



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 17. 10. 2014
COM(2014) 635 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

o uplatňovaní smernice 2004/81/ES o povoleniach na trvalý pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťami nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi

{SWD(2014) 318 final}

1. ÚVOD

Podstatou boja proti obchodovaniu s ľuďmi je prevencia tejto trestnej činnosti a boj proti nej, ako aj poskytovanie ochrany a pomoci jej obetiam. S úmyslom prispieť k realizácii týchto cieľov a posilniť boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu Rada prijala smernicu 2004/81/ES, ktorá upravuje udeľovanie povolení na prechodný pobyt štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa stali obeťami obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo a ktorí spolupracovali s orgánmi pre vyšetrowanie a stíhanie údajných páchatel'ov¹.

V priebehu desiatich rokov od prijatia tejto smernice sa v rámci politiky EÚ v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi prijali dôležité opatrenia. V tomto oznámení sa bilancuje dosiahnutý pokrok a poskytuje sa aktualizovaný prehľad hlavných právnych a praktických otázok týkajúcich sa uplatňovania smernice 2004/81/ES².

Dňa 5. apríla 2011 bola prijatá smernica 2011/36/EÚ o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania³. Zatiaľ čo smernica 2004/81/ES stanovuje osobitné pravidlá týkajúce sa povolení na pobyt a zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí spolupracujú s orgánmi, smernica 2011/36/EÚ sa ako horizontálny rámec vzťahuje tak na občanov EÚ, ako aj občanov krajín mimo EÚ. Smernica 2011/36/EÚ posilňuje niektoré ustanovenia obsiahnuté v smernici 2004/81/ES, pričom zavádza aj silnejší rámec na poskytovanie ochrany a pomoci deťom. Oba texty sa preto musia vykladať spoločne⁴. Komisia okrem toho v roku 2012 predložila stratégiu EÚ zameranú na odstránenie obchodovania s ľuďmi na roky 2012 – 2016⁵; priebežná správa o tejto stratégii sa predkladá spoločne s týmto oznámením.

V prvej správe o vykonávaní smernice 2004/81/ES z roku 2010⁶ Komisia uviedla aj niektoré prebiehajúce iniciatívy prispievajúce k posilneniu práv obetí obchodovania s ľuďmi, ktoré boli medzičasom ukončené. Medzi ne patrí prijatie smernice o právach, podpore a ochrane obetí trestnej činnosti v roku 2012⁷ a dokončenie spoločného európskeho azylového systému v júni 2013, ako aj stanovenie spoločných noriem a zabezpečenie užšej spolupráce s cieľom zaistiť spravodlivé zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl⁸.

Jedným z problémov zdôraznených v správe Komisie z roku 2010 bola obmedzená dostupnosť porovnateľných údajov. Odvtedy boli uverejnené dva nové pracovné dokumenty

¹ Ú. v. EÚ L 261, 6. 8. 2004.

² Podobne ako predchádzajúca správa, aj toto oznámenie vychádza zo štúdie uskutočnenej pre Komisiu. Všetky členské štáty, ktoré sú viazané smernicou, dostali príležitosť preskúmať príslušné faktické informácie obsiahnuté v tejto správe. Uvedená smernica sa nevzťahuje na IE, DK a UK. V tejto správe sa pod pojmom „členské štáty“ rozumejú členské štáty viazané smernicou.

³ Ú. v. EÚ L 101, 15.4.2011.

⁴ V tejto správe sa neanalyzujú ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa vykonáva smernica 2011/36/EÚ, ale upozorňuje sa v nej na najdôležitejšie prípady, v ktorých má smernica 2011/36/EÚ vplyv na uplatňovanie smernice.

2004/81/ES. Komisia predloží správu o transpozícii smernice 2011/36/EÚ v roku 2015.

⁵ KOM(2012) 286.

⁶ KOM(2010) 493.

⁷ Ú. v. EÚ L 315, 14.11.2012.

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

Eurostatu o obchodovaní s ľuďmi⁹. Európska migračná sieť okrem toho od roku 2010 uverejnila osem *ad hoc* otázok týkajúcich sa obchodovania s ľuďmi a tiež cielenú štúdiu pod názvom „*Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*“ (Identifikácia obetí obchodovania s ľuďmi v rámci medzinárodnej ochrany a postupov pre nútený návrat)¹⁰.

Z najnovších dostupných údajov vyplýva, že v roku 2013 bolo v rámci EÚ udelených 856 nových povolení na pobyt, pričom v roku 2012 ich bolo 1 124 a v roku 2011 ich počet dosiahol úroveň 1 194¹¹. Podľa najnovšieho pracovného dokumentu Eurostatu o obchodovaní s ľuďmi sa v 23 členských štátoch, ktoré boli schopné poskytnúť údaje, pohyboval v roku 2012 počet ľudí, ktorí nie sú občanmi EÚ a o ktorých sa zistilo/predpokladalo, že sú obeťami obchodovania s ľuďmi, na úrovni 2 171, pričom v roku 2011 to bolo 2 002 ľudí. Údaje za roky 2011 a 2012 o počte obetí, ktorým bol poskytnutý čas na premyslenie, poskytlo 19 členských štátov. Išlo o 1 110 obetí v roku 2012 a 1 011 obetí v roku 2011.

