįstamas auka.

⁴⁷ Austrija, Belgija, Kipras, Vokietija, Estija, Suomija, Prancūzija, Liuksemburgas, Malta, Švedija ir Slovėnija aiškiai numato galimybę atmesti prašymą, jei yra minėta priežastis. Kitose valstybėse tai yra bendras principas, taikomas išduodant leidimus gyventi.

⁴⁸ Austrija, Kipras, Estija, Prancūzija, Slovakija. Neaišku, ar taip yra ir Vengrijoje.

⁴⁹ Austrija, Ispanija, Suomija, Kroatija, Italija, Portugalija. Suomijoje minėti leidimai gyventi išduodami nuolat, suteikiant teisę susijungti visai šeimai. Vengrijoje auka turi sutikti dalyvauti pagalbos ir apsaugos programoje.

⁵⁰ Belgija, Graikija, Prancūzija, Liuksemburgas, Vengrija, Nyderlandai ir Švedija. Belgija ir Graikija nepilnamečiams suteikia besąlygiškus leidimus. Vengrijoje šie leidimai išduodami asmenims be pilietybės, o Švedijoje – užsieniečiams (įskaitant prekybos žmonėmis aukas), jei šie, grąžinti į kilmės šalį pagal prieglobsčio suteikimo tvarką, galėtų patirti traumų ar socialinę atskirtį. Prancūzija aukoms leidimus laikinai gyventi šalyje tik retais atvejais išduoda „dėl priežasčių, susijusių su privačiu ar šeimyniniu gyvenimu“, palikdama šią teisę prefektūrų administracijoms. Kitose šalyse, pvz., Vokietijoje, pagal bendrąsias taisykles dėl apsigyvenimo sąlygų leidimus gyventi leidžiama išduoti dėl humanitarinių priežasčių, kurios tam tikromis sąlygomis galėtų tikti prekybos žmonėmis aukoms. Be to, reikėtų žinoti, kad pagal Europos Tarybos konvenciją Nr. 197 „šios Konvencijos Šalys išduoda aukoms pratęsimą leidimą gyventi susidarius vienai iš šių padėčių arba joms abiem: a) kompetentinga institucija mano, kad jų buvimas yra būtinas dėl asmeninių aplinkybių; b) kompetentinga institucija mano, kad jų buvimas būtinas dėl bendradarbiavimo su kompetentingomis institucijomis atliekant tyrimą ar baudžiamosios bylos“ (14 straipsnio 1 dalis). Žr. toliau 28 išnašą.

nenurodytų sąlygų, susijusių su leidimo gyventi išdavimu, pvz., būtina pateikti apgyvendinimo ar mokesčio sumokėjimo įrodymą. Papildomi reikalavimai, kuriais valdžios institucijoms būtų suteikta didelė laisvė, ypač tais atvejais, kai neleidžiamos jokios išimtys, gali nepagrįstai apsunkinti teisę gauti leidimą, todėl keltų abejonių, ar direktyva yra tinkamai įgyvendinama.

Direktyvoje nustatyta, kad mažiausia leidimo galiojimo trukmė yra šeši mėnesiai. Šio reikalavimo nesilaikoma Bulgarijos, Estijos, Kroatijos, Vengrijos ir Nyderlandų teisės aktuose⁵². Trys valstybės narės⁵³ tiesiogiai įstatymu suteikia leidimą vieniems metams, kitose⁵⁴ jis nustatomas kiekvienu atveju individualiai, atsižvelgiant į proceso trukmę ar asmenines aplinkybes.

8 straipsniu valstybėms narėms leidžiama atnaujinti leidimo galiojimą, jeigu ir toliau taikomos 8 straipsnio 2 dalimi nustatytos sąlygos. Tačiau minėta galimybė atnaujinti leidimo galiojimą nėra aiškiai nustatyta Lenkijos įstatymuose, o Lietuvoje ši nuostata nėra privaloma. Gavus šį leidimą, kai kuriose valstybėse narėse tam tikromis sąlygomis įmanoma gyventi nuolat⁵⁵.

Galiausiai 14 straipsnyje nustatyta, kad leidimas gyventi šalyje gali būti panaikintas bet kuriuo metu, jei nebevykdomos jo išdavimo sąlygos. Mažuma valstybių narių⁵⁶ nustatė įvairesnius leidimo panaikinimo pagrindus, pvz., dėl visuomenės sveikatos, ir jie dažnai taikomi visiems leidimams gyventi. Kai kuriais atvejais jų taikymo sritis platesnė nei direktyvos.

