EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.10.2014
COM(2014) 635 final

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

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

{SWD(2014) 318 final}

1. JOHDANTO

Ihmiskauppaan puuttumisessa on kyse sen ehkäisemisestä ja torjunnasta sekä uhrien suojelemisesta ja auttamisesta. Tavoitteiden saavuttamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjunnan tehostamiseksi neuvosto antoi direktiivin 2004/81/EY[1], jolla säännellään väliaikaisen oleskeluluvan myöntämistä kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi tai jotka ovat olleet laittomassa maahanmuutossa avustamisen kohteina ja jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa väitettyjen ihmiskauppiaiden tutkinnassa ja syytteiden nostamisessa.

Direktiivin antamista seuranneiden kymmenen vuoden aikana EU on toteuttanut asianmukaisia toimia ihmiskaupan torjumiseksi. Tässä tiedonannossa esitetään yhteenveto saavutetusta edistyksestä ja ajantasainen yleiskuva tärkeimmistä oikeudellisista ja käytännön kysymyksistä, jotka liittyvät direktiivin 2004/81/EY soveltamiseen.[2]

Ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjumista sekä ihmiskaupan uhrien suojelemista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU[3] annettiin 5. huhtikuuta 2011. Direktiivissä 2004/81/EY vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat yhteistyötä viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille myönnettäviä oleskelulupia ja heidän kohteluaan. Direktiivissä 2011/36/EU puolestaan muodostetaan horisontaaliset puitteet sekä EU:n että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille. Direktiivissä 2011/36/EU vahvistetaan joitakin direktiivin 2004/81/EY säännöksiä muun muassa tehostamalla lapsille tarjottavaa suojelua ja apua. Näitä kahta säädöstä on tämän vuoksi luettava yhdessä.[4] Lisäksi komissio esitti vuonna 2012 ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän vuodet 2012–2016 kattavan EU:n strategian[5], josta laadittu välikertomus esitetään yhdessä tämän tiedonannon kanssa.

Direktiivin 2004/81/EY täytäntöönpanosta vuonna 2010 laaditussa ensimmäisessä kertomuksessa[6] komissio mainitsee joitakin tuolloin käynnissä olleita aloitteita, joilla parannetaan ihmiskaupan uhrien oikeuksia. Kyseiset toimet on sittemmin saatettu päätökseen. Näitä ovat muun muassa rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista vuonna 2012 annettu direktiivi[7] sekä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustaminen kesäkuussa 2013. Yhteisellä turvapaikkajärjestelmällä[8]

---

[1] EUVL L 261, 6.8.2004.

[2] Edellisen kertomuksen tapaan tämä tiedonanto perustuu komission teettämään tutkimukseen. Kaikille tämän direktiivin soveltamiseen sitoutuneille jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus tarkastella tietoja, jotka sisältyvät tähän kertomukseen. Irlanti, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu tämän direktiivin soveltamiseen. Tässä kertomuksessa ’jäsenvaltioilla’ tarkoitetaan niitä jäsenvaltioita, joita direktiivi sitoo.

[3] EUVL L 101, 15.4.2011.

[4] Tässä kertomuksessa ei analysoida direktiivin 2011/36/EU täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön säännöksiä vaan tärkeimpiä tapauksia, joissa direktiivi 2011/36/EU vaikuttaa direktiivin 2004/81/EY soveltamiseen. Komissio laatii vuonna 2015 kertomuksen direktiivin 2011/36/EU saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

[5] COM(2012) 286 final.

[6] KOM(2010) 493.

[7] EUVL L 315, 14.11.2012.

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

määritetään yhteiset standardit ja lisätään yhteistyötä turvapaikanhakijoiden oikeudenmukaisen kohtelun varmistamiseksi.

Komission vuonna 2010 laatimassa kertomuksessa yhtenä ongelmana mainittiin vertailukelpoisten tietojen heikko saatavuus. Tämän jälkeen on julkaistu kaksi uutta Eurostatin valmisteluasiakirjaa ihmiskaupasta.[9] Lisäksi Euroopan muuttoliikeverkosto on julkaissut vuodesta 2010 kahdeksan tapauskohtaista kyselyä ihmiskaupan torjunnasta sekä kohdennetun tutkimuksen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta kansainväliseen suojeluun ja pakkokeinoihin perustuvaan palauttamiseen liittyvissä menettelyissä[10] (”Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures”).

Tuoreimpien käytettävissä olevien numerotietojen mukaan EU:ssa myönnettiin 856 ensimmäistä oleskelulupaa vuonna 2013. Vuonna 2012 niitä myönnettiin 1 124 ja vuonna 2011 puolestaan 1 194.[11] Ihmiskaupasta laaditun Eurostatin tuoreimman valmisteluasiakirjan mukaan niissä 23 jäsenvaltiossa, jotka pystyivät toimittamaan tietoja, oli vuonna 2012 löydetty 2 171 EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista, joiden todettiin tai epäiltiin olevan ihmiskaupan uhreja. Vuonna 2011 heitä oli 2 002. Jäsenvaltioista 19 toimitti vuosilta 2011 ja 2012 tietoja, joiden mukaan 1 110:lle ihmiskaupan uhrille oli myönnetty harkinta-aika vuonna 2012 ja 1 011:lle vuonna 2011.

2. MÄÄRITELMÄT JA SOVELTAMISALA

Direktiivin 2011/36/EU tultua voimaan ”ihmiskauppa” määritellään direktiiviä 2004/81/EY sovellettaessa direktiivin 2011/36/EU 2 artiklan mukaisesti.

Jäsenvaltioiden on sovellettava direktiiviä 2004/81/EY kaikkiin asianomaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, mukaan lukien laittomasti jäsenvaltion alueelle tulevat henkilöt.

Direktiivin 2004/81/EY 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa direktiiviä myös niihin henkilöihin, jotka ovat salakuljetuksen eli laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen kohteita, siten kuin se on määritelty direktiivissä 2002/90/EY. Kymmenen jäsenvaltiota[12] on käyttänyt tätä mahdollisuutta.

Direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sisällyttää alaikäiset direktiivin soveltamisalaan. Kaikki jäsenvaltiot Slovakiaa lukuun ottamatta soveltavat direktiiviä alaikäisiin. Liettuassa direktiiviä sovelletaan alaikäisiin tietyin edellytyksin.

---

[9] Eurostatin ensimmäinen valmisteluasiakirja julkaistiin vuonna 2013 (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130415_thb_stats_report_en.pdf). Toinen valmisteluasiakirja julkaistaan samaan aikaan kuin tämä tiedonanto.

[10] Kaikki tapauskohtaiset kyselyt ja edellä mainittu vuonna 2013 julkaistu tutkimus ovat saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/index_en.htm

[11] Lähde: Eurostatin tietokanta (migr_resoth), päivitetty viimeksi 26. syyskuuta 2014. Itävaltaa koskevat numerotiedot eivät ole vielä saatavilla.

[12] Belgia, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Malta, Portugali, Romania, Ruotsi, Tšekki ja Viro. Belgiassa direktiiviä sovelletaan ainoastaan henkilöihin, jotka ovat kansallisessa lainsäädännössä määritellyn ”vakavan salakuljetuksen” kohteita. Kreikassa puolestaan salakuljetuksen toteuttajan on oltava rikollisjärjestö.

3. UHRIEN TUNNISTAMINEN JA TIETOJEN ANTAMINEN

Uhrien tunnistaminen varhaisessa vaiheessa on direktiivin tehokkaan soveltamisen keskeinen edellytys. Näin uhreille voidaan antaa viipymättä tietoja heidän oikeuksistaan, käynnistää toipumisprosessi ja tarjota mahdollisuus harkita, haluaako uhri tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Direktiivin 5 artiklan mukaan uhrille on annettava tarvittavat tiedot direktiivin tarjoamista mahdollisuuksista, ”kun jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että direktiiviä voidaan soveltaa kolmannen maan kansalaiseen”. Tietojen antamisesta säädetään myös direktiivin 2011/36/EU 11 artiklan 6 kohdassa, jossa viitataan suoraan direktiiviin 2004/81/EY.

Tulkinta ajankohdasta, jona viranomaiset ovat velvollisia toimittamaan tietoja, on myös selkeämpi direktiivin 2011/36/EU 11 artiklan 2 kohdan ansiosta. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltion on annettava ”apua ja tukea heti, kun toimivaltaisilla viranomaisilla on perustelua syytä uskoa”, että henkilö on ihmiskaupan uhri.

Kymmenen jäsenvaltiota on määritellyt tietojen antamisen ajankohdan lainsäädännössään.[13] Joidenkin jäsenvaltioiden[14] lainsäädännössä ei ilmaista selvästi, onko tiedot annettava myös oletetuille uhreille vai vasta virallisen tunnistamisen jälkeen tai rikosoikeudenkäynnin alussa. Joidenkin jäsenvaltioiden[15] lainsäädännössä asetetaan lisäedellytyksiä, kuten väitettyä rikosta koskevan hyödyllisen tiedon saaminen uhrilta, tai viitataan tietojen antamiseen kolmansien maiden kansalaisille, jotka ”tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa”. Tämä voi aiheuttaa epäilyksiä direktiivin asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

Romanian lainsäädännössä ei täsmennetä, minkä viranomaisen on annettava tietoja, eikä tietojen sisältöä ja muotoa. Näyttää siltä, että Itävallassa tietoja annetaan käytännössä, mutta 5 artiklaa ei ole hallinto-oikeuteen sisältyvien yleisten sääntöjen lisäksi saatettu nimenomaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kroatian ja Puolan lainsäädäntöön ei sisälly selkeää vaatimusta siitä, että tiedoissa on viitattava kaikkiin direktiivin tarjoamiin mahdollisuuksiin.

Oleskelulupien suhteellisen vähäinen määrä osoittaa, että ihmiskaupan uhrien tunnistamista on tehostettava, kuten ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävässä EU:n strategiassa todetaan. Tähän mennessä vähintään 15 jäsenvaltiota[16] on perustanut uhreja varten kansallisen tai alueellisen ohjautumisjärjestelmän. Lisäksi direktiivin 2011/36/EU 11 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan ”tarvittavat toimenpiteet luodakseen tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen”.[17]

---

[13] Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Italia, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali ja Tšekki.
[14] Esimerkiksi Itävalta, Kreikka, Romania ja Slovenia.
[15] Latvia, Malta ja Tšekki.
[16] Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Saksa, Slovakia, Tšekki ja Unkari.
[17] Komissio antoi syyskuussa 2013 ihmiskaupan uhrien tunnistamista koskevat suuntaviivat, joilla tuetaan konsulaattien ja rajavartijoiden käytännön työtä (Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings). Ks. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/thb-victims-identification/thb_identification_en.pdf

Jäsenvaltioiden vähemmistö on määritellyt annettavien tietojen muodon lainsäädännössään.[18] Käytännössä useimmat maat antavat tiedot sekä kirjallisesti että suullisesti.[19] Jotkin jäsenvaltiot[20] ovat säätäneet, että tiedot on annettava kielellä, jota asianomainen henkilö ymmärtää. Yhteisiä käytänteitä ovat muun muassa painetut esitteet[21], verkkosivut[22] ja palvelunumerot[23].

Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa virallisesta tunnistamisesta vastaava viranomainen vastaa myös tietojen antamisesta[24], mutta tämä ei sulje pois muiden viranomaisten osallistumista. Monissa tapauksissa myös kansalaisjärjestöt antavat tietoja.[25]

4. HARKINTA-AIKA

Jotta uhrit voivat toipua kokemuksistaan ja tehdä perustellun päätöksen, heille on annettava harkinta-aika, jolloin (toimivaltaisen viranomaisen päätöstä odotettaessa) heillä on oikeus tukitoimiin ja suoja maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanolta.

Kaikki jäsenvaltiot Italiaa ja Itävaltaa lukuun ottamatta ovat saattaneet 6 artiklan säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään. Näissä kahdessa jäsenvaltiossa harkinta-aika ilmeisesti myönnetään käytännössä tai se korvataan mahdollisuudella saada oleskelulupa välittömästi riippumatta siitä, tekeekö henkilö yhteistyötä viranomaisten kanssa.[26] Useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä nimenomaisesti kielletään maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano.[27]

Harkinta-ajan luonteesta ja tavoitteista seuraa, että sen ehdoksi ei voida asettaa uhrin aikomusta tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Tätä säännöstä tehostetaan entisestään direktiivin 2011/36/EU johdanto-osan 18 kappaleessa, jonka mukaan apua ja tukea olisi annettava *ehdoitta* ainakin harkinta-ajalla, mukaan lukien uhreille, jotka eivät oleskele laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa. Vasta tunnistamisprosessin päätteeksi tai harkinta-ajan päätyttyä jäsenvaltioilla ei ole enää velvollisuutta tukea uhria, jolle ”ei voida myöntää oleskelulupaa tai jolla ei muutoin ole laillista asuinpaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa, tai joka on poistunut kyseisen jäsenvaltion alueelta”.

[18] Belgia, Espanja, Kypros, Latvia, Puola ja Tšekki.
[19] Itävalta, Malta, Portugali, Slovakia ja Slovenia antavat tiedot suullisesti.
[20] Bulgaria, Espanja, Kypros, Portugali, Puola, Ranska, Saksa ja Tšekki.
[21] Esimerkiksi Belgia, Espanja, Ruotsi, Slovakia ja Tšekki.
[22] Esimerkiksi Suomi.
[23] Esimerkiksi Kreikka, Malta, Portugali, Puola ja Unkari.
[24] Alankomaat, Espanja, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovenia ja Viro.
[25] Vähintään 16 jäsenvaltiossa kansalaisjärjestöjen ja muiden organisaatioiden kanssa on tehty sopimuksia, joihin sisältyy tietojen antaminen (Alankomaat, Italia, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari). Useimmissa jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt osallistuvat tunnistamisprosessiin eri tavoin.
[26] Itävallassa sisäministeriö on ottanut käyttöön 30 päivän harkinta-ajan, mutta ainoastaan sisäisellä määräyksellä.
[27] Ei koske Bulgariaa. Joissakin jäsenvaltioissa suoja maasta poistamista vastaan uhrien odottaessa viranomaisen päätöstä oleskeluluvasta saattaa aiheuttaa ongelmia.

Direktiivissä ei säädetä harkinta-ajan alkamishetkestä (uhrien havaitseminen tai virallinen tunnistaminen) eikä kestosta[28], mutta jäsenvaltiot velvoitetaan määrittämään ne kansallisessa lainsäädännössä. Käytännössä noin puolet jäsenvaltioista myöntää harkinta-ajan virallisesti vasta kun uhri on tunnistettu.[29] Kolmetoista jäsenvaltiota myöntää vähintään 30 päivän[30] harkinta-ajan, jota voidaan tietyin edellytyksin pidentää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien osalta tai uhrin henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi. Jotkin jäsenvaltiot myöntävät suoraan pidemmän harkinta-ajan (45[31], 60[32] tai 90[33] päivää). Harkinta-ajan enimmäiskesto vaihtelee huomattavasti yhdestä kuukaudesta (ilman pidennyksiä)[34] useisiin kuukausiin[35]. Harkinta-aikaa voidaan myös pidentää tapauskohtaisesti[36] tai myönnetyn oleskeluoikeudellisen aseman mukaan[37].

Lisäksi jäsenvaltio voi päättää harkinta-ajan keskeytyksestä, jos asianomainen 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 (6 artiklan 4 kohta). Useimmat jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.[38] Joissakin tapauksissa[39] harkinta-ajan keskeyttämisen perusteet ylittävät direktiivissä säädetyt kriteerit ja saattavat olla liian kattavat.

5. KOHTELU ENNEN OLESKELULUVAN MYÖNTÄMISTÄ

Direktiivin 2004/81/EY 7 artiklassa säädetään ihmiskaupan uhrien kohtelusta harkinta-aikana ja heidän odottaessaan toimivaltaisen viranomaisen päätöstä. Kyseisen säännöksen sisältö täsmentyy, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2011/36/EU kanssa.

Direktiivissä 2011/36/EU korostetaan, että tukea ja apua on annettava harkinta-aikana ehdoitta kaikille uhreille riippumatta heidän oleskeluoikeutta koskevasta asemastaan. Kuitenkin harkinta-ajan päättymisen jälkeen tai tunnistamisprosessin päätteeksi direktiiviä 2011/36/EU sovelletaan ”*rajoittamatta direktiivin 2004/81/EY tai vastaavien kansallisten sääntöjen soveltamista* ”(11 artiklan 3 kohta). Jos katsotaan, ettei henkilölle voida myöntää oleskelulupaa tai ettei tällä muutoin ole laillista asuinpaikkaa jäsenvaltiossa, tai jos uhri on

[28] On huomattava, että vähintään 30 päivän harkinta-ajasta määrätään 1. helmikuuta 2008 voimaan tulleen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS 197) 13 artiklan 1 kohdassa. Tähän mennessä kaikki jäsenvaltiot kolmea lukuun ottamatta (Kroatia, Tšekki ja Viro) ovat ratifioineet yleissopimuksen. Viro on allekirjoittanut yleissopimuksen mutta ei ratifioinut sitä.

[29] Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Latvia, Luxemburg, Portugali, Puola, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Unkari.

[30] Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Ranska, Ruotsi, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

[31] Belgia.

[32] Kroatia ja Malta.

[33] Alankomaat, Luxemburg, Puola, Romania, Saksa (kolme kuukautta), Slovakia ja Slovenia.

[34] Esimerkiksi Latvia, Ranska, Tšekki ja Unkari.

[35] Esimerkiksi Kreikassa kolmen kuukauden vakiokesto ja kahden kuukauden pidennys, lähinnä lapsille.

[36] Esimerkiksi Itävalta, Kypros ja Ruotsi.

[37] Joissakin jäsenvaltioissa lapsille myönnetään edullisemmat ehdot harkinta-ajan keston tai pidentämisen taikka sen aikana myönnettävän aseman osalta. Ks. jäljempänä 8 luku.

[38] Alankomaat, Belgia, Espanja, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

[39] Esimerkiksi Alankomaat, Slovenia ja Suomi.

poistunut jäsenvaltion alueelta, asianomainen jäsenvaltio ei direktiivin 2011/36/EU mukaisesti ole velvollinen jatkamaan avun ja tuen myöntämistä kyseiselle henkilölle (johdanto-osan 18 kappale).

Uhreille annettavan tuen, avun ja suojelun sisältöä koskevia direktiivin 2004/81/EY säännöksiä toisaalta vahvistetaan direktiivin 2011/36/EU 11–16 artiklassa.

5.1 Toimeentulon varmistava elintaso

Ennen oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltioiden on tarjottava toimeentulon varmistava elintaso uhreille, joilla ei ole riittävästi varoja. Samoin on taattava kiireellisen sairaanhoidon saaminen sekä otettava huomioon haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet, mukaan lukien tarvittaessa psykologinen tuki.

Majoitusta näyttää olevan käytännössä tarjolla useimmissa jäsenvaltioissa, pääasiassa erillisissä laitoksissa.[40] Unkarin osalta on kuitenkin epäselvää, tarkoittaako uhreille asetettu velvollisuus toimittaa kansallisilta viranomaisilta hakemuksesta saatu todistus jo tietynasteiseen yhteistyöhön suostumista ennen kuin tukea ja majoitusta voidaan myöntää. Lisäksi Bulgariassa ja Romaniassa majoituksen enimmäiskesto turvapaikoissa on 10 päivää, mikä on lyhyempi kuin harkinta-aika. Sitä voidaan pidentää joko uhrin tai oikeusviranomaisten pyynnöstä.

Näyttää siltä, että kaikki jäsenvaltiot tarjoavat sairaanhoitoa, joka on usein kattavampaa[41] kuin 7 artiklan 1 kohdassa mainittu kiireellinen sairaanhoito. Käytännössä jäsenvaltioiden enemmistö näyttää ottavan huomioon haavoittuvimmassa asemassa olevien erityistarpeet tarjoamalla myös psykologista tukea ja neuvontaa. Useat jäsenvaltiot[42] eivät kuitenkaan ole nimenomaisesti sisällyttäneet tätä vaatimusta kansalliseen lainsäädäntöönsä.

Useimmat jäsenvaltiot tarjoavat myös jonkinlaista taloudellista tukea kaikille tai haavoittuvassa asemassa oleville uhreille.[43]

5.2 Turvallisuutta ja suojelua koskevat tarpeet

Riskien ja tarpeiden arviointi on olennaista, jotta voidaan taata uhrien turvallisuus ja tehokas yhteistyö viranomaisten kanssa (7 artiklan 2 kohta). Useimmat jäsenvaltiot ovat antaneet turvallisuutta ja suojelua koskevista tarpeista lainsäädäntöä, pöytäkirjoja tai suuntaviivoja[44] ja/tai ne arvioivat riskejä ja tarpeita käytännössä.[45]

---

[40] Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

[41] Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Portugali, Romania, Ruotsi, Slovakia, Suomi ja Tšekki.

[42] Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Puola, Ranska, Slovenia, Tšekki ja Unkari.

[43] Esimerkiksi Alankomaat, Belgia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari. Italiassa taloudellisesta tuesta ei säädetä laissa, mutta käytännössä sitä voidaan myöntää. Puolassa uhrit voivat hakea sosiaalitukea sen jälkeen, kun heidät on virallisesti tunnistettu ja heille on myönnetty lupa oleskella jäsenvaltion alueella harkinta-aikana.

[44] Belgia, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Latvia, Malta, Portugali, Ranska, Slovakia ja Suomi.

[45] Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Suomi ja Viro toteuttavat tai aikovat toteuttaa riskienarviointeja. Alankomaat, Espanja, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Malta, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Viro toteuttavat tai suunnittelevat tarvearviointeja.

Uhrin suojelua tehostetaan jäsenvaltioiden velvollisuudella suorittaa uhrin tilanteesta ja häneen kohdistuvista riskeistä yksilölliset arvioinnit, joista säädetään direktiivin 2011/36/EU 12 artiklan 3 ja 4 kohdassa.

5.3 Käännös- ja tulkkauspalvelut ja maksuton oikeusapu

Direktiivin 2004/81/EY 7 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan tarjoamaan kolmansien maiden kansalaisille tulkkaus- ja käännöspalveluja, mutta vain tarvittaessa. Tšekin osalta on epäselvää, tarjotaanko tulkkauspalveluja maksutta, ja myös ennen rikosoikeudenkäyntiä. Bulgariassa tulkkaus- ja käännöspalveluja tarjotaan ilmeisesti vain rikosoikeudenkäyntien aikana.

Yleisesti ottaen käännös- ja tulkkauspalveluja tarjotaan useimmissa jäsenvaltioissa, mutta käytännön toteutuksessa on suuria eroja. Lisäksi uhrien voi olla vaikea saada kyseisiä palveluja, jos ei ole kyse rikosoikeudenkäynnistä.

Direktiivin 2004/81/EY 7 artiklan 4 kohdan mukainen jäsenvaltioille vapaaehtoinen maksuttoman oikeusavun tarjoaminen on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä useimmissa jäsenvaltioissa[46]. Tätä vaatimusta tehostetaan direktiivin 2011/36/EU 12 artiklassa säätämällä, että lainopillinen neuvonta ja oikeudellinen edustus ovat maksuttomia, jos uhrilla ei ole niitä varten tarvittavia varoja.

6. OLESKELULUVAN MYÖNTÄMINEN, UUSIMATTA JÄTTÄMINEN JA PERUUTTAMINEN

Oleskelulupaa myönnettäessä jäsenvaltion on kokonaisvaltaisesti harkittava mahdollisuutta pidentää kolmannen maan kansalaisen oikeutta oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella asian tutkintaa tai oikeudenkäyntiä varten. Samoin on otettava huomioon, onko henkilö halukas tekemään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja onko hän katkaissut kaikki siteet oletettuihin rikoksentekijöihin. Nämä edellytykset eivät rajoita yleiseen järjestykseen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien syiden vuoksi toteutettavia toimia.[47]

Muutamissa jäsenvaltioissa[48] on aloitettava oikeudenkäynti rikoksesta epäiltyä vastaan ennen kuin uhrille voidaan myöntää oleskelulupa. Viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä tulkitaan myös eri tavoin, ja vaatimuksena voi olla esimerkiksi tietojen antaminen, virallisen kantelun tekeminen tai oikeudenkäynnissä todistaminen. Uhrin suojelua kuitenkin tehostetaan direktiivin 2011/36/EU 12 artiklassa, jossa määritetään rikostutkinnassa ja -oikeudenkäynnissä osallisina oleviin henkilöihin sovellettavista toimenpiteistä, joilla

[46] Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi ja Tšekki ovat nimenomaisesti sisällyttäneet lainsäädäntöönsä tämän artiklan säännökset. Oikeusapua tarjotaan sekä ennen oleskeluluvan myöntämistä että sen jälkeen. Unkarissa sovelletaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat lainopillisen neuvonnan saatavuutta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, mutta ei sitä ennen. Virossa sovelletaan samaa käytäntöä, mutta käytännössä lainopillista neuvontaa kuitenkin voidaan antaa myös ennen oleskeluluvan myöntämistä. Kyproksessa ja Latviassa maksutonta oikeusapua annetaan sen jälkeen, kun henkilö on virallisesti tunnistettu uhriksi.

[47] Belgian, Itävallan, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Slovenian, Suomen ja Viron lainsäädännössä annetaan nimenomaisesti mahdollisuus evätä oleskelulupa edellä mainittujen syiden perusteella. Muissa jäsenvaltioissa tämä on yleinen periaate, jota sovelletaan oleskelulupien myöntämiseen.

[48] Itävalta, Kypros, Ranska, Slovakia ja Viro. On epäselvää, soveltaako myös Unkari tätä käytäntöä.

täydennetään rikoksen uhrien oikeuksista annetussa direktiivissä 2012/29/EU säädettyjä takeita.

Jotkin jäsenvaltiot joko eivät aseta yhteistyötä oleskeluluvan myöntämisen ehdoksi[49] tai sallivat vaatimuksesta poikkeamisen uhrin henkilökohtaisen tilanteen vuoksi[50]. Jotkin jäsenvaltiot[51] ovat sitä vastoin ottaneet oleskeluluvan myöntämisessä käyttöön direktiivin mukaisia vaatimuksia täydentäviä lisäehtoja, kuten todisteet majoituksesta tai maksun suorittamisen. Lisävaatimusten asettaminen antaa viranomaisille laajan harkintavallan erityisesti silloin, kun poikkeuksia ei sallita. Tämä saattaa perusteettomasti estää oleskeluluvan saannin, mikä puolestaan antaa aiheen epäillä, että direktiiviä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön.

Direktiivin mukaan oleskelulupa on voimassa vähintään kuusi kuukautta. Tämä vaatimus jää täyttymättä Alankomaiden, Bulgarian, Kroatian, Unkarin ja Viron lainsäädännössä.[52] Kolme jäsenvaltiota[53] myöntää lakisääteisesti suoraan vuoden pituisen oleskeluluvan. Joissakin muissa jäsenvaltioissa[54] päätös tehdään tapauskohtaisesti menettelyn keston tai henkilön tilanteen perusteella.

Direktiivin 2004/81/EY 8 artiklassa jäsenvaltiot valtuutetaan uusimaan oleskelulupa, jos 8 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät edelleen. Oleskeluluvan uusimisesta ei kuitenkaan säädetä selkeästi Puolan lainsäädännössä, ja Liettuassa uusiminen näyttää olevan harkinnanvaraista. Joissakin jäsenvaltioissa oleskelulupa voi tietyin edellytyksin johtaa pysyvään oleskeluun[55].

---

[49] Espanja, Italia, Itävalta, Kroatia, Portugali ja Suomi. Suomessa tällaiset oleskeluluvat ovat jatkuvia ja antavat täydet oikeudet
perheenyhdistämiseen. Kroatiassa uhrin on suostuttava osallistumaan tuki- ja suojeluohjelmaan.

[50] Alankomaat, Belgia, Kreikka, Luxemburg, Ranska, Ruotsi ja Unkari). Belgia ja Kreikka myöntävät alaikäisille oleskeluluvan, johon ei liity ehtoja. Tällaisia oleskelulupia myönnetään osana turvapaikkamenettelyä Unkarissa kansalaisuudettomille henkilöille ja Ruotsissa ulkomaalaisille (mukaan lukien ihmiskaupan uhrit), jotka ovat vaarassa traumatisoitua tai jäädä sosiaalisesti hyljeksityiksi, jos heidät palautetaan alkuperämaahansa. Ranska myöntää uhreille väliaikaisia oleskelulupia ”yksityis- tai perhe-elämään liittyvistä syistä” vain joissakin tapauksissa aluehallintoviranomaisen harkinnan mukaan. Joissakin maissa, kuten Saksassa, oleskeluluvan edellytyksiä koskevissa yleisissä säännöissä sallitaan oleskeluluvan myöntäminen humanitaarisin perustein. Tämä voisi tietyin edellytyksin kattaa myös ihmiskaupan uhrit. On myös huomattava, että Euroopan neuvoston yleissopimuksen nro 197 mukaisesti ”osapuolet myöntävät uhreille uusittavan oleskeluluvan jommassakummassa tai kummassakin seuraavista tapauksista: a) toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä heidän henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi; b) toimivaltainen viranomainen katsoo, että uhrien oleskelu maassa on välttämätöntä, jotta he voivat tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa esitutkinnassa tai rikosoikeudenkäynneissä” (14 artiklan 1 kohta). Ks. edellä alaviite 28.

[51] Esimerkiksi Bulgaria ja Tšekki. Joissakin maissa oleskeluluvan saaminen edellyttää henkilöllisyyden todistamista, mutta tiettyjä poikkeuksia sallitaan (esimerkiksi Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Liettua ja Puola).

[52] Unkarissa oleskelulupa on voimassa *enintään* kuusi kuukautta ja Alankomaissa enintään vuoden.

[53] Itävalta, Kreikka ja Portugali. Käytännössä oleskelulupa on yleensä vuoden voimassa myös Alankomaissa ja Ranskassa, missä lainsäädännössä määritettyä kuuden kuukauden kestoa on pidennetty kiertokirjelmällä.

[54] Esimerkiksi Alankomaat, Kypros ja Saksa.

[55] Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Luxemburg, Puola, Saksa, Suomi ja Tšekki. Uhrit voivat hakea pysyvää oleskelulupaa Puolassa vuoden, Itävallassa kolmen vuoden ja Suomessa neljän vuoden oleskelun jälkeen. Belgiassa uhrit voivat hakea pysyvää oleskelulupaa, jos oikeudenkäynti on johtanut rikoksentekijän tuomitsemiseen, tai saada sellaisen toimivaltaisen oikeusviranomaisen päätöksellä. Alankomaissa on sama käytäntö. Lisäksi pysyvää oleskelulupaa voidaan hakea esimerkiksi silloin, kun oikeuskäsittely kestää yli kolme vuotta tai jos paluu alkuperämaahan aiheuttaa uhriin kohdistuvia riskejä tai vaarantaa perheen yhtenäisyyden. Tšekissä pysyvää oleskelulupaa voidaan hakea oikeudenkäynnin lopussa.

Artiklan 14 kohdassa säädetään, että oleskelulupa voidaan peruuttaa milloin tahansa, jos sen myöntämisen edellytykset eivät enää täyty. Jäsenvaltioiden vähemmistö[56] on sisällyttänyt lainsäädäntöönsä laajempia oleskeluluvan peruuttamisen perusteita, esimerkiksi kansanterveydelliset syyt, joita sovelletaan usein kaikkiin oleskelulupiin. Joissakin tapauksissa nämä perusteet saattavat ylittää direktiivin soveltamisalan.

7. KOHTELU OLESKELULUVAN MYÖNTÄMISEN JÄLKEEN

Direktiivin 2004/81/EY 9 artiklan mukaan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen uhrille, jolla ei ole riittävästi varoja, on taattava vähintään 7 artiklassa tarkoitettu kohtelu.

Lisäksi oleskeluluvan voimassaoloaikana uhrilla olisi oltava pääsy työmarkkinoille sekä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen kansallisessa lainsäädännössä vahvistettujen sääntöjen mukaisesti (11 artikla).

Jäsenvaltioiden suuri enemmistö näyttää tarjoavan pääsyn työmarkkinoille sekä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen. Joissakin tapauksissa pääsy työmarkkinoille saattaa tosin olla hankalaa.[57]

Direktiivin 12 artiklan mukaan uhreille on myönnettävä pääsy ohjelmiin, joilla tuetaan paluuta normaaliin sosiaaliseen elämään esimerkiksi ammattitaitoa parantamalla. Niissä jäsenvaltioissa[58], jotka ovat toteuttaneet uhreille kohdennettuja ohjelmia, sidosryhmät ovat yleensä suhtautuneet ohjelmiin positiivisesti. Kroatiassa oleskeluluvan myöntämisen ja uusimisen edellytyksenä on osallistuminen ihmiskaupan uhrien tuki- ja suojeluohjelmaan.

8. ALAIKÄISET

Direktiiviä alaikäisiin soveltavien jäsenvaltioiden on otettava huomioon lapsen etu, huolehdittava menettelyjen asianmukaisuudesta ja myönnettävä alaikäisille oikeus koulunkäyntiin samoin edellytyksin kuin oman maan kansalaisille. Oikeus koulunkäyntiin voidaan rajoittaa yhteiskunnan kustantamaan opetukseen (10 artikla). Kaikki jäsenvaltiot myöntävät oikeuden koulunkäyntiin.

Joissakin jäsenvaltioissa on annettu erityissäännöksiä lapsen etua koskevasta periaatteesta.[59] Osa jäsenvaltioista katsoo, että kyseinen periaate on jo sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön muun muassa ratifioimalla lapsen oikeuksista tehty YK:n yleissopimus, eikä uusia lainsäädäntötoimia näin ollen tarvita. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa voi kuitenkin jäädä ilmaisematta riittävän selkeästi, missä laajuudessa yleissopimusta sovelletaan direktiivin

[56] Bulgaria, Kroatia, Liettua, Puola, Ruotsi, Slovenia, Suomi ja Unkari.
[57] Esimerkiksi Maltassa työmarkkinoille pääsyn muodollisena edellytyksenä näyttää olevan toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä. Slovakiassa pääsy työmarkkinoille myönnetään eri ehdoilla kuin oman maan kansalaisille. Luxemburgissa uhreilla on pääsy ainoastaan palkkatöihin.
[58] Esimerkiksi Alankomaat, Espanja, Italia, Itävalta, Kroatia, Latvia, Puola, Slovakia, Suomi ja Tšekki.
[59] Belgia, Espanja, Kypros, Malta, Portugali, Romania, Ruotsi, Suomi ja Viro.

erityissäännösten osalta.[60] Kaikki jäsenvaltiot ovat joka tapauksessa velvollisia noudattamaan lapsen edun periaatetta EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä.[61]

Direktiivin 2004/81/EY 10 artiklan c alakohdassa säädetään ilman huoltajaa tulevan alaikäisen kohtelusta ja velvoitetaan jäsenvaltiot hankkimaan hänelle kansallisen lainsäädännön mukainen oikeudellinen edustaja sekä varmistumaan alaikäisen henkilöllisyydestä, kansalaisuudesta sekä siitä, että hän tulee ilman huoltajaa. Jäsenvaltioiden on myös pyrittävä löytämään alaikäisen perhe mahdollisimman pian. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole nimenomaisesti sisällyttäneet näitä vaatimuksia kansalliseen lainsäädäntöönsä[62]. Komissio antoi syyskuussa 2012 välikertomuksen ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevan vuosien 2010–2014 toimintasuunnitelman[63] täytäntöönpanosta. Toimintasuunnitelmassa tunnustetaan, että lasten etu on asetettava etusijalle maahanmuuttaja-asemasta riippumatta. Euroopan parlamentti suhtautui syyskuussa 2013 antamassaan päätöslauselmassa[64] toimintasuunnitelmaan myönteisesti.

Direktiivin 10 artiklan käytännön soveltamiseen liittyvistä ongelmista on mainittu asianmukainen tunnistaminen, lapsen edun huomioon ottavien asianmukaisten menettelyjen käyttöönotto erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta sekä alaikäisten pakeneminen hoitolaitoksista. Toisaalta esimerkiksi Italiassa ja Suomessa on otettu käyttöön hyviä käytänteitä, jotka liittyvät alaikäisiä rikosoikeudenkäyntien yhteydessä suojaaviin erityismenettelyihin.

Osa jäsenvaltioista soveltaa alaikäisiin suotuisampia ehtoja, kuten pidempiä harkinta-aikoja[65], ehdoitta myönnettäviä oleskelulupia[66] ja erillisiä majoitustiloja[67].

Direktiivin 2011/36/EU 13–16 artiklassa säädetään erityisesti ihmiskaupan lapsiuhreille annettavasta avusta, tuesta ja suojelusta. Kyseisten artiklojen täytäntöönpanolla parannetaan alaikäisten kolmansien maiden kansalaisten tilannetta ja tapaa, jolla direktiiviä 2004/81/EY sovelletaan heihin.

9. PÄÄTELMÄT

Viime vuosina saavutetusta kohtuullisesta edistymisestä huolimatta tämän direktiivin soveltamista koskevien tietojen saatavuutta on parannettava. Käytettävissä olevista numerotiedoista käy kuitenkin ilmi, että mahdollisuutta myöntää kolmansien maiden

[60] Ks. myös YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 5 (2003).
[61] Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artikla.
[62] Bulgarian, Luxemburgin, Maltan ja Ranskan lainsäädännöstä puuttuu velvollisuus varmistaa alaikäisen henkilöllisyys, kansalaisuus ja se, että hän tulee ilman huoltajaa, ja/tai huolehtia alaikäisen perheen mahdollisimman pikaisesta löytämisestä. Suomen ja Puolan lainsäädännössä viitataan joissakin tapauksissa ainoastaan kansainvälistä suojelua hakeviin ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Oikeudellisesta edustuksesta ei ole selkeitä säännöksiä Bulgarian lainsäädännössä.
[63] KOM(2010) 213 lopullinen.
[64] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//EN
[65] Belgia, Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Kypros, Portugali, Puola, Ruotsi ja Suomi.
[66] Esimerkiksi Belgia ja Kreikka. Puolassa alle 15-vuotias voidaan vapauttaa velvollisuudesta tehdä yhteistyötä. Ranskassa alaikäisiin ei sovelleta palauttamismenettelyjä (erityismenettelyjä sovelletaan yli 16-vuotiaisiin, joilla on pääsy työmarkkinoille). Ks. myös alaviite 50, jossa mainitaan yleensä ehdoitta oleskeluluvan myöntävät jäsenvaltiot.
[67] Esimerkiksi Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Kroatia ja Romania.

kansalaisille oleskelulupia viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön vastineeksi hyödynnetään liian vähän. Väliaikainen oleskelulupa, joka on voimassa vain tutkinnan tai rikosoikeudenkäynnin ajan, ei välttämättä ole tarpeeksi vahva kannustin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, jotka tarvitsevat aikaa toipua traumaattisesta kokemuksesta ennen kuin pystyvät harkitsemaan virallista yhteistyötä lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten kanssa. Jotkin jäsenvaltiot tarjoavat jo kaikille uhreille tai osalle heistä ehdoitta oleskelulupia uhrien henkilökohtainen tilanteen tai haavoittuvan aseman vuoksi. Useimmissa tapauksissa nämä ovat kuitenkin poikkeuksia yhteistyöhön perustuvