EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o uporabi Direktive 2004/81/ES o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi

{SWD(2014) 318 final}

1. UVOD

Cilji boja proti trgovini z ljudmi so preprečevanje kriminala in boj proti njemu ter zaščita in nudenje pomoči žrtvam. Svet je, da bi prispeval k tem ciljem in okrepil boj proti nezakonitemu priseljevanju, sprejel Direktivo 2004/81/ES, ki ureja odobritev začasnega dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja ter sodelujejo z organi za preiskovanje in pregon domnevnih trgovcev z ljudmi[1].

V desetih letih od sprejetja zadevne direktive so bili v okviru politike EU sprejeti ustrezni ukrepi za boj proti trgovini z ljudmi. To sporočilo obsega oceno doseženega napredka ter posodobljen pregled glavnih pravnih in praktičnih vprašanj v zvezi z uporabo Direktive 2004/81/ES[2].

Dne 5. aprila 2011 je bila sprejeta Direktiva 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev[3]. Medtem ko Direktiva 2004/81/ES določa posebna pravila za dovoljenja za prebivanje in obravnavanje državljanov tretjih držav, ki sodelujejo z organi, se Direktiva 2011/36/EU uporablja kot horizontalni okvir tako za državljane EU kot za državljane drugih držav. Slednja dodatno krepi nekatere določbe iz Direktive 2004/81/ES, med drugim okvir za zaščito in pomoč otrokom. Zato je treba obe besedili brati skupaj[4]. Poleg tega je Komisija leta 2012 predstavila Strategijo EU za odpravo trgovine z ljudmi za obdobje 2012–2016[5], vmesno poročilo o njej pa je vključeno v sveženj skupaj s tem sporočilom.

V prvem poročilu o izvajanju Direktive 2004/81/ES iz leta 2010[6] je Komisija omenila tudi nekatere tekoče pobude, ki prispevajo h krepitvi pravic žrtev trgovine z ljudmi in so bile v tem času končane. Te vključujejo sprejetje direktive o pravicah, podpori in zaščiti žrtev kaznivih dejanj v letu 2012[7] ter dokončanje skupnega evropskega azilnega sistema v juniju 2013, ki določa skupne standarde in tesnejše sodelovanje, da se zagotovi pravično obravnavanje prosilcev za azil[8].

Eden od izzivov, ki so bili izpostavljeni v poročilu Komisije iz leta 2010, je bila tudi omejena razpoložljivost primerljivih podatkov. Od takrat sta bila objavljena dva nova delovna dokumenta Eurostata o trgovini z ljudmi[9]. Poleg tega je Evropska migracijska mreža od

---

[1] UL L 261, 6.8.2004.

[2] Tako kot prejšnje poročilo tudi to temelji na študiji, ki je bila opravljena za Komisijo. Vse države članice, za katere je Direktiva zavezujoča, so imele možnost pregledati ustrezne dejanske informacije iz tega poročila. IE, DK in UK ne sodelujejo pri izvajanju te direktive. V tem poročilu kratica „DČ“ pomeni države članice, za katere je Direktiva zavezujoča.

[3] UL L 101, 15.4.2011.

[4] To poročilo ne analizira določb nacionalne zakonodaje za izvajanje Direktive 2011/36/EU, ampak izpostavlja najpomembnejše primere, v katerih Direktiva 2011/36/EU vpliva na uporabo Direktive 2004/81/ES. Komisija bo o prenosu Direktive 2011/36/EU poročala v letu 2015.

[5] COM(2012) 286.

[6] COM(2010) 493.

[7] UL L 315, 14.11.2012.

[8] Glej http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm.

[9] Prvi delovni dokument Eurostata je bil objavljen leta 2013 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf. Drugi je objavljen hkrati s tem sporočilom.

leta 2010 objavila osem priložnostnih raziskav o trgovini z ljudmi ter usmerjeno študijo o identifikaciji žrtev trgovine z ljudmi v postopkih v zvezi z mednarodno zaščito in prisilnim vračanjem[10].

Glede na najnovejše razpoložljive podatke je bilo v EU leta 2013 odobrenih 856 prvih dovoljenj za prebivanje, leta 2012 jih je bilo odobrenih 1 124, leta 2011 pa 1 194[11]. V skladu z najnovejšim delovnim dokumentom Eurostata o trgovini z ljudmi je bilo v 23 DČ, ki so lahko predložile podatke, v letu 2012 med nedržavljani EU odkritih/domnevnih žrtev trgovine z ljudmi 2 171, v letu 2011 pa 2 002. Za leti 2011 in 2012 je 19 DČ predložilo podatke o številu žrtev, ki jim je bil zagotovljen rok za premislek. V letu 2012 je bilo takih žrtev 1 110, v letu 2011 pa 1 011.

