

*Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2015
7. volební období*

119

*USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 26. schůze
ze dne 15. ledna 2015*

ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnice 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/kód dokumentu 15013/14, KOM(2014) 635 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra vnitra Mgr. Moniky Pálkové, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Heleny Langšádlové a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Helena Langšádlová v. r.
zpravodajka výboru

Ondřej Benešík v. r.
předseda výboru

Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnice 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

KOM(2014) 635 v konečném znění, kód Rady 15013/14

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
4. 11. 2014
- **Datum projednání ve VEZ:**
20. 11. 2014 (1. kolo)
- **Procedura:**
Dokument nepodléhá hlasování v Radě.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 30. 12. 2014, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 13. 1. 2015 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Dokument není v rozporu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**

V roce 2004 byla přijata směrnice 2004/81/ES¹, která měla přispět k předcházení a potírání obchodování s lidmi a posílit boj proti nedovolenému přistěhovalectví. Směrnice upravuje vydávání povolení k dočasnému pobytu státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou obětmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány při vyšetřování osob, jenž za těmito činy stojí. Obsah této směrnice doplnila v roce 2011 směrnice 2011/36/EU², která představuje horizontální rámcový předpis týkající se boje proti obchodování s lidmi, jenž se vztahuje nejen na státní příslušníky třetích zemí, ale i na občany EU. Tato směrnice v určitých aspektech rovněž posiluje ustanovení prvně uvedené směrnice 2004/81/ES (např. zlepšuje postavení dětí), kterou je tudíž třeba vykládat ve vzájemné souvislosti se směrnicí 2011/36/EU.

1 Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 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.

2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV.

Předložené sdělení přináší hodnocení Komise týkající se uplatňování směrnice 2004/81/ES v kontextu na ni navazujících dokumentů. Svým obsahem vychází toto hodnocení ze závěrů první zprávy o provádění směrnice 2004/81/ES z roku 2010.³ Společně s tímto sdělením Komise předložila rovněž hodnocení strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012 – 2016⁴, která byla vypracována v roce 2012 v návaznosti na oba výše zmíněné předpisy.

● **Obsah a dopad:**

Řada ustanovení směrnice 2004/81/ES je úzce spjata s prováděním směrnice 2011/36/EU a prováděním výše uvedené strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012 – 2016. Vzhledem k tomu, že většina vnitrostátních právních předpisů se těmito nástroji teprve přizpůsobuje, není Komise dle svých slov v tuto chvíli schopna vyhodnotit potřebnost a přidanou hodnotu vydání prováděcích pokynů nebo změny směrnice 2004/81/ES. To bude možné až v roce 2015, kdy bude vyhodnoceno provádění směrnice 2011/36/EU. V mezidobí však Komise zamýšlí zahájit dialogy s členskými státy tak, aby bylo zajištěno úplné a správné provedení směrnice 2004/81/ES.

Pokud jde o výsledky aktuálního hodnocení, Komise rozdělila své poznatky o uplatňování směrnice 2004/81/ES (dále též „směrnice“) do několika kategorií korespondujících se systematikou předpisu:

Definice a oblast působnosti (čl. 2 a 3 směrnice)

V této části Komise konstatovala, že pokud jde o definici obchodování s lidmi, je pro členské státy od roku 2011 relevantní definice obsažená v čl. 2 směrnice 2011/36/EU. Co se týče oblasti působnosti směrnice, její ustanovení musí být uplatňována na všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou nebo byli obětí obchodování s lidmi, a to i když vstoupili na jejich území bez povolení. Dále pak mohou být uplatňována vůči státním příslušníkům třetích zemí, kteří obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví. Této možnosti však využila jen malá část členských států (včetně ČR). Stejně tak mohou být do oblasti její působnosti zahrnuty též děti, což učinily prakticky všechny členské státy s výjimkou Slovenska.

Identifikace obětí a poskytování informací (čl. 5 směrnice)

Včasná identifikace obětí obchodování s lidmi je klíčová pro to, aby mohly být informovány o svých právech, mohl být zahájen proces jejich zotavování a zvažena jejich možná spolupráce s příslušnými orgány členského státu. Identifikaci obětí je podle Komise nutné dále zlepšovat, jak požaduje také strategie EU pro vymýcení obchodu s lidmi 2012 – 2016.⁵

Čl. 5 směrnice uvádí, že pokud mají příslušné orgány členského státu za to, že konkrétní osoba spadá do oblasti působnosti této směrnice, musí jí poskytnout

3 COM(2010) 493 final. K dispozici z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0493&rid=1>.

4 COM(2012) 286 final. K dispozici z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0286&qid=1420798224012&from=CS>.

5 V roce 2013 přijala Komise „pokyny pro lepší identifikaci obětí obchodu s lidmi“ s cílem poskytnout praktickou podporu konzulárním službám a pohraniční stráž. K dispozici z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf.

potřebné informace o možnostech, které jí ustanovení směrnice nabízejí. V souladu s výkladem podle směrnice 2011/36/EU by tak měly učinit, *jakmile se dozví o oprávněných důvodech nasvědčujících tomu, že by tato osoba mohla být obětí obchodování s lidmi*. Konkrétní okamžik ve svých právních řádech vymezilo 10 členských států (včetně ČR). Z právních předpisů některých dalších států naopak tento okamžik není zřejmý. Některé členské státy pak dokonce k tomuto ustanovení připojily doplňkové podmínky, které by však mohly vyvolat obavy ohledně správného provedení směrnice (případ ČR).

Konkrétní podobu poskytovaných informací upravilo pouze několik členských států (mezi nimi i ČR). Některé země pak navíc stanovily, že informace musí být poskytovány v jazyce, kterému daná osoba rozumí (včetně ČR – formou tištěných brožur). Řada členských států v této oblasti také spolupracuje s nevládními organizacemi (včetně ČR).

Lhůta na rozmyšlenou (čl. 6 směrnice)

Na zvážení možné spolupráce s příslušnými orgány členského státu dává směrnice obětem obchodování s lidmi lhůtu na rozmyšlenou. V této lhůtě nemohou být vyhoštěni a mají nárok na ochranná opatření. Toto ustanovení provedly do svých právních řádů všechny členské státy s výjimkou Itálie a Rakouska. Zdá se však, že i tyto členské státy lhůtu na rozmyšlenou poskytují, případně obětem udělují povolení k pobytu bez ohledu na jejich spolupráci s příslušnými orgány. Většina členských států pak v této lhůtě výslovně zakazuje vyhoštění.

Lhůtu na rozmyšlenou nelze podmiňovat úmyslem oběti spolupracovat, jak vyplývá také z textu směrnice 2011/36/EU. Směrnice však nestanoví počátek ani konec jejího běhu, ani její trvání. Přibližně polovina členských států oficiálně poskytuje lhůtu na rozmyšlenou až po úřední identifikaci oběti a v trvání alespoň 30 dnů⁶ (včetně ČR). Ostatní členské státy pak zvolily lhůty delší (45, 60 nebo 90 dní). Maximální doba trvání lhůty se značně liší.

Členské státy mohou podle směrnice lhůtu na rozmyšlenou ze své strany ukončit z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti státu či pokud by oběť aktivně, dobrovolně a z vlastního podnětu obnovila styk s pachateli trestné činnosti. Toto ustanovení provedla většina členských států (včetně ČR), některé šly dokonce i nad jeho rámec.

Zacházení před vydáním povolení k pobytu (čl. 7 směrnice)

V této části je směrnice z velké části provázána s ustanoveními směrnice 2011/36/EU, která úpravu v čl. 7 značně posilují. Během lhůty na rozmyšlenou musí být podpora a pomoc poskytovány bezpodmínečně všem obětem obchodování s lidmi. Po uplynutí této lhůty však členský stát není nadále povinen podporu a pomoc poskytovat.

Obětem, které nemají dostatečné prostředky, jsou členské státy povinny zajistit obživu a přístup k naléhavé lékařské pomoci a skupině těch nejzranitelnějších osob pak zajistit zvláštní potřeby, jako je např. psychologická pomoc. Většina členských států však v praxi poskytuje ubytování (včetně ČR). Léčebnou péči (dokonce ve větším rozsahu) pak poskytují všechny členské státy a většina z nich dbá také na zajištění potřeb těch nejzranitelnějších osob (včetně ČR). Řada členských států (včetně ČR) pak nabízí také různé formy finanční podpory.

6 Tj. minimální lhůta vyžadovaná Úmluvou Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi (CETS 197) z roku 2005 (ČR doposud neratifikovala).

Zajištěna pak musí být také bezpečnost a ochrana obětí, kterou členské státy řeší podle svých možností individuálně. V případě potřeby musí být obětem poskytovány rovněž tlumočnické a překladatelské služby. Ve většině členských států je však přístup obětí k těmto službám značně problematický. V ČR pak podle Komise není jasné, zda jsou tyto služby poskytovány bezplatně. Nepovinné ustanovení o bezplatné právní pomoci však bylo provedeno ve většině členských států (včetně ČR).

Povolení k pobytu: vydání, neprodloužení platnosti a odnětí (čl. 8, 13 a 14 směrnice)

Před vydáním povolení k pobytu musí členské státy podle směrnice nejprve posoudit, zda je účelné prodloužit pobyt státního příslušníka třetí země na území státu pro účely vyšetřování nebo soudního řízení a zároveň zjistit, zda je dotyčná osoba ochotna spolupracovat s příslušnými orgány a zda ukončila veškeré styky s pravděpodobnými pachateli. Některé členské státy buď nepodmiňují povolení pobytu spoluprací (viz výše), nebo umožňují výjimky z tohoto požadavku v závislosti na osobní situaci oběti. Jiné státy naopak zavedly pro vydávání povolení k pobytu další podmínky nad rámec směrnice, které by však mohly vyvolávat obavy ohledně správného provedení tohoto ustanovení (případ ČR).

Povolení k pobytu musí platit alespoň 6 měsíců, což právní úprava v některých členských státech nesplňuje. V některých členských státech může povolení za určitých podmínek zakládat nárok na trvalý pobyt (např. i v ČR – o trvalý pobyt lze požádat na konci soudního řízení).

Povolení k pobytu může být kdykoliv odňato, nesplňuje-li oběť nadále podmínky pro jeho udělení. Některé členské státy přijaly extenzivnější právní úpravu důvodů odnětí povolení k pobytu, případně jejich právní řády tyto důvody již obsahují pro odnětí povolení k pobytu obecně.

Zacházení po vydání povolení k pobytu (čl. 9 a násl. směrnice)

Po vydání povolení k pobytu musí být obětem, které nemají dostatečné prostředky, zaručeno alespoň takové zacházení, jako mají před vydáním povolení k pobytu (viz čl. 7 směrnice). Dále by měly mít přístup na trh práce a k odbornému a všeobecnému vzdělávání (čl. 11 směrnice). Tato ustanovení jsou naplňována v naprosté většině členských států.

Čl. 12 směrnice pak obětem zaručuje přístup k programům zaměřeným na obnovení běžného společenského života. Některé členské státy (včetně ČR) zavedly pro oběti cílené socializační programy, přičemž účast v nich je někde dokonce podmínkou k prodloužení povolení k pobytu.

Děti (čl. 10 směrnice)

Při provádění směrnice musí členské státy přihlížet k nejlepším zájmům dítěte. Některé členské státy tuto povinnost výslovně zohlednily ve svých právních rádech, jiné naopak argumentovaly tím, že tato povinnost již vyplývá z jejich mezinárodních závazků v podobě Úmluvy OSN o právech dítěte.

Speciální postavení pak směrnice přiznává dětem bez doprovodu. Příslušná ustanovení však byla převzata pouze některými členskými státy. Komise však v roce 2012 v

rámci zprávy o provádění Akčního plánu pro nezletilé osoby bez doprovodu 2010 – 2014⁷ zdůraznila, že nejlepší zájmy dětí jsou nadřazeny jejich migračnímu statusu. Některé členské státy pak celkově dětem poskytují lepší podmínky, např. delší lhůtu na rozmyšlenou, nepodmíněné povolení k pobytu, vyhrazená ubytovací zařízení atd.

Pokud jde o závěry zprávy, Komise konstatovala, že možnosti vydávat obětem obchodování s lidmi povolení k pobytu výměnou za spolupráci s příslušnými orgány ohledně vyšetřování a stíhání domnělých pachatelů je využíváno velmi omezeně. Problémem podle ní může být nedostatečná motivace, příliš krátký časový úsek na zotavení a rozmyšlenou, nejrůznější další podmínky, které oběti odrazují apod. Tento trend je třeba z jejího pohledu změnit. V rámci výše zmíněného dialogu s členskými státy proto bude prosazovat efektivnější provádění směrnice a apelovat na další výměnu informací a postupů nejen na úrovni členských států, ale rovněž se zapojením občanské společnosti, agentur EU a mezinárodních organizací.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR podporuje snahu Komise monitorovat naplňování směrnice 2004/81/ES. V rámci předloženého hodnocení však vyjádřila nesouhlas s některými závěry týkajícími se provedení směrnice v právním řádu České republiky. Je totiž přesvědčena, že ČR dostala požadavků směrnice beze zbytku. První její připomínka směřuje ke konstatování Komise, že ČR patří mezi státy, které upravují doplňkové podmínky pro poskytnutí informace o právech dotčených osob a možnostech jejich spolupráce s příslušnými orgány. Vláda ČR trvá na tom, že tyto informace jsou poskytovány bezprostředně po detekci pravděpodobné oběti obchodování s lidmi a odkazuje při tom na znění ustanovení § 42e zákona č. 326/1999 Sb. Další její připomínka směřuje ke konstatování Komise, že není zřejmé, zda je v ČR dotčeným osobám tlumočení poskytováno bezplatně. Tyto služby jsou totiž podle ní k dispozici v rámci ochranných a podpůrných programů MV, a to zcela zdarma. Poslední připomínka se týká tvrzení Komise, že ČR zavedla pro vydání povolení k pobytu osobám dotčeným směrnicí další podmínky nad rámec požadavků směrnice. Podle vlády ČR tomu tak není vzhledem k tomu, že § 42e odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb. vyžaduje po těchto osobách pouze předložení cestovního dokladu (jsou-li jeho držiteli), fotografií a dokladu o zajištění ubytování, který však podle ní mají k dispozici vždy, účastní-li se ochranných a podpůrných programů. Pokud se těchto programů neúčastní, předpokládá se, že mají zajištěno ubytování jinde, a proto by pro ně neměl být problém tento doklad předložit.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Harmonogram projednávání tohoto dokumentu v orgánech EU v současné době není k dispozici.

- **Závěr:**

7 COM(2010) 213 final.

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnice 2004/81/ES o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány;
2. **p o d p o r u j e** iniciativu Komise směřující k důslednějšímu a efektivnějšímu provádění opatření přijatých v rámci boje proti obchodování s lidmi a nedovolenému přistěhovalectví;
3. **p o d p o r u j e** pokračování programu na potírání nelegální migrace, který probíhá mezi Ministerstvem vnitra a Útvarem pro odhalování organizovaného zločinu.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Helena Langšádlová v. r.
zpravodajka výboru

Ondřej Benešík v. r.
předseda výboru