EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.10.2014
COM(2014) 635 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

direktiivi 2004/81 (elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud) kohaldamise kohta

{SWD(2014) 318 final}

1. SISSEJUHATUS

Inimkaubanduse probleemiga tegelemise eesmärk ei seisne üksnes kuritegevuse ennetamises ja sellega võitlemises, vaid ka ohvrite kaitsmises ja abistamises. Et aidata kaasa nende eesmärkide saavutamisele ja tugevdada võitlust ebaseadusliku sisserändega, võttis nõukogu vastu direktiivi 2004/81/EÜ,[1] millega reguleeritakse ajutise elamisloa andmist kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud ning kes teevad ametivõimudega koostööd väidetavate inimkaubitsejate tegevuse uurimise või nende vastutuselevõtmise nimel.

Selle direktiivi vastuvõtmisest möödunud kümne aasta jooksul on ELi poliitikas võetud inimkaubanduse vastase võitluse seisukohast olulisi meetmeid. Käesolevas teatises analüüsitakse tehtut ning antakse värske ülevaade peamistest direktiivi 2004/81/EÜ kohaldamisega seotud õiguslikest ja praktilistest küsimustest[2].

5. aprillil 2011 võeti vastu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset[3]. Kui direktiivis 2004/81/EÜ on sätestatud konkreetsed õigusnormid ametivõimudega koostööd tegevate kolmandate riikide kodanike elamislubade ja kohtlemise kohta, siis direktiiviga 2011/36/EL on kehtestatud horisontaalne raamistik nii ELi kui ka kolmandate riikide kodanike suhtes. Hilisemas direktiivis kinnitati üle mõningad direktiivi 2004/81/EÜ sätted, mis puudutavad muu hulgas laste kaitse ja abistamise jõulisemat raamistikku. Seepärast tuleks neid kaht teksti vaadelda koos[4]. Lisaks avaldas komisjon 2012. aastal inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia aastateks 2012–2016,[5] mille vahearuanne esitatakse koos käesoleva teatisega ühes paketis.

Ka 2010. aastal direktiivi 2004/81/EÜ rakendamise kohta koostatud esimeses aruandes[6] nimetas komisjon mõningaid pooleliolevaid algatusi, mis aitasid tugevdada inimkaubanduse ohvrite õigusi ja mis on praeguseks lõpule viidud. Nende algatuste hulka kuulus kuriteoohvrite õigusi ning neile pakutavat tuge ja kaitset käsitleva direktiivi[7] vastuvõtmine 2012. aastal ning Euroopa ühise varjupaigasüsteemi[8] väljatöötamine 2013. aasta juuniks. Varjupaigasüsteemi raames kehtestatakse ühised nõuded ja nähakse ette tihedam koostöö, et tagada varjupaigataotlejate õiglane kohtlemine.

---

[1] ELT L 261, 6.8.2004.

[2] Nagu ka eelmine aruanne, põhineb käesolev teatis komisjoni tellitud uurimusel. Kõigile liikmesriikidele, kelle jaoks direktiiv on siduv, on antud võimalus vaadata läbi käesolevas aruandes esitatud asjakohane faktiline teave. Iirimaa, Taani ja Ühendkuningriik seda direktiivi ei kohalda. Käesolevas aruandes tähendab liikmesriik sellist liikmesriiki, kelle jaoks direktiiv on siduv.

[3] ELT L 101, 15.4.2011.

[4] Käesolevas aruandes ei analüüsita direktiivi 2011/36/EL riigisiseseid rakendusakte, vaid tuuakse esile olulisimad juhud, mil direktiiv 2011/36/EL mõjutab direktiivi 2004/81/EÜ kohaldamist. Komisjon esitab aruande direktiivi 2011/36/EL ülevõtmise kohta 2015. aastal.

[5] COM (2012) 286.

[6] COM (2010) 493.

[7] ELT L 315, 14.11.2012.

[8] Vt http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm

Üks komisjoni 2010. aasta aruandes esiletoodud probleem oli võrreldavate andmete piiratud kättesaadavus. Vahepealse aja jooksul on inimkaubanduse kohta avaldatud kaks uut Eurostati töödokumenti[9]. Lisaks on Euroopa rändevõrgustik pärast 2010. aastat avaldanud kaheksa *ad hoc* küsitlust inimkaubanduse kohta ja temaatilise uuringu „Inimkaubanduse ohvrite kindlakstegemine rahvusvahelistes kaitsemenetlustes ja sunniviisilise tagasiviimise menetlustes"[10].

Kõige värskemate näitajate kohaselt anti ELis 2013. aastal 856 esmakordset elamisluba, 2012. aastal 1124 ja 2011. aastal 1194 esmakordset elamisluba[11]. Värskeima inimkaubandust käsitleva Eurostati töödokumendi kohaselt oli 23 liikmesriigis, kes suutsid andmed esitada, 2012. aastal 2171 kolmanda riigi kodanikku, kelle puhul oli tegu kindlakstehtud/eeldatava inimkaubanduse ohvriga; 2011. aastal oli kindlakstehtud/eeldatavaid ohvreid 2002. 19 liikmesriiki esitasid 2011. ja 2012. aasta andmed selle kohta, mitmele ohvrile võimaldati järelemõtlemisaeg. 2012. aastal oli selliste ohvrite arv 1110 ja 2011. aastal 1011.

