EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.10.2010
KOM(2010) 493 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 3
2. Övervakning och införlivande 3
3. Allmänna bestämmelser 3
3.1. Definitioner (artikel 2) 3
3.2. Tillämpningsområde (artikel 3) 4
4. Särskilda bestämmelser 4
4.1. Information till berörda tredjelandsmedborgare (artikel 5) 4
4.2. Betänketid (artikel 6.1) 4
4.3. Skydd mot verkställande av beslut om avvisning eller utvisning (artikel 6.2) 5
4.4. Avbrytande av betänketiden (artikel 6.4) 5
4.5. Utfärdande av uppehållstillstånd (artikel 8) 5
4.6. Giltighetstid och förnyelse av uppehållstillståndet (artikel 8.3) 6
4.7. Behandling av offer (artiklarna 7 och 9) 6
4.7.1. Levnadsstandard som garanterar uppehället 6
4.7.2. Värnande om de mest utsatta personernas speciella behov (artiklarna 7.1 och 9.1–9.2) 6
4.7.3. Behov av säkerhet och skydd (artiklarna 7.2 och 9.1) 7
4.7.4. Bistånd med översättning och tolkning (artiklarna 7.3 och 9.1) 7
4.7.5. Kostnadsfritt juridiskt bistånd (artiklarna 7.4 och 9.1) 7
4.7.6. Sjukvård (artiklarna 7.1 och 9.2) 7
4.8. Underåriga (artikel 10) 8
4.8.1. Barnets bästa (artikel 10 a) 8
4.8.2. Underårigas tillträde till utbildningsväsendet (artikel 10 b) 8
4.8.3. Rättslig företrädare och spårande av familj (artikel 10 c) 8
4.9. Arbete, yrkesutbildning och annan utbildning (artikel 11) 8
4.10. Program eller system (artikel 12) 8
4.11. Vägran att förlänga uppehållstillstånd (artikel 13) 9
4.12. Återkallelse av uppehållstillstånd (artikel 14) 9
5. Statistik och sifferuppgifter 9
6. Slutsatser 10
7. Framtida utveckling 11

1. INLEDNING

Den 29 april 2004 antog rådet direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (nedan kallat *direktivet*). Det är tillämpligt i alla medlemsstater utom Danmark, Irland och Förenade kungariket[1].

Rapporten har utarbetats i enlighet med artikel 16 i direktivet, enligt vilken kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av detta direktiv och vid behov föreslå ändringar.

Den bygger på en studie om genomförandet av direktivet[2]. Medlemsstaterna har getts tillfälle att se över och uppdatera faktauppgifterna.

2. ÖVERVAKNING OCH INFÖRLIVANDE

Medlemsstaterna var skyldiga att införliva direktivet senast den 6 augusti 2006[3]. Kommissionen bistod dem genom att organisera möten med nationella experter. Efter utgången av tidsfristen för införlivandet inleddes överträdelseförfaranden mot 14 medlemsstater. Därefter översände kommissionen åtta motiverade yttranden i enlighet med artikel 226 i fördraget. Beslut om att väcka talan vid EU-domstolen fattades i fråga om två medlemsstater. Ett av ärendena drogs tillbaka, och dom meddelades i ett fall[4].

Alla medlemsstater som är bundna av direktivet har anmält sina åtgärder för införlivande.

3. ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

3.1. Definitioner (artikel 2)

I detta direktiv avses med *människohandel* sådana fall som avses i artiklarna 1, 2 och 3 i rambeslut 2002/629/RIF. Detta innebär att varje väsentligt ändrad eller snävare definition kan inverka menligt på införlivandet av direktiv 2004/81/EC, även om den inhemska definitionen inte måste vara identisk. Vissa brister i detta avseende har redan identifierats i kommissionens rapport om genomförandet av rambeslutet och det medföljande arbetsdokumentet[5]. Vid tidpunkten för dess antagande uppmanade kommissionen de berörda medlemsstaterna att åtgärda bristerna så fort som möjligt.