2. VYMEDZENIE POJMOV A ROZSAH PÔSOBNOSTI

Po nadobudnutí účinnosti smernice 2011/36/EÚ je vymedzenie pojmu „nezákonné obchodovanie s ľuďmi“, ktoré je relevantné z hľadiska uplatňovania smernice 2004/81/ES, obsiahnuté v článku 2 smernice 2011/36/EÚ.

Všetky členské štáty musia uplatňovať smernicu 2004/81/ES na všetkých dotknutých štátnych príslušníkoch tretích krajín, a to aj v prípade, že títo vstúpili na ich územie nelegálne.

Podľa článku 3 ods. 2 sa členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať smernicu aj na tých štátnych príslušníkoch tretích krajín, ktorí boli predmetom pašovania, t. j. napomáhania neoprávneného vstupu, tranzitu a pobytu, ako sa vymedzuje v smernici 2002/90/ES. Túto možnosť využilo desať členských štátov¹².

Článok 3 ods. 3 umožňuje členským štátom zahrnúť do rozsahu pôsobnosti smernice aj deti. To urobili všetky členské štáty s výnimkou SK, pričom v LT sú deti zahrnuté za osobitných podmienok.

⁹ Prvý pracovný dokument Eurostatu bol uverejnený v roku 2013 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Druhý sa uverejňuje v tom istom čase ako toto oznámenie.

¹⁰ Všetky *ad hoc* otázky, ako aj uvedená štúdia, ktorá bola uverejnená v roku 2013, sú dostupné na stránke: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

¹¹ Zdroj: databáza Eurostatu (migr_resoth), posledná aktualizácia 26. septembra 2014. Údaje za AT ešte nie sú k dispozícii.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. V BE sú zahrnuté len osoby, na ktoré sa vzťahujú „závažné druhy pašovania“, ako sú vymedzené vo vnútroštátnom práve, zatiaľ čo v EL musí pašovanie vykonávať zločinecká skupina.

3. IDENTIFIKÁCIA OBETÍ A POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ

Z hľadiska účinného uplatňovania smernice má zásadný význam včasná identifikácia obetí, ktorá umožňuje, aby obeť boli okamžite informované o svojich právach, mohli sa zotaviť a mali čas premýšľať predtým, ako sa rozhodnú, či budú spolupracovať s orgánmi.

Podľa článku 5 musia byť obetiam poskytnuté potrebné informácie o možnostiach poskytovaných na základe smernice, „keď príslušné orgány členského štátu dospejú k záveru, že štátny príslušník tretej krajiny môže podliehať pôsobnosti tejto smernice“. Povinnosť poskytovať informácie je teraz stanovená aj v článku 11 ods. 6 smernice 2011/36/EÚ, v ktorom sa výslovne odkazuje na smernicu 2004/81/ES.

Výklad, pokiaľ ide o moment, od ktorého sú orgány povinné poskytovať informácie, je jasnejší aj vďaka článku 11 ods. 2 smernice 2011/36/EÚ, podľa ktorého členské štáty musia obetiam poskytnúť pomoc a podporu „bezodkladne po tom, ako príslušné orgány získajú odôvodnenú indíciu“, že táto osoba mohla byť obeťou.

Desať členských štátov stanovilo okamih, keď musia byť poskytnuté informácie, v právnych predpisoch¹³. Z právnych predpisov niektorých členských štátov¹⁴ nie je jasné, či sa informácie poskytujú aj predpokladaným obetiam, alebo až pri úradnej identifikácii, či pri začatí trestného konania. Niektoré členské štáty¹⁵ však stanovili v právnych predpisoch ďalšie podmienky, ako je napríklad získanie užitočných informácií o údajnom trestnom čine od obeť, alebo výslovne uvádzajú, že informácie sa poskytujú štátnym príslušníkom tretích krajín, „ktorí spolupracujú s orgánmi“, čo by mohlo vyvolať obavy v súvislosti so správnym vykonávaním smernice.

Právne predpisy v RO nešpecifikujú, ktorý orgán by mal informácie poskytnúť, a ani ich obsah a formát. V AT sa informácie podľa všetkého v praxi poskytujú, článok 5 však nebol transponovaný do vnútroštátnych právnych predpisov výslovne, ale iba prostredníctvom všeobecných pravidiel správneho práva. V právnych predpisoch HR a PL nie je jasne stanovená požiadavka, aby sa informácie týkali všetkých možností poskytovaných na základe smernice.

