KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.10.2010
KOM(2010) 493 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wykonania dyrektywy 2004/81/WE w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie ... 3
2. Monitorowanie i stan transpozycji ... 3
3. Przepisy ogólne ... 3
3.1. Definicje (art. 2) ... 3
3.2. Zakres (art. 3) ... 4
4. Przepisy szczegółowe ... 4
4.1. Informacje udzielane zainteresowanym obywatelom państw trzecich (art. 5) ... 4
4.2. Okres przeznaczony na zastanowienie się (art. 6 ust. 1) ... 4
4.3. Ochrona przed wykonaniem nakazu wydalenia (art. 6 ust. 2) ... 5
4.4. Zakończenie okresu przeznaczonego na zastanowienie się (art. 6 ust. 4) ... 5
4.5. Wydanie dokumentu pobytowego (art. 8) ... 5
4.6. Okres ważności dokumentu pobytowego i jego przedłużenie (art. 8 ust. 3) ... 6
4.7. Traktowanie ofiar (art. 7 i art. 9) ... 6
4.7.1. Standard życia mogący zapewnić utrzymanie ... 6
4.7.2. Uwzględnienie szczególnych potrzeb osób będących w trudnej sytuacji (art. 7 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1-2) ... 7
4.7.3. Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i ochrony (art. 7 ust. 2 oraz art. 9 ust. 1) ... 7
4.7.4. Świadczenia w zakresie tłumaczeń pisemnych i ustnych (art. 7 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1) ... 7
4.7.5. Bezpłatna pomoc prawna (art. 7 ust. 4 oraz art. 9 ust. 1) ... 8
4.7.6. Opieka medyczna (art. 7 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2) ... 8
4.8. Małoletni (art.10) ... 8
4.8.1. Najlepszy interes dziecka (art. 10 lit. a)) ... 8
4.8.2. Dostęp małoletnich do systemu oświaty (art. 10 lit. b)) ... 8
4.8.3. Przedstawicielstwo prawne i odnajdywanie rodzin (art. 10 lit. c)) ... 9
4.9. Praca, kształcenie zawodowe i edukacja (art. 11) ... 9
4.10. Programy lub plany (art. 12) ... 9
4.11. Nieprzedłużenie dokumentu pobytowego (art. 13) ... 9
4.12. Cofnięcie (art. 14) ... 9
5. Statystyki i dane ... 10
6. Wnioski ... 10
7. Dalszy rozwój sytuacji ... 11

1. WPROWADZENIE

W dniu 29 kwietnia 2004 r. Rada przyjęła dyrektywę 2004/81/WE w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (zwaną dalej „dyrektywą"). Ma ona zastosowanie do wszystkich państw członkowskich za wyjątkiem DK, IE oraz UK[1].

Sprawozdanie zostało przygotowane zgodnie z art. 16 dyrektywy, który stanowi, że Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wykonania dyrektywy w państwach członkowskich i proponuje wprowadzenie koniecznych zmian.

Podstawą sprawozdania jest analiza wdrażania dyrektywy[2]. Państwa członkowskie miały możliwość skorygowania i aktualizacji informacji faktycznych.

2. MONITOROWANIE I STAN TRANSPOZYCJI

Państwa członkowskie były zobowiązane do dokonania transpozycji do dnia 6 sierpnia 2006 r.[3]. Komisja wspierała ten proces, organizując spotkania z ekspertami krajowymi. Po upływie terminu transpozycji wszczęto postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec 14 państw członkowskich. W następstwie tego Komisja przekazała w ośmiu przypadkach uzasadnione opinie zgodnie z art. 226 Traktatu. W dwóch przypadkach podjęto decyzję o wniesieniu skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: jedna skarga została wycofana, zaś w drugim przypadku zapadł wyrok[4].

Wszystkie państwa członkowskie związane dyrektywą przekazały informacje o podjętych przez nie środkach transpozycji.