---

1 I denna rapport avses med medlemsstater de medlemsstater som är bundna av direktivet.

2 Studie som erhållit stöd från kommissionen och utförts av *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe "Odysseus"* (akademikernätverket Odysseus för rättsliga studier om invandring och asyl i Europa) (2007).

3 Rumänien och Bulgarien var skyldiga att införliva direktivet från och med deras anslutning till EU.

4 Dom av den 14 maj 2009 i mål C-2008/266, kommissionen mot Spanien.

5 KOM(2006) 187 slutlig och SEK(2006) 525.

3.2. Tillämpningsområde (artikel 3)

Medlemsstaterna ska tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på medlemsstatens territorium.

Förutom på offer för människohandel får medlemsstaterna tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring. Nio medlemsstater (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO och SE) har utnyttjat denna möjlighet.

En stor majoritet av medlemsstaterna tillämpar övergångsreglerna på såväl myndiga som underåriga, medan två medlemsstater (LT och SK) endast tillämpar dem på myndiga. I EE ställs vid tillämpning på underåriga kravet att den underåriges bästa ska tillgodoses och främjas.

4. SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

4.1. Information till berörda tredjelandsmedborgare (artikel 5)

Om de behöriga myndigheterna anser att en tredjelandsmedborgare kan omfattas av detta direktiv ska han eller hon informeras om de möjligheter som erbjuds enligt direktivet.

AT, ES och LT har inte visat att de har uppfyllt denna skyldighet.

Lagstiftningen i RO kan vara problematisk eftersom den varken anger vilken myndighet skyldigheten avser eller uppgifternas innehåll eller form.

Vid sidan av det formella införlivandet finns det indikationer på att praktiska svårigheter har uppstått vid vissa tillfällen i en del medlemsstater (EE, EL, NL, PL), särskilt då offren inte identifierats på ett tillfredställande sätt. I vissa fall har detta medfört att man häktat det påstådda offret såsom utlänning som vistas olagligt i landet i stället för att se detta som en möjlighet att bevilja betänketid (NL).

4.2. Betänketid (artikel 6.1)

Alla medlemsstater erbjuder betänketid åt de personer som omfattas av direktivet. Dess varaktighet fastställs inte i direktivet men det föreskrivs att den ska regleras i nationell lag.

Medlemsstaterna har valt olika lösningar i detta avseende. Vissa av dem (BE, CZ, EL, FR, LU, LV och SK) föreskriver en enda bestämd varaktighet (30 dagar eller längre). Några föreskriver endast en minimigräns för varaktigheten på betänketiden och andra (EE, FI och DE) en undre och övre gräns (upp till sex månader). En del (MT, PT, RO och SI) föreskriver endast en längsta varaktighet (2–3 månader).

I LT anges inte betänketidens längd, och i IT regleras perioden inte specifikt i lagen, även om den vanligen beviljas i praktiken.

I PL behandlas uppehållstillståndet på högst tre månader, som får beviljas alla offer för människohandel, som likvärdigt med betänketid. Den frivilliga karaktären hos bestämmelsen överensstämmer inte med direktivet, enligt vilket en betänketid är obligatorisk.

4.3. Skydd mot verkställande av beslut om avvisning eller utvisning (artikel 6.2)

Direktivet förbjuder verkställande av alla beslut om avvisning eller utvisning under betänketiden. En stor majoritet av medlemsstaterna har följt denna bestämmelse.

Det saknas emellertid ett skydd av detta slag i Bulgarien.

4.4. Avbrytande av betänketiden (artikel 6.4)

Betänketiden får enligt direktivet avbrytas om den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna, eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

Mindre än hälften av medlemsstaterna (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE och SK) har införlivat denna frivilliga bestämmelse i överensstämmelse med de omständigheter som behandlas i denna artikel.

I NL kan betänketiden avbrytas om offret under perioden anger att han eller hon inte är villig att samarbeta med de behöriga myndigheterna eller lämnar landet under betänketiden. Detta går utöver de kriterier som fastställs i direktivet.

