

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.10.2010
KOM(2010) 493 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	4
2.	Overvågning og gennemførelse	4
3.	Generelle bestemmelser	4
3.1.	Definitioner (artikel 2)	4
3.2.	Anvendelsesområde (artikel 3)	5
4.	De enkelte bestemmelser.....	5
4.1.	Meddelelse af oplysninger til de berørte tredjelandstatsborgere (artikel 5).....	5
4.2.	Betænkningstid (artikel 6, stk. 1).....	5
4.3.	Beskyttelse mod udsendelse (artikel 6, stk. 2).....	6
4.4.	Betænkningstidens ophør (artikel 6, stk. 4).....	6
4.5.	Udstedelse af opholdstilladelsen (artikel 8).....	6
4.6.	Opholdstilladelsens gyldighedsperiode og forlængelse (artikel 8, stk. 3).....	7
4.7.	Behandling af ofre (artikel 7 og 9).....	7
4.7.1.	Levestandard, der er tilstrækkelig til at sørge for ofrenes underhold	7
4.7.2.	Varetagelse af de mest udsatte personers behov (artikel 7, stk. 1, og artikel 9, stk. 1-2)	7
4.7.3.	Behov for sikkerhed og beskyttelse (artikel 7, stk. 2, og artikel 9, stk. 1).....	8
4.7.4.	Oversættelse og tolkning (artikel 7, stk. 3, og artikel 9, stk. 1).....	8
4.7.5.	Gratis retshjælp (artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1).....	8
4.7.6.	Lægebehandling (artikel 7, stk. 1, og artikel 9, stk. 1).....	8
4.8.	Mindreårige (artikel 10).....	9
4.8.1.	Barnets tarv (artikel 10, litra a)).....	9
4.8.2.	Mindreåriges adgang til uddannelsessystemet (artikel 10, litra b)).....	9
4.8.3.	Retlig repræsentation og familiens opholdssted (artikel 10, litra c)).....	9
4.9.	Arbejde, erhvervsuddannelse og almen uddannelse (artikel 11).....	9
4.10.	Programmer eller ordninger (artikel 12).....	10
4.11.	Afslag på forlængelse af opholdstilladelsen (artikel 13).....	10
4.12.	Inddragelse (artikel 14).....	10
5.	Statistikker og tal.....	10

6.	Konklusion	11
7.	Den fremtidige udvikling	12

1. INDLEDNING

Den 29. april 2004 vedtog Rådet direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder (herefter kaldet "direktivet"). Det gælder for alle medlemsstaterne, bortset fra DK, IE og UK¹.

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 16 i direktivet, der foreskriver, at Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af dette direktiv i medlemsstaterne og foreslår eventuelle nødvendige ændringer.

Den er baseret på en undersøgelse af direktivets gennemførelse². Medlemsstaterne har haft mulighed for at revidere og ajourføre de faktuelle oplysninger.

2. OVERVÅGNING OG GENNEMFØRELSE

Medlemsstaterne skulle have gennemført direktivet i national ret senest den 6. august 2006³. Kommissionen deltog i denne proces ved at arrangere møder med nationale eksperter. Da fristen for gennemførelse var udløbet, blev der indledt overtrædelsesprocedurer mod 14 medlemsstater. I overensstemmelse med traktatens artikel 226 fremsendte Kommissionen efterfølgende 8 begrundede udtalelser. For to medlemsstaters vedkommende blev det besluttet at indbringe overtrædelsen for Den Europæiske Unions Domstol: en sag blev trukket tilbage, og i en sag blev der afsagt dom⁴.

Alle de medlemsstater, der er bundet af direktivet, har givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger.

3. GENERELLE BESTEMMELSER

3.1. Definitioner (artikel 2)

I dette direktiv dækker menneskehandel tilfælde som dem, der er nævnt i artikel 1, 2 og 3 i rammeafgørelse 2002/629/RIA. Det vil sige, at selv om den nationale definition ikke behøver at være identisk, kan enhver væsentlig ændring eller begrænsning påvirke fortolkningen af direktiv 2004/81/EF negativt. Der blev allerede konstateret visse mangler i den henseende i Kommissionens beretning om gennemførelsen af denne rammeafgørelse og det vedlagte arbejdspapir⁵. Da den blev vedtaget, opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at rette op på denne situation så hurtigt som muligt.

