

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 15.10.2010
KOM(2010) 493 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o provádění směrnice 2004/81 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí,
kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému
přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány**

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Sledování a stav provedení ve vnitrostátním právu	3
3.	Obecná ustanovení	3
3.1.	Definice (článek 2).....	3
3.2.	Oblast působnosti (článek 3).....	4
4.	Zvláštní ustanovení	4
4.1.	Informování dotyčných příslušníků třetích zemí (článek 5)	4
4.2.	Lhůta na rozmyšlenou (čl. 6 odst. 1).....	4
4.3.	Ochrana před výkonem příkazů k vyhoštění (čl. 6 odst. 2)	5
4.4.	Ukončení lhůty na rozmyšlenou (čl. 6 odst. 4)	5
4.5.	Vydání povolení k pobytu (článek 8).....	5
4.6.	Doba platnosti a prodlužování povolení k pobytu (čl. 8 odst. 3)	6
4.7.	Zacházení s oběťmi (články 7 a 9).....	6
4.7.1.	Životní podmínky schopné zajistit výživu	6
4.7.2.	Zajišťování zvláštních potřeb nejzranitelnějších osob (čl. 7 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 až 2)	6
4.7.3.	Potřeba bezpečnosti a ochrany (čl. 7 odst. 2 a čl. 9 odst. 1)	7
4.7.4.	Překladatelské a tlumočnické služby (čl. 7 odst. 3 a čl. 9 odst. 1).....	7
4.7.5.	Bezplatná právní pomoc (čl. 7 odst. 4 a čl. 9 odst. 1)	7
4.7.6.	Léčebná péče (čl. 7 odst. 1 a čl. 9 odst. 1)	7
4.8.	Nezletilí (článek 10).....	8
4.8.1.	Nejlepší zájmy dítěte (čl. 10 písm. a))	8
4.8.2.	Přístup nezletilých k vzdělávacímu systému (čl. 10 písm. b)	8
4.8.3.	Právní zastoupení a dohledání rodiny (čl. 10 písm. c)	8
4.9.	Výdělečná činnost, odborné a všeobecné vzdělávání (článek 11)	8
4.10.	Programy nebo systémy (článek 12).....	8
4.11.	Neprodloužení platnosti povolení k pobytu (článek 13).....	9
4.12.	Odnětí (článek 14).....	9
5.	Statistiky a číselné údaje	9
6.	Závěry	10
7.	Další vývoj	10

1. ÚVOD

Dne 29. dubna 2004 přijala Rada směrnici 2004/81/ES o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (dále jen „směrnice“). Tato směrnice platí pro všechny členské státy kromě Dánska, Irska a Spojeného království¹.

Zpráva byla vypracována v souladu s článkem 16 směrnice, který stanoví, že Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování směrnice v členských státech a navrhne případné potřebné změny.

Zpráva vychází ze studie o uplatňování směrnice². Členské státy dostaly příležitost zkontrolovat a aktualizovat věcné údaje.

2. SLEDOVÁNÍ A STAV PROVEDENÍ VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Členské státy měly dokončit provedení směrnice ve vnitrostátním právu do 6. srpna 2006³. Komise tomuto procesu napomáhala pořádáním pracovních setkání s odborníky členských států. Po vypršení lhůty k provedení směrnice bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti se 14 členskými státy. Komise následně v souladu s článkem 226 Smlouvy vydala osm odůvodněných stanovisek. Rozhodnutí o předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie bylo přijato v případě dvou členských států: v prvním případě bylo vzato zpět a ve druhém případě byl vynesen rozsudek⁴.

Všechny členské státy vázané směrnicí oznámily svá prováděcí opatření.

3. OBECNÁ USTANOVENÍ

3.1. Definice (článek 2)

Pro účely této směrnice zahrnuje obchodování s lidmi činy uvedené v člancích 1, 2 a 3 rámcového rozhodnutí 2002/629/SVV. Znamená to, že definice ve vnitrostátním právu nemusí být stejná, ale že podstatně pozměněná nebo užší definice může mít na provedení směrnice 2004/81/ES negativní dopad. Některé nedostatky v tomto směru již byly popsány ve zprávě Komise o provádění rámcového rozhodnutí a připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise⁵. Při jejím přijetí Komise vyzvala příslušné členské státy k co nejrychlejší nápravě situace.