3. PRZEPISY OGÓLNE

3.1. Definicje (art. 2)

Na potrzeby dyrektywy „handel ludźmi" obejmuje przypadki określone w art. 1, 2 i 3 decyzji ramowej 2002/629/WSiSW. Oznacza to, że nawet jeśli definicja w świetle przepisów krajowych nie musi być identyczna, to każda istotnie odbiegająca lub węższa definicja może mieć negatywny wpływ na transpozycję dyrektywy 2004/81/WE. Pewne braki w tym zakresie stwierdzono już w sprawozdaniu Komisji z wykonania decyzji ramowej i uzupełniającym dokumencie roboczym służb Komisji[5]. Wraz z przyjęciem sprawozdania Komisja wezwała państwa członkowskie, w których wystąpiły niedociągnięcia, do jak najszybszej poprawy sytuacji.

---

1 W niniejszym sprawozdaniu „państwa członkowskie" oznaczają państwa członkowskie związane omawianą dyrektywą.

2 Analiza została przeprowadzona przez Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe 'Odysseus' przy wsparciu Komisji (2007 r.).

3 RO i BG miały dokonać transpozycji z dniem przystąpienia do UE.

4 Sprawa C-266/08, *Komisja przeciwko Hiszpanii*, wyrok z dnia 14.05.2009 r.

5 COM (2006) 187 wersja ostateczna i SEC (2006) 525.

3.2. Zakres (art. 3)

Wszystkie państwa członkowskie stosują dyrektywę do obywateli państw trzecich, którzy są lub byli ofiarami przestępstw związanych z handlem ludźmi, nawet jeśli wjechali oni nielegalnie na ich terytorium.

Dodatkowo państwa członkowskie mogą stosować tę dyrektywę nie tylko do ofiar przestępstw związanych z handlem ludźmi, lecz również do obywateli państw trzecich, którzy byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację. Dziewięć państw członkowskich (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) skorzystało z tej możliwości.

Przeważająca większość państw członkowskich stosuje transponowane przepisy zarówno do osób dorosłych jak i małoletnich, natomiast dwa państwa członkowskie (LT, SK) stosują je tylko do osób dorosłych. W EE omawiane przepisy stosuje się do małoletnich pod warunkiem, że jest to w interesie i z korzyścią dla praw małoletnich.

4. PRZEPISY SZCZEGÓŁOWE

4.1. Informacje udzielane zainteresowanym obywatelom państw trzecich (art. 5)

Jeżeli właściwe organy są zdania, że obywatel państwa trzeciego może być objęty zakresem niniejszej dyrektywy, informują osobę zainteresowaną o możliwościach, jakie oferuje niniejsza dyrektywa.

AT, ES i LT nie przedstawiły informacji świadczących o spełnieniu tego obowiązku.

Problemem przepisów prawnych w RO może być to, że nie określają one organu, na którym ciąży ten obowiązek, ani nie precyzują treści i formy takiej informacji.

Istnieją wskazówki na to, że niezależnie od transpozycji formalnej w niektórych państwach członkowskich (EE, EL, NL, PL) pojawiały się niekiedy trudności w praktyce, przede wszystkim w przypadkach, gdy ofiary nie były prawidłowo rozpoznawane jako takie. W niektórych przypadkach prowadziło to do tego, że domniemana ofiara była aresztowana jako nielegalnie przebywający cudzoziemiec, a nie traktowana jako ofiara, której należy przyznać okres na zastanowienie się (NL).

4.2. Okres przeznaczony na zastanowienie się (art. 6 ust. 1)

Wszystkie państwa członkowskie umożliwiają przyznanie okresu na zastanowienie się osobom, które są objęte zakresem dyrektywy. Dyrektywa nie narzuca czasu trwania tego okresu, stanowi jedynie, że powinny regulować to przepisy prawa krajowego.

Państwa członkowskie przyjęły w tym względzie bardzo różne rozwiązania. Niektóre z nich (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) przyznają ściśle ustalony okres (30 dni lub więcej). W kilku innych państwach członkowskich ustalony jest tylko minimalny czas trwania okresu na zastanowienie się, natomiast jeszcze inne (EE, FI, DE) ustaliły zarówno minimalny jak i maksymalny czas trwania takiego okresu (maksymalnie do 6 miesięcy). Niektóre państwa członkowskie (MT, PT, RO, SI) ustanowiły tylko okres maksymalny (2-3 miesiące).

LT nie podaje żadnej długości okresu na zastanowienie się, gdyż okres taki nie jest w LT uregulowany ustawowo, aczkolwiek jest on przyznawany w praktyce.

