



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.10.2014 г.
COM(2014) 635 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**относно прилагането на Директива 2004/81/ЕО за издаване на разрешение за
пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или
са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с
компетентните органи**

{SWD(2014) 318 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Противодействието срещу трафика на хора обхваща предотвратяване и борба с престъпността, а така също и защита и оказване на помощ на жертвите. За да допринесе за постигането на тези цели и за да засили борбата срещу незаконната имиграция, Съветът прие Директива 2004/81/ЕО, уреждаща издаването на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, които са жертви на трафик на хора или са били обект на помощ за незаконна имиграция и които сътрудничат с компетентните органи при разследването и съдебното преследване на предполагаемите трафиканти¹.

През десетилетието, последвало приемането на тази директива, в политиката на ЕС бяха предприети съответните стъпки за противодействие на трафика на хора. В настоящото съобщение се прави равностойна на постигнатия напредък и се предоставя актуален преглед на основните правни и практически въпроси, свързани с прилагането на Директива 2004/81/ЕО².

На 5 април 2011 г. беше приета Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него³. Докато в Директива 2004/81/ЕО се определят конкретните правила относно разрешенията за пребиваване и третиране на граждани на трети страни, които сътрудничат с компетентните органи, то Директива 2011/36/ЕС се прилага като хоризонтална рамка както към гражданите на ЕС, така и към гражданите на държави извън ЕС. С последната се укрепват някои от разпоредбите, съдържащи се в Директива 2004/81/ЕО, в това число засилване на рамката за защита и подпомагане на деца. Ето защо двата текста трябва да се разглеждат заедно⁴. Освен това през 2012 г. Комисията представи стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г.⁵, междинният преглед на която е представен в пакет с настоящото съобщение.

В първия доклад относно прилагането на Директива 2004/81/ЕО през 2010 г.⁶ Комисията посочи също така някои съществуващи инициативи, допринасящи за укрепването на правата на жертвите на трафик на хора, които междувременно са приключили. Те включват приемането през 2012 г. на директива относно правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления⁷ и завършването през юни 2013 г. на общата европейска система за убежище, определянето на общи стандарти и

¹ ОВ L 261, 6.8.2004 г.

² Подобно на предходния доклад настоящото съобщение се основава на проучване, поръчано от Комисията. Всички държави членки (ДЧ), обвързани от директивата, са получили възможност да коригират съответната фактическа информация, съдържаща се в настоящия доклад. IE, DK и UK не участват в директивата. В настоящия доклад „ДЧ“ означава държавите членки, обвързани от директивата.

³ ОВ L 101, 15.4.2011 г.

⁴ В настоящия доклад не се прави анализ на разпоредби на националното законодателство, прилагащо Директива 2011/36/ЕС, но се обръща специално внимание на най-важните случаи, при които Директива 2011/36/ЕС е повлияла на прилагането на Директива 2004/81/ЕО. Комисията ще докладва относно транспонирането на Директива 2011/36/ЕС през 2015 г.

⁵ COM(2012)286

⁶ COM(2010)493

⁷ ОВ L 315, 14.11.2012 г.

предвиждането на по-тясно сътрудничество, за да се гарантира справедливо третиране на лицата, търсещи убежище⁸.

Едно от предизвикателствата, изтъкнати в доклада на Комисията от 2010 г., беше липсата на достатъчно съпоставима информация. Оттогава досега са публикувани два нови работни документа на Евростат относно трафика на хора⁹. Освен това от 2010 г. досега Европейската мрежа за миграцията е публикувала осем ad hoc запитвания относно трафика на хора и целенасочено проучване на тема „Идентифициране на жертвите на трафик на хора в международната закрила и в процедурите за принудително връщане“¹⁰.