¹ V této zprávě se slovy „členské státy“ rozumějí členské státy vázané směrnicí.

² Studii za podpory Komise provedla Akademická síť právních studií o přistěhovalectví a azylu v Evropě „Odysseus“ (20007).

³ Rumunsko a Bulharsko měly směrnicí provést k datu svého přistoupení k EU.

⁴ C-2008/266, rozsudek ze dne 14.5.2009, Komise v. Španělsko.

⁵ KOM(2006) 187 v konečném znění a SEK(2006) 525.

3.2. Oblast působnosti (článek 3)

Všechny členské státy použijí směrnici na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou nebo byli obětí trestného činu souvisejícího s obchodováním s lidmi, i když vstoupili na jejich území bez povolení.

Členské státy mohou tuto směrnici použít nejen na oběti obchodování s lidmi, ale i na státní příslušníky třetích zemí, kteří obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví. Tuto možnost využilo devět členských států (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE).

Velká většina členských států používá prováděcí normy jak pro zletilé, tak pro nezletilé osoby, ale dva členské státy (LT, SK) používají tyto normy pouze pro zletilé osoby. V EE je používání v případě nezletilých podmíněno omezením, které je v zájmu a ku prospěchu práv nezletilé osoby.

4. ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ

4.1. Informování dotyčných příslušníků třetích zemí (článek 5)

Jsou-li příslušné orgány členských států toho názoru, že příslušník třetí země může spadat do oblasti působnosti této směrnice, informují dotyčnou osobu o možnostech nabízených v rámci této směrnice.

AT, ES a LT neprokázaly splnění této povinnosti.

Právní předpisy RO mohou být problematické, protože neupřesňují, jaký orgán má tuto povinnost, ani obsah a formu informací.

Bez ohledu na formální provedení směrnice se ukazuje, že v několika členských státech (EE, EL, NL, PL) nastaly v některých případech praktické obtíže, zejména pokud se nepodařilo uspokojivým způsobem určit, že se jedná o oběti. V některých případech to vedlo k tomu, že osoba, která byla pravděpodobně obětí, byla vzata do vazby jako nelegálně pobývajícím cizincem, spíše než aby byla využita možnost nabídnout jí lhůtu na rozmyšlenou (NL).

4.2. Lhůta na rozmyšlenou (čl. 6 odst. 1)

Všechny členské státy poskytují osobám, na něž se vztahuje působnost této směrnice, lhůtu na rozmyšlenou. Směrnice nepředepisuje její délku, ale stanoví, že by měla být vymezena ve vnitrostátních právních předpisech.

Členské státy přijaly v této věci různá řešení. Některé z nich (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) stanovily jednotnou lhůtu (30 dní nebo více). V několika členských státech je stanoveno pouze minimální trvání lhůty na rozmyšlenou, zatímco některé členské státy (EE, FI, DE) stanoví minimální a maximální dobu trvání (až 6 měsíců). Některé členské státy (MT, PT, RO, SI) stanovily pouze maximální dobu trvání lhůty (2 až 3 měsíce).

V LT není trvání lhůty na rozmyšlenou vymezeno a v IT není lhůta upravena zákonem, přestože se v praxi většinou poskytuje.

V PL se maximálně tříměsíční povolení k pobytu, které lze poskytnout všem obětem obchodování s lidmi, považuje za ekvivalent lhůty na rozmyšlenou. Nezávazný charakter

tohoto ustanovení není v souladu se směrnicí, podle níž je poskytnutí lhůty na rozmyšlenou povinné.

4.3. Ochrana před výkonem příkazů k vyhoštění (čl. 6 odst. 2)

Směrnice zakazuje výkon příkazu k vyhoštění během lhůty na rozmyšlenou. Velká většina členských států tento požadavek splnila.

BG však tento typ ochrany neposkytuje.

