ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 15.10.2010
COM(2010) 493 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

για την εφαρμογή της οδηγίας 2004/81/ΕΚ σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές,

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. Εισαγωγή 4

2. Παρακολούθηση και κατάσταση της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο 4

3. Γενικές διατάξεις 4

3.1. Ορισμοί (άρθρο 2) 4

3.2. Πεδίο εφαρμογής (άρθρο 3) 5

4. Ειδικές διατάξεις 5

4.1. Ενημέρωση των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρο 5) 5

4.2. Προθεσμία περίσκεψης (άρθρο 6 παρ. 1) 5

4.3. Προστασία από την εκτέλεση μέτρων απομάκρυνσης (άρθρο 6 παρ. 2) 6

4.4. Λήξη της προθεσμίας περίσκεψης (άρθρο 6 παρ. 4) 6

4.5. Έκδοση του τίτλου παραμονής (άρθρο 8) 6

4.6. Η περίοδος ισχύος και η ανανέωση του τίτλου παραμονής (άρθρο 8 παρ. 3) 7

4.7. Μεταχείριση των θυμάτων (άρθρα 7 και 9) 7

4.7.1. Συνθήκες διαβίωσης που εξασφαλίζουν τη συντήρηση των θυμάτων 7

4.7.2. Φροντίδα για τις ειδικές ανάγκες των πλέον ευάλωτων (άρθρα 7 παρ. 1 και 9 παρ. 1-2) 8

4.7.3. Ανάγκες ασφάλειας και προστασίας (άρθρο 7 παρ. 2 και 9 παρ. 1) 8

4.7.4. Υπηρεσίες μετάφρασης και διερμηνείας (άρθρο 7 παρ. 3 και 9 παρ. 1) 8

4.7.5. Δωρεάν νομική αρωγή (άρθρα 7 παρ. 4 και 9 παρ. 1) 9

4.7.6. Ιατρική περίθαλψη (άρθρα 7 παρ. 1 και 9 παρ. 1)) 9

4.8. Ανήλικοι (άρθρο 10) 9

4.8.1. Το ύψιστο συμφέρον των παιδιών (άρθρο 10 στοιχείο α)) 9

4.8.2. Πρόσβαση των ανηλίκων στο εκπαιδευτικό σύστημα (άρθρο 10 στοιχείο β)) 9

4.8.3. Νομική εκπροσώπηση και εντοπισμός της οικογένειας (άρθρο 10 στοιχείο γ)) 10

4.9. Εργασία, επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση (άρθρο 11) 10

4.10. Προγράμματα ή συστήματα (άρθρο 12) 10

4.11. Μη ανανέωση του τίτλου παραμονής (άρθρο 13) 10

4.12. Ανάκληση (άρθρο 14) 10

5. Στατιστικά και αριθμητικά στοιχεία 11

6. Συμπεράσματα 12

7. Μελλοντικές εξελίξεις..... 12

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 29 Απριλίου 2004, το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2004/81/ΕΚ σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (εφεξής: «η οδηγία»). Η οδηγία εφαρμόζεται από όλα τα κράτη μέλη, εκτός από DK, IE και το UK[1].

Η έκθεση εκπονήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 16 της οδηγίας το οποίο προβλέπει ότι η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας στα κράτη μέλη και προτείνει, ενδεχομένως, τις απαραίτητες τροποποιήσεις.

Η έκθεση βασίζεται σε μελέτη για την εφαρμογή της οδηγίας[2]. Στα κράτη μέλη δόθηκε η δυνατότητα να αναθεωρήσουν και να ενημερώσουν τα πληροφοριακά στοιχεία τεκμηρίωσης.

2. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να ολοκληρώσουν τη μεταφορά της οδηγίας μέχρι την 6η Αυγούστου 2006[3]. Η Επιτροπή συνέδραμε στη διαδικασία αυτή οργανώνοντας συναντήσεις με εθνικούς εμπειρογνώμονες. Μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, κινήθηκαν διαδικασίες παράβασης σε βάρος 14 κρατών μελών. Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης, η Επιτροπή απηύθυνε οκτώ αιτιολογημένες γνώμες. Για δύο κράτη μέλη λήφθηκαν αποφάσεις παραπομπής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου: στη μία υπόθεση η Επιτροπή παραιτήθηκε από τη διαδικασία και στην άλλη εκδόθηκε απόφαση του Δικαστηρίου[4].

Όλα τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία κοινοποίησαν τα μέτρα για τη μεταφοράς της.

3. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

3.1. Ορισμοί (άρθρο 2)

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, η εμπορία ανθρώπων καλύπτει περιπτώσεις όπως αυτές που αναφέρονται στα άρθρα 1, 2 και 3 της απόφασης πλαισίου 2002/629/ΔΕΥ. Τούτο σημαίνει ότι αν και ο ορισμός που προβλέπεται στην εθνική νομοθεσία δεν χρειάζεται να είναι πανομοιότυπος, κάθε στενότερος ή ουσιωδώς μεταβληθείς ορισμός δύναται να επηρεάσει αρνητικά τη μεταφορά της οδηγίας 2004/81/ΕΚ. Ως προς αυτό, στην έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της απόφασης πλαισίου και στο έγγραφο εργασίας που τη συνοδεύει[5], έχουν ήδη εντοπιστεί ορισμένες αδυναμίες. Κατά την έκδοση της έκθεσης, η Επιτροπή κάλεσε τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να διορθώσουν την εν λόγω κατάσταση το συντομότερο δυνατό.

