



Brussel, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**over de toepassing van Richtlijn 2004/81 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor
samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde
landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale
immigratie**

{SWD(2014) 318 final}

1. INLEIDING

De aanpak van mensenhandel draait zowel om het voorkomen en bestrijden van dit strafbare feit als het beschermen en bijstaan van de slachtoffers. Teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen en de strijd tegen illegale immigratie op te voeren, heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verlening van een tijdelijke verblijfsvergunning aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie en die met de autoriteiten samenwerken bij het onderzoek en de vervolging van de vermoedelijke mensenhandelaars¹.

In de tien jaar die sinds de vaststelling van deze richtlijn zijn verstreken, is in het kader van het EU-beleid inzake mensenhandel een aantal belangrijke maatregelen genomen. De onderhavige mededeling bevat een inventarisatie van de geboekte vooruitgang en een bijgewerkt overzicht van de belangrijkste juridische en praktische vraagstukken in verband met de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG².

Op 5 april 2011 werd Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan vastgesteld³. Terwijl Richtlijn 2004/81/EG specifieke regels bevat inzake verblijfstitels en de behandeling van met de autoriteiten samenwerkende onderdanen van derde landen, voorziet Richtlijn 2011/36/EU in een horizontaal kader dat zowel voor EU-burgers als niet-EU-burgers geldt. Met Richtlijn 2011/36/EU is een aantal van de bepalingen van Richtlijn 2004/81/EG versterkt; zo is het kader voor bescherming van en bijstand aan kinderen verbeterd. Beide teksten moeten dan ook samen worden gelezen⁴. Bovendien heeft de Commissie in 2012 de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016⁵ gepresenteerd. Het tussentijdse verslag van deze strategie wordt samen met de onderhavige mededeling uitgebracht.

In het eerste verlag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/81/EG⁶, uit 2010, noemde de Commissie eveneens een aantal lopende initiatieven voor het versterken van de rechten van slachtoffers van mensenhandel, die inmiddels zijn afgerond. Het gaat onder meer om de vaststelling van een richtlijn inzake de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten in 2012⁷ en de voltooiing van het gemeenschappelijk

¹ PB L 261 van 6 augustus 2004.

² Evenals als het voorgaande verslag berust deze mededeling op een studie die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd. Alle lidstaten die aan de richtlijn gebonden zijn, hebben de feitelijke informatie die in dit verslag is opgenomen, kunnen controleren. IE, DK en VK nemen niet deel aan de richtlijn. In dit verslag worden onder "lidstaten" dan ook de lidstaten verstaan die aan de richtlijn gebonden zijn.

³ PB L 101 van 15.4.2011.

⁴ Dit verslag bevat geen analyse van de nationale wettelijke bepalingen tot omzetting van Richtlijn 2011/36/EU, maar behandelt de belangrijkste gevallen waarin Richtlijn 2011/36/EU van invloed is op de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG. De Commissie zal in 2015 verslag uitbrengen over de omzetting van Richtlijn 2011/36/EU.

⁵ COM(2012) 286.

⁶ COM(2010) 493.

⁷ PB L 315 van 14.11.2012.

Europees asielstelsel in juni 2013, dat voorziet in gemeenschappelijke normen en nauwere samenwerking om asielzoekers een eerlijke behandeling te garanderen⁸.

Een van de problemen waarop de Commissie wees in het verslag van 2010, was de beperkte beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens. Sindsdien zijn twee nieuwe Eurostat-werkdocumenten over mensenhandel gepubliceerd⁹. Bovendien publiceerde het Europees Migratienetwerk sinds 2010 acht ad-hocverzoeken om gegevens over mensensmokkel en een speciale studie over de identificatie van slachtoffers van mensenhandel in procedures voor internationale bescherming en gedwongen terugkeer¹⁰.

De meest recente cijfers wijzen uit dat er in de EU in 2013 856 eerste verblijfstitels werden verstrekt, tegenover 1 124 in 2012 en 1 194 in 2011¹¹. Volgens het meeste recente Eurostat-werkdocument over mensenhandel werd er in de 23 lidstaten die gegevens konden verstrekken, in 2012 van 2 171 niet-EU-burgers vastgesteld of aangenomen dat zij het slachtoffer van mensenhandel waren; in 2011 betrof het 2 002 personen. Over het aantal slachtoffers aan wie bedenkijd was verleend, verstrekten 19 lidstaten gegevens: in 2012 ging het om 1 110 slachtoffers en in 2011 om 1 011.

2. DEFINITIES EN TOEPASSINGSGBIED

Voor de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG geldt sinds de inwerkingtreding van Richtlijn 2011/36/EU de definitie van "mensenhandel" die is opgenomen in artikel 2 van laatstgenoemde richtlijn.