Pomerne nízky počet povolení na pobyt poukazuje na to, že je potrebné ďalej zlepšiť identifikáciu obetí obchodovania s ľuďmi, ako sa uvádza v stratégii EÚ zameranej na odstránenie obchodovania s ľuďmi. K dnešnému dňu zriadilo vnútroštátne alebo regionálne mechanizmy účinnej spolupráce pri pomoci obetiam obchodovania s ľuďmi¹⁶ minimálne 15 členských štátov. Okrem toho sa v článku 11 smernice 2011/36/EÚ ukladá členským štátom povinnosť „prijať opatrenia potrebné na zavedenie vhodných mechanizmov, ktorých cieľom je včasná identifikácia obetí a poskytnutie pomoci a podpory týmto obetiam“¹⁷.

Iba niekoľko členských štátov stanovilo vo svojich právnych predpisoch formát, v akom majú byť informácie poskytnuté¹⁸. V praxi väčšina krajín poskytuje informácie v ústnej aj písomnej

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

¹⁴ Napr. 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 V septembri 2013 Komisia prijala „Usmernenia pre identifikáciu obetí obchodovania s ľuďmi“, ktoré poskytujú praktickú pomoc konzulárnym službám a pohraničnej strážii. Pozri http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims.

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

forme¹⁹. Niektoré²⁰ členské štáty vo svojich právnych predpisoch stanovili, že informácie sa musia poskytovať v jazyku, ktorému daná osoba rozumie. Medzi bežné postupy patrí využívanie tlačенých brožúr²¹, webových stránok²² a špecializovaných núdzových liniek²³.

A napokon, v niektorých členských štátoch je orgán zodpovedný za úradnú identifikáciu zodpovedný aj za poskytovanie informácií²⁴, hoci to nevylučuje účasť iných orgánov. V mnohých prípadoch informácie poskytujú aj organizácie občianskej spoločnosti²⁵.

4. ČAS NA PREMYSLENIE

Na to, aby sa obeť mohli zotaviť a prijať informované rozhodnutie, sa im musí poskytnúť čas na premyslenie, počas ktorého (a počas čakania na rozhodnutie príslušného orgánu) majú nárok na podporné opatrenia a sú chránené pred výkonom rozhodnutia o vyhostení.

Článok 6 transponovali do vnútroštátneho práva všetky členské štáty s výnimkou AT a IT. Zdá sa však, že v týchto členských štátoch sa takýto čas poskytuje v praxi, alebo je nahradený možnosťou okamžitého udelenia povolenia na pobyt bez ohľadu na to, či daná osoba spolupracuje s orgánmi²⁶. Právne predpisy väčšiny členských štátov výslovne zakazujú vykonanie rozhodnutí o vyhostení²⁷.

Zo samotnej povahy a cieľov času na premyslenie vyplýva, že tento čas nie je možné podmieňovať úmyslom obeť spolupracovať. Toto ustanovenie je ďalej posilnené odôvodnením 18 smernice 2011/36/EÚ, podľa ktorého by sa pomoc a podpora mali poskytovať *bezpodmienečne* aspoň v čase na premyslenie, a to aj obetiam, ktoré nemajú v dotknutom členskom štáte legálny pobyt. Členské štáty nie sú povinné naďalej poskytovať podporu obeť, ktorá „sa nepovažuje za oprávnenú na získanie povolenia na pobyt alebo jej pobyt v krajine je neoprávnený z iného dôvodu, alebo ak obeť opustila územie dotknutého členského štátu“ až po skončení identifikačného procesu alebo uplynutí času na premyslenie.

Smernica²⁸ nestanovuje moment, keď by mal začať plynúť čas na premyslenie (po zistení alebo úradnej identifikácii obeť), ani jeho trvanie, ale ukladá členským štátom povinnosť stanoviť tieto prvky vo vnútroštátnych právnych predpisoch. V praxi približne polovica členských štátov oficiálne poskytuje čas na premyslenie až po úradnej identifikácii²⁹. Trinásť

¹⁹ AT, MT, PT, SK a SI poskytujú informácie ústne.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

²¹ Napr. BE, CZ, SK, ES, SE

²² Napr. FI.

²³ Napr. PL, HU, EL, PT, MT

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

²⁵ Prinajmenšom 16 členských štátov (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) má dohody s mimovládnyimi organizáciami a združeniami, ktoré zahŕňajú poskytovanie informácií. Vo väčšine členských štátov sú mimovládne organizácie zapojené do procesu identifikácie rôznymi spôsobmi.

²⁶ V AT bol zavedený čas na premyslenie v trvaní 30 dní, avšak iba vyhláškou Spolkového ministerstva vnútra.

²⁷ V BG tomu tak ale nie je. V niektorých členských štátoch môže byť ochrana pred vyhostením v čase, keď obeť čakajú na rozhodnutie príslušného orgánu o povolení na pobyt, problematická.

²⁸ Treba poznamenať, že čas na premyslenie v trvaní najmenej 30 dní je stanovený v článku 13.1 Dohovoru Rady Európy o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (CETS 197), ktorý nadobudol platnosť 1. februára 2008. Tento dohovor k dnešnému dňu ratifikovali všetky členské štáty s výnimkou troch (CZ, HR a EE). EE dohovor podpísalo, ale neratifikovalo.