2. MÕISTED JA REGULEERIMISALA

Pärast direktiivi 2011/36/EL jõustumist kasutatakse direktiivi 2004/81/EÜ kohaldamisel inimkaubanduse määratlust, mis on esitatud direktiivi 2011/36/EL artiklis 2.

Kõik liikmesriigid peavad kohaldama direktiivi 2004/81/EÜ kõigi asjaomaste kolmandate riikide kodanike suhtes, kaasa arvatud siis, kui tegemist on ebaseadusliku sisenemisega nende territooriumile.

Vastavalt artikli 3 lõikele 2 võivad liikmesriigid kohaldada direktiivi ka nende isikute suhtes, kes on ebaseaduslikult üle piiri toimetatud, s.t kelle puhul on toimunud kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele direktiivis 2002/90/EÜ määratletud tähenduses. Seda võimalust on kasutanud 10 liikmesriiki[12].

Artikli 3 lõige 3 lubab liikmesriikidel kohaldada direktiivi ka laste suhtes. Peale Slovakkia on kõik nii ka teinud; Leedus kohaldatakse direktiivi laste suhtes eritingimustel.

3. OHVRITE KINDLAKSTEGEMINE JA TEABE ESITAMINE

Ohvrite varane kindlakstegemine on direktiivi tulemusliku kohaldamise seisukohast hädavajalik, sest see võimaldab ohvreid kiiresti teavitada nende õigustest, alustada

[9] Eurostati esimene töödokument avaldati 2013. aastal: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA 13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF. Teine töödokument avaldatakse käesoleva teatisega samal ajal.

[10] Kõik *ad hoc* küsitlused ja ka 2013. aastal avaldatud uuring on kättesaadavad seal: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

[11] Allikas: Eurostati andmebaas (migr_resoth); viimati uuendatud 26. septembril 2014. Austria andmed ei ole veel kättesaadavad.

[12] AT, BE, CZ, EL, EE, LU, MT, PT, RO, SE. Belgias puudutab see vaid inimesi, kelle ebaseaduslikult üle piiri toimetamine kuulub riigisiseses õiguses määratletud raskemate juhtude kategooriasse, Kreekas aga peab ebaseaduslikult üle piiri toimetajaks olema kuritegelik organisatsioon.

taastumisprotsessi ja annab ohvritele võimaluse järele mõelda enne, kui nad otsustavad, kas teha ametivõimudega koostööd.

Vastavalt artiklile 5 tuleb ohvreid teavitada direktiivi alusel pakutavatest võimalustest, „kui liikmesriikide pädevad asutused võtavad seisukoha, et kolmanda riigi kodanik võib kuuluda käesoleva direktiivi reguleerimisalasse". Teavitamiskohustus on nüüd sätestatud ka direktiivi 2011/36/EL artikli 11 lõikes 6, milles viidatakse selgelt direktiivile 2004/81/EÜ.

Tänu direktiivi 2011/36/EL artikli 11 lõikele 2 on nüüd selgem ka see, kuidas tõlgendada ajahetke, millest alates on ametivõimud kohustatud teavet jagama; nimetatud artikli kohaselt peavad liikmesriigid pakkuma ohvritele abi ja toetust „kohe, kui pädevatel asutustel on põhjendatult alust arvata", et tegemist võib olla ohvriga.

Kümme liikmesriiki on teabe esitamise aega oma õigusaktides täpsustanud[13]. Mõnede liikmesriikide[14] õigusaktides ei ole selge, kas teavet esitatakse ka oletatavatele ohvritele või alles pärast ametlikku kindlakstegemist või kriminaalmenetluse algust. Mõnede liikmesriikide[15] õigusaktides on sätestatud täiendavad tingimused, näiteks ohvrilt väidetava kuriteo kohta kasuliku teabe saamine, või on märgitud, et teavitatakse selliseid kolmandate riikide kodanikke, „kes teevad koostööd ametivõimudega", ning see tekitab küsimusi direktiivi nõuetekohase rakendamise üle.

Rumeenia õigusnormides ei ole täpsustatud, milline ametiasutus peaks teavet jagama ega ka teabe sisu ega vormi. Austrias paistab teavitamine praktikas toimuvat, kuid artiklit 5 ei ole selgesõnaliselt riigisisesesse õigusse üle võetud muul moel kui haldusõiguse üldeeskirjadega. Horvaatia ja Poola õiguses ei ole selget nõuet selle kohta, et teave viitaks kõigile direktiivi pakutavatele võimalustele.

Elamislubade suhteliselt väike arv näitab, et inimkaubanduse ohvrite kindlakstegemist tuleb veelgi parandada, nagu on tõdetud ka inimkaubanduse kaotamist käsitlevas ELi strateegias. Praeguseks on vähemalt 15 liikmesriiki loonud ohvrite riiklikud või piirkondlikud suunamismehhanismid[16]. Lisaks on direktiivi 2011/36/EL artiklis 11 sätestatud liikmesriikide kohustus võtta „vajalikud meetmed, et luua koostöös asjaomaste tugiorganisatsioonidega nõuetekohased mehhanismid ohvrite varajaseks tuvastamiseks, toetamiseks ja abistamiseks"[17].

