



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.02.2002  
KOM(2002) 71 endelig

2002/0043 (CNS)

Forslag til

**RÅDETS DIREKTIV**

**om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for organiseret ulovlig  
indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder**

(forelagt af Kommissionen)

## BEGRUNDELSE

### 1. BAGGRUND

Dette direktiv er en reaktion på et stadig mere alvorligt problem, nemlig den stigende ulovlige indvandring, herunder især i de to mest forfærdelige former, nemlig menneskesmugling og udnyttelse af udlændinge i forbindelse med menneskehandel.

#### 1.1. Generel præsentation af problemet

Det er naturligvis svært at få præcise tal vedrørende en pr. definition hemmelig aktivitet, men undersøgelser og rapporter fra marken<sup>1</sup> viser, at problemet er stigende på internationalt og europæisk niveau. Medlemsstaterne og Den Europæiske Union er i stadig stigende grad berørt. Der er oftest tale om netværk, der hører under internationale kriminelle organisationer, der savner enhver respekt for menneskelig værdighed, og som for at tjene penge sætter ofrenes liv på spil.

Organiseret ulovlig indvandring og menneskehandel er to forskellige forbrydelser i lovens øjne, men i praksis er de ofte sammenfaldende. Det gælder f.eks. migranter, som udnyttes under rejsen for at kunne betale menneskesmugleren, personer, der på grund af deres gæld holdes som slaver, når de ankommer til bestemmelseslandet, eller personer, som mener at have fundet et middel til en højere levestandard i et mere udviklet land, men som i stedet udnyttes seksuelt eller som arbejdskraft.

Nogle yderligere kendetegn ved dette fænomen gør det muligt bedre at forstå det og kan begrunde de forslag, der fremsættes for at bekæmpe fænomenet. Eftersom der er tale om ulovlig indvandring, befinder ofrene sig i en ulovlig administrativ situation, eller i hvert fald i en meget udsat situation. Selv om de har været ofre for ovennævnte forbrydelser, tør de oftest ikke henvende sig til myndighederne i det land, de befinder sig i, af frygt for straks at blive sendt tilbage til deres hjemland på grund af den ulovlige opholdssituation. Det betyder, at de er tilbage i udgangssituationen, og at de desuden har oplevet et nederlag, hvilket gør, at de oftest tier og dermed ikke bidrager til at forhindre, at fremtidige ofre går i samme fælde. Hertil kommer frygten for repressalier fra menneskesmuglerne, enten direkte mod dem selv eller indirekte mod deres familie i hjemlandet.

Situationen er utilfredsstillende for ofrene, men den er det også for myndighederne i medlemsstaterne, der forsøger at bekæmpe dette fænomen og afsløre og optrævle disse net. Uanset om ofrene bliver under jorden eller straks sendes tilbage, afgiver de ikke de vigtige oplysninger om, hvad de har set eller hørt. Det er præcis disse oplysninger, som politi og anklagemyndighed har brug for, hvis de effektivt skal kunne bekæmpe denne form for kriminalitet. Hvis man kan få ofrene til at samarbejde med de kompetente myndigheder, vil det give adgang til de oplysninger (navne, adresser, organisationer osv.), som ofrene har kendskab til. Disse oplysninger er så meget desto vigtigere, som de også kan hjælpe ofrene. Det er derfor nødvendigt, at ofrene opfordres til at samarbejde, og de må belønnes for et sådant samarbejde.

---

<sup>1</sup> OIM, HCR og OSCE har foretaget forskellige undersøgelser i den henseende. Det franske formandskab arrangerede ligeledes den 20. og 21. juli 2000 et seminar om organiseret illegal indvandring.

## **1.2. Medlemsstaternes bestemmelser på området**

Det er grunden til, at nogle medlemsstater i flere år har forsøgt at styrke bekæmpelsen af gerningsmændene bag disse forbrydelser ved at etablere kontakt med ofrene. Således tilpassede Belgien i 1994, Italien og Nederlandene i 1998 og Spanien i 2000 deres nationale love af administrative bestemmelser for afhængig af situationen at give ofrene mulighed for at etablere sig eller blive integreret, samarbejde med de myndigheder, der står for undersøgelsen eller retsforfølgningen, ved at komme med oplysninger, eller indgive anmeldelse mod de formodede gerningsmænd. I denne periode får ofrene en opholdstilladelse, eventuelt efter en betænkningstid, hvis en sådan udstedes til gengæld for et samarbejde med myndighederne. Ofrene bistås med bolig, subsistensmidler, lægebehandling osv. De almindelige bestemmelser om vidnebeskyttelse gælder i øvrigt om nødvendigt.

Det skal nævnes, at mens Belgiens, Italiens og Nederlandenes bestemmelser kun gælder menneskehandel, gælder Spaniens lovgivning også ulovlig indvandring, ulovlig handel med arbejdskraft og udnyttelse i prostitution. De fleste af de øvrige medlemsstater udsteder en humanitær opholdstilladelse, når der foreligger lignende omstændigheder.

## **1.3. De Forenede Nationers konvention med tilhørende protokoller**

Samtidig med at medlemsstaterne begyndte at tage lovgivningsmæssige skridt for at imødegå dette fænomen, åbnede De Forenede Nationer i Palermo i december 2000 til undertegnelse af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, samt tillægsprotokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, og protokollen om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen. Denne konvention blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling, undertegnet af 135 lande og protokollerne af henholdsvis 93 og 89 lande. De kriminelle handlinger defineres i konventionen, men begrænsningerne i de internationale bestemmelser, der dækker både udrejse-, transit- og bestemmelsesland fremgår tydeligt af den begrænsede juridiske rækkevidde, der er tillagt artiklerne om beskyttelse af ofre for menneskehandel.

## **1.4. Det Europæiske Fællesskabs reaktioner**

Det Europæiske Fællesskab har ligeledes siden slutningen af 1980'erne behandlet dette spørgsmål på forskellige niveauer.

Allerede i 1989 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om udnyttelse af prostitution og handel med mennesker, hvori det kræver, at medlemsstaterne giver ofrene mulighed for at gå rettens vej uden derved at frygte straks at blive udvist fra landet<sup>2</sup>. Denne beslutning blev efterfulgt af en beslutning fra 1993 om handel med kvinder, hvori det kræves, at der fastlægges en politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring og gives garanti for opholdstilladelse for invandrerkvinder samt vidnebeskyttelse før, under og efter en retssag om menneskehandel, samt opholdstilladelse for ofre for den internationale handel, særlig hvis deres hjemsendelse indebærer en risiko for deres personlige sikkerhed, eller der er risiko

---

<sup>2</sup> Beslutning A2-52/89, 14. april 1989, EFT C 120 af 16. maj 1989, s. 352 ff., navnlig punkt 8.2.

for, at de på ny bliver udnyttet<sup>3</sup>. Der blev ligeledes i en beslutning fra 1996 om menneskehandel<sup>4</sup> vedtaget foranstaltninger, der betyder, at medlemsstaterne i tilfælde af anmeldelse af udbytte træffer foranstaltninger med henblik på ofrenes sikkerhed og værdighed og sikrer dem retten til at indtræde som civil part, tidsbegrænset opholdstilladelse af humanitære årsager samt vidnebeskyttelse under og efter processen.