2. OPREDELITVE POJMOV IN PODROČJE UPORABE

Od začetka veljavnosti Direktive 2011/36/EU je ustrezna opredelitev pojma „nedovoljena trgovina z ljudmi“ za uporabo Direktive 2004/81/ES tista iz člena 2 Direktive 2011/36/EU.

Vse DČ morajo Direktivo 2004/81/ES uporabljati za vse zadevne državljane tretjih držav, tudi v primeru nezakonitega vstopa na njihovo ozemlje.

V skladu s členom 3(2) se lahko DČ odločijo Direktivo uporabiti tudi za osebe, ki so bile predmet tihotapljenja, tj. pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju, kot je opredeljeno v Direktivi 2002/90/ES. To možnost je izkoristilo deset DČ[12].

Člen 3(3) daje DČ možnost, da v področje uporabe Direktive vključijo otroke. To so storile vse, razen SK, pri čemer so v LT otroci vključeni pod posebnimi pogoji.

3. ODKRIVANJE ŽRTEV IN ZAGOTAVLJANJE INFORMACIJ

Zgodnje odkrivanje žrtev je ključnega pomena za učinkovito uporabo Direktive, saj žrtvam omogoča, da se čim prej seznanijo s svojimi pravicami, začnejo s postopkom okrevanja in premislijo, preden se odločijo, ali bodo sodelovale s pristojnimi organi.

V skladu s členom 5 je treba žrtvam zagotoviti potrebne informacije o možnostih, ki jih ponuja Direktiva, „[k]adar pristojni organi držav članic menijo, da lahko državljan tretje države spada v obseg te direktive“. Obveznost zagotavljanja informacij je zdaj določena tudi v členu 11(6) Direktive 2011/36/EU, ki se izrecno sklicuje na Direktivo 2004/81/ES.

Poleg tega je bolj jasna tudi opredelitev trenutka, ko so javni organi dolžni zagotoviti informacije, in sicer zahvaljujoč členu 11(2) Direktive 2011/36/EU, v skladu s katerim morajo

[10] Vse priložnostne raziskave ter omenjena študija, ki je bila objavljena leta 2013, so na voljo na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm.

[11] Vir: podatkovna zbirka Eurostata ((migr_resoth), nazadnje posodobljena 26. septembra 2014. Podatki za AT še niso na voljo.

[12] AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. V BE so vključene samo osebe, ki so bile v skladu z opredelitvijo iz nacionalne zakonodaje predmet hujših oblik tihotapljenja, medtem ko mora v EL tihotapljenje izvesti kriminalna združba.

DČ žrtvam zagotoviti pomoč in podporo „takoj, ko pristojni organi utemeljeno sumijo“, da je zadevna oseba morda žrtev.

Deset DČ je časovni okvir za zagotavljanje informacij določilo v zakonodaji[13]. V zakonodaji nekaterih DČ[14] ni jasno, ali se informacije zagotovijo tudi domnevnim žrtvam ali samo po uradni identifikaciji žrtev ali šele ob začetku kazenskega postopka. V nekaterih DČ[15] zakonodaja določa dodatne pogoje, kot so na primer pridobitev koristnih informacij o kaznivem dejanju s strani žrtve, ali se sklicuje na zagotavljanje informacij državljanom tretjih držav, ki „sodelujejo z organi“, kar bi lahko sprožilo pomisleke glede pravilnega izvajanja Direktive.

V RO zakon ne določa, kateri organ bi moral zagotoviti informacije, niti njihove vsebine in oblike. Za AT se zdi, da se informacije v praksi zagotavljajo, vendar člen 5 ni bil izrecno prenesen v nacionalno zakonodajo, razen s splošnimi pravili upravnega prava. HR in PL v zakonodaji nimata jasne zahteve, da se informacije nanašajo na vse možnosti, ki jih nudi Direktiva.

Relativno majhno število dovoljenj za prebivanje kaže, da je treba izboljšati odkrivanje žrtev trgovine z ljudmi, kot je bilo ugotovljeno v strategiji EU za odpravo trgovine z ljudmi. Do sedaj je vsaj 15 DČ ustanovilo nacionalne ali regionalne mehanizme napotitve za žrtve[16]. Poleg tega člen 11 Direktive 2011/36/EU obvezuje DČ, da „sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo vzpostavitev ustreznih mehanizmov, ki so namenjeni zgodnjemu odkrivanju žrtev ter pomoči in podpori žrtvam“[17].