---

1 Στην παρούσα έκθεση ως «κράτη μέλη» νοούνται τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από την οδηγία.

2 Η μελέτη υποστηρίχτηκε από την Επιτροπή και διεξήχθη από την Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe «Odysseus» (2007).

3 Η RO και η BG είχαν την υποχρέωση να μεταφέρουν την οδηγία μετά την προσχώρησή τους στην ΕΕ.

4 C-2008/266, απόφαση της 14.05.2009, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*.

5 COM (2006) 187 τελικό και SEC (2006) 525.

3.2. Πεδίο εφαρμογής (άρθρο 3)

Όλα τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την οδηγία σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι είναι ή υπήρξαν θύματα αδικημάτων σχετικών με την εμπορία ανθρώπων, ακόμη και στην περίπτωση που εισήλθαν παράνομα στην επικράτεια των κρατών μελών.

Εκτός από την περίπτωση των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, τα κράτη δύνανται να εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία σε υπηκόους τρίτων χωρών που υπήρξαν θύματα υποβοήθησης της λαθρομετανάστευσης. Τη δυνατότητα αυτή αξιοποίησαν εννέα κράτη μέλη (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE).

Στη μεγάλη τους πλειοψηφία τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τόσο σε ενήλικες όσο και σε ανηλίκους τους κανόνες μεταφοράς, ενώ δύο κράτη μέλη (LT, SK) τους εφαρμόζουν μόνο στους ενήλικες. Στην EE, η εφαρμογή της οδηγίας σε ανηλίκους υπόκειται σε περιορισμούς οι οποίοι τίθενται προς το συμφέρον και προς όφελος των δικαιωμάτων του ανηλίκου.

4. ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

4.1. Ενημέρωση των ενδιαφερομένων υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρο 5)

Εφόσον οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κρίνουν ότι υπήκοος τρίτης χώρας ενδέχεται να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, τον ενημερώνουν για τις δυνατότητες που διαθέτει σύμφωνα με την οδηγία.

Τα κράτη AT, ES και LT δεν έχουν αποδείξει την τήρηση της εν λόγω υποχρέωσης.

Οι νομοθετικές ρυθμίσεις στην RO ενδέχεται να είναι προβληματικές, καθώς δεν προσδιορίζουν την αρχή στην οποία αναλογεί η εν λόγω υποχρέωση, ούτε το περιεχόμενο και τη μορφή της ενημέρωσης.

Με την επιφύλαξη της επίσημης μεταφοράς της οδηγίας, υπάρχουν ενδείξεις ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ανέκυψαν πρακτικές δυσκολίες σε κράτη μέλη (EE, EL, NL, PL), ιδίως λόγω μη ικανοποιητικής ταυτοποίησης των θυμάτων. Τούτο είχε ενίοτε ως συνέπεια τη σύλληψη του εικαζόμενου θύματος ως παρανόμως διαμένοντος αλλοδαπού, αντί η κατάσταση να αντιμετωπιστεί ως ευκαιρία για παροχή προθεσμίας περίσκεψης (NL).

4.2. Προθεσμία περίσκεψης (άρθρο 6 παρ. 1)

Όλα τα κράτη μέλη χορηγούν στα άτομα που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας προθεσμία περίσκεψης. Η οδηγία δεν προσδιορίζει τη διάρκειά της, αλλά προβλέπει ότι καθορίζεται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

Για το σκοπό αυτό τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαφορετικές λύσεις. Ορισμένα από αυτά (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) προβλέπουν ενιαία σταθερή διάρκεια (30 ημέρες ή περισσότερο). Σε μικρό αριθμό άλλων κρατών μελών ορίζεται μόνο η ελάχιστη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης, ενώ σε άλλα (EE, FI, DE) προβλέπεται η μικρότερη και η μεγαλύτερη δυνατή προθεσμία (έως 6 μήνες). Ορισμένα κράτη μέλη (MT, PT, RO, SI) προβλέπουν μόνο μέγιστη προθεσμία (2-3 μήνες).

Στην LT δεν προσδιορίζεται η διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης, ενώ στην IT δεν υπάρχει ειδική νομοθετική ρύθμιση της προθεσμίας, παρόλο που στην πράξη συνήθως χορηγείται.

Στην PL, ο τίτλος παραμονής κατ' ανώτατο όριο για τρεις μήνες, ο οποίος μπορεί να χορηγηθεί σε όλα τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, αντιμετωπίζεται ως ισοδύναμο προθεσμίας περίσκεψης. Ο προαιρετικός χαρακτήρας της ρύθμισης αυτής δεν είναι σύμφωνος με τις διατάξεις της οδηγίας σύμφωνα με την οποία η χορήγηση προθεσμίας περίσκεψης είναι υποχρεωτική.