Последните налични данни показват, че разрешенията за пребиваване, издадени на граждани на трета държава за първи път, са били 856 през 2013 г., 1 124 — през 2012 г. и 1 194 през 2011 г.¹¹ Според последния работен документ на Евростат относно трафика на хора през 2012 г. е установено/се предполага, че 2 171 граждани на страни извън ЕС са жертви на трафик на хора, а през 2011 г. е установено/се предполага за 2 002 души в 23-те ДЧ, които са могли да предоставят данни. 19 ДЧ са предоставили данни за 2011 г. и 2012 г. относно броя на жертвите, на които е предоставен срок за размисъл, като този брой е възлизал на 1 110 души през 2012 г. и на 1 011 души през 2011 г.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОБХВАТ НА ПРИЛАГАНЕТО

След влизането в сила на Директива 2011/36/ЕС определението за „трафик на хора“, което е от значение за прилагането на Директива 2004/81/ЕО, се съдържа в член 2 от Директива 2011/36/ЕС.

Всички ДЧ трябва да прилагат Директива 2004/81/ЕО спрямо всички засегнати граждани на трета държава, включително в случаите на незаконно влизане на тяхна територия.

Според член 3, параграф 2 ДЧ могат да решат да приложат директивата спрямо граждани на трета държава, които са били предмет на дейност, улесняваща нелегалната имиграция, т.е. подпомагане на незаконното влизане, преминаването и пребиваването, както е определено от Директива 2002/90/ЕО. Десет ДЧ¹² са се възползвали от тази възможност.

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

⁹ Първият работен документ на Евростат беше публикуван през 2013 г. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Вторият се публикува по същото време като настоящото съобщение.

¹⁰ Всички ad hoc запитвания, както и споменатото проучване, което беше публикувано през 2013 г., са достъпни тук:

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

¹¹ Източник: База данни на Евростат ((migr_resoth), последна актуализация от 26 септември 2014 г. Данните за АТ все още не са на разположение.

¹² АТ, БЕ, CZ, EL, ЕЕ, LU, МТ, РТ, RO, SE. В БЕ са включени само лицата, които са били обект на „тежки форми на дейност, улесняваща нелегалната миграция“, както е определено в националното законодателство, а в ЕЛ дейността, улесняваща нелегалната миграция, трябва да се провежда от престъпна организация.

С член 3, параграф 3 се позволява на ДЧ да включат децата в приложното поле на директивата. Всички с изключение на Словакия са направили това, а в Литва децата са включени при конкретни условия.

3. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ЖЕРТВИТЕ И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

Ранното идентифициране на жертвите е от първостепенно значение за ефективното прилагане на директивата, за да се позволи на жертвите да бъдат своевременно информирани за правата си, за да започне процес на възстановяване и за да имат възможност за размисъл преди да решат дали да сътрудничат с органите.

Съгласно член 5 на жертвите трябва да бъде предоставена необходимата информация за възможностите, предлагани от директивата, „когато компетентните органи на някоя държава членка преценят, че даден гражданин на трета страна може да влезе в обхвата ѝ“. Задължението за предоставяне на информация вече е предвидено и в член 11, параграф 6 от Директива 2011/36/ЕС, който изрично се позовава на Директива 2004/81/ЕО.

Определянето на момента във времето, от който органите са задължени да предоставят информация, е също по-ясно благодарение на член 11, параграф 2 от Директива 2011/36/ЕС, според който ДЧ трябва да предоставят на жертвите помощ и подкрепа „от момента, в който компетентните органи имат разумни основания“ да считат, че е възможно дадено лице да е жертва.

Десет ДЧ са определили в законодателството момента за предоставяне на информация¹³. В законодателството на някои ДЧ¹⁴ не е ясно дали на предполагаемите жертви също се предоставя информация или това се прави само след официалното идентифициране или след започване на наказателното производство. В някои ДЧ¹⁵ законодателството предвижда допълнителни условия, като например получаване на полезна информация от жертвата относно предполагаемото престъпление, или включва предоставянето на информация на гражданите на трети страни, „които сътрудничат на властите“, което може да породи опасения относно правилното прилагане на директивата.

В Румъния в законодателството не се уточнява нито кой орган следва да предоставя информация, нито нейното съдържание и формат. Има данни, че в Австрия информация на практика се предоставя, но член 5 не е изрично транспониран в националното законодателство, освен чрез общи правила на административното право. В законодателството на Хърватия и Полша не съществува ясно изискване информацията да се отнася до всички възможности, предлагани от директивата.