¹ I denne rapport betyder "medlemsstater" de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

² Undersøgelsen er støttet af Kommissionen og foretaget af Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe "Odysseus" (2007).

³ Rumænien og Bulgarien skulle gennemføre direktivet fra deres tiltrædelse af EU.

⁴ C-2008/266, dom af 14.5.2009, *Kommissionen mod Spanien*.

⁵ KOM(2006) 187 endelig og SEK(2006) 525.

3.2. Anvendelsesområde (artikel 3)

Medlemsstaterne anvender dette direktiv på tredjelandstatsborgere, der er eller har været ofre for forbrydelser i forbindelse med menneskehandel, uanset om de er indrejst ulovligt på deres område.

Ud over ofre for menneskehandel kan medlemsstaterne anvende dette direktiv på tredjelandstatsborgere, der er indrejst som led i ulovlig indvandring. Ni medlemsstater (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) har benyttet sig af denne mulighed.

Et stort flertal af medlemsstaterne anvender gennemførelsesbestemmelserne på både voksne og mindreårige, selv om to medlemsstater (LT, SK) kun anvender dem på voksne. I EE er anvendelsen på mindreårige underlagt den begrænsning, at det skal være i den mindreåriges interesse og støtte den mindreåriges rettigheder.

4. DE ENKELTE BESTEMMELSER

4.1. Meddelelse af oplysninger til de berørte tredjelandstatsborgere (artikel 5)

Hvis medlemsstaternes kompetente myndigheder mener, at en tredjelandstatsborger kan være omfattet af dette direktiv, underretter de den pågældende om de muligheder, der tilbydes i medfør af direktivet.

AT, ES og LT har ikke godtgjort, at de opfylder denne forpligtelse.

Lovgivningen i RO kan være problematisk, da den hverken præciserer, hvilken myndighed der er pålagt denne forpligtelse, eller oplysningernes indhold og form.

Selv om direktivet formelt er gennemført, er der tegn på, at der i nogle medlemsstater (EE, EL, NL, PL) har været praktiske vanskeligheder, f.eks. en utilfredsstillende identifikation af ofre. I nogle tilfælde har dette ført til, at det påståede offer er blevet taget i forvaring som en udlænding med ulovligt ophold og ikke blevet indrømmet en betænkningstid (NL).

4.2. Betænkningstid (artikel 6, stk. 1)

Alle medlemsstater indrømmer en betænkningstid til de personer, der er omfattet af direktivet. Direktivet fastsætter ikke varigheden af denne betænkningstid, men anfører, at den fastlægges i overensstemmelse med national lovgivning.

Medlemsstaterne har vedtaget forskellige løsninger i den henseende. Nogle af dem (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) har en fast varighed (30 dage eller mere). Få andre medlemsstater har fastsat en mindste varighed for betænkningstiden, mens andre (EE, FI, DE) har fastsat nedre og øvre grænser (indtil 6 måneder). Nogle medlemsstater (MT, PT, RO, SI) har kun fastsat en maksimal varighed (2-3 måneder).

I LT er der ingen angivelse af betænkningstidens varighed, og betænkningstiden er ikke specifikt fastsat ved lov i IT, selv om den indrømmes i praksis.

I PL sidestilles opholdstilladelsen på højst tre måneder, der kan indrømmes alle ofre for menneskehandel, med en betænkningstid. Denne bestemmelses frivillige karakter er ikke i overensstemmelse med direktivet, da indrømmelse af en betænkningstid er obligatorisk.

4.3. Beskyttelse mod udsendelse (artikel 6, stk. 2)

Direktivet forbyder fuldbyrdelse af afgørelser om udsendelse i betænkningstiden. Størstedelen af medlemsstaterne har opfyldt dette krav.

BG har imidlertid ikke indført en sådan beskyttelse.

4.4. Betænkningstidens ophør (artikel 6, stk. 4)

Direktivet giver mulighed for at bringe betænkningstiden til ophør, hvis den pågældende person aktivt, frivilligt og på eget initiativ på ny har taget kontakt til gerningsmændene, eller det er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden og beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

Under halvdelen af medlemsstaterne (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) har gennemført denne frivillige bestemmelse i overensstemmelse med de forhold, der omhandles i denne artikel.

