EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.10.15.
COM(2010) 493 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

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

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés ... 3
2. Nyomon követés és az átültetés állása ... 3
3. Általános rendelkezések ... 3
3.1. Fogalommeghatározások (2. cikk) ... 3
3.2. Hatály (3. cikk) ... 4
4. Különös rendelkezések ... 4
4.1. A harmadik országok érintett állampolgárainak tájékoztatása (5. cikk) ... 4
4.2. Gondolkodási idő (6. cikk (1) bekezdés) ... 4
4.3. A kiutasításról szóló határozatok végrehajtásával szembeni védelem (6. cikk (2) bekezdés) ... 5
4.4. A gondolkodási idő megszüntetése (6. cikk (4) bekezdés) ... 5
4.5. A tartózkodási engedély kiállítása (8. cikk) ... 5
4.6. A tartózkodási engedély érvényességi ideje és megújítása (8. cikk (3) bekezdés) ... 6
4.7. Az áldozatokkal való bánásmód (7. és 9. cikk) ... 6
4.7.1. A megélhetés biztosítását lehetővé tevő anyagi eszközök ... 6
4.7.2. A fokozott védelemre szoruló személyek különleges igényeire fordított figyelem (7. cikk (1) bekezdés és 9. cikk (1)-(2) bekezdés) ... 7
4.7.3. Biztonsági és védelmi szükségletek (7. cikk (2) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés) ... 7
4.7.4. Fordítási és tolmácsolási szolgáltatások (7. cikk (3) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés) ... 7
4.7.5. Térítésmentes jogi segítségnyújtás (7. cikk (4) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés) ... 8
4.7.6. Orvosi ellátás (7. cikk (1) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés) ... 8
4.8. Kiskorúak (10. cikk) ... 8
4.8.1. A gyermek mindenek felett álló érdekei (10. cikk a) pont) ... 8
4.8.2. Az oktatási rendszer igénybevétele kiskorúak számára (10. cikk b) pont) ... 9
4.8.3. Jogi képviselet és a család felkutatása (10. cikk c) pont) ... 9
4.9. Jövedelemszerző tevékenység, szakképzés és oktatás (11. cikk) ... 9
4.10. Programok, illetve projektek (12. cikk) ... 9
4.11. A tartózkodási engedély megújításának megtagadása (13. cikk) ... 9
4.12. Visszavonás (14. cikk) ... 10
5. Statisztika és adatok ... 10
6. Következtetések ... 11
7. Jövőbeni fejlemények ... 11

1. BEVEZETÉS

2004. április 29-én a Tanács elfogadta a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK irányelvet (a továbbiakban: az irányelv). Az irányelv Dánia, Írország és az Egyesült Királyság kivételével valamennyi tagállamra kötelező[1].

E jelentés az irányelv 16. cikke alapján készült, amely előírja, hogy a Bizottság jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezen irányelv tagállamokban történő alkalmazásáról, és javaslatokat tesz az esetlegesen szükséges módosításokra.

A jelentés az irányelv végrehajtásáról szóló tanulmányon[2] alapul. A tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy ellenőrizzék és frissítsék a ténybeli információkat.

2. NYOMON KÖVETÉS ÉS AZ ÁTÜLTETÉS ÁLLÁSA

A tagállamoknak 2006. augusztus 6-ig kellett befejezniük az átültetést[3]. A Bizottság az átültetést nemzeti szakértőkkel való találkozók szervezése útján segítette. Az átültetési határidő lejártát követően 14 tagállam ellen indítottak jogsértési eljárást. Ezt követően a Bizottság nyolc indokolással ellátott véleményt küldött ki a Szerződés 226. cikkével összhangban. A Bizottság két tagállam esetében döntött úgy, hogy az Európai Bírósághoz fordul: az egyik ügyben később visszavonta a keresetet, a másik ügyben ítélet született[4].

Valamennyi tagállam, amelyre az irányelv kötelező, közölte az átültetés érdekében elfogadott intézkedéseket.

3. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

3.1. Fogalommeghatározások (2. cikk)

Az irányelv alkalmazásában az emberkereskedelem a 2002/629/IB kerethatározat 1., 2. és 3. cikkében említett eseteket foglalja magában. Ez azt jelenti, hogy bár a tagállami meghatározásnak nem kell ezzel azonosnak lennie, a jelentősen eltérő vagy szűkebb meghatározás negatív hatással lehet a 2004/81/EK irányelv átültetésére. E tekintetben egyes hiányosságokat a Bizottság már a kerethatározat végrehajtásáról szóló jelentésében és az azt kísérő szolgálati munkadokumentumban[5] azonosított. Ennek elfogadásakor a Bizottság felkérte az érintett tagállamokat, hogy a lehető leghamarabb orvosolják ezt a helyzetet.