Относително малкият брой на разрешенията за постоянно пребиваване, показва необходимостта от по-нататъшно подобряване на идентифицирането на жертвите на трафик, както се признава в стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора. Към днешна дата най-малко 15 ДЧ са създали национални или регионални механизми за

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

¹⁴ Напр. AT, EL, RO, SI

¹⁵ CZ, LV, MT

насочване на жертвите¹⁶. Освен това член 11 от Директива 2011/36/ЕС задължава ДЧ да „предприемат необходимите мерки за установяване на подходящи механизми за ранно идентифициране и оказване на помощ и подкрепа на жертвите“¹⁷.

Малък брой ДЧ са уточнили в законодателството формата, в който да се представя информацията¹⁸. На практика повечето държави предоставят информация както в устна, така и в писмена форма¹⁹. Някои от тях²⁰ са предвидили в законодателството, че тази информация трябва да се предостави на език, който лицето разбира. Обичайните практики включват печатни брошури²¹, уебсайтове²², както и специализирани линии²³.

И накрая, в някои ДЧ същият орган, който отговаря за официалното идентифициране, отговаря също и за предоставянето на информацията²⁴, въпреки че това не изключва участието на други органи. В много случаи информацията се предоставя и от организации на гражданското общество²⁵.

4. СРОК ЗА РАЗМИСЪЛ

За да могат да се възстановят и да вземат информирано решение, на жертвите трябва да бъде предоставен срок за размисъл, по време на който (и в очакване на решението на компетентния орган) те имат право на мерки за помощ и са защитени от изпълнението на заповеди за експулсиране.

Всички ДЧ са транспонирали член 6 в националното законодателство, с изключение на Австрия и Италия. При тези ДЧ обаче този срок изглежда се предоставя на практика или се заменя от възможността за незабавно предоставяне на разрешение за пребиваване, независимо от сътрудничеството с органите²⁶. В законодателството на повечето ДЧ изрично се забранява изпълнението на заповеди за експулсиране²⁷.

Поради самото си естество и цели срокът за размисъл не може да се обвързва с условие за намерението на жертвата да сътрудничи. Тази разпоредба е допълнително засилена от съображение 18 от Директива 2011/36/ЕС, според което поне през периода на размисъл трябва *безусловно* да се предоставят помощ и подкрепа, включително на жертвите, които не пребивават законно. Едва след приключването на процеса на

¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK

¹⁷ През септември 2013 г. Комисията прие „Насоки за идентифициране на жертвите на трафик на хора“, предлагащи практическа подкрепа за консулските служби и граничната охрана. Вж. http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL

¹⁹ AT, MT, PT, SK и SI я предоставят в устна форма.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES

²¹ Напр. BE, CZ, SK, ES, SE

²² Напр. FI

²³ Напр. PL, HU, EL, PT, MT

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

²⁵ В най-малко 16 ДЧ (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) съществуват споразумения с неправителствени организации и асоциации, които включват предоставяне на информация. В повечето ДЧ НПО участват в процеса на идентифициране по различни начини.

²⁶ В AT е въведен срок за размисъл от 30 дни, но само с вътрешен указ на Федералното министерство на вътрешните работи.

²⁷ В BG ситуацията е различна. В някои ДЧ защитата от експулсиране, докато жертвите изчакват решението на органа по издаване на разрешения за пребиваване, може да е проблематична.

идентифициране или изтичането на срока за размисъл ДЧ вече не са задължени да предоставят подкрепа на жертва, която „не отговаря на условията за разрешение за пребиваване или не пребивава законно в тази държава членка, или ако жертвата е напуснала територията на тази държава членка“.

В директивата²⁸ не се посочва нито моментът, в който следва да започне срокът за размисъл (след разкриването или официалното идентифициране на жертвите), нито неговата продължителност, но тя задължава ДЧ да определят тези елементи в националното право. На практика около половината от ДЧ предоставят официално срок за размисъл само след официалното идентифициране²⁹. Тринадесет ДЧ предвиждат поне 30 дни³⁰, които в някои случаи могат да бъдат продължени по отношение на уязвими категории лица или с оглед на личните обстоятелства на жертвата, а други направо са избрали по-дълги периоди от 45³¹, 60³² или 90 дни³³. Налице са значителни различия по отношение на максималната продължителност, която може да варира от един месец без очакване за удължаване³⁴ до няколко месеца³⁵ или дори може да бъде удължавана съобразно всеки отделен случай³⁶ и вида на предоставения статут на пребиваване³⁷.