W PL za równoznaczny z okresem na zastanowienie się uznaje się dokument pobytowy na maksymalnie trzy miesiące, który może być wydany ofiarom przestępstw związanych z handlem ludźmi. Opcjonalny charakter tego przepisu jest niezgodny z dyrektywą, gdyż udzielenie okresu na zastanowienie się jest w świetle jej przepisów obowiązkowe.

4.3. Ochrona przed wykonaniem nakazu wydalenia (art. 6 ust. 2)

Dyrektywa zabrania wykonywania nakazu wydalenia w okresie przeznaczonym na zastanowienie się. Większość państw członkowskich zastosowała się do tego wymogu.

W BG taka ochrona nie jest jednak przewidziana.

4.4. Zakończenie okresu przeznaczonego na zastanowienie się (art. 6 ust. 4)

Dyrektywa pozwala na zakończenie okresu przeznaczonego na zastanowienie się z przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego lub w przypadku, gdy dana osoba aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązała kontakt ze sprawcami przestępstwa.

Mniej niż połowa państw członkowskich (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) dokonała transpozycji tego opcjonalnego przepisu zgodnie z duchem tego artykułu.

W NL okres przeznaczony na zastanowienie się może zostać zakończony, jeżeli ofiara wykaże w tym okresie brak gotowości do współpracy z właściwymi organami lub opuści kraj w trakcie trwania tego okresu. Wykracza to poza kryteria ustanowione w dyrektywie.

Odpowiedni przepis w ES pozostawia zbyt wiele miejsca do interpretacji, gdyż umożliwia zakończenie okresu przeznaczonego na zastanowienie się już na podstawie samego stwierdzenia właściwego organu, że roszczenia ofiary nie są uzasadnione.

4.5. Wydanie dokumentu pobytowego (art. 8)

W odniesieniu do wydania dokumentu pobytowego państwa członkowskie powinny rozważyć, jakie łączne możliwości stwarza przedłużenie pobytu danej osoby na danym terytorium dla dochodzenia lub postępowania sądowego, czy osoba ta okazała wyraźny zamiar współpracy i czy zerwała ona wszystkie kontakty z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstwa.

Większość państw członkowskich dokonała prawidłowej transpozycji tych kryteriów.

Niektóre państwa członkowskie (BG, LT) jako warunek do wydania dokumentu pobytowego wymagają dodatkowo przedłożenia przez ofiarę jednego bądź większej liczby dokumentów, np. paszportu lub wizy wjazdowej. Może to być przeszkodą w faktycznym korzystaniu z praw przewidzianych w dyrektywie, gdyż niektóre ofiary mogły w pewnych okolicznościach utracić dokument potwierdzający tożsamość.

Przepisy prawne w FR jako warunek do wydania dokumentu pobytowego wymagają złożenia przez ofiarę oficjalnej skargi do właściwego organu. W zależności od tego, jak warunek ten jest stosowany w praktyce, może to wykraczać poza warunki podane w dyrektywie.

Warunki do wydania dokumentu pobytowego zawarte w art. 8 ust. 1 muszą być spełnione bez uszczerbku dla przyczyn związanych z porządkiem publicznym i ochroną bezpieczeństwa narodowego.

W niektórych państwach członkowskich (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) istnieje możliwość odmowy wydania dokumentu pobytowego z podanych powyżej przyczyn. W niektórych przypadkach przepis ten stanowi część ogólnych zasad wydawania dokumentów pobytowych.

W EE można odmówić wydania dokumentu pobytowego, jeżeli istnieje ryzyko, że dana osoba może zagrażać porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu publicznemu, dobrym obyczajom lub naruszać prawa i interesy osób trzecich. Wykracza to poza ramy nakreślone w dyrektywie.

Oprócz dokumentu pobytowego wydawanego w zamian za gotowość do współpracy danej osoby z właściwym organem niektóre państwa członkowskie (np. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) przewidziały również określone formy dokumentów pobytowych wydawanych ofiarom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji. Możliwość ta jest w niektórych przypadkach ograniczona do pewnych grup osób (np. do małoletnich).