Samme år henviser Kommissionen udtrykkeligt i sin meddelelse om handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse til en tidsbegrænset opholdstilladelse, idet det hedder: "Spørgsmålet om tidsbegrænset opholdstilladelse for ofre, der er villige til at optræde som vidner under en retssag, må behandles, og der må ske en effektiv koordinering mellem retsmyndighederne og politiet for at undgå udvisning uden forudgående samråd"<sup>5</sup>. I Europa-Parlamentets beslutning i den henseende nævnes de konkrete forhold for gennemførelsen, nemlig: tidsbegrænset opholdstilladelse, social, sundhedsmæssig og psykologisk omsorg, arbejdstilladelse og mulighed for at uddanne sig i den periode, som ofret tilbringer i landet<sup>6</sup>.

I fortsættelse af meddelelsen fra 1996 forelagde Kommissionen to år senere en meddelelse om fremtidige initiativer i kampen mod handel med kvinder<sup>7</sup>. Det understreges her, at der er en nøje sammenhæng mellem behovet for en hensigtsmæssig indvandringspolitik over for ofre for menneskehandel og spørgsmålet om forbedring af domstolenes muligheder for at dømme menneskehandlerne, og Kommissionen understreger sammenhængen mellem bedre muligheder for at retsforfølge menneskehandlerne og ofrets mulighed for ophold og retshjælp i værtslandet. Med afsæt i erfaringerne i Belgien, Italien og Nederlandene anfører Kommissionen, at den føler sig "overbevist om, at der i alle medlemsstater må gøres endnu mere på dette område". Kommissionen nævner, at den vil forelægge et formelt forslag til lovgivning vedrørende tidsbegrænset opholdstilladelse for ofre, der er rede til at vidne under hensyntagen til de seneste erfaringer fra nyere national lovgivning, så eventuelt misbrug af kommende ordninger undgås.

Denne stigende mobilisering ses også i Rådet. Under det nederlandske formandskab nævnte ministererklæringen fra Haag den 26. april 1997 udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse som en foranstaltning, der kunne opmuntre ofrene til at henvende sig til politimyndighederne og vidne. En sådan tidsbegrænset opholdstilladelse nævnes ligeledes i den fælles aktion af 24. februar 1997 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn<sup>8</sup>.

Ud over at vedtage regler har Fællesskabet ligeledes iværksat Stop-programmet, der er et tilskyndelses- og udvekslingsprogram for personer, der har ansvaret for bekæmpelsen af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Det blev lanceret i

---

<sup>3</sup> Beslutning B3-1264, 1283 og 1309/93, 16. september 1993, EFT C 268 af 4. oktober 1993, s. 141 ff., navnlig punkt 2 og 10.

<sup>4</sup> Beslutning A4-0326/95, 18. januar 1996, EFT C 32 af 5. februar 1996, s. 88 ff., navnlig punkt 25.

<sup>5</sup> Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse, 20. november 1996, KOM (96) 567 endelig.

<sup>6</sup> Beslutning om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse, A4-0372/1997 af 16. december 1997.

<sup>7</sup> KOM(1998) 726 af 9.12.1998.

<sup>8</sup> EFT L 63 af 4. marts 1997, s. 2 ff.

1996 for en femårig periode og forlænget med endnu to år. Det supplerer Fællesskabets handlingsprogram Daphné for 2000-2003 om foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder.

Da Amsterdam-traktaten i mellemtiden gav Fællesskabet beføjelser på indvandringsområdet, opfordrede Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til at indføre foranstaltninger, der giver mulighed for at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. "At stoppe ulovlig indvandring og bekæmpe dem, der organiserer den og begår international kriminalitet i forbindelse hermed", figurerer i punkt 3 i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, mens Rådet i punkt 23 bekræfter at ville "tackle ulovlig indvandring, hvor den begynder, navnlig ved at bekæmpe personer, som er involveret i menneskesmugling og økonomisk udnyttelse af migranter".

Endelig annonceres dette lovgivningsmæssige tiltag i Kommissionens seneste meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring<sup>9</sup>. Kommissionen nævner her blandt de foranstaltninger, der skal forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring, at den vil fremlægge et lovgivningsmæssigt forslag om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for menneskehandlere, hvis de er rede til at samarbejde i undersøgelser og retsforfølgning af menneskehandlerne.

## **2. FORMÅL: AT STYRKE BEKÆMPELSEN AF ULOVLIG INDVANDRING**

Formålet med dette direktivforslag er at styrke instrumenterne til bekæmpelse af ulovlig indvandring ved at indføre en opholdstilladelse for ofre for organiseret ulovlig indvandring og menneskehandel, således at de opfordres til at samarbejde med de kompetente myndigheder mod de formodede gerningsmænd. Forberedelsen af dette forslag er baseret på en grundig undersøgelse af medlemsstaternes lovgivning og praksis, de svar, Kommissionen har modtaget på et spørgeskema, den i foråret 2000 udsendte til medlemsstaterne, samt høringen i forbindelse med det europæiske forum om forebyggelse af organiseret kriminalitet, der blev afholdt den 30. oktober 2001.

### **2.1. En opholdstilladelse, der opfordrer til at samarbejde med myndighederne**

Opholdstilladelsen udstedes til ofre defineret som myndige tredjelandstatsborgere (eller eventuelt mindreårige, der opfylder visse betingelser fastsat i den nationale lovgivning), som har lidt direkte skade, der direkte kan tilskrives organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel. Når politimyndighederne står over for personer, der med rimelighed kan betragtes som ofre, gøres disse opmærksom på, at der er mulighed for at få en tidsbegrænset opholdstilladelse. Hvis ofrene definitivt ophører med at have kontakt med de formodede gerningsmænd, får de en betænkningstid på tredivede dage for med fuld indsigt i situationen at tage stilling til, om de ønsker at gå videre i samarbejdet med politimyndighederne og de retslige myndigheder.

I løbet af denne betænkningstid giver medlemsstaten ofrene adgang til bistand afhængig af deres behov (bolig, lægehjælp og psykologhjælp og eventuelt socialhjælp), således at ofrene får den materielle og psykologiske autonomi, der er nødvendig for at træffe beslutning om eventuelt at samarbejde. Inden for samme frist

---

<sup>9</sup> KOM(2001) 672 endelig, navnlig punkt 4.7.2.

beslutter den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen og retsforfølgningen, der afhængig af situationen og af medlemsstaten kan være enten en retsmyndighed eller en politimyndighed, om det pågældende offer er nyttigt for undersøgelsen eller for retsforfølgningen af de formodede gerningsmænd. Samarbejdet med ofret kan antage forskellige former, lige fra simpel afgivelse af oplysninger eller indlevering af en anmeldelse til afhøring som vidne i en eventuel retssag.

Hvis disse tre betingelser er opfyldt, og hvis ofret ikke udgør en trussel for den offentlige orden og den nationale sikkerhed, udstedes der en tidsbegrænset opholdstilladelse for 6 måneder. Denne opholdstilladelse giver adgang til arbejdsmarked, almen uddannelse og erhvervsuddannelse. Ofret får ligeledes bedre adgang til lægebehandling. Medlemsstaterne kan endelig lade det pågældende offer deltage i et af medlemsstatens integrationsprogrammer med henblik på integration eller hjemvenden til vedkommendes hjemland.

Opholdstilladelsen kan forlænges på samme betingelser som den udstedes. Den kan ikke forlænges, hvis en retsafgørelse har afsluttet sagen. På det tidspunkt vil de almindelige retsregler på udlændingeområdet finde anvendelse, og hvis ofret søger om opholdstilladelse med en anden begrundelse, vil medlemsstaten ved behandlingen af denne ansøgning tage højde for ofrets samarbejde i straffesagen.

Derimod kan opholdstilladelsen inddrages, hvis det konstateres, at ofret har genoptaget kontakten til de formodede kriminelle, eller hvis samarbejdet viser sig at være vildledende.

