



Bruxelles, 17.10.2014.  
COM(2014) 635 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU**

**o primjeni Direktive Vijeća 2004/81/EZ o dozvoli boravka izdanoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, koji surađuju s nadležnim tijelima**

{SWD(2014) 318 final}

## 1. UVOD

Rješavanje pitanja trgovanja ljudima obuhvaća sprečavanje tog kaznenog djelu i borbu protiv njega, ali i pružanje zaštite i pomoći žrtvama. Kako bi pridonijelo ostvarenju tih ciljeva i ojačalo borbu protiv nezakonitog useljavanja, Vijeće je donijelo Direktivu 2004/81/EZ kojom se uređuje odobravanje privremene dozvole boravka državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su korišteni za djelovanja kojima se omogućuje nezakonito useljavanje, a koji surađuju s nadležnim tijelima radi istrage i kaznenog progona osumnjičenih trgovaca ljudima<sup>1</sup>.

U deset godina od donošenja te Direktive poduzeti su bitni koraci u politici EU-a koja se bavi pitanjem trgovanja ljudima. U ovoj se Komunikaciji ocjenjuje postignuti napredak i daje ažurirani pregled glavnih pravnih i praktičnih pitanja povezanih s primjenom Direktive 2004/81/EZ<sup>2</sup>.

5. travnja 2011. donesena je Direktiva 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava<sup>3</sup>. Dok se u Direktivi 2004/81/EZ utvrđuju posebna pravila o boravišnim dozvolama i postupanju s državljanima trećih zemalja koji surađuju s nadležnim tijelima, Direktiva 2011/36/EU primjenjuje se kao horizontalni okvir na državljane EU-a i državljane izvan EU-a. Potonjom se direktivom učvršćuju neke od odredaba Direktive 2004/81/EZ, što obuhvaća ojačani okvir zaštite djece i pomoći djeci. Ta se dva teksta stoga moraju tumačiti zajedno<sup>4</sup>. Osim toga, Komisija je 2012. predstavila Strategiju EU-a za iskorjenjivanje trgovanja ljudima 2012. – 2016.<sup>5</sup>. Izvješće o prvoj polovini razdoblja predstavljalo se u paketu s ovom Komunikacijom.

U prvom izvješću o provedbi Direktive 2004/81/EZ iz 2010.<sup>6</sup> Komisija je spomenula i neke tekuće inicijative kojima se doprinosi jačanju prava žrtava trgovanja ljudima, a koje su u međuvremenu završene. One obuhvaćaju donošenje Direktive o pravima i zaštiti žrtava kaznenih djela te potpori tim žrtvama 2012.<sup>7</sup> i dovršetak zajedničkoga europskog sustava azila u lipnju 2013., kojima se određuju zajednički standardi i omogućuje uža suradnja kako bi se osiguralo pravedno postupanje s tražiteljima azila<sup>8</sup>.

Jedan od izazova istaknutih u izvješću Komisije iz 2010. bio je ograničena dostupnost usporedivih podataka. Od tada su objavljena dva nova radna dokumenta Eurostata o trgovanju

---

<sup>1</sup> SL L 261, 6.8.2004.

<sup>2</sup> Poput prethodnog izvješća, i ova se Komunikacija temelji na istraživanju provedenom za Komisiju. Svim državama

članicama (DČ) vezanima Direktivom dana je mogućnost razmatranja relevantnih činjeničnih podataka sadržanih u ovom izvješću. IE, DK i UK ne sudjeluju u Direktivi. U ovom izvješću „DČ” znači država članica vezana Direktivom.

<sup>3</sup> SL L 101, 15.4.2011.

<sup>4</sup> U ovom se izvješću ne analiziraju odredbe nacionalnog zakonodavstva kojim se provodi Direktiva 2011/36/EU, već se ističu najvažniji slučajevi u kojima Direktiva 2011/36/EU utječe na primjenu Direktive 2004/81/EC. Komisija će o prenošenju Direktive 2011/36/EU izvijestiti 2015.

<sup>5</sup> COM(2012)286

<sup>6</sup> COM(2010)493

<sup>7</sup> SL L 315, 14.11.2012.

<sup>8</sup> Vidi [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-532\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm)

ljudima<sup>9</sup>. Osim toga, Europska migracijska mreža objavila je od 2010. osam *ad hoc* upita o trgovanju ljudima i istraživanje o temi "Identifikacija žrtava trgovanja ljudima u okviru međunarodnih postupaka zaštite i prisilnog vraćanja"<sup>10</sup>.