4.6. Okres ważności dokumentu pobytowego i jego przedłużenie (art. 8 ust. 3)

Zgodnie z dyrektywą dokument pobytowy powinien być ważny przynajmniej przez sześć miesięcy. Zostaje on przedłużony, jeżeli nadal spełnione są warunki do jego wydania.

W większości państw członkowskich okres ważności wynosi co najmniej sześć miesięcy (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) lub jeden rok (EL, ES, NL, PT).

W dwóch państwach członkowskich (BG, EE) nie przewidziano minimalnego okresu ważności bądź okres ten jest krótszy niż sześć miesięcy.

Wszystkie państwa członkowskie umożliwiają przedłużenie dokumentu pobytowego.

4.7. Traktowanie ofiar (art. 7 i art. 9)

4.7.1. Standard życia mogący zapewnić utrzymanie

Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia zainteresowanym osobom niemającym wystarczających środków finansowych standardu życia mogącego zapewnić im utrzymanie w trakcie okresu przeznaczonego na zastanowienie się i co najmniej takiego samego traktowania po wydaniu dokumentu pobytowego.

Przeważająca większość państw członkowskich przewiduje możliwość wsparcia w formie wypłat gotówkowych lub świadczeń rzeczowych.

W AT wsparcie takie jest udzielane jedynie po wydaniu dokumentu pobytowego, natomiast w okresie przeznaczonym na zastanowienie się brak jest specjalnych świadczeń pomocowych, chyba że ofiara jest osobą ubiegającą się o azyl. Wydaje się to nie być w zgodzie z wymogami dyrektywy.

Oprócz tego w niektórych państwach członkowskich stwierdza się trudności praktyczne tego rodzaju, że wsparcie udzielane beneficjentom może nie być wystarczające do zapewnienia im

odpowiednich środków utrzymania. BG nie przedstawiła dowodu na to, że utworzone zostały miejsca zakwaterowania dla ofiar. LT nie przewiduje w tym zakresie dla ofiar żadnych specjalnych praw: są oni traktowani tak samo jak przebywający w kraju nielegalnie obywatele państw trzecich.

4.7.2. Uwzględnienie szczególnych potrzeb osób będących w trudnej sytuacji (art. 7 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1-2)

Państwa członkowskie zwracają uwagę na szczególne potrzeby osób będących w trudnej sytuacji, z uwzględnieniem – w razie potrzeby i jeżeli przewiduje to prawo krajowe – pomocy psychologicznej. Dotyczy to zarówno okresu przeznaczonego na zastanowienie się jak również okresu po wydaniu dokumentu pobytowego.

Jedynie nieliczne państwa członkowskie zastosowały się do tego wymogu w postaci klauzuli generalnej.

Większość państw członkowskich zapewnia dostęp do pomocy psychologicznej na podstawie jednoznacznego zapisu.

W BG nie przewidziano specjalnych miejsc na świadczenie takiej pomocy. W EE dostęp do pomocy psychologicznej jest możliwy jedynie w poważnych okolicznościach, zaś ofiary otrzymują zwrot kosztów po fakcie, co może w praktyce utrudniać im korzystanie z tego prawa. W AT, LT i SK nie wprowadzono żadnych specjalnych przepisów gwarantujących ofiarom pomoc psychologiczną.

4.7.3. Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i ochrony (art. 7 ust. 2 oraz art. 9 ust. 1)

Tylko kilka państw członkowskich wprowadziło wyraźne przepisy dotyczące reagowania na potrzeby w zakresie bezpieczeństwa i ochrony osób objętych dyrektywą (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Niektóre państwa członkowskie opierają się na istniejących już środkach mających na celu ochronę ofiar (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

AT, EE i RO nie wskazały żadnych specjalnych przepisów krajowych w tym względzie.

4.7.4. Świadczenia w zakresie tłumaczeń pisemnych i ustnych (art. 7 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1)

Znacząca liczba państw członkowskich zapewnia pomoc w zakresie tłumaczeń pisemnych i ustnych zarówno przed jak i po wydaniu dokumentu pobytowego (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

W PL pomoc tego rodzaju świadczą w imieniu władz organizacje pozarządowe.