4.3. Προστασία από την εκτέλεση μέτρων απομάκρυνσης (άρθρο 6 παρ. 2)

Σύμφωνα με την οδηγία, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης δεν επιτρέπεται η εκτέλεση κανενός μέτρου απομάκρυνσης. Τα κράτη μέλη στη μεγάλη τους πλειοψηφία έχουν συμμορφωθεί προς την απαίτηση αυτή.

Ωστόσο, στην BG δεν προβλέπεται προστασία του είδους αυτού.

4.4. Λήξη της προθεσμίας περίσκεψης (άρθρο 6 παρ. 4)

Η οδηγία προβλέπει ότι μπορεί να τεθεί τέλος στην προθεσμία περίσκεψης εφόσον το ενδιαφερόμενο πρόσωπο επανασυνέδεσε ενεργώς, εκουσίως και ιδία πρωτοβουλία τις σχέσεις του με τους δράστες των αδικημάτων, ή για λόγους σχετικούς με τη δημόσια τάξη και την προστασία της εθνικής ασφάλειας.

Λιγότερα από τα μισά κράτη μέλη (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) έχουν μεταφέρει την προαιρετική αυτή διάταξη λαμβάνοντας υπόψη τις περιστάσεις που προβλέπει το εν λόγω άρθρο.

Στην NL, μπορεί να τεθεί τέλος στην προθεσμία περίσκεψης σε περίπτωση που το θύμα γνωστοποιήσει κατά τη διάρκεια της προθεσμίας ότι δεν επιθυμεί να συνεργαστεί με τις αρμόδιες αρχές ή εφόσον αναχωρήσει από τη χώρα κατά τη διάρκεια της εν λόγω προθεσμίας· η ρύθμιση αυτή είναι πέραν των κριτηρίων που προβλέπει η οδηγία.

Στην ES, η σχετική διάταξη καλύπτει ενδεχομένως ιδιαίτερα ευρύ φάσμα καθώς παρέχει τη δυνατότητα να τεθεί τέλος στην προθεσμία περίσκεψης βάσει γενικής αιτιολόγησης σύμφωνα με την οποία οι αρχές διαπιστώνουν ότι το αίτημα του θύματος δεν είναι αιτιολογημένο.

4.5. Έκδοση του τίτλου παραμονής (άρθρο 8)

Όσον αφορά τον τίτλο παραμονής τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάζουν σωρευτικά κατά πόσον είναι σκόπιμο να παραταθεί η παραμονή του εν λόγω προσώπου στην επικράτειά τους προς διευκόλυνση της έρευνας ή της δικαστικής διαδικασίας, κατά πόσον το εν λόγω πρόσωπο έχει επιδείξει σαφή βούληση συνεργασίας και κατά πόσον έχει διακόψει κάθε σχέση με τους εικαζόμενους δράστες.

Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν μεταφέρει ορθά τα εν λόγω κριτήρια.

Ορισμένα κράτη (BG, LT) θέτουν ως επιπλέον προϋπόθεση για την έκδοση του τίτλου παραμονής την υποβολή από το θύμα ενός ή περισσοτέρων εγγράφων, όπως διαβατήριο ή θεώρηση εισόδου. Τούτο ενδέχεται να παρακωλύει την πραγματική άσκηση των δικαιωμάτων δυνάμει της παρούσας οδηγίας, δεδομένου ότι ενδέχεται ορισμένα θύματα, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, να μην διαθέτουν πλέον στοιχεία που να αποδεικνύουν την ταυτότητά τους.

Η νομοθεσία στην FR προβλέπει ότι το θύμα πρέπει να υποβάλει επίσημη καταγγελία στις αρμόδιες αρχές ως προϋπόθεση για την έκδοση τίτλου παραμονής. Ανάλογα με τις πρακτικές που εφαρμόζονται επιτοπίως, τούτο μπορεί να υπερβαίνει τις προϋποθέσεις που τίθενται στην οδηγία.

Οι προϋποθέσεις για την έκδοση τίτλου παραμονής που αναφέρονται στο άρθρο 8 παράγραφος 1 ισχύουν με την επιφύλαξη των λόγων που συνδέονται με τη δημόσια τάξη και την προστασία της εθνικής ασφάλειας.

Ορισμένα κράτη μέλη (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) προβλέπουν δυνατότητα άρνησης τίτλου παραμονής για τέτοιους λόγους. Σε ορισμένες περιπτώσεις η διάταξη αυτή εμπεριέχεται στις γενικές αρχές που διέπουν την έκδοση των τίτλων παραμονής.

Στην ΕΕ, υπάρχει δυνατότητα άρνησης του τίτλου παραμονής όταν το ενδιαφερόμενο άτομο ενδέχεται να θέτει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια τα χρηστά ήθη, τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα άλλων ανθρώπων· τούτο υπερβαίνει το πλαίσιο που τέθηκε στην οδηγία.

Εκτός από τους τίτλους παραμονής που χορηγούνται σε αντάλλαγμα της συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές, κάποια κράτη μέλη (π.χ. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) έχουν θεσπίσει ορισμένα είδη τίτλων παραμονής που βασίζονται στην ευάλωτη θέση του θύματος. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται ενίοτε σε συγκεκριμένες μόνο κατηγορίες ατόμων (π.χ. ανήλικοι).