Alle lidstaten dienen Richtlijn 2004/81/EG toe te passen op alle betrokken onderdanen van derde landen, ook indien deze hun grondgebied op onregelmatige wijze zijn binnengekomen.

Volgens artikel 3, lid 2, kunnen lidstaten ervoor kiezen om de richtlijn ook toe te passen op onderdanen van derde landen die zijn gesmokkeld, dat wil zeggen: aan wie hulp is verleend bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, als bedoeld in Richtlijn 2002/90/EG. Tien lidstaten hebben deze mogelijkheid benut¹².

Op grond van artikel 3, lid 3, kunnen de lidstaten besluiten de richtlijn ook op kinderen toe te passen. Uitgezonderd SK hebben alle lidstaten hiervoor gekozen; in LT is de richtlijn onder bijzondere voorwaarden van toepassing op kinderen.

⁸ Zie: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-532_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm)

⁹ Het eerste werkdocument van Eurostat werd gepubliceerd in 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA_13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Het tweede wordt tegelijk met de onderhavige mededeling gepubliceerd.

¹⁰ Zowel de ad-hocverzoeken om gegevens als voornoemde studie uit 2013 zijn beschikbaar op:

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

¹¹ Bron: Eurostat-gegevensbank ((migr_resoth), laatst bijgewerkt op 26 september 2014. Voor AT zijn nog geen cijfers beschikbaar.

¹² AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. In BE vallen hieronder alleen slachtoffers van "ernstige vormen van mensensmokkel", als gedefinieerd in de nationale wetgeving, terwijl de smokkel in EL moet zijn uitgevoerd door een criminele organisatie.

3. IDENTIFICATIE VAN SLACHTOFFERS EN VERSTREKKING VAN INFORMATIE

Voor een doeltreffende toepassing van de richtlijn is het van groot belang dat slachtoffers vroegtijdig als zodanig worden geïdentificeerd. Zo kunnen zij onmiddellijk op hun rechten worden gewezen, een herstelproces beginnen en zich beraden alvorens te besluiten om al dan niet met de autoriteiten samen te werken.

"Wanneer de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van oordeel zijn dat deze richtlijn van toepassing zou kunnen zijn op een bepaalde onderdaan van een derde land", moet het betrokken slachtoffer volgens artikel 5 in kennis worden gesteld van mogelijkheden die deze richtlijn biedt. Deze informatieplicht is thans ook vastgesteld in artikel 11, lid 6, van Richtlijn 2011/36/EU, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar Richtlijn 2004/81/EG.

Op welk moment precies de autoriteiten verplicht worden om informatie te verstrekken is ook verduidelijkt door artikel 11, lid 2, van Richtlijn 2011/36/EU, op grond waarvan de lidstaten slachtoffers bijstand en ondersteuning dienen te verlenen zodra de "bevoegde autoriteiten (...) een op redelijke gronden gebaseerde aanwijzing" hebben dat iemand slachtoffer zou kunnen zijn.

Tien lidstaten hebben in hun wetgeving vastgelegd op welk moment de informatie moet worden verstrekt¹³. In de wetgeving van een aantal lidstaten¹⁴ is het onduidelijk of er ook informatie wordt verstrekt bij het vermoeden dat iemand slachtoffer is, of alleen als iemand officieel als zodanig is geïdentificeerd dan wel bij het begin van de strafprocedure. In een aantal lidstaten¹⁵ worden in de wetgeving bijkomende voorwaarden gesteld. Het slachtoffer dient bijvoorbeeld nuttige informatie over het vermoedelijke strafbare feit te verstrekken, of de informatieplicht geldt alleen met betrekking tot onderdanen van derde landen die met de autoriteiten samenwerken. Men zou zich kunnen afvragen of de richtlijn zo correct wordt uitgevoerd.

In RO is niet wettelijk bepaald welke autoriteit informatie dient te verstrekken en evenmin om welke informatie het gaat of in welk formaat die dient te worden verstrekt. In AT lijkt informatie in de praktijk wel te worden verstrekt, maar is artikel 5 niet uitdrukkelijk omgezet in nationale wetgeving (de verplichting volgt uitsluitend uit algemene bestuursrechtelijke voorschriften). In HR en PL is niet duidelijk in de wet vastgelegd dat de informatie betrekking moet hebben op alle mogelijkheden waarin de richtlijn voorziet.

Uit het betrekkelijk kleine aantal verblijfstitels blijkt dat slachtoffers van mensenhandel beter moeten worden geïdentificeerd, overeenkomstig de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel. Tot dusver hebben ten minste 15 lidstaten nationale of regionale verwijzingsmechanismen voor slachtoffers opgezet¹⁶. Voorts verplicht artikel 11 van Richtlijn 2011/36/EU de lidstaten tot het nemen van "de nodige maatregelen om te voorzien in gepaste

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

¹⁴ O.m. AT, EL, RO, SI.

