



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.10.2014
COM(2014) 635 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

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

{SWD(2014) 318 final}

1. INDLEDNING

Når det drejer sig om menneskehandel, skal der både ske forebyggelse og bekæmpelse af forbrydelsen og også gives beskyttelse og hjælp til ofrene herfor. For at bidrage til disse mål og styrke kampen mod ulovlig indvandring vedtog Rådet direktiv 2004/81/EF med bestemmelser om tildeling af midlertidig opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med myndighederne ved efterforskning og retsforfølgning af formodede menneskehandlere¹.

I de ti år, der fulgte efter vedtagelsen af dette direktiv, er der blevet taget flere politiske skridt i EU til at få standset menneskehandel. I denne meddelelse ses der på, hvilke fremskridt der er gjort, og der gives en opdateret oversigt over de vigtigste retlige og praktiske problemer med anvendelsen af direktiv 2004/81/EF².

Den 5. april 2011 blev direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor vedtaget³. Direktiv 2004/81/EF fastsætter specifikke regler om opholdstilladelse og behandling af tredjelandstatsborgere, der samarbejder med myndighederne, mens direktiv 2011/36/EU gælder som en horisontal ramme for både EU-borgere og ikke-EU-borgere. Sidstnævnte understøtter nogle af bestemmelserne i direktiv 2004/81/EF og har blandt andet en mere udbygget beskyttelses- og bistandsramme for børn. Derfor må de to tekster læses sammen⁴. Derudover forelagde Kommissionen i 2012 EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016⁵, og midtvejsrapporten over denne strategi er med i en pakke sammen med denne meddelelse.

I den første rapport om gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF i 2010⁶ nævnte Kommissionen også nogle igangværende initiativer, som skulle bidrage til at styrke rettighederne for ofre for menneskehandel, og de er i mellemtiden blevet gjort færdige. Der er tale om blandt andet vedtagelsen af et direktiv om rettigheder, støtte og beskyttelse af ofre for kriminalitet i 2012⁷ og færdiggørelsen af det fælles europæiske asylsystem i juni 2013, hvor der er fastlagt fælles standarder, og som kan give et stærkere samarbejde for at sikre fair behandling af asylansøgere⁸.

En af de udfordringer, der blev peget på i Kommissionens rapport fra 2010, var, at der kun var få sammenlignelige data tilgængelige. Siden da er der blevet offentliggjort to nye

¹ EUT L 261 af 6.8.2004.

² Ligesom den tidligere rapport er denne meddelelse baseret på en undersøgelse, som er blevet udført for Kommissionen. Alle de medlemsstater, der er bundet af direktivet, har haft lejlighed til at se på de relevante faktuelle oplysninger, der findes i denne rapport. IE, DK og UK tager ikke del i direktivet. I denne rapport benyttes ordet medlemsstat om de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

³ EUT L 101 af 15.4.2011.

⁴ I denne rapport foretages der ikke en analyse af bestemmelser i national lovgivning om gennemførelse af direktiv 2011/36/EU, men der fokuseres på de mest relevante eksempler på, hvor direktiv 2011/36/EU påvirker anvendelsen af direktiv 2004/81/EF. Kommissionen vil i 2015 komme med en rapport om gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU.

⁵ COM(2012) 286.

⁶ KOM(2010) 493.

⁷ EUT L 315 af 14.11.2012.

⁸ See http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

arbejdspapirer fra Eurostat om menneskehandel⁹. Desuden har Det Europæiske Migrationsnetværk, siden 2010 offentliggjort otte ad hoc-spørgeundersøgelser om menneskehandel og en målrettet undersøgelse vedrørende identifikation af ofre for menneskehandel i internationale procedurer om beskyttelse og tvangsmæssig tilbagesendelse ("Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures")¹⁰.

De seneste tilgængelige tal viser, at der i EU blev givet 856 førstegangsopholdstilladelser i 2013, 1 124 i 2012 og 1 194 i 2011¹¹. Ifølge det seneste arbejdspapir fra Eurostat om menneskehandel var der i de 23 medlemsstater, som var i stand til at give oplysninger, i 2012 2 171 ikke-EU-borgere, der blev identificeret/formodet som værende ofre for menneskehandel, og i 2011 2 002. 19 medlemsstater har indsendt oplysninger for 2011 og 2012 om antallet af ofre, der fik en betænkningstid, og det var i 2012 1 110 ofre og i 2011 1 011.