7. PRIEŽIŪRA PO LEIDIMO GYVENTI IŠDAVIMO

Pagal 9 straipsnį, išdavus leidimą gyventi, aukoms, kurios neturi pakankami lėšų, privalo būti užtikrinta bent tokia pati priežiūra, kaip nustatyta 7 straipsniu.

Be to, kol galioja leidimas gyventi, aukoms turėtų būti suteikta teisė patekti į darbo rinką, gauti profesinį mokymą ir išsilavinimą pagal taisykles, nustatytas nacionalinės teisės aktais (11 str.).

⁵¹ Pvz., Bulgarija, Čekija. Kai kuriose šalyse reikalaujama įrodyti asmens tapatybę, kad būtų galima išduoti leidimą gyventi, bet numato ir išimtis (pvz., Belgija, Bulgarija, Graikija, Ispanija, Lietuva, Nyderlandai, Lenkija).

⁵² Vengrijoje leidimas galioja *ne ilgiau* kaip šeši mėnesiai, o Nyderlanduose – iki vienerių metų.

⁵³ Austrija, Graikija, Portugalija. Iš esmės vieneri metai tiek Nyderlanduose, tiek Prancūzijoje, kur įstatymu nustatyta 6 mėnesių trukmė pratęsta aplinkraščiu.

⁵⁴ Pvz., Kipras, Vokietija, Nyderlandai.

⁵⁵ Austrija, Belgija, Čekija, Vokietija, Ispanija, Suomija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija. Aukos neribotos trukmės leidimo gyventi gali prašyti po vienerių (Lenkija), trejų (Austrija) arba ketverių (Suomija) gyvenimo šalyje metų. Belgijoje aukos gali prašyti išduoti leidimą nuolat gyventi, jeigu teismas priėmė apkaltinamąjį nuosprendį arba kompetentinga teisminė institucija priėmė atitinkamą sprendimą. Tokia pati nuostata galioja Nyderlanduose, neskaitant galimybės prašyti išduoti leidimą nuolat gyventi, jeigu teisminė byla nagrinėjama ilgiau nei trejus metus, jeigu aukai, grįžusiai į kilmės šalį, kiltų pavojus arba tai galėtų pakenkti šeimos vienovei ir pan. Čekijoje dėl nuolatinio gyvenimo šalyje galima kreiptis pasibaigus teismo procesui.

⁵⁶ Bulgarija, Suomija, Kroatija, Vengrija, Lietuva, Lenkija, Švedija, Slovėnija.

Teisė patekti į darbo rinką, gauti profesinį mokymą ir išsilavinimą, atrodo, yra numatyta didžiojoje daugumoje valstybių narių, nors kai kuriais atvejais patekti į darbo rinką gali būti sudėtinga⁵⁷.

12 straipsniu aukoms suteikiama teisė dalyvauti programose, kurių tikslas – kad auka vėl gyventų normalų socialinį gyvenimą, įskaitant, pvz., profesinės kvalifikacijos tobulinimą. Aukoms skirtų tikslinių programų, kurias įgyvendina valstybės narės⁵⁸, dalyviai paprastai jas vertina teigiamai. Kroatijoje tam, kad būtų išduotas ir atnaujintas leidimas gyventi, būtina dalyvauti prekybos žmonėmis aukų apsaugos ir pagalbos programoje.

8. VAIKAI

Valstybės narės, taikydamos direktyvą vaikams, privalo atsižvelgti į jų svarbiausius interesus, užtikrinti, kad procedūros būtų tinkamos ir suteikti jiems teisę naudotis švietimo sistema tokiais pačiomis sąlygomis kaip piliečiams, tačiau jos gali numatyti, kad tokios galimybės gali būti tik valstybinėje švietimo sistemoje (10 str.). Visos valstybės narės suteikia teisę gauti išsilavinimą.

Kai kurios valstybės narės priėmė specialias nuostatas dėl svarbiausių vaiko interesų principo⁵⁹, kitų nuomone, tai jau įtvirtinta nacionalinėje teisėje, be kita ko, ratifikuota JT Vaiko teisių konvencija, tad papildomos teisėkūros priemonės nereikalingos. Tačiau pasirinkus pastarąją galimybę ne visada gali būti pakankamai aiški Konvencijos taikymo sritis, atsižvelgiant į konkrečias direktyvos nuostatas⁶⁰. Bet kuriuo atveju visos valstybės narės privalo laikytis svarbiausių vaiko interesų principo, kai įgyvendinama ES teisė⁶¹.

