EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.10.2010
COM(2010) 493 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Richtlijn 2004/81/EG 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

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 4

2. Controle en stand van omzetting 4

3. Algemene bepalingen 4

3.1. Definities (artikel 2) 4

3.2. Werkingssfeer (artikel 3) 5

4. Specifieke bepalingen 5

4.1. Verstrekking van informatie aan de betrokken onderdanen van derde landen (artikel 5) 5

4.2. Bedenktijd (artikel 6, lid 1) 5

4.3. Bescherming tegen de tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen (artikel 6, lid 2) 6

4.4. Beëindiging van de bedenktijd (artikel 6, lid 4) 6

4.5. Afgifte van de verblijfstitel (artikel 8) 6

4.6. Geldigheidsduur en verlenging van de verblijfstitel (artikel 8, lid 3) 7

4.7. Behandeling van slachtoffers (artikelen 7 en 9) 7

4.7.1. Levensstandaard om in het onderhoud te voorzien 7

4.7.2. Voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen (artikel 7, lid 1, en artikel 9, leden 1 en 2) 7

4.7.3. Behoeften op het gebied van veiligheid en bescherming (artikel 7, lid 2, en artikel 9, lid 1) 8

4.7.4. Taalkundige bijstand (artikel 7, lid 3, en artikel 9, lid 1) 8

4.7.5. Kosteloze rechtshulp (artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 1) 8

4.7.6. Medische zorg (artikel 7, lid 1, en artikel 9, lid 2) 8

4.8. Minderjarigen (artikel 10) 9

4.8.1. Belangen van het kind (artikel 10, onder a)) 9

4.8.2. Toegang voor kinderen tot het onderwijsstelsel (artikel 10, onder b)) 9

4.8.3. Vertegenwoordiging in rechte en terugvinden van familie (artikel 10, onder c)) 9

4.9. Arbeid, beroepsopleiding en onderwijs (artikel 11) 9

4.10. Programma’s en regelingen (artikel 12) 10

4.11. Niet-verlenging van de verblijfstitel (artikel 13) 10

4.12. Intrekking (artikel 14) 10

5. Statistieken en cijfers 10
6. Conclusies 11
7. Toekomstige ontwikkelingen 12

1. INLEIDING

Op 29 april 2004 heeft de Raad Richtlijn 2004/81/EG 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 (hierna 'de richtlijn' genoemd) vastgesteld. Deze is van toepassing op alle lidstaten met uitzondering van DK, IE en UK[1].

Het verslag is opgesteld overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn, waarin wordt bepaald dat de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengt over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten en eventueel noodzakelijke wijzigingen voorstelt.

Het verslag berust op een onderzoek naar de uitvoering van de richtlijn[2]. De lidstaten hebben de gelegenheid gekregen om hun feitelijke informatie te herzien en bij te werken.

2. CONTROLE EN STAND VAN OMZETTING

De lidstaten moesten de omzetting op 6 augustus 2006 voltooid hebben[3]. De Commissie heeft via de organisatie van bijeenkomsten met nationale deskundigen aan dat proces bijgedragen. Na afloop van de omzettingstermijn werden er tegen 14 lidstaten inbreukprocedures gestart. Vervolgens heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 226 van het Verdrag, acht met redenen omklede adviezen verzonden. Het besluit om de zaak voor het Europese Hof van Justitie te brengen werd voor twee lidstaten genomen: één zaak werd ingetrokken en in één zaak werd er uitspraak gedaan[4].

Alle lidstaten die aan de richtlijn gehouden zijn hebben hun omzettingsmaatregelen bekendgemaakt.

3. ALGEMENE BEPALINGEN

3.1. Definities (artikel 2)

Voor de toepassing van de richtlijn worden onder mensenhandel gevallen verstaan als bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3 van Kaderbesluit 2002/629/JBZ. Dat betekent dat een binnenlandse definitie daarvan mag afwijken, maar dat een sterk afwijkende of beperktere definitie negatief kan uitwerken op de omzetting van Richtlijn 2004/81/EG. In het verslag van de Commissie over de invoering van dat kaderbesluit en het bijbehorende werkdocument van de diensten zijn in dit verband reeds bepaalde tekortkomingen vastgesteld[5]. Bij de aanneming van dat besluit heeft de Commissie de betrokken lidstaten verzocht deze situatie zo spoedig mogelijk te corrigeren.