2. DEFINITIONER OG ANVENDELSESOMRÅDE

Efter ikrafttrædelsen af direktiv 2011/36/EU er den definition af "menneskehandel", der gælder ved anvendelsen af direktiv 2004/81/EF, den, der er anført i artikel 2 i direktiv 2011/36/EU.

Alle medlemsstater skal anvende direktiv 2004/81/EF på alle berørte tredjelandstatsborgere, også når der er tale om ulovlig indrejse til deres område.

Ifølge artikel 3, stk. 2, kan en medlemsstat også vælge at anvende direktivet på dem, som har været udsat for smugling, dvs. hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold som defineret i direktiv 2002/90/EF. Ti medlemsstater¹² har benyttet sig af denne mulighed.

Artikel 3, stk. 3, tillader, at medlemsstaterne kan lade børn være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Alle, undtagen SK, har gjort dette, og i LT er børn omfattet under specifikke omstændigheder.

3. IDENTIFIKATION AF OFRE OG INFORMATION

Det er afgørende, at ofrene bliver identificeret hurtigt, hvis direktivet skal være effektivt, således at ofrene hurtigst muligt kan blive informeret om deres rettigheder, komme i gang med restituering og overveje, om de vil samarbejde med myndighederne.

⁹ Det første arbejdspapir fra Eurostat blev offentliggjort i 2013

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Det andet vil blive offentliggjort samtidig med denne meddelelse.

¹⁰ Alle ad hoc-undersøgelser såvel som den nævnte undersøgelse, der blev offentliggjort i 2013, kan ses på

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

¹¹ Kilde: Eurostat database ((migr_resoth)), senest ajourført den 26. september 2014. Tallene for AT er endnu ikke tilgængelige.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, IT, LU, MT, PT, RO, SE. I BE gælder det kun for personer, der har været udsat for "alvorlige former for smugling", sådan som det er fastsat i national ret, hvorimod smuglingen i EL skal være udført af en kriminel organisation.

Ifølge artikel 5 skal ofre underrettes om alle de muligheder, som direktivet giver, "hvis de medlemsstatens kompetente myndigheder mener, at en tredjelandstatsborger kan være omfattet af direktivet". Forpligtelsen til at give information er nu anført i artikel 11, stk. 6, i direktiv 2011/36/EU, som eksplicit henviser til direktiv 2004/81/EF.

Fortolkningen af, hvornår myndigheder er forpligtede til at give information, er også mere klar takket være artikel 11, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne skal yde ofrene bistand og støtte, "når de kompetente myndigheder har en rimelig begrundet indikation", der giver anledning til at antage, at vedkommende kan være et offer.

Ti medlemsstater har i deres lovgivning specificeret nærmere, hvornår informationen skal gives¹³. I nogle medlemsstaters lovgivning¹⁴ er det uklart, om informationen også gives til formodede ofre eller kun efter officiel identifikation eller ved starten på straffesager. I nogle medlemsstater¹⁵ stilles der i lovgivningen ekstra krav, f.eks. at der skal gives brugbar information om den påståede forbrydelse af ofret, eller der henvises til bestemmelsen om information til de tredjelandstatsborgere, "som samarbejder med myndighederne", hvilket kan vække bekymring med hensyn til, om direktivet bliver implementeret korrekt.

I RO siger loven ikke, hvilken myndighed der skal give informationen, og heller intet om indhold og form. I AT ser det ud til, at informationen gives i praksis, men artikel 5 er ikke blevet eksplicit gennemført i national lovgivning, undtagen gennem almindelige forvaltningsretlige regler. I HR og PL er der ikke noget klart krav i loven om, at der skal gives information om alle de muligheder, som fremgår af direktivet.

Det relativt lave antal opholdstilladelser viser, at der er behov for yderligere at forbedre identifikationen af ofre for menneskehandel, sådan som det fremgår af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel. Indtil nu er der mindst 15 medlemsstater, der har indført nationale eller regionale henvisningsmekanismer for ofre¹⁶. Desuden kræver artikel 11 i direktiv 2011/36/EU, at medlemsstaterne skal træffe "de nødvendige foranstaltninger til at oprette egnede ordninger med henblik på tidligt at genkende ofre og yde dem bistand og støtte"¹⁷.