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

členských štátov poskytuje čas na premyslenie v trvaní najmenej 30 dní³⁰ (ktorý je v niektorých prípadoch možné predĺžiť pre kategórie zraniteľných osôb alebo s ohľadom na osobnú situáciu obete), zatiaľ čo ostatné členské štáty sa priamo rozhodli pre dlhšie obdobia v trvaní 45³¹, 60³² alebo 90 dní³³. Existujú značné rozdiely, pokiaľ ide o maximálnu dĺžku času na premyslenie (ktorý môže trvať od jedného mesiaca bez akéhokoľvek predpokladaného predĺženia³⁴ až po niekoľko mesiacov³⁵, alebo môže byť dokonca predĺžený na individuálnom základe³⁶) a pokiaľ ide o druh udeleného povolenia na pobyt³⁷.

Členské štáty môžu rozhodnúť o ukončení času na premyslenie, ak dotknutá osoba aktívne, dobrovoľne a zo svojej vlastnej iniciatívy obnovila kontakt s páchateľmi trestných činov, prípadne z dôvodov týkajúcich sa verejného poriadku alebo ochrany národnej bezpečnosti (článok 6 ods. 4). Väčšina členských štátov toto ustanovenie transponovala³⁸. V niektorých prípadoch³⁹ presahujú dôvody na ukončenie tohto času rámec kritérií stanovených v smernici, pričom môžu byť neprimerane široké.

5. ZAOBCHÁDZANIE PRED VYDANÍM POVOLENIA NA POBYT

Článok 7 sa týka zaobchádzania s obeťami v priebehu času na premyslenie a počas čakania na rozhodnutie príslušného orgánu. Jeho obsah je spresnený spoločným výkladom so smernicou 2011/36/EÚ.

Po prvé, v smernici 2011/36/EÚ sa zdôrazňuje, že podpora a pomoc počas času na premyslenie sa musia poskytovať bezpodmienečne všetkým obeťam, bez ohľadu na to, či im bolo alebo nebolo udelené povolenie na pobyt. Avšak po uplynutí tohto času alebo skončení identifikačného procesu sa smernica 2011/36/EÚ uplatňuje „bez toho, aby bola dotknutá smernica 2004/81/ES alebo podobné vnútroštátne právne predpisy“ (článok 11 ods. 3). Preto, ak sa obeť sa nepovažuje za oprávnenú na získanie povolenia na pobyt alebo sa v dotknutom členskom štáte zdržiava neoprávnené, či ak opustila územie daného členského štátu, príslušný členský štát nie je povinný pokračovať v poskytovaní pomoci a podpory podľa smernice 2011/36/EÚ (odôvodnenie 18).

Po druhé, pokiaľ ide o náplň podpory, pomoci a ochrany poskytovanej obeťam, články 11 až 16 smernice 2011/36/EÚ posilňujú úpravu v smernici 2004/81/ES.

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 a DE (tri mesiace).

³⁴ Napr. CZ, FR, HU, LV.

³⁵ Napr. v EL je to 3-mesačné štandardné trvanie, ktoré je možné predĺžiť o dva mesiace, väčšinou v prípade detí.

³⁶ Napr. AT, CY, SE.

³⁷ V niektorých členských štátoch sa deťom poskytujú priaznivejšie podmienky, pokiaľ ide o dĺžku trvania času na premyslenie alebo jeho predĺženie, či postavenie priznané počas tohto času. Pozri kapitolu 8.

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

³⁹ Napr. FI, NL, SI.

5.1 Životná úroveň umožňujúca uspokojovať základné životné potreby

Pred vydaním povolenia na pobyt sú členské štáty povinné zabezpečiť obetiam, ktoré nemajú dostatočné prostriedky, životnú úroveň, ktorá im umožní uspokojovať základné životné potreby, ako aj prístup k pohotovostnému lekárskemu ošetrovaniu, a musia venovať pozornosť osobitným potrebám tých najzraniteľnejších osôb vrátane potreby psychologickéj pomoci, ak je potrebná.

Zdá sa, že v praxi poskytuje ubytovanie väčšina členských štátov, a to prevažne prostredníctvom osobitných zariadení⁴⁰. V HU však nie je jasné, či povinnosť obete predložiť potvrdenie, ktoré jej na požiadanie vystavia vnútroštátne orgány, už zahŕňa určitý stupeň spolupráce pred tým, ako sa môže poskytnúť pomoc a ubytovanie. V BG a RO je dĺžka ubytovania v útulkoch stanovená na 10 dní (čo je menej ako trvanie času na premyslenie), pričom sa môže predĺžiť na základe žiadosti obete alebo súdnych orgánov.

Zdá sa, že všetky členské štáty poskytujú lekárske ošetrovanie, často nad rámec pohotovostnej starostlivosti⁴¹, ktorá je stanovená v článku 7 ods. 1. Väčšina členských štátov podľa všetkého venuje v praxi pozornosť osobitným potrebám najzraniteľnejších osôb, pričom zabezpečuje aj psychologickú podporu a poradenské služby, hoci viaceré⁴² členské štáty túto požiadavku do vnútroštátneho práva výslovne netransponovali.