4.4. Ukončení lhůty na rozmyšlenou (čl. 6 odst. 4)

Směrnice stanoví, že lhůtu na rozmyšlenou lze ukončit, pokud dotyčná osoba aktivně, dobrovolně a z vlastního podnětu obnovila styk s pachateli trestných činů, nebo z důvodů souvisejících s veřejným pořádkem a ochranou bezpečnosti státu.

Méně než polovina členských států (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) provedla toto nepovinné ustanovení v souladu s okolnostmi uvedenými v daném článku.

V NL lze lhůtu na rozmyšlenou ukončit, pokud oběť během této lhůty uvedla, že nehodlá spolupracovat s příslušnými orgány nebo pokud během lhůty opustila území státu; tato ustanovení překračují kritéria stanovená směrnicí.

Je možné, že příslušná ustanovení v ES jsou příliš rozsáhlá, neboť umožňují ukončit lhůtu na rozmyšlenou z obecných důvodů, jestliže veřejné orgány zjistí, že žádost oběti není odůvodněná.

4.5. Vydání povolení k pobytu (článek 8)

Při vydávání povolení k pobytu by členské státy měly kumulativně přihlížet k tomu, zda je účelné prodloužit jeho pobyt na území pro účely vyšetřování nebo soudního řízení, zda projevil jasný úmysl spolupracovat a zda ukončil veškeré styky s osobami podezřelými ze spáchání trestných činů.

Většina členských států provedla tato kritéria správně.

Některé státy (BG, LT) navíc požadují, aby oběť předložila jeden nebo několik dokumentů, například pas nebo vstupní vízum jako podmínku pro vydání povolení k pobytu. Tento požadavek může bránit skutečnému využívání práv stanovených touto směrnicí, vzhledem k tomu, že některé oběti mohly za určitých okolností zůstat bez dokladu totožnosti.

Právní předpisy FR kladou jako podmínku pro vydání povolení k pobytu, aby oběť nejprve podala oficiální stížnost u příslušných úřadů. V praxi to v některých případech může přesahovat rámec podmínek stanovených v této směrnici.

Podmínkami pro vydání povolení k pobytu uvedenými v čl. 8 odst. 1 nejsou dotčeny důvody související s veřejným pořádkem a ochranou bezpečnosti státu.

Několik členských států (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) stanoví možnost odmítnout z takových důvodů povolení k pobytu. V některých případech je toto ustanovení součástí obecných zásad upravujících vydávání povolení k pobytu.

V EE lze odmítnout povolení k pobytu, pokud je pravděpodobné, že by daná osoba ohrožovala veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost, veřejné mravy nebo práva či zájmy jiných osob; toto ustanovení překračuje meze stanovené směrnicí.

Některé členské státy (např. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) mají kromě ustanovení o povolení k pobytu vydávaném výměnou za spolupráci s příslušnými orgány i ustanovení o určitých formách povolení k pobytu vydávaných na základě zranitelného postavení obětí. Tato možnost je někdy omezena na určité kategorie osob (např. nezletilé).

4.6. Doba platnosti a prodlužování povolení k pobytu (čl. 8 odst. 3)

Směrnice vyžaduje, aby povolení k pobytu platilo alespoň šest měsíců. Prodlužuje se, jsou-li nadále splněny podmínky pro vydání povolení.

Ve většině členských států je doba platnosti alespoň šest měsíců (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) nebo jeden rok (EL, ES, NL, PT).

Dva členské státy (BG, EE) buď nestanovily minimální dobu platnosti, nebo ji stanovily kratší než šest měsíců.

Všechny členské státy mají ustanovení upravující prodlužování povolení k pobytu.

4.7. Zacházení s oběťmi (články 7 a 9)

4.7.1. Životní podmínky schopné zajistit výživu

Členské státy mají povinnost zajistit dotyčným osobám, které nemají dostatečné prostředky, životní podmínky zaručující jejich výživu během lhůty na rozmyšlenou a alespoň totéž zacházení po vydání povolení k pobytu.

Velká většina členských států v tomto ohledu poskytuje určitou podporu, buď v hotovosti nebo věcnou.