## **2.2. Ofre for organiseret ulovlig indvandring og menneskehandel**

### *2.2.1. Handel med kvinder og børn til menneskehandel generelt*

Dette forslag til direktiv tager sigte på ofrene for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel. Som det fremgår af fremlæggelsen af det forberedende arbejde og de forskellige faser, der har ført til dette forslag, var det i begyndelsen først og fremmest kvinder, der var målgruppen. De udgjorde størstedelen af ofrene. Meget hurtigt blev børn også omfattet, fordi det viste sig, at de også var berørt af dette fænomen. Derefter blev spektret udvidet til at omfatte menneskehandel generelt, således at alle personer, der er berørt af dette fænomen, er omfattet.

### *2.2.2. Ofre for menneskehandel til ofre for organiseret ulovlig indvandring*

Grunden til, at man i en og samme tekst behandler ofre for organiseret ulovlig indvandring og ofre for menneskehandel, er, at de to forbrydelser er de to mest forfærdelige udtryk for et mere generelt problem, nemlig den stigende ulovlige indvandring. Det vil derfor være mere effektivt, hvis det instrument, der vedtages, dækker begge forbrydelser, og derfor tager dette direktivforslag sigte på dem begge. Endvidere overlapper de to forbrydelser delvis hinanden i virkeligheden, og ofrene oplever ofte dem begge.

Det skal imidlertid klart understreges, at begrebet offer skal forstås præcist og specifikt, således som defineret i direktivforslagets artikel 1. Begrebet offer for menneskehandel giver ikke anledning til vanskeligheder (det findes i øvrigt i De Forenede Nationers protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn). Derimod har begrebet "offer

for organiseret ulovlig indvandring" en helt særlig betydning, da det ikke dækker alle personer, der er ofre for organiseret ulovlig indvandring, men kun personer, der med rimelighed kan betragtes som ofre, der har lidt skade (det er grunden til, at begrebet ikke figurerer i De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen). Begrebet offer efter artikel 1 omfatter personer, der har lidt skade, som f.eks. fare for deres person eller krænkelse af deres fysiske integritet.

### 2.3. Hverken beskyttelse af ofre eller af vidner

Dette direktivforslag vedrører en opholdstilladelse og opstiller regler derfor. I den henseende, og i det omfang nogle af bestemmelserne om betingelser for ophold er beskyttelsesforanstaltninger (først og fremmest selve opholdstilladelsen, der *de facto* "beskytter" mod udsendelse), kan direktivforslaget se ud som om, det tager sigte på at beskytte ofrene. Det er imidlertid ikke tilfældet. Direktivforslaget indfører en opholdstilladelse, men ingen beskyttelse af hverken vidner eller ofre. Det er ikke formålet, og retsgrundlaget berettiger ikke dertil. Beskyttelse af ofre og af vidner henhører under de almindelige nationale eller europæiske retsregler.

På europæisk niveau indeholder Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofrenes stilling i forbindelse med straffesager<sup>10</sup> regler om ret til at modtage oplysninger, ret til særlig bistand og ret til erstatning. Medlemsstaterne skal sikre, at særligt udsatte ofre får en særlig behandling. Medlemsstaterne sikrer ligeledes et passende beskyttelsesniveau for ofrene og i relevante tilfælde for deres familier eller hermed ligestillede personer, hvis de kompetente myndigheder finder, at der er alvorlig fare for hævnakter eller håndfaste beviser for, at nogen alvorligt ønsker at krænke deres privatliv.

I Rådets resolution af 23. november 1995 om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet<sup>11</sup> opfordres medlemsstaterne til at sikre en passende og effektiv beskyttelse af vidner før, under og efter retssagen. Denne beskyttelse skal ligeledes gælde forældre, børn og andre pårørende.

## 3. RETSGRUNDLAG

Valget af retsgrundlag er logisk i lyset af de ændringer, der med Amsterdamtraktaten blev indført i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som trådte i kraft den 1. maj 1999. Det hedder i artikel 63, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, at Rådet træffer "foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken på følgende områder: a) betingelser for indrejse og ophold ...; b) ulovlig indvandring og ulovligt ophold". Denne artikel udgør retsgrundlaget for et direktivforslag, der fastlægger kriterierne for udstedelse af opholdstilladelse og betingelserne for ophold samt de forhold, der fører til inddragelse eller nægtelse af forlængelse af en opholdstilladelse, der er udstedt til personer, som befinder sig i en ulovlig eller prekær situation.

Formålet med dette forslag til direktiv er at indføre en opholdstilladelse, der giver mulighed for at styrke bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Forslaget tager ikke

---

<sup>10</sup> EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1 ff.

<sup>11</sup> EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5 ff.

sigte på at straffe de organiserede kriminelle net eller sikre beskyttelse af ofre eller vidner. Forslaget løser ikke disse aspekter, selv om de i et vist omfang er knyttet til direktivets område.

Direktivforslaget skal vedtages efter den procedure, der er skitseret i traktatens artikel 67, således at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen eller efter anmodning fra medlemsstaterne og efter høring af Europa-Parlamentet. EF-traktatens afsnit IV finder ikke anvendelse på Det Forenede Kongerige og Irland, medmindre disse lande træffer en anden beslutning efter de retningslinjer, der er fastsat i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er bilagt traktaterne. Afsnit IV finder heller ikke anvendelse på Danmark i medfør af protokollen om Danmarks stilling, der er bilagt traktaterne.

#### **4. SUBSIDIARITET OG PROPORCIONALITET: BEGRUNDELSE OG MERVÆRDI**

Det nye afsnit IV om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab tillagde Det Europæiske Fællesskab kompetence på disse områder. Denne kompetence skal udøves i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 5, dvs. hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Dette forslag til direktiv opfylder disse kriterier.

##### Subsidiaritet

Hovedformålet med dette forslag til direktiv er at styrke bekæmpelsen af ulovlig indvandring og indføre en tidsbegrænset opholdstilladelse for ofrene for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder. Nogle medlemsstater har allerede indført sådanne foranstaltninger dog med store forskelle mellem medlemsstaterne imellem, andre medlemsstater har ingen retsregler i den henseende. Disse forskelle har skadelige virkninger, idet de kriminelle organisationer tiltrækkes af de lande, hvor risikoen er mindst. Det er derfor nødvendigt med harmoniserede regler, der kun kan vedtages på fællesskabsniveau.

##### Proportionalitet

Fællesskabsindsatsen skal være så enkel som mulig for at opfylde formålet med forslaget og sikre en så effektiv gennemførelse som mulig. Derfor er det valgte retlige instrument et direktiv, der giver mulighed for at fastsætte nogle generelle principper, samtidig med at de medlemsstater, som direktivet er rettet til, får mulighed for selv at beslutte, hvilken form og hvilke midler der er de mest hensigtsmæssige med henblik på indarbejdelse af principperne i deres retsregler og i deres nationale kontekst. Direktivforslaget fastsætter fælles definitioner og fastsætter blot kriterierne for udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser, betingelserne for ophold for de personer, der er omfattet, og de grunde, der fører til nægtelse af forlængelse eller inddragelse. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte gunstigere betingelser for ofrene.



## **KOMMENTAR TIL ARTIKLERNE**

### **Kapitel I : Generelle bestemmelser**

#### Artikel 1 :

Formålet med dette direktiv er at indføre en opholdstilladelse og definere forskellige aspekter i den henseende, nemlig proceduren og kriterierne for udstedelse (disse bestemmelser findes i kapitel II), betingelserne for ophold for de omhandlede personer (behandles i kapitel III) og endelig de grunde, der fører til nægtelse af forlængelse eller inddragelse af tilladelsen (kapitel IV). Opholdstilladelsen tager sigte på ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder i kampen mod menneskesmuglere og menneskehandlere.