I NL kan betænkningstiden bringes til ophør, hvis ofret i løbet af perioden har angivet, at han/hun er villig til at samarbejde med de kompetente myndigheder, eller hvis han/hun har forladt landet i løbet af betækningsperioden; det er mere vidtgående end de kriterier, der er fastsat i direktivet.

Den relevante bestemmelse i ES forekommer at være for bred, da den giver mulighed for at bringe betænkningstiden til ophør med den generelle begrundelse, at myndighederne finder, at ofrets krav ikke er berettigede.

4.5. Udstedelse af opholdstilladelsen (artikel 8)

Med henblik på udstedelse af opholdstilladelsen skal medlemsstaterne samlet tage stilling til, om det er hensigtsmæssigt at forlænge den pågældende persons ophold på deres område af hensyn til efterforskningen eller de retlige procedurer, om den pågældende klart har givet udtryk for at ville samarbejde, og om vedkommende har afbrudt enhver forbindelse til de formodede gerningsmænd.

De fleste medlemsstater opfylder disse kriterier korrekt.

Nogle medlemsstater (BG, LT) kræver endvidere, at ofret fremlægger et eller flere dokumenter, som f.eks. pas eller indrejsevisum, som en betingelse for at udstede opholdstilladelsen. Det kan hæmme den faktiske udøvelse af rettighederne i henhold til dette direktiv, da nogle ofre i visse tilfælde kan være efterladt uden noget bevis for identitet.

Lovgivningen i FR kræver, at ofret indgiver en officiel klage til de kompetente myndigheder, før der kan udstedes en opholdstilladelse. Afhængig af praksis kan dette være mere vidtgående end de betingelser, der er fastsat i direktivet.

De betingelser for udstedelse af en opholdstilladelse, der er nævnt i artikel 8, stk. 1, berører ikke hensynet til den offentlige orden og beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

En række medlemsstater (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) giver mulighed for at afvise at udstede en opholdstilladelse af disse grunde. I nogle tilfælde er denne bestemmelse et led i de generelle principper for udstedelse af opholdstilladelser.

I EE kan der nægtes opholdstilladelse, hvis den pågældende person kan forstyrre den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige moral eller andre personers rettigheder eller interesser; det er mere vidtgående end direktivets bestemmelser.

Ud over opholdstilladelser, der kan udstedes, hvis der samarbejdes med de kompetente myndigheder, har nogle medlemsstater (f.eks. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) indført en bestemmelse om visse former for opholdstilladelse baseret på ofrets sårbare situation. Denne mulighed er nu og da begrænset til visse personkategorier (f.eks. mindreårige).

4.6. Opholdstilladelsens gyldighedsperiode og forlængelse (artikel 8, stk. 3)

Direktivet kræver, at opholdstilladelsen er gyldig i mindst seks måneder. Den forlænges, hvis betingelserne fortsat er opfyldt.

I de fleste medlemsstater er opholdstilladelsen gyldig i mindst seks måneder (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) eller et år (EL, ES, NL, PT).

I to medlemsstater (BG, EE) er der enten ingen mindste gyldighedsperiode, eller også er den kortere end seks måneder.

Alle medlemsstater har indført bestemmelser om forlængelse af opholdstilladelsen.

4.7. Behandling af ofre (artikel 7 og 9)

4.7.1. Levestandard, der er tilstrækkelig til at sørge for ofrenes underhold

Medlemsstaterne skal sikre, at de berørte personer, som ikke råder over tilstrækkelige midler, tilbydes en levestandard, der er tilstrækkelig til, at de kan sørge for deres underhold i betænkningstiden, og sikrer mindst samme behandling efter udstedelse af opholdstilladelsen.

Et stort flertal af medlemsstaterne giver en vis støtte enten i form af kontanter eller naturalier i den henseende.

I AT indrømmes en sådan behandling først efter udstedelse af en opholdstilladelse, og der er ingen særlige bestemmelser om bistand i betænkningstiden, medmindre ofret er asylansøger. Det forekommer ikke at leve op til kravene i direktivet.