¹⁵ CZ, LV, MT.

¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.

mechanismen die het mogelijk maken om (...) slachtoffers vroegtijdig te identificeren, bij te staan en te steunen"¹⁷.

Een minderheid van de lidstaten heeft wettelijk vastgelegd in welke vorm de informatie dient te worden verstrekt¹⁸. In de praktijk verstrekken de meeste landen de informatie zowel mondeling als schriftelijk¹⁹. Een aantal lidstaten heeft wettelijk bepaald dat de informatie dient te worden verstrekt in een taal die de betrokkene begrijpt²⁰. Zo wordt er veel gebruikgemaakt van gedrukte brochures²¹, websites²² en speciale telefoonnummers²³.

Ten slotte is in een aantal lidstaten de autoriteit die verantwoordelijk is voor de officiële identificatie óók verantwoordelijk voor de informatieverstrekking²⁴, hoewel hier ook andere autoriteiten bij betrokken kunnen zijn. In veel gevallen wordt de informatie ook door maatschappelijke organisaties verstrekt²⁵.

4. BEDENKTIJD

Om te kunnen herstellen en met kennis van zaken een besluit te kunnen nemen, moeten slachtoffers bedenktijd krijgen. Tijdens deze periode (en in afwachting van een besluit van de bevoegde autoriteit) hebben zij recht op bijstandsmaatregelen en zijn zij gevrijwaard van de tenuitvoerlegging van verwijderingsbesluiten.

Alle lidstaten hebben artikel 6 in nationale wetgeving omgezet, met uitzondering van AT en IT. In de praktijk lijkt de betrokken periode in deze lidstaten echter wel degelijk te worden verleend, dan wel te worden vervangen door de mogelijkheid om onmiddellijk een verblijfstitel te ontvangen, ongeacht eventuele samenwerking met de autoriteiten²⁶. In de meeste lidstaten is het uitdrukkelijk verboden om verwijderingsbesluiten ten uitvoer te leggen²⁷.

Het volgt uit de aard en doelstellingen van deze periode dat het verlenen van bedenktijd niet afhankelijk mag zijn van het voornemen van het slachtoffer om samen te werken. Deze bepaling wordt nog versterkt door overweging 18 van Richtlijn 2011/36/EU, waaruit volgt dat aan het verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers die niet legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven, ten minste tijdens de bedenktijd *geen voorwaarden* mogen worden verbonden. Pas na de voltooiing van de identificatieprocedure of

¹⁷ In september 2013 stelde de Commissie richtsnoeren voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel vast met praktische ondersteuning voor consulaire diensten en grenswachten. Zie: http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims.

¹⁸ BE, CY, CZ, ES, LV, PL.

¹⁹ AT, MT, PT, SK en SI verstrekken de informatie mondeling.

²⁰ BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.

²¹ Bv. BE, CZ, SK, ES, SE.

²² Bv. FI.

²³ Bv. PL, HU, EL, PT, MT.

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

²⁵ In ten minste 16 lidstaten (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) zijn er overeenkomsten over het verstrekken van informatie gesloten met ngo's en andere organisaties. In de meeste lidstaten zijn ngo's op verschillende manieren betrokken bij het identificatieproces.

²⁶ In AT heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een bedenktijd van 30 dagen ingevoerd, maar alleen per intern decreet.

²⁷ Dit is in BG niet het geval. In bepaalde lidstaten kan het wellicht problematisch zijn om slachtoffers in afwachting van het besluit van de autoriteit inzake een verblijfstitel te vrijwaren van verwijdering.

het verstrijken van de bedenktijd hoeven de lidstaten niet langer ondersteuning te verlenen als "het slachtoffer niet geacht wordt in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning of niet anderszins rechtmatig in het land verblijft, of indien het slachtoffer het grondgebied van de lidstaat heeft verlaten".

De richtlijn bepaalt niet wanneer de bedenktijd moet beginnen (bij ontdekking of officiële identificatie van slachtoffers) en evenmin hoe lang de bedenktijd moet zijn²⁸, maar wel dat de lidstaten een en ander in hun wetgeving moeten vastleggen. In de praktijk verleent ongeveer de helft van de lidstaten de bedenktijd officieel pas bij de officiële identificatie²⁹. Dertien lidstaten houden een periode van ten minste 30 dagen aan³⁰, die in bepaalde gevallen – voor kwetsbare categorieën of in het licht van de persoonlijke omstandigheden van een slachtoffer – kan worden verlengd. Andere lidstaten verlenen direct langere bedenktijden, van 45³¹, 60³² of 90³³ dagen. De maximale duur loopt behoorlijk uiteen: zij varieert van een maand (zonder de mogelijkheid van verlenging³⁴) tot verscheidene maanden³⁵ en het komt zelfs voor dat zij per geval kan worden verlengd³⁶. Ook het soort verblijfstitel varieert³⁷.