---

1 In dit verslag wordt onder 'lidstaten' de lidstaten verstaan die aan de richtlijn gehouden zijn.

2 Onderzoek ondersteund door de Commissie en verricht door 'Odysseus', het academisch netwerk voor juridische studies inzake immigratie en asiel in Europa (2007).

3 RO en BG moesten de richtlijn vanaf hun toetreding tot de EU omzetten.

4 C-2008/266, arrest van 14.5.2009, *Commissie tegen Spanje*.

5 COM(2006) 187 def. en SEC(2006) 525.

3.2. Werkingssfeer (artikel 3)

Alle lidstaten dienen de richtlijn toe te passen op onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn of zijn geweest van strafbare feiten in verband met mensenhandel, ook als zij het grondgebied van de lidstaten illegaal zijn binnengekomen.

De lidstaten kunnen de richtlijn niet alleen toepassen op slachtoffers van mensenhandel, maar ook op onderdanen van derde landen die hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. Negen lidstaten (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) hebben gebruikgemaakt van deze mogelijkheid.

Een grote meerderheid van de lidstaten past de omzettingsnormen toe op zowel volwassenen als minderjarigen, maar twee lidstaten (LT, SK) passen ze uitsluitend op volwassenen toe. In EE geldt voor de toepassing op minderjarigen een beperking die de belangen van het kind dient en zijn rechten ten goede komt.

4. SPECIFIEKE BEPALINGEN

4.1. Verstrekking van informatie aan de betrokken onderdanen van derde landen (artikel 5)

Wanneer de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de richtlijn van toepassing zou kunnen zijn op een bepaalde onderdaan van een derde land, dienen zij de betrokkene in kennis te stellen van de mogelijkheden die de richtlijn biedt.

AT, ES en LT hebben niet aangetoond aan deze verplichting te voldoen.

De wetgeving in RO kan een probleem vormen, aangezien deze noch de autoriteit waarop deze plicht rust, noch de inhoud en vorm van de informatie specificeert.

Ondanks de formele omzetting zijn er aanwijzingen dat er in bepaalde gevallen in sommige lidstaten (EE, EL, NL, PL) praktische problemen zijn ontstaan, in het bijzonder wanneer slachtoffers niet naar tevredenheid werden geïdentificeerd. In sommige gevallen is het vermeende slachtoffer als een illegaal in het land verblijvende vreemdeling in hechtenis genomen en is niet van de gelegenheid gebruikgemaakt om bedenktijd aan te bieden (NL).

4.2. Bedenktijd (artikel 6, lid 1)

Alle lidstaten bieden personen op wie de richtlijn van toepassing is een bedenktijd aan. De richtlijn schrijft geen duur voor, maar bepaalt dat deze overeenkomstig het nationale recht wordt vastgesteld.

De lidstaten hanteren uiteenlopende oplossingen. Enkele (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) werken met een vaste duur (30 dagen of meer). Sommige andere hebben alleen een minimale bedenktijd vastgesteld, terwijl weer andere (EE, FI, DE) een onder- en bovengrens aanhouden (tot 6 maanden). Bepaalde lidstaten (MT, PT, RO, SI) hebben uitsluitend een maximale duur bepaald (2-3 maanden).

LT geeft de duur van de bedenktijd niet aan en in IT is de bedenktijd niet specifiek bij wet geregeld, maar wordt hij in de praktijk doorgaans wel gegeven.

PL stelt de verblijfstitel van maximaal drie maanden, die aan alle slachtoffers van mensenhandel kan worden verleend, gelijk aan de bedenktijd. Het optionele karakter van deze bepaling strookt niet met de richtlijn, die het bieden van bedenktijd verplicht stelt.

4.3. Bescherming tegen de tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen (artikel 6, lid 2)

De richtlijn verbiedt de tenuitvoerlegging van verwijderingsmaatregelen gedurende de bedenktijd. Een grote meerderheid van de lidstaten voldoet aan deze eis.

In BG ontbreekt een dergelijke bescherming echter.

4.4. Beëindiging van de bedenktijd (artikel 6, lid 4)

De richtlijn staat toe dat de lidstaat de bedenktijd beëindigt indien de betrokkene actief, vrijwillig en uit eigen beweging opnieuw contact heeft opgenomen met de daders van de strafbare feiten alsook om redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Minder dan de helft van de lidstaten (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) heeft deze optionele bepaling met in achtneming van de bedoelde voorwaarden omgezet.