#### Artikel 2 :

I denne artikel defineres de forskellige begreber, der anvendes i forslagens bestemmelser.

a) "Tredjelandstatsborger" defineres ved udelukkelsesmetoden som borgere, der ikke er unionsborgere, således som i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Definitionen tager både sigte på personer, der er statsborgere i et tredjeland, og statsløse efter New York-konventionen af 28. september 1954.

b) "Organiseret ulovlig indvandring" tager sigte på de forbrydelser, der er defineret i artikel 1 og 2 i Rådets direktiv .../.../EF [om definition af hjælp til ulovlig indrejse, transit og ophold].

c) "Menneskehandel" dækker de forbrydelser, der er defineret i artikel 1, 2 og 3 i Rådets rammeafgørelse af [...] [om bekæmpelse af menneskehandel].

d) Begrebet "fuldbyrdelsesforanstaltning" stammer fra Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere. Der er imidlertid ikke kun tale om afgørelser truffet af de administrative myndigheder, men også afgørelser truffet af de retslige myndigheder.

e) "Tidsbegrænset opholdstilladelse" defineres netop i dette direktivforslag hvad angår kriterier for udstedelse, betingelserne for ophold og grunde til inddragelse eller nægtelse af forlængelse.

#### Artikel 3 :

1. I artikel 3 defineres direktivets anvendelsesområde. Direktivet tager sigte på ofre for de forbrydelser, der er nævnt i artikel 2, litra b) og c). I betragtning af de risici, som et offer, der samarbejder, løber - både den risiko, ofret selv løber, og den risiko, som medlemmerne af netværket ofte udsætter ofrets familie for - vedrører dette direktivforslag først og fremmest myndige personer.

2. Dette valg betyder imidlertid på ingen måde, at man ønsker at benægte eller fortie det faktum, at en række ofre er mindreårige. I det tilfælde kan medlemsstaterne udstede en humanitær opholdstilladelse (eller eventuelt en anden type opholdstilladelse) til de mindreårige ofre. Da det i mange medlemsstaters nationale lovgivning er foreskrevet, at mindreårige i større eller mindre omfang kan optræde i sådanne situationer, kan de ligeledes i og med valgmuligheden i artikel 3, stk. 2, beslutte at udvide direktivets anvendelsesområde til

at omfatte mindreårige, der opfylder de betingelser, der er fastsat i deres nationale lovgivning. Medlemsstaterne skal så afgøre, hvornår et mindreårigt offer er tilstrækkelig modent til på den ene side helt at forstå, hvilken fare det løber ved at samarbejde, og på den anden side til at samarbejde i det hele taget.

#### Artikel 4 :

Denne artikel fastsætter, at den ordning, der indføres med direktivforslaget, ikke udgør en krænkelse af den beskyttelse, som Genève-konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling suppleret af New York-konventionen af 21. januar 1967 tillægger flygtninge, personer, der er omfattet af subsidiær beskyttelse, og personer, der ansøger om international beskyttelse. Bestemmelsen vedrører navnlig personer, der ansøger om international beskyttelse, der passerer grænserne ved hjælp af menneskesmugler- og menneskehandlernetværk. Den behandler ligeledes de situationer, hvor et offer ønsker at indgive en ansøgning om international beskyttelse på grund af den risiko for gengældelsesaktioner, som ofret løber efter at have samarbejdet med myndighederne i kampen mod menneskesmuglerne eller menneskehandlerne. På samme måde krænker bestemmelserne i dette direktivforslag heller ikke anvendelsen af bestemmelserne i den europæiske menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller, herunder navnlig betingelserne for ophold og udsendelse.

#### Artikel 5 :

De personer, der er omfattet af dette direktiv, er per definition personer af forskellig race, farve, køn, etnisk oprindelse og religion. Denne bestemmelse forpligter medlemsstaterne til at sikre overholdelse af princippet om ikke-forskelsbehandling, når de gennemfører direktivets bestemmelser. På den måde er det i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

#### Artikel 6 :

Direktivforslaget foreskriver mindstestandarder, som ofrene for ovennævnte forbrydelser kan omfattes af, hvis de samarbejder med politi- og retsmyndigheder. Disse foranstaltninger udgør et fælles grundlag og berører ikke andre nationale bestemmelser eller fællesskabsbestemmelser, som kan gøres gældende, navnlig vedrørende ofrenes rettigheder, vidnebeskyttelse eller beskyttelse af mindreårige. Artiklen giver således medlemsstaterne mulighed for at anvende mere gunstige betingelser, hvis disse er forenelige med bestemmelserne i dette direktivforslag. Disse mere gunstige betingelser kan eventuelt allerede eksistere i den nationale lovgivning eller indføres senere.

### **Kapitel II : Procedure for udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse**

#### Artikel 7 :

Denne artikel omhandler den første etape i proceduren: den pågældende medlemsstats myndigheder står over for et offer for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandlere, der enten er blevet opdaget af myndighederne selv eller overgivet til myndighederne af en forening eller ngo, eller som selv har henvendt sig til myndighederne. Når myndighederne mener, at de står over for et offer for en af ovennævnte forbrydelser, oplyser de ofret om bestemmelserne i dette direktiv, nemlig om den ordning, som de kan omfattes af, hvis de vælger at samarbejde.

Medlemsstaterne kan uddelegere denne kompetence til en lokal myndighed, en forening eller en ngo i landet, der har mulighed for at klare denne opgave. Den rolle, som foreningerne og ngo'erne spiller på dette område, betyder, at man med rimelighed kan bruge deres tjenester. Medlemsstaten kan i øvrigt finde det ønskværdigt, at ofrene har kontakt med sådanne organisationer frem for med repræsentanter for de offentlige myndigheder.

#### Artikel 8 :

1. Når ofret er blevet informeret om den tidsbegrænsede opholdstilladelse og betingelserne for udstedelse af en sådan, kan det beslutte at gå videre i processen. Ofret skal så tage et første skridt, som er at bryde enhver forbindelse med menneskesmuglerne eller menneskehandlerne. Fra det tidspunkt har ofret en betænkningstid på 30 dage, i hvilken det har adgang til al den hjælp og bistand, der er anført i artikel 9.

Denne periode på 30 dage begrundes med den sårbarhed eller afhængighed, som ofrene helt konkret befinder sig i. Da de lige har været igennem en pinefuld periode, *navnlig* ofre for menneskehandel, er de ofte ude af stand til selv her og nu at beslutte, om de ønsker at samarbejde med myndighederne, navnlig i betragtning af de risici de løber. I praksis er det ofte foreninger eller ngo'ere, der på dette tidspunkt tager sig af ofrene.

2. Ofrets tilstand kan kræve visse former for hjælp og bistand allerede i denne etape af proceduren. Adgang til en sådan bistand afhænger ikke af, om den pågældende person befinder sig i en administrativt set lovlig situation eller af, om vedkommende samarbejder (i modsætning til den mere gunstige ordning - se kapitel III - der kan åbnes mulighed for senere mod afgivelse af visse garantier, som f.eks. at ofret samarbejder). Denne hjælp og bistand beskrives i artikel 9. Ofret vil, når det får situationen lidt på afstand og tilbydes hjælp og bistand og støtte fra en organisation, være i stand til at beslutte, om det er rede til at samarbejde.