Ten slotte kunnen lidstaten besluiten om de bedenktijd te beëindigen als de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de daders, alsook om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid (artikel 6, lid 4). De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet³⁸. In bepaalde gevallen³⁹ gaan de gronden voor beëindiging verder dan de in de richtlijn vastgestelde criteria en zijn zij veel te ruim geformuleerd.

5. BEHANDELING VOOR DE AFGIFTE VAN DE VERBLIJFSTITEL

Artikel 7 betreft de behandeling van slachtoffers gedurende de bedenktijd en in afwachting van het besluit van de bevoegde autoriteit. De inhoud ervan wordt verder ingevuld door het artikel in samenhang met Richtlijn 2011/36/EU te lezen.

Ten eerste benadrukt Richtlijn 2011/36/EU dat tijdens de bedenktijd aan het verlenen van bijstand en ondersteuning aan slachtoffers geen voorwaarden mogen worden verbonden, ongeacht hun verblijfsstatus. Na voltooiing van de identificatieprocedure of na het verstrijken

²⁸ Volgens artikel 13, lid 1, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (CETS 197), dat op 1 februari 2008 in werking is getreden, dient een bedenktijd overigens ten minste 30 dagen te duren. Op drie na (CZ, HR en EE) hebben alle lidstaten het Verdrag tot dusver geratificeerd. EE heeft het wel ondertekend, maar niet geratificeerd.

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 en DE (drie maanden).

³⁴ Bv. CZ, FR, HU, LV.

³⁵ Bv. een standaardduur van drie maanden plus een verlenging van twee maanden in EL, met name voor kinderen.

³⁶ Bv. AT, CY, SE.

³⁷ In bepaalde lidstaten kunnen kinderen wat de duur of eventuele verlenging van de bedenktijd betreft op gunstiger voorwaarden rekenen. Hetzelfde geldt voor de status die zij gedurende de bedenktijd genieten. Zie hieronder, hoofdstuk 8.

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

³⁹ Bv. FI, NL, SI.

van de bedenktijd is Richtlijn 2011/36/EU echter van toepassing, "onverminderd Richtlijn 2004/81/EG of soortgelijke nationale voorschriften" (artikel 11, lid 3). Indien het slachtoffer niet geacht wordt in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning of niet anderszins rechtmatig in het land verblijft, of indien het slachtoffer het grondgebied van de lidstaat heeft verlaten, is de betrokken lidstaat op grond van Richtlijn 2011/36/EU dan ook niet verplicht bijstand en ondersteuning te blijven verlenen (overweging 18).

Ten tweede versterken de artikelen 11 tot en met 16 van Richtlijn 2011/36/EU hetgeen bepaald is in Richtlijn 2004/81/EG wat betreft de inhoud van de bijstand, ondersteuning en bescherming.

5.1. Levensstandaard die slachtoffers in staat stelt in hun onderhoud te voorzien

Vóór de afgifte van een verblijfstitel moeten de lidstaten slachtoffers die over onvoldoende middelen beschikken, verzekeren van een levensstandaard die hun in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, toegang bieden tot spoedeisende medische behandelingen en voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen, zo nodig in de vorm van psychologische bijstand.

Opvang lijkt in de praktijk in de meeste lidstaten te worden verleend, meestal in specifieke faciliteiten⁴⁰. In HU is het echter onduidelijk of het feit dat voordat slachtoffers bijstand en opvang kan worden verleend, zij een certificaat moeten overleggen dat hen door de nationale autoriteiten bij aanvraag wordt verstrekt, reeds een mate van samenwerking veronderstelt. In BG en RO is het verblijf in opvangcentra vastgesteld op 10 dagen, wat korter is dan de bedenktijd; deze duur is verlengbaar op verzoek van de slachtoffers of de justitiële autoriteiten.

Medische behandeling, die vaak verder gaat dan de spoedeisende zorg⁴¹ die verplicht is krachtens artikel 7, lid 1, lijkt door alle lidstaten te worden verleend. In de praktijk lijken de meeste lidstaten te voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen, met inbegrip van psychologische ondersteuning en begeleiding, hoewel verscheidene lidstaten⁴² deze vereiste niet uitdrukkelijk in nationale wetgeving hebben omgezet.

De meeste lidstaten bieden alle of de meeste kwetsbare slachtoffers ook een vorm van financiële ondersteuning⁴³.