---

1 E jelentésben „tagállamok” alatt azokat a tagállamokat értjük, amelyekre nézve az irányelv kötelező erejű.

2 A Bizottság által támogatott és az európai bevándorlási és menedékjogi jogi tanulmányok egyetemi hálózata (Odüsszeusz) által készített tanulmány (2007).

3 Romániának és Bulgáriának az EU-hoz való csatlakozásuktól kezdve kellett átültetniük az irányelvet.

4 A C-266/08. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben 2009. május 14-én hozott ítélet.

5 COM(2006) 187 végleges és SEC(2006) 525.

3.2. Hatály (3. cikk)

A tagállamok harmadik országok olyan állampolgáraira alkalmazzák ezen irányelvet, akik emberkereskedelemmel kapcsolatos bűncselekmények áldozatai, illetve áldozatai voltak, még akkor is, ha illegálisan utaztak be a tagállamok területére.

A tagállamok az emberkereskedelem áldozatai mellett harmadik országoknak az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett állampolgáraira is alkalmazhatják az irányelvet. Kilenc tagállam (Ausztria, Belgium, Csehország, Spanyolország, Luxemburg, Málta, Portugália, Románia, Svédország) élt ezzel a lehetőséggel.

A tagállamok nagy többsége az átültetési szabályokat felnőttekre és kiskorúakra egyaránt alkalmazza, két tagállam (Litvánia, Szlovákia) azonban csak felnőttekre. Észtországban a kiskorúakra való alkalmazás ahhoz a feltételhez kötött, hogy ez a kiskorú érdekében áll és jogai szempontjából kedvező.

4. KÜLÖNÖS RENDELKEZÉSEK

4.1. A harmadik országok érintett állampolgárainak tájékoztatása (5. cikk)

Amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóságok azon álláspontra jutnak, hogy egy harmadik ország állampolgára ezen irányelv hatálya alá tartozhat, úgy tájékoztatják az érintett személyt az ezen irányelv alapján felkínált lehetőségekről.

Ausztria, Spanyolország és Litvánia nem igazolta, hogy eleget tettek e kötelezettségnek.

A romániai jogszabály problematikus lehet, mivel nem határozza meg, hogy mely hatóságra vonatkozik a kötelezettség, sem pedig a tájékoztatás tartalmát és formáját.

A formális átültetés ellenére vannak arra utaló jelek, hogy egyes tagállamokban (Észtország, Görögország, Hollandia, Lengyelország) néhány esetben gyakorlati nehézségek merültek fel, különösen azokban az esetekben, amikor nem került sor az áldozatok megfelelő azonosítására. Néhány esetben ez ahhoz vezetett, hogy az állítólagos áldozatot jogellenesen tartózkodó külföldiként őrizetbe vették ahelyett, hogy ezt a gondolkodási idő biztosítására való lehetőségnek tekintették volna (Hollandia).

4.2. Gondolkodási idő (6. cikk (1) bekezdés)

Az irányelv hatálya alá tartozó személyeknek valamennyi tagállam biztosít gondolkodási időt. Az irányelv nem írja elő ennek tartamát, de úgy rendelkezik, hogy azt a nemzeti jog szerint kell meghatározni.

A tagállamok e tekintetben különböző megoldásokat alkalmaznak. Néhány tagállam (Belgium, Csehország, Görögország, Franciaország, Luxemburg, Lettország, Szlovákia) egyetlen, rögzített tartamú időszakot alkalmaz (30 nap vagy annál több). Néhány további tagállam csak a gondolkodási idő minimális tartamát határozza meg, míg más tagállamok (Észtország, Finnország, Németország) alsó és felső határról (6 hónapig) egyaránt rendelkeznek. Egyes tagállamok (Málta, Portugália, Románia, Szlovénia) csak a maximális időtartamot (2-3 hónap) határozzák meg.

Litvánia nem rendelkezett a gondolkodási idő tartamáról, Olaszországban pedig jogszabály a gondolkodási időt kifejezetten nem szabályozza, bár a gyakorlatban általában biztosítják.