И накрая, ДЧ могат да вземат решение за прекратяване на срока за размисъл, ако съответното лице активно, доброволно и по своя собствена инициатива е възобновило контакта с извършителите, или от съображения за обществен ред или за защита на националната сигурност (член 6, параграф 4). Повечето държави членки са транспонирали тази разпоредба³⁸. В някои случаи³⁹ основанията за прекратяване надхвърлят установените в директивата критерии и могат да бъдат твърде широки.

5. ЛЕЧЕНИЕ ПРЕДИ ИЗДАВАНЕТО НА РАЗРЕШЕНИЕ ЗА ПРЕБИВАВАНЕ

Член 7 се отнася до лечението на жертвите по време на срока за размисъл и докато се чака решението на компетентния орган. Съдържанието му се уточнява допълнително чрез съвместното му разглеждане с Директива 2011/36/ЕС.

²⁸ Следва да се отбележи, че член 13, параграф 1 от Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора (CETS 197), която влезе в сила на 1 февруари 2008 г., предвижда продължителността на срока за размисъл да бъде поне 30 дни. Към днешна дата всички ДЧ, с изключение на три (CZ, HR и EE), са ратифицирали Конвенцията. EE я е подписала, но не я е ратифицирала.

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

³⁰ BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE

³¹ BE

³² HR, MT

³³ LU, NL, PL, RO, SI, SK и DE (три месеца)

³⁴ Напр. CZ, FR, HU, LV

³⁵ Напр. в EL стандартната продължителност е от 3 месеца плюс двумесечно удължаване, най-вече за деца

³⁶ Напр. AT, CY, SE

³⁷ В някои ДЧ на децата се предоставят по-благоприятни условия по отношение на продължителността или удължаването на срока за размисъл, или по отношение на статута, предоставян в този период. Вж. по-долу, раздел 8.

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

³⁹ Напр. FI, NL, SI

Първо, в Директива 2011/36/ЕС се подчертава, че подкрепа и съдействие по време на периода за размисъл трябва да се предоставят безусловно на всички жертви, независимо от статута им на пребиваване. Същевременно обаче след изтичането на срока или приключването на процеса на идентифициране се прилага Директива 2011/36/ЕС „без да се засяга Директива 2004/81/ЕО или сходни национални разпоредби“ (член 11, параграф 3). Следователно, ако жертвата не отговаря на условията за разрешение за пребиваване или не пребивава законно в тази държава членка, или е напуснала територията на тази държава членка, последната не е задължена да продължи да предоставя помощ и подкрепа въз основа на Директива 2011/36/ЕС (съображение 18).

На второ място, що се отнася до съдържанието на подкрепата, помощта и защитата на жертвите, членове 11—16 от Директива 2011/36/ЕС укрепват допълнително предвиденото в Директива 2004/81/ЕО.

5.1 Стандарт на живот, осигуряващ преживяването на жертвите

Преди издаването на разрешение за пребиваване, ДЧ са длъжни да предоставят на жертвите, които не разполагат с достатъчно средства, стандарт на живот, осигуряващ преживяването им, както и достъп до спешна медицинска помощ и внимание към специалните нужди на най-уязвимите лица, включително психологическа помощ, когато е целесъобразно.

Има данни, че на практика в повечето държави членки се предоставя настаняване, най-вече чрез специални заведения⁴⁰. При все това в случая на Унгария не е ясно дали задължението на жертвите да представят удостоверение, предоставено им от националните органи след кандидатстването, вече предполага известно сътрудничество преди да може да им се предоставят помощ и настаняване, а в България и Румъния срокът на настаняването в домове е определен на 10 дни, което го прави по-кратък от срока за размисъл, и може да бъде удължен по искане на жертвите или на съдебните органи.

Има данни, че медицинско лечение, често надхвърлящо предвидената в член 7, параграф 1 спешна медицинска помощ⁴¹, се предоставя от всички ДЧ. На практика повечето държави членки изглежда обръщат внимание на особените нужди на най-уязвимите лица, включително психологическа подкрепа и консултации, въпреки че някои⁴² не са транспонирали изрично това изискване в националното право.