5.2. Behoeften op het gebied van veiligheid en bescherming

Een gedegen risico- en behoefteanalyse is van cruciaal belang voor het waarborgen van de veiligheid van slachtoffers en doeltreffende samenwerking met de autoriteiten (artikel 7, lid 2). De meeste lidstaten hebben uitdrukkelijke wetgeving, protocollen of richtsnoeren

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

⁴¹ AT, BE, CY, CZ, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SK.

⁴² BE, BG, CZ, EL, FR, NL, HU, LT, LU, LV, PL, SI.

⁴³ Bv. AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. In IT is financiële ondersteuning niet wettelijk geregeld, maar kan zij in de praktijk wel worden verleend. In PL kunnen slachtoffers een sociale uitkering aanvragen nadat zij officieel zijn geïdentificeerd en toestemming hebben gekregen om gedurende een bedenktijd op het grondgebied te blijven.

inzake de behoeften op het gebied van veiligheid en bescherming⁴⁴ vastgesteld en/of verrichten risico- en/of behoefteanalyses⁴⁵.

De verplichting op grond van Richtlijn 2011/36/EU (artikel 12, leden 3 en 4) om de persoonlijke omstandigheden en risico's van het slachtoffer op individuele basis te beoordelen, biedt het slachtoffer nog meer bescherming.

5.3. *Vertaling, vertolking en kosteloze rechtshulp*

Krachtens artikel 7, lid 3, zijn de lidstaten verplicht om, indien nodig, te voorzien in vertaling en vertolking voor de betrokken onderdanen van derde landen. In CZ is onduidelijk of de vertolking kosteloos wordt aangeboden en of dit ook het geval is vóór het strafproces. In BG lijkt de wetgeving alleen te voorzien in vertaling en vertolking tijdens het strafproces.

Over het algemeen voorzien de meeste lidstaten in vertaling of vertolking; de praktische tenuitvoerlegging varieert echter sterk en het kan, met name buiten het strafproces, lastig zijn voor slachtoffers om dit recht uit te oefenen.

De facultatieve verstrekking van kosteloze rechtshulp uit hoofde van artikel 7, lid 4, is in de meeste lidstaten omgezet⁴⁶. Artikel 12 van Richtlijn 2011/36/EU versterkt deze vereiste door te voorzien in kosteloze rechtshulp en, zo nodig, juridische vertegenwoordiging, als het slachtoffer niet over toereikende financiële middelen beschikt.

6. VERBLIJFSTITEL: AFGIFTE, NIET-VERLENGING EN INTREKKING

Bij de afgifte van een verblijfstitel moet een lidstaat in aanmerking nemen in hoeverre onderzoeken of strafprocedures gediend zijn met een verlengd verblijf van de onderdaan van een derde land op het nationale grondgebied én of de betrokkene bereid is om samen te werken met de bevoegde autoriteiten en alle banden met de vermoedelijke daders heeft verbroken. Deze voorwaarden zijn van toepassing onverminderd de redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid⁴⁷.

In enkele lidstaten⁴⁸ kan het slachtoffer pas een verblijfstitel krijgen wanneer de rechtszaak tegen de vermoedelijke dader is gestart. "Samenwerking met de autoriteiten" wordt ook op verschillende manieren uitgelegd: het varieert van het verschaffen van informatie tot het indienen van een formele klacht of het getuigen voor de rechter. Dankzij artikel 12 van Richtlijn 2011/36/EU is de bescherming van slachtoffers echter verder verbeterd. De bepaling

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 verrichten al risicoanalyses of zijn voornemens dit te doen. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL en SK verrichten al behoefteanalyses of zijn voornemens dit te doen.

⁴⁶ BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE en SI hebben dit artikel uitdrukkelijk omgezet voor de periode voor en na de afgifte van de verblijfstitel. In andere gevallen zijn er specifieke juridische bepalingen inzake de beschikbaarheid van juridisch advies ná de afgifte van de verblijfstitel, maar niet daarvoor (HU), hoewel het in de praktijk wel kan worden verstrekt (EE). In CY en LV wordt kosteloze rechtshulp verleend wanneer de persoon officieel als slachtoffer is erkend.

⁴⁷ In AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI zijn deze factoren uitdrukkelijk als mogelijke weigeringsgronden vastgesteld. In andere landen is dit een algemeen beginsel, dat altijd van toepassing is op de afgifte van verblijfstitels.

⁴⁸ AT, CY, EE, FR, SK. Het is onduidelijk of dit ook het geval is in HU.

bevat uitdrukkelijke maatregelen voor wie betrokken is bij strafonderzoeken en -procedures, bovenop de waarborgen van Richtlijn 2012/29/EU inzake de rechten van slachtoffers van strafbare feiten.

Sommige lidstaten stellen samenwerking niet als voorwaarde voor een verblijfstitel⁴⁹ of staan uitzonderingen op deze regel toe op grond van de persoonlijke situatie van het slachtoffer⁵⁰. Daarentegen hebben andere lidstaten⁵¹ aan de afgifte van een verblijfstitel aanvullende voorwaarden verbonden, bovenop die van de richtlijn, zoals bewijs van onderdak of betaling van een vergoeding. De vaststelling van aanvullende vereisten die de autoriteiten uitgebreide uitvoeringsbevoegdheden verschaffen, zou – zeker als uitzonderingen niet zijn toegestaan – de toegang tot verblijfstitels wellicht onterecht kunnen verhinderen. Men zou zich kunnen afvragen of de richtlijn in dat geval correct wordt uitgevoerd.

Volgens de richtlijn dient de verblijfstitel minimaal zes maanden geldig te zijn. De wetgeving van BG, EE, HR, HU en NL voldoet niet aan dit voorschrift⁵². In drie lidstaten⁵³ is wettelijk vastgelegd dat onmiddellijk een verblijfstitel van een jaar wordt verstrekt. Andere landen⁵⁴ bepalen de duur per geval, op basis van de duur van de procedures of de individuele omstandigheden.

Artikel 8 verplicht de lidstaten ertoe een verblijfstitel te verlengen als de voorwaarden van artikel 8, lid 2, nog steeds van toepassing zijn. Deze verlengbaarheid is echter niet duidelijk wettelijk vastgelegd in PL en lijkt in LT facultatief te zijn. In enkele lidstaten geeft de titel onder bepaalde voorwaarden recht op permanent verblijf⁵⁵.

⁴⁹ AT, ES, FI, HR, IT, PT. In Finland worden dergelijke verblijfstitels op permanente basis afgegeven en houders komen volledig in aanmerking voor gezinshereniging. In HR moet het slachtoffer instemmen met deelname aan een programma voor bijstand en ondersteuning.

⁵⁰ BE, EL, FR, LU, HU, NL, SE. BE en EL verstrekken onvoorwaardelijke verblijfstitels aan minderjarigen. In HU worden deze verblijfstitels verstrekt aan staatloze personen en in SE aan vreemdelingen voor wie bij terugkeer naar het land van herkomst traumatisering of maatschappelijke uitstoting dreigen (zoals slachtoffers van mensenhandel), zulks in het kader van de asielpprocedure. FR verleent slachtoffers alleen in bepaalde gevallen en omwille van het privé- of gezinsleven tijdelijke verblijfstitels; het betreft een prefecturale bevoegdheid. In andere landen, zoals DE, kunnen op grond van algemene regels inzake verblijfsvoorwaarden onder specifieke voorwaarden verblijfstitels om humanitaire redenen worden afgegeven; hiervoor zouden ook slachtoffers van mensenhandel in aanmerking kunnen komen. Overigens bepaalt het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (nr. 197) het volgende: "Elke Partij geeft een verlengbare verblijfsvergunning af aan slachtoffers, in een of beide van de volgende situaties: a. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf vanwege hun persoonlijke situatie noodzakelijk is; b. de bevoegde autoriteit is van oordeel dat hun verblijf noodzakelijk is met het oog op hun samenwerking met de bevoegde autoriteiten bij het onderzoek of de strafrechtelijke procedure." (artikel 14, lid 1). Zie hieronder, voetnoot 28.

⁵¹ Bv. BG, CZ. Bepaalde landen eisen voor de afgifte van een verblijfstitel een bewijs van identiteit, maar staan uitzonderingen toe (bv. BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

⁵² In HU is de verblijfstitel ten hoogste zes maanden geldig en in NL ten hoogste zes maanden.

⁵³ AT, EL, PT. In de praktijk bedraagt de duur doorgaans ook een jaar in NL en FR, waar de wettelijke duur van zes maanden is verlengd door middel van een circulaire.

⁵⁴ Bv. CY, DE, NL.

⁵⁵ AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Slachtoffers kunnen een verblijfstitel van onbeperkte duur aanvragen na een verblijf van één (PL), drie (AT) of vier (FI) jaar. In BE kunnen slachtoffers permanent verblijf aanvragen als het proces leidt tot veroordeling of op grond van een besluit van de bevoegde rechterlijke instantie. Hetzelfde geldt in NL, naast de mogelijkheid om permanent verblijf aan te vragen als terugkeer naar het land van herkomst risico's meebrengt voor het slachtoffer, de eenheid van het gezin in gevaar brengt, enz. In CZ kan permanent verblijf aan het einde van het proces worden aangevraagd.

Ten slotte bepaalt artikel 14 dat titels te allen tijde kunnen worden ingetrokken indien de voorwaarden voor afgifte niet langer vervuld zijn. Een minderheid van de lidstaten⁵⁶ heeft ruimere gronden voor intrekking vastgesteld, zoals redenen die verband houden met de volksgezondheid, die dikwijls voor alle verblijfstitels gelden. In bepaalde gevallen overschrijden deze gronden wellicht het toepassingsgebied van de richtlijn.