Det er et mindretal af medlemsstaterne, der i lovgivningen har specificeret, hvilken form informationen skal gives i¹⁸. I praksis giver de fleste lande information både mundtligt og skriftligt¹⁹. Nogle²⁰ har ved lov fastsat, at information skal gives på et sprog, som personen forstår. Det er almindeligt med trykte brochurer²¹, websteder²² og særlige hotlines²³.

¹³ BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.

¹⁴ F.eks. 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 I september 2013 vedtog Kommissionen "Retningslinjer for bedre identifikation af ofrene for menneskehandel", der kan være en praktisk støtte for konsulære repræsentationer og grænsevagter. Se http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

¹⁹ AT, MT, PT, SK og SI giver information mundtligt.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

²¹ F.eks. BE, CZ, SK, ES, SE.

²² F.eks. FI.

²³ F.eks. PL, HU, EL, PT, MT.

Endelig er det i nogle medlemsstater den samme myndighed, der er ansvarlig for både formel identifikation og for at give information²⁴, selv om dette ikke udelukker, at andre myndigheder også kan blive inddraget. I mange tilfælde gives der også information af civilsamfundsorganisationer²⁵.

4. BETÆNKNINGSTID

For at kunne restituere sig og træffe en kvalificeret beslutning skal ofre have en betænkningstid, hvor de (mens de afventer en afgørelse fra den kompetente myndighed) har ret til forskellige former for bistand og er beskyttet mod håndhævelse af afgørelser om udvisning.

Alle medlemsstater har gennemført artikel 6 i national ret med undtagelse af AT og IT. For førstnævnte medlemsstater får ofrene i praksis denne tid, eller også får de mulighed for straks at få en opholdstilladelse, uanset om de samarbejder med myndighederne²⁶. Ifølge de fleste medlemsstaters love er det eksplicit forbudt at foretage udvisninger²⁷.

Det ligger i sagens natur, at betænkningstiden ikke kan gøres betinget af, om ofrene vil samarbejde. Denne bestemmelse underbygges yderligere af betragtning 18 til direktiv 2011/36/EU, ifølge hvilken bistanden og støtten i det mindste under betænkningstiden, skal ydes *ubetinget*, også til ofre, der ikke har lovligt ophold. Det er først, efter at identifikationsprocessen er afsluttet, eller betænkningstiden er udløbet, at den pågældende medlemsstat ikke længere er forpligtet til at yde bistand til et offer, som "ikke anses for at være berettiget til en opholdstilladelse og ikke på anden måde har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, eller hvis ofret har forladt den pågældende medlemsstats område".

Hverken tidspunktet for, hvornår betænkningstiden skal starte (efter opsporing eller officiel identifikation af ofre), eller varigheden heraf er fastsat i direktivet²⁸, men det kræver af medlemsstaterne, at de fastsætter dette i national ret. I praksis giver ca. halvdelen af medlemsstaterne først officielt en betænkningstid efter formel identifikation²⁹. Tretten medlemsstater giver mindst 30 dage³⁰, som i nogle tilfælde kan forlænges for sårbare kategorier eller på grund af ofrets personlige forhold, mens andre har valgt direkte at give længere perioder på 45³¹, 60³² eller 90 dage³³. Der er store forskelle på den maksimale

²⁴ AT, FR, HR, EE, ES, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SI.

²⁵ I mindst 16 medlemsstater (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) er der aftaler med ngo'er og foreninger, som omhandler formidling af information. I de fleste medlemsstater deltager ngo'erne i identificeringen på forskellig måde.

²⁶ I AT er der indført en betænkningstid på 30 dage af forbundsindenrigsministeriet, men kun ved en intern bekendtgørelse.

²⁷ Det er ikke tilfældet i BG. I nogle af medlemsstaterne er der et problem med hensyn til at beskytte ofrene mod udsendelse, så længe de afventer myndighedens afgørelse om opholdstilladelse.

²⁸ Det skal bemærkes, at der i artikel 13, stk. 1, i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, som trådte i kraft den 1. februar 2008, er foreskrevet en betænkningstid på mindst 30 dage. Hidtil har alle medlemsstater undtagen tre (CZ, HR og EE) ratificeret konventionen. EE har undertegnet, men ikke ratificeret den.

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 og DE (tre måneder).

varighed, som kan være på fra en måned, uden påregnet forlængelse³⁴, til flere måneder³⁵, eller endog kan forlænges ud fra den enkelte sag³⁶, og også på den type opholdsstatus, der gives³⁷.