Väčšina členských štátov takisto poskytuje nejaké formy finančnej podpory, a to pre všetky najzraniteľnejšie obete, alebo väčšinu z nich⁴³.

5.2 Potreby z hľadiska bezpečnosti a ochrany

Z hľadiska zaručenia bezpečnosti obetí a účinnej spolupráce s orgánmi (článok 7 ods. 2) má rozhodujúci význam primerané posúdenie rizík a potrieb. Väčšina členských štátov vypracovala explicitné právne predpisy, protokoly alebo usmernenia týkajúce sa potrieb v oblasti bezpečnosti a ochrany⁴⁴ a/alebo v praxi vykonáva posudzovanie rizík a potrieb⁴⁵.

K ochrane obetí ďalej prispieva povinnosť vykonávať individuálne posúdenie osobnej situácie obete a súvisiacich rizík, ktorá je stanovená v smernici 2011/36/EÚ (článok 12 ods. 3 a 4).

5.3 Prekladateľské a tlmočnicke služby a bezplatná právna pomoc

Podľa článku 7 ods. 3 sú členské štáty povinné poskytovať dotknutým štátnym príslušníkom tretích krajín prekladateľské a tlmočnicke služby, ale iba v prípade potreby. V CZ nie je jasné, či sa tlmočenie zabezpečuje bezplatne a či je to aj pred začatím trestného konania. V BG právne predpisy podľa všetkého zaručujú tlmočenie a preklad len počas trestného konania.

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 Napr. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. V IT nie je táto finančná podpora stanovená zákonom, ale môže sa poskytnúť v praxi. V PL môžu obete požiadať o sociálne dávky po tom, ako boli úradne identifikované a následne im bolo udelené povolenie na pobyt na území Poľska v priebehu času na premyslenie.

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 už vykonávajú alebo plánujú vykonávať posudzovanie rizík. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL a SK už vykonávajú alebo plánujú vykonávať posudzovanie potrieb.

Celkovo možno povedať, že väčšina členských štátov predpokladá poskytovanie prekladateľských alebo tlmočnických služieb, ich poskytovanie v praxi sa však značne líši a prístup obetí k týmto službám, najmä mimo trestného konania, môže byť problematický.

Väčšina členských štátov⁴⁶ transponovala nepovinnú požiadavku o poskytovaní bezplatnej právnej pomoci podľa článku 7 ods. 4. Článok 12 smernice 2011/36/EÚ túto požiadavku posilňuje zavedením povinnosti bezplatného poskytovania právneho poradenstva a, v prípade potreby, právneho zastupovania, ak obeť nemá dostatočné finančné prostriedky.

6. POVOLENIE NA POBYT: VYDANIE, NEOBNOVENIE A ZRUŠENIE

V záujme vydania povolenia na pobyt musia členské štáty súhrnne posúdiť možnosti, ktoré predĺženie pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny na území daného štátu predstavuje z hľadiska vyšetrovania alebo súdneho konania, ako aj skutočnosť, či je daná osoba ochotná spolupracovať s príslušnými orgánmi a či prerušila všetky kontakty s pravdepodobnými páchateľmi. Tieto podmienky sa uplatňujú bez toho, aby boli dotknuté dôvody týkajúce sa verejného poriadku a ochrany národnej bezpečnosti⁴⁷.

V niekoľkých členských štátoch⁴⁸ môže byť obeť udelené povolenie na pobyt až potom, ako sa začalo súdne konanie proti údajnému páchateľovi. Spolupráca s príslušnými orgánmi sa takisto vykladá rôzne, pričom výklad sa pohybuje od povinnosti poskytovať informácie až po podanie oficiálnej sťažnosti alebo vypovedanie na súde. Článok 12 smernice 2011/36/EÚ však zlepšil ochranu obetí tým, že na dôvazok k zárukám poskytovaným smernicou 2012/29/EÚ o právach obetí trestných činov stanovil konkrétne opatrenia pre tých, ktorí sú zapojení do vyšetrovania trestných činov a trestného konania.

Niektoré členské štáty buď nepodmieňujú povolenia na pobyt spoluprácou⁴⁹, alebo umožňujú výnimky z tejto požiadavky na základe osobnej situácie obetí⁵⁰. Na druhej strane, iné⁵¹

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE a SI výslovne transponovali tento článok tak, že poskytovanie pomoci sa vzťahuje na obdobie pred vydaním povolenia na pobyt aj po ňom. V iných prípadoch existujú osobitné právne ustanovenia týkajúce sa dostupnosti právneho poradenstva po vydaní povolenia na pobyt, ale nie pred ním (HU), aj keď sa môže v praxi poskytovať (EE). Na CY a v LV sa bezplatná právna pomoc poskytuje hneď, keď je osoba oficiálne uznaná za obeť.

⁴⁷ AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI výslovne stanovujú možnosť zamietnutia povolenia z takýchto dôvodov. V iných členských štátoch ide o všeobecnú zásadu uplatňovanú pri vydávaní povolení na pobyt.