Lengyelországban a legfeljebb három hónapra szóló tartózkodási engedélyt, amely az emberkereskedelem minden áldozatának adható, a gondolkodási idő megfelelőjeként kezelik. E rendelkezés választható jellege nincs összhangban az irányelvvel, amely a gondolkodási időt kötelezőként szabályozza.

4.3. A kiutasításról szóló határozatok végrehajtásával szembeni védelem (6. cikk (2) bekezdés)

Az irányelv a gondolkodási idő alatt tiltja bármilyen kiutasításról szóló határozat végrehajtását. A tagállamok nagy többsége eleget tett e követelménynek.

Bulgária azonban nem biztosít ilyen védelmet.

4.4. A gondolkodási idő megszüntetése (6. cikk (4) bekezdés)

Az irányelv lehetővé teszi a gondolkodási idő megszüntetését a közrenddel, valamint a nemzetbiztonság védelmével kapcsolatos okok folytán, vagy ha az érintett személy ténylegesen, saját akaratából és saját kezdeményezésére újra érintkezésbe lépett az elkövetőkkel.

A tagállamok kevesebb mint fele (Belgium, Németország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Luxemburg, Lettország, Málta, Lengyelország, Svédország, Szlovákia) ültette át ezt a választható rendelkezést a cikkben említett feltételeknek megfelelően.

Hollandiában a gondolkodási idő megszüntethető, ha az áldozat a gondolkodási idő alatt jelezte, hogy nem hajlandó együttműködni a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal, vagy ha a gondolkodási idő alatt elhagyta az országot; ez túlterjed az irányelvben rögzített feltételeken.

A vonatkozó spanyol rendelkezés túlzottan tág lehet, mivel lehetővé teszi a gondolkodási idő megszüntetését azon az általános alapon, hogy a hatóságok tudomására jut, hogy az áldozat kérelme nem volt megalapozott.

4.5. A tartózkodási engedély kiállítása (8. cikk)

A tartózkodási engedély kiállítása céljából a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a nyomozás vagy a bírósági eljárás szempontjából célszerű-e az érintett személy területükön való tartózkodásának meghosszabbítása, hogy az érintett személy egyértelmű szándékot tanúsított-e az együttműködésre, és hogy az érintett személy megszakította-e a kapcsolatot az elkövetéssel gyanúsított személyekkel.

A legtöbb tagállam helyesen ültette át e szempontokat.

Egyes tagállamok (Bulgária, Litvánia) a tartózkodási engedély kiállításának előfeltételeként ezen felül megkövetelik, hogy az áldozat mutasson be egy vagy több okmányt, így például útlevelet vagy belépésre jogosító vízumot. Ez meggátolhatja az irányelvből eredő jogok tényleges élvezetét, mivel előfordulhat, hogy bizonyos körülmények között egyes áldozatok semmilyen személyazonosságot igazoló okmánnyal nem rendelkeznek.

A francia jogszabály a tartózkodási engedély kiadásának előfeltételeként előírja, hogy az áldozat nyújtson be hivatalos panaszt a hatáskörrel rendelkező hatóságokhoz. Az alkalmazott gyakorlattól függően ez túlterjedhet az irányelvben rögzített feltételeken.

A tartózkodási engedély kiadásának 8. cikk (1) bekezdésben említett feltételei a közrenddel és a nemzetbiztonság védelmével kapcsolatos indokok sérelme nélkül érvényesítendők.

Számos tagállam (Ausztria, Belgium, Németország, Észtország, Finnország, Franciaország, Luxemburg, Svédország, Szlovénia) biztosítja a lehetőséget, hogy a tartózkodási engedély kiadását ilyen okokból megtagadják. Egyes esetekben ez a rendelkezés a tartózkodási engedélyekre vonatkozó általános elvek részét képezi.

Észtországban a tartózkodási engedély megtagadható, ha az érintett veszélyeztetheti a közrendet, a közbiztonságot, a közerkölcsöt vagy mások jogait vagy érdekeit; ez túlterjed az irányelvben rögzített mértéken.

A hatáskörrel rendelkező hatóságokkal való együttműködésért cserébe adott tartózkodási engedélyek mellett néhány tagállam (pl. Ausztria, Belgium, Spanyolország, Magyarország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Szlovákia) az áldozat kiszolgáltatott helyzete alapján a tartózkodási engedélyek bizonyos formáiról rendelkezik. Ez a lehetőség néha csak a személyek bizonyos kategóriára (pl. kiskorúak) korlátozódik.