Varigheden af denne betænkningstid giver ofret mulighed for at genfinde en tilfredsstillende fysisk og psykisk tilstand uden at være så tiltrækkende, at det kan anspore til misbrug.

I denne periode kan myndighederne ikke udsende ofret. De kan derimod træffe en afgørelse om udsendelse, hvis fuldbyrdelse ikke er øjeblikkelig. En sådan foranstaltning vil kunne fuldbyrdes, hvis ofret beslutter ikke at samarbejde, eller ophæves, hvis det viser sig, at personen indrømmes en tidsbegrænset opholdstilladelse.

3. I modsætning til den ordning, der følger af udstedelsen af en tidsbegrænset opholdstilladelse, skal betænkningstiden kun opfattes som en overgangsperiode, i hvilken ofrets ophold i den pågældende medlemsstat accepteres, mens man afventer, at den kompetente myndighed tager stilling til ofrets fremtidige status. Ifølge dette direktivs bestemmelser giver betænkningstiden således ingen ret til efterfølgende ophold.

4. Da det er en betingelse for at indrømme en betænkningstid, at ofret har brudt enhver forbindelse med menneskesmuglerne eller menneskehandlerne, kan ofrets betænkningstid afbrydes, hvis det genoptager denne forbindelse. Staten vil i løbet af hele proceduren have mulighed for at gøre hensynet til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed gældende og afbryde betænkningstiden.

#### Artikel 9 :

1. Denne artikel foreskriver en række foranstaltninger, der hjælper ofret i denne sårbare situation. Det præciseres, at artiklen i den første fase ikke berører de nationale eller

europæiske bestemmelser om beskyttelse af ofre eller om vidnebeskyttelse (f.eks. Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager<sup>12</sup> og Rådets resolution af 23. november 1995 om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet<sup>13</sup>).

Bestemmelserne i denne artikel tager navnlig sigte på at give ofret mulighed for at træffe en velbegrunnet beslutning ved betænkningstidens udløb og således ikke udnytte ofrets sårbarhed. Ofret får adgang til læge- og psykologhjælp og modtager den materielle hjælp, som situationen kræver. Der ydes den form for lægehjælp, der ikke kan vente, for at undgå akutte situationer.

Disse foranstaltninger skal give ofret mulighed for at komme ud af den ulovlige situation og ikke genoptage kontakt med menneskesmuglerne eller menneskehandlerne. De stammer fra forslag i den henseende, der figurerer i ministererklæringen fra Haag af 26. april 1997, Kommissionens meddelelse af 9. december 1998<sup>14</sup> og Europa-Parlamentets betænkninger (ordfører henholdsvis Sörensen<sup>15</sup> og Klamt<sup>16</sup>).

2. Af hensyn til proceduren og for at sikre et optimalt samarbejde med ofret stiller medlemsstaterne ligeledes gratis juridisk og sproglig bistand til ofrets rådighed.

#### Artikel 10 :

1. Den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, skal udtale sig om tre forhold og indrømmes i den henseende en frist, der er ti dage længere end den frist, der indrømmes ofret.

Myndigheden skal tage stilling til følgende:

- for det første om ofrets tilstedeværelse er nyttig. Afhængig af den konkrete sag baseres denne vurdering på samarbejdets art og nødvendigheden af, at ofret deltager i de forskellige etaper i proceduren

- for det andet om ofret klart har givet til kende at ville samarbejde. Dette forhold vurderes bl.a. på baggrund af ofrets udtalelser. Indgivelse af anmeldelse betragtes som et klart bevis på, at ofret er rede til at samarbejde

- for det tredje skal ofret i realiteten have indstillet enhver forbindelse med menneskesmuglerne eller menneskehandlerne.

2. Hvis den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, træffer en positiv afgørelse, vil de myndigheder, der har ansvaret for udstedelse af opholdstilladelser, forudsat at den pågældende person ikke udgør en trussel for den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, udstede en tidsbegrænset opholdstilladelse til ofret.

3. Opholdstilladelsen er gyldig i 6 måneder. Den kan forlænges, så længe ofrets tilstedeværelse er nyttig, så længe ofret viser en klar samarbejdsvilje og har brudt enhver

---

<sup>12</sup> EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1 ff.

<sup>13</sup> EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5 ff.

<sup>14</sup> KOM(1998) 726.

<sup>15</sup> A5-0127-2000 af 2.5.2000.

<sup>16</sup> A5-0183/2001 af 30.5.2001.

forbindelse med gerningsmændene, og endelig så længe betingelserne vedrørende den offentlige orden og den nationale sikkerhed er opfyldt.

4. Stk. 4 omhandler den meget konkrete situation, hvor en person sammen med sine familiemedlemmer har været offer for en af de to omhandlede forbrydelser, men hvor kun denne ene person indrømmes en tidsbegrænset opholdstilladelse. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, mener, at kun et familiemedlems tilstedeværelse vil være nyttig, idet det vurderes, at vidneudsagn fra ægtefælle og eventuelle børn ikke vil bidrage med yderligere oplysninger. I den situation skal der også tages højde for ofrenes sårbare situation. Medlemsstaterne skal derfor, når de indrømmer en tidsbegrænset opholdstilladelse til et offer, tage højde for denne situation og undersøge muligheden af at indrømme en humanitær opholdstilladelse til de øvrige familiemedlemmer. De familiemedlemmer, der ifølge Rådets rammeafgørelse af 15. Marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager kan komme på tale<sup>17</sup>, er ofrets familiemedlemmer og dermed ligestillede personer.

#### Artikel 11 :

Denne artikel fastsætter, hvilken udformning opholdstilladelsen skal have og henviser til Rådets forordning (EF) nr. .../... [om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere]<sup>18</sup>.

### **Kapitel III : Betingelser for ophold**

#### Artikel 12 :

I betragtning af formålet med opholdstilladelsen giver en tidsbegrænset opholdstilladelse adgang til arbejdsmarkedet, mulighed for at fortsætte studier eller følge en erhvervsuddannelse for at komme ud af den ulovlige situation og blive uafhængig af nettet af menneskesmulgere eller menneskehandlere. Adgangen til arbejdsmarkedet skal give mulighed for efterfølgende at tjene til livets ophold. Adgang til almen uddannelse og erhvervsuddannelse skal give mulighed for også senere at tjene til livets ophold. Der er tale om en væsentlig mellemsigtet og langsigtet foranstaltning, der skal give ofret mulighed for at genoptage en lovlig aktivitet. Denne bestemmelse giver ligeledes mulighed for at undgå, at ofrene, fordi de ikke kan se en vej ud af deres situation, tager kontakt til det kriminelle netværk i værtslandet eller i hjemlandet, når de er vendt hjem.

#### Artikel 13 :

1. Artikel 13 udvides definitionen af den lægehjælp, som ofret har adgang til. Mens betænkningstiden giver ofret mulighed for at få læge- og psykologhjælp, som har hastende karakter, giver udstedelsen af en tidsbegrænset opholdstilladelse yderligere adgang til lægebehandling, nemlig primær lægehjælp ydet af en alment praktiserende læge. Udelukket herfra er speciallægebehandling, der kun kan ydes, når en sådan behandling ikke kan udskydes (f.eks. tandbehandling).

2. Det foreskrives i stk. 2, at medlemsstaterne skal tage særlige hensyn til ofre, der har særlige sundhedsproblemer, og der gives eksempler på sådanne ofre. Denne præcisering er vigtig, da mange af de omhandlede ofre faktisk henhører under disse kategorier.

