EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 15.10.2010
KOM(2010) 493 lopullinen

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, annetun direktiivin 2004/81/EY soveltamisesta

# SISÄLLYSLUETTELO


1. Johdanto ... 3
2. Täytäntöönpanon seuranta ja täytäntöönpanoaste ... 3
3. Yleiset määräykset ... 3
3.1. Määritelmät (2 artikla) ... 3
3.2. Soveltamisala (3 artikla) ... 4
4. Erityissäännökset ... 4
4.1. Asianomaisille kolmannen maan kansalaisille annettavat tiedot (5 artikla) ... 4
4.2. Harkinta-aika (6 artiklan 1 kohta) ... 4
4.3. Suojelu maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanolta (6 artiklan 2 kohta) ... 5
4.4. Harkinta-ajan keskeytys (6 artiklan 4 kohta) ... 5
4.5. Oleskeluluvan myöntäminen (8 artikla) ... 5
4.6. Oleskeluluvan voimassaoloaika ja uusiminen (8 artiklan 3 kohta) ... 6
4.7. Uhrien kohtelu (7 ja 9 artikla) ... 6
4.7.1. Toimeentulon mahdollistava elintaso ... 6
4.7.2. Muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeiden huomioonottaminen (7 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 ja 2 kohta) ... 7
4.7.3. Turvallisuutta ja suojelua koskevat tarpeet (7 artiklan 2 kohta ja 9 artiklan 1 kohta) ... 7
4.7.4. Käännös- ja tulkkauspalvelut (7 artiklan 3 kohta ja 9 artiklan 1 kohta) ... 7
4.7.5. Maksuton oikeusapu (7 artiklan 4 kohta ja 9 artiklan 1 kohta) ... 7
4.7.6. Sairaanhoito (7 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 kohta) ... 8
4.8. Alaikäiset (10 artikla) ... 8
4.8.1. Lapsen etu (10 artiklan a alakohta) ... 8
4.8.2. Alaikäisten oikeus koulunkäyntiin (10 artiklan b alakohta) ... 8
4.8.3. Oikeudellinen edustaja ja perheen löytäminen (10 artiklan c alakohta) ... 8
4.9. Ansiotyö sekä ammatillinen ja yleissivistävä koulutus (11 artikla) ... 9
4.10. Ohjelmat tai järjestelmät (12 artikla) ... 9
4.11. Oleskeluluvan uusimatta jättäminen (13 artikla) ... 9
4.12. Oleskeluluvan peruuttaminen (14 artikla) ... 9
5. Tilastot ja luvut ... 10
6. Päätelmät ... 10
7. Tuleva kehitys ... 11

## 1. JOHDANTO

Neuvosto antoi 29 päivänä huhtikuuta 2004 direktiivin 2004/81/EY oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, jäljempänä 'direktiivi'. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin lukuun ottamatta Irlantia, Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa.[1]

Kertomus on laadittu direktiivin 16 artiklan mukaisesti, jossa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän direktiivin soveltamisesta jäsenvaltioissa ja ehdottaa tarvittavia muutoksia.

Kertomus perustuu direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan tutkimukseen[2]. Jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus asiatietojen tarkistamiseen ja saattamiseen ajan tasalle.

## 2. TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOASTE

Jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 6. elokuuta 2006[3]. Komissio avusti tässä tehtävässä järjestämällä kokouksia kansallisten asiantuntijoiden kanssa. Täytäntöönpanolle asetetun määräajan umpeutumisen jälkeen on aloitettu rikkomusmenettely 14:ää jäsenvaltiota vastaan. Sittemmin komissio on antanut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla kahdeksan perusteltua lausuntoa. Kahta jäsenvaltiota vastaan on päätetty nostaa kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa: toinen kanteista on sittemmin peruutettu ja toisen osalta on annettu tuomio[4].

Kaikki jäsenvaltiot, joihin direktiiviä sovelletaan, ovat toimittaneet täytäntöönpanosäännöksensä.