W niektórych przypadkach pomoc w zakresie tłumaczeń ustnych może być niewystarczająca z powodów praktycznych, jak np. braku dostatecznej liczby tłumaczy (EL). AT świadczy pomoc w zakresie tłumaczeń pisemnych dopiero po wydaniu dokumentu pobytowego, SI tylko w trakcie okresu przeznaczonego na zastanowienie się, zaś BG tylko w przypadku postępowania karnego. W EE przewidziana jest jedynie „pomoc translatorska w nagłych przypadkach".

Problemem w przepisach prawnych LV może być to, że nie przewidują one wyraźnie prawa ofiar handlu ludźmi do pomocy w zakresie tłumaczeń po wydaniu dokumentu pobytowego.

4.7.5. Bezpłatna pomoc prawna (art. 7 ust. 4 oraz art. 9 ust. 1)

Znacząca liczba państw członkowskich (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT) dokonała transpozycji tego opcjonalnego przepisu i zapewnia bezpłatną pomoc prawną zarówno przed jak i po wydaniu dokumentu pobytowego.

Również w EL jest przewidziane takie prawo, jednak brak odpowiednich przepisów operacyjnych może przeszkodzić jego praktycznemu zastosowaniu.

4.7.6. Opieka medyczna (art. 7 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2)

Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia dostępu do leczenia „w nagłych wypadkach" w trakcie okresu przeznaczonego do zastanowienia się oraz „niezbędnej" pomocy medycznej po wydaniu dokumentu pobytowego.

Wszystkie państwa członkowskie zastosowały się do powyższego wymogu. Kilka z nich (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) poszło krok dalej, zapewniając nie tylko dostęp do leczenia w nagłych wypadkach, lecz również ogólną opiekę medyczną i to zarówno przed, jak i po wydaniu dokumentu pobytowego. PL i PT zapewniają dostęp do ogólnej opieki medycznej po wydaniu dokumentu pobytowego.

Nic nie wskazuje na to, by inne państwa członkowskie udzielały posiadaczom dokumentów pobytowych szerszego zakresu świadczeń, mimo że dyrektywa zachęca do tego sformułowaniem, że traktowanie po wydaniu dokumentu pobytowego powinno być „przynajmniej" takie samo jak podczas okresu przeznaczonego na zastanowienie się.

4.8. Małoletni (art.10)

4.8.1. Najlepszy interes dziecka (art. 10 lit. a))

Państwa członkowskie, które postanowiły stosować omawianą dyrektywę do małoletnich, powinny podczas stosowania jej przepisów w należyty sposób brać pod uwagę najlepszy interes dziecka. Tylko kilka państw członkowskich sformułowało to jednoznacznie w swoim prawodawstwie (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Kilka innych reprezentuje pogląd, że zasada ta jest już skutecznie wprowadzona w życie poprzez ratyfikację Konwencji ONZ o prawach dziecka lub poprzez ogólne przepisy prawa. Niezależnie od tego, rzeczywiste stosowanie tej zasady może jednak budzić zastrzeżenia.

Przykładowo tylko ES, FR i MT wprowadziły w życie specjalny przepis gwarantujący, by postępowanie było dostosowane do wieku i dojrzałości dziecka.

Tylko BG, EL i PT skorzystały z opcji rozszerzenia okresu przeznaczonego na zastanowienie się na małoletnich (art. 10 lit. a)).

4.8.2. Dostęp małoletnich do systemu oświaty (art. 10 lit. b))

Wszystkie państwa członkowskie zapewniają małoletnim dostęp do systemu oświaty.

W przyszłości okaże się, czy przepisy obowiązujące w RO i EE, które uzależniają dostęp do systemu oświaty od posiadania miejsca zamieszkania w kraju, nie niosą ze sobą problemów w praktyce.

4.8.3. Przedstawicielstwo prawne i odnajdywanie rodzin (art. 10 lit. c))

Przeważająca większość państw członkowskich zastosowała się do wymogu zapewnienia przedstawiciela prawnego dla małoletnich bez opieki. W EL nie przyjęto jednak przepisów określających warunki przedstawicielstwa prawnego w takich przypadkach.

Obowiązek państw członkowskich do podejmowania wszelkich wysiłków w celu jak najszybszego odnajdywania członków rodzin nie został transponowany w kilku państwach członkowskich (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Praca, kształcenie zawodowe i edukacja (art. 11)

Państwa członkowskie określają zasady, na jakich posiadacze dokumentów pobytowych mają prawo dostępu do rynku pracy, kształcenia zawodowego i edukacji.