---

<sup>17</sup> EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1 ff.

<sup>18</sup> EFT L ... [KOM (2001) 157].

#### Artikel 14 :

Artikel 14 beskriver de bestemmelser, som medlemsstaterne anvender, når de benytter sig af den mulighed, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, om at udvide direktivets anvendelsesområde til også at omfatte mindreårige.

I litra a) mindes om den forpligtelse, der figurerer i artikel 3, stk. 1, i den internationale konvention om børns rettigheder af 20. november 1989 og i artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det overordnede hensyn til børn kan inden for rammerne af dette direktiv medføre særlige proceduremæssige tilpasninger, herunder navnlig hvad angår betænkningstiden.

I litra b), bestemmes det, at adgangen til uddannelse er den samme som for værtslandets egne statsborgere.

Litra c) indeholder de relevante bestemmelser i Rådets resolution om uledsagede mindreårige, der er statsborgere i tredjelande<sup>19</sup>, med særligt henblik på bestemmelse af deres identitet og deres repræsentation. Bestemmelserne om uledsagede mindreårige supplerer de foregående.

#### Artikel 15 :

I betragtning af den gunstige ordning, der sikres ofrene inden for rammerne af den tidsbegrænsede opholdstilladelse, kan medlemsstaterne kræve, at ofrene følger et integrationsprogram. Formålet med et sådant er på kort sigt at fremme ofrets integration og på lang sigt at undgå, at ofret falder tilbage i det kriminelle netværk. Afhængig af ofrets muligheder og behov vil disse programmer enten tage sigte på integration i værtslandet (f.eks. studier eller supplerende erhvervsuddannelse) eller på ofrets tilbagevenden til hjemlandet eller en anden stat, der er rede til at modtage ofret (f.eks. udarbejdelse af et økonomisk realistisk projekt).

### **Kapitel IV : Nægtelse af forlængelse og inddragelse**

#### Artikel 16 :

1. Den tidsbegrænsede opholdstilladelse forlænges afhængig af procedurebehovene. Den forlænges ikke, når proceduren er afsluttet (f.eks. ved et tiltalefrafald eller en domfældelse af gerningsmændene), eller når de betingelser, der har ført til udstedelse, ikke længere er opfyldt (f.eks. hvis ofrets tilstedeværelse ikke længere betragtes som nødvendig, eller hvis ofret ikke længere vil samarbejde, eller hvis en medlemsstat vælger at betinge udstedelse af en opholdstilladelse af, at ofret følger et integrationsprogram efter artikel 15, og ofret ikke følger dette program).

2. Nægtelse af forlængelse berører ikke ofrets mulighed for at opnå en opholdstilladelse med en anden begrundelse, hvis ofret ansøger om det. De almindelige regler for indvandring vil så finde anvendelse, og medlemsstaten kan afhængig af den nationale lovgivning, f.eks. indrømme en humanitær opholdstilladelse, hvis ofrets situation kræver det, eller en opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse eller studier, hvis den pågældende person opfylder betingelserne. Udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse giver ingen opholdsret, når først proceduren er afsluttet, men medlemsstaten skal tage højde for ofrets samarbejde, hvis dette har haft afgørende betydning for et positivt udfald af proceduren, eller

---

<sup>19</sup> EFT C 221 af 19.7.1997, s. 23. ff.

hvis ofret løber en særlig risiko i tilfælde af udsendelse. Der er tale om et yderligere incitament, der skal opfordre ofrene til at vidne og fremkomme med alle de oplysninger, de har.

#### Artikel 17 :

I modsætning til nægtelse af forlængelse, der pr. definition indtræffer seks måneder efter den første udstedelse eller efter en forlængelse, kan en inddragelse ske når som helst. Opholdstilladelsen inddrages, hvis ofret misligholder en af de oprindelige betingelser, som f.eks. genoptager kontakten til menneskesmuglerne eller menneskehandlerne, svigagtigt misbruger muligheden for tidsbegrænset opholdstilladelse (f.eks. ved at fremsætte klart falske og løgnagtige forklaringer), eller ved at have en personlig adfærd, der er uforenelig med hensynet til den offentlige sikkerhed og den nationale sikkerhed.

### **Kapitel V : Afsluttende bestemmelser**

#### Artikel 18 :

Denne artikel er en standardbestemmelse i fællesskabsretten og foreskriver effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner. Artiklen giver medlemsstaterne skønsmæssig kompetence til at afgøre, hvilke sanktioner der skal anvendes i tilfælde af krænkelse af de nationale bestemmelser, der indføres i medfør af dette direktiv.

#### Artikel 19 :

Udveksling af oplysninger er vigtig for at vurdere, i hvor høj grad den tidsbegrænsede opholdstilladelse har opfyldt sit formål. For at give mulighed for en passende opfølgning skal medlemsstaterne indsamle og fremsende oplysninger om opholdstilladelsen og de retslige procedurer, der er knyttet dertil. I et kortsigtet evalueringsperspektiv, og på længere sigt udveksling af god praksis, skal de følge samme fremgangsmåde hvad angår de integrationsprogrammer, der er nævnt i artikel 15. Det forhold, at disse programmer er frivillige, forhindrer ikke, at opfølgningen heraf baner vej for fremtidige overvejelser om deres nytte i lyset af de positive resultater, som de har bidraget til.

#### Artikel 20 :

Kommissionen har til opgave at udarbejde en rapport om medlemsstaternes anvendelse af direktivet i forbindelse med dens overvågning af gennemførelsen af de bestemmelser, som med hjemmel i traktaten træffes af institutionerne. Kommissionen har ligeledes til opgave at foreslå eventuelle ændringer.

#### Artikel 21 :

Medlemsstaterne skal gennemføre dette direktiv i den nationale lovgivning senest den 30. juni 2003. De underretter Kommissionen om de ændringer af deres love og administrative bestemmelser, de gennemfører. Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv.

#### Artikel 22 :

I denne artikel fastsættes direktivets ikrafttrædelsesdato.

Artikel 23 :

Direktivet er rettet til medlemsstaterne.



Forslag til

## RÅDETS DIREKTIV

### **om udstedelse af tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 63, stk. 1, nr. 3,

under henvisning til forslag fra Kommissionen<sup>20</sup>,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet<sup>21</sup>,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg<sup>22</sup>,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget<sup>23</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Udarbejdelsen af en fælles indvandringspolitik, herunder fastsættelse af betingelserne for indrejse og ophold for udlændinge samt foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring, er en af faktorerne i Den Europæiske Unions målsætning om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- (2) Det Europæiske Råd fastslog på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. Oktober 1999 sin vilje til at bekæmpe ulovlig indvandring, hvor den begynder, navnlig ved at bekæmpe personer, som er involveret i menneskesmugling og økonomisk udnyttelse af migranter. Det opfordrede medlemsstaterne til at rette deres indsats mod at afsløre og optræfle de kriminelle organisationer, samtidig med at ofrenes rettigheder sikres.
- (3) Et bevis på, at dette fænomen giver anledning til stadig mere bekymring på internationalt plan, er, at De Forenede Nationer har vedtaget en konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet suppleret af en protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, og en protokol om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen. De blev undertegnet af Fællesskabet og de femten medlemsstater i december 2000.

---

<sup>20</sup> EFT C f, s. .

<sup>21</sup> EFT C af, s. .

<sup>22</sup> EFT C af, s. .

<sup>23</sup> EFT C af, s. .