Väike osa liikmesriike on näinud teabe formaadi ette õigusaktidega[18]. Praktikas jagatakse enamikus riikides teavet nii suuliselt kui ka kirjalikult[19]. Mõnede riikide[20] õiguses on sätestatud, et teave tuleb esitada isikule mõistetavas keeles. Laialt on levinud trükitud infomaterjalid,[21] veebisaidid[22] ja spetsiaalsed abitelefonid[23].

---

[13] BE, BG, CZ, EL, IT, LT, LU, MT, NL, PT.
[14] Nt AT, EL, RO, SI.
[15] CZ, LV, MT.
[16] BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LV, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SK.
[17] 2013. aasta septembris võttis komisjon vastu „Suunised inimkaubitsemise ohvrite paremaks tuvastamiseks", milles jagati praktilist nõu konsulaarteenistustele ja piirivalvele. Vt http://ec.europa.eu/antitrafficking/EU+Policy/Guidelines_identification_victims
[18] BE, CY, CZ, ES, LV, PL.
[19] AT, MT, PT, SK ja SI esitavad teabe suuliselt.
[20] BG, CY, CZ, DE, FR, PL, PT, ES.
[21] Nt BE, CZ, SK, ES, SE.
[22] Nt FI.
[23] Nt PL, HU, EL, PT, MT.

Mõnedes liikmesriikides vastutab inimkaubanduse ohvrite ametliku kindlakstegemisega tegelev asutus ka teavitamise eest,[24] kuigi see ei välista muude ametivõimude kaasamist. Paljudel juhtudel jagavad teavet ka kodanikuühiskonna organisatsioonid[25].

4. JÄRELEMÕTLEMISAEG

Et ohvrid saaksid taastuda ja teha teadliku otsuse, tuleb neile võimaldada järelemõtlemisaeg, mille jooksul (aga ka pädeva asutuse otsust oodates) on neil õigus abile ja nad on kaitstud väljasaatmisotsuse täideviimise eest.

Artikli 6 on oma riigisisesesse õigusse üle võtnud kõik liikmesriigid peale Austria ja Itaalia. Paistab, et neis liikmesriikides võimaldatakse praktikas järelemõtlemisaega või asendatakse see võimalusega saada viivitamata elamisluba olenemata sellest, kas ametivõimudega tehakse koostööd[26]. Enamiku liikmesriikide õigusnormid keelavad selgesõnaliselt väljasaatmisotsuste täideviimise[27].

Järelemõtlemisaja olemusest ja eesmärkidest tulenevalt ei saa järelemõtlemisaega seada sõltuvusse ohvri kavatsusest teha koostööd. Seda põhimõtet on kinnitatud ka direktiivi 2011/36/EL põhjenduses 18, mille kohaselt tuleb vähemalt järelemõtlemisaja jooksul pakkuda abi ja toetust *tingimusteta*, seda ka ohvrite puhul, kes ei ela riigis seaduslikult. Alles pärast tuvastamismenetluse lõpuleviimist või järelemõtlemisaja möödumist ei ole liikmesriik enam kohustatud toetama ohvrit, keda ei tunnistata „liikmesriigi elamisloa saamise tingimustele vastavaks või [kellel] ei ole muude tingimuste kohaselt riigis seaduslikku elukohta või kui ohver on selle liikmesriigi territooriumilt lahkunud".

Direktiivis ei ole sätestatud ei järelemõtlemisaja algusaega (ohvrite avastamise või ametliku tuvastamise korral) ega ka selle kestust,[28] kuid liikmesriigid on kohustatud need kindlaks määrama oma riigisiseste õigusnormidega. Tegelikult võimaldavad umbes pooled liikmesriigid ametlikult järelemõtlemisaega alles ametliku tuvastamise korral[29]. 13 liikmesriigi ettenähtud järelemõtlemisaeg on vähemalt 30 päeva,[30] mida saab mõnedel juhtudel pikendada eriti kaitsetute isikute puhul või arvestades ohvri isiklikku olukorda, kuid on ka neid, kes on kohe otsustanud pikema aja kasuks (45,[31] 60[32] või 90 päeva[33]).

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

[25] Vähemalt 16 liikmesriigis (AT, CZ, DE, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) on sõlmitud teavitamist hõlmavad kokkulepped valitsusväliste organisatsioonide või ühendustega. Enamikus liikmesriikides osalevad inimkaubanduse ohvrite kindlakstegemise protsessis mingisugusel moel ka valitsusvälised organisatsioonid.

[26] Austria föderaalne siseministeerium on kehtestanud 30 päeva pikkuse järelemõtlemisaja, kuid seda vaid sisekorraldusega.

[27] Bulgaaria puhul see nii ei ole. Mõnedes liikmesriikides võib kaitse väljasaatmise eest ajal, mil ohvrid ootavad ametivõimude otsust elamisloa kohta, olla probleemne.