Manjšina DČ je določila obliko informacij v zakonodaji[18]. V praksi večina držav zagotavlja informacije ustno in pisno[19]. Nekatere[20] so v zakonodaji določile, da je treba zagotoviti informacije v jeziku, ki ga zadevna oseba razume. Splošne prakse zajemajo tiskane brošure[21], spletne strani[22] in posebne klicne številke[23].

V nekaterih DČ je isti organ, ki je pristojen za uradno identifikacijo žrtev, odgovoren tudi za zagotavljanje informacij[24], vendar to ne izključuje možnosti sodelovanja drugih organov. V mnogih primerih informacije zagotavljajo tudi organizacije civilne družbe[25].

4. ROK ZA PREMISLEK

[13] BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.
[14] Npr. AT, EL, RO, SI.
[15] CZ, LV, MT.
[16] BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.
[17] Komisija je septembra 2013 sprejela smernice za boljše odkrivanje žrtev trgovine z ljudmi, ki zagotavljajo praktično podporo konzularnim službam in mejnim policistom. Glej http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf.
[18] BE, CY, CZ, ES, LV, PL.
[19] AT, MT, PT, SK in SI jih zagotovijo ustno.
[20] BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.
[21] Npr. BE, CZ, SK, ES, SE.
[22] Npr. FI.
[23] Npr. PL, HU, EL, PT, MT.
[24] AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.
[25] V vsaj 16 DČ (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) obstajajo sporazumi z nevladnimi organizacijami in združenji, ki vključujejo zagotavljanje informacij. V večini DČ nevladne organizacije na različne načine sodelujejo v postopku odkrivanja žrtev.

Da bi žrtve lahko okrevale in sprejele premišljeno odločitev, jim je treba zagotoviti rok za premislek, v katerem (in med čakanjem na odločitev pristojnega organa) so upravičene do ukrepov pomoči in so zaščitene pred izvršitvijo odredb o izgonu.

Vse DČ, z izjemo AT in IT, so v nacionalno zakonodajo prenesle člen 6. Vendar se za navedeni DČ zdi, da se ta rok v praksi odobri oziroma je nadomeščen z možnostjo takojšnje izdaje dovoljenja za prebivanje ne glede na sodelovanje z organi[26]. Zakoni večine DČ izrecno prepovedujejo izvrševanje odredb o izgonu[27].

Iz same narave in ciljev roka za premislek izhaja, da se ne sme pogojevati z žrtvino pripravljenostjo za sodelovanje. Ta določba je nadalje podkrepljena z uvodno izjavo 18 Direktive 2011/36/EU, v skladu s katero je treba vsaj v obdobju za razmislek pomoč in podporo nuditi *brezpogojno*, tudi žrtvam, ki ne prebivajo zakonito. Šele po zaključku postopka identifikacije ali poteku obdobja za razmislek DČ niso več dolžne zagotavljati podpore žrtvi, ki „ni spoznana za upravičeno do dovoljenja za prebivanje ali sicer nima pravice do zakonitega prebivanja v državi članici ali če je žrtev zapustila ozemlje te države članice“.

Niti čas začetka roka za premislek (ob odkritju ali uradni identifikaciji žrtev) niti njegovo trajanje nista določena v Direktivi[28], vendar ta od DČ zahteva, da ju določijo v nacionalni zakonodaji. V praksi približno polovica DČ uradno odobri rok za premislek šele ob uradni identifikaciji[29]. Trinajst DČ določa trajanje vsaj 30 dni[30], ki se v nekaterih primerih lahko podaljša za ranljive skupine ali ob upoštevanju osebnih okoliščin žrtve, druge pa neposredno določajo daljša obdobja, in sicer 45[31], 60[32] ali 90 dni[33]. Obstajajo znatne razlike glede najdaljšega trajanja, ki lahko znaša od enega meseca brez predvidenih podaljšanj[34] do nekaj mesecev[35] oziroma se lahko v posameznih primerih celo podaljša[36], in glede vrste odobrenega rezidentskega statusa[37].