10 straipsnio c dalis skirta nelydimiems vaikams ir įpareigoja valstybes nares užtikrinti teisinį atstovavimą pagal nacionalinės teisės aktus, taip pat nustatyti nelydimų vaikų tapatybę, pilietybę ir faktą, kad jie yra nelydimi, ir kuo greičiau rasti jų šeimas. Ne visos valstybės narės šiuos reikalavimus aiškiai perkėlė į nacionalinę teisę⁶². 2012 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė laikotarpio vidurio ataskaitą, kurioje nagrinėjamas 2010–2014 m. veiksmų plano dėl nelydimų nepilnamečių⁶³ įgyvendinimas ir patvirtinama, kad vaikų interesai yra viršesni už jų migracijos statusą, o tam pritarta 2013 m. rugsėjo mėn. Europos Parlamento rezoliucijoje⁶⁴.

Tarp susirūpinimą keliančių klausimų, susijusių su praktiniu 10 straipsnio taikymu, paminėtas tinkamas tapatybės nustatymas, atitinkamų procedūrų patvirtinimas, atsižvelgiant į

⁵⁷ Pvz., Maltoje patekti į darbo rinką būtų galima tik įvykdžius formalią sąlygą, t. y. gavus kompetentingos institucijos patvirtinimą. Slovakijoje šiuo atveju taikomos skirtingos sąlygos nei piliečiams, o Liuksemburge tai leidžiama tik jei darbas yra apmokamas.

⁵⁸ Pvz., Austrija, Čekija, Ispanija, Suomija, Kroatija, Italija, Latvija, Nyderlandai, Lenkija ir Slovakija.

⁵⁹ Belgija, Kipras, Estija, Ispanija, Suomija, Malta, Portugalija, Rumunija, Švedija.

⁶⁰ Taip pat žr. JT Vaiko teisių komiteto bendrąją pastabą Nr. 5 (2003 m.).

⁶¹ ES pagrindinių teisių chartijos 24 straipsnis.

⁶² Bulgarijos, Prancūzijos, Liuksemburgo ir Maltos teisės aktuose nėra aiškiai nustatytas reikalavimas dėl vaikų tapatybės, pilietybės ir fakto, kad jie yra nelydimi, nustatymo ir (arba) kuo greitesnio jų šeimos radimo. Suomijos ir Lenkijos teisės aktuose kai kuriais atvejais tik paminimi nelydimi nepilnamečiai, prašantys tarptautinės apsaugos. Teisinis atstovavimas nėra aiškiai nustatytas Bulgarijoje.

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//EN>.

svarbiausius vaiko, visų pirma nelydimo, interesus, ir vaikų bėgimas iš priežiūros įstaigų arba slapstymasis. Kita vertus, įdiegta geroji specialių procedūrų, kuriomis siekiama apsaugoti baudžiamajame procese dalyvaujančius vaikus, taikymo praktika (pvz., Suomija, Italija).

Kai kurios valstybės narės vaikams taiko palankesnes sąlygas, pvz., suteikia ilgesnį apmąstymo laikotarpį⁶⁵, besąlygiškus leidimus gyventi⁶⁶ ar specialias apgyvendinimo vietas⁶⁷.

Galiausiai Direktyvos 2011/36/ES 13–16 straipsniai konkrečiai skirti prekybos žmonėmis aukomis tapusiems vaikams, kuriems reikalinga pagalba, parama ir apsauga. Jų įgyvendinimas turės teigiamo poveikio vaikų iš trečiųjų šalių padėčiai ir veiksmingam Direktyvos 2004/81/EB taikymui jų atžvilgiu.