4.6. Η περίοδος ισχύος και η ανανέωση του τίτλου παραμονής (άρθρο 8 παρ. 3)

Η οδηγία προβλέπει ότι ο τίτλος παραμονής ισχύει για περίοδο τουλάχιστον έξι μηνών και ότι ανανεώνεται εφόσον συνεχίζουν να πληρούνται οι προϋποθέσεις της έκδοσής του.

Στην πλειοψηφία των κρατών μελών η περίοδος ισχύος ανέρχεται τουλάχιστον σε έξι μήνες (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) ή σε ένα χρόνο (EL, ES, NL, PT).

Σε δύο κράτη μέλη (BG, EE), είτε δεν υφίσταται ελάχιστη περίοδος ισχύος είτε είναι μικρότερη των έξι μηνών.

Όλα τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει διάταξη για ανανέωση του τίτλου παραμονής.

4.7. Μεταχείριση των θυμάτων (άρθρα 7 και 9)

4.7.1. Συνθήκες διαβίωσης που εξασφαλίζουν τη συντήρηση των θυμάτων

Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μεριμνήσουν ώστε να προσφερθούν στα ενδιαφερόμενα άτομα, εφόσον δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, συνθήκες διαβίωσης που εξασφαλίζουν τη συντήρησή τους κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης και την ίδια τουλάχιστον μεταχείριση μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής.

Τα κράτη μέλη χορηγούν στη μεγάλη τους πλειοψηφία για το σκοπό αυτό κάποια μορφή ενίσχυσης είτε σε μετρητά είτε σε είδος.

Στην AT, η περίθαλψη παρέχεται μόνο μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής, ενώ δεν υφίσταται ειδική διάταξη για αρωγή κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης, εκτός εάν το θύμα έχει ζητήσει άσυλο. Τούτο δεν φαίνεται να πληροί τις προϋποθέσεις της οδηγίας.

Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη διαπιστώθηκαν πρακτικές δυσκολίες, σε περιπτώσεις όπου η παρεχόμενη περίθαλψη δεν επαρκεί ενδεχομένως για να εξασφαλίσει στους δικαιούχους επαρκή μέσα για τη συντήρησή τους. Στην BG, δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία για τη δημιουργία καταλυμάτων για τα θύματα. Στην LT, τα θύματα δεν απολαύουν για το σκοπό αυτό ειδικών δικαιωμάτων: τυγχάνουν της ίδιας περίθαλψης με τους παρανόμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

4.7.2. Φροντίδα για τις ειδικές ανάγκες των πλέον ευάλωτων (άρθρα 7 παρ. 1 και 9 παρ. 1-2)

Τα κράτη μέλη φροντίζουν για τις ειδικές ανάγκες των πλέον ευάλωτων προσώπων, προσφέροντάς τους μεταξύ άλλων, εφόσον χρειάζεται και εφόσον προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο, ψυχολογική βοήθεια. Τούτο αφορά τόσο την προθεσμία περίσκεψης όσο και την περίοδο μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής.

Ωστόσο, πολύ λίγα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει γενική ρήτρα για το σκοπό αυτό.

Τα περισσότερα κράτη μέλη παρέχουν δυνατότητα πρόσβασης σε ψυχολογική βοήθεια μέσω ρητών διατάξεων.

Στην BG δεν έχουν κατασκευαστεί εγκαταστάσεις για παροχή βοήθειας. Στην EE παρέχεται πρόσβαση σε ψυχολογική βοήθεια μόνο σε σοβαρές περιπτώσεις και χορηγείται αποζημίωση στα θύματα *post factum*, γεγονός που δυσχεραίνει την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος από τα θύματα. Στις AT, LT και SK δεν υφίστανται ειδικές διατάξεις που να διασφαλίζουν την ψυχολογική βοήθεια προς τα θύματα.

4.7.3. Ανάγκες ασφάλειας και προστασίας (άρθρα 7 παρ. 2 και 9 παρ. 1)

Λίγα μόνο κράτη μέλη θέσπισαν ρητές διατάξεις για τις ανάγκες ασφάλειας και προστασίας των ενδιαφερομένων ατόμων (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Ορισμένα κράτη μέλη βασίζονται σε προϋπάρχοντα μέτρα προστασίας των θυμάτων (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Τα κράτη AT, EE και RO δεν απέδειξαν ότι διαθέτουν σχετικές εθνικές διατάξεις.

4.7.4. Υπηρεσίες μετάφρασης και διερμηνείας (άρθρο 7 παρ. 3 και 9 παρ. 1)

Σημαντικός αριθμός κρατών μελών παρέχουν υπηρεσίες μετάφρασης και διερμηνείας τόσο πριν όσο και μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

Στην PL, οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται από ΜΚΟ εξουσιοδοτημένες από την κυβέρνηση.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν προκύπτουν ενδεχομένως επαρκή οφέλη από τη διερμηνεία λόγω πρακτικών δυσχερειών, όπως ο περιορισμένος αριθμός υπηρεσιών (EL). Η AT παρέχει μεταφραστικές υπηρεσίες μόνο μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής, η SI μόνο κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης και η BG μόνο κατά τη διάρκεια ποινικών διαδικασιών. Η EE δεν παρέχει παρά «επείγουσες υπηρεσίες μετάφρασης».