DČ se lahko odloči prekiniti rok za premislek, če je zadevna oseba dejavno, prostovoljno in na lastno pobudo obnovila stik s storilci kršitev, ali iz razlogov, povezanih z javnim redom ali varovanjem nacionalne varnosti (člen 6(4)). Večina DČ je to določbo prenesla[38]. V nekaterih primerih[39] razlogi za prekinitev presegajo merila iz Direktive in bi se lahko šteli za pretirano široke.

---

[26] V AT je rok za premislek, ki traja 30 dni, uvedlo zvezno ministrstvo za notranje zadeve, vendar le z notranjo uredbo.

[27] To ne velja za BG. V nekaterih DČ bi lahko bila zaščita pred izgonom, medtem ko žrtve čakajo na odločitev organa o dovoljenju za prebivanje, problematična.

[28] Treba je opozoriti, da je vsaj 30 dni dolgo obdobje presoje določeno v členu 13.1 Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (CETS št. 197), ki je začela veljati 1. februarja 2008. Do tega trenutka so vse države članice, razen treh (CZ, HR in EE), ratificirale Konvencijo. EE jo je podpisala, vendar je ni ratificirala.

[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 in DE (trije meseci).

[34] Npr. CZ, FR, HU, LV.

[35] Npr. v EL je običajno trajanje 3 mesece z možnostjo podaljšanja za 2 meseca, predvsem za otroke.

[36] Npr. AT, CY, SE.

[37] V nekaterih DČ se za otroke odobrijo ugodnejši pogoji, kar zadeva trajanje ali podaljšanje roka za premislek oziroma status, ki se jim odobri za to obdobje. Glej poglavje 8 v nadaljevanju.

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

[39] Npr. FI, NL, SI.

5. OBRAVNAVA PRED IZDAJO DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE

Člen 7 se nanaša na obravnavo žrtev med rokom za premislek in med čakanjem na odločitev pristojnega organa. Njegova vsebina je še podrobneje določena pri branju skupaj z Direktivo 2011/36/EU.

Prvič, Direktiva 2011/36/EU poudarja, da je treba pomoč in podporo v obdobju za razmislek brezpogojno zagotoviti vsem žrtvam, ne glede na njihov rezidentski status. Toda po izteku tega obdobja ali zaključku postopka identifikacije se Direktiva 2011/36/EU uporablja „*[brez] posega[nja] v Direktivo 2004/81/ES ali podobne nacionalne predpise*“ (člen 11(3)). Če torej žrtev ni spoznana za upravičeno do dovoljenja za prebivanje ali nima pravice do zakonitega prebivanja v DČ ali če je zapustila ozemlje te DČ, ji slednja ni dolžna še naprej zagotavljati pomoči in podpore na podlagi Direktive 2011/36/EU (uvodna izjava 18).

Drugič, kar zadeva vsebino podpore, pomoči in zaščite, ki se nudi žrtvam, členi 11 do 16 Direktive 2011/36/EU krepijo določbe Direktive 2004/81/ES.

5.1 Življenjski standardi, ki zagotavljajo preživljanje

Pred izdajo dovoljenja za prebivanje morajo DČ žrtvam, ki nimajo zadostnih sredstev, omogočiti življenjski standard, ki zagotavlja preživljanje, ter dostop do nujne zdravniške oskrbe in nameniti pozornost posebnim potrebam najbolj ranljivih, vključno s psihološko pomočjo, kadar je to primerno.

Zdi se, da je v praksi nastanitev zagotovljena v večini DČ, predvsem v obliki namenskih prostorov[40]. Vendar za HU ni jasno, ali obveznost žrtev, da predložijo potrdilo, ki jim ga ob vložitvi prošnje izdajo nacionalni organi, že pomeni zahtevo po določeni stopnji sodelovanja, preden se lahko dodeli pomoč in nastanitev, medtem ko je v BG in RO trajanje nastanitve v zatočiščih omejeno na 10 dni, kar je manj, kot traja rok za premislek, ter se lahko podaljša na zahtevo žrtve ali sodnih organov.

Zdi se, da v praksi vse DČ zagotavljajo zdravljenje, ki pogosto presega nujno zdravniško oskrbo[41] iz člena 7(1), ter da jih večina skrbi za posebne potrebe najbolj ranljivih, vključno s psihološko pomočjo in svetovalnimi storitvami, čeprav nekaj DČ[42] te zahteve ni izrecno preneslo v nacionalno zakonodajo.

Večina DČ tudi zagotavlja določene oblike finančne podpore za vse ali najbolj ranljive žrtve[43].