Wszystkie państwa członkowskie za wyjątkiem RO umożliwiają dostęp do rynku pracy osobom objętym dyrektywą. W MT obowiązuje warunek uzyskania zezwolenia od ministra sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, co może utrudnić korzystanie z tego prawa.

Wszystkie państwa członkowskie za wyjątkiem RO umożliwiają ofiarom dostęp do kształcenia zawodowego i edukacji.

4.10. Programy lub plany (art. 12)

Ofiarom zapewnia się dostęp do istniejących programów lub planów, których celem jest ich powrót do normalnego życia społecznego, przy czym przewidziana jest też opcja objęcia takich osób programami specjalnymi.

Wszystkie państwa członkowskie umożliwiają ofiarom uczestniczenie w programach skierowanych normalnie do ofiar przestępstw związanych z handlem ludźmi lub – bardziej ogólnie – do imigrantów. Tylko trzy państwa członkowskie (CZ, FI, LV) skorzystały z możliwości utworzenia programów specjalnych.

Żadne państwo członkowskie nie uzależnia przedłużenia dokumentu pobytowego od uczestniczenia w odpowiednich programach lub planach.

4.11. Nieprzedłużenie dokumentu pobytowego (art. 13)

Przeważająca większość państw członkowskich nie przedłuża ważności dokumentu pobytowego, jeśli warunki art. 8 ust. 2 przestały być spełniane lub jeżeli decyzją właściwych organów dane postępowanie zostało zakończone.

Niektóre państwa członkowskie (BE, CZ, FI, LU, NL) przewidują możliwość wydania zezwolenia na pobyt stały ofiarom, których postępowanie zostało zakończone lub które przebywają już na terenie kraju od określonego przepisami czasu.

4.12. Cofnięcie (art. 14)

Dokument pobytowy może być w każdej chwili cofnięty, jeżeli nie są już spełniane warunki jego wydania, w szczególności w przypadkach opisanych w art. 14 lit. a)-e).

Kryteria cofnięcia dokumentu pobytowego ujęte w prawodawstwie poszczególnych państw członkowskich są różne.

Niektóre państwa członkowskie (BE, DE, EL, LU, MT, RO) ustanawiają te kryteria w oparciu o warunki określone w art. 14. Inne (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) wprowadziły bardziej surowe kryteria dla cofnięcia dokumentu pobytowego.

W SE i LT dokument pobytowy może podlegać cofnięciu w przypadku, gdy dana osoba znajduje się na liście osób, wobec których obowiązuje zakaz wjazdu do kraju. Inne przyczyny cofnięcia to kryterium zdrowia publicznego (LT), nadużycie dokumentu pobytowego przez jego posiadacza (PL), podanie nieprawdziwych lub sfałszowanych informacji co do własnej tożsamości (FI i SI), podanie nieprawdziwych informacji lub zatajenie okoliczności, które były istotne dla uzyskania dokumentu pobytowego (SE). Wymienione powyżej przyczyny wydają się wykraczać poza zakres przewidziany w art. 14.

5. STATYSTYKI I DANE

Jedynie nieliczne państwa członkowskie były w stanie przekazać dane dotyczące liczby dokumentów pobytowych wydanych w wyniku transpozycji omawianej dyrektywy, a jeszcze mniej państw poinformowało Komisję o liczbie przyznanych okresów przeznaczonych na zastanowienie się.

Na podstawie dostępnych danych[6] dotyczących dokumentów pobytowych wydanych ofiarom handlu ludźmi widać, że skutki dyrektywy są bardzo różne. W kilku państwach członkowskich liczba dokumentów pobytowych była znacząca (BE, IT, NL, FR, DE), przekraczając w niektórych przypadkach 100 na rok. W innych z kolei liczby te były znacznie niższe i w większości przypadków wahały się w granicach 1-20 dokumentów pobytowych na rok (CZ, FI, HU, PL, SE). W jeszcze innych państwach członkowskich nie wydano żadnych dokumentów pobytowych na podstawie tej dyrektywy lub też państwa te nie przekazały odpowiedniej informacji (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Należy stwierdzić, że dostępne dane mogą nie być w pełni porównywalne, gdyż niektóre państwa członkowskie mogą wydawać dokumenty pobytowe ze względów humanitarnych, które ograniczają się tylko do ofiar przestępstw związanych z handlem ludźmi lub nie są uzależnione od warunku współpracy z właściwymi organami.