Endvidere er der konstateret praktiske vanskeligheder i nogle medlemsstater, hvor den tilbudte behandling ikke er tilstrækkelig til at sikre de pågældende personer tilstrækkelige midler til underhold. I BG ser det ikke ud til, at der er etableret husly for ofre. I LT har ofre ikke særlige rettigheder i den henseende: de får samme behandling som tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

4.7.2. Varetagelse af de mest udsatte personers behov (artikel 7, stk. 1, og artikel 9, stk. 1-2)

Medlemsstaterne varetager de mest udsatte personers særlige behov, herunder om nødvendigt, og for så vidt der er hjemmel herfor i national lovgivning, psykologhjælp. Det gælder både i betænkningstiden og i tiden efter udstedelse af opholdstilladelse.

Meget få medlemsstater har imidlertid indført en generel bestemmelse i den henseende.

De fleste medlemsstater yder psykologhjælp baseret på eksplicite bestemmelser.

I BG er der ikke etableret steder, hvor der ydes en sådan hjælp. I EE ydes der kun psykologhjælp i særlig alvorlige tilfælde, og der ydes først godtgørelse til ofrene *post factum*, hvilket kan gøre det vanskeligt for dem at udnytte denne ret i praksis. I AT, LT og SK findes der ikke specifikke bestemmelser, som sikrer psykologhjælp til ofre.

4.7.3. Behov for sikkerhed og beskyttelse (artikel 7, stk. 2, og artikel 9, stk. 1)

Kun få medlemsstater har indført eksplicite bestemmelser om de pågældende personers behov for sikkerhed og beskyttelse (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). En række medlemsstater baserer sig på allerede eksisterende foranstaltninger til beskyttelse af ofre (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Der er ikke konstateret tilsvarende nationale bestemmelser i AT, EE og RO.

4.7.4. Oversættelse og tolkning (artikel 7, stk. 3, og artikel 9, stk. 1)

Et betydeligt antal medlemsstater tilbyder oversættelse og tolkning både før og efter udstedelse af opholdstilladelsen (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

I PL tilbydes disse tjenester af regeringsgodkendte ngo'er.

I nogle tilfælde er tolkebistanden utilstrækkelig på grund af praktiske mangler, som f.eks. et begrænset antal tjenester (EL). AT tilbyder kun oversættelse efter udstedelse af opholdstilladelsen, SI kun i betænkningstiden og BG kun i forbindelse med straffesager. EE tilbyder kun en "nødoversættelse".

Lovgivningen i LV kan være problematisk på grund af manglende rettigheder for ofre for menneskehandel efter udstedelse af opholdstilladelsen.

4.7.5. Gratis retshjælp (artikel 7, stk. 4, og artikel 9, stk. 1)

Den frivillige bestemmelse om gratis retshjælp er gennemført i et betydeligt antal medlemsstater både før og efter udstedelse af opholdstilladelsen (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

I EL er der indført en bestemmelse om de relevante rettigheder, men manglende gennemførelsesbestemmelser kan bringe den praktiske anvendelse i fare.

4.7.6. Lægebehandling (artikel 7, stk. 1, og artikel 9, stk. 1)

Medlemsstaterne skal sikre adgang til "akut" lægebehandling i betænkningstiden og "nødvendig" lægehjælp efter udstedelsen af en opholdstilladelse.

Alle medlemsstater har opfyldt denne forpligtelse. Nogle få medlemsstater (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) er gået videre og yder generel – og ikke bare akut – lægehjælp både før og efter udstedelse af en opholdstilladelse. Der ydes generel lægehjælp efter udstedelse af en opholdstilladelse i PL og PT.

Der er ikke tegn på, at andre medlemsstater yder flere tjenester til indehavere af en opholdstilladelse, selv om direktivet opfordrer dertil ved at understrege, at behandlingen efter udstedelse af en opholdstilladelse "som et minimum" skal være den samme som i betænkningstiden.

4.8. Mindreårige (artikel 10)

4.8.1. Barnets tarv (artikel 10, litra a))

De medlemsstater, der beslutter at anvende dette direktiv på mindreårige, skal tage behørigt hensyn til barnets tarv ved anvendelsen af direktivet. Kun få medlemsstater har udtrykkelige bestemmelser i den henseende (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Andre mener, at princippet i praksis er gældende i og med ratifikationen af FN's konvention om børns rettigheder eller den generelle lovgivning. Den konkrete anvendelse af dette princip kan imidlertid give anledning til bekymring.