4.6. A tartózkodási engedély érvényességi ideje és megújítása (8. cikk (3) bekezdés)

Az irányelv előírja, hogy a tartózkodási engedély legalább hat hónapig legyen érvényes. A tartózkodási engedély akkor újítható meg, ha továbbra is teljesülnek a kibocsátáshoz szükséges feltételek.

A tagállamok többségében az érvényességi idő legalább hat hónap (Ausztria, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Litvánia, Luxemburg, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia, Svédország, Szlovénia) vagy egy év (Görögország, Spanyolország, Hollandia, Portugália).

Két tagállamban (Bulgária, Észtország) vagy nincs legrövidebb érvényességi idő, vagy az rövidebb mint hat hónap.

Minden tagállam rendelkezik a tartózkodási engedély megújításáról.

4.7. Az áldozatokkal való bánásmód (7. és 9. cikk)

4.7.1. A megélhetés biztosítását lehetővé tevő anyagi eszközök

A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a nem elegendő anyagi eszközökkel rendelkező érintettek a gondolkodási idő alatt a saját megélhetésük biztosítását lehetővé tevő anyagi eszközökhöz jussanak, és legalább ugyanilyen elbánást kell biztosítaniuk a tartózkodási engedély kiállítását követően is.

E tekintetben a tagállamok nagy többsége valamilyen fajta pénzbeni vagy természetbeni támogatást nyújt.

Ausztriában csak a tartózkodási engedély kiállítását követően biztosítanak ilyen bánásmódot, nincs külön rendelkezés a gondolkodási idő alatt nyújtandó támogatásról, kivéve, ha az áldozat menedékkérő. Úgy tűnik, ez nem tesz eleget az irányelv követelményeinek.

Ezenkívül gyakorlati nehézségeket jeleztek egyes tagállamokban, ahol a kínált bánásmód esetenként nem elegendő a kedvezményezettek megfelelő megélhetésének biztosítására. Bulgáriában nincs bizonyíték arra, hogy menedékhelyeket hoztak volna létre az áldozatoknak. Litvániában az áldozatok e tekintetben nem rendelkeznek különleges jogokkal: ugyanolyan elbánásban részesülnek, mint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok.

4.7.2. A fokozott védelemre szoruló személyek különleges igényeire fordított figyelem (7. cikk (1) bekezdés és 9. cikk (1)-(2) bekezdés)

A tagállamok figyelmet fordítanak a fokozott védelemre szoruló személyek különleges igényeire, ideértve – adott esetben és amennyiben a nemzeti jog ezt előírja – a pszichológiai segítségnyújtást is. Ez mind a gondolkodási időre, mind a tartózkodási engedély kiállítását követő időszakra vonatkozik.

Csak nagyon kevés tagállam fogadott el ilyen értelmű általános rendelkezést.

A legtöbb tagállam konkrét rendelkezések révén biztosítja a pszichológiai segítségnyújtáshoz való hozzáférést.

Bulgáriában nem hoztak létre a támogatás nyújtásáért felelős szervet. Észtországban a pszichológiai segítségnyújtáshoz való hozzáférést csak súlyosabb körülmények esetén biztosítják, és az áldozatok számára utólagos költségtérítést biztosítanak, ami megnehezítheti számukra, hogy a gyakorlatban éljenek ezzel a joggal. Ausztriában, Litvániában és Szlovákiában nincsenek az áldozatoknak pszichológiai segítségnyújtást biztosító külön rendelkezések.

4.7.3. Biztonsági és védelmi szükségletek (7. cikk (2) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés)

Csak kevés tagállam fogadott el az érintettek biztonsági és védelmi szükségleteire vonatkozó külön rendelkezéseket (Bulgária, Görögország, Finnország, Franciaország, Lettország, Málta, Portugália). Több tagállam a már fennálló áldozatvédelmi intézkedéseket alkalmazza (Csehország, Németország, Spanyolország, Litvánia, Hollandia, Svédország, Szlovákia).

Ausztria, Észtország és Románia nem közölte az ennek megfelelő nemzeti rendelkezéseket.

4.7.4. Fordítási és tolmácsolási szolgáltatások (7. cikk (3) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés)

Jelentős számú tagállam biztosít fordítási és tolmácsolási szolgáltatásokat mind a tartózkodási engedély kiadása előtt, mind azt követően (Belgium, Csehország, Finnország, Németország, Görögország, Spanyolország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Portugália, Románia, Svédország, Szlovákia).

Lengyelországban e szolgáltatásokat a kormány által erre feljogosított nem kormányzati szervezetek nyújtják.