Οι νομοθετικές ρυθμίσεις στην LV ενδέχεται να είναι προβληματικές λόγω του ότι μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής τα θύματα εμπορίας δεν διαθέτουν σαφή δικαιώματα.

4.7.5. Δωρεάν νομική αρωγή (άρθρα 7 παρ. 4 και 9 παρ. 1)

Η προαιρετική διάταξη που αφορά τη δωρεάν νομική αρωγή μεταφέρθηκε σε σημαντικό αριθμό κρατών μελών και καλύπτει την περίοδο πριν και μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

Στην EL υπάρχει διάταξη για τα εν λόγω δικαιώματα, αλλά η έλλειψη επιχειρησιακών διατάξεων ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την εφαρμογή τους στην πράξη.

4.7.6. Ιατρική περίθαλψη (άρθρα 7 παρ. 1 και 9 παρ. 2)

Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίσουν έκτακτη ιατρική περίθαλψη κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης και την «αναγκαία» ιατρική βοήθεια μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής.

Όλα τα κράτη μέλη έχουν συμμορφωθεί με την εν λόγω υποχρέωση. Ορισμένα (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) προχώρησαν περαιτέρω και παρέχουν, εκτός από έκτακτη ιατρική περίθαλψη, γενική ιατρική περίθαλψη τόσο πριν όσο και μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής. Η γενική ιατρική περίθαλψη παρέχεται μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής στην PL και στην PT.

Δεν υπάρχουν ενδείξεις για παροχή εκ μέρους άλλων κρατών μελών ευρύτερου φάσματος υπηρεσιών σε κατόχους τίτλων παραμονής, παρόλο που τούτο ενθαρρύνεται από την οδηγία η οποία προβλέπει ότι η περίθαλψη που παρέχεται μετά την έκδοση του τίτλου παραμονής πρέπει να είναι «τουλάχιστον» ίδια με την παρεχόμενη κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης.

4.8. Ανήλικοι (άρθρο 10)

4.8.1. Το ύψιστο συμφέρον των παιδιών (άρθρο 10 στοιχείο α))

Τα κράτη μέλη που επιλέγουν να εφαρμόσουν την παρούσα οδηγία σε ανηλίκους πρέπει να λαμβάνουν δεόντως υπόψη κατά την εφαρμογή των διατάξεών της το ύψιστο συμφέρον του παιδιού. Ορισμένα μόνο κράτη μέλη διαθέτουν στη νομοθεσία τους ρητή διάταξη για το θέμα αυτό (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Ορισμένα άλλα εκτιμούν ότι η αρχή ισχύει στην πράξη λόγω της κύρωσης της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα Δικαιώματα του Παιδιού ή γενικών κανόνων. Ωστόσο, η τρέχουσα εφαρμογή της εν λόγω αρχής προξενεί ενδεχομένως ανησυχίες.

Για παράδειγμα, μόνο τα κράτη ES, FR και MT θέσπισαν ειδική διάταξη που διασφαλίζει ότι η διαδικασία είναι κατάλληλη για την ηλικία και την ωριμότητα του παιδιού.

Μόνο στα κράτη BG, EL και PT γίνεται χρήση της προαιρετικής διάταξης (άρθρο 10 στοιχείο α)) για την παράταση της προθεσμίας περίσκεψης για τους ανηλίκους.

4.8.2. Πρόσβαση των ανηλίκων στο εκπαιδευτικό σύστημα (άρθρο 10 στοιχείο β))

Όλα τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν στους ανηλίκους πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Απομένει να διαπιστωθεί εάν οι διατάξεις στην RO και την EE, σύμφωνα με τις οποίες προϋπόθεση για την πρόσβαση είναι η διαμονή στη χώρα, δημιουργούν προβλήματα στην πράξη.

4.8.3. Νομική εκπροσώπηση και εντοπισμός της οικογένειας (άρθρο 10 στοιχείο γ))

Τα κράτη μέλη, στη μεγάλη τους πλειοψηφία, συμμορφώθηκαν με την απαίτηση για νομική εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Ωστόσο, στην EL δεν έχουν θεσπιστεί επιχειρησιακές διατάξεις που προβλέπουν τους όρους της νομικής εκπροσώπησης.

Σε αρκετά κράτη μέλη (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI) δεν θεσπίστηκε υποχρέωση καταβολής κάθε δυνατής προσπάθειας για τον ταχύτερο δυνατό εντοπισμό των μελών της οικογένειας.

4.9. Εργασία, επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση (άρθρο 11)

Τα κράτη μέλη καθορίζουν τους κανόνες δυνάμει των οποίων επιτρέπεται στους δικαιούχους τίτλου παραμονής η πρόσβαση στην αγορά εργασίας και στην επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση.