Iz najnovijih brojčanih podataka vidljivo je da je u EU-u 2013. odobreno 856, 2012. 1 124, a 2011. 1 194 prvih boravišnih dozvola.<sup>11</sup> Prema najnovijem radnom dokumentu Eurostata o trgovanju ljudima u 23 DČ koje su dostavile podatke 2 171 državljanin trećih zemalja bio je identificirana/pretpostavljena žrtva trgovanja 2012., a 2 002 državljanina bila su identificirane/pretpostavljene žrtve u 2011. 19 DČ dostavilo je podatke za 2011. i 2012. o broju žrtava kojima je odobreno razdoblje za razmišljanje, prema kojima je bilo 1 110 žrtava 2012., a 1 011 žrtava 2011.

## 2. DEFINICIJE I PODRUČJE PRIMJENE

Nakon stupanja na snagu Direktive 2011/36/EU definicija „trgovanja ljudima” relevantna za primjenu Direktive 2004/81/EZ je ona sadržana u članku 2. Direktive 2011/36/EU.

Sve DČ moraju primjenjivati Direktivu 2004/81/EZ na sve dotične državljane trećih zemalja, što obuhvaća slučajeve nezakonitog ulaska na njihovo državno područje.

U skladu s člankom 3. stavkom 2. DČ može odlučiti primjenjivati Direktivu i na osobe koje su bili žrtve krijumčarenja, tj. olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka, kako je definirano Direktivom 2002/90/EZ. Deset DČ<sup>12</sup> iskoristilo je tu mogućnost:

Člankom 3. stavkom 3. DČ dopušta se uključivanje djece u područje primjene Direktive. Sve DČ, osim SK, to su učinile, dok su u LT djeca uključena uz posebne uvjete.

## 3. IDENTIFIKACIJA ŽRTAVA I DOSTAVLJANJE INFORMACIJA

Rana identifikacija žrtava presudna je za učinkovitu primjenu Direktive jer omogućuje žrtvama da odmah budu obaviještene o svojim pravima, da započnu s postupkom oporavka i da razmisle prije donošenja odluke o suradnji s nadležnim tijelima.

U skladu s člankom 5. žrtve treba obavijestiti o mogućnostima koje imaju u okviru Direktive „kada nadležna tijela država članica ocijene da državljanin treće države može biti obuhvaćen odredbama ove Direktive”. Obveza obavješćivanja sada je utvrđena i u članku 11. stavku 6. Direktive 2011/36/EU, u kojoj se izričito upućuje na Direktivu 2004/81/EZ.

---

<sup>9</sup> Prvi radni dokument Eurostata objavljen je 2013.: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415\\_thb\\_stats\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf) Drugi se objavljuje istodobno s ovom komunikacijom.

<sup>10</sup> Svi *ad hoc* upiti i spomenuto istraživanje, koje je objavljeno 2013., dostupni su ovdje: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm)

<sup>11</sup> Izvor: Baza podataka Eurostata (migr\_resoth), posljednji put ažurirano 26. rujna 2014. Brojčani podaci za AT još nisu dostupni.

<sup>12</sup> AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE U BE obuhvaćene su samo osobe koje su žrtve „težeg oblika krijumčarenja”, kako je definirano u nacionalnom zakonodavstvu, dok u EL krijumčarenje mora provoditi kriminalna organizacija.

Tumačenje trenutka od kojeg su nadležna tijela dužna obavijestiti žrtvu jasnije je i zahvaljujući članku 11. stavku 2. Direktive 2011/36/EU, u skladu s kojim DČ moraju žrtvama pružiti pomoć i potporu „čim nadležna tijela imaju utemeljenu sumnju” da je osoba možda bila žrtva.

Deset je DČ u zakonodavstvu izričito navelo trenutak obavješćivanja<sup>13</sup>. U zakonodavstvu nekih DČ<sup>14</sup> nejasno je obavješćuju li se i pretpostavljene žrtve ili ih se obavješćuje nakon njihove službene identifikacije ili početka kaznenog postupka. U zakonodavstvu nekih DČ<sup>15</sup> navode se dodatni uvjeti, kao na primjer dobivanje korisnih informacija od žrtve o navodnom kaznenom djelu, ili se upućuje na obavješćivanje državljana trećih zemalja „koji surađuju s nadležnim tijelima”, što bi moglo izazvati zabrinutost u pogledu ispravne provedbe Direktive.

U rumunjskom zakonodavstvu ne navodi se izričito koje bi tijelo trebalo obavijestiti žrtve, kao ni sadržaj ili format obavijesti. U AT čini se da se žrtve u praksi obavješćuju, ali članak 5. nije izričito prenesen u nacionalno zakonodavstvo, osim s pomoću općih pravila upravnog prava. Zakonodavstvo HR i PL ne sadržava jasno formuliran zahtjev da se obavješćivanje odnosi na sve mogućnosti koje se pružaju u okviru Direktive.