Egyes esetekben a tolmácsolás jelentette előnyök bizonyos gyakorlati hiányosságok – így például a szolgáltatások korlátozott száma – következtében elégtelennek bizonyulhatnak (Görögország). Ausztria csak a tartózkodási engedély kiállítása után biztosít fordítási

szolgáltatásokat, Szlovénia csak a gondolkodási idő alatt, Bulgária pedig csak büntetőeljárás során. Észtország csak „vészhelyzeti fordítási szolgáltatást” nyújt.

A lett jogszabály problematikus lehet, mivel hiányoznak az áldozatokat a tartózkodási engedély kiállítását követően megillető jogokra vonatkozó kifejezett rendelkezések.

4.7.5. Térítésmentes jogi segítségnyújtás (7. cikk (4) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés)

A térítésmentes jogi segítségnyújtásra vonatkozó választható rendelkezést jelentős számú tagállam ültette át mind a tartózkodási engedély kiadását megelőző, mind az azt követő időszakra kiterjedően (Belgium, Bulgária, Csehország, Németország, Finnország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Portugália).

Görögországban rendelkeztek a vonatkozó jogosultságokról, azonban az operatív rendelkezések hiánya veszélyeztetheti ezek gyakorlati alkalmazását.

4.7.6. Orvosi ellátás (7. cikk (1) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés)

A tagállamoknak a gondolkodási idő alatt „sürgősségi” egészségügyi ellátást, a tartózkodási engedély kiadását követően pedig a „szükséges” egészségügyi segítségnyújtást kell biztosítaniuk.

Valamennyi tagállam eleget tett e kötelezettségnek. Néhány tagállam (Belgium, Csehország, Görögország, Finnország, Hollandia, Svédország) ennél tovább ment és általános – nem csupán sürgősségi – egészségügyi ellátást biztosít mind a tartózkodási engedély kiadása előtt, mind azt követően. Lengyelországban és Portugáliában a tartózkodási engedély kiadása után biztosítanak általános egészségügyi ellátást.

Nincsenek arra utaló jelek, hogy más tagállamok széleskörű szolgáltatásokat nyújtanának a tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára, annak ellenére, hogy az irányelv ösztönzi ezt, amikor úgy rendelkezik, hogy a tartózkodási engedély kiállítását követően „legalább” ugyanolyan elbánást kell biztosítani, mint a gondolkodási idő alatt.

4.8. Kiskorúak (10. cikk)

4.8.1. A gyermek mindenek felett álló érdekei (10. cikk a) pont)

Azon tagállamoknak, amelyek úgy döntöttek, hogy az irányelvet kiskorúakra is alkalmazzák, az irányelv rendelkezéseinek alkalmazása során kellő figyelmet kell fordítaniuk a gyermek mindenek felett álló érdekeire. Erről a vonatkozó jogszabályban csak néhány tagállam rendelkezik kifejezetten (Belgium, Észtország, Finnország, Málta, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország). Más tagállamok úgy ítélik meg, hogy az ENSZ gyermekjogi egyezményének megerősítése vagy általános jogszabályok következtében az elv ténylegesen hatályban van. Az elv gyakorlati alkalmazása azonban aggodalomra adhat okot.

Például csak Spanyolország, Franciaország és Málta iktatott be külön rendelkezést, amely biztosítja, hogy az eljárás igazodjon a gyermek életkorához és érettségéhez.

Csak Bulgária, Görögország és Portugália alkalmazta a gondolkodási idő meghosszabbítását lehetővé tevő választható rendelkezést (10. cikk a) pont).

4.8.2. Az oktatási rendszer igénybevétele kiskorúak számára (10. cikk b) pont)

Valamennyi tagállam biztosítja, hogy a kiskorúak igénybe vehessék az oktatási rendszert.

Az majd csak később fog kiderülni, hogy a román és az észt rendelkezések, amelyek az igénybevételt az országban való lakóhelyhez kötik, nem vezetnek-e nehézségekhez a gyakorlatban.

4.8.3. Jogi képviselet és a család felkutatása (10. cikk c) pont)

A tagállamok nagy többsége eleget tett a kísérő nélküli kiskorúak jogi képviseletének biztosítására vonatkozó követelménynek. Görögországban azonban nem fogadtak el a jogi képviselet feltételeit meghatározó operatív rendelkezéseket.