Aby uzyskać bardziej pełne i rzetelne dane dotyczące stosowania omawianej dyrektywy, Komisja zbada techniczne możliwości gromadzenia danych na temat dokumentów pobytowych wydanych na podstawie przepisów będących transpozycją tej dyrektywy w ramach aktualnego gromadzenia danych odbywającego się zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 862/2007.

6. WNIOSKI

Mimo że dostępne dane liczbowe same w sobie nie pozwalają na pełną ocenę skuteczności omawianej dyrektywy, to mając na uwadze ogólne dane dotyczące ofiar handlu ludźmi w UE, można stwierdzić, że jej wpływ wydaje się być niedostateczny. Liczba zidentyfikowanych ofiar w niektórych państwach członkowskich wynosi od kilkuset do nawet dwóch tysięcy

[6] Dane zostały zebrane na podstawie ankiety ad-hoc przeprowadzonej do sprawozdania w ramach sieci Odysseus z oceny skutków wniosku dotyczącego decyzji ramowej w sprawie handlu ludźmi oraz, ostatnio, poprzez krajowe punkty kontaktowe Komitetu ds. Imigracji i Azylu.

rocznie[7], natomiast ilość dokumentów pobytowych wydawanych na podstawie tej dyrektywy rzadko przekracza dwadzieścia na rok.

Nawet jeśli część ofiar nie kwalifikowałaby się do objęcia dyrektywą (gdyż nie są przykładowo obywatelami krajów trzecich), to różnica między liczbą zidentyfikowanych ofiar a liczbą osób, które skorzystały ze specjalnych dokumentów pobytowych, jest uderzająca. Może to wskazywać na fakt, że nie w pełni wykorzystuje się potencjał dyrektywy do rozbijania sieci handlarzy ludźmi przy jednoczesnej ochronie praw ofiar.

Mimo że nie wszystkie niedostatki, na które zwraca uwagę sprawozdanie, mają ewidentnie poważny wydźwięk, to niektóre z nich mogą prowadzić do niewłaściwego stosowania dyrektywy. Państwa członkowskie wskazują poza tym na to, że niektóre ofiary być może niechętnie korzystają z możliwości oferowanych im przez przepisy. Można jednak również przyjąć, że stopień wykorzystania dyrektywy i jej skuteczność byłyby większe, gdyby ofiary miały lepszy dostęp do informacji na temat możliwości, jakie z niej wynikają. Poprawa udzielania informacji wymaga zwiększenia zaangażowania ze strony właściwych organów państw członkowskich oraz organizacji pozarządowych i stowarzyszeń (zob. Art. 5)

Innym sposobem zadbania o to, by ofiary mogły w pełni korzystać z możliwości, jakie daje dyrektywa, byłoby pełne zastosowanie się wszystkich państw członkowskich do przepisów dyrektywy dotyczących traktowania ofiar podczas okresu przeznaczonego na zastanowienie się i dotyczących dokumentu pobytowego.

Ze statystki wynika również, że wydawanie tymczasowych dokumentów pobytowych osobom, które z różnych powodów nie współpracują z właściwymi organami, może prowadzić do znaczącego zwiększenia liczby ofiar korzystających z legalnego pobytu w państwach członkowskich.

7. DALSZY ROZWÓJ SYTUACJI

Zwalczanie handlu ludźmi należy do najważniejszych priorytetów w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Dla przyśpieszenia działań przeciwko temu rodzajowi przestępczości podjęto kilka istotnych inicjatyw, mających również wpływ na politykę imigracyjną. W komunikacie Komisji z dnia 10 czerwca 2009 r.[8], przyjętym w odniesieniu do programu sztokholmskiego, podkreślono, że w odniesieniu do handlu ludźmi musi obowiązywać zasada zerowej tolerancji oraz że konieczne jest zaangażowanie odpowiednich zasobów między innymi w celu uproszczenia procedur przyznawania zezwoleń na pobyt ofiarom tego procederu. W programie sztokholmskim[9] podkreślono, że w walce z handlem ludźmi trzeba zmobilizować wszystkie środki działania, łącząc zapobieganie, egzekwowanie prawa i ochronę ofiar. Jasno stwierdzono, że należy w sposób jak najbardziej optymalny wykorzystać wszystkie kompetencje Unii, by uzyskać dobrze skoordynowaną i skonsolidowaną politykę UE.