5.2 Potreba po varnosti in zaščiti

[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] Npr. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. V IT ni določena v zakonodaji, vendar se v praksi lahko odobri. V PL lahko žrtve zaprosijo za socialne prejemke po tem, ko so bile uradno identificirane in jim je bilo izdano dovoljenje za prebivanje na njenem ozemlju za trajanje roka za premislek.

Ustrezna ocena potrebe po varnosti in zaščiti je ključnega pomena za zagotavljanje varnosti žrtev in učinkovito sodelovanje z organi (člen 7(2)). Večina DČ je sprejela izrecno zakonodajo, protokole ali smernice o potrebi po varnosti in zaščiti[44] ter/ali izvedbi ocene tveganja in potreb v praksi[45].

Obveznost individualne ocene osebnih okoliščin žrtve ter tveganja, ki je določena v Direktivi 2011/36/EU (člen 12(3) in (4)), še dodatno krepi zaščito žrtev.

5.3 Prevajanje, tolmačenje in brezplačna pravna pomoč

V skladu s členom 7(3) morajo DČ zadevnim državljanom tretjih držav nuditi storitve prevajanja in tolmačenja, vendar le, če je to potrebno. Za CZ ni jasno, ali je tolmačenje zagotovljeno brezplačno in če je na voljo tudi pred kazenskim postopkom. Za zakonodajo BG se zdi, da zagotavlja tolmačenje in prevajanje samo v okviru kazenskih postopkov.

Na splošno večina DČ predvideva prevajanje ali tolmačenje, toda praktično izvajanje se zelo razlikuje, možnost dostopa za žrtve, zlasti zunaj kazenskega postopka, pa bi lahko bila problematična.

Neobvezno določbo o brezplačni pravni pomoči iz člena 7(4) je prenesla večina DČ[46]. Člen 12 Direktive 2011/36/EU utrjuje to zahtevo tako, da določa brezplačno pravno svetovanje in, kjer je to primerno, pravno zastopanje, če žrtev nima zadostnih finančnih sredstev.

6. DOVOLJENJE ZA PREBIVANJE: IZDAJA, NEPODALJŠANJE IN ODVZEM

Za izdajo dovoljenja za prebivanje morajo DČ kumulativno preučiti možnost, ki jo podaljšanje bivanja državljana tretje države na nacionalnem območju pomeni za preiskovanje ali sodni postopek, ter ali je ta pripravljen sodelovati s pristojnimi organi in je prekinil vse stike z domnevnimi storilci. Ti pogoji veljajo brez poseganja v razloge, povezane z javnim redom in zaščito nacionalne varnosti[47].

V nekaj DČ[48] se mora, preden se lahko žrtvi izda dovoljenje za prebivanje, začeti sodni postopek zoper domnevnega storilca. Prav tako se različno razlaga sodelovanje z organi, in sicer lahko to obsega od zagotavljanja informacij do vložitve uradne pritožbe ali pričanja na sodišču. Toda člen 12 Direktive 2011/36/EU je nadalje okrepil zaščito žrtev z določitvijo jasnih ukrepov za tiste, ki sodelujejo v kazenskih preiskavah in postopkih, in sicer poleg jamstev v skladu z Direktivo 2012/29/ES o pravicah žrtev kaznivih dejanj.

---

[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 ocene tveganja že izvajajo ali njihovo izvajanje načrtujejo. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL in SK ocene potreb že izvajajo ali njihovo izvajanje načrtujejo.

[46] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE in SI so izrecno prenesle ta člen tako, da zajema obdobje pred izdajo dovoljenja za prebivanje in po njem. V drugih primerih obstajajo posebne pravne določbe o razpoložljivosti pravnega svetovanja po izdaji dovoljenja za prebivanje, vendar ne pred tem (HU), čeprav je v praksi mogoče (EE). V CY in LV se brezplačna pravna pomoč zagotovi, ko je oseba uradno priznana za žrtev.

[47] AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI izrecno določajo možnost zavrnitve na podlagi takšnih razlogov. V drugih državah je to splošno načelo, ki se uporablja v zvezi z izdajo dovoljenj za prebivanje.

[48] AT, CY, EE, FR, SK. Ni jasno, ali je temu tako tudi v HU.

Nekatere DČ izdaje dovoljenja ne pogojujejo s sodelovanjem[49] ali dovolijo izjeme od te zahteve na podlagi osebnih okoliščin žrtev[50]. Nasprotno pa so druge[51] uvedle dodatne pogoje poleg tistih, ki so za izdajo dovoljenja za prebivanje določene v Direktivi, na primer dokazilo o nastanitvi ali plačilo takse. Dodatne zahteve, ki dajejo organom obsežno diskrecijsko pravico, zlasti če niso predvidene izjeme, bi lahko neupravičeno preprečevale dostop do dovoljenj in zato vzbujajo pomisleke glede pravilnega izvajanja Direktive.