Повечето ДЧ предоставят също така някаква финансова подкрепа за всички или за най-уязвимите жертви⁴³.

5.2 Нужда от сигурност и защита

⁴⁰ AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK

⁴¹ AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SK

⁴² BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI

⁴³ Напр. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. В IT това не е предвидено в законодателството, но може да се предостави на практика. В PL жертвите могат да кандидатстват за социална помощ, след като са били официално идентифицирани и им е дадено разрешение да останат на територията за срок на размисъл.

Добрата оценка на риска и нуждите е от решаващо значение за гарантиране на сигурността на жертвите и ефективното сътрудничество с органите (член 7, параграф 2). Повечето ДЧ са въвели изрично законодателство, протоколи или насоки относно нуждите от сигурност и защита⁴⁴ и/или извършват оценка на риска и нуждите на практика⁴⁵.

Задължението за извършване на индивидуална оценка на риска и личните обстоятелства на жертвата, предвидено в Директива 2011/36/ЕС (член 12, параграфи 3 и 4), засилва допълнително защитата на жертвите.

5.3 Писмен превод, устен превод и безплатна правна помощ

Член 7, параграф 3 задължава ДЧ да предоставят услуги за писмен и устен превод на съответните граждани на трети държави, но само при необходимост. В случая на Чешката република не е ясно дали устен превод се предоставя безплатно и дали се предоставя и преди наказателното производство. В България законът изглежда гарантира устен и писмен превод само по време на наказателното производство.

Като цяло законодателството на повечето ДЧ предвижда писмен или устен превод, но практическото прилагане варира значително и достъпът на жертвите, по-специално извън наказателното производство, може да бъде проблематичен.

Незадължителната разпоредба за безплатна правна помощ, съдържаща се в член 7, параграф 4 е транспонирана в повечето ДЧ⁴⁶. Член 12 от Директива 2011/36/ЕС придава допълнителна сила на това изискване, като предвижда безплатни правни консултации и, когато е необходимо, процесуално представителство, ако жертвата не разполага с нужните финансови ресурси.

6. РАЗРЕШЕНИЕ ЗА ПРЕБИВАВАНЕ: ИЗДАВАНЕ, ОТКАЗ ЗА ПОДНОВЯВАНЕ И ОТНЕМАНЕ

За да издадат разрешение за пребиваване ДЧ трябва кумулативно да разгледат възможността за удължаване на престоя на тяхна територия на гражданина на трета държава за целите на следствието или съдебното производство, както и дали лицето желае да сътрудничи с компетентните органи и е преустановило всякакви отношения с

⁴⁴ AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK

⁴⁵ AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE вече извършват или планират да извършват оценки на риска. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL и SK вече извършват или планират да извършват оценки на нуждите.

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE и SI са транспонирани изрично този член, като е обхванат периодът както преди, така и след издаването на разрешение за пребиваване. В други случаи са налице специфични правни разпоредби относно наличието на правни консултации след, но не и преди, издаването на разрешението за пребиваване (HU), макар че на практика те могат да бъдат предоставени (EE). В CY и LV безплатна правна помощ се предоставя след като лицето е официално признато за жертва.

предполагаемите извършители. Тези условия се прилагат, без да се засягат съображенията, свързани с обществения ред и защитата на националната сигурност⁴⁷.

В няколко ДЧ⁴⁸ съдебното производство срещу предполагаемия извършител трябва да е започнало преди да може да бъде издадено разрешение за пребиваване на жертвата. Сътрудничеството с органите също се тълкува по различен начин, като се започне от задължението за предоставяне на информация до подаването на официална жалба или даването на показания в съда. Същевременно обаче член 12 от Директива 2011/36/ЕС допълнително засили защитата на жертвите чрез определянето на изрични мерки за лицата, участващи в наказателни разследвания и производства, в допълнение към гаранциите, предвидени в Директива 2012/29/ЕС относно правата на жертвите на престъпления.