- (4) På fællesskabsniveau er der ved at blive vedtaget en række tekster, der definerer forbrydelserne i forbindelse med organiseret ulovlig indvandring og menneskehandel<sup>24</sup>.
- (5) Der skal indføres en opholdstilladelse for ofre for ovennævnte forbrydelser, som er så attraktiv, at ofrene vælger at samarbejde med de kompetente myndigheder, samtidig med at visse betingelser skal sikre mod misbrug.
- (6) I den forbindelse er det nødvendigt at definere den tidsbegrænsede opholdstilladelse, opstille betingelserne for udstedelsen af en sådan, betingelserne for ophold og de situationer, der fører til nægtelse af forlængelse og inddragelse.
- (7) Det er vigtigt, at ofret oplyses om muligheden for at få en sådan opholdstilladelse, og at der indrømmes en betænkningstid. Denne betænkningstid skal give ofret mulighed for fuldt oplyst at beslutte, om det ønsker at samarbejde med politi- og retsmyndighederne i betragtning af de risici, det løber, således at der bliver tale om et frit og derfor mere effektivt samarbejde. Da ofret befinder sig i en meget sårbar situation, skal det have adgang til den nødvendige hjælp og bistand.
- (8) Hvis ofret vælger at samarbejde, og hvis den retslige myndighed vurderer, at dette samarbejde er nyttigt for proceduren, udsteder den kompetente administrative myndighed en tidsbegrænset opholdstilladelse for seks måneder, der kan forlænges med seks måneder ad gangen.
- (9) For at give ofret mulighed for at opnå uafhængighed og ikke falde tilbage i netværket, skal den tidsbegrænsede opholdstilladelse give adgang til arbejdsmarkedet og adgang til almen uddannelse og erhvervsuddannelse. Medlemsstaterne kan som betingelse for at udstede en tidsbegrænset opholdstilladelse kræve, at ofret deltager i integrationsprogrammer, der enten tager sigte på at integrere ofret eller forberede det på at vende hjem med medlemsstatens bistand.
- (10) Dette direktiv berører ikke andre bestemmelser om beskyttelse af ofre, vidner eller særligt udsatte personer. Det berører heller ikke medlemsstaternes ret til at indrømme humanitær opholdstilladelse eller opholdstilladelse med anden begrundelse.
- (11) Direktivet overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, der bl.a. er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (12) Formålet med den påtænkte handling, nemlig indførelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse for ofre, der samarbejder i kampen mod menneskehandlere og menneskesmuglere, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne. De kriminelle organisationer opererer per definition på internationalt niveau. For at bekæmpe dette fænomen har stadig flere medlemsstater med positive resultater indført opholdstilladelser med henblik på samarbejde med retsvæsenet. Det ville imidlertid være skadeligt, hvis forskelle i medlemsstaternes foranstaltninger skulle betyde, at de internationale netværk flytter deres aktiviteter til de medlemsstater, hvor de møder færrest problemer og risici. Da målene således på grund af handlingens omfang bedst kan gennemføres på fællesskabsniveau, kan Fællesskabet træffe foranstaltninger i

---

<sup>24</sup> Rådets direktiv .../.../EF [om definition af hjælp til ulovlig indrejse, transit og ophold], EFT L af , s. [JAI(2000) 22] ; Rådets rammeafgørelse af [...] [om bekæmpelse af menneskehandel], EFT L af , s. [KOM(2000) 854 af 22. januar 2001].

overensstemmelse med proportionalitetsprincippet efter traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i denne artikel er dette direktiv ikke mere vidtrækkende end det, der er nødvendigt for at nå disse mål -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

## **Kapitel I : Generelle bestemmelser**

### *Artikel 1 Formål*

Formålet med dette direktiv er at indføre en tidsbegrænset opholdstilladelse for tredjelandsstatsborgere, der er ofre for forbrydelser i forbindelse med organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel (herefter kaldet "ofre"), hvis de samarbejder i kampen mod de ansvarlige for disse forbrydelser.

### *Artikel 2 Definitioner*

I dette direktiv forstås følgende ved :

- a) "tredjelandsstatsborger": enhver person, der ikke er unionsborger efter artikel 17, stk. 1, i traktaten, herunder statsløse
- b) "organiseret ulovlig indvandring": de forbrydelser, der er defineret i artikel 1 og 2 i Rådets direktiv .../.../EF [om definition af hjælp til ulovlig indrejse, transit og ophold]
- c) "menneskehandel": de forbrydelser, der er defineret i artikel 1, 2 og 3 i Rådets rammeafgørelse af [...] [om bekæmpelse af menneskehandel]
- d) "fuldbyrdelsesforanstaltning": enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat med henblik på fuldbyrdelse af en afgørelse truffet af en administrativ myndighed om udsendelse af en tredjelandsstatsborger
- e) "tidsbegrænset opholdstilladelse": enhver tilladelse udstedt af en medlemsstat ifølge den nationale lovgivning, der giver ofret tilladelse til at tage ophold på medlemsstatens område med henblik på samarbejde med de kompetente myndigheder.

### *Artikel 3 Anvendelsesområde*

1. Dette direktiv finder anvendelse på ofre efter artikel 1, der er myndige.
2. Medlemsstaterne kan beslutte at anvende dette direktivs bestemmelser på mindreårige, der opfylder visse betingelser i den nationale ret.

*Artikel 4*  
*Beskyttelsesklausul*

Anvendelsen af dette direktiv berører ikke den beskyttelse, der indrømmes flygtninge, personer omfattet af subsidiær beskyttelse og personer, der ansøger om international beskyttelse ifølge den internationale ret vedrørende flygtninge, og heller ikke de øvrige menneskeretlige instrumenter.

*Artikel 5*  
*Ikke-forskelsbehandling*

Medlemsstaterne anvender dette direktiv uden forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering.

*Artikel 6*  
*Mere gunstige bestemmelser*

Bestemmelserne i dette direktiv berører ikke love eller administrative bestemmelser i en medlemsstat, der måtte være mere gunstige for de berørte personer end bestemmelserne i dette direktiv.

## **Kapitel II : Procedure for udstedelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse**

*Artikel 7*  
*Meddelelse af oplysninger til ofret*

Når myndighederne får kendskab til, at en person er et offer efter artikel 1 i dette direktiv, informeres denne person straks om muligheden for at få en tidsbegrænset opholdstilladelse således som defineret i dette direktiv.

Disse oplysninger formidles af de myndigheder, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, en forening eller en ikke-statslig organisation.

*Artikel 8*  
*Betænkningstid*

1. Ofret indrømmes en betænkningstid for at beslutte, om det ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder. Denne frist løber fra det tidspunkt, hvor det indstiller enhver kontakt med de formodede gerningsmænd til de forbrydelser, der er nævnt i artikel 2, litra b) og c).

2. Mens den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, behandler sagen efter artikel 10, stk. 1, har ofret adgang til den hjælp og bistand, der er fastsat i artikel 9, og en eventuel afgørelse om udsendelse vil ikke kunne fuldbyrdes.

3. Betænkningstiden giver ikke opholdsret i medfør af dette direktiv.

4. Medlemsstaten kan på et hvilket som helst tidspunkt bringe betænkningstiden til ophør, hvis personen på ny tager kontakt med gerningsmændene til de forbrydelser, der er nævnt i artikel 2, litra b) og c), eller af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden og den nationale sikkerhed.

#### *Artikel 9 Hjælp og bistand*

1. Uden at det berører anvendelsen af foranstaltningerne om beskyttelse af ofre og vidner, giver medlemsstaterne ofret adgang til en egnet bolig og den læge- og psykologhjælp, som har hastende karakter, samt den nødvendige materielle hjælp, hvis ofret ikke råder over tilstrækkelige ressourcer. De varetager de mest udsatte personers særlige behov.