## 3. YLEISET MÄÄRÄYKSET

### *3.1.* Määritelmät (2 artikla)

Tätä direktiiviä sovellettaessa ihmiskaupalla tarkoitetaan puitepäätöksen 2002/629/YOS 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun "kaltaisia" tapauksia. Tämä tarkoittaa, että vaikka kansallisen määritelmän ei tarvitse olla täysin samanlainen, olennaisesti muutetut tai suppeammat määritelmät saattavat vaikuttaa kielteisesti direktiivin 2004/81/EY saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joitakin tällaisia puutteita on jo esitetty edellä mainitun puitepäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa komission kertomuksessa ja liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa[5]. Kertomuksen hyväksymisen yhteydessä komissio kehotti kyseisiä jäsenvaltioita korjaamaan tilanteen mahdollisimman pian.

---

1 Tässä kertomuksessa 'jäsenvaltioilla' tarkoitetaan niitä jäsenvaltioita, joihin direktiiviä sovelletaan.

2 Komission tukeman tutkimuksen on tehnyt Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe 'Odysseus' (2007).

3 Romanian ja Bulgarian oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään heti EU:hun liittymisestään alkaen.

4 Asia C-2008/266, tuomio 14.5.2009, *komissio v. Espanja*.

5 KOM(2006) 187 lopullinen ja SEC(2006) 525.

### *3.2.* Soveltamisala (3 artikla)

Kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava direktiiviä kolmannen maan kansalaisiin, jotka ovat tai ovat olleet ihmiskauppaan liittyvien rikosten uhreja, vaikka he olisivat tulleet jäsenvaltioiden alueelle laittomasti.

Jäsenvaltiot voivat soveltaa tätä direktiiviä ihmiskaupan uhrien lisäksi kolmannen maan kansalaisiin, jotka ovat joutuneet laittomassa maahanmuutossa avustamisen kohteiksi. Yhdeksän jäsenvaltiota (Belgia, Espanja, Itävalta, Luxemburg, Malta, Portugali, Romania, Ruotsi, Tšekki) on hyödyntänyt tätä mahdollisuutta.

Suurin osa jäsenvaltioista soveltaa täytäntöönpanosääntöjä sekä aikuisiin että alaikäisiin, joskin kaksi jäsenvaltiota (Liettua, Slovakia) soveltaa sitä ainoastaan aikuisiin. Virossa direktiiviä sovelletaan alaikäisiin siinä määrin kuin se on alaikäisen etujen mukaista.

## 4. ERITYISSÄÄNNÖKSET

### *4.1.* Asianomaisille kolmannen maan kansalaisille annettavat tiedot (5 artikla)

Kun toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että tätä direktiiviä voidaan soveltaa kolmannen maan kansalaiseen, niiden on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle direktiiviin perustuvista mahdollisuuksista.

Espanja, Itävalta ja Liettua eivät ole osoittaneet täyttäneensä tätä velvollisuutta.

Romanian lainsäädäntö saattaa olla ongelmallinen, koska siinä ei tarkenneta, mihin viranomaisiin tällä velvollisuudella viitataan, eikä määritellä tietojen sisältöä tai muotoa.

Vaikka direktiivi on muodollisesti saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, vaikuttaa siltä, että eräissä jäsenvaltioissa (Alankomaat, Kreikka, Puola, Viro) on esiintynyt jossain määrin käytännön ongelmia, varsinkin silloin kun uhreja ei ole tunnistettu asianmukaisesti. Joissain tapauksissa tämä on johtanut siihen, että uhri on otettu huostaan laittomasti oleskelevana ulkomaalaisena sen sijaan, että olisi hyödynnetty mahdollisuutta myöntää harkinta-aika (Alankomaat).

### *4.2.* Harkinta-aika (6 artiklan 1 kohta)

Kaikki jäsenvaltiot myöntävät harkinta-ajan henkilöille, joihin direktiiviä voidaan soveltaa. Direktiivissä ei säädetä harkinta-ajan kestosta, mutta siinä todetaan, että harkinta-aika on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä.

Jäsenvaltiot ovat päätyneet tässä asiassa vaihteleviin ratkaisuihin. Osa jäsenvaltioista (Belgia, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Ranska, Slovakia, Tšekki) antaa vain yhden määrätyn keston (30 päivää tai enemmän). Muutamassa jäsenvaltiossa on säädetty vain harkinta-ajan vähimmäiskestosta, kun taas joissain (Saksa, Suomi, Viro) säädetään vähimmäis- ja enimmäiskestosta (enintään 6 kuukautta). Eräät jäsenvaltiot (Malta, Portugali, Romania, Slovenia) säätävät vain enimmäiskestosta (2–3 kuukautta).