V AT je toto zacházení zaručeno pouze po vydání povolení k pobytu, avšak neexistují žádná konkrétní ustanovení o pomoci během lhůty na rozmyšlenou, pokud oběť není žadatelem o azyl. To pravděpodobně nesplňuje požadavky směrnice.

Kromě toho byly v některých členských státech zaznamenány praktické problémy, kdy nabízené zacházení nemuselo dotyčným osobám stačit k zaručení výživy. V BG neexistují důkazy o tom, že byla zřízena střediska pomoci pro oběti. V LT nemají oběti v tomto ohledu specifická práva, zachází se s nimi stejně jako s nezákonně pobývajícími příslušníky třetích států.

4.7.2. Zajišťování zvláštních potřeb nejzranitelnějších osob (čl. 7 odst. 1 a čl. 9 odst. 1 až 2)

Členské státy dbají na zajištění zvláštních potřeb těch nejzranitelnějších osob, včetně psychologické pomoci, je-li jí třeba a stanoví-li tak vnitrostátní právo. Tento požadavek se týká jak lhůty na rozmyšlenou, tak doby po vydání povolení k pobytu.

Velmi málo členských států však přijalo obecné ustanovení v tomto smyslu.

Většina členských států poskytuje přístup k psychologické pomoci na základě konkrétních ustanovení.

V BG nebyla zřízena žádná střediska poskytující pomoc. V EE je přístup k psychologické pomoci poskytování pouze za závažných okolností a hradí se obětem zpětně, což jim v praxi ztěžuje využívání tohoto práva. V AT, LT a SK neexistují žádná specifická ustanovení, která by obětem zaručovala psychologickou pomoc.

4.7.3. Potřeba bezpečnosti a ochrany (čl. 7 odst. 2 a čl. 9 odst. 1)

Pouze několik členských států zavedlo výslovná ustanovení o potřebách bezpečnosti a ochrany dotčených osob (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Řada členských států spoléhá na starší opatření na ochranu obětí (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

V případě AT, EE a RO nebyla zjištěna žádná odpovídající vnitrostátní ustanovení.

4.7.4. Překladatelské a tlumočnické služby (čl. 7 odst. 3 a čl. 9 odst. 1)

Značný počet členských států poskytuje překladatelské a tlumočnické služby před vydáním povolení k pobytu i po něm (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

V PL tyto služby poskytují vládou schválené nevládní organizace.

V některých případech nemusí být přínos tlumočnických služeb dostatečný kvůli praktickým nedostatkům, například kvůli jejich omezenému počtu (EL). AT poskytuje překladatelské služby pouze po vydání povolení k pobytu, SI pouze během lhůty na rozmyšlenou a BG pouze během trestního řízení. EE poskytuje pouze „překladatelské služby v naléhavých případech“.

V právních předpisech LV by problémy mohla působit absence výslovných nároků obětí obchodování s lidmi po vydání povolení k pobytu.

4.7.5. Bezplatná právní pomoc (čl. 7 odst. 4 a čl. 9 odst. 1)

Nepovinná ustanovení o bezplatné právní pomoci byla provedena ve značném počtu členských států, vztahují se na dobu před vydání povolení k pobytu i po něm (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

V EL existují ustanovení o relevantních nárocích, ale nedostatek prováděcích opatření může ohrozit jejich praktické využívání.

4.7.6. Léčebná péče (čl. 7 odst. 1 a čl. 9 odst. 1)

Členské státy mají povinnost zajistit „naléhavou“ léčebnou péči během lhůty na rozmyšlenou a „nezbytnou“ léčebnou péči po vydání povolení k pobytu.

Tuto povinnost splnily všechny členské státy. Několik členských států (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) toto ustanovení rozšířilo a poskytují obecnou, spíše než pouze naléhavou léčebnou péči jak před vydáním povolení k pobytu, tak po něm. V PL a PT je obecná léčebná péče zaručena po vydání povolení k pobytu.

Neexistují žádné informace o tom, že by další členské státy poskytovaly větší rozsah služeb pro držitele povolení k pobytu, přestože jim to směrnice doporučuje ustanovením, že

zacházení po vydání povolení k pobytu by mělo být „alespoň“ stejné jako během lhůty na rozmyšlenou.