In NL kan de bedenktijd worden beëindigd wanneer het slachtoffer daarbinnen heeft aangegeven niet met de bevoegde autoriteiten te zullen meewerken of het land heeft verlaten. Dat gaat verder dan de in de richtlijn vastgelegde criteria.

De desbetreffende bepaling in ES is wellicht te ruim, aangezien deze beëindiging van de bedenktijd toestaat om de algemene reden dat de autoriteiten zich ervan bewust zijn geworden dat de claim van het slachtoffer niet gerechtvaardigd is.

4.5. Afgifte van de verblijfstitel (artikel 8)

Voor afgifte van de verblijfstitel moeten de lidstaten bekijken of het voor het onderzoek of de gerechtelijke procedure dienstig is het verblijf van de persoon in kwestie op zijn grondgebied te verlengen, of deze duidelijk blijk heeft gegeven van zijn bereidheid tot medewerking én of deze alle banden met de vermoedelijke daders heeft verbroken.

De meeste lidstaten hebben deze criteria correct omgezet.

Enkele lidstaten (BG, LT) verlangen daarnaast van slachtoffers één of meer documenten, zoals een paspoort of visum, voordat ze een verblijfstitel afgeven. Dat kan inbreuk maken op de rechten krachtens de richtlijn, aangezien sommige slachtoffers onder bepaalde omstandigheden geen identiteitsbewijs meer kunnen overleggen.

De wetgeving in FR eist dat slachtoffers een formele klacht bij de bevoegde autoriteiten indienen voordat deze tot afgifte van een verblijfstitel overgaan. Dit kan, afhankelijk van de situatie in de praktijk, verder gaan dan de in de richtlijn opgenomen voorwaarden.

De in artikel 8, lid 1, genoemde voorwaarden voor afgifte van een verblijfstitel gelden onverminderd redenen die verband houden met de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

Een aantal lidstaten (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) voorziet in de mogelijkheid om de verblijfstitel op dergelijke gronden te weigeren. In bepaalde gevallen maakt deze bepaling onderdeel uit van de algemene grondbeginselen voor de afgifte van verblijfstitels.

In EE kan de verblijfstitel worden geweigerd wanneer de betrokkene een gevaar kan vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de publieke moraal of de rechten of belangen van anderen. Dit overschrijdt de in de richtlijn vastgestelde grenzen.

Naast verblijfstitels die worden verleend in ruil voor medewerking met de bevoegde autoriteiten, kennen sommige lidstaten (bijv. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) nog andere verblijfstitels, die afhangen van de kwetsbaarheid van het slachtoffer. Deze mogelijkheid wordt soms tot bepaalde categorieën personen (bijv. minderjarigen) beperkt.

4.6. Geldigheidsduur en verlenging van de verblijfstitel (artikel 8, lid 3)

De richtlijn vereist dat de verblijfstitel een geldigheidsduur van ten minste zes maanden heeft. Wanneer de voorwaarden in kwestie vervuld blijven, dient hij te worden verlengd.

In een meerderheid van de lidstaten is de geldigheidsduur ten minste zes maanden (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) of een jaar (EL, ES, NL, PT).

In twee lidstaten (BG, EE) geldt ofwel geen minimumduur of deze is korter dan zes maanden.

Alle lidstaten hebben bepalingen opgenomen voor de verlenging van de verblijfstitel.

4.7. Behandeling van slachtoffers (artikelen 7 en 9)

4.7.1. Levensstandaard om in het onderhoud te voorzien

De lidstaten zijn verplicht de betrokkenen die over onvoldoende middelen beschikken gedurende de bedenktijd een levensstandaard te waarborgen die hen in staat stelt in hun onderhoud te voorzien, en ten minste dezelfde behandeling na de afgifte van de verblijfstitel.

Een grote meerderheid van de lidstaten biedt in dit verband enige steun in de vorm van geld of in natura.

In AT wordt de behandeling pas na de afgifte van een verblijfstitel verleend en is er niet specifiek voorzien in hulp tijdens de bedenktijd, tenzij het slachtoffer asiel zoekt. Dat lijkt niet aan de eisen van de richtlijn te voldoen.

Bovendien zijn er praktische problemen vastgesteld in enkele lidstaten, waar de aangeboden behandeling ontoereikend kan zijn om de begunstigden in hun onderhoud te laten voorzien. In BG ontbreekt het bewijs dat er opvang voor de slachtoffers is geregeld. In LT genieten de slachtoffers in dit verband geen specifieke rechten: ze krijgen dezelfde behandeling als illegaal verblijvende onderdanen uit derde landen.