Някои ДЧ не поставят сътрудничеството като условие за получаването на разрешение⁴⁹ или позволяват изключения от това изискване въз основа на личните обстоятелства на жертвата⁵⁰. И обратно, за да издадат разрешение за пребиваване, други⁵¹ са въвели допълнителни условия към условията, посочени в директивата, например доказателство за настаняване или плащане на такса. Поставянето на допълнителни изисквания, даващи широко поле за преценка на органите, особено когато не се допускат изключения, би могло необосновано да попречи на достъпа до разрешения и следователно поражда опасения относно правилното прилагане на директивата.

В директивата за разрешението се определя минимална продължителност от шест месеца. Това изискване не е изпълнено в законодателството на България, Естония, Хърватия, Унгария, Нидерландия⁵². Три ДЧ⁵³ предоставят пряко по закон ежегодношно

⁴⁷ В АТ, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI изрично се предвижда изрично възможността за отказ по такива съображения. В други това е общ принцип, приложим към издаването на разрешения за пребиваване.

⁴⁸ АТ, CY, EE, FR, SK. Не е ясно дали това е така и в HU.

⁴⁹ АТ, ES, FI, HR, IT, PT. Във FI такива разрешения се издават постоянно, като дават пълно право на събиране на семейството. В HR жертвата трябва да даде съгласието си да участва в програма за оказване на помощ и защита.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL и SE. BE и EL предоставят без условия разрешения на ненавършилите пълнолетие лица. В HU тези разрешения се предоставят на лица без гражданство, а в SE на чужденци (включително жертви на трафик) в рамките на процедура за предоставяне на убежище, които са изложени на риск от травмиране или социално отхвърляне, ако се върнат в държавата си на произход. FR предоставя разрешения за временно пребиваване на жертвите „по причини, свързани с личния или семейния живот“ само в някои случаи по преценка на областната администрация. В други държави, като например DE, общите правила относно условията за пребиваване позволяват издаването на разрешения по хуманитарни причини, които може да включват жертви на трафик, при определени условия. Следва също да се има предвид, че съгласно Конвенция № 197 на Съвета на Европа „Всяка страна по конвенцията издава подновяемо разрешение за пребиваване на жертвите в едната от следните две хипотези или и в двете: а) компетентният орган счита, че тяхното пребиваване е необходимо поради личното им положение; б) компетентният орган счита, че тяхното пребиваване е необходимо за целите на сътрудничеството с компетентните органи при разследването или в наказателното производство.“ (член 14, параграф 1). Вж. *по-долу*, бележка под линия 28.

⁵¹ Напр. BG, CZ. Някои държави изискват доказателство за самоличност за издаването на разрешение, но позволяват изключения (напр. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

⁵² В HU разрешението е валидно за срок до шест месеца, а в NL до една година.

⁵³ АТ, EL, PT. На практика продължителността обикновено е една година и в NL и във FR, където с циркулярно писмо беше удължена установената със закон 6-месечна продължителност.

разрешение, а други⁵⁴ определят продължителността за всеки отделен случай въз основа на продължителността на производството или индивидуалните обстоятелства.

Член 8 дава възможност на ДЧ да подновят разрешение, ако условията по член 8, параграф 2 продължават да са налице. При все това възможността за това подновяване не е ясно предвидена в законодателството в Полша и е с явно незадължителен характер в Литва. В някои ДЧ разрешението може да доведе до постоянно пребиваване при определени условия⁵⁵.

И накрая, член 14 гласи, че разрешенията могат да бъдат отнети по всяко време, ако условията за тяхното издаване престанат да се изпълняват. Малък брой ДЧ⁵⁶ са приели по-широки основания за отнемане, като например съображения, свързани с общественото здраве, които често се прилагат за всички разрешения за пребиваване. В някои случаи това може да надхвърля обхвата на директивата.

7. ЛЕЧЕНИЕ СЛЕД ИЗДАВАНЕТО НА РАЗРЕШЕНИЕ ЗА ПРЕБИВАВАНЕ

Съгласно член 9 след издаването на разрешението за пребиваване на жертвите без достатъчно средства трябва да се предостави лечение най-малкото еквивалентно на посоченото в член 7.

Освен това за срока на действие на разрешението за пребиваване жертвите следва да имат достъп до пазара на труда, професионално обучение и образование, в съответствие с правилата, определени от националното законодателство (член 11).