F.eks. har kun ES, FR og MT indført en særlig bestemmelse, der sikrer, at der anvendes en passende procedure i betragtning af barnets alder og modenhed.

Kun BG, EL og PT har brugt den frivillige bestemmelse (artikel 10, litra a)) om at forlænge betænkningstiden for mindreårige.

4.8.2. Mindreåriges adgang til uddannelsessystemet (artikel 10, litra b))

Alle medlemsstaterne giver mindreårige adgang til uddannelsessystemet.

Det skal undersøges, om bestemmelserne i RO og EE, der gør en sådan adgang betinget af ophold i landet, ikke skaber problemer i praksis.

4.8.3. Retlig repræsentation og familiens opholdssted (artikel 10, litra c))

Et stort flertal af medlemsstaterne har opfyldt kravet om retlig repræsentation for uledsagede mindreårige. I EL er der imidlertid ingen konkrete bestemmelser om betingelserne for retlig repræsentation.

Flere medlemsstater opfylder ikke kravet om, at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for hurtigst muligt at finde familiemedlemmer (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Arbejde, erhvervsuddannelse og almen uddannelse (artikel 11)

Medlemsstaterne fastsætter bestemmelserne for, hvornår indehavere af en opholdstilladelse skal have adgang til arbejdsmarkedet, erhvervsuddannelse og almen uddannelse.

Alle medlemsstaterne, bortset fra RO, giver de pågældende personer adgang til arbejdsmarkedet. MT har indført en betingelse om, at der skal søges om en godkendelse i justits- og indenrigsministeriet, hvilket gør det vanskeligt for de pågældende personer at udøve denne ret.

Alle medlemsstaterne, bortset fra RO, giver ofrene adgang til erhvervsuddannelse og almen uddannelse.

4.10. Programmer eller ordninger (artikel 12)

Ofrene skal have adgang til eksisterende programmer eller ordninger, der tager sigte på igen at give de pågældende et normalt socialt liv, samtidig med at der gives mulighed for at tilbyde særlige ordninger for de berørte personer.

Alle medlemsstaterne giver ofre mulighed for at deltage i programmer, som normalt henvender sig til ofre for menneskehandel, eller mere generelt indvandrere. Kun tre medlemsstater (CZ, FI, LV) har imidlertid iværksat målrettede programmer.

Ingen medlemsstater har gjort forlængelse af opholdstilladelsen betinget af deltagelse i disse programmer eller ordninger.

4.11. Afslag på forlængelse af opholdstilladelsen (artikel 13)

Et stort flertal af medlemsstaterne forlænger ikke opholdstilladelsen, hvis betingelserne i artikel 8, stk. 2, ikke længere er opfyldt, eller hvis en afgørelse truffet af de kompetente myndigheder har bragt de relevante procedurer til afslutning.

Nogle medlemsstater (BE, CZ, FI, LU, NL) giver mulighed for at indrømme ofrene en permanent opholdstilladelse, når de relevante procedurer er afsluttet, eller når ofret har opholdt sig i et vist tidsrum i landet.

4.12. Inddragelse (artikel 14)

Opholdstilladelsen kan inddrages på ethvert tidspunkt, hvis betingelserne for udstedelsen ikke længere er opfyldt, navnlig de tilfælde, der er nævnt i artikel 14, litra a)-e).

Kriterierne for inddragelse af opholdstilladelsen er forskellige i medlemsstaternes lovgivning.

Nogle af dem (BE, DE, EL, LU, MT, RO) har fastsat kriterier, der er baseret på kriterierne i artikel 14. Andre (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) har fastsat mere begrænsede kriterier for inddragelse.

I SE og LT kan opholdstilladelsen inddrages, hvis den pågældende person er opført på listen over personer, der har forbud mod indrejse i disse lande. Andre grunde til at inddrage en opholdstilladelse er hensynet til den offentlige sundhed (LT), indehaverens misbrug af opholdstilladelsen (PL), fremlæggelse af falske eller forfalskede identitetsoplysninger (FI og SI), fremlæggelse af forkerte oplysninger eller udeladelse af omstændigheder, der var vigtige for at få opholdstilladelse (SE). Ovennævnte grunde er mere omfattende end anvendelsesområdet for artikel 14.