Liettuassa harkinta-ajan kestoa ei ole määritelty, ja Italiassa harkinta-ajasta ei säädetä erikseen lainsäädännössä, vaikka käytännössä harkinta-aika useimmiten myönnetään.

Puolassa enintään kolmen kuukauden oleskelulupa, joka voidaan myöntää kaikille ihmiskaupan uhreille, rinnastetaan harkinta-aikaan. Tämän säännöksen valinnainen luonne ei vastaa direktiiviä, jonka mukaan harkinta-aika on pakollinen.

### *4.3.* Suojelu maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanolta (6 artiklan 2 kohta)

Direktiivissä kielletään maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpano harkinta-aikana. Suurin osa jäsenvaltioista on noudattanut tätä vaatimusta.

Bulgariassa tällaista suojelua ei kuitenkaan myönnetä.

### *4.4.* Harkinta-ajan keskeytys (6 artiklan 4 kohta)

Direktiivissä sallitaan harkinta-ajan keskeytys, jos kyseinen henkilö on aktiivisesti, vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen siteet rikoksiin syyllistyneisiin henkilöihin tai jos tämä on tarpeen yleiseen järjestykseen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvistä syistä.

Alle puolet jäsenvaltioista (Belgia, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Viro) on saattanut tämän valinnaisen säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään noudattaen tässä artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä.

Alankomaissa harkinta-aika voidaan keskeyttää, jos uhri on harkinta-aikana osoittanut, että hän on haluton tekemään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, tai jos hän on harkinta-aikana poistunut maasta. Tämä ylittää direktiivissä säädetyt arviointiperusteet.

Espanjassa asiaa koskeva säännös saattaa olla liian yleisluontoinen, koska sen mukaan harkinta-aika voidaan keskeyttää siinä tapauksessa, että viranomaiset toteavat uhrin väitteen perusteettomaksi.

### *4.5.* Oleskeluluvan myöntäminen (8 artikla)

Oleskeluluvan myöntämisessä jäsenvaltioiden olisi kumulatiivisesti harkittava, onko asianomaisen oleskelua jäsenvaltiossa syytä jatkaa tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä, onko asianomainen selvästi halukas tekemään yhteistyötä ja onko hän katkaissut kaikki siteet rikoksista epäiltyihin henkilöihin.

Useimmat jäsenvaltiot ovat asianmukaisesti saattaneet nämä perusteet osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Eräät jäsenvaltiot (Bulgaria, Liettua) edellyttävät lisäksi, että uhri voi esittää vähintään yhden asiakirjan, esimerkiksi passin tai viisumin, jotta oleskelulupa voidaan myöntää. Tämä saattaa rajoittaa tässä direktiivissä tarkoitettuja oikeuksia ottaen huomioon, että osa uhreista on jossain tilanteessa saattanut jäädä ilman henkilöllisyystodistusta.

Ranskan lainsäädännössä oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on, että uhri tekee virallisen kantelun toimivaltaisille viranomaisille. Toimintatavoista riippuen tämä saattaa ylittää direktiivissä säädetyt edellytykset.

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle eivät vaikuta yleiseen järjestykseen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviin syihin.

Useissa jäsenvaltioissa (Belgia, Itävalta, Luxemburg, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Viro) oleskelulupa voidaan evätä edellä mainittujen syiden perusteella. Joissain tapauksissa tämä säännös on otettu osaksi oleskeluluvan myöntämisen yleisperiaatteita.

Virossa oleskelulupa voidaan evätä, jos asianomainen koetaan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, julkiselle moraalille tai muiden henkilöiden oikeuksille tai eduille. Tämä ylittää direktiivissä säädetyt rajat.

Toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehtyä yhteistyötä vastaan myönnettyjen oleskelulupien lisäksi eräissä jäsenvaltioissa (esim. Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg, Puola, Slovakia, Unkari) säädetään oleskelulupien erilaisista muodoista, jotka perustuvat uhrin heikkoon asemaan. Tämä mahdollisuus on joskus rajoitettu tiettyihin ryhmiin kuuluviin henkilöihin (esim. vähemmistöt).

### *4.6.* Oleskeluluvan voimassaoloaika ja uusiminen (8 artiklan 3 kohta)

Direktiivissä säädetään, että oleskelulupa on voimassa vähintään kuusi kuukautta. Oleskelulupa uusitaan, jos myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät.