Достъп до пазара на труда, професионално обучение и образование изглежда се предоставят в по-голямата част от ДЧ, макар че в някои случаи достъпът до пазара на труда може да бъде проблематичен⁵⁷.

Член 12 предоставя на жертвите достъп до програми за възстановяване на нормалния социален живот, включително например подобряване на професионалните умения. В ДЧ, които са изпълнявали програми, предназначени за жертвите⁵⁸, участващите заинтересовани страни имат като цяло положително мнение за тях. В Хърватия участието в програма за помощ и закрила на жертвите на трафик е условие за издаването и подновяването на разрешението.

⁵⁴ Напр. CY, DE, NL

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Жертвите могат да кандидатстват за разрешение за пребиваване с неопределена продължителност след една (PL), три (AT) или четири (FI) години на пребиваване. В BE жертвите могат да кандидатстват за постоянно пребиваване, ако процесът е довел до постановяването на осъдителна присъда или по решение на компетентния съдебен орган. Същото се прилага и в Нидерландия, в допълнение към възможността да се кандидатства за постоянно пребиваване, ако съдебното дело продължи повече от три години, ако връщането в държавата на произход води до рискове за жертвата или опасения относно целостта на семейството и т.н. В CZ за постоянно пребиваване може да се кандидатства в края на процеса.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI

⁵⁷ Напр. в MT достъпът до пазара на труда изглежда официално зависи от получаването на одобрение от компетентния орган. В SK достъп се дава при условия, които не са същите като за граждани на SK, а в Люксембург достъп се разрешава само за дейности, за които се получава възнаграждение.

⁵⁸ Напр. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL и SK

8. ДЕЦА

ДЧ, които прилагат директивата спрямо деца, трябва да защитават във възможно най-голяма степен техните интереси, да гарантират, че процедурите са подходящи и да им предоставят достъп до образование на същите основания като техните граждани, като могат да ограничат този достъп до обществените училища (член 10). Всички ДЧ предоставят достъп до образование.

Някои ДЧ са приели специални разпоредби относно принципа на висшия интерес на детето⁵⁹, други са счели, че той вече се прилага в националното право, включително чрез ратифицирането на Конвенцията на ООН за правата на детето, и поради това не са необходими допълнителни законодателни действия. Същевременно обаче при втория вариант може невинаги да е достатъчно ясен обхватът на приложимост на Конвенцията по отношение на конкретните разпоредби на директивата⁶⁰. Във всеки случай всички държави членки са обвързани със спазването на принципа за висшия интерес на детето при прилагането на правото на ЕС⁶¹.

Член 10, буква в) се отнася до непридружените деца и задължава ДЧ да осигурят юридическо представителство в съответствие с националното законодателство, както и да установят тяхната самоличност, националност и статут без придружител и да открият техните семейства във възможно най-кратък срок. Не всички ДЧ са въвели изрично тези изисквания в националното законодателство⁶². През септември 2012 г. Комисията прие междинен доклад за изпълнението на плана за действие относно непридружени непълнолетни лица (2010—2014 г.)⁶³, в който се твърди, че висшият интерес на децата има предимство пред статута им на мигранти, и който беше приветстван в резолюция на Европейския парламент през септември 2013 г.⁶⁴

Изразените опасения относно практическото прилагане на член 10 включват правилното идентифициране, установяването на подходящи процедури, като се вземе предвид висшият интерес на детето, по-специално за непридружените деца, както и за децата, които бягат или се укриват от детските заведения. От друга страна, са въведени добри практики за специфични процедури за защита на децата, участващи в наказателни производства (напр. Финландия, Италия).

⁵⁹ BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE

⁶⁰ Вж. също така Комитетът на ООН по правата на детето, Общ коментар № 5 (2003 г.)

⁶¹ Член 24 от Хартата на основните права на ЕС.

⁶² В BG, FR, LU и MT законодателството не предвижда изрично установяването на самоличността, националността, статута на непридружено лице и/или необходимостта от откриване на семейството във възможно най-кратък срок. Във FI и PL в законодателството в някои случаи се споменават само на непридружени непълнолетни лица, търсещи международна закрила. Юридическото представителство не е ясно посочено в BG.