---

7 Global Report on Trafficking in Persons (Sprawozdanie w sprawie handlu ludźmi na świecie), luty 2009 r., UNODC.

8 COM(2009) 262 wersja ostateczna.

9 Dokument Rady 17024/09.

Komisja została wezwana do przedłożenia wniosków co do dalszych działań na rzecz ochrony ofiar i udzielanego im wsparcia[10].

Szczególną uwagę poświęcono tu prawom małoletnich. W programie sztokholmskim wskazano, że szczególna uwaga, zwłaszcza w kontekście polityki imigracyjnej, zostanie poświęcona dzieciom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji (małoletni bez opieki, ofiary handlu ludźmi itp.). Zgodnie z Planem działania w zakresie małoletnich bez opieki[11] UE i państwa członkowskie powinny zintensyfikować działania dotyczące dzieci będących ofiarami handlu ludźmi poprzez zapewnienie tym dzieciom wsparcia obejmującego co najmniej środki przewidziane w dyrektywie 2004/81/WE.

Komisja zareagowała już na to wezwanie, podejmując odpowiednie kroki. W dniu 29 marca 2010 r. Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy mający na celu poprawę skuteczności ochrony ofiar i udzielania im wsparcia[12]. Oprócz tego na rok 2011 planowane jest przyjęcie nowej zintegrowanej strategii zwalczania handlu ludźmi oraz w sprawie działań na rzecz ochrony ofiar i pomocy dla ofiar[13]. Poza tym we wnioskach Komisji dotyczących zmiany dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywy kwalifikacyjnej z roku odpowiednio 2008 i 2009 zawarte było stwierdzenie, że ofiary handlu ludźmi powinny być traktowane jako osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, na których specjalne potrzeby należy odpowiednio zareagować. Komisja rozpoczęła również procedurę konsultacji społecznych i przeprowadza ocenę skutków w celu przedłożenia w roku 2011 pakietu środków na rzecz ofiar przestępstw i przemocy.

Aktualnie analizowane są dodatkowe środki mające na celu zwiększenie potencjału tkwiącego w prawie imigracyjnym dla zwalczania handlu ludźmi i poprawy ochrony ofiar. W tym kontekście Komisja może rozważyć konieczność wprowadzenia zmian do omawianej dyrektywy, w tym między innymi możliwość wydawania czasowych dokumentów pobytowych na podstawie statusu ofiary znajdującej się w szczególnie trudnej sytuacji, a nie koniecznie w zamian za współpracę z właściwymi organami. Inne zmiany mogłyby obejmować ustalenie określonej długości okresu przeznaczonego ofiarom na zastanowienie się, poprawę warunków ramowych traktowania ofiar, w szczególności małoletnich, oraz wzmocnienie obowiązku informowania ofiar o ich prawach.

Komisja przeanalizuje wszystkie przypadki, w których pojawiły się problemy w wykonaniu tej dyrektywy. Komisja ma przy tym możliwość kontaktowania się z państwami członkowskimi lub też, w stosownym przypadku, wszczęcia niezbędnych kroków proceduralnych zgodnie z art. 258 TFUE dotyczących uchybienia zobowiązaniom przez państwa członkowskie.

---

10 Dyrektywa 2009/52/WE w sprawie kar i środków stosowanych wobec pracodawców opiera się również częściowo na przepisach dyrektywy 2004/81/WE. Przewiduje ona wprowadzenie porównywalnych uzgodnień dla wydawania dokumentów pobytowych dla obywateli krajów trzecich uczestniczących w postępowaniach karnych dotyczących szczególnego wyzysku lub nielegalnego zatrudniania małoletnich.

11 COM(2010) 213 wersja ostateczna.

12 COM(2010) 95 wersja ostateczna.

13 Zob. Plan działania: COM(2010) 171 wersja ostateczna.