Direktiva določa, da mora biti dovoljenje veljavno najmanj šest mesecev. Ta zahteva ni izpolnjena v zakonodaji BG, EE, HR, HU, NL[52]. V treh DČ[53] se neposredno v skladu z zakonom odobri enoletno dovoljenje, medtem ko se v drugih[54] odloča za vsak primer posebej, in sicer na podlagi trajanja postopka ali individualnih okoliščin.

Člen 8 nalaga DČ obveznost, da obnovijo dovoljenje, če so pogoji iz člena 8(2) še naprej izpolnjeni. Vendar pa takšno podaljšanje v zakonodaji PL ni jasno določeno, za LT pa se zdi, da je tam neobvezno. V nekaterih DČ lahko dovoljenje pod nekaterimi pogoji vodi do stalnega prebivališča[55].

Člen 14 določa, da se lahko dovoljenje za prebivanje kadarkoli odvzame, če pogoji za izdajo več niso izpolnjeni. Manjšina DČ[56] je sprejela bolj obsežne razloge za odvzem, kot so na primer razlogi, povezani z javnim zdravjem, ki se pogosto uporabljajo za vsa dovoljenja za prebivanje. V nekaterih primerih lahko ti presegajo področje uporabe Direktive.

7. OBRAVNAVA PO IZDAJI DOVOLJENJA ZA PREBIVANJE

[49] AT, ES, FI, HR, IT, PT. V FI se takšna dovoljenja izdajajo na trajni podlagi in v celoti zagotavljajo pravico do združitve družine. V HR mora žrtev privoliti v sodelovanje v programu pomoči in zaščite.

[50] BE, EL, FR, LU, HU, NL in SE. BE in EL mladoletnikom odobrita brezpogojna dovoljenja. V HU se ta dovoljenja odobrijo osebam brez državljanstva, v SE pa tujcem (vključno z žrtvami trgovine z ljudmi), ki jim v primeru vrnitve v njihovo državo izvora grozi travma ali socialna izključenost, in sicer v okviru azilnega postopka. FR odobri dovoljenje za začasno prebivanje žrtvam zaradi razlogov, ki se nanašajo na zasebno ali družinsko življenje samo v nekaterih primerih, o čemer odloči prefekturna uprava. V drugih državah, npr. DE, splošna pravila o pogojih za prebivanje omogočajo odobritev dovoljenj iz humanitarnih razlogov, kar lahko pod posebnimi pogoji vključuje žrtve trgovine z ljudmi. Treba je tudi opozoriti, da v skladu s Konvencijo Sveta Evrope št. 197 „[v]saka pogodbenica omogoči izdajo obnovljivega dovoljenja za prebivanje žrtvam, bodisi v enem od obeh spodaj navedenih položajev bodisi v obeh: a) pristojni organ meni, da morajo ostati zaradi osebnega stanja; b) pristojni organ meni, da morajo ostati zaradi namena sodelovanja s pristojnimi organi pri preiskavi ali v kazenskem postopku.“ (člen 14.1). Glej opombo 28.

[51] Npr. BG, CZ. Nekatere države zahtevajo za izdajo dovoljenja dokazilo o istovetnosti, vendar dopuščajo izjeme (npr. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

[52] V HU je dovoljenje veljavno *do* šest mesecev, v NL pa do enega leta.

[53] AT, EL, PT. V praksi je običajno veljavno eno leto tudi v NL in FR, kjer je bilo obdobje 6 mesecev, ki je določeno v zakonu, podaljšano z okrožnico.

[54] Npr. CY, DE, NL.

[55] AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Žrtve lahko zaprosijo za dovoljenje za prebivanje z neomejeno časovno veljavnostjo po enem (PL), treh (AT) ali štirih (FI) letih prebivanja. V BE lahko žrtve zaprosijo za dovoljenje za stalno prebivanje, če je sojenje privedlo do obsodbe ali na podlagi odločbe pristojnega pravosodnega organa. Enako velja za NL, kjer je poleg tega mogoče zaprositi za stalno prebivališče, če sodni postopek traja dlje kot tri leta, če vrnitev v matično državo pomeni tveganje za žrtev ali zaradi upoštevanja celovitosti družine itd. V CZ je za stalno prebivališče mogoče zaprositi po koncu sojenja.