⁶³ COM(2010)213

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

Някои държави членки прилагат по-благоприятни условия към децата, като например по-дълги срокове за размисъл⁶⁵, безусловни разрешения за пребиваване⁶⁶ или специализирани домове за настаняване⁶⁷.

И накрая, членове 13—16 от Директива 2011/36/ЕС са конкретно насочени към жертвите деца, като уреждат помощта, подкрепата и защитата. Тяхното прилагане ще окаже положително въздействие върху положението на деца — граждани на трети държави, и начина, по който Директива 2004/81/ЕО се прилага спрямо тях.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въпреки известен напредък през последните години, е необходимо да се подобри наличието на данни относно прилагането на тази директива. При все това, наличните данни вече показват, че възможността за издаване на разрешения на граждани на трети държави в замяна на сътрудничество с органите не се използва в пълна степен. Разрешението за временно пребиваване, валидно само за продължителността на разследванията или на наказателното производство, може да не представлява достатъчно силен стимул за уязвимите лица, които се нуждаят от време, за да се възстановят от травмиращото преживяване, преди да вземат решение дали да сътрудничат официално на правоприлагащите и съдебните органи. Някои ДЧ вече предоставят разрешения за пребиваване на всички жертви или на някои от тях без условия в зависимост от личните обстоятелства или уязвимостта на жертвите. В повечето случаи обаче това са изключения в една система, в която разрешенията се издават, ако жертвите сътрудничат, което означава, че жертвите не знаят дали ще получат или няма да получат разрешението. Освен това не е ясно в крайна сметка каква е честотата на издаване на разрешенията, както и на каква основа се извършва оценката на степента на уязвимост и на личните обстоятелства на жертвите. По-леки критерии за обвързаност с условие за сътрудничество и други по-благоприятни условия, като например разграничаването на валидността на разрешението от продължителността на производството или по-дългата минимална продължителност, биха могли да допринесат за подпомагане на възстановяването на жертвите и по този начин да насърчат тяхното сътрудничество.

Няколко разпоредби от Директива 2004/81/ЕО са тясно свързани с Директива 2011/36/ЕС и ще придобият допълнителна сила посредством прилагането ѝ и изпълнението на стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора. В резултат на тези инструменти националното законодателство е в процес на изменение или скоро ще бъде изменено. Ето защо Комисията ще бъде в състояние да направи пълна оценка на необходимостта и добавената стойност от издаване на насоки за изпълнението или за изменението на Директива 2004/81/ЕО само след анализ на транспонирането на Директива 2011/36/ЕС, който се очаква през 2015 г. Комисията ще разгледа начини за

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

⁶⁶ Напр. BE, EL. В PL ненавършило пълнолетие лице под 15 години може да бъде освободено от задължението да сътрудничи. Във FR ненавършилите пълнолетие лица не са обект на процедури за връщане (въведени са специфични процедури за ненавършилите пълнолетие лица на възраст над 16 години, влизащи на пазара на труда). Вж. също бележка под линия 50 за ДЧ, които предоставят по принцип разрешения без условия.

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

консолидиране на законодателството на ЕС относно трафика на хора, в това число по отношение на разрешенията за пребиваване на жертвите, които са граждани на трети държави.

Междувременно Комисията възнамерява да започне двустранен обмен с държавите членки с оглед постигането на пълно и правилно прилагане на Директива 2004/81/ЕО. Този процес ще допринесе и за изпълнението на действията, набелязани от работната група по въпросите на Средиземноморието, създадена през октомври 2013 г. с цел предотвратяване на загиването на мигранти в морето чрез, наред с другото, засилване на борбата срещу трафика и незаконното превеждане на мигранти през граница.

Освен законодателството, значително въздействие върху ефективността на прилагането на директивата имат и практическите мерки, като например засилване на процесите на идентифициране, извършване на индивидуални оценки на риска за всички жертви преди и по време на тяхното сътрудничество или подобряване на процедурите за своевременно предоставяне на сроковете за размисъл и разрешенията за пребиваване. Комисията може да улесни по-нататъшния обмен на информация и добрите практики в рамките на съществуващите структури, като приобща ДЧ, гражданското общество, агенциите на ЕС и международните организации с цел по-ефективно противодействие на трафика на хора.