Useimmissa jäsenvaltioissa voimassaoloaika on vähintään kuusi kuukautta (Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki) tai yksi vuosi (Alankomaat, Espanja, Kreikka, Portugali).

Kahdessa jäsenvaltiossa (Bulgaria, Viro) ei ole vähimmäisvoimassaoloaikaa tai se on alle kuusi kuukautta.

Kaikki jäsenvaltiot ovat antaneet säännöksen oleskeluluvan uusimisesta.

### *4.7.* Uhrien kohtelu (7 ja 9 artikla)

#### *4.7.1. Toimeentulon mahdollistava elintaso*

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaisille henkilöille, joilla itsellään ei ole riittäviä varoja, taataan sellainen elintaso, että heidän on mahdollista tulla toimeen harkinta-aikana. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen heille on taattava vähintäänkin sama kohtelu.

Suurin osa jäsenvaltioista tarjoaa tältä osin tukea rahana tai luontoissuorituksena.

Itävallassa tukea myönnetään vasta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, ellei kyseessä ole turvapaikanhakija, eikä avustamisesta harkinta-aikana ole annettu erityistä säännöstä. Tämä ei näytä vastaavan direktiivissä esitettyjä vaatimuksia.

Muutamissa jäsenvaltioissa on havaittu käytännön ongelmia, sillä tarjottu kohtelu ei välttämättä riitä edunsaajien toimeentuloon. Bulgaria ei ole esittänyt mitään todisteita siitä, että uhreille olisi perustettu turvataloja. Liettuassa uhreilla ei tältä osin ole erityisoikeuksia: heitä kohdellaan samalla tavalla kuin laittomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia.

*4.7.2. Muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeiden huomioonottaminen (7 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 ja 2 kohta)*

Jäsenvaltioiden on otettava huomioon muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet mukaan lukien psykologinen tuki, jota annetaan tarvittaessa ja jos kansallinen lainsäädäntö niin edellyttää. Tämä koskee sekä harkinta-aikaa että oleskeluluvan myöntämisen jälkeistä aikaa.

Kuitenkin vain muutama jäsenvaltio on laatinut asiasta yleisen lausekkeen.

Useimmissa jäsenvaltioissa on erikseen säädetty psykologisen tuen tarjoamisesta.

Bulgariassa ei ole perustettu paikkoja, joissa tukea voitaisiin antaa. Virossa psykologista tukea tarjotaan ainoastaan silloin, kun asiaan liittyy raskauttavia seikkoja. Lisäksi korvaus myönnetään uhreille jälkikäteen, mikä saattaa vaikeuttaa tämän oikeuden hyödyntämistä. Itävallassa, Liettuassa ja Slovakiassa ei ole olemassa erityisiä säännöksiä, jotka takaisivat psykologisen tuen uhreille.

*4.7.3. Turvallisuutta ja suojelua koskevat tarpeet (7 artiklan 2 kohta ja 9 artiklan 1 kohta)*

Vain muutamat jäsenvaltiot ovat antaneet säännöksiä asianomaisten henkilöiden turvallisuutta ja suojelua koskevista tarpeista (Bulgaria, Kreikka, Latvia, Malta, Portugali, Ranska, Suomi). Useat jäsenvaltiot turvautuvat jo olemassa oleviin toimenpiteisiin uhrien suojelemiseksi (Alankomaat, Espanja, Liettua, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Tšekki).

Itävalta, Romania ja Viro eivät ole esittäneet vastaavia kansallisia säännöksiä.

*4.7.4. Käännös- ja tulkkauspalvelut (7 artiklan 3 kohta ja 9 artiklan 1 kohta)*

Huomattava osa jäsenvaltioista tarjoaa käännös- ja tulkkauspalveluja sekä ennen oleskeluluvan myöntämistä että sen jälkeen (Alankomaat, Belgia, Espanja, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki).

Puolassa näitä palveluja tarjoavat hallituksen valtuuttamat valtiosta riippumattomat järjestöt.

Joissain tapauksissa tulkkauspalvelut ovat puutteellisia käytännön ongelmien takia, joista voidaan mainita palvelujen rajoitettu määrä (Kreikka). Itävalta tarjoaa käännöspalveluja vasta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, Slovenia vain harkinta-aikana ja Bulgaria vain rikosoikeudenkäynnin aikana. Viro tarjoaa ainoastaan ”käännöspalvelua hätätilanteissa”.