Iz razmjerno malog broja boravišnih dozvola vidljiva je potreba za dodatnim poboljšanjem identifikacije žrtava trgovanja, kako je prepoznato u Strategiji EU-a za iskorjenjivanje trgovanja ljudima. Dosad je najmanje 15 DČ uspostavilo nacionalne ili regionalne mehanizme upućivanja (NRM) za žrtve<sup>16</sup>. Osim toga, člankom 11. Direktive 2011/36/EU DČ se obvezuju na „poduzimanje potrebnih mjera kako bi uspostavile odgovarajuće mehanizme s ciljem ranog otkrivanja žrtava, pomoći i podrške žrtvama”<sup>17</sup>.

Manjina je DČ u zakonodavstvu izričito navela oblik obavijesti<sup>18</sup>. U praksi, većina zemalja žrtve obavješćuje usmeno i pismeno<sup>19</sup>. Neke su od njih<sup>20</sup> u zakonodavstvu utvrdile da se osoba mora obavijestiti na jeziku koji razumije. Zajednička praksa obuhvaća tiskane brošure<sup>21</sup>, web-mjesta<sup>22</sup> i posebne telefonske linije<sup>23</sup>.

Konačno, u nekim DČ tijelo koje je zaduženo za formalnu identifikaciju nadležno je i za obavješćivanje žrtava<sup>24</sup>, iako se time ne isključuje uključenost drugih tijela. U mnogim slučajevima organizacije civilnog društva obavješćuju žrtve<sup>25</sup>.

#### 4. RAZDOBLJE ZA RAMIŠLJANJE

---

<sup>13</sup> BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT

<sup>14</sup> Npr. AT, EL, RO, SI

<sup>15</sup> CZ, LV, MT

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

<sup>17</sup> U rujnu 2013. Komisija je donijela „Smjernice za identifikaciju žrtava trgovanja ljudima” kojima se pomaže konzularnim službama i graničarima u praktičnim pitanjima. Vidi [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb\\_identification\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf)

<sup>18</sup> BE, CY, CZ, ES, LV, PL

<sup>19</sup> U sljedećim se zemljama žrtvu obavješćuje usmenim putem: AT, MT, PT, SK i SI

<sup>20</sup> BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES

<sup>21</sup> Npr. BE, CZ, SK, ES, SE

<sup>22</sup> Npr. FI

<sup>23</sup> Npr. PL, HU, EL, PT, MT

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

<sup>25</sup> U najmanje 16 DČ (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) postoje dogovori s nevladinim organizacijama i udrugama koji obuhvaćaju obavješćivanje žrtava. U većini DČ nevladine organizacije na različite načine sudjeluju u postupku identifikacije.

Kako bi se žrtve mogle oporaviti i donijeti odluku nakon što ih se obavijesti o bitnim činjenicama, žrtvama se mora odobriti razdoblje za razmišljanje tijekom kojeg (i dok očekuju odluku nadležnog tijela) imaju pravo na mjere pomoći i zaštićene su od izvršenja naloga za protjerivanje.

Sve DČ, osim Austrije i Italije, prenijele su članak 6. u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, čini se da se u tim DČ to razdoblje u praksi odobrava ili ga se zamjenjuje mogućnošću neposrednog izdavanja boravišne dozvole, neovisno o suradnji s tijelima<sup>26</sup>. U većini zakonodavstava DČ izričito se zabranjuje izvršenje naloga za protjerivanje<sup>27</sup>.

Iz same prirode i ciljeva razdoblja razmišljanja proizlazi da se to razdoblje ne može uvjetovati namjerom žrtve da surađuje. Ta se odredba još više učvršćuje uvodnom izjavom 18. Direktive 2011/36/EU u skladu s kojom se barem tijekom razdoblja za razmišljanje treba pružiti *bezužjetna* pomoć i potpora žrtvama, uključujući i one koje u zemlji ne borave zakonito. Tek po završetku postupka identifikacije ili isteku razdoblja za razmišljanje DČ više nisu dužne pružati potporu ako se „smatra da žrtva ne ispunjava uvjete za izdavanje boravišne dozvole ili nema na drugi način zakonit boravak u toj državi članici ili je žrtva napustila državno područje te države članice”.

Direktivom se ne određuje trenutak u kojem bi trebalo započeti razdoblje za razmišljanje (nakon otkrivanja ili službene identifikacije žrtava) ni trajanje tog razdoblja<sup>28</sup>, ali se DČ obvezuje da ih odrede u nacionalnom zakonodavstvu. U praksi oko polovina DČ službeno odobrava razdoblje razmišljanja tek nakon formalne identifikacije<sup>29</sup>. Trinaest DČ odobrava najmanje 30 dana<sup>30</sup>, što se u nekim slučajevima može produljiti ako je riječ o ugroženim kategorijama ili zbog osobnih okolnosti žrtve, dok se druge izričito odlučuju za dulja razdoblja od 45<sup>31</sup>, 60<sup>32</sup> ili 90 dana<sup>33</sup>. Postoje znatne razlike u pogledu maksimalnog trajanja, koje može biti od mjesec dana bez predviđenog produljenja<sup>34</sup> do nekoliko mjeseci<sup>35</sup> ili se čak može produljiti, ovisno o slučaju<sup>36</sup> i vrsti odobrenoga boravišnog statusa<sup>37</sup>.

Konačno, DČ mogu odlučiti okončati razdoblje za razmišljanje ako je dotična osoba aktivno, dragovoljno i na vlastitu inicijativu obnovila kontakte s počiniteljima ili zbog razloga povezanih s javnim poretkom ili zaštitom nacionalne sigurnosti (članak 6. stavak 4.). Većina

---

<sup>26</sup> U AT Savezno ministarstvo unutarnjih poslova uvelo je razdoblje za razmišljanje od 30 dana, ali samo internom odlukom.

<sup>27</sup> To nije slučaj u BG. U nekim DČ može biti problematična zaštita žrtava od protjerivanja dok čekaju odluku nadležnog tijela o dozvoli boravka.

<sup>28</sup> Treba napomenuti da je člankom 13.1. Konvencije Vijeća Europe o mjerama za suzbijanje trgovanja ljudima (Serija ugovora Vijeća Europe – CETS, br. 197), koja je stupila na snagu 1. veljače 2008., propisano razdoblje za razmišljanje od najmanje 30 dana. Dosad su sve DČ, osim triju (CZ, HR i EE), ratificirale Konvenciju. EE je potpisala, ali nije ratificirala.

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

<sup>30</sup> BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE

<sup>31</sup> BE

<sup>32</sup> HR, MT

<sup>33</sup> LU, NL, PL, RO, SI, SK i DE (tri mjeseca)

<sup>34</sup> Npr. CZ, FR, HU, LV

<sup>35</sup> Npr. uobičajeno razdoblje od tri mjeseca i dva mjeseca produljenja u EL, uglavnom za djecu

<sup>36</sup> Npr. AT, CY, SE

<sup>37</sup> U nekim DČ djeci se odobravaju povoljniji uvjeti trajanja ili produljenja razdoblja za razmišljanje ili statusa koji se dodjeljuje tijekom tog razdoblja. Vidi u nastavku, poglavlje 8.

DČ prenijela je tu odredbu.<sup>38</sup> U nekim slučajevima<sup>39</sup> osnova za okončanje prelazi kriterije utvrđene u Direktivi i može biti pretjerano široka.

## 5. POSTUPANJE SA ŽRTVAMA PRIJE IZDAVANJA BORAVIŠNE DOZVOLE

Članak 7. odnosi se na postupanje sa žrtvama tijekom razdoblja za razmišljanje, dok očekuju odluku nadležnog tijela. Njegov se sadržaj detaljnije određuje tumačenjem s Direktivom 2011/36/EU.

Prvo, u Direktivi 2011/36/EU ističe se da se tijekom razdoblja za razmišljanje pomoć i potpora moraju pružiti bezuvjetno svim žrtvama, neovisno o njihovu boravišnom statusu. Međutim, po isteku razdoblja ili okončanju postupka identifikacije primjenjuje se Direktiva 2011/36/EU, „ne dovodeći u pitanje Direktivu 2004/81/EZ ili slična nacionalna pravila” (članak 11. stavak 3.). Stoga, ako se smatra da žrtva ne ispunjuje uvjete za izdavanje boravišne dozvole, ili nema zakonit boravak u toj DČ, ili je žrtva napustila državno područje te DČ, potonja država nije dužna nastavljati pružati pomoć i potporu na temelju Direktive 2011/36/EU (uvodna izjava 18.).

Drugo, kada je riječ o sadržaju potpore, pomoći i zaštite koje se pružaju žrtvama, člancima od 11. do 16. Direktive 2011/36/EU učvršćuje se ono što se predviđa Direktivom 2004/81/EZ.

### 5.1. Životni uvjeti kojima se osigurava egzistencija

Prije izdavanja boravišne dozvole DČ dužne su omogućiti žrtvama koje nemaju dostatne resurse životne uvjete kojima se osigurava egzistencija i pristup hitnoj liječničkoj pomoći te zadovoljiti posebne potrebe najugroženijih žrtava, uključujući, prema potrebi, psihološku pomoć.

Čini se da se u većini DČ smještaj u praksi osigurava, uglavnom u okviru posebnih ustanova<sup>40</sup>. Međutim, u HU je nejasno sadržava li obveza žrtava da dostave potvrdu koju su im izdala nacionalna tijela nakon podnošenja zahtjeva već razinu suradnje prije nego što im se može odobriti pomoć i smještaj, a u BG i RO razdoblje pružanja smještaja fiksno je i traje 10 dana, što je kraće od razdoblja za razmišljanje i može se produljiti na zahtjev žrtava ili pravosudnih tijela.

Čini se da sve DČ osiguravaju liječenje, koje često premašuje hitnu zdravstvenu skrb<sup>41</sup> propisanu člankom 7. stavkom 1. Stječe se dojam da u praksi većina DČ zadovoljava posebne potrebe najugroženijih žrtava, uključujući usluge psihološke pomoći i savjetovanja, iako nekoliko njih<sup>42</sup> taj zahtjev nije izričito prenijelo u nacionalno zakonodavstvo.

Većina DČ najugroženijim žrtvama pruža i neki oblik novčane potpore.<sup>43</sup>

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

<sup>39</sup> Npr. FI, NL, SI

<sup>40</sup> BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK

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

<sup>42</sup> BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI

<sup>43</sup> npr. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. U IT to nije utvrđeno zakonodavstvom, ali se u praksi može odobriti. U PL žrtve mogu podnijeti zahtjev za socijalnu naknadu nakon

## 5.2. *Potrebe za sigurnošću i zaštitom*

Prikladna procjena rizika presudna je kako bi se zajamčila sigurnost žrtava i učinkovita suradnja s nadležnim tijelima (članak 7. stavak 2.). Većina DČ uvela je izričito formulirano zakonodavstvo, protokole ili smjernice o potrebama za sigurnošću i zaštitom<sup>44</sup> i/ili izvršavaju procjenu rizika i potreba u praksi.<sup>45</sup>

Obvezom izvršavanja pojedinačne procjene osobnih okolnosti žrtve i rizika, predviđenom Direktivom 2011/36/EU (članak 12. stavci 3. i 4.), dodatno se pojačava zaštita žrtava.

## 5.3. *Pismeno i usmeno prevođenje te besplatna pravna pomoć*

Člankom 7. stavkom 3. DČ obvezuju se na pružanje usluga pismenog i usmenog prevođenja državljanima dotičnih trećih zemalja, ali samo ako je to potrebno. U CZ nije jasno je li usmeno prevođenje besplatno i omogućuje li se i prije kaznenog postupka. U BG čini se da se zakonom jamči usmeno i pismeno prevođenje samo tijekom kaznenog postupka.

Ukupno gledano, u većini DČ predviđeno je pismeno ili usmeno prevođenje, ali provedba u praksi znatno se razlikuje, a pristup žrtava prevođenju, posebno izvan kaznenog postupka, može biti problematičan.

Mogućnost besplatne pravne pomoći na temelju članka 7. stavka 4. prenesena je u većini DČ<sup>46</sup>. Člankom 12. Direktive 2011/36/EU taj se zahtjev još više učvršćuje jer se žrtvi koja nema odgovarajuća novčana sredstva omogućuje besplatno pravno savjetovanje i, prema potrebi, pravno zastupanje.

## **6. IZDAVANJE, ODBIJANJE PRODULJENJA I UKIDANJE BORAVIŠNE DOZVOLE**

Da bi izdala boravišnu dozvolu, DČ mora kumulativno razmotriti mogućnost produljenja boravka državljanina treće zemlje na državnom području radi istrage ili sudskog postupka te ispitati je li taj državljanin voljan surađivati s nadležnim tijelima i je li prekinuo sve odnose s navodnim počiniteljima. Ti se uvjeti primjenjuju ne dovodeći u pitanje razloge povezane s javnim poretkom i zaštitom nacionalne sigurnosti<sup>47</sup>.

---

što ih se formalno identificira i zatim im se odobri boravak na državnom području tijekom razdoblja za razmišljanje.

<sup>44</sup> AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK

<sup>45</sup> AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE već izvršavaju ili namjeravaju izvršavati procjenu rizika. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL i SK već izvršavaju ili namjeravaju izvršavati procjenu potreba.

<sup>46</sup> BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE i SI izričito su prenijele taj članak, koji obuhvaća razdoblje prije i poslije izdavanja boravišne dozvole. U drugim slučajevima postoje posebni zakonski propisi o dostupnosti pravnog savjetovanja nakon, ali ne i prije izdavanja boravišne dozvole (HU), iako se ono u praksi može pružati (EE). U CY i LV besplatna pravna pomoć pruža se osobama nakon što su formalno priznate kao žrtve.

<sup>47</sup> AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI izričito omogućuju odbijanje takvih razloga. U drugim je zemljama to opće načelo koje se primjenjuje na izdavanje boravišnih dozvola.

U nekoliko DČ<sup>48</sup> prije izdavanja boravišne dozvole žrtvi mora započeti sudski postupak protiv osumnjičenika. I suradnja s nadležnim tijelima tumači se različito, od obveze pružanja informacija do podnošenja službene pritužbe ili svjedočenja na sudu. Međutim, osim jamstava predviđenih Direktivom 2012/29/EU o pravima žrtava kaznenih djela, člankom 12. Direktive 2011/36/EU dodatno se pojačava zaštita žrtava određivanjem konkretnih mjera za osobe uključene u kaznene istrage i postupke.

Neke DČ dozvole ne uvjetuju suradnjom<sup>49</sup> ili ne omogućuju izuzeća iz tog zahtjeva na temelju osobnih okolnosti žrtava<sup>50</sup>. Nasuprot tome, druge<sup>51</sup> su DČ uvele dodatne uvjete izdavanja boravišne dozvole uz one opisane u Direktivi, na primjer dokaz o smještaju ili plaćanje pristojbe. Određivanjem dodatnih zahtjeva kojima bi se nadležnim tijelima omogućila velika sloboda odlučivanja, posebno ako nisu dopuštena izuzeća, moglo bi se neopravdano spriječiti pristup dozvolama i tako izazvati zabrinutost u pogledu ispravne provedbe Direktive.

Direktivom se određuje minimalno razdoblje važenja dozvole od šest mjeseci. U zakonodavstvu BG, EE, HR, HU, NL tom se zahtjevu ne udovoljava<sup>52</sup>. Tri DČ<sup>53</sup> odobravaju jednogodišnju dozvolu neposredno na temelju zakona, dok druge<sup>54</sup> određuju razdoblje važenja od slučaja do slučaja, ovisno o duljini postupka ili osobnim okolnostima.

Člankom 8. DČ obvezuju se na obnavljanje dozvole ako se nastave uvjeti na temelju članka 8. stavka 2. Međutim, u PL takva obnovljivost zakonski nije jasno utvrđena, a čini se da je u LT predviđena samo kao mogućnost. U nekim se DČ na temelju dozvole pod određenim uvjetima može odobriti trajni boravak<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> AT, CY, EE, FR, SK Nije jasno je li to slučaj i u HU.

<sup>49</sup> AT, ES, FI, HR, IT, PT. U FI takve se dozvole, kojima se osiguravaju sva prava na spajanje obitelji, izdaju na stalnoj

osnovi. U HR žrtva mora pristati na sudjelovanje u programu pomoći i zaštite.

<sup>50</sup> BE, EL, FR, LU, HU, NL i SE BE i EL odobravaju bezuvjetne dozvole maloljetnicima. U HU te se dozvole odobravaju osobama bez državljanstva, a u SE stranim državljanima (uključujući žrtve trgovanja) kod kojih postoji rizik da će biti traumatizirani ili odbačeni u društvu ako ih se u okviru postupka odlučivanja o azilu vrati u zemlju podrijetla. FR samo u nekim slučajevima prema procjeni prefekturnog tijela odobrava privremene boravišne dozvole žrtvama „iz razloga povezanih s privatnim ili obiteljskim životom”. U drugim zemljama, poput DE, općim se propisima o uvjetima boravka omogućuje odobravanje dozvola na humanitarnoj osnovi, što uz posebne uvjete može obuhvaćati žrtve trgovanja. Trebalo bi imati na umu da u skladu s Konvencijom Vijeća Europe br. 197 „svaka strana izdaje žrtvama obnovljivu boravišnu dozvolu u jednoj od dvije sljedeće okolnosti ili u obje: a) nadležno tijelo smatra da je njihov boravak potreban zbog njihovih osobnih okolnosti; b) nadležno tijelo smatra da je njihov boravak potreban zbog njihove suradnje s nadležnim tijelima u istražnim ili kaznenim postupcima” (članak 14.1.). Vidi bilješku 28. u nastavku.

<sup>51</sup> Npr. BG, CZ Neke zemlje za izdavanje dozvole traže dokaz identiteta, ali dopuštaju izuzeća (npr. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

<sup>52</sup> U HU dozvola vrijedi do šest mjeseci, a u NL do godine dana.

<sup>53</sup> AT, EL, PT. U praksi, razdoblje važenja obično traje godinu dana i u NL i u FR, gdje je zakonski rok od 6 mjeseci produljen okružnicom.

<sup>54</sup> Npr. CY, DE, NL

<sup>55</sup> AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL Nakon jedne (PL), tri (AT) ili četiri (FI) godine boravka žrtve mogu podnijeti zahtjev za dozvolu boravka na neodređeno razdoblje. U BE žrtve mogu podnijeti zahtjev za trajni boravak ako je sudski postupak završio osuđujućom presudom ili na temelju odluke nadležnoga pravosudnog tijela. Isto vrijedi i u NL, gdje još postoji i mogućnost podnošenja zahtjeva za trajni boravak ako parnica traje dulje od tri godine ako povratak u zemlju podrijetla za žrtvu predstavlja rizik ili u njoj izaziva zabrinutost za obiteljsko zajedništvo itd. U CZ zahtjev za trajni boravak može se podnijeti na kraju sudskog postupka.

Konačno, u članku 14. navodi se da dozvola može biti povučena u svako doba ako uvjeti za njezino izdavanje više nisu ispunjeni. Manjina DČ<sup>56</sup> odredila je širu osnovu za povlačenje, na primjer zbog očuvanja javnog zdravlja, koja se često primjenjuje na sve boravišne dozvole. U nekim slučajevima tom se osnovom može premašiti područje primjene Direktive.

## **7. POSTUPANJE SA ŽRTVAMA NAKON IZDAVANJA BORAVIŠNE DOZVOLE**

Na temelju članka 9. nakon izdavanja boravišne dozvole sa žrtvama koje nemaju dostatna sredstva mora se postupati barem na način predviđen u članku 7.

Osim toga, žrtve bi u razdoblju važenja boravišne dozvole trebale imati pristup tržištu rada, strukovnom osposobljavanju i izobrazbi na temelju pravila utvrđenih u nacionalnom zakonodavstvu (članak 11.).

Čini se da se pristup tržištu rada, strukovnom osposobljavanju i obrazovanju omogućuje u većini DČ, iako je u nekim slučajevima problematičan pristup tržištu rada<sup>57</sup>.

Člankom 12. žrtvama se odobrava pristup programima povratka u normalan društveni život, uključujući, na primjer, unaprjeđenje poslovnih vještina. U DČ koje su provele ciljne programe za žrtve<sup>58</sup>, uključeni dionici te programe uglavnom ocjenjuju pozitivno. U HR sudjelovanje u programu pomoći i zaštite za žrtve trgovanja uvjet je za izdavanje i obnavljanje dozvole.

## **8. DJECA**

DČ koje Direktivu primjenjuju na djecu moraju voditi računa o njihovoj najvećoj dobrobiti, osigurati prikladne postupke i omogućiti im pristup obrazovanju uz iste uvjete kao i državljanima dotične zemlje, uz mogućnost ograničenja na javni obrazovni sustav (članak 10.). Sve DČ omogućuju pristup obrazovanju.

Neke DČ donijele su posebne odredbe o načelu najveće dobrobiti djeteta<sup>59</sup>, druge su smatrale da je ono već na snazi u nacionalnom zakonodavstvu, među ostalim ratifikacijom Konvencije UN-a o pravima djeteta, pa stoga nema potrebe za dodatnim zakonskim mjerama. Međutim, potonjom se mogućnošću ne može uvijek razjasniti opseg primjenjivosti Konvencije u pogledu posebnih odredaba Direktive<sup>60</sup>. U svakom slučaju, sve su DČ u provedbi zakonodavstva EU-a vezane poštovanjem načela najveće dobrobiti djeteta.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI

<sup>57</sup> Npr., čini se da je u MT pristup tržištu rada formalno uvjetovan odobrenjem koje izdaje nadležno tijelo. U SK on se odobrava pod uvjetima koji nisu jednaki onima za državljane te zemlje, a u LU dopušten je samo za obavljanje poslova s redovnom plaćom.

<sup>58</sup> Npr. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL i SK

<sup>59</sup> BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE

<sup>60</sup> Vidi također Odbor UN-a za prava djeteta, opću napomenu br. 5 (2003.)

<sup>61</sup> Članak 24. Povelje o temeljnim pravima EU-a

Članak 10. stavak (c) usmjeren je na djecu bez pratnje i obvezuje DČ na osiguravanje pravnog zastupanja u skladu s nacionalnim zakonodavstvom te na utvrđivanje njihova identiteta, nacionalnosti i statusa te na što brže pronalaženje njihovih obitelji. Sve DČ nisu izričito uvele te zahtjeve u svoje nacionalno zakonodavstvo<sup>62</sup>. U rujnu 2012. Komisija je donijela izvješće o prvoj polovini provedbe Akcijskog plana za maloljetnike bez pratnje 2010. – 2014.<sup>63</sup> u kojem je zauzela stajalište da najveća dobrobit djece ima prednost pred njihovim migracijskim statusom, što je pozdravio Europski parlament u svojoj rezoluciji iz rujna 2013.<sup>64</sup>

Zabrinutost u pogledu praktične primjene članka 10. među ostalim su izazvale pravilna identifikacija, utvrđivanje primjerenih postupaka kojima se vodi računa o najvećoj dobrobiti djeteta, posebno o djeci bez pratnje i djeci koja bježe iz ustanova za dječju skrb ili izbjegavaju odlazak u te ustanove. S druge strane, uvedena je dobra praksa u pogledu posebnih postupaka za zaštitu djece koja sudjeluju u kaznenim postupcima (npr. FI, IT).

Neke DČ na djecu primjenjuju povoljnije uvjete, kao npr. dulja razdoblja za razmišljanje<sup>65</sup>, bezuvjetne dozvole boravka<sup>66</sup> ili posebna skloništa<sup>67</sup>.

Konačno, u člancima od 13. do 16. Direktive 2011/36/EU posebno se usredotočuje na djecu žrtve te razmatraju pitanja pomoći, potpore i zaštite. Njihova provedba imat će povoljan učinak na situaciju u kojoj se nalaze djeca državljani trećih zemalja i na način na koji se Direktiva 2004/81/EZ na njih primjenjuje.

## 9. ZAKLJUČCI

Unatoč određenom napretku proteklih godina, dostupnost podataka o primjeni ove Direktive još treba poboljšati. Međutim, iz dostupnih brojevanih podataka već je vidljivo da se premalo upotrebljava mogućnost izdavanja dozvola državljanima trećih zemalja u zamjenu za suradnju s nadležnim tijelima. Privremena boravišna dozvola, koja vrijedi samo dok traju istrage ili kazneni postupci, možda nije dovoljno jak poticaj ugroženim osobama, kojima treba vremena da se oporave od traumatičnog iskustva prije nego što razmotre upuštanje u formalnu suradnju s tijelima za izvršavanje zakona i pravosudnim tijelima. Neke DČ već izdaju bezuvjetne boravišne dozvole svim ili nekim žrtvama, ovisno o njihovim osobnim okolnostima i stupnju ugroženosti. Međutim, u većini slučajeva to su iznimke u sustavu odobravanja dozvola u zamjenu za suradnju pa žrtve ne znaju hoće li im biti izdana dozvola ili neće. Osim toga, nejasno je koliko često im se dozvole zapravo odobravaju i na kojoj se osnovi procjenjuju ugroženost i osobne okolnosti. Blažim kriterijima uvjetovanja dozvole u zamjenu za suradnju i drugim povoljnijim uvjetima, poput razdvajanja važenja dozvole od trajanja postupka ili

<sup>62</sup> U zakonodavstvu BG, FR, LU i MT ne spominju se izričito utvrđivanje identiteta, nacionalnosti, statusa maloljetnika bez pratnje i/ili potreba za što bržim pronalaženjem obitelji. U zakonodavstvu FI i PL u nekim se slučajevima upućuje samo na maloljetnike bez pratnje koji traže međunarodnu zaštitu. U BG pravno zastupanje nije jasno prepoznatljivo.

<sup>63</sup> COM(2010)213

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

<sup>65</sup> BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, PL, PT, SE

<sup>66</sup> Npr. BE, EL U PL maloljetnik mlađi od 15 godina može biti izuzet iz obveze surađivanja. U FR maloljetnici ne podliježu postupcima vraćanja (na maloljetnike starije od 16 godina koji pristupaju tržištu rada primjenjuju se posebni postupci). Vidi i bilješku 50. o DČ koje u pravilu izdaju bezuvjetne dozvole.

<sup>67</sup> Npr. BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO

duljeg minimalnog razdoblja važenja dozvole, također bi se moglo pridonijeti pomaganju žrtvama pri oporavku i time ih potaknuti na suradnju.

Nekoliko je odredaba Direktive 2004/81/EZ usko povezano i bit će učvršćene primjenom Direktive 2011/36/EU te provedbom Strategije EU-a za iskorjenjivanje trgovanja ljudima. Kao posljedica tih instrumenata trenutačno se izmjenjuje ili će se uskoro izmijeniti nacionalno zakonodavstvo. Komisija će stoga tek nakon analize prenošenja Direktive 2011/36/EU, koja se očekuje 2015., biti sposobna u potpunosti ocijeniti nužnost i dodanu vrijednost izdavanja smjernica za primjenu ili izmjenu Direktive 2004/81/EZ. Komisija će razmotriti načine konsolidacije zakonodavstva EU-a o trgovanju ljudima, što će obuhvaćati i boravišne dozvole žrtvama koje su državljani trećih zemalja.

U međuvremenu, Komisija namjerava stupiti u bilateralne razmjene s DČ radi ostvarenja potpune i ispravne provedbe Direktive 2004/81/EZ. Tim će se postupkom pridonijeti i provedbi mjera koje je utvrdila Radna skupina za Sredozemlje, osnovana u listopadu 2013. s ciljem sprečavanja gubitka života migranata na moru, među ostalim jačanjem borbe protiv trgovanja i krijumčarenja migrantima.

Osim zakonodavstva, praktične mjere, poput jačanja postupka identifikacije, izvršavanja pojedinačne procjene rizika za sve žrtve prije i tijekom njihove suradnje ili poboljšanja postupaka za pravodobno odobravanje razdoblja za razmišljanje i za izdavanje dozvole boravka, znatno utječu na primjenu Direktive. Komisija može olakšati daljnju razmjenu informacija i dobre prakse u okviru postojećih struktura i uključiti DČ, civilno društvo, agencije EU-a i međunarodne organizacije u učinkovitije rješavanje pitanja trgovanja ljudima.