9. IŠVADOS

Nepaisant pastaraisiais metais padarytos tam tikros pažangos, vis dar būtina gerinti informacijos apie šios direktyvos taikymą pateikimą. Tačiau jau yra duomenų, rodančių, kad nepakankamai naudojamosi galimybe trečiųjų šalių piliečiams išduoti leidimus gyventi už bendradarbiavimą su valdžios institucijomis. Leidimas laikinai gyventi šalyje, galiojantis tik tol, kol vyksta tyrimas ar baudžiamasis procesas, negali būti laikomas pakankamai tvirta paskata pažeidžiamiesiems asmenims, kuriems reikia laiko atsigauti nuo traumų prieš nusprendžiant, ar pradėti oficialiai bendradarbiauti su teisėsaugos ir teisminėmis institucijomis. Kai kurios valstybės narės jau išduoda besąlygiškus leidimus gyventi visoms aukoms arba kai kurioms jų, atsižvelgdamos į jų asmenines aplinkybes ar pažeidžiamumą. Tačiau daugeliu atvejų tai yra leidimų išdavimo, kai asmenys bendradarbiauja, tvarkos išimtys, tad aukos nežino, ar gaus leidimą. Be to, nežinoma, kaip dažnai jie išduodami ir kuo remiantis vertinamas pažeidžiamumas ir asmeninės aplinkybės. Mažiau griežti bendradarbiavimo kriterijai ir kitos palankesnės sąlygos, kaip antai leidimo galiojimo trukmės atsiejimas nuo teismo proceso trukmės arba trumpiausio laikotarpio pailginimas, taip pat galėtų padėti aukoms atsigauti ir taip paskatintų jas bendradarbiauti.

Tam tikros Direktyvos 2004/81/EB nuostatos yra glaudžiai susijusios su Direktyvos 2011/36/ES taikymu ir ES strategijos, kuria siekiama panaikinti prekybą žmonėmis, įgyvendinimu, todėl šios nuostatos taps veiksmingesnės. Atsižvelgiant į šiuos teisės aktus, jau keičiami arba netrukus bus keičiami nacionalinės teisės aktai. Todėl Komisija galės visiškai įvertinti taikymo gairių parengimo ar dalinio Direktyvos 2004/81/EB pakeitimo būtinybę ir naudą tik po Direktyvos 2011/36/ES perkėlimo į nacionalinę teisę analizės, kurią tikimasi atlikti 2015 m. Komisija apsvaistys galimybę išnagrinėti būdus, kaip sustiprinti ES teisės aktus dėl prekybos žmonėmis, įskaitant nuostatas, reglamentuojančias leidimų gyventi šalyje išdavimą aukoms, kurios yra trečiųjų šalių piliečiai.

Šiuo metu Komisija ketina surengti dvišales diskusijas su valstybėmis narėmis, kad Direktyva 2004/81/EB būtų įgyvendinama visapusiškai ir tinkamai. Vykdam šią veiklą taip pat bus įgyvendinami 2013 m. spalio mėn. įkurtos Viduržemio jūros regiono specialios paskirties

⁶⁵ Belgija, Bulgarija, Kipras, Graikija, Ispanija, Suomija, Kroatija, Lenkija, Portugalija, Švedija.

⁶⁶ Pvz., Belgija, Graikija. Lenkijoje 15 m. neturintis nepilnametis gali būti atleistas nuo pareigos bendradarbiauti. Prancūzijoje nepilnamečiams netaikomos grąžinimo procedūros (specialios procedūros taikomos vyresniems nei 16 m. amžiaus nepilnamečiams ir tiems, kurie siekia įsidarbinti). Taip pat žr. 50 išnašą dėl valstybių narių, suteikiančių iš esmės besąlygiškus leidimus gyventi.

⁶⁷ Pvz., Belgija, Bulgarija, Ispanija, Graikija, Kroatija, Italija, Nyderlandai, Rumunija.

darbo grupės nustatyti veiksmai, siekiant neleisti žūti migrantams jūroje, be kita ko, stiprinant kovą su prekyba migrantais ir neteisėtu jų gabenimu.

Be teisės aktų, didelio poveikio veiksmingam direktyvos taikymui turi tokios praktinės priemonės, kaip individuali visoms aukoms kylančios rizikos analizė prieš pradedant bendradarbiauti ir jau bendradarbiaujant, arba apmąstymo laikotarpio suteikimo laiku ir leidimų gyventi išdavimo procedūrų tobulinimas. Komisija gali palengvinti tolesnį dalijimąsi informacija ir gerąja praktika, pasitelkdama esamas struktūras ir įtraukdama valstybes nares, pilietinę visuomenę, ES agentūras ir tarptautines organizacijas, kad būtų veiksmingiau kovoje su prekyba žmonėmis.