2. Medlemsstaterne stiller gratis juridisk og sproglig bistand til ofrets rådighed.

#### *Artikel 10 Udstedelse og forlængelse af opholdstilladelsen*

1. Den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, afgiver udtalelse senest ti dage efter udløbet af betænkningstiden, om:

a) ofrets tilstedeværelse er nyttig

b) ofret klart har givet udtryk for at ville samarbejde: det ses konkret af en erklæring afgivet til de myndigheder, der leder undersøgelsen eller retsforfølgningen, eller af indgivelse af anmeldelse, eller enhver anden handling, der er foreskrevet i medlemsstatens ret

c) ofret har brudt enhver kontakt til de formodede gerningsmænd bag de strafbare forhold ifølge artikel 2.

2. Den tidsbegrænsede opholdstilladelse udstedes hvis :

a) den myndighed, der har ansvaret for undersøgelsen eller retsforfølgningen, har udtalt sig positivt om de kriterier, der er nævnt i stk. 1

b) hensynet til beskyttelsen af den offentlige orden og den nationale sikkerhed ikke er til hinder derfor.

3. Den tidsbegrænsede opholdstilladelse er gyldig i seks måneder. Den kan forlænges seks måneder ad gangen, hvis betingelserne i stk. 2 fortsat er opfyldt.

4. Når de udsteder en tidsbegrænset opholdstilladelse til en person, der sammen med familiemedlemmer eller dermed ligestillede personer har været offer for en af de forbrydelser, der er nævnt i artikel 2, litra b) og c), tager medlemsstaterne højde for dette forhold, når de undersøger, om der kan udstedes en humanitær opholdstilladelse til disse personer.

*Artikel 11*  
*Opholdstilladelsens udformning*

Den tidsbegrænsede opholdstilladelse kan tage form af en selvklæbende mærkat eller et selvstændigt dokument. Den udstedes ifølge reglerne og standardmodellen i Rådets forordning (EF) nr. .../... [om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere]<sup>25</sup>. I rubrikken "tilladelsens art" skriver medlemsstaterne "tidsbegrænset opholdstilladelse".

### **Kapitel III : Betingelser for ophold**

*Artikel 12*  
*Arbejde, erhvervsuddannelse og almen uddannelse*

Medlemsstaterne giver indehavere af en tidsbegrænset opholdstilladelse adgang til arbejdsmarkedet, erhvervsuddannelse og almen uddannelse.

*Artikel 13*  
*Læge- og psykologhjælp*

1. Medlemsstaterne sikrer, at indehavere af en tidsbegrænset opholdstilladelse ud over den hjælp og bistand, der er nævnt i artikel 9, har adgang til primær lægehjælp.

2. Medlemsstaterne opfylder ofrenes særlige behov, som f.eks. gravide, handicappede eller ofre for voldtægt eller andre former for kønsbaseret vold, og hvis medlemsstaterne anvender muligheden i artikel 3, stk. 2, skal sådanne mindreåriges behov også tilgodeses.

*Artikel 14*  
*Mindreårige ofre*

Hvis medlemsstaterne anvender muligheden i artikel 3, stk. 2, gælder følgende bestemmelser:

a) medlemsstaterne skal ved anvendelsen af direktivets bestemmelser tage behørig højde for barnets overordnede interesser. De skal sikre, at der anvendes en passende procedure i betragtning af barnets alder og modenhed. De kan bl.a., hvis det er i barnets interesse, forlænge betænkningstiden.

b) Medlemsstaterne skal navnlig give barnet adgang til uddannelsessystemet på samme betingelser som medlemsstatens egne statsborgere. Medlemsstaterne kan bestemme, at denne adgang begrænses til det offentlige uddannelsessystem.

c) Når ofret er en uledsaget mindreårig, skal medlemsstaterne endvidere træffe de nødvendige foranstaltninger for at fastslå ofrets identitet og det forhold, at det er uledsaget. De træffer alle nødvendige foranstaltninger for hurtigst muligt at finde ofrets familie og træffer hurtigst muligt de nødvendige bestemmelser for at sikre ofret retslig repræsentation, herunder om nødvendigt i forbindelse med en straffesag.

---

<sup>25</sup> EFT L ... [KOM(2001) 157].

*Artikel 15*  
*Integrationsprogrammer for ofrene*

For at udstede en tidsbegrænset opholdstilladelse kan medlemsstaterne kræve, at ofret deltager i et program, der enten har til formål at integrere ofret i værtslandet eller eventuelt sikre deltagelse i en erhvervsuddannelse, eller hjælpe til tilbagevenden til hjemlandet eller til en anden stat, der er parat til at modtage ofret.

## **Kapitel IV :Nægtelse af forlængelse og inddragelse**

*Artikel 16*  
*Nægtelse af forlængelse*

1. Den tidsbegrænsede opholdstilladelse kan ikke forlænges, hvis betingelserne i artikel 10, stk. 2, ikke er opfyldt, eller hvis en retsafgørelse har bragt proceduren til ophør, eller hvis indehaveren af opholdstilladelsen ikke deltager i integrationsprogrammet efter artikel 15.

2. Når den tidsbegrænsede opholdstilladelse udløber, finder de almindelige retsregler på udlændingeområdet anvendelse. Hvis ofret indgiver en ansøgning om en anden type opholdstilladelse, tager medlemsstaterne ved behandlingen højde for det forhold, at ofret har samarbejdet.

*Artikel 17*  
*Inddragelse*

Den tidsbegrænsede opholdstilladelse kan inddrages på ethvert tidspunkt:

a) hvis indehaveren har genoptaget kontakt med de formodede gerningsmænd til de ulovlige forhold, eller

b) hvis den kompetente retsmyndighed antager, at samarbejdet eller ofrets anmeldelse er svigagtig eller uretmæssig, eller

c) af hensyn til den offentlige orden og den nationale sikkerhed.

## **Kapitel V : Afsluttende bestemmelser**

*Artikel 18*  
*Sanktioner*

Medlemsstaterne fastsætter de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af nationale bestemmelser, som er indført til gennemførelse af dette direktiv, og træffer enhver nødvendig foranstaltning for at sikre gennemførelsen af disse. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen disse bestemmelser senest på den dato, der er fastsat i artikel 21, og de underretter den øjeblikkeligt om enhver efterfølgende ændring af disse bestemmelser.

*Artikel 19*  
*Udveksling af oplysninger*

Medlemsstaterne meddeler hvert år Kommissionen ajourførte oplysninger om :

- a) antal udstedte tidsbegrænsede opholdstilladelser, antal indledte procedurer og udfaldet af disse
- b) de integrationsprogrammer, der er nævnt i artikel 15, samt en evaluering af, hvor effektive de har været til at integrere ofrene.

*Artikel 20*  
*Rapporter*

1. Senest den 30. juni 2007 aflægger Kommissionen beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af dette direktiv i medlemsstaterne og foreslår eventuelle nødvendige ændringer. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen alle oplysninger, der er relevante for udarbejdelsen af denne rapport.

2. Når rapporten i stk. 1 er forelagt, aflægger Kommissionen rapport mindst hvert tredje år til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet i medlemsstaterne.

*Artikel 21*  
*Gennemførelse*

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 30. juni 2003. De underretter straks Kommissionen herom.

Når medlemsstaterne vedtager bestemmelserne, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

*Artikel 22*  
*Ikrafttrædelse*

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

*Artikel 23*  
*Modtagere*

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne*  
*Formanden*