[56] BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

V skladu s členom 9 je po izdaji dovoljenja za prebivanje imetnikom dovoljenja za bivanje brez zadostnih sredstev treba omogočiti vsaj takšno oskrbo, kot je določena v členu 7.

Poleg tega morajo žrtve v času veljavnosti dovoljenja za prebivanje imeti dostop do trga dela, poklicnega in strokovnega izobraževanja v skladu s pravili, ki jih določa nacionalno pravo (člen 11).

Zdi se, da je dostop do trga dela, poklicnega in strokovnega izobraževanja zagotovljen v veliki večini DČ, čeprav bi lahko bil dostop do trga dela v nekaterih primerih problematičen[57].

V skladu s členom 12 je treba žrtvam omogočiti dostop do programov, katerih cilj je ponoven vstop v običajno družabno življenje, vključno na primer s tečaji za izboljšanje poklicnega znanja. V DČ, ki so uvedle ciljno usmerjene programe za žrtve[58], imajo vpletene zainteresirane strani na splošno pozitivno mnenje o njih. V HR je udeležba v programu pomoči in zaščite za žrtve trgovine z ljudmi pogoj za izdajo in podaljšanje dovoljenja.

8. OTROCI

DČ, ki Direktivo uporabljajo za otroke, morajo upoštevati njihove največje interese, zagotoviti ustreznost postopkov in jim zagotoviti dostop do izobraževanja pod enakimi pogoji kot državljanom, z možnostjo omejitve na javni sistem (člen 10). Vse DČ zagotavljajo dostop do izobraževanja.

Nekatere DČ so sprejele posebne določbe o načelu največjega interesa za otroka[59], druge pa so štele, da to določa že veljavna nacionalna zakonodaja, vključno z ratifikacijo Konvencije ZN o otrokovih pravicah, in zato nadaljnji zakonodajni ukrepi niso potrebni. Vendar slednja možnost morda ni vedno dovolj jasna glede obsega uporabe konvencije v zvezi s posebnimi določbami Direktive[60]. V vsakem primeru so vse DČ dolžne spoštovati načelo otrokovih koristi pri izvajanju zakonodaje EU[61].

Člen 10(c) se osredotoča na otroke brez spremstva in DČ obvezuje, da zagotovijo pravno zastopanje skladno z nacionalno zakonodajo, da ugotovijo njihovo identiteto, nacionalno pripadnost in dejstvo, da so brez spremstva, ter da kar najhitreje odkrijejo njihove družine. Vse DČ teh zahtev niso izrecno uvedle v nacionalno zakonodajo[62]. Komisija je septembra 2012 sprejela vmesno poročilo o izvajanju Akcijskega načrta za mladoletnike brez spremstva (2010–2014)[63], ki podpira stališče, da otrokove koristi prevladajo nad njihovim

[57] Npr. zdi se, da je v MT dostop do trga dela uradno pogojen s pridobitvijo dovoljenja pristojnega organa. V SK se odobri pod pogoji, ki so drugačni kot za državljane, v Luksemburgu pa je dovoljen samo za plačane dejavnosti.
[58] Npr. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL in SK.
[59] BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.
[60] Glej tudi Odbor ZN za otrokove pravice, splošna pripomba št. 5 (2003).
[61] Člen 24 Listine Unije o temeljnih pravicah.
[62] V BG, FR, LU in MT zakonodaja ne omenja izrecno ugotavljanja identitete, nacionalne pripadnosti in dejstva, da so brez spremstva, ter/ali potrebe, da se kar najhitreje odkrijejo njihove družine. V FI in PL se zakonodaja v nekaterih primerih nanaša le na mladoletnike brez spremstva, ki prosijo za mednarodno zaščito. V BG pravno zastopanje ni jasno izkazano.
[63] COM(2010) 213.

migracijskim statusom, in ki jo je pozdravil Evropski parlament v resoluciji iz septembra 2013[64].

Med pomisleki, ki obstajajo glede praktične uporabe člena 10, so ustrezna identifikacija, vzpostavitev ustreznih postopkov ob upoštevanju največjih interesov otroka, zlasti za otroke brez spremstva ter otroke, ki so zbežali ali pobegnili iz varstvenih zavodov. Po drugi strani pa so bile vzpostavljene dobre prakse glede posebnih postopkov za zaščito otrok, ki sodelujejo v kazenskem postopku (npr. FI, IT).