Endelig kan en medlemsstat beslutte at bringe betænkningstiden til ophør, hvis den pågældende person aktivt, frivilligt og på eget initiativ har genoptaget kontakten med gerningsmændene, eller af hensyn til den offentlige orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed. De fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse³⁸. I nogle tilfælde³⁹ kan baggrunden for at bringe betænkningstiden til ophør gå videre end de kriterier, der er fastlagt i direktivet, og kan være ekstremt brede.

5. BEHANDLING FØR OPHOLDSTILLADELSENS UDSTEDELSE

Artikel 7 vedrører behandlingen af ofre under betænkningstiden, og mens de afventer en afgørelse fra den kompetente myndighed. Indholdet heraf bliver yderligere specificeret, når det læses sammen med direktiv 2011/36/EU.

For det første understreges det i direktiv 2011/36/EU, at bistanden og støtten skal ydes ubetinget under betænkningstiden til alle ofre, uanset deres opholdsstatus. Men ved udløbet af perioden eller færdiggørelsen af identificeringen gælder direktiv 2011/36/EU "uden at dette dog berører direktiv 2004/81/EF eller lignende nationale regler" (artikel 11, stk. 3). Hvis ofret ikke anses for at være berettiget til en opholdstilladelse eller ikke har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat eller har forladt den pågældende medlemsstat, er denne medlemsstat derfor ikke forpligtet til fortsat at yde bistand og støtte i henhold til direktiv 2011/36/EU (betragtning 18).

For det andet hvad angår støtte og bistand til og beskyttelse af ofre, så underbygger artikel 11-16 i direktiv 2011/36/EU, hvad der er fastsat i direktiv 2004/81/EF.

5.1 Levestandard, der kan sikre underhold

Før der udstedes en opholdstilladelse, skal en medlemsstat tilbyde ofre, som ikke har tilstrækkelige midler, en levestandard, der kan sikre deres underhold, og også adgang til akut lægebehandling og varetægelse af de mest udsatte personers særlige behov, herunder i givet fald psykologhjælp.

Det lader til at der i praksis gives husly i de fleste medlemsstater, for det meste inden for særlige rammer⁴⁰. Men i HU er det uklart, om forpligtelsen for ofre til at forelægge en attest, som de får udleveret af nationale myndigheder efter ansøgning, allerede indebærer en vis grad af samarbejde, før der kan gives støtte og husly. Og i BG og RO er varigheden af husly fastsat

³⁴ F.eks. CZ, FR, HU, LV.

³⁵ F.eks. en standardvarighed på tre måneder plus en forlængelse på to måneder i EL, mest for børn.

³⁶ F.eks. AT, CY, SE.

³⁷ I nogle medlemsstater er der mere favorable vilkår for børn hvad angår varighed eller forlængelse af betænkningstiden eller den status, der gives under betænkningstiden. Se kapitel 8.

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

³⁹ F.eks. FI, NL, SI.

⁴⁰ AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK.

til 10 dage, hvilket er mindre end varigheden af betænkningstiden, og den kan forlænges efter anmodning fra ofrene eller fra de retlige myndigheder.

Det lader til, at lægebehandling, som ofte er langt mere end akut pleje⁴¹, der er foreskrevet i artikel 7, stk. 1, bliver givet i alle medlemsstater. I praksis ser det ud til, at de fleste medlemsstater tager sig af de mest sårbare personers særlige behov, herunder psykologhjælp og rådgivning, selv om der er mange⁴², der ikke eksplicit har gennemført dette krav i national ret.

De fleste medlemsstater giver også en vis form for økonomisk støtte til alle eller de mest sårbare ofre⁴³.

5.2 *Behov for sikkerhed og beskyttelse*

Det er afgørende, at der foretages en passende vurdering af risici og behov for at kunne garantere ofrenes sikkerhed og opnå et effektivt samarbejde med myndighederne (artikel 7, stk. 2). De fleste medlemsstater har indført eksplicit lovgivning, protokoller eller retningslinjer om behov for sikkerhed og beskyttelse⁴⁴ og/eller foretager en vurdering af risici og behov i praksis⁴⁵.

Forpligtelsen til at foretage en individuel vurdering af ofrets personlige forhold og risici for ofret, som er omhandlet i direktiv 2011/36/EU (artikel 12, stk. 3 og 4), er yderligere med til at styrke beskyttelsen af ofret.

5.3 *Oversættelse, tolkning og gratis retshjælp*

Ifølge artikel 7, stk. 3, skal medlemsstaterne stille oversættere og tolke til rådighed for tredjelandsstatsborgere, men kun når det er nødvendigt. I CZ er det uklart, om tolkningen er gratis, og om den også er det inden straffesagen. I BG lader det til, at der kun garanteres tolkning og oversættelse under straffesagen.

Generelt tilbyder de fleste medlemsstater oversættelse eller tolkning, men i praksis er der meget stor forskel, og det kan være problematisk for ofrene at få adgang hertil, især uden for straffesager.

Tilbud om gratis retshjælp, som artikel 7, stk. 4, giver mulighed for, er blevet indført i de fleste medlemsstater⁴⁶. Artikel 12 i direktiv 2011/36/EU udbygger dette ved at gøre juridisk rådgivning gratis og i givet fald juridisk bistand, hvis ofret ikke har tilstrækkelige økonomiske midler.

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 F.eks. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. I IT er det ikke fastsat i lovgivningen, men støtten kan gives i praksis. I PL kan ofre søge om socialhjælp, når de er blevet formelt identificeret og har fået tilladelse til at blive i en betænkningstid.

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 foretager allerede eller planlægger at foretage vurderinger af risici. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL og SK foretager allerede eller planlægger at foretage vurderinger af behov.

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE og SI har eksplicit gennemført denne artikel, så den dække perioden både før og efter udstedelsen af opholdstilladelsen. I andre tilfælde er der specifikke lovbestemmelser om adgang til juridisk rådgivning efter opholdstilladelsen, men ikke før (HU). Den kan dog gives i praksis (EE). I CY og LV gives der gratis retshjælp, når personen formelt er anerkendt som offer.

6. OPHOLDSTILLADELSE: UDSTEDELSE, IKKEFORLÆNGELSE OG INDDRAGELSE

Inden en medlemsstat udsteder en opholdstilladelse, skal den overveje, om det er hensigtsmæssigt at forlænge tredjelandsstatsborgerens ophold på det nationale område af hensyn til efterforskningen eller de retlige procedurer, og ligeledes om den pågældende er villig til at samarbejde med de kompetente myndigheder og har afbrudt enhver forbindelse til de formodede gerningsmænd. Disse betingelser berører ikke hensynet til den offentlige orden og beskyttelsen af den nationale sikkerhed⁴⁷.

I nogle få medlemsstater⁴⁸ skal der være indledt retssager over for den formodede gerningsmand, før ofret kan få tildelt en opholdstilladelse. Samarbejde med myndighederne fortolkes også forskelligt, lige fra at skulle give oplysninger for at kunne indgive officielle klager og til at skulle vidne i retten. Artikel 12 i direktiv 2011/36/EU har imidlertid udbygget beskyttelsen af ofre ved at fastsætte eksplicitte foranstaltninger for dem, der er involveret i strafferetlig efterforskning og straffesager, ud over de garantier, der er anført i direktiv 2012/29/EU om rettigheder for ofre for kriminalitet.

I nogle af medlemsstaterne er opholdstilladelser ikke betinget af samarbejde⁴⁹, eller også kan der gøres undtagelser fra dette krav ud fra ofrets personlige forhold⁵⁰. På den anden side er der andre⁵¹, der har indført betingelser ud over dem, der er anført i direktivet, for at udstede en opholdstilladelse, f.eks. bevis for at have en bolig eller for at have betalt et gebyr. De ekstra krav, der giver myndighederne vidtrækkende skønsmagter, især hvis det ikke er tilladt med undtagelser, kan gøre det umuligt at opnå en opholdstilladelse og derfor give anledning til tvivl om, hvorvidt direktivet bliver implementeret korrekt.

I direktivet er der fastsat en minimumsvarighed på seks måneder for opholdstilladelsen. Dette krav bliver ikke opfyldt i lovgivningen i BG, EE, HR, HU, NL⁵². Tre medlemsstater⁵³ giver

⁴⁷ AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI giver eksplicit mulighed for at nægte opholdstilladelse af sådanne årsager. I andre medlemsstater er dette et almindeligt princip, der anvendes ved udstedelse af opholdstilladelser.

⁴⁸ AT, CY, EE, FR, SK. Det er uklart, om det også er tilfældet i HU.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT, PT. I FI udstedes sådanne opholdstilladelser løbende og giver fuld ret til familiesammenføring. I HR skal ofret gå med til at deltage i et bistands- og beskyttelsesprogram.

⁵⁰ AT, BE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LU, HU, NL, PT og SE. BE og EL giver ubetinget opholdstilladelse til mindreårige. I HU gives disse tilladelser i forbindelse med asylproceduren til statsløse personer og i SE til udlændinge (herunder ofre for menneskehandel), der kan blive traumatiseret eller socialt afvist, hvis de vender tilbage til deres oprindelsesland. FR giver kun i visse tilfælde midlertidig opholdstilladelse til ofre af årsager, der vedrører privatliv eller familieliv, og dette er op til præfekturmyndighedens skønsmagt. I andre lande som DE giver de almindelige regler om opholdsbetingelser mulighed for, at der kan udstedes opholdstilladelser af humanitære grunde, hvilket kan omfatte ofre for menneskehandel, under særlige vilkår. Det må heller ikke glemmes, at der i Europarådets konvention nr. 197 står: "Hver part skal til ofre udstede en opholdstilladelse, der kan forlænges, i hver af eller begge følgende situationer: a. Den kompetente myndighed anser det for nødvendigt, at de på grund af deres personlige forhold forbliver i landet. b. Den kompetente myndighed anser det for nødvendigt, at de forbliver i landet for at kunne samarbejde med de kompetente myndigheder i forbindelse med efterforskning eller retsforfølgning (artikel 14, stk. 1). Se fodnote 28.

⁵¹ F.eks. BG, CZ. Nogle lande kræver et identitetsbevis for at udstede opholdstilladelsen, men giver mulighed for undtagelser (f.eks. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

⁵² I HU er opholdstilladelser gyldige i op til seks måneder, og i NL op til et år.

direkte med hjemmel i lovgivningen en enårig opholdstilladelse, hvorimod andre⁵⁴ fastsætter varigheden fra sag til sag, ud fra hvor længe retssagen varer, eller ud fra individuelle forhold.

I medfør af artikel 8 kan medlemsstaterne forlænge en opholdstilladelse, hvis betingelserne i artikel 8, stk. 2, fortsat er til stede. Men denne mulighed for forlængelse er ikke klart fastsat i lovgivningen i PL, og den ser ud til at være fakultativ i LT. I nogle af medlemsstaterne kan opholdstilladelsen føre til permanent ophold under visse betingelser⁵⁵.

Endelig fremgår det af artikel 14, at opholdstilladelser kan inddrages på ethvert tidspunkt, hvis betingelserne for udstedelsen ikke længere er opfyldt. I et mindretal af medlemsstaterne⁵⁶ er der vedtaget mere omfattende grunde til inddragelse, for eksempel hensyn til folkesundhed, hvilket ofte gælder for alle opholdstilladelser. I nogle tilfælde kan de gå videre end direktivets anvendelsesområde.

7. BEHANDLING EFTER OPHOLDSTILLADELSENS UDSTEDELSE

I artikel 9 er det fastsat, at efter at opholdstilladelsen er udstedt, skal ofre, der ikke råder over tilstrækkelige midler, som et minimum modtage den behandling, som er omhandlet i artikel 7.

Endvidere bør ofre, så længe opholdstilladelsen gælder, have adgang til arbejdsmarkedet, erhvervsuddannelse og almen uddannelse efter bestemmelser, som er fastsat i national lovgivning. (artikel 11).

Der ser ud til at være adgang til arbejdsmarkedet, erhvervsuddannelse og almen uddannelse i langt hovedparten af medlemsstaterne, selv om adgangen til arbejdsmarkedet i nogle tilfælde kan være problematisk⁵⁷.

Ifølge artikel 12 skal ofre have adgang til programmer, der er rettet mod at kunne genoptage et normalt socialt liv, herunder bl.a. at kunne forbedre faglige kvalifikationer. I de medlemsstater, der har målrettede programmer for ofre⁵⁸, er de involverede interessenter normalt positive over for dem. I HR er udstedelse og forlængelse af en opholdstilladelse betinget af, at ofrene deltager i bistands- og beskyttelsesprogrammer for ofre for menneskehandel.

⁵³ AT, EL, PT. I praksis er varigheden normalt et år, også i NL og i FR, hvor den ved lov fastsatte varighed på seks måneder er blevet forlænget ved lov.

⁵⁴ F.eks. CY, DE, NL.

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Ofre kan ansøge om en opholdstilladelse af ubegrænset varighed efter et (PL), tre (AT) eller fire (FI) års ophold. I BE kan ofre ansøge om permanent ophold, hvis rettergangen førte til domfældelse, eller efter afgørelse truffet af den kompetente retsmyndighed. Det samme gælder i NL, ud over muligheden for at ansøge om permanent ophold, hvis retssagen varer mere end tre år, hvis en tilbagevenden til oprindelseslandet udgør en risiko for ofret eller vedrører familien osv. I CZ kan der ansøges om permanent ophold efter afslutningen af rettergangen.

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

⁵⁷ I MT ser det f.eks. ud til, at adgangen til arbejdsmarkedet er formelt betinget af, at der opnås en godkendelse fra den kompetente myndighed. I SK bliver den givet på andre vilkår end til landets egne statsborgere, og i LU er den kun tilladt for lønnede aktiviteter.

⁵⁸ F.eks. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL og SK.

8. BØRN

Medlemsstater, der anvender direktivet på børn skal tage hensyn til, hvad der tjener deres tarv bedst, de skal sørge for, at procedurerne er hensigtsmæssige, og at børnene får adgang til uddannelse på samme betingelser som landets egne statsborgere, eventuelt begrænset til det offentlige uddannelsessystem (artikel 10). Alle medlemsstater tilbyder uddannelse.

Nogle af medlemsstaterne har vedtaget specifikke bestemmelser vedrørende princippet om barnets tarv⁵⁹, mens andre har ment, at dette allerede var gældende i national lovgivning, blandt andet ved ratificeringen af FN's konvention om børns rettigheder, hvorfor det ikke var nødvendigt med yderligere lovgivning. Men for sidstnævntes vedkommende er det ikke altid tilstrækkeligt klart, i hvilket omfang konventionen og de specifikke bestemmelser i direktivet bliver anvendt⁶⁰. Under alle omstændigheder er alle medlemsstater forpligtet til at overholde princippet om barnets tarv, når EU-lovgivningen implementeres⁶¹.

Artikel 10, litra c), fokuserer på uledsagede børn og forpligter medlemsstaterne til at sikre retlig repræsentation i overensstemmelse med national lovgivning og til at fastslå deres identitet, nationalitet og det forhold, at de er uledsagede, og ligeledes til at finde deres familie hurtigst muligt. Det er ikke alle medlemsstater, der eksplicit har indført disse krav i deres nationale lovgivning⁶². I september 2012 vedtog Kommissionen en midtvejsrapport om gennemførelsen af handlingsplanen om uledsagede mindreårige (2010-2014)⁶³, hvori det pointeres, at barnets tarv er vigtigere end dets migrationsstatus, og dette blev hilst velkommen af Europa-Parlamentet i en beslutning fra september 2013⁶⁴.

Nogle af de spørgsmål, der er rejst med hensyn til den praktiske anvendelse af artikel 10, er ordentlig identifikation, fastlæggelse af passende procedurer, hvor der tages hensyn til barnets tarv, navnlig for uledsagede børn, og for børn, der løber bort eller forsvinder fra steder, hvor de er blevet placeret. På den anden side er der indført god praksis med hensyn til specifikke procedurer for børn i forbindelse med straffesager (f.eks. FI, IT).

Nogle af medlemsstaterne har mere gunstige betingelser for børn, for eksempel længere betænkningstid⁶⁵, ubetingede opholdstilladelser⁶⁶ eller særlige indkvarteringssteder⁶⁷.

Endelig er artikel 13-16 i direktiv 2011/36/EU særligt rettet mod børneofre med hensyn til bistand, støtte og beskyttelse. Gennemførelsen heraf vil få en positiv indvirkning på

⁵⁹ BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.

⁶⁰ Se også FN's Komité vedrørende Barnets Rettigheder, General Comment nr. 5 (2003).

⁶¹ Artikel 24 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁶² I lovgivningen i BG, FR, LU og MT nævnes det ikke eksplicit, at det skal sikres, at deres identitet, nationalitet og det forhold, at de er uledsagede, fastslås, og/eller at deres familie skal findes hurtigst muligt. I FI og PL henvises der i lovgivningen i nogle tilfælde kun til uledsagede mindreårige, der søger om international beskyttelse. Retlig repræsentation er ikke klart angivet i BG.