Den relevanta bestämmelsen i ES är eventuellt alltför omfattande, eftersom den tillåter att betänketiden avbryts på den allmänna grunden att myndigheterna blir medvetna om att offrets begäran inte är berättigad.

4.5. Utfärdande av uppehållstillstånd (artikel 8)

Inför utfärdandet av uppehållstillstånd ska medlemsstaterna göra en sammantagen bedömning av vilket möjlighet en förlängning av tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet innebär för utredningen eller de rättsliga förfarandena, om tredjelandsmedborgaren tydligt har visat sin vilja att samarbeta och om han eller hon har brutit alla förbindelser med de misstänkta förövarna.

De flesta medlemsstaterna har korrekt införlivat dessa kriterier.

Vissa (BG och LT) kräver dessutom att offret uppvisar en eller flera handlingar, såsom pass eller inresevisum, för att ett uppehållstillstånd ska utfärdas. Detta kan i praktiken hämma utövandet av de rättigheter som fastställs i detta direktiv, eftersom vissa offer under vissa omständigheter inte längre kan styrka sin identitet.

Enligt lagstiftningen i FR måste offret inge ett officiellt klagomål till de behöriga myndigheterna för att uppehållstillstånd ska utfärdas. Beroende på vilken praxis som gäller på plats kan detta gå utöver de villkor som föreskrivs i direktivet.

Villkoren för utfärdande av uppehållstillstånd i artikel 8.1 påverkar inte tillämpningen av skälen rörande allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

I ett antal medlemsstater (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE och SI) föreskrivs en möjlighet att vägra utfärda uppehållstillstånd av sådana skäl. I vissa fall utgör denna möjlighet en del av de allmänna principerna för utfärdande av uppehållstillstånd.

I EE får en person vägras uppehållstillstånd om det är sannolikt att personen kommer att hota den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten, den allmänna moralen eller andra människors rättigheter eller intressen. Detta överskrider den marginal som fastställs i direktivet.

Förutom de uppehållstillstånd som beviljas i utbyte mot samarbete med de behöriga myndigheterna föreskriver en del medlemsstater (t.ex. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL och SK) vissa typer av uppehållstillstånd grundade på offrets utsatta situation. Denna möjlighet är ibland begränsas till särskilda kategorier personer (t.ex. gruvarbetare).

4.6. Giltighetstid och förnyelse av uppehållstillståndet (artikel 8.3)

I direktivet föreskrivs att uppehållstillståndet ska vara giltigt minst sex månader. Det ska förnyas om villkoren för utfärdande fortfarande är uppfyllda.

I en majoritet av medlemsstaterna är giltighetstiden minst sex månader (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE och SI) eller ett år (EL, ES, NL och PT).

I två medlemsstater (BG och EE) saknas en minimigräns för giltighetstiden eller är den kortare än sex månader.

Alla medlemsstater har infört bestämmelser om att uppehållstillståndet kan förnyas.

4.7. Behandling av offer (artiklarna 7 och 9)

4.7.1. Levnadsstandard som garanterar uppehället

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att de berörda personer som inte har tillräckliga medel ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle under betänketiden och åtminstone ges samma behandling efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

Det stora flertalet medlemsländer ger någon form av stöd i kontant- eller naturaförmåner i detta avseende.

I AT ges behandlingen först efter det att uppehållstillståndet har utfärdats, medan det inte finns någon särskild bestämmelse om bistånd under betänketiden om inte offret är asylsökande. Detta tycks inte uppfylla kraven i direktivet.

Praktiska svårigheter har dessutom noterats i vissa medlemsstater, där den behandling som ges inte tycks vara tillräcklig för att förse mottagaren med lämpliga medel för sitt uppehälle. I BG finns inget belägg för att härbärgen för offer har upprättats. I LT åtnjuter offren inga särskilda rättigheter i detta avseende. De ges samma behandling som tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet.