Több tagállam nem iktatta be azt a követelményt, amely szerint mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy a lehető legrövidebb időn belül felkutassák a családtagokat (Ausztria, Csehország, Finnország, Málta, Lengyelország, Svédország, Szlovénia).

4.9. Jövedelemszerző tevékenység, szakképzés és oktatás (11. cikk)

A tagállamok meghatározzák azon szabályokat, amelyek alapján a tartózkodási engedély birtokosai jogosultak hozzáférni a munkaerőpiachoz, a szakképzéshez és az oktatáshoz.

Románia kivételével minden tagállam biztosítja az érintettek számára a munkaerőpiachoz való hozzáférést. Málta feltételül szabja az igazságügyi és belügyi minisztérium által kiadott engedély megszerzését, ami megnehezítheti az érintettek számára e jog gyakorlását.

Románia kivételével minden tagállam biztosítja az érintettek számára a szakképzéshez és az oktatáshoz való hozzáférést.

4.10. Programok, illetve projektek (12. cikk)

Az áldozatok számára hozzáférést kell biztosítani a olyan meglévő programokhoz vagy projektekhez, amelyek célja a megszokott társadalmi életbe való visszatérés előmozdítása, és a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy egyedi programokat, illetve projekteket kínáljanak az érintettek számára.

Minden tagállam megengedi az áldozatok számára, hogy részt vegyenek olyan programokban, amelyeket általában az emberkereskedelem áldozatai, vagy még általánosabban a bevándorlók számára kínálnak. Csupán három tagállam (Csehország, Finnország, Lettország) élt azonban a lehetőséggel, hogy célzott programokat indítson.

A tartózkodási engedély megújítását egyetlen tagállam sem kötötte az említett programokban vagy projektekben való részvételhez.

4.11. A tartózkodási engedély megújításának megtagadása (13. cikk)

A tagállam nagy többsége nem újítja meg a tartózkodási engedélyt, ha már nem teljesülnek a 8. cikk (2) bekezdésében foglalt feltételek, vagy ha a hatáskörrel rendelkező hatóságok által elfogadott határozat megszüntette az érintett eljárást.

Egyes tagállamok (Belgium, Csehország, Finnország, Luxemburg, Hollandia) lehetővé teszik állandó tartózkodási engedély megadását az áldozat számára az eljárás lezárultát követően, vagy ha az áldozat meghatározott időt töltött az országban.

4.12. Visszavonás (14. cikk)

A tartózkodási engedély bármikor visszavonható, amennyiben már nem teljesülnek a kiállítás feltételei, így különösen a 14. cikk a)–e) pontjában foglalt esetekben.

A tartózkodási engedély visszavonásának feltételei eltérően alakulnak a tagállamok jogszabályaiban.

Néhány tagállam (Belgium, Németország, Görögország, Luxemburg, Málta, Románia) a 14. cikkben foglaltak alapján állapította meg a feltételeket. Mások (Bulgária, Csehország, Spanyolország, Franciaország, Észtország, Lettország, Hollandia, Portugália, Szlovákia) szigorúbb feltételekhez kötik a visszavonást.

Svédországban és Litvániában a tartózkodási engedély visszavonható, ha az érintett szerepel azon személyek listáján, akik az adott országba való belépési tilalom alatt állnak. A visszavonás további okai között szerepel még közegészségügyi ok (Litvánia), az engedély birtokosa által az engedéllyel való visszaélés (Lengyelország), a személyazonosságra vonatkozó hamis vagy hamisított információk megadása (Finnország és Szlovénia), téves információk szolgáltatása vagy az engedély megszerzése szempontjából releváns körülmények elhallgatása (Svédország). Úgy tűnik, a fenti indokok túlterjednek a 14. cikkben foglaltak körén.

5. STATISZTIKA ÉS ADATOK

Csak kevés tagállam tudott adatokkal szolgálni az irányelv átültetése következtében kiadott tartózkodási engedélyek számáról, és még kevesebben tájékoztatták a Bizottságot a gondolkodási idők számáról.

Az emberkereskedelem áldozatai számára kiadott tartózkodási engedélyekről rendelkezésre álló adatok[6] azt mutatják, hogy az irányelv hatása nagy mértékben eltérően alakul az egyes tagállamokban. Egyes tagállamok (Belgium, Olaszország, Hollandia, Franciaország, Németország) jelentős számú engedélyt adtak ki, néhol évi 100-nál is többet. Másutt a számok lényegesen alacsonyabbak, egyes esetekben évi 1–20 között alakulnak (Csehország, Finnország, Magyarország, Lengyelország, Svédország). Más tagállamokban ezen az alapon nem adtak ki tartózkodási engedélyt, vagy nem szolgáltak erre vonatkozó adatokkal (Bulgária, Észtország, Spanyolország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovénia, Szlovákia).