Latvian lainsäädäntö saattaa olla ongelmallinen, koska siinä ei säädetä yksiselitteisesti ihmiskaupan uhrien oikeuksista oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

*4.7.5. Maksuton oikeusapu (7 artiklan 4 kohta ja 9 artiklan 1 kohta)*

Huomattava osa jäsenvaltioista on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään valinnaisen säännöksen maksuttomasta oikeusavusta, joka koskee aikaa ennen oleskeluluvan myöntämistä ja sen jälkeen (Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tšekki).

Kreikassa on annettu säännös asiaan kuuluvista oikeuksista, mutta toiminnallisten määräyksien puuttuminen saattaa vaarantaa oikeuksien soveltamisen käytännössä.

*4.7.6. Sairaanhoito (7 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 1 kohta)*

Jäsenvaltioilla on velvollisuus taata ”kiireellisen” sairaanhoidon saanti harkinta-aikana ja antaa ”tarvittavaa” lääketieteellistä apua oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Kaikki jäsenvaltiot ovat täyttäneet tämän velvollisuuden. Muutamat maat (Alankomaat, Belgia, Kreikka, Ruotsi, Suomi, Tšekki) tarjoavat pelkän kiireellisen sairaanhoidon sijasta yleistä sairaanhoitoa sekä ennen oleskeluluvan myöntämistä että sen jälkeen. Portugalissa ja Puolassa oikeus yleiseen sairaanhoitoon annetaan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Toimitettujen tietojen perusteella mikään muu jäsenvaltio ei näyttäisi tarjoavan laajempaa palveluvalikoimaa oleskeluluvan haltijoille, vaikka direktiivissä nimenomaan todetaan, että asianomaisen on saatava oleskeluluvan myöntämisen jälkeen ”ainakin” sama kohtelu kuin harkinta-aikana.

## *4.8.* Alaikäiset (10 artikla)

*4.8.1. Lapsen etu (10 artiklan a alakohta)*

Niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat päättäneet soveltaa tätä direktiiviä alaikäisiin, on säännöksiä soveltaessaan otettava asianmukaisesti huomioon lapsen etu. Vain muutamien jäsenvaltioiden lainsäädännössä on selkeästi säädetty asiasta (Belgia, Espanja, Malta, Portugali, Romania, Ruotsi, Suomi, Viro). Joissakin jäsenvaltioissa ajatellaan, että periaate on voimassa lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen ratifioinnin tai yleisen lainsäädännön perusteella. Periaatteen soveltaminen käytännössä saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia.

Esimerkiksi Espanja, Malta ja Ranska ovat ainoina jäsenvaltioina ottaneet käyttöön säännöksen, jolla taataan asianmukainen menettely lapsen ikä ja kehitysaste huomioon ottaen.

Ainoastaan Bulgaria, Kreikka ja Portugali ovat soveltaneet valinnaista säännöstä (10 artiklan a alakohta), jonka perusteella harkinta-aikaa voidaan pidentää alaikäisten kohdalla.

*4.8.2. Alaikäisten oikeus koulunkäyntiin (10 artiklan b alakohta)*

Kaikissa jäsenvaltioissa taataan alaikäisten oikeus koulunkäyntiin.

Jää nähtäväksi, aiheuttavatko Romanian ja Viron säännökset käytännössä ongelmia, sillä näissä maissa oikeus koulunkäyntiin edellyttää, että asianomaisen kotipaikkakunta on kyseisessä maassa.

*4.8.3. Oikeudellinen edustaja ja perheen löytäminen (10 artiklan c alakohta)*

Suurin osa jäsenvaltioista on noudattanut vaatimusta, jonka mukaan ilman huoltajaa tuleville alaikäisille on nimettävä oikeudellinen edustaja. Kreikassa ei kuitenkaan ole annettu toiminnallisia määräyksiä oikeudellista edustajaa koskevista edellytyksistä.

Useissa jäsenvaltioissa (Itävalta, Malta, Puola, Ruotsi, Slovenia, Suomi, Tšekki) ei ole noudatettu jäsenvaltioille asetettua velvoitetta tehdä kaikkensa, jotta alaikäisen perhe voitaisiin löytää mahdollisimman pian.