⁴⁸ AT, CY, EE, FR, SK. Nie je jasné, či je to tak aj v prípade HU.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT, PT. Vo FI sa takéto povolenia vydávajú priebežne, pričom zakladajú plný nárok na zlúčenie rodiny. V HR musí obeť súhlasiť s účasťou v programe pomoci a ochrany.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL a SE. BE a EL udeľujú maloletým osobám nepodmienené povolenia na pobyt. V HU sa tieto povolenia udeľujú osobám bez štátnej príslušnosti a v SE v rámci konania o azyle cudzincom (vrátane obetí obchodovania s ľuďmi), ktorým by v prípade návratu do krajiny pôvodu hrozila traumatizácia alebo odmietnutie zo strany spoločnosti. FR udeľuje obetiam povolenia na dočasný pobyt „z dôvodov týkajúcich sa súkromného alebo rodinného života“, avšak len v niektorých prípadoch a podľa uváženia prefektúry. V iných krajinách, ako napríklad v DE, umožňujú všeobecné predpisy týkajúce sa podmienok udeľovania povolení na pobyt udeliť povolenie z humanitárnych dôvodov; čo by mohlo za osobitných podmienok zahŕňať aj obeť obchodovania s ľuďmi. Je potrebné mať na pamäti aj to, že podľa Dohovoru Rady Európy č. 197 „každá zmluvná strana vydá povolenie na pobyt s možnosťou predĺženia obetiam v jednej alebo druhej z týchto situácií, alebo v oboch: a) príslušný orgán považuje pobyt obete v danej krajine za nutný z dôvodu jej osobnej situácie; b) príslušný orgán považuje pobyt obete v danej krajine za nutný na účely jej spolupráce s orgánmi činnými v trestnom konaní“ (článok 14 ods. 1). Pozri poznámku pod čiarou č. 28.

členské štáty zaviedli v súvislosti s udeľovaním povolenia na pobyt ďalšie podmienky okrem tých, ktoré sú uvedené v smernici, napríklad povinnosť predložiť doklad o ubytovaní alebo uhradiť poplatok. Stanovenie ďalších požiadaviek, ktoré dávajú príslušným orgánom široký priestor na rozhodovanie, najmä v prípadoch, keď nie sú povolené žiadne výnimky, by mohlo neoprávnene brániť prístupu k povoleniam, a vzbudzovať tak obavy, pokiaľ ide o správne vykonávanie smernice.

V smernici sa stanovuje, že povolenie musí byť platné minimálne šesť mesiacov. V právnych predpisoch BG, EE, HR, HU a NL nie je táto požiadavka splnená⁵². Tri členské štáty⁵³ udeľujú jednoročné povolenia priamo zo zákona, zatiaľ čo iné⁵⁴ stanovujú jeho platnosť na individuálnom základe, v závislosti od dĺžky konania alebo osobnej situácie.

Na základe článku 8 sú členské štáty povinné obnoviť povolenie, ak naďalej pretrvávajú podmienky podľa článku 8 ods. 2. V PL však takáto obnoviteľnosť nie je v právnych predpisoch jasne stanovená a v LT sa javí ako nepovinná. V niektorých členských štátoch môže povolenie za určitých podmienok zakladať nárok na trvalý pobyt⁵⁵.

A napokon, v článku 14 sa stanovuje, že povolenia môžu byť kedykoľvek zrušené, ak už nie sú splnené podmienky na ich vydanie. Menšina členských štátov⁵⁶ prijala širšie dôvody na zrušenie povolenia, ako sú napríklad dôvody verejného zdravia, ktoré sa často uplatňujú na všetky povolenia na pobyt. V niektorých prípadoch môžu tieto dôvody prekračovať rozsah pôsobnosti smernice.

7. ZAOBCHÁDZANIE PO VYDANÍ POVOLENIA NA POBYT

Podľa článku 9 musí byť po vydaní povolenia na pobyt obetiam, ktoré nemajú dostatočné prostriedky, poskytnuté minimálne také zaobchádzanie, aké je uvedené v článku 7.

Okrem toho by obeť mali mať počas platnosti povolenia na pobyt prístup na trh práce, k odbornej príprave a vzdelávaniu, v súlade s pravidlami stanovenými vo vnútroštátnych právnych predpisoch (článok 11).

⁵¹ Napr. BG, CZ. Niektoré krajiny vyžadujú na účely vydania povolenia dôkaz o totožnosti, umožňujú však aj výnimky (napr. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

⁵² V HU je povolenie platné *najviac* šesť mesiacov a v NL najviac jeden rok.

⁵³ AT, EL, PT. V praxi sa aj v NL a FR (kde bola šesťmesačná platnosť povolenia stanovená zákonom predĺžená na základe obežníka) zvyčajne vydávajú povolenia s platnosťou na jeden rok.

⁵⁴ Napr. CY, DE, NL.