Megjegyzendő, hogy a rendelkezésre álló adatok adott esetben nem teljesen összehasonlíthatóak, mivel egyes tagállamok humanitárius tartózkodási engedélyeket is kiadhatnak, amelyek nem korlátozódnak az emberkereskedelem áldozataira vagy nem kötődnek a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal való együttműködés feltételéhez.

---

[6] Az adatokat az Odüsszeusz jelentés és az emberkereskedelemről szóló kerethatározatra vonatkozó javaslathoz kapcsolódó hatásvizsgálat keretében, továbbá a közelmúltban az Integrációs és Menekültügyi Bizottság nemzeti kapcsolattartó pontjain keresztül megküldött eseti kérések útján gyűjtöttük.

Az irányelv alkalmazására vonatkozó teljesebb körű és megbízható statisztikákhoz való hozzájutás érdekében a Bizottság meg fogja vizsgálni annak technikai lehetőségeit, hogy az irányelvet átültető jogszabályok alapján kiadott tartózkodási engedélyekre vonatkozó adatok gyűjtésére a 862/2007/EK rendelet 6. cikke keretében szervezett jelenlegi adatgyűjtés részeként kerüljön sor.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Bár a rendelkezésre álló adatok alapján önmagában nem lehet teljes körűen értékelni az irányelv eredményességét, hatása az emberkereskedelem áldozataira vonatkozó uniós adatok fényében mégis elégtelennek tűnik. Míg az azonosított áldozatok száma egyes tagállamokban évente több százat vagy akár kétezernél is többet tesz ki[7], az irányelv alapján kiadott tartózkodási engedélyek száma ritkán haladja meg az évi húszat.

Még ha az áldozatok egy része nem is felelne meg az irányelv feltételeinek (pl. mert nem harmadik országbeli állampolgár), az azonosított áldozatok és a különleges tartózkodási engedélyt igénybe vevők közötti különbség figyelemreméltó. Ez arra utalhat, hogy nem használják ki teljesen azokat a lehetőségeket, amelyeket az irányelv kínál az emberkereskedői hálózatok felszámolására, biztosítva ugyanakkor az áldozatok jogainak védelmét.

Bár az e jelentésben azonosított hiányosságok egy része nyilvánvalóan nem súlyos, vannak köztük olyanok, amelyek akadályozhatják az irányelv helyes alkalmazását. Ezenkívül, mint azt a tagállamok jelezték, egyes áldozatok vonakodhatnak a mechanizmusok igénybevételétől. Feltételezhető azonban, hogy ha az áldozatokat hatékonyabban tájékoztatnák a rendelkezésre álló lehetőségekről, ez növelné az irányelv ismertségét és elősegítené, hogy jobban működjön. A tájékoztatás javításához fokozott erőfeszítésre lenne szükség a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai és az 5. cikkben foglaltak szerinti nem kormányzati szervezetek és egyesületek részéről.

Azzal is elősegíthető lenne, hogy az áldozatok teljes mértékben kihasználják a rendszer nyújtotta lehetőségeket, ha a tagállamok teljes mértékben eleget tennének az irányelv azon rendelkezéseinek, amelyek a gondolkodási idő alatt az áldozatokkal való bánásmódra vagy a tartózkodási engedélyre vonatkoznak.

A statisztikák azt is mutatják, hogy az ideiglenes tartózkodási engedély kiadásának lehetősége azon áldozatok számára, akik különböző okokból nem működnek együtt a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal, jelentősen növelheti azon áldozatok számát, akik jogszerűen tartózkodnak a tagállamokban.

7. JÖVŐBENI FEJLEMÉNYEK

Az emberkereskedelem elleni küzdelem az egyik fő prioritás a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben.

Számos fontos, a bevándorlási politikát is érintő kezdeményezésre került sor a bűnözés e típusa elleni küzdelem fokozása érdekében. A 2009. június 10-i bizottsági közlemény[8],

---

[7] Global Report on Trafficking in Persons, 2009. február, UNODC.