4.8. Nezletilí (článek 10)

4.8.1. Nejlepší zájmy dítěte (čl. 10 písm. a))

Členské státy, které se rozhodnou uplatňovat tuto směrnici na nezletilé, musejí při používání jejích ustanovení náležitě přihlížet k nejlepším zájmům dítěte. Pouze několik členských států toto ve svých právních předpisech výslovně stanoví (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Některé další státy se domnívají, že tato zásada ve skutečnosti platí díky ratifikaci Úmluvy OSN o právech dítěte nebo díky obecným zákonům. Skutečné uplatňování této zásady však může být problematické.

Například pouze ES, FR a MT zavedly konkrétní ustanovení, která zajišťují, aby byl postup přiměřený věku a zralosti dítěte.

Pouze BG, EL a PT využily nepovinného ustanovení (čl. 10 písm. a) prodloužit v případě nezletilých lhůtu na rozmyšlenou.

4.8.2. Přístup nezletilých k vzdělávacímu systému (čl. 10 písm. b)

Všechny členské státy poskytují nezletilým přístup k vzdělávacímu systému.

Ukáže se, zda ustanovení v RO a EE, která tento přístup podmiňují pobytem v zemi, nejsou v praxi problematická.

4.8.3. Právní zastoupení a dohledání rodiny (čl. 10 písm. c)

Velká většina členských států splnila požadavek na právní zastoupení nezletilých osob bez doprovodu. EL však nepřijalo žádná prováděcí opatření o podmínkách právního zastoupení.

V několika členských státech nebyl zaveden požadavek, aby členské státy vynaložily veškeré úsilí na co nejrychlejší dohledání rodinných příslušníků (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Výdělečná činnost, odborné a všeobecné vzdělávání (článek 11)

Členské státy vymezí pravidla, podle nichž jsou držitelé povolení k pobytu oprávněni mít přístup na trh práce a k odbornému i všeobecnému vzdělávání.

Všechny členské státy s výjimkou RO poskytují dotčeným osobám přístup na trh práce. MT ukládá podmínku získat povolení ministra spravedlnosti a vnitra, která může dotčeným osobám využívání tohoto práva ztěžovat.

Všechny členské státy s výjimkou RO umožňují obětem přístup k odbornému a všeobecnému vzdělávání.

4.10. Programy nebo systémy (článek 12)

Obětem je zaručen přístup ke stávajícím programům nebo systémům zaměřeným na obnovení běžného společenského života, přičemž existuje možnost zavést pro dotčené osoby zvláštní opatření.

Všechny členské státy obětem umožňují účastnit se programů, které jsou běžně zaměřeny na oběti obchodování s lidmi nebo šířeji na přistěhovalce. Avšak pouze tři členské státy (CZ, FI, LV) využily možnost zavést cílené programy.

Žádný členský stát nepodmiňuje prodloužení povolení k pobytu účastí v příslušných programech nebo systémech.

4.11. Neprodloužení platnosti povolení k pobytu (článek 13)

Velká většina členských států neprodlužuje platnost povolení k pobytu, jestliže již nejsou splněny podmínky uvedené v čl. 8 odst. 2 nebo jestliže bylo dotyčné řízení ukončeno rozhodnutím příslušného orgánu.

Některé členské státy (BE, CZ, FI, LU, NL) umožňují udělit obětem povolení k trvalému pobytu po ukončení řízení nebo jakmile oběť strávila v zemi určité období.

4.12. Odnětí (článek 14)

Povolení k pobytu může být kdykoli odňato, nejsou-li nadále plněny podmínky pro jeho udělení, zejména v případech vyjmenovaných v čl. 14 písm. a) až e).

Kritéria pro odnětí povolení k pobytu se v právních předpisech členských států liší.

Některé členské státy (BE, DE, EL, LU, MT, RO) stanoví podmínky na základě podmínek stanovených v článku 14. Jiné členské státy (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) zavedly pro odnětí užší kritéria.