Όλα τα κράτη μέλη εκτός από την RO παρέχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας στα εν λόγω άτομα. Η MT θέτει ως προϋπόθεση να έχουν λάβει τα άτομα αυτά άδεια από το Υπουργείο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών, γεγονός που καθιστά δυσχερή την εκ μέρους τους άσκηση του εν λόγω δικαιώματος.

Όλα τα κράτη μέλη εκτός από την RO επιτρέπουν στα θύματα την πρόσβαση στην επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση.

4.10. Προγράμματα ή συστήματα (άρθρο 12)

Στα θύματα χορηγείται πρόσβαση σε υφιστάμενα προγράμματα ή συστήματα με στόχο την αποκατάσταση της κοινωνικής ζωής τους, ενώ προβλέπεται δυνατότητα θέσπισης ειδικών ρυθμίσεων για τα εν λόγω άτομα.

Όλα τα κράτη μέλη επιτρέπουν στα θύματα να συμμετάσχουν σε προγράμματα που προορίζονται κανονικά για θύματα εμπορίας ανθρώπων ή γενικότερα για μετανάστες. Τρία ωστόσο κράτη μέλη (CZ, FI, LV) αξιοποίησαν την ευκαιρία για να δρομολογήσουν ειδικά προγράμματα.

Κανένα κράτος μέλος δεν έχει θέσει ως προϋπόθεση τη συμμετοχή στα σχετικά προγράμματα ή συστήματα για την ανανέωση του τίτλου παραμονής.

4.11. Μη ανανέωση του τίτλου παραμονής (άρθρο 13)

Τα κράτη μέλη, στη μεγάλη τους πλειοψηφία, δεν ανανεώνουν τον τίτλο παραμονής σε περίπτωση που δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις του άρθρου 8, παρ. 2, ή εφόσον η σχετική διαδικασία έχει περατωθεί με δικαστική απόφαση των αρμόδιων αρχών.

Ορισμένα κράτη μέλη (BE, CZ, FI, LU, NL) παρέχουν δυνατότητα χορήγησης τίτλου μόνιμης διαμονής στα θύματα μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ή αφού το θύμα έχει συμπληρώσει συγκεκριμένη χρονική περίοδο παραμονής στη χώρα.

4.12. Ανάκληση (άρθρο 14)

Ο τίτλος παραμονής μπορεί να ανακληθεί οποτεδήποτε εφόσον δεν πληρούνται πλέον οι προϋποθέσεις της έκδοσης, ειδικότερα στις περιπτώσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 14 (στοιχεία α)-ε)).

Οι νομοθεσίες των κρατών μελών προβλέπουν ποικίλα κριτήρια για την ανάκληση του τίτλου παραμονής.

Ορισμένα κράτη (BE, DE, EL, LU, MT, RO) θέτουν προϋποθέσεις που βασίζονται σε εκείνες που καθορίζονται στο άρθρο 14. Άλλα κράτη (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) έχουν θεσπίσει αυστηρότερα κριτήρια για την ανάκληση.

Στην SE και στην LT, ο τίτλος παραμονής δύναται να ανακληθεί εφόσον το ενδιαφερόμενο άτομο περιλαμβάνεται σε κατάλογο ατόμων στα οποία έχει απαγορευθεί η είσοδος στις εν λόγω χώρες. Άλλοι λόγοι για ανάκληση του τίτλου παραμονής περιλαμβάνουν το κριτήριο της δημόσιας υγείας (LT), την καταχρηστική χρησιμοποίηση του τίτλου από τον κάτοχο (PL), την υποβολή ψευδών ή παραποιημένων πληροφοριών όσον αφορά την ταυτότητα (FI και SI), την παροχή ανακριβών πληροφοριών ή την μη ύπαρξη περιστάσεων που ήταν σημαντικές για τη χορήγηση του τίτλου (SE). Οι προαναφερόμενοι λόγοι φαίνεται να υπερβαίνουν το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 14.

5. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΑΡΙΘΜΗΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Ορισμένα μόνο κράτη μέλη ήταν σε θέση να παράσχουν αριθμητικά στοιχεία για τους τίτλους παραμονής που χορηγήσαν ως αποτέλεσμα της μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας, ενώ ακόμα λιγότερα κράτη ενημέρωσαν την Επιτροπή σχετικά με τον αριθμό των προθεσμιών περίσκεψης που χορήγησαν.

Τα διαθέσιμα στοιχεία[6] σχετικά με τους τίτλους παραμονής που χορηγήθηκαν σε θύματα εμπορίας ανθρώπων καταδεικνύουν ότι ο αντίκτυπος της οδηγίας ποικίλλει σε σημαντικό βαθμό. Σε ορισμένα κράτη μέλη ο αριθμός των τίτλων που χορηγήθηκαν ήταν σημαντικός (BE, IT, NL, FR, DE), σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις υπερέβη τους 100 ετησίως. Σε άλλα κράτη, ο αριθμός ήταν σημαντικά μικρότερος, κυμαινόμενος στις περισσότερες περιπτώσεις από 1-20 τίτλους ετησίως (CZ, FI, HU, PL, SE). Σε άλλα κράτη μέλη δεν χορηγήθηκαν στη βάση αυτή τίτλοι παραμονής ή δεν παρασχέθηκαν σχετικές πληροφορίες (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Πρέπει να επισημανθεί ότι τα διαθέσιμα στοιχεία ενδέχεται να μην είναι πλήρως συγκρίσιμα, δεδομένου ότι ορισμένα κράτη μέλη δύνανται να χορηγήσουν τίτλους παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους η έκδοση των οποίων δεν περιορίζεται μόνο στα θύματα εμπορίας ή δεν συναρτάται με τη συνεργασία των ενδιαφερομένων ατόμων με τις αρμόδιες αρχές.