[28] Tuleks märkida, et 1. veebruaril 2008 jõustunud Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsiooni (CETS 197) artikli 13 lõikes 1 on ette nähtud vähemalt 30 päeva kestev järelemõtlemisaeg. Praeguseks on konventsiooni ratifitseerinud kõik liikmesriigid peale Tšehhi, Horvaatia ja Eesti. Eesti kirjutas konventsioonile alla, kuid ei ratifitseerinud seda.

[29] BG, CZ, FI, DE, EL, ES, HR, HU, LV, LU, PL, PT, RO, SK, SE.

[30] BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LV, PT, ES, SE.

[31] BE.

[32] HR, MT.

[33] LU, NL, PL, RO, SI, SK ja DE (kolm kuud).

Järelemõtlemisaja maksimaalne pikkus varieerub märgatavalt, alates ühest kuust ilma eeldatava pikendamiseta[34] kuni mitme kuuni,[35] ning seda võib ka pikendada igal üksikjuhul eraldi[36] ja olenevalt antava elamisloa liigist[37].

Liikmesriik võib otsustada järelemõtlemisaja lõpetada, kui asjaomane isik on aktiivselt, vabatahtlikult ja omal algatusel uuendanud kontakte rikkumiste toimepanijatega, või avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsega seotud põhjustel (artikli 6 lõige 4). Enamik liikmesriike on selle sätte üle võtnud[38]. Mõnedel juhtudel[39] on järelemõtlemisaja lõpetamise põhjused direktiivis ettenähtust rangemad ja väga laiaulatuslikud.

5. ENNE ELAMISLOA VÄLJAANDMIST TAGATAV KOHTLEMINE

Artikkel 7 käsitleb ohvrite kohtlemist järelemõtlemisajal ja pädeva asutuse otsuse ootamise ajal. Selle sisu saab täpsemaks, kui seda lugeda koostoimes direktiiviga 2011/36/EL.

Kõigepealt on direktiivis 2011/36/EL rõhutatud, et järelemõtlemisaja jooksul tuleb abi ja toetust pakkuda tingimusteta kõigile ohvritele, olenemata nende elanikustaatusest. Järelemõtlemisaja möödumise või tuvastamismenetluse lõpuleviimise korral kohaldatakse direktiivi 2011/36/EL, „*ilma et see piiraks direktiivi 2004/81/EÜ või sarnaste riigisiseste eeskirjade kohaldamist*" (artikli 11 lõige 3). Seega, kui ohvrit ei peeta elamisloa saamise tingimustele vastavaks või tal ei ole selles liikmesriigis seaduslikku elukohta või kui ohver on selle liikmesriigi territooriumilt lahkunud, ei ole asjaomane liikmesriik kohustatud jätkama abi ja toetuse pakkumist direktiivi 2011/36/EL alusel (põhjendus 18).

Teiseks on direktiivi 2011/36/EL artiklites 11–16 kinnitatud seda, mis on direktiivis 2004/81/EÜ ohvritele pakutava toetuse, abi ja kaitse sisu kohta sätestatud.

5.1 Elatustase, mis tagab toimetuleku

Enne elamisloa väljaandmist on liikmesriigid kohustatud võimaldama piisavate vahenditeta ohvritele toimetuleku tagava elatustaseme ning juurdepääsu erakorralisele arstiabile, hoolitsedes kõige kaitsetumate inimeste erivajaduste, sealhulgas vajaduse korral psühholoogilise abi eest.

Paistab, et majutust pakutakse praktiliselt kõigis liikmesriikides, kasutades selleks enamasti erirajatisi[40]. Samas ei ole näiteks Ungaris selge, kas ohvrite kohustus esitada tõend, mille nad saavad riigi ametiasutuselt pärast taotluse esitamist, tähendab juba mõningast koostööd enne, kui saab pakkuda abi ja majutust, ning Bulgaarias ja Rumeenias on varjupaigas majutamise kestuseks määratud 10 päeva, mis on järelemõtlemisajast lühem ja mida saab ohvri või õigusasutuse taotlusel pikendada.

[34] Nt CZ, FR, HU, LV.
[35] Nt Kreekas standardkestus kolm kuud, millele lisandub kahe kuu pikkune pikendus, peamiselt laste puhul.
[36] Nt AT, CY, SE.
[37] Mõnedes liikmesriikides on järelemõtlemisaja kestuse ja pikendamise tingimused või järelemõtlemisaja jooksul antav staatus laste puhul soodsamad. Vt allpool 8. peatükk.
[38] BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK.
[39] Nt FI, NL, SI.
[40] AT, BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK.

Paistab, et kõik liikmesriigid pakuvad arstiabi, mis on sageli ulatuslikum, kui artikli 7 lõikega 1 ettenähtud erakorraline arstiabi[41]. Enamik liikmesriike näib praktikas hoolitsevat kõige kaitsetumate erivajaduste, sealhulgas psühholoogilise abi ja nõustamisteenuste eest, kuigi mitu liikmesriiki[42] ei ole seda nõuet selgesõnaliselt riigisisesesse õigusse üle võtnud.