V SE a LT lze povolení k pobytu odejmout, jestliže je dotčená osoba na seznamu osob, jimž je zakázán vstup do dané země. Mezi další důvody k odnětí povolení k pobytu patří kritérium veřejného zdraví (LT), zneužívání povolení jeho držitelem (PL), poskytnutí nepravdivých nebo padělaných informací o totožnosti (FI a SI), poskytnutí nesprávných informací nebo zánik okolností, které měly význam pro udělení pobytu (SE). Zdá se, že výše uvedené důvody přesahují rozsah článku 14.

5. STATISTIKY A ČÍSELNÉ ÚDAJE

Pouze několik členských států bylo schopno poskytnout údaje o počtu povolení k pobytu vydaných v důsledku provedení této směrnice a ještě méně členských států informovalo Komisi o počtu lhůt na rozmyšlenou.

Dostupné údaje⁶ o povoleních k pobytu udělených obětem obchodování s lidmi ukazují, že dopad směrnice se výrazně liší. V některých členských státech byl počet povolení významný (BE, IT, NL, FR, DE), v některých případech se jednalo o více než 100 povolení za rok. V jiných členských státech byla čísla výrazně nižší, většinou se pohybovala mezi 1 až 20 povoleními za rok (CZ, FI, HU, PL, SE). V ostatních členských státech nebylo na tomto základě uděleno žádné povolení k pobytu nebo nebyly poskytnuty žádné informace (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

⁶ Údaje byly shromážděny na základě *ad hoc* dotazů pro účely zprávy Odysseus, hodnocení dopadu návrhu rámcového rozhodnutí o obchodování s lidmi a naposledy prostřednictvím kontaktních míst Výboru pro integraci a azyl.

Je třeba poznamenat, že dostupné údaje nemusí být zcela srovnatelné, neboť některé členské státy mohou udělovat povolení k pobytu z humanitárních důvodů, jejichž vydávání se neomezuje na oběti obchodování s lidmi nebo nezávisí na jejich spolupráci s příslušnými orgány.

Komise za účelem získání úplnějších a spolehlivějších statistických údajů o používání této směrnice posoudí technické možnosti sběru údajů o povolení k pobytu udělených podle norem, jimiž se provádí tato směrnice, v rámci existujícího sběru údajů prováděného na základě článku 6 nařízení (ES) č. 862/2007.

6. ZÁVĚRY

Přestože na základě dostupných údajů nelze plně vyhodnotit účinnost této směrnice, s ohledem na celkové údaje o obětech obchodování s lidmi v EU se dopad směrnice nezdá být dostatečný. Zatímco počty zjištěných obětí v některých členských státech činí několik set nebo dokonce až dva tisíce za rok⁷, počet povolení k pobytu udělených na základě této směrnice jen zřídka překračuje dvacet osob za rok.

Přestože by se tato směrnice na část obětí nevztahovala (např. protože se nejedná o státní příslušníky třetích zemí), je rozdíl mezi počtem zjištěných obětí a počtem osob, jimiž bylo uděleno specifické povolení k pobytu, velmi výrazný. Tato skutečnost by mohla naznačovat, že potenciál směrnice při odhalování sítí obchodníků s lidmi a při ochraně práv obětí není plně využit.

Ačkoli některé nedostatky uvedené v této zprávě zjevně nejsou závažné, některé jiné nedostatky mohou bránit řádnému provádění směrnice. Kromě toho, jak uvádějí členské státy, některé oběti se mohou obávat spoléhat na tento mechanismus. Je však rovněž možné předpokládat, že pokud by oběti dostaly lepší informace o existujících možnostech, zlepšilo by se chápání směrnice a pomohlo by se jejímu lepšímu fungování. Lepší poskytování informací by vyžadovalo větší úsilí ze strany příslušných orgánů členských států a nevládních organizací a sdružení, jak je uvedeno v článku 5.

Dalším způsobem, který by obětem zajistil plné využívání výhod systému, by bylo důsledné plnění ustanovení směrnice o zacházení s oběťmi během lhůty na rozmyšlenou a ustanovení o povolení k pobytu.

Ze statistik rovněž vyplývá, že možnost udělovat dočasná povolení k pobytu obětem, které z různých důvodů s příslušnými orgány nespolupracují, může výrazně zvýšit počet obětí, které pobývají v členských státech legálně.