Η Επιτροπή, προκειμένου να συγκεντρώσει πληρέστερα και πιο αξιόπιστα στατιστικά στοιχεία για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, θα εξετάσει τεχνικές λύσεις σχετικά με τη συλλογή στοιχείων για τους τίτλους παραμονής που χορηγούνται δυνάμει των κανόνων μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας ως μέρος της υφιστάμενης συλλογής στοιχείων που οργανώθηκε στο πλαίσιο του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΚ) 862/2007.

---

[6] Τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν βάσει ad-hoc αιτημάτων στο πλαίσιο της έκθεσης Odysseus, εκτίμησης επιπτώσεων για την πρόταση απόφασης πλαισίου σχετικά με την εμπορία ανθρώπων και, πιο πρόσφατα, μέσω των εθνικών σημείων επαφής της επιτροπής για την ένταξη και το άσυλο.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρόλο που από τα διαθέσιμα στοιχεία καθεαυτά δεν μπορεί να γίνει πλήρης αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εν λόγω οδηγίας, ο αντίκτυπός της φαίνεται να είναι ανεπαρκής λαμβανομένων υπόψη των συνολικών στοιχείων για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων στην ΕΕ. Ενώ τα εντοπισθέντα θύματα σε ορισμένα κράτη μέλη αριθμούν αρκετές εκατοντάδες ή υπερβαίνουν και τις δύο χιλιάδες ετησίως[7], οι τίτλοι παραμονής που χορηγούνται δυνάμει της εν λόγω οδηγίας σπάνια υπερβαίνουν τους είκοσι ετησίως.

Ακόμη και αν ένα ποσοστό θυμάτων δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας (π.χ. επειδή δεν είναι υπήκοοι τρίτων χωρών), η διαφορά μεταξύ των εντοπισθέντων θυμάτων και εκείνων που έκαναν χρήση ειδικών τίτλων παραμονής είναι αξιοσημείωτη. Τούτο καταδεικνύει ενδεχομένως ότι δεν έχει γίνει πλήρης αξιοποίηση του δυναμικού της οδηγίας για την εξάρθρωση δικτύων εμπορίας ανθρώπων με παράλληλη προστασία των δικαιωμάτων των θυμάτων.

Παρόλο που κάποιες από τις αδυναμίες που εντοπίζονται στην παρούσα έκθεση δεν είναι ιδιαίτερα σοβαρές, ορισμένες δύνανται να εμποδίσουν την ορθή εφαρμογή της οδηγίας. Επιπλέον, όπως αναφέρθηκε από κράτη μέλη, ορισμένα θύματα ενδέχεται να μην επιθυμούν να κάνουν χρήση των μηχανισμών. Ωστόσο, θα μπορούσε επίσης να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η αποτελεσματικότερη πληροφόρηση των θυμάτων για τις δυνατότητες που τους παρέχονται θα βελτίωνε την εικόνα της οδηγίας και θα συνέβαλε στην καλύτερη υλοποίησή της. Η βελτίωση της παροχής πληροφοριών απαιτεί αυξημένες προσπάθειες από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών και από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και ενώσεις, όπως προβλέπει το άρθρο 5.

Ένας άλλος τρόπος για να επωφεληθούν πλήρως τα θύματα από το σύστημα θα ήταν η πλήρης συμμόρφωση προς τις διατάξεις της οδηγίας όσον αφορά τη μεταχείριση των θυμάτων κατά τη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης ή τη χορήγηση του τίτλου παραμονής.

Από τα στατιστικά στοιχεία προκύπτει επίσης ότι η εξασφάλιση δυνατότητας χορήγησης προσωρινών τίτλων παραμονής σε θύματα που για διάφορους λόγους δεν συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές, ενδέχεται να αυξήσει σημαντικά τον αριθμό των θυμάτων που επωφελούνται της νόμιμης παραμονής στα κράτη μέλη.

7. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ

Στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα.

Έχουν αναληφθεί αρκετές σημαντικές πρωτοβουλίες με στόχο την ενίσχυση της καταπολέμησης των εγκλημάτων του είδους αυτού οι οποίες επηρεάζουν και τη μεταναστευτική πολιτική. Η ανακοίνωση της Επιτροπής της 10ης Ιουνίου 2009,[8] που εκδόθηκε ενόψει του προγράμματος της Στοκχόλμης, τονίζει ότι πρέπει να υπάρχει μηδενική ανοχή για την εμπορία ανθρώπων και πρέπει να γίνουν επενδύσεις σε κατάλληλους πόρους προκειμένου, μεταξύ άλλων, να απλουστευθούν οι όροι έκδοσης τίτλων παραμονής στα

---

[7] Γενική έκθεση για την εμπορία ανθρώπων, Φεβρουάριος 2009, UNODC.