4.7.2. Voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen (artikel 7, lid 1, en artikel 9, leden 1 en 2)

De lidstaten voorzien in de bijzondere behoeften van de meest kwetsbare personen, zo nodig en indien het nationale recht hierin voorziet, in de vorm van psychologische bijstand. Dit heeft betrekking op zowel de bedenktijd als de periode na afgifte van de verblijfstitel.

Slechts een enkele lidstaat heeft echter een algemene clausule van die strekking vastgesteld.

De meeste lidstaten verlenen via expliciete bepalingen toegang tot psychologische bijstand.

BG heeft geen voorzieningen getroffen oor het verlenen van bijstand. In EE wordt alleen in ernstige situaties toegang tot psychologische bijstand geboden, en slachtoffers krijgen de kosten *post factum* vergoed, wat uitoefening van dit recht voor hen in de praktijk soms lastig maakt. AT, LT en SK hebben geen specifieke bepalingen die psychologische bijstand aan slachtoffers garanderen.

4.7.3. Behoeften op het gebied van veiligheid en bescherming (artikel 7, lid 2, en artikel 9, lid 1)

Slechts een paar lidstaten hebben uitdrukkelijke bepalingen vastgesteld inzake de behoeften van de betrokkenen op het gebied van veiligheid en bescherming (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Een aantal lidstaten vertrouwt op reeds bestaande maatregelen ter bescherming van slachtoffers (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Er zijn geen corresponderende nationale bepalingen aangetoond in AT, EE en RO.

4.7.4. Taalkundige bijstand (artikel 7, lid 3, en artikel 9, lid 1)

Een aanzienlijk aantal lidstaten verleent zowel voor als na de afgifte van de verblijfstitel taalkundige bijstand (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

In PL wordt deze bijstand geleverd door van overheidswege erkende ngo's.

In sommige gevallen werpt vertolking onvoldoende vruchten af wegens praktische tekortkomingen, zoals een beperkt aantal diensten (EL). AT verleent alleen taalkundige bijstand na afgifte van de verblijfstitel, SI alleen gedurende de bedenktijd en BG alleen tijdens strafzaken. EE verleent hooguit 'taalkundige noodhulp'.

De wetgeving van LV kan een probleem vormen wegens het gebrek aan expliciete rechten voor slachtoffers van mensenhandel na afgifte van de verblijfstitel.

4.7.5. Kosteloze rechtshulp (artikel 7, lid 4, en artikel 9, lid 1)

De optionele bepaling inzake kosteloze rechtshulp is in een aanzienlijk aantal lidstaten omgezet en heeft betrekking op de periode zowel voor als na de afgifte van de verblijfstitel (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

EL heeft bepalingen inzake de desbetreffende rechten opgenomen, maar een gebrek aan operationele voorzieningen kan hun uitoefening in de praktijk in gevaar brengen.

4.7.6. Medische zorg (artikel 7, lid 1, en artikel 9, lid 1)

De lidstaten zijn verplicht om 'spoedeisende' medische behandeling gedurende de bedenktijd en 'noodzakelijke' medische bijstand na afgifte van de verblijfstitel te waarborgen.

Alle lidstaten voldoen aan deze verplichting. Een paar lidstaten (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) gaan verder en bieden zowel voor als na afgifte van de verblijfstitel niet alleen spoedeisende maar ook algemene medische zorg. In PL en PT wordt algemene medische zorg verleend na de afgifte van de verblijfstitel.

Er zijn geen aanwijzingen dat andere lidstaten meer diensten aan houders van een verblijfstitel aanbieden, ondanks de aanmoediging in de richtlijn, die specificeert dat de behandeling na de afgifte van de verblijfstitel 'ten minste' dezelfde moet zijn als de behandeling gedurende de bedenktijd.

4.8. Minderjarigen (artikel 10)

4.8.1. Belangen van het kind (artikel 10, onder a))

De lidstaten die de richtlijn ook op minderjarigen willen toepassen, moeten bij toepassing van de bepalingen naar behoren rekening houden met de belangen van het kind. Slechts een paar lidstaten hebben daartoe uitdrukkelijke bepalingen in hun wetgeving opgenomen (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Enkele andere lidstaten menen dat het grondbeginsel door de bekrachtiging van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind of de algemene wetgeving feitelijk al van kracht is. De toepassing van dit beginsel kan in de praktijk echter problemen opleveren.