7. DALŠÍ VÝVOJ

Boj proti obchodování s lidmi je v oblasti svobody, bezpečnosti a práva velkou prioritou.

Pro posílení opatření na potírání tohoto typu trestné činnosti bylo přijato několik významných iniciativ, které mají dopad i na politiku přistěhovalectví. Sdělení Komise ze dne 10. června 2009⁸, které bylo přijato s ohledem na Stockholmský program, zdůraznilo, že v případě

⁷ Celková zpráva o obchodování s lidmi, únor 2009, UNODC.

⁸ KOM(2009) 262 v konečném znění.

obchodování s lidmi je na místě nulová tolerance a že je třeba investovat dostatečné finanční prostředky mimo jiné například na zjednodušení podmínek pro vydávání povolení k pobytu obětem obchodování s lidmi. Stockholmský program⁹ zdůraznil, že boj proti obchodování s lidmi musí využívat všechny akční prostředky a spojovat prevenci, vymáhání práva a ochranu obětí. Bylo jasné stanoveno, že všechny pravomoci Unie by se měly optimálně využít k zajištění dobře koordinované a konsolidované politiky EU. Komise byla vyzvána, aby navrhla další postup, který by využitím široké škály opatření pomáhal obětem a chránil je¹⁰.

Zvláštní pozornost byla v této souvislosti věnována právům nezletilých. Ve Stockholmském programu bylo uvedeno, že dětem ve zvláště zranitelných situacích bude věnována zvláštní péče, zejména v souvislosti s politikou přistěhovalectví (nezletilí bez doprovodu, oběti obchodování s lidmi atd.). Podle akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu¹¹ by měla EU a členské státy posílit opatření zaměřená na děti, které byly oběťmi obchodování s lidmi, takovou pomocí, která by zahrnovala alespoň opatření stanovená směrnicí 2004/81.

Komise již přijala opatření, jimiž reagovala na tyto výzvy. Dne 29. března 2010 předložila legislativní návrh, který posílí ochranu a podporu obětí¹². Kromě toho je na rok 2011¹³ naplánována nová integrovaná strategie pro boj proti obchodování s lidmi a opatření na ochranu obětí a pomoc obětem. Návrhy Komise z let 2008 a 2009 o podmínkách přijetí a o minimálních normách navíc stanoví, že oběti obchodování s lidmi je nutno považovat za zranitelné osoby, jejichž zvláštní potřeby je třeba příslušným způsobem řešit. Komise dále zahájila veřejnou konzultaci a provádí hodnocení dopadu, aby v roce 2011 mohla předložit balíček opatření o obětech trestné činnosti a násilí obecně.

Nyní jsou na řadě úvahy o dodatečných opatřeních, která by zvýšila potenciál zákona o přistěhovalectví při boji proti obchodování s lidmi a při posilování ochrany obětí. Komise může v této souvislosti uvažovat o změnách směrnice, včetně možnosti vydávat dočasná povolení k pobytu na základě zranitelné situace obětí a ne nutně za spolupráci s příslušnými orgány. Mezi další změny by mohla patřit konkrétní délka lhůty na rozmyšlenou poskytované obětem, zlepšení rámce zacházení především s nezletilými, zdůraznění povinnosti informovat oběti o jejich právech.

Komise posoudí všechny případy, v nichž při provádění této směrnice nastaly problémy. Může při tom kontaktovat členské státy a/nebo případně přijmout nezbytné procesní kroky pro neplnění povinností v souladu s článkem 258.

⁹ Dokument Rady 17024/09.

¹⁰ Směrnice 2009/52/ES o sankcích vůči zaměstnavatelům rovněž částečně vycházela z režimu zavedeného směrnicí 2004/81/ES. Stanoví zavedení srovnatelných ustanovení pro vydávání povolení k pobytu státním příslušníkům třetích zemí, kteří se účastní trestních řízení, zejména v případech zvláště vykořisťujících pracovních podmínek nebo nelegálním zaměstnávání nezletilých.

¹¹ KOM(2010) 213 v konečném znění.

¹² KOM(2010) 95 v konečném znění.

¹³ Viz akční plán: KOM(2010) 171 v konečném znění.