Enamik liikmesriike pakub mingisugusel kujul ka rahalist toetust kas kõigile või kõige kaitsetumatele ohvritele[43].

5.2 Turvalisuse ja kaitse vajadus

Piisav riskide ja vajaduste hindamine on hädavajalik, et tagada ohvrite turvalisus ja tõhus koostöö ametivõimudega (artikli 7 lõige 2). Enamik liikmesriike on turvalisuse ja kaitse vajaduse kohta kehtestanud selgesõnalised õigusaktid, protokollid või suunised[44] ja/või teostab praktikas riskide ja vajaduste hindamist[45].

Direktiivis 2011/36/EL (artikli 12 lõigetes 3 ja 4) sätestatud kohustus hinnata individuaalselt ohvri isiklikku olukorda ja riske aitab ohvrite kaitset veelgi tugevdada.

5.3 Suuline ja kirjalik tõlge ja tasuta õigusabi

Artikli 7 lõikes 3 on sätestatud liikmesriikide kohustus osutada asjaomastele kolmandate riikide kodanikele tõlketeenuseid, kuid seda vaid vajaduse korral. Tšehhi Vabariigis ei ole selge, kas suulist tõlget pakutakse tasuta ja kas seda tehakse ka enne kriminaalmenetluse algatamist. Tundub, et Bulgaaria õigusnormidega tagataks suuline ja kirjalik tõlge ainult kriminaalmenetluse ajal.

Üldiselt on enamikus liikmesriikides suuline ja kirjalik tõlge ette nähtud, kuid selle praktiline kasutamine on väga varieeruv ning selliste teenuste kättesaadavus võib ohvrite jaoks olla keeruline, seda eriti väljaspool kriminaalmenetlust.

Artikli 7 lõike 4 kohane vabatahtlik võimalus pakkuda tasuta õigusabi on enamikus liikmesriikides üle võetud[46]. Seda nõuet kinnitab direktiivi 2011/36/EL artikliga 12 ettenähtud tasuta õigusnõustamine ja vajaduse korral esindamine, kui ohvril ei ole piisavalt rahalisi vahendeid.

---

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

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

[43] Nt AT, BE, CY, CZ, DE, FI, EL, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE. Itaalias ei ole seda õigusaktidega ette nähtud, kuid tegelikult on selle andmine võimalik. Poolas võivad ohvrid taotleda sotsiaaltoetust pärast seda, kui nad on ametlikult tuvastatud ja neil on lubatud jääda järelemõtlemisajaks riigi territooriumile.

[44] AT, BE, BG, EL, ES, FI, FR, HR, LV, MT, PT, SK.

[45] AT, BE, CY, EE, ES, FI, EL, LV, LU, MT, NL, SE tegelevad juba või kavatsevad hakata tegelema riskide hindamisega. CZ, EE, ES, FI, EL, LU, LV, MT, NL ja SK tegelevad juba või kavatsevad hakata tegelema vajaduste hindamisega.

[46] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE ja SI on selle artikli selgelt oma õigusse üle võtnud, hõlmates nii elamisloa väljaandmisele eelneva kui ka sellele järgneva aja. Muudel juhtudel on kehtestatud erisätted õigusnõustamise kättesaadavuse kohta pärast elamisloa väljaandmist, aga mitte enne seda (Ungari), kuigi tegelikult sellist nõustamist võimaldatakse (Eesti). Küprosel ja Lätis pakutakse tasuta õigusabi siis, kui isik on ametlikult ohvriks tunnistatud.

6. ELAMISLOAD: VÄLJAANDMINE, UUENDAMISEST KEELDUMINE JA KEHTETUKS TUNNISTAMINE

Elamisloa väljaandmiseks peab liikmesriik kaaluma kumulatiivselt võimalust, mille annab kolmanda riigi kodaniku sellel territooriumil viibimise pikendamine uurimise või kohtumenetluse jaoks, ning seda, kas isik tahab teha koostööd pädevate asutustega ja kas ta on katkestanud kõik suhted isikutega, keda kahtlustatakse õigusrikkumises. Neid tingimusi kohaldatakse, ilma et see piiraks avaliku korra ja riigi julgeolekuga seotud põhjustele tuginemist[47].

Mõnedes liikmesriikides[48] ei saa ohvrile elamisluba välja anda enne, kui on alanud kohtumenetlus väidetava õigusrikkuja suhtes. Koostööd ametivõimudega tõlgendatakse samuti väga erinevalt, alates teabe esitamisest kuni ametliku kaebuse esitamise või kohtus tunnistuse andmiseni. Ohvrite kaitset tugevdati veelgi direktiivi 2011/36/EL artiklis 12 sätestatud selgete meetmetega kriminaaluurimise ja -menetluse osaliste kohta, mis täiendavad kuriteoohvritele direktiiviga 2012/29/EL pakutavaid tagatisi.