7. BEHANDELING NA DE AFGIFTE VAN DE VERBLIJFSTITEL

Artikel 9 bepaalt dat slachtoffers die niet over voldoende middelen beschikken, na de afgifte van de verblijfstitel ten minste dezelfde behandeling moeten krijgen als die waarin artikel 7 voorziet.

Verder zouden slachtoffers voor de duur van de verblijfstitel toegang moeten hebben tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en onderwijs overeenkomstig de door de lidstaten vastgestelde regels (artikel 11).

Toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en onderwijs lijkt in de overgrote meerderheid van de lidstaten te worden geboden, zij het dat de toegang tot de arbeidsmarkt in bepaalde gevallen wellicht problematisch is⁵⁷.

Artikel 12 biedt slachtoffers toegang tot programma's die gericht zijn op het opbouwen van een normaal sociaal leven, bv. door de beroepsvaardigheden te verbeteren. In de lidstaten die gerichte programma's voor slachtoffers hebben vastgesteld⁵⁸, zijn de belanghebbenden hier over het algemeen positief over. In HR moeten slachtoffers van mensenhandel aan een speciaal programma voor bijstand en ondersteuning deelnemen om in aanmerking te komen voor de afgifte en verlenging van een titel.

8. KINDEREN

De lidstaten die de richtlijn toepassen op kinderen, moeten rekening houden met hun belangen, erop toezien dat de procedures passend zijn en hen toegang tot het onderwijsstelsel bieden onder dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor de nationale onderdanen; eventueel kan deze toegang worden beperkt tot het openbaar onderwijs (artikel 10). Alle lidstaten bieden toegang tot onderwijs.

Sommige lidstaten hebben specifieke voorschriften vastgesteld inzake het beginsel van het belang van het kind⁵⁹, anderen oordeelden dat het nationale recht hierin al voorzag, bv. door de ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, en dat aanvullende wetgeving derhalve niet nodig was. Bij de laatste aanpak is echter misschien niet altijd voldoende duidelijk in hoeverre hetgeen specifiek in de richtlijn is bepaald, al door het

⁵⁶ BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI.

⁵⁷ Zo lijkt de toegang tot de arbeidsmarkt in MT formeel afhankelijk te zijn van toestemming van de bevoegde autoriteit. In SK zijn de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt niet gelijk aan die van de eigen onderdanen en in LU geldt de toegang alleen voor bezoldigde activiteiten.

⁵⁸ Bv. AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL en SK.

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

Verdrag wordt bestreken⁶⁰. In elk geval dienen alle lidstaten bij de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving het beginsel van het belang van het kind in acht te nemen⁶¹.

Artikel 10, onder c), heeft betrekking op niet-begeleide kinderen en bepaalt dat de lidstaten dienen te garanderen dat de minderjarigen in rechte vertegenwoordigd zijn, in overeenstemming met het nationale recht. Ook dienen de lidstaten hun identiteit, nationaliteit en niet-begeleide status vast te stellen en hun families zo snel mogelijk terug te vinden. Niet alle lidstaten hebben deze vereisten uitdrukkelijk in nationale wetgeving omgezet⁶². In september 2012 stelde de Commissie een tussentijds verslag vast over de tenuitvoerlegging van het actieplan niet-begeleide minderjarigen⁶³; zij onderstreepte hierin dat het belang van het kind zwaarder weegt dan zijn verblijfsstatus als migrant. In september 2013 betuigde het Europees Parlement zijn bijval met een resolutie⁶⁴.

De praktische toepassing van artikel 10 geeft onder meer aanleiding tot zorg wat betreft deugdelijke identificatie en de vaststelling van passende procedures die rekening houden met het belang van het kind. Dit geldt met name voor niet-begeleide kinderen en kinderen die weglopen uit opvangcentra of zich daaraan onttrekken. Maar er zijn ook goede praktijken vastgesteld inzake specifieke procedures ter bescherming van kinderen die bij een strafprocedure betrokken zijn (bv. FI en IT).

Bepaalde lidstaten hanteren voor kinderen gunstiger voorwaarden, zoals meer bedenktijd⁶⁵, onvoorwaardelijke verblijfstitels⁶⁶ of speciale beschermde huisvesting⁶⁷.

Ten slotte hebben de artikelen 13 tot en met 16 van Richtlijn 2011/36/EU specifiek betrekking op het bijstaan, ondersteunen en beschermen van minderjarige slachtoffers. De tenuitvoerlegging van deze artikelen zal ten goede komen aan de situatie van kinderen die onderdaan zijn van een derde land en aan de wijze waarop Richtlijn 2004/81/EG op hen wordt toegepast.