### *4.9.* Ansiotyö sekä ammatillinen ja yleissivistävä koulutus (11 artikla)

Jäsenvaltiot määrittävät säännöt, joiden mukaisesti oleskeluluvan haltijoilla on oikeus päästä työmarkkinoille sekä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen.

Romaniaa lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot takaavat asianomaisten pääsyn työmarkkinoille. Malta edellyttää, että asianomaiset hankkivat luvan oikeus- ja sisäasioiden ministeriltä, mikä saattaa vaikeuttaa tämän oikeuden hyödyntämistä.

Romaniaa lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot antavat uhreille oikeuden päästä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen.

### *4.10.* Ohjelmat tai järjestelmät (12 artikla)

Uhreille on myönnettävä pääsy olemassa oleviin ohjelmiin tai järjestelmiin, joiden tavoitteena on palauttaminen normaaliin sosiaaliseen elämään, tai vaihtoehtoisesti heitä varten voidaan laatia erityisjärjestelyjä.

Kaikki jäsenvaltiot sallivat uhrien pääsyn ohjelmiin, jotka on yleensä suunnattu ihmiskaupan uhreille tai yleisesti maahanmuuttajille. Sen sijaan vain kolme jäsenvaltiota (Latvia, Suomi, Tšekki) on hyödyntänyt mahdollisuutta käynnistää kohdennettuja ohjelmia.

Yhdessäkään jäsenvaltiossa oleskeluluvan uusiminen ei edellytä osallistumista asiaankuuluviin ohjelmiin tai järjestelmiin.

### *4.11.* Oleskeluluvan uusimatta jättäminen (13 artikla)

Suurin osa jäsenvaltioista ei uusi oleskelulupaa, mikäli 8 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät enää täyty tai jos asiaankuuluva menettely on päättynyt toimivaltaisten viranomaisten tekemällä päätöksellä.

Joissain jäsenvaltioissa (Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Suomi, Tšekki) on mahdollista myöntää uhreille pysyvä oleskelulupa, kun menettely on päättynyt tai kun uhri on oleskellut maassa määrätyn ajan.

### *4.12.* Oleskeluluvan peruuttaminen (14 artikla)

Oleskelulupa voidaan peruuttaa milloin tahansa, jos sen myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, ja erityisesti 14 artiklan a–e alakohdassa mainituissa tapauksissa.

Perusteet oleskeluluvan peruuttamiselle vaihtelevat jäsenvaltioiden lainsäädännöissä.

Joissain jäsenvaltioissa (Belgia, Kreikka, Luxemburg, Malta, Romania, Saksa) edellytykset määritellään 14 artiklan mukaisesti. Eräät muut jäsenvaltiot (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Latvia, Portugali, Ranska, Slovakia, Tšekki, Viro) ovat ottaneet käyttöön suppeammat perusteet oleskeluluvan peruuttamiselle.

Ruotsissa ja Latviassa oleskelulupa voidaan perua, jos asianomainen henkilö on merkitty luetteloon henkilöistä, joilla on maahantulokielto kyseiseen maahan. Muita perusteita oleskeluluvan peruuttamiselle ovat kansanterveyttä koskeva kriteeri (Liettua), oleskeluluvan väärinkäyttö (Puola), väärät tai väärennetyt henkilötiedot (Slovenia ja Suomi), virheellisten tietojen toimittaminen tai tietojen salaaminen, joka on vaikuttanut oleellisesti oleskeluluvan

myöntämiseen (Ruotsi). Edellä mainitut perusteet näyttävät ylittävän 14 artiklan soveltamisalan.

## 5. TILASTOT JA LUVUT

Vain harvat jäsenvaltiot pystyivät toimittamaan lukuja niiden oleskelulupien määristä, jotka on myönnetty tämän direktiivin täytäntöönpanon johdosta, ja vielä harvemmat ilmoittivat komissiolle harkinta-aikojen lukumäärästä.

Saatavilla oleva tieto[6] ihmiskaupan uhreille myönnetyistä oleskeluluvista osoittaa, että direktiivin vaikutus vaihtelee suuresti. Eräissä jäsenvaltioissa (Alankomaat, Belgia, Italia, Ranska, Saksa) lupia oli myönnetty huomattava määrä, jopa yli 100 lupaa vuodessa. Eräissä muissa jäsenvaltioissa luvut olivat huomattavasti pienemmät: useimmiten lupia myönnettiin 1–20 vuodessa (Puola, Ruotsi, Suomi, Tšekki, Unkari). Muissa jäsenvaltioissa oleskelulupaa ei myönnetty tällä perusteella tai tietoja ei ole toimitettu (Bulgaria, Espanja, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Slovenia, Viro).