⁶³ KOM(2010) 213.

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

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

⁶⁶ F.eks. BE, EL. I PL kan en mindreårig på under 15 blive fritaget fra kravet om samarbejde. I FR er mindreårige ikke omfattet af procedurer angående tilbagevenden (der er specifikke procedurer for mindreårige, der er over 16 og som er på arbejdsmarkedet). Se også fodnote 50 angående medlemsstater, der giver ubetingede opholdstilladelser generelt.

⁶⁷ F.eks. BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

situationen for børn, som er tredjelandstatsborgere, og på den måde, som direktivet 2004/81/EF anvendes på over for dem.

9. KONKLUSIONER

Til trods for at der er gjort visse fremskridt i de senere år, må der gøres flere og bedre data tilgængelige angående anvendelsen af dette direktiv. Der er dog allerede tal, som viser, at muligheden for at udstede opholdstilladelse til tredjelandstatsborgere til gengæld for samarbejde med myndighederne ikke bliver tilstrækkeligt udnyttet. En midlertidig opholdstilladelse, som kun er gyldig, så længe efterforskningen eller straffesagen varer, er nok ikke et tilstrækkeligt stærkt incitament for sårbare personer, der har brug for at komme sig over en traumatisk oplevelse, inden de kan overveje, om de vil gå med til et formelt samarbejde med retshåndhævende myndigheder og retsmyndigheder. Nogle af medlemsstaterne giver allerede ubetingede opholdstilladelser til alle ofre eller til nogle af dem på grund af deres personlige forhold eller sårbarhed. Men i de fleste tilfælde er der undtagelser fra en ordning med opholdstilladelser, der gives til gengæld for samarbejde, således at ofrene ikke ved, om de vil få tilladelsen eller ej. Desuden er det uklart, hvor ofte de rent faktisk bliver givet, og på hvilket grundlag vurderingen af sårbarhed og personlige forhold bliver foretaget. Med mindre strenge kriterier angående samarbejdsbetingelser og andre mere gunstige betingelser, for eksempel at en opholdstilladelses gyldighed holdes adskilt fra varigheden af straffesagen, eller at der er en længere minimumsperiode, vil også kunne hjælpe ofrene til at komme sig og dermed lettere få dem til at samarbejde.

Mange af bestemmelserne i direktiv 2004/81/EF er nært knyttet til og vil blive styrket med anvendelsen af direktiv 2011/36/EU og med implementeringen af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel. Som følge af disse instrumenter er national lovgivning ved at blive ændret eller vil snart blive det. Derfor vil Kommissionen først være i stand til fuldt ud at vurdere, om det er nødvendigt og kan give en merværdi at udstede retningslinjer for anvendelsen, eller om direktiv 2004/81/EF skal ændres, når der er foretaget en analyse af gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU, hvilket forventes at finde sted i 2015. Kommissionen vil se på, om der er måder, hvorpå EU-lovgivningen om menneskehandel kan konsolideres, blandt andet med hensyn til opholdstilladelser til ofre, som er tredjelandstatsborgere.

I mellemtiden vil Kommissionen gå i gang med bilaterale udvekslinger med medlemsstaterne for at opnå en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktiv 2004/81/EF. Dette vil også kunne være med til at få implementeret de tiltag, der er identificeret af Taskforce vedrørende Middelhavet, som blev oprettet i oktober 2013 med henblik på at forhindre tab af menneskeliv for migranter på havet ved blandt andet at optrappe kampen mod handel med og smugling af migranter.

Bortset fra lovgivning er der også praktiske foranstaltninger - for eksempel styrkelse af identifikationsproceduren, gennemførelse af individuelle risikovurderinger for alle ofre inden og under deres samarbejde eller forbedring af procedurer, så betænkningstider og opholdstilladelser kan gives i god tid - som kan have en betydelig indvirkning og give en effektiv anvendelse af direktivet. Kommissionen kan gøre det lettere med udveksling af oplysninger og god praksis inden for rammerne af eksisterende strukturer og inddrage medlemsstater, civilsamfund, EU-agenturer og internationale organisationer til mere effektivt at håndtere menneskehandel.