Mõned liikmesriigid ei ole seadnud koostööd elamisloa eeltingimuseks[49] või võimaldavad erandeid sellest nõudest, olenevalt ohvri isiklikust olukorrast[50]. Teised[51] aga on kehtestanud lisaks direktiivis sätestatule täiendavad elamisloa väljaandmise tingimused, nõudes näiteks tõendit majutuse kohta või tasu maksmist. Täiendavad nõuded, mis annavad ametiasutustele ulatusliku kaalutlusõiguse, võivad ebaõiglaselt takistada juurdepääsu elamislubadele ja tekitada seega küsimuse, kas direktiivi rakendatakse nõuetekohaselt, seda eriti juhul, kui erandid ei ole lubatud.

Direktiivis on elamisloa minimaalseks kestuseks sätestatud kuus kuud. See nõue on täitmata Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Ungari ja Madalmaade õigusaktides[52]. Kolmes liikmesriigis[53] antakse otseselt õigusaktidega üheaastane elamisluba, teistes[54] aga määratakse kestus igal üksikjuhul eraldi, lähtudes menetluse pikkusest või isiku olukorrast.

---

[47] AT, BE, CY, DE, EE, FI, FR, LU, MT, SE, SI on selgesõnaliselt näinud ette võimaluse sellistel põhjustel keelduda. Teistes riikides on see üldpõhimõte, mida elamislubade väljaandmise suhtes kohaldatakse.

[48] AT, CY, EE, FR, SK. Ei ole selge, kas sama kehtib ka Ungari puhul.

[49] AT, ES, FI, HR, IT, PT. Soomes antakse selliseid lube välja pidevalt, andes täieliku õiguse perekondade taasühinemiseks. Horvaatias peab ohver olema nõus osalema abi- ja kaitseprogrammis.

[50] BE, EL, FR, LU, HU, NL ja SE. Belgias ja Kreekas antakse alaealistele elamisload tingimusteta. Ungaris antakse sellised load kodakondsuseta isikutele ja Rootsis kolmandate riikide kodanikele (sh inimkaubanduse ohvritele) varjupaigamenetluse raames, kui päritoluriiki naasmisega kaasneks traumeerimise või sotsiaalse tõrjutuse oht. Prantsusmaa annab ohvritele ajutise elamisloa „eraelu või perekonnaeluga seotud põhjustel" vaid teatavatel juhtudel, mille üle otsustatakse prefektuuri tasandil. Mujal, näiteks Saksamaal võimaldavad riigis elamise üldtingimused anda elamisloa humanitaarkaalutlustel; eritingimustel võib see hõlmata ka inimkaubanduse ohvreid. Meeles tuleb pidada sedagi, et vastavalt Euroopa Nõukogu konventsioonile nr 197 „[a]nnab iga lepinguosaline ohvritele pikendatavad elamisload ühel või mõlemal järgmisel juhul: a) pädev asutus leiab, et isiku riigis viibimine on vajalik tema isikliku olukorra tõttu; b) pädev asutus leiab, et isiku riigis viibimine on vajalik selleks, et nad saaksid kas uurimise või kriminaalmenetluse raames teha koostööd pädevate asutustega" (artikli 14 lõige 1). Vt eespool, joonealune märkus nr 28.

[51] Nt BG, CZ. Mõnedes riikides nõutakse loa väljaandmisel isikutunnistust, kuid lubatud on ka erandid (nt BE, BG, EL, ES, LT, NL, PL).

[52] Ungaris kehtib luba *kuni* kuus kuud ja Madalmaades kuni aasta.

[53] AT, EL, PT. Tegelikult on loa kestuseks tavaliselt aasta ka Madalmaades ja Prantsusmaal, kus õigusnormidega kehtestatud kuue kuu pikkust kehtivust on pikendatud ringkirjaga.

[54] Nt CY, DE, NL.

Artikkel 8 lubab liikmesriikidel elamisluba uuendada, kui artikli 8 lõikes 2 osutatud tingimused kehtivad edasi. Poola õigusaktides ei ole sellist uuendamist selgelt sätestatud ning Leedus tundub see olevat fakultatiivne. Mõnedes liikmesriikides võib elamisluba teatavatel tingimustel anda aluse alaliseks elukohaks[55].

Lõpuks on artiklis 14 sätestatud, et elamisloa võib alati kehtetuks tunnistada, kui selle väljaandmise tingimused ei ole enam täidetud. Väike osa liikmesriike[56] on võtnud vastu ulatuslikumad elamislubade kehtetuks tunnistamise tingimused (näiteks rahvatervisega seotud juhtudel), mida kohaldatakse sageli kõigi elamislubade suhtes. Mõningatel juhtudel lähevad need kaugemale direktiivi reguleerimisalast.

7. PÄRAST ELAMISLOA VÄLJAANDMIST TAGATAV KOHTLEMINE

Artiklis 9 on sätestatud, et pärast elamisloa väljaandmist saab elamisloa omajatele, kellel puuduvad piisavad vahendid, osaks vähemalt sama kohtlemine, nagu sätestatud artiklis 7.

Lisaks peaks ohvritel elamisloa kehtivuse ajal olema juurdepääs tööturule, kutseõppele ja haridusele riigisiseses õiguses määratletud tingimustel (artikkel 11).

Juurdepääs tööturule, kutseõppele ja haridusele paistab olevat tagatud valdavas enamuses liikmesriikides, kuigi mõningatel juhtudel võib juurdepääs tööturule olla probleemne[57].

Artikliga 12 on ohvritele ette nähtud juurdepääs programmidele, mille eesmärk on nende tagasipöördumine normaalse ühiskonnaelu juurde, sealhulgas näiteks kutseoskuste parandamine. Liikmesriikides, kus on ellu viidud ohvritele suunatud programmid,[58] suhtuvad kaasatud sidusrühmad neisse üldiselt positiivselt. Horvaatias on inimkaubanduse ohvrite abi- ja kaitseprogrammides osalemine elamisloa väljaandmise ja uuendamise eeltingimus.

8. LAPSED

Liikmesriigid, kes kohaldavad direktiivi laste suhtes, peavad arvesse võtma laste parimaid huvisid, tagama, et menetlused on neile sobivad ja tagama lastele juurdepääsu haridusele kodanikega samadel tingimustel (võimalik on piirduda üksnes avaliku haridussüsteemiga) (artikkel 10). Kõik liikmesriigid pakuvad juurdepääsu haridusele.

---

[55] AT, BE, CZ, DE, ES, FI, LU, NL, PL. Ohvrid võivad taotleda tähtajatut elamisluba pärast seda, kui on riigis elanud ühe aasta (PL), kaks (AT) või neli (FI) aastat. Belgias võivad ohvrid taotleda alalist elamisluba kas kohtumenetluse tulemusena tehtud süüdimõistva otsuse või pädeva õigusasutuse otsuse korral. Sama kehtib ka Madalmaades, kus on lisaks võimalik taotleda alalist elamisluba, kui kohtuasi kestab üle kolme aasta, kui naasmine päritoluriiki on ohvri jaoks ohtlik või tekitab probleeme perekonna ühtsuse jaoks vmt. Tšehhi Vabariigis võib alalist elamisluba taotleda kohtumenetluse lõpus.

[56] BG, FI, HR, HU, LT, PL, SE, SI

[57] Nt Maltal tundub juurdepääs tööturule vormiliselt sõltuvat pädeva asutuse heakskiidust. Slovakkias võimaldatakse seda riigi enda kodanikega võrreldes ebavõrdsetel tingimustel ja Luksemburgis on see lubatud ainult tasustatava tegevuse puhul.

[58] Nt AT, CZ, ES, FI, HR, IT, LV, NL, PL ja SK.

Mõned liikmesriigid on vastu võtnud laste parimate huvide põhimõtet käsitlevad erisätted,[59] teiste arvates oli see põhimõte juba kehtestatud riigisiseste õigusaktidega, muu hulgas ÜRO lapse õiguste konventsiooni ratifitseerimise kaudu, ja seepärast ei olnud täiendavaid seadusandlikke meetmeid vaja. Viimati nimetatud võimalus ei pruugi konventsiooni kohaldatavuse ulatust alati piisavalt selgelt väljendada selles osas, mis puudutab direktiivi konkreetseid sätteid[60]. Igal juhul on kõigil liikmesriikidel kohustus pidada ELi õiguse rakendamisel kinni lapse parimate huvide põhimõttest[61].

Artikli 10 punkt c keskendub saatjata lastele ning kohustab liikmesriike tagama neile esindatuse kooskõlas riigisisese õigusega ja tegema kindlaks nende isiku, rahvuse ja asjaolu, et neil puudub saatja, ning leidma võimalikult kiiresti nende perekonna. Kõik liikmesriigid ei ole neid nõudeid selgesõnaliselt oma riigisisesesse õigusse üle võtnud[62]. 2012. aasta septembris võttis komisjon vastu vahearuande saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava (2010–2014)[63] rakendamise kohta ja toetas selles seisukohta, et laste parimad huvid on ülimuslikud nende sisserändaja staatusega võrreldes; Euroopa Parlament avaldas selle üle heameelt oma 2013. aasta septembri resolutsioonis[64].

Artikli 10 tegelik kohaldamine on tekitanud küsimusi seoses nõuetekohase tuvastamise ja lapse parimaid huve arvestavate menetluste kehtestamisega, eeskätt saatjata laste puhul, aga ka laste ärajooksmise või põgenemisega hoolekandeasutusest. Teisalt on kriminaalmenetluses osalevate laste kaitse erimeetmete osas seatud sisse hea tava (nt Soome ja Itaalia).

Mõned liikmesriigid kohaldavad laste suhtes soodsamaid tingimusi, näiteks pikemat järelemõtlemisaega,[65] tingimusteta elamislubasid[66] või spetsiaalselt neile mõeldud varjupaiku[67].

Direktiivi 2011/36/EL artiklites 13–16 on käsitletud konkreetselt lapsohvreid ning abi, toetuse ja kaitse pakkumist. Nende artiklite rakendamine avaldab positiivset mõju kolmandate riikide kodanikest laste olukorrale ja sellele, kuidas direktiivi 2004/81/EÜ nende suhtes kohaldatakse.

9. JÄRELDUSED

Vaatamata viimaste aastate edusammudele tuleb direktiivi 2004/81/EÜ kohaldamist käsitlevate andmete kättesaadavust veel parandada. Kättesaadavatest näitajatest nähtub siiski juba praegu, et võimalust anda kolmandate riikide kodanikele elamisluba koostöö eest

[59] BE, CY, EE, ES, FI, MT, PT, RO, SE.
[60] Vt ka ÜRO lapse õiguste komitee üldist kommentaari nr 5 (2003).
[61] Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 24.
[62] Bulgaaria, Prantsusmaa, Luksemburgi ja Malta õigusaktides ei ole selgesõnaliselt nimetatud isiku, rahvuse ja saatja puudumise asjaolu kindlakstegemist ega vajadust leida võimalikult kiiresti nende perekonnad. Soome ja Poola õigusaktides nimetatakse mõnedel juhtudel ainult saatjata alaealisi, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset. Bulgaarias ei ole selgelt välja toodud, et lastele tagatakse esindatus.
[63] COM (2010) 213.
[64] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//EN
[65] BE, BG, CY, EL, ES, FI, HR, PL, PT, SE.
[66] Nt BE, EL. Poolas võib alla 15aastaste puhul teha erandi koostöökohustusest. Prantsusmaal ei kohaldata alaealiste suhtes tagasiviimist (üle 16aastaste alaealiste ja tööturule pääsu suhtes kohaldatakse erimenetlusi). Vt ka joonealust märkust 50 liikmesriikide kohta, kes võimaldavad üldiselt tingimusteta elamislubasid.
[67] Nt BE, BG, ES, EL, HR, IT, NL, RO.

ametivõimudega kasutatakse liialt vähe. Kaitsetu isiku jaoks, kes vajab traumeerivatest kogemustest toibumiseks aega, enne kui suudab mõelda ametliku koostöö alustamisele õiguskaitse- ja õigusasutustega, ei pruugi vaid uurimise või kriminaalmenetluse ajal kehtiv ajutine elamisluba olla piisavalt motiveeriv. Mõned liikmesriigid annavad juba nüüd kõigile või mõnedele ohvritele tingimusteta elamisloa nende isikliku olukorra või kaitsetuse tõttu. Enamasti on sellisel juhul siiski tegemist erandiga koostöö korral antava elamisloa süsteemist ning ohvrid ei tea, kas neile antakse elamisluba või ei. Samuti on ebaselge, kui sageli selliseid elamislubasid tegelikult välja antakse ning millest lähtuvalt hinnatakse kaitsetust ja isiklikku olukorda. Kui koostöö eeltingimuseks seadmise kriteeriumid oleksid leebemad ja muud tingimused soodsamad, näiteks kui elamisloa kestus ei oleks seotud menetluse kestusega või kui selle minimaalne kestus oleks pikem, võiks ka see aidata kaasa ohvrite taastumisprotsessile ja seega soodustada nende koostööd.

Mitu direktiivi 2004/81/EÜ sätet on tihedalt seotud direktiiviga 2011/36/EL ning selle direktiivi kohaldamine ja inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia rakendamine kinnitavad neid sätteid. Nende dokumentide tõttu muudetakse riigisiseseid õigusakte praegu või hakatakse neid muutma lähitulevikus. See tähendab, et komisjon saab direktiivi 2004/81/EÜ muutmise või kohaldamissuuniste koostamise vajalikkust ja lisaväärtust täies mahus hinnata alles pärast seda, kui on analüüsinud direktiivi 2011/36/EL ülevõtmist, mis peaks toimuma 2015. aastal. Komisjon kaalub, kas tuleks uurida ELi inimkaubanduse alaste õigusaktide konsolideerimise võimalusi, muu hulgas selles osas, mis puudutab kolmandate riikide kodanikest ohvritele antavaid elamislubasid.

Seni kavatseb komisjon suhelda liikmesriikidega kahepoolselt, et jõuda direktiivi 2004/81/EÜ täieliku ja nõuetekohase rakendamiseni. Kogu see protsess aitab kaasa ka 2013. aasta oktoobris loodud Vahemere rakkerühma kirjeldatud meetmete rakendamisele. Rakkerühm loodi selleks, et vältida sisserändajate elude kaotust Vahemerel muu hulgas tänu intensiivsemale võitlusele inimkaubanduse ja rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamisega.

Direktiivi kohaldamise tulemuslikkusele avaldavad lisaks õigusaktidele olulist mõju ka sellised praktilised meetmed nagu tuvastamismenetluse tugevdamine, individuaalne riskihindamine kõigi ohvrite puhul enne koostöö alustamist nendega ja selle ajal ning menetluste parandamine, et järelemõtlemisaja või elamisloa võimaldamine toimuks õigeaegselt. Inimkaubanduse küsimuse tõhusama käsitlemise huvides saab komisjon hõlbustada edasist teabevahetust ja heade tavade jagamist olemasolevate struktuuride raames ning kaasata sellesse liikmesriigid, kodanikuühiskonna, ELi asutused ja rahvusvahelised organisatsioonid.