Nekatere DČ za otroke uporabljajo ugodnejše pogoje, kot so daljši roki za premislek[65], brezpogojna izdaja dovoljenj za prebivanje[66] ali posebna zatočišča[67].

Členi 13 do 16 Direktive 2011/36/EU so izrecno namenjeni otrokom, ki so žrtve, in obravnavajo pomoč, podporo in zaščito. Njihovo izvajanje bo pozitivno vplivalo na položaj otrok, ki so državljani tretjih držav, in način uporabe Direktive 2004/81/ES zanje.

9. SKLEPNE UGOTOVITVE

Kljub določenemu napredku v zadnjih letih je treba razpoložljivost podatkov v zvezi z uporabo te direktive dodatno izboljšati. Vendar podatki, ki so na voljo, že kažejo, da možnost izdaje dovoljenj državljanom tretjih držav v zameno za sodelovanje z organi ni dovolj izkoriščena. Dovoljenje za začasno prebivanje, veljavno samo za trajanje preiskav ali kazenskih postopkov, morda ni dovolj močna spodbuda za ranljive posameznike, ki potrebujejo čas, da si opomorejo od travmatične izkušnje, preden premislijo o možnosti formalnega sodelovanja z organi kazenskega pregona in sodnimi organi. Nekatere DČ že zagotavljajo brezpogojno izdajo dovoljenja za prebivanje za vse žrtve ali za nekatere od njih na podlagi njihovih osebnih okoliščin ali ranljivosti. Vendar so v večini primerov to izjeme od sistema izdajanja dovoljenj na podlagi sodelovanja, zato žrtve ne vedo, ali bodo dovoljenje dobile ali ne. Poleg tega ni jasno, kako pogosto se dejansko odobrijo ter na kakšni podlagi se izvede ocena ranljivosti in osebnih okoliščin. Manj stroga merila za pogojevanje s sodelovanjem in drugi ugodnejši pogoji, kot je ločitev veljavnosti dovoljenja od trajanja postopka ali daljšega minimalnega obdobja, bi prav tako lahko prispevala k podpori okrevanja žrtev in s tem spodbujanju njihovega sodelovanja.

Več določb Direktive 2004/81/ES je tesno povezanih z Direktivo 2011/36/EU ter jih bo njeno izvajanje in izvajanje strategije EU za odpravo trgovine z ljudmi okrepilo. Zaradi teh instrumentov se nacionalna zakonodaja spreminja ali se bo kmalu spremenila. Zato bo Komisija lahko v celoti ocenila potrebnost in dodano vrednost izdaje smernic o uporabi Direktive 2004/81/ES ali njene spremembe šele po analizi prenosa Direktive 2011/36/EU, ki je predvidena za leto 2015. Komisija bo razmislila o preučitvi načinov za konsolidacijo zakonodaje EU o trgovini z ljudmi, tudi v zvezi z dovoljenji za prebivanje za žrtve, ki so državljani tretjih držav.

---

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

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

[66] Npr. BE, EL. V PL se lahko mladoletno osebo, mlajšo od 15 let, izvzame iz obveznosti sodelovanja. V FR se za mladoletnike ne uporabljajo postopki vračanja (za mladoletnike, starejše od 16 let, ki dostopajo do trga dela, so vzpostavljeni posebni postopki). Glej tudi opombo 50 za DČ, ki zagotavljajo brezpogojno izdajo dovoljenj na splošno.

[67] Npr. BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

Medtem bo Komisija vzpostavila dvostranske izmenjave z DČ, da se doseže popolno in pravilno izvajanje Direktive 2004/81/ES. Ta proces bo prispeval tudi k izvajanju ukrepov, ki jih je opredelila Projektna skupina za Sredozemlje, ustanovljena oktobra 2013, s ciljem preprečevanja izgube življenj migrantov na morju, med drugim z okrepitvijo boja proti trgovini z migranti in njihovemu tihotapljenju.

Poleg zakonodaje imajo velik vpliv na učinkovitost uporabe Direktive praktični ukrepi, kot so krepitev postopkov odkrivanja, izvajanje individualnih ocen tveganja za vse žrtve pred in med njihovim sodelovanjem ali izboljšanje postopkov za pravočasno odobritev rokov za premislek in dovoljenj za prebivanje. Komisija lahko podpira nadaljnjo izmenjavo informacij in dobrih praks v okviru obstoječih struktur ter vključi DČ, civilno družbo, agencije EU in mednarodne organizacije z namenom učinkovitejše obravnave trgovine z ljudmi.