[8] COM(2009) 262 τελικό.

θύματα. Στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης[9] τονίζεται ότι η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων πρέπει να κινητοποιήσει όλα τα μέσα δράσης, συνδυάζοντας την πρόληψη, την επιβολή του νόμου και την προστασία των θυμάτων. Κατέστη σαφές ότι πρέπει να χρησιμοποιηθούν όλες οι αρμοδιότητες της Ένωσης με το βέλτιστο τρόπο, προκειμένου να διαμορφωθεί ορθά συντονισμένη και ενοποιημένη πολιτική σε ενωσιακό επίπεδο. Η Επιτροπή κλήθηκε να προτείνει περαιτέρω βήματα με στόχο την προστασία και τη συνδρομή των θυμάτων μέσω σειράς μέτρων[10].

Στο πλαίσιο αυτό δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στα δικαιώματα των ανηλίκων. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης προβλέπει ότι θα δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στα παιδιά που είναι ιδιαίτερα ευάλωτα, ιδίως στο πλαίσιο της πολιτικής για τη μετανάστευση (ασυνόδευτοι ανήλικοι, θύματα εμπορίας, κλπ.). Σύμφωνα με το πρόγραμμα δράσης για τους ασυνόδευτους ανηλίκους[11], η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν τις δράσεις όσον αφορά τα παιδιά θύματα εμπορίας ανθρώπων με την παροχή βοήθειας η οποία θα πρέπει τουλάχιστον να περιλαμβάνει τα μέτρα που προβλέπονται στην οδηγία 2004/81/ΕΚ .

Η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει δράση για να ανταποκριθεί στις εν λόγω εκκλήσεις. Στις 29 Μαρτίου 2010 παρουσίασε νομοθετική πρόταση η οποία θα ενισχύσει την προστασία και την υποστήριξη των θυμάτων[12]. Επιπλέον, για το 2011 σχεδιάζεται μια νέα ολοκληρωμένη στρατηγική για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και τα μέτρα προστασίας και υποστήριξης των θυμάτων[13]. Επιπλέον, οι προτάσεις της Επιτροπής του 2008 και 2009 σχετικά με την τροποποίηση των οδηγιών για τις συνθήκες υποδοχής και τις ελάχιστες απαιτήσεις για την αναγνώριση, προβλέπουν ότι τα θύματα εμπορίας πρέπει να θεωρούνται ευάλωτα άτομα των οποίων οι ειδικές ανάγκες πρέπει να αντιμετωπίζονται κατάλληλα. Επιπλέον, η Επιτροπή ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση και διενεργεί εκτίμηση επιπτώσεων προκειμένου να παρουσιάσει το 2011 δέσμη μέτρων γενικά για τα θύματα εγκλημάτων και βίας.

---

9 Έγγραφο του Συμβουλίου 17024/09.

10 Η οδηγία 2009/52/ΕΚ για τις κυρώσεις κατά των εργοδοτών βασίστηκε εν μέρει στο σύστημα που προβλέπεται στην οδηγία 2004/81/ΕΚ. Η οδηγία αυτή προβλέπει τη θέσπιση παρόμοιου καθεστώτος για τη χορήγηση τίτλων παραμονής σε υπήκοους τρίτων χωρών οι οποίοι συνεργάζονται σε ποινικές διαδικασίες που έχουν σχέση ιδίως με ιδιαίτερα καταχρηστικούς όρους εργασίας ή παράνομα εργαζόμενους ανήλικους.

11 COM(2010) 213 τελικό.

12 COM(2010) 95 τελικό.

13 Βλέπε σχέδιο δράσης: COM(2010) 171 τελικό.

Κατά το παρόν στάδιο θα εξεταστούν πρόσθετα μέτρα που αυξάνουν το δυναμικό της μεταναστευτικής νομοθεσίας όσον αφορά την καταπολέμηση της εμπορίας και την ενίσχυση της προστασίας των θυμάτων. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή θα εξετάσει την ανάγκη τροποποίησης της οδηγίας, περιλαμβανομένης της δυνατότητας έκδοσης προσωρινής άδειας παραμονής που θα βασίζεται στην ευάλωτη κατάσταση του θύματος και δεν θα παρέχεται αναγκαστικά ως αντιστάθμισμα της συνεργασίας του με τις αρμόδιες αρχές. Άλλες τροποποιήσεις ενδέχεται να περιλαμβάνουν συγκεκριμένη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης για τα θύματα, την ενίσχυση του πλαισίου περίθαλψης, ιδίως για τους ανηλίκους και την ενίσχυση της υποχρέωσης ενημέρωσης των θυμάτων για τα δικαιώματά τους.

Η Επιτροπή θα εξετάσει όλες τις περιπτώσεις στις οποίες ανέκυψαν προβλήματα εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Τούτο συνεπάγεται ενδεχομένως την πραγματοποίηση επαφών με κράτη μέλη ή/και τη δρομολόγηση, ενδεχομένως, των απαιτούμενων διαδικασιών για μη συμμόρφωση, σύμφωνα με το άρθρο 258.