5. STATISTIKKER OG TAL

Kun et begrænset antal medlemsstater har været i stand til at fremlægge oplysninger om, hvor mange opholdstilladelser der er indrømmet som led i gennemførelsen af dette direktiv, og endnu færre har oplyst Kommissionen om antallet af indrømmede betænkningstider.

De foreliggende oplysninger⁶ om opholdstilladelser for ofre for menneskehandel viser, at direktivet har haft meget forskellige virkninger. I nogle medlemsstater har antallet af opholdstilladelser været betydeligt (BE, IT, NL, FR, DE), i nogle tilfælde over 100 om året. I andre var tallene betydeligt lavere, i de fleste tilfælde mellem 1-20 om året (CZ, FI, HU, PL, SE). I andre medlemsstater blev der ikke indrømmet opholdstilladelser på dette grundlag, eller der er ikke indgivet oplysninger (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Det skal bemærkes, at de foreliggende oplysninger ikke nødvendigvis er helt sammenlignelige, da nogle medlemsstater har mulighed for at indrømme opholdstilladelser, hvis udstedelse ikke er begrænset til ofre for menneskehandel eller deres eventuelle samarbejde med de kompetente myndigheder.

For at få mere fuldstændige og pålidelige statistikker om anvendelsen af dette direktiv vil Kommissionen undersøge de tekniske muligheder for indsamling af oplysninger om opholdstilladelser i henhold til de regler, der gennemfører dette direktiv, som led i den eksisterende dataindsamling inden for rammerne af artikel 6 i forordning (EF) 862/2007.

6. KONKLUSION

Selv om de foreliggende tal ikke i sig selv giver mulighed for fuldt ud at vurdere direktivets effektivitet, ser virkningen ud til at være utilstrækkelig i lyset af de samlede oplysninger om ofre for menneskehandel i EU. Mens de identificerede ofre i nogle medlemsstater er på flere hundrede, endda over tusinde pr. år⁷, er antallet af opholdstilladelser baseret på dette direktiv sjældent over tyve om året.

Selv om nogle af ofrene ikke ville være omfattet af dette direktiv (f.eks. fordi de ikke er tredjelandsstatsborgere), er forskellen mellem de identificerede ofre og dem, der har gjort brug af de særlige opholdstilladelser, markant. Det kan tyde på, at direktivets mulighed for at optræfle netværk af menneskehandlere og samtidig beskytte ofrenes rettigheder ikke udnyttes fuldt ud.

Selv om nogle af de mangler, der er påpeget i denne rapport, klart ikke er alvorlige, vil nogle af manglerne forhindre, at direktivet anvendes korrekt. Som medlemsstaterne nævner, er nogle af ofrene tøvende over for disse mekanismer. Man må imidlertid gå ud fra, at hvis ofrene fik bedre adgang til oplysninger om de foreliggende muligheder, ville det styrke direktivets profil og få det til at virke bedre. En bedre formidling af oplysninger vil lægge yderligere byrder på medlemsstaternes kompetente myndigheder og ikke-statslige organisationer eller sammenslutninger, jf. artikel 5.

En anden måde til at sikre ofrene fuldt udbytte af ordningen ville være fuldt ud at overholde direktivets bestemmelser om, hvordan ofre skal behandles i løbet af betænkningstiden eller i forhold til opholdstilladelsen.

⁶ Oplysningerne blev indsamlet på basis af ad hoc-anmodninger om bidrag til Odysseus-rapporten, konsekvensanalysen for forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel og senest gennem nationale kontaktpunkter for udvalget for integration og asyl.

⁷ Global Report on Trafficking in Persons, februar 2009, UNODC.

Statistikkerne viser også, at hvis der udstedes opholdstilladelse til ofre, som af forskellige grunde ikke samarbejder med de kompetente myndigheder, kan det i betydelig grad øge antallet af ofre med lovligt ophold i medlemsstaterne.