On otettava huomioon, että saatavilla olevat tiedot eivät välttämättä ole täysin vertailukelpoisia, koska joissain jäsenvaltioissa on mahdollisuus humanitaarisin perustein myönnettyyn oleskelulupaan, joka ei rajoitu pelkästään ihmiskaupan uhreihin eikä ole riippuvainen toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä.

Jotta direktiivin soveltamisesta saataisiin kattavammat ja luotettavammat tilastot, komissio aikoo harkita sellaista vaihtoehtoa, että tämän direktiivin täytäntöönpanosääntöjen nojalla myönnetyistä oleskeluluvista kerättäisiin tietoa osana asetuksen (EY) N:o 862/2007 6 artiklan puitteissa tapahtuvaa järjestelmällistä tietojenkeruuta.

## 6. PÄÄTELMÄT

Vaikka saatavilla olevien lukujen pohjalta ei ole mahdollista arvioida kattavasti direktiivin tehoa, EU:n alueella olevia ihmiskaupan uhreja koskevien kokonaistietojen perusteella voidaan sanoa, että direktiivillä ei ole saavutettu riittävää vaikutusta. Eräissä jäsenvaltioissa tunnistetaan useita satoja tai jopa yli 2 000 ihmiskaupan uhria vuodessa[7], mutta tähän direktiiviin perustuvia oleskelulupia myönnetään harvoin enemmän kuin 20 vuodessa.

Vaikka osa uhreista ei täyttäisikään direktiivissä asetettuja vaatimuksia (esim. he eivät ole kolmansien maiden kansalaisia), tunnistettujen uhrien lukumäärän ja erityistä oleskelulupaa hyödyntäneiden henkilöiden määrän välillä on huomattava ero. Tämä saattaa johtua siitä, että direktiivin tarjoamia mahdollisuuksia hajottaa ihmiskauppaa harjoittavia verkostoja ja samanaikaisesti turvata uhrien oikeudet ei ole hyödynnetty riittävän tehokkaasti.

Vaikka osa kertomuksessa esitetyistä puutteista ei ole erityisen vakavia, eräät puutteet saattavat kuitenkin estää direktiivin asianmukaisen soveltamisen. Lisäksi jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että osa uhreista saattaa olla haluttomia turvautumaan tarjolla oleviin järjestelmiin. Voidaan kuitenkin olettaa, että antamalla uhreille enemmän tietoa tarjolla

---

6 Tiedot kerättiin Odysseus-raporttia varten tehdyistä kertaluonteisista pyynnöistä ja ihmiskaupan ehkäisemistä koskevaan puitepäätösehdotukseen liittyvästä vaikutustenarvioinnista sekä viimeisimpänä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komitean kansallisten yhteyspisteiden kautta.

7 Ihmiskauppaa käsittelevä raportti ”Global Report on Trafficking in Persons”, helmikuu 2009, UNODC.

olevista mahdollisuuksista voitaisiin lisätä direktiivin tunnettuutta ja parantaa sen toimivuutta. Tehokkaampi tiedottaminen edellyttäisi jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta ja valtiosta riippumattomilta järjestöiltä tai yhdistyksiltä tehostettuja toimia, kuten 5 artiklassa säädetään.

Toinen keino saada uhrit hyödyntämään tehokkaasti järjestelmää on varmistaa niiden direktiivin säännösten asianmukainen täytäntöönpano, jotka koskevat uhrien kohtelua harkinta-aikana sekä oleskelulupaa.

Tilastot osoittavat myös, että säätämällä mahdollisuudesta myöntää väliaikainen oleskelulupa uhreille, jotka eivät jostain syystä suostu yhteistyöhön toimivaltaisten viranomaisten kanssa, voitaisiin lisätä merkittävästi niiden uhrien määrää, jotka voivat oleskella laillisesti jäsenvaltioissa.

## 7. TULEVA KEHITYS

Ihmiskaupan torjunta on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tärkein tavoite.