4.7.2. Värnande om de mest utsatta personernas speciella behov (artiklarna 7.1 och 9.1–9.2)

Medlemsstaterna ska värna om de mest utsatta personernas speciella behov, inklusive, vid behov och om detta föreskrivs i den nationella lagstiftningen, psykologisk vård. Detta gäller både under betänketiden och tiden efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

Mycket få medlemsstater har emellertid infört en allmän bestämmelse om detta.

I de flesta medlemsstater ges tillgång till psykologisk vård uttryckligen i lag.

I BG har inga kontaktpunkter där sådan vård ges upprättats. I EE ges tillgång till psykologisk vård endast under försvårande omständigheter, och offren ersätts för kostnaderna i efterhand, vilket kan göra det svårt för dem att i praktiken ta tillvara sina rättigheter. I AT, LT och SK finns inga särskilda bestämmelser som garanterar att psykologisk vård ges till offer.

4.7.3. Behov av säkerhet och skydd (artiklarna 7.2 och 9.1)

Endast ett fåtal medlemsstater (BG, EL, FI, FR, LV, MT och PT) har infört bestämmelser som uttryckligen reglerar de berörda personernas behov av säkerhet och skydd. Ett antal medlemsstater förlitar sig på befintliga bestämmelser för skydd av offer (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

AT, EE och RO har inte kunnat visa att de har antagit några nationella bestämmelser på området.

4.7.4. Bistånd med översättning och tolkning (artiklarna 7.3 och 9.1)

Ett stort antal medlemsstater (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE och SK) ger bistånd med översättning och tolkning både före och efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

I PL ges detta bistånd av icke-statliga organisationer med tillstånd av regeringen.

I vissa fall tycks biståndet med tolkning vara otillräckligt på grund av praktiska brister, såsom ett begränsat antal tolktjänster (EL). AT bistår med översättning endast efter utfärdandet av uppehållstillståndet, SI endast under betänketiden och BG endast under straffrättsliga förfaranden. EE ger endast ”översättningsbistånd i nödfall”.

LV:s lagstiftning kan vara problematisk eftersom det saknas uttryckliga rättigheter för offer för människohandel efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

4.7.5. Kostnadsfritt juridiskt bistånd (artiklarna 7.4 och 9.1)

Den frivilliga bestämmelsen rörande kostnadsfritt juridiskt bistånd har införlivats i ett stort antal medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE och PT) och täcker perioden såväl före som efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

EL har infört bestämmelser rörande detta, men avsaknaden av bestämmelser om genomförandet kan äventyra tillämpningen i praktiken.

4.7.6. Sjukvård (artiklarna 7.1 och 9.2)

Medlemsstaterna är skyldiga att garantera ”akut” sjukvård under betänketiden och ”nödvändig” medicinsk vård efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

Alla medlemsstater har uppfyllt denna skyldighet. Vissa (BE, CZ, EL, FI, NL och SE) har gått längre och erbjuder inte endast akut utan även allmän sjukvård både före och efter utfärdandet av uppehållstillstånd. Allmän sjukvård ges efter utfärdandet av uppehållstillstånd i PL och PT.

Det finns inga indikationer på att andra medlemsstater erbjuder ett bredare utbud av tjänster åt innehavare av uppehållstillstånd, trots att direktivet uppmuntrar till detta genom att ange att

behandlingen efter utfärdandet av uppehållstillstånd ska vara ”minst” densamma som under betänketiden.

4.8. Underåriga (artikel 10)

4.8.1. Barnets bästa (artikel 10 a)

De medlemsstater som har valt att tillämpa detta direktiv på underåriga ska ta full hänsyn till barnets bästa vid tillämpningen. Endast ett fåtal medlemsstater har uttryckliga bestämmelser om detta i sin lagstiftning (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES och SE). Vissa andra anser att principen i praktiken gäller, eftersom de har ratificerat FN-konventionen om barnets rättigheter eller på grund av allmänna lagar. Tillämpningen i praktiken av denna princip kan emellertid skapa problem.

Exempelvis har endast ES, FR och MT infört särskilda bestämmelser som garanterar att förfarandet är anpassat till barnets ålder och mognad.

Endast BG, EL och PT har utnyttjat den frivilliga bestämmelsen (artikel 10 a) för att förlänga betänketiden för underåriga.

4.8.2. Underårigas tillträde till utbildningsväsendet (artikel 10 b)

Alla medlemsstater ger underåriga tillträde till utbildningssystemet.

Det återstår att se om bestämmelserna i RO och EE, enligt vilka uppehållstillstånd är en förutsättning för tillträde till utbildningssystemet, inte skapar problem i praktiken.

4.8.3. Rättslig företrädare och spårande av familj (artikel 10 c)

En stor majoritet av medlemsstaterna har uppfyllt kravet på att underåriga utan medföljande vuxen ska få en rättslig företrädare. Inga genomförandebestämmelser som fastställer villkoren för denna rättsliga företrädare har emellertid antagits i EL.

Kravet att medlemsstaterna ska göra allt för att snarast möjligt spåra den underåriges familj har inte införts i ett flertal medlemsstater (AT, CZ, FI, MT, PL, SE och SI).

4.9. Arbete, yrkesutbildning och annan utbildning (artikel 11)

Medlemsstaterna ska fastställa de regler enligt vilka personer som har uppehållstillstånd ska tillåtas få tillträde till arbetsmarknaden och till yrkesutbildning och annan utbildning.

I alla medlemsstater utom RO ges de berörda personerna tillträde till arbetsmarknaden. I MT ställs villkoret att personen erhåller ett tillstånd från justitie- och inrikesministeriet, vilket kan göra det svårt för honom eller henne att utöva sina rättigheter.

Alla medlemsstater utom RO ger offer tillgång till yrkesutbildning och annan utbildning.

4.10. Program eller system (artikel 12)

Offren ska beviljas tillträde till befintliga program eller system i syfte att återge dem ett normalt socialt liv, samtidigt som det föreskrivs en möjlighet att göra särskilda arrangemang för den berörda personen.

Alla medlemsstater tillåter offer att delta i de program som normalt är inriktade på offer för människohandel eller, mer allmänt, på invandrare. Endast tre medlemsstater (CZ, FI och LV) har emellertid utnyttjat tillfället att lansera riktade program.

Inga medlemsstater har ställt som villkor för deltagande i de relevanta programmen eller systemen att uppehållstillståndet förnyas.

4.11. Vägran att förlänga uppehållstillstånd (artikel 13)

En stor majoritet av medlemsstaterna förnyar inte uppehållstillståndet om villkoren i artikel 8.2 inte längre är uppfyllda eller om ett beslut som har fattats av de behöriga myndigheterna har avslutat de relevanta förfarandena.

I vissa medlemsstater (BE, CZ, FI, LU och NL) kan permanent uppehållstillstånd beviljas åt offren efter det att förfarandena har avslutats eller när offret har vistats en viss angiven period i landet.

4.12. Återkallelse av uppehållstillstånd (artikel 14)

Uppehållstillståndet får när som helst återkallas om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda, särskilt i de fall som förtecknas i artikel 14 a–e.

Kriterierna för återkallelse av uppehållstillstånd varierar i de olika medlemsstaternas lagstiftning.

Vissa av dem (BE, DE, EL, LU, MT och RO) fastställer villkor grundade på dem som anges i artikel 14. Andra (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT och SK) har infört striktare kriterier för återkallelse.

I SE och LT får uppehållstillståndet återkallas om den berörda personen är upptagen på förteckningen över personer som belagts med inreseförbud. Andra grunder för återkallelse av uppehållstillståndet inkluderar hälsokriterier (LT), missbruk av tillståndet (PL), falsk eller förfalskad information om identiteten (FI och SI) och oriktig information eller undanhållande av omständigheter av betydelse för erhållandet av tillståndet (SE). De ovannämnda grunderna tycks gå utöver tillämpningsområdet för artikel 14.

5. STATISTIK OCH SIFFERUPPGIFTER

Endast ett begränsat antal medlemsstater har kunnat tillhandahålla uppgifter om antalet uppehållstillstånd som beviljats som ett resultat av införlivande av detta direktiv, och endast en del av dessa har informerat kommissionen om antalet beviljade betänketider.

Tillgängliga uppgifter[6] om uppehållstillstånd för offer för människohandel visar att inverkan av direktivet varierar avsevärt. I vissa medlemsstater var antalet tillstånd betydande (BE, IT, NL, FR och DE), i vissa fall över hundra stycken om året. I andra var siffrorna avsevärt lägre, i de flesta fall mellan ett och tjugo stycken om året (CZ, FI, HU, PL och SE). En del

[6] Uppgifterna samlades in på grundval av ad-hoc-förfrågningar inom ramen för Odysseus-rapporten, konsekvensbedömningen för förslaget till rambeslut om bekämpande av människohandel och mer nyligen genom de nationella kontaktpunkterna för kommittén för integration och asyl.

medlemsstater beviljade inte uppehållstillstånd på denna grund eller tillhandahöll inga uppgifter (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI och SK).

Det bör påpekas att de tillgängliga uppgifterna eventuellt inte är helt jämförbara, eftersom tillhandahållandet av humanitära uppehållstillstånd i vissa medlemsstater inte begränsas till enbart offer för människohandel eller inte beror av deras samarbete med de behöriga myndigheterna.

I syfte att erhålla mer fullständiga och tillförlitliga statistiska uppgifter om tillämpningen av detta direktiv kommer kommissionen att undersöka olika tekniska alternativ för att samla in uppgifter om de uppehållstillstånd som beviljats med tillämpning av de bestämmelser genom vilka detta direktiv införlivas, som en del av den redan pågående insamlingen av uppgifter som organiseras inom ramen för artikel 6 i förordning (EG) nr 862/2007.

6. SLUTSATSER

Även om de tillgängliga statistiska uppgifterna i sig själva inte möjliggör en fullständig bedömning av effektiviteten hos detta direktiv, framstår dess inverkan otillräcklig att döma av de sammantagna uppgifterna om offer för människohandel i EU. Trots att antalet identifierade offer i vissa medlemsstater uppgår till flera hundra eller till och med upp emot två tusen om året[7], är antalet uppehållstillstånd som beviljas på grundval av detta direktiv sällan större än tjugo om året.

Även om en del av offren inte skulle vara berättigade till stöd enligt detta direktiv (t.ex. eftersom de inte är tredjelandsmedborgare), är skillnaden mellan antalet identifierade offer och antalet personer som utnyttjade de särskilda uppehållstillstånden anmärkningsvärd. Detta är en indikation på att direktivets möjligheter att upplösa nätverken av människosmugglare och samtidigt skydda rättigheterna för offren för sådan verksamhet inte utnyttjas till fullo.

Även om vissa av de brister som anges i rapporten inte är uppenbarligen allvarliga skulle en del av dem kunna förhindra att direktivet tillämpas på ett riktigt sätt. Vidare kan vissa offer vara ovilliga att lita på mekanismerna, såsom påpekas av medlemsstaterna. Det kan emellertid antas att om offren ges mer effektivt tillträde till information om de möjligheter som erbjuds, skulle detta höja direktivets profil och bidra till att det fungerar bättre. För att förbättra informationsförmedlingen krävs ökade ansträngningar av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och av icke-statliga organisationer och föreningar, såsom anges i artikel 5.

Ett annat sätt att få offren att dra full nytta av programmet skulle vara att fullt ut beakta bestämmelserna i direktivet rörande hur offren behandlas under betänketiden eller i samband med uppehållstillståndet.

Av statistiken framgår också att antalet offer som får vistas lagligt i medlemsstaterna kan öka avsevärt om tillfälliga uppehållstillstånd beviljas till offer som av olika skäl inte samarbetar med de behöriga myndigheterna.

---

[7] Global rapport om människohandel (*Global Report on Trafficking in Persons*), februari 2009, UNODOC.

7. FRAMTIDA UTVECKLING

Kampen mot människohandel har högsta prioritet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Flera viktiga initiativ, som även påverkar invandringspolitiken, har tagits för att förstärka insatserna mot denna typ av brott. I kommissionens meddelande av den 10 juni 2009[8], som antogs inför Stockholmsprogrammet, betonas att nolltolerans måste tillämpas i fråga om människohandel och att lämpliga investeringar måste göras för att bland annat förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren. I Stockholmsprogrammet[9] betonas att alla typer av åtgärder måste mobiliseras för att bekämpa människohandel, alltifrån förebyggande åtgärder och brottsbekämpning till skydd av brottsoffer. Det klargjordes att unionens kompetenser bör användas på allra bästa sätt, så att man kan få till stånd en väl samordnad och konsoliderad unionspolitik. Kommissionen uppmanades att vidta ytterligare åtgärder för att skydda och bistå offer genom en uppsättning åtgärder[10].

Rättigheterna för underåriga uppmärksammades särskilt i detta sammanhang. I Stockholmsprogrammet betonas det att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt barn som är speciellt utsatta, inte minst inom invandringspolitiken (t.ex. när det gäller underåriga utan medföljande vuxen och offer för människohandel). Enligt handlingsplanen för underåriga utan medföljande vuxen[11] bör EU och medlemsstaterna förstärka insatserna för barn som faller offer för människohandel genom stöd som åtminstone bör omfatta de åtgärder som föreskrivs i direktiv 2004/81/EG.

Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att följa dessa uppmaningar. Den 29 mars 2010 lade den fram ett lagförslag som ska stärka skyddet och stödet för offer[12]. Vidare planeras en ny integrerad strategi för kampen mot människohandel och för åtgärder för att skydda och bistå offer till 2011[13]. I de förslag om ändring av mottagningsvillkorsdirektivet och skyddsdirektivet som kommissionen lagt fram under 2008 och 2009 anges också att offer för människohandel måste betraktas som utsatta personer vars särskilda behov måste tillgodoses på lämpligt sätt. Dessutom har kommissionen inlett ett offentligt samråd och gör för närvarande en konsekvensbedömning i syfte att lägga fram ett åtgärdspaket om vålds- och brottsoffer i allmänhet under 2011.

Kompletterande åtgärder för att öka invandringslagstiftningens potential när det gäller att bekämpa människohandel och att öka skyddet för offren kommer nu att övervägas. I detta sammanhang kommer kommissionen eventuellt att överväga ändringar av direktivet, bland annat möjligheten att utfärda ett temporärt uppehållstillstånd som grundar sig på offrets utsatta situation och inte nödvändigtvis i utbyte mot samarbete med de behöriga myndigheterna. Andra ändringar kan bland annat avse en fastställd varaktighet hos betänketiden för offer, stärkande av den rättsliga ramen för behandling, särskilt för underåriga, och skärpning av skyldigheten att informera offren om deras rättigheter.

---

8 KOM(2009) 262 slutlig.

9 Rådets dokument 17024/09.

10 Direktiv 2009/52/EG om sanktioner mot arbetsgivare inspirerades delvis också av det system som fastställs i direktiv 2004/81/EG. I detta föreskrivs att jämförbara arrangemang ska fastställas för beviljande av uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som medverkar i straffrättsliga förfaranden rörande särskilt exploaterande arbetsförhållanden eller olagligt anställda minderåriga.

11 KOM(2010) 213 slutlig.

12 KOM(2010) 95 slutlig.

13 Se handlingsplanen, KOM(2010) 171 slutlig.

Kommissionen kommer att undersöka alla fall där problem med tillämpningen av detta direktiv har uppkommit. För detta ändamål kan den komma att kontakta medlemsstaterna och vid behov inleda de rättsliga förfaranden som krävs vid överträdelse i enlighet med artikel 258.