7. DEN FREMTIDIGE UDVIKLING

Bekæmpelse af menneskehandel er en topprioritet i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Der er taget flere vigtige initiativer, der også påvirker indvandringspolitikken, for at bekæmpe denne form for kriminalitet. Kommissionens meddelelse af 10. juni 2009⁸, der blev vedtaget med henblik på Stockholmprogrammet, understregede, at der skal gælde nultolerance for menneskehandel, og at de nødvendige ressourcer bør sættes ind, bl.a. for at forenkle betingelserne for udstedelse af opholdstilladelse til ofrene. Det blev understreget i Stockholmprogrammet⁹, at bekæmpelse af menneskehandel skal mobilisere alle indsatsmidler og omfatte forebyggelse, retshåndhævelse og beskyttelse af ofre. Det blev gjort klart, at alle Unionens beføjelser skulle anvendes så optimalt som muligt for at nå til en velkoordineret og konsolideret EU-politik. Kommissionen blev opfordret til at foreslå yderligere tiltag med henblik på at beskytte og bistå ofre gennem en række foranstaltninger¹⁰.

Mindreåriges rettigheder blev tillagt særlig opmærksomhed i den forbindelse. Det fremgår af Stockholmprogrammet, at børn, der befinder sig i særlig sårbare situationer, vil få speciel opmærksomhed, navnlig i forbindelse med indvandringspolitikken (uledsagede mindreårige, ofre for menneskehandel osv.). Ifølge handlingsplanen for uledsagede mindreårige¹¹ skal EU og medlemsstaterne styrke indsatsen over for børneofre for menneskehandel gennem foranstaltninger, der mindst bør omfatte foranstaltninger som foreskrevet i direktiv 2004/81.

Kommissionen har allerede truffet foranstaltninger som svar på disse opfordringer. Den 29. marts 2010 fremlagde Kommissionen et lovgivningsmæssigt forslag, som vil styrke beskyttelsen af og støtten til ofrene¹². Endvidere er der planlagt en ny integreret strategi om bekæmpelse af menneskehandel og om foranstaltninger til at beskytte og bistå ofre i 2011¹³. Endvidere præciserer Kommissionens forslag fra 2008 og 2009 om ændring af direktiverne om modtagelsesvilkår, asylprocedurer og flygtningestatus, at ofre for menneskehandel skal betragtes som sårbare personer, og at der skal tages hensyn til deres særlige behov på passende vis. Endvidere har Kommissionen iværksat en offentlig høring og er ved at udarbejde en konsekvensanalyse for i 2011 at kunne fremlægge en pakke med foranstaltninger vedrørende ofre for forbrydelser og vold generelt.

Der vil nu blive overvejet yderligere foranstaltninger, som øger indvandringslovgivningens bidrag til bekæmpelse af menneskehandel og en styrket vidnebeskyttelse. I den forbindelse kan Kommissionen overveje behovet for ændringer af direktivet, herunder muligheden for at

⁸ KOM(2009) 262 endelig.

⁹ Rådsdokument 17024/09.

¹⁰ Direktiv 2009/52/EF om sanktioner over for arbejdsgivere var også delvist inspireret af ordningen i direktiv 2004/81/EF. Det foreskriver tilsvarende ordninger for udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der er involveret i straffesager, navnlig vedrørende særligt udnyttende arbejdsforhold eller ulovlig beskæftigelse af en mindreårig.

¹¹ KOM (2010) 213 endelig.

¹² KOM(2010) 95 endelig.

¹³ Handlingsplan: KOM(2010) 171 endelig.

udstede en midlertidig opholdstilladelse med udgangspunkt i ofrets sårbare situation og ikke nødvendigvis som led i et samarbejde med de offentlige myndigheder. Andre ændringer kan omfatte indførelse af en betænkningstid af en bestemt varighed for ofre, bedre behandlingsrammer, navnlig hvad angår mindreårige, øget forpligtelse til at oplyse ofrene om deres rettigheder.

Kommissionen vil undersøge alle de tilfælde, hvor der har været problemer med anvendelsen af direktivet. Det kan omfatte kontakt til medlemsstaterne og/eller iværksættelse af de nødvendige proceduremæssige foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse, eventuelt med henvisning til artikel 258.