Jotta tämäntyyppistä rikollisuutta voitaisiin torjua tehokkaammin, on käynnistetty useita tärkeitä aloitteita, joista osa koskee maahanmuuttopolitiikkaa. Komission 10. kesäkuuta 2009 antamassa, Tukholman ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa tiedonannossa[8] painotetaan, että ihmiskauppaa ei pidä sallia missään olosuhteissa ja että on osoitettava riittävästi voimavaroja muun muassa uhrien oleskelulupien myöntämisedellytyksien yksinkertaistamiseen. Tukholman ohjelmassa[9] painotetaan, että ihmiskauppaa on pyrittävä torjumaan kaikin käytettävissä olevin keinoin ja yhdistäen ennaltaehkäisy, lainvalvonta ja uhrien suojelu. Siinä ilmaistaan selkeästi, että kaikkia unionin toimivaltuuksia on hyödynnettävä optimaalisesti, jotta saataisiin aikaan hyvin koordinoitu ja vahva EU:n politiikka. Komissiota pyydettiin ehdottamaan lisätoimia uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi toteuttamalla joukko toimenpiteitä[10].

Tässä yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota alaikäisten oikeuksiin. Tukholman ohjelmassa todetaan, että huomiota on tarkoitus kiinnittää erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Tämä koskee varsinkin maahanmuuttopolitiikkaa (vailla huoltajaa olevat alaikäiset, ihmiskaupan uhrit jne.). Ilman huoltajia olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman[11] mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden olisi tehostettava ihmiskaupan lapsiuhreja koskevia toimia antamalla tukea, jonka on katettava vähintään direktiivissä 2004/81/EY säädetyt toimenpiteet.

Komissio on jo ryhtynyt työhön vastatakseen näihin vaatimuksiin. Komissio antoi 29. maaliskuuta 2010 säädösehdotuksen[12], jolla tehostetaan uhrien suojelua ja uhreille annettavaa tukea. Lisäksi vuonna 2011 on tarkoitus esittää uusi yhtenäinen strategia ihmiskaupan

---

8 KOM(2009) 262 lopullinen.

9 Neuvoston asiakirja 17024/09.

10 Direktiivi 2009/52/EY työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista perustuu osittain direktiivissä 2004/81/EY säädettyihin järjestelmiin. Sen tavoitteena on järjestää vastaavia menettelyjä oleskelulupien myöntämiseksi niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat osapuolena rikosoikeudenkäynnissä, joka koskee erityisesti hyväksikäyttöä osoittavia työoloja tai laittomasti palkattuja alaikäisiä.

11 KOM(2010) 213 lopullinen.

12 KOM(2010) 95 lopullinen.

torjunnasta ja toimista uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi[13]. Myös vuonna 2008 ja 2009 tehdyissä komission ehdotuksissa vastaanotto-olosuhteita ja aseman määrittelyä koskevien direktiivien muuttamisesta tarkennetaan, että ihmiskaupan uhreja tulee kohdella muita heikommassa asemassa olevina henkilöinä, joiden erityistarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon. Lisäksi komissio on aloittanut julkisen kuulemisen ja aikoo toteuttaa vaikutustenarvioinnin, jotta se voi esittää rikoksen uhreja ja väkivaltaa koskevan toimenpidekokonaisuuden vuonna 2011.

Painopiste on nyt lisätoimenpiteissä, jotka parantavat maahanmuuttoasioita koskevan lainsäädännön mahdollisuuksia torjua ihmiskauppaa ja tehostaa uhrien suojelua. Komissio saattaa tässä yhteydessä harkita direktiiviin muutoksia, jotka koskevat esimerkiksi mahdollisuutta myöntää väliaikainen oleskelulupa uhrin haavoittuvan aseman perusteella eikä vastineeksi toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä. Lisäksi samalla voitaisiin säätää määrätystä kestosta uhrien harkinta-ajalle, tehostaa säännöksiä, jotka koskevat erityisesti alaikäisten kohtelua, ja tiukentaa velvollisuutta tiedottaa uhreille heidän oikeuksistaan.

Komissio tutkii kaikki tapaukset, joissa direktiivin soveltaminen on aiheuttanut ongelmia. Tämä voi tarkoittaa yhteydenottoa jäsenvaltioihin ja/tai tarvittavien rikkomusmenettelyjen käynnistämistä tarvittaessa 258 artiklan nojalla.

[13] Ks. toimintasuunnitelma: KOM(2010) 171 lopullinen.