Zo hebben bijvoorbeeld alleen ES, FR en MT een specifieke bepaling opgenomen die waarborgt dat de procedure is afgestemd op de leeftijd en maturiteit van het kind.

Alleen BG, EL en PT maken gebruik van de optionele bepaling (artikel 10, onder a) om de bedenktijd voor minderjarigen te verlengen.

4.8.2. Toegang voor kinderen tot het onderwijsstelsel (artikel 10, onder b))

Alle lidstaten dienen het kind toegang tot het onderwijsstelsel te verlenen.

Het valt te bezien of de bepalingen in RO en EE, die voor een dergelijke toegang als voorwaarde stellen dat het kind in het land woonachtig is, in de praktijk niet voor problemen zorgen.

4.8.3. Vertegenwoordiging in rechte en terugvinden van familie (artikel 10, onder c))

Een grote meerderheid van de lidstaten voldoet aan de eis inzake vertegenwoordiging in rechte voor niet-begeleide minderjarigen. In EL ontbreken echter operationele bepalingen inzake de voorwaarden voor vertegenwoordiging in rechte.

De eis dat de lidstaten alles in het werk stellen om de families zo snel mogelijk terug te vinden, is in verscheidene lidstaten (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI) niet ingevoerd.

4.9. Arbeid, beroepsopleiding en onderwijs (artikel 11)

De lidstaten dienen de regels vast te stellen volgens dewelke houders van de verblijfstitel toegang tot de arbeidsmarkt, beroepsopleiding en onderwijs wordt toegestaan.

Alle lidstaten, met uitzondering van RO, verlenen de betrokkenen toegang tot de arbeidsmarkt. MT stelt de voorwaarde dat er een vergunning moet zijn verkregen bij de minister van Justitie en Binnenlandse Zaken, wat uitoefening van dit recht kan bemoeilijken.

Alle lidstaten, met uitzondering van RO, staan de slachtoffers toegang tot beroepsopleidingen en onderwijs toe.

4.10. Programma’s en regelingen (artikel 12)

De slachtoffers dienen toegang te krijgen tot bestaande programma's en regelingen die gericht zijn op het weer opbouwen van een normaal sociaal leven, terwijl ook specifieke regelingen aan de betrokkenen kunnen worden aangeboden.

Alle lidstaten staan de slachtoffers deelname toe aan programma’s die normaal bedoeld zijn voor de slachtoffers van mensenhandel of, meer in het algemeen, immigranten. Slechts drie lidstaten (CZ, FI, LV) hebben echter de gelegenheid aangegrepen om met gerichte programma’s te komen.

Geen enkele lidstaat heeft verlenging van de verblijfstitel als voorwaarde gesteld voor deelname aan de programma’s of regelingen in kwestie.

4.11. Niet-verlenging van de verblijfstitel (artikel 13)

Een grote meerderheid van de lidstaten verlengt de verblijfstitel niet als niet meer aan de in artikel 8, lid 2 genoemde voorwaarden wordt voldaan of wanneer de procedures in kwestie zijn gestaakt wegens een besluit van de bevoegde autoriteiten.

Enkele lidstaten (BE, CZ, FI, LU, NL) kunnen de slachtoffers na beëindiging van de procedures of wanneer zij een vastgestelde tijd in het land zijn verbleven, een permanente verblijfstitel verlenen.

4.12. Intrekking (artikel 14)

De verblijfstitel kan te allen tijde worden ingetrokken indien de voorwaarden voor afgifte niet langer vervuld zijn, met name in de in artikel 14 (onder a) tot en met e)) genoemde gevallen.

De criteria voor intrekking van de verblijfstitel variëren in de wetgeving van de lidstaten.

Enkele lidstaten (BE, DE, EL, LU, MT, RO) stellen voorwaarden op grond van de voorwaarden in artikel 14. Andere lidstaten (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) hebben strengere criteria voor de intrekking ingevoerd.

In SE en LT kan de verblijfstitel worden ingetrokken indien de betrokkene op de lijst staat van personen die het land niet in mogen. Andere redenen voor intrekking van de titel zijn onder meer de volksgezondheid (LT), misbruik van de titel door de houder (PL), verstrekking van valse of vervalste identiteitsgegevens (FI en SI) en verstrekking van onjuiste informatie of verzwijging van omstandigheden die belangrijk waren voor het verkrijgen van de titel (SE). Bovengenoemde redenen lijken de werkingssfeer van artikel 14 te overschrijden.