[8] COM(2009) 262 végleges

amelyet a stockholmi programra tekintettel fogadtak el, hangsúlyozta, hogy az embercsempészet és -kereskedelem vonatkozásában a zéró tolerancia elvét kell alkalmazni, és megfelelő erőforrásokat kell fordítani többek között az áldozatok tartózkodási engedélyének kiadását szabályozó feltételek megkönnyítésére. A stockholmi program[9] hangsúlyozta, hogy az emberkereskedelem elleni küzdelemben az összes cselekvési eszközt mozgósítani kell a megelőzés, a bűnüldözés és az áldozatvédelem egyidejű alkalmazásával. Az Európai Tanács egyértelművé tette, hogy az Unió valamennyi hatáskörét a legoptimálisabb módon kell kiaknázni a jól koordinált és szilárd uniós politika megvalósítása érdekében, és felszólította a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot további olyan intézkedésekre, amelyek az áldozatok védelmét és megsegítését szolgálják[10].

A kiskorúak jogainak különleges figyelmet szenteltek ebben az összefüggésben. A stockholmi program jelezte, hogy kiemelt figyelmet fognak szentelni a különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekeknek, mindenekelőtt a bevándorlási politika összefüggésében (kísérő nélküli kiskorúak, az emberkereskedelem áldozatai stb.). A kísérő nélküli kiskorúakról szóló cselekvési terv[11] szerint az Uniónak és a tagállamoknak erősíteniük kell az emberkereskedelem gyermek áldozataival kapcsolatos fellépéseket olyan támogatás révén, amelynek ki kell terjednie legalább a 2004/81/EK irányelv által előírt intézkedésekre.

A Bizottság már lépéseket tett annak érdekében, hogy eleget tegyen e felhívásoknak. 2010. március 29-én jogalkotási javaslatot[12] nyújtott be, amely erősíteni fogja az áldozatok védelmét és a nekik nyújtott támogatást. Ezenkívül 2011-re tervezi az emberkereskedelem elleni küzdelemről, valamint az áldozatok védelmére és támogatására irányuló intézkedésekről szóló új integrált stratégia elfogadását[13]. Továbbá a befogadási feltételekről szóló irányelv és az elismerésről szóló irányelv módosítására vonatkozó 2008-as és 2009-es bizottsági javaslatok kimondják, hogy az emberkereskedelem áldozatait kiszolgáltatott személyeknek kell tekinteni, akiknek különleges szükségleteit megfelelően figyelembe kell venni. A Bizottság ezenkívül nyilvános konzultációt kezdeményezett és hatásvizsgálatot folytat egy általában a bűncselekmények és az erőszak áldozataival foglalkozó intézkedéscsomag előkészítéseként, amelyet 2011-ben kíván előterjeszteni.

---

9 A 17024/09. sz. tanácsi dokumentum.

10 Részben a 2004/81/EK irányelvben előírt rendszer szolgált alapul a munkáltatókkal szembeni szankciókról szóló 2009/52/EK irányelvhez is. Ez utóbbi irányelv hasonló szabályok létrehozásáról rendelkezik a különösen kizsákmányoló munkafeltételek vagy kiskorúak illegális foglalkoztatása miatti büntetőeljárásban részt vevő harmadik országbeli állampolgárok számára kiadható tartózkodási engedélyek tekintetében.

11 COM(2010) 213 végleges.

12 COM(2010) 95 végleges.

13 Lásd a cselekvési tervet: COM(2010) 171 végleges.

A Bizottság további intézkedéseket is fontolóra vesz, amelyek bővítenék az emberkereskedelem elleni küzdelem és az áldozatok védelmének javítása szempontjából a bevándorlási jog kínálta lehetőségek körét. Ebben az összefüggésben a Bizottság mérlegelheti az irányelv módosításának szükségességét, ideértve annak lehetőségét, hogy az áldozat kiszolgáltatott helyzete alapján legyen kiadható ideiglenes tartózkodási engedély, és nem feltétlenül a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal való együttműködésért cserébe. Az esetleges további módosítások között szerepelhet az áldozatoknak biztosított gondolkodási idő hosszának meghatározása; az áldozatokkal való bánásmód kereteinek erősítése, különösen a kiskorúak esetében, és az áldozatok jogaikról való tájékoztatására vonatkozó kötelezettség megerősítése.

A Bizottság az összes olyan esetet meg fogja vizsgálni, ahol problémák merültek fel az irányelv alkalmazását illetően. Ez magában foglalhatja a tagállamokkal való kapcsolatfelvételt és/vagy adott esetben a 258. cikkel összhangban a meg nem felelés esetén szükséges eljárási lépések megtételét.