9. CONCLUSIES

Hoewel er de laatste jaren enige vooruitgang is geboekt, moet er nog meer informatie over de toepassing van deze richtlijn beschikbaar komen. Ook uit de beschikbare cijfers blijkt echter al dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om onderdanen van derde landen in ruil voor samenwerking met de autoriteiten een verblijfstitel te verstrekken. Een tijdelijke verblijfstitel, die slechts geldig is voor de duur van het onderzoek of de

⁶⁰ Zie ook: UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 5 (2003).

⁶¹ Artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁶² In de wetgeving van BG, FR, LU en MT is niet uitdrukkelijk sprake van de vaststelling van identiteit, nationaliteit, de status van niet-begeleide en/of de noodzaak zo mogelijk familie terug te vinden. In de wetgeving van FI en PL wordt in bepaalde gevallen enkel verwezen naar niet-begeleide minderjarigen die internationale bescherming vragen. In BG is vertegenwoordiging in rechte niet duidelijk aangetoond.

⁶³ COM(2010) 213.

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

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

⁶⁶ Bv. BE, EL. In PL kan een minderjarige die nog geen 15 jaar oud is, worden vrijgesteld van de samenwerkingsplicht. In FR worden minderjarigen niet onderworpen aan terugkeerprocedures (er gelden speciale procedures voor minderjarigen die ouder zijn dan 16 en de arbeidsmarkt betreden). Zie ook voetnoot 50 voor lidstaten die over het algemeen onvoorwaardelijke verblijfstitels verstrekken.

⁶⁷ Bv. BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

strafprocedure, is voor kwetsbare personen – die tijd nodig hebben om te herstellen van een traumatische ervaring alvorens te overwegen om formeel samen te werken met de politieke en justitiële autoriteiten – wellicht een te zwakke stimulans. Enkele lidstaten geven al een onvoorwaardelijke verblijfstitel aan alle slachtoffers of aan een deel van hen, wegens hun persoonlijke omstandigheden of kwetsbaarheid. In de meeste gevallen gaat het echter om uitzonderingen op een regeling waarbij verblijfstitels worden verstrekt bij samenwerking, waardoor slachtoffers niet weten of zij de verblijfstitel ontvangen. Bovendien is het onduidelijk hoe vaak verblijfstitels daadwerkelijk worden verstrekt en op welke basis de kwetsbaarheid en persoonlijke omstandigheden worden beoordeeld. Ook minder strikte criteria wat betreft de voorwaarde van samenwerking en andere gunstigere voorwaarden – bv. door de geldigheid van een titel niet te koppelen aan de duur van het proces of de minimumduur ervan te verlengen – zouden bevorderlijk kunnen zijn voor het herstel van de slachtoffers en hun bereidheid tot samenwerking.

Verscheidene bepalingen van Richtlijn 2004/81/EG hangen nauw samen met en zullen worden versterkt door de toepassing van Richtlijn 2011/36/EU en de uitvoering van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel. Deze instrumenten leiden tot veranderingen in de nationale wetgeving – nu of in de nabije toekomst. De Commissie zal dan ook pas na de analyse van de omzetting van Richtlijn 2011/36/EU, die verwacht wordt in 2015, werkelijk kunnen beoordelen of het nodig en nuttig is toepassingsrichtsnoeren aan te reiken dan wel Richtlijn 2004/81/EG te wijzigen. De Commissie zal overwegen om te onderzoeken hoe de EU-wetgeving inzake mensenhandel kan worden geconsolideerd, ook wat betreft verblijfstitels voor slachtoffers die onderdaan zijn van een derde land.

In de tussentijd wil de Commissie via bilaterale uitwisselingen met de lidstaten tot volledige en correcte uitvoering van Richtlijn 2004/81/EG komen. Dit proces zal ook bijdragen tot de uitvoering van de acties die zijn vastgesteld door de Taskforce Middellandse Zeegebied. Deze taskforce is in oktober 2013 opgezet en moet voorkomen dat migranten omkomen op zee, door – onder meer – de strijd tegen mensenhandel en migrantensmokkel op te voeren.

Naast wetgeving zijn voor een doeltreffende toepassing van de richtlijn ook praktische maatregelen van groot belang, zoals het verbeteren van identificatieprocedures, het zowel voor als na de samenwerking verrichten van individuele risicobeoordelingen voor alle slachtoffers, en het verbeteren van procedures voor het tijdig aanbieden van bedenktijd en verblijfstitels. De Commissie kan in het kader van bestaande structuren de verdere uitwisseling van informatie en goede praktijken vergemakkelijken. Daarbij kan zij ook een beroep doen op de lidstaten, het maatschappelijk middenveld, EU-agentschappen en internationale organisaties om mensenhandel doeltreffender aan te pakken.