5. STATISTIEKEN EN CIJFERS

Slechts een beperkt aantal lidstaten kon gegevens verstrekken over het aantal verblijfstitels dat werd verleend als gevolg van de omzetting van de richtlijn, en nog minder lidstaten informeerden de Commissie over het aantal bedenktijden.

Uit de beschikbare gegevens[6] over verblijfstitels voor slachtoffers van mensenhandel blijkt dat het effect van de richtlijn sterk varieert. In bepaalde lidstaten was het aantal titels aanzienlijk (BE, IT, NL, FR, DE), soms meer dan 100 per jaar. In andere lidstaten lagen de cijfers aanmerkelijk lager, in de meeste gevallen 1 tot 20 per jaar (CZ, FI, HU, PL, SE). Weer andere lidstaten hebben geen verblijfstitels op deze grond verleend of geen gegevens verstrekt (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Opgemerkt dient te worden dat de beschikbare gegevens wellicht niet volledig te vergelijken zijn, aangezien sommige lidstaten humanitaire verblijfstitels kunnen verlenen waarvan de afgifte niet beperkt is tot de slachtoffers van mensenhandel of niet afhankelijk is van hun medewerking met de bevoegde autoriteiten.

Om meer volledige en betrouwbare statistieken over de toepassing van de richtlijn te verkrijgen, gaat de Commissie onderzoeken welke technische mogelijkheden er zijn voor de verzameling van gegevens over de verblijfstitels die worden verleend krachtens de normen die ter omzetting van de richtlijn zijn vastgesteld, als onderdeel van de bestaande gegevensverzameling in het kader van artikel 6 van Verordening nr. (EG) 862/2007.

6. CONCLUSIES

Hoewel de beschikbare cijfers op zich geen volledige beoordeling van de effectiviteit van de richtlijn mogelijk maken, lijkt het effect onvoldoende, gelet op de totale gegevens over slachtoffers van mensenhandel in de EU. Terwijl het aantal geïdentificeerde slachtoffers in sommige lidstaten een paar honderd of zelfs meer dan tweeduizend per jaar bedraagt[7], is het aantal verblijfstitels op grond van de richtlijn zelden hoger dan twintig per jaar.

Zelfs wanneer een deel van de slachtoffers niet krachtens de richtlijn in aanmerking komt (bijv. omdat zij geen onderdanen van derde landen zijn), is het verschil tussen het vastgestelde aantal slachtoffers en het aantal dat van de specifieke verblijfstitel gebruikmaakt, opmerkelijk groot. Dat kan erop wijzen dat de mogelijkheden die de richtlijn biedt om netwerken van mensenhandelaars op te rollen en tegelijkertijd de rechten van de slachtoffers te beschermen, niet volledig worden benut.

Hoewel verschillende van de in dit verslag vermelde tekortkomingen niet heel ernstig zijn, kunnen enkele ervan een correcte toepassing van de richtlijn in de weg staan. Bovendien stellen bepaalde slachtoffers, zoals de lidstaten aangeven, wellicht geen vertrouwen in de mechanismen. Echter, aangenomen mag worden dat het bieden van een doeltreffender toegang tot informatie aan de slachtoffers over de mogelijkheden die tot hun beschikking staan, de bekendheid van de richtlijn zou vergroten en tot een betere werking daarvan zou bijdragen. Verbetering van de informatieverstrekking zou meer inspanning vereisen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en van de niet-gouvernementele organisaties en verenigingen bedoeld in artikel 5.

---

6 De gegevens werden verzameld op grond van ad hoc-verzoeken voor het Odysseus-verslag, de effectbeoordeling ten behoeve van het kaderbesluit inzake mensenhandel en, recenter, via de nationale contactpunten van de commissie Integratie en asiel.

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

De slachtoffers zouden ook optimaal van de regeling kunnen profiteren als de bepalingen van de richtlijn inzake de behandeling van de slachtoffers gedurende de bedenktijd of inzake de verblijfstitel volledig werden nageleefd.

Uit de statistieken blijkt daarnaast dat het verlenen van tijdelijke verblijfstitels aan slachtoffers die om uiteenlopende redenen niet met de bevoegde autoriteiten meewerken, tot een duidelijke toename kan leiden van het aantal slachtoffers dat legaal in de lidstaten verblijft.

7. TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De strijd tegen de mensenhandel heeft op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht de hoogste prioriteit.

Er zijn verscheidene belangrijke initiatieven genomen, die ook op het immigratiebeleid van invloed zijn, om de bestrijding van dit soort misdrijven op te voeren. De Mededeling van de Commissie van 10 juni 2009,[8] die met het oog op het programma van Stockholm werd aangenomen, benadrukt dat er voor mensenhandel een nultolerantie moet gelden en dat er voldoende middelen moeten worden ingezet om onder andere de voorwaarden voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan slachtoffers te versoepelen. Het programma van Stockholm[9] onderstreept dat bij de strijd tegen de mensenhandel alle actiemiddelen moeten worden ingezet, zodat preventie, rechtshandhaving en slachtofferbescherming samengaan. Er is duidelijk gemaakt dat alle bevoegdheden van de Unie optimaal gebruikt moeten worden ten behoeve van een goed gecoördineerd en geconsolideerd EU-beleid. De Commissie werd opgeroepen nadere stappen voor te stellen om via een reeks van maatregelen te komen tot bescherming en ondersteuning van slachtoffers[10].

De rechten van minderjarigen hebben in dit verband extra aandacht gekregen. Het programma van Stockholm geeft aan dat kinderen in bijzonder kwetsbare situaties speciale aandacht zullen ontvangen, vooral in het kader van het immigratiebeleid (niet-begeleide minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel, enz.). Volgens het Actieplan niet-begeleide minderjarigen[11] moeten de EU en de lidstaten krachtiger optreden ten behoeve van kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel door ondersteuning te bieden die in ieder geval de maatregelen van Richtlijn 2004/81/EG omvat.

De Commissie heeft naar aanleiding van deze oproepen reeds actie ondernomen. Op 29 maart 2010 heeft zij een wetsvoorstel ingediend voor een betere bescherming en ondersteuning van slachtoffers[12]. Daarnaast staat er voor 2011 een nieuwe geïntegreerde strategie gepland voor de bestrijding van mensenhandel en voor maatregelen om slachtoffers te beschermen en bij te staan[13]. Bovendien specificeren de voorstellen van de Commissie van 2008 en 2009 tot

---

8 COM(2009) 262 def.

9 Document nr. 17024/09 van de Raad.

10 Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties tegen werkgevers werd deels ingegeven door de in Richtlijn 2004/81/EG vastgelegde regeling. Hij voorziet in de vaststelling van vergelijkbare regelingen voor de afgifte van verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen die betrokken zijn bij strafzaken over met name arbeidsgerelateerde uitbuiting of illegaal tewerkgestelde minderjarigen.

11 COM(2010) 213 def.

12 COM(2010) 95 def.

13 Zie Actieplan: COM(2010) 171 def.

wijziging van de richtlijnen inzake de opvangvoorwaarden en de erkenning dat slachtoffers van mensenhandel als kwetsbare personen moeten worden beschouwd, wier speciale behoeften naar behoren moeten worden vervuld. Tevens is de Commissie een openbare raadpleging gestart en voert zij een effectbeoordeling uit ten behoeve van de presentatie van een maatregelenpakket in 2011 met betrekking tot slachtoffers van misdaad en geweld in het algemeen.

Er wordt momenteel nagedacht over aanvullende maatregelen ter verbetering van de mogelijkheden die de immigratiewet biedt ten aanzien van de bestrijding van de mensenhandel en ter uitbreiding van de slachtofferbescherming. In dit verband kan de Commissie wellicht de noodzaak van wijzigingen op de richtlijn overwegen, met inbegrip van de mogelijkheid tot afgifte van tijdelijke verblijfstitels op grond van de kwetsbaarheid van slachtoffers en niet noodzakelijkerwijs in ruil voor medewerking met de bevoegde autoriteiten. Andere wijzigingen kunnen betrekking hebben op een gespecificeerde duur van de bedenktijd voor slachtoffers, versterking van het behandelingskader, met name voor minderjarigen, en een grotere verplichting om slachtoffers over hun rechten in te lichten.

De Commissie gaat alle gevallen onderzoeken waarin problemen met de toepassing van de richtlijn zijn ontstaan. Dat kan betekenen dat zij contact met de lidstaten opneemt en/of zo nodig overeenkomstig artikel 258 de noodzakelijke inbreukprocedures inleidt.