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Obete môžu požiadať o povolenie na pobyt s platnosťou na neobmedzený čas po jednom (PL), troch (AT) alebo štyroch (FI) rokoch pobytu. V BE môžu obeť požiadať o trvalý pobyt, ak súdny proces viedol k vydaniu odsudzujúceho rozsudku, alebo na základe rozhodnutia príslušného súdneho orgánu. To isté platí aj v NL, kde majú obeť okrem možnosti požiadať o trvalý pobyt, ak súdne konanie trvá viac ako tri roky, aj možnosť požiadať o trvalý pobyt, ak by návrat do krajiny pôvodu priniesol riziká pre obeť, alebo ohrozil zachovanie celistvosti rodiny atď. V CZ je možné o trvalý pobyt požiadať na konci súdneho konania.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

Zdá sa, že veľká väčšina členských štátov poskytuje prístup na trh práce, k odbornej príprave a vzdelávaniu, hoci v niektorých prípadoch môže byť prístup na trh práce problematický⁵⁷.

Na základe článku 12 majú obeť prístup k programom na obnovu normálneho spoločenského života, napríklad kurzom určeným na zdokonalenie ich odborných schopností. V členských štátoch, ktoré zaviedli ciele programy pre obeť⁵⁸, majú zainteresované strany k týmto programom vo všeobecnosti kladný postoj. V HR je účasť v programe pomoci a ochrany pre obeť obchodovania s ľuďmi podmienkou na vydanie a obnovenie povolenia.

8. DETI

Členské štáty, ktoré uplatňujú smernicu na deti, musia brať do úvahy ich najlepšie záujmy, zabezpečiť, aby boli postupy primerané a poskytnúť im prístup k vzdelávaniu za rovnakých podmienok ako svojim štátnym príslušníkom, prípadne s obmedzením na štátny vzdelávací systém (článok 10). Všetky členské štáty poskytujú prístup k vzdelávaniu.

Niektoré členské štáty prijali osobitné ustanovenia týkajúce sa zásady najlepších záujmov dieťaťa⁵⁹, iné konštatovali, že táto zásada sa už v rámci vnútroštátnych právnych predpisov uplatňuje, okrem iného aj prostredníctvom ratifikácie Dohovoru OSN o právach dieťaťa, a preto si nevyžaduje ďalšie legislatívne opatrenia. V druhom prípade však nemusí byť vždy dostatočne jasné, aký je rozsah platnosti dohovoru vo vzťahu ku konkrétnym ustanoveniam smernice⁶⁰. V každom prípade sú však všetky členské štáty pri vykonávaní právnych predpisov EÚ viazané zásadou najlepších záujmov dieťaťa.⁶¹

Článok 10 písm. c) sa zameriava na deti bez sprievodu a stanovuje pre členské štáty povinnosť zabezpečiť právne zastupovanie v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi, ako aj povinnosť zistiť ich totožnosť, štátnu príslušnosť a skutočnosť, že sú bez sprievodu. Členské štáty takisto musia čo najrýchlejšie nájsť rodinu takýchto detí. Niektoré členské štáty tieto požiadavky do vnútroštátnych právnych predpisov výslovne nezaviedli⁶². V septembri 2012 Komisia prijala strednodobú správu o realizácii akčného plánu týkajúceho sa maloletých bez sprievodu na roky 2010 – 2014⁶³, v ktorej zdôraznila, že najlepšie záujmy detí sú nadradené ich migračnému statusu. Európsky parlament uvítal prijatie tejto správy vo svojom uznesení zo septembra 2013⁶⁴.

V súvislosti s praktickým uplatňovaním článku 10 vznikli obavy, ktoré sa týkajú riadnej identifikácie, zavedenia primeraných postupov zohľadňujúcich najlepšie záujmy dieťaťa,

⁵⁷ Napr. na MT je podľa všetkého prístup na trh práce formálne podmienený získaním súhlasu príslušného orgánu. Na SK sa poskytuje za iných podmienok ako občanom SK a v LU je povolený iba pre činnosti vykonávané v zamestnaneckom pomere.

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

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

⁶⁰ Pozri tiež Výbor OSN pre práva dieťaťa, všeobecná poznámka č. 5 (2003).

⁶¹ Článok 24 Charty základných práv EÚ.

⁶² V BG, FR, LU a na MT sa v právnych predpisoch výslovne neuvádza zistenie totožnosti, štátnej príslušnosti, skutočnosti, že sú maloleté osoby bez sprievodu, a/alebo potreba čo najrýchlejšie nájsť rodinu. Právne predpisy FI a PL v niektorých prípadoch odkazujú iba na maloletých bez sprievodu, ktorí žiadajú o medzinárodnú ochranu. V BG nie je jasne preukázané zabezpečenie právneho zastúpenia.

⁶³ KOM(2010) 213.

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

najmä detí bez sprievodu, ako aj detí, ktoré utiekli z opatrovateľských zariadení alebo sa skrývajú, aby do nich nemohli byť umiestnené. Na druhej strane niektoré štáty zaviedli osobitné postupy na ochranu detí, ktoré sa zúčastňujú na trestnom konaní (napr. FI, IT), ktoré sa už osvedčili v praxi.

Niektoré členské štáty poskytujú deťom priaznivejšie podmienky, ako napríklad dlhší čas na premyslenie⁶⁵, nepodmienené povolenia na pobyt⁶⁶ alebo vyhradené ubytovacie zariadenia⁶⁷.

A napokon, články 13 až 16 smernice 2011/36/EÚ sa osobitne zameriavajú na detské obeť, pričom sa týkajú pomoci, podpory a ochrany. Ich vykonávanie bude mať pozitívny vplyv na situáciu detí, ktoré sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, a na spôsob, akým sa smernica 2004/81/ES na ne uplatňuje.

9. ZÁVERY

Napriek určitému pokroku, ktorý sa dosiahol v posledných rokoch, je potrebné ďalej zlepšiť dostupnosť údajov týkajúcich sa uplatňovania tejto smernice. Z dostupných údajov však už vyplýva, že možnosť vydávania povolení štátnym príslušníkom tretích krajín výmenou za spoluprácu s orgánmi sa v nevyužíva v dostatočnej miere. Dočasné povolenie na pobyt, platné len počas trvania vyšetrovania alebo trestného konania, nemusí byť dostatočne silnou motiváciou pre zraniteľné osoby, ktoré potrebujú čas na zotavenie sa po traumatizujúcom zážitku pred tým, než sa prípadne rozhodnú oficiálne spolupracovať s orgánmi presadzovania práva a súdnymi orgánmi. Niektoré členské štáty už poskytujú nepodmienené povolenia na pobyt všetkým obetiam alebo niektorým z nich, s ohľadom na ich osobnú situáciu alebo zraniteľnosť. Vo väčšine prípadov však ide o výnimky zo systému udeľovania povolení na základe spolupráce, takže obeť nevedia, či povolenie dostanú. Okrem toho nie je jasné, ako často sa povolenia skutočne udeľujú, a na akom základe sa posudzuje zraniteľnosť a osobná situácia obetí. K zotaveniu obetí by mohli prispieť aj menej prísne kritériá podmienenia povolení na pobyt spoluprácou a iné priaznivejšie podmienky, ako je napr. oddelenie platnosti povolení od trvania konania alebo dlhšia minimálna lehota trvania, ktoré by zároveň napomohli ich spolupráci.

Niektoré ustanovenia smernice 2004/81/ES sú úzko previazané s uplatňovaním smernice 2011/36/EÚ a vykonávaním stratégie EÚ zameranej na odstránenie obchodovania s ľuďmi, ktoré tieto ustanovenia posilnia. Na základe týchto nástrojov práve dochádza, alebo čoskoro dôjde k zmene vnútroštátnych právnych predpisov. Komisia bude preto môcť v plnej miere posúdiť nevyhnutnosť a pridanú hodnotu vydávania pokynov k uplatňovaniu smernice 2004/81/ES alebo jej zmien až na základe analýzy transpozície smernice 2011/36/EÚ, ktorá sa očakáva v roku 2015. Komisia zväží konsolidáciu právnych predpisov EÚ v oblasti boja proti obchodovaniu s ľuďmi, okrem iného aj so zreteľom na vydávanie povolení na pobyt pre obeť, ktoré sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

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

⁶⁶ Napr. BE, EL. V PL môže byť maloletá osoba vo veku do 15 rokov oslobodená od povinnosti spolupracovať. Vo FR sa na maloleté osoby nevzťahuje konanie o návrate (sú zavedené osobitné postupy pre maloletých starších ako 16 rokov, ktorí vstupujú na trh práce). Pozri tiež poznámku pod čiarou č. 50, v ktorej sú uvedené členské štáty, ktoré vo všeobecnosti udeľujú nepodmienené povolenia na pobyt.

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

V medziobdobí má Komisia v úmysle uskutočňovať dvojstranné rozhovory s členskými štátmi s cieľom zaistiť úplnú a správnu transpozíciu smernice 2004/81/ES. Tento postup takisto prispeje k realizácii opatrení určených osobitnou skupinou pre Stredozemie, vytvorenou v októbri 2013, ktoré majú zabrániť stratám na životoch migrantov na mori, okrem iného prostredníctvom zintenzívnenia boja proti obchodovaniu s migrantmi a ich pašovaniu.

Okrem právnych predpisov majú významný vplyv na účinnosť uplatňovania smernice aj praktické opatrenia, ako je zlepšenie postupov identifikácie, uskutočňovanie individuálneho posudzovania rizík pre všetky obete pred začiatkom spolupráce a počas nej, alebo zlepšovanie postupov na včasné poskytovanie času na premyslenie a udeľovanie povolení na pobyt. Komisia môže v záujme účinnejšieho boja proti obchodovaniu s ľuďmi sprostredkovať d'alšiu výmenu informácií a osvedčených postupov v rámci existujúcich štruktúr, do ktorej sa zapoja členské štáty, občianska spoločnosť, agentúry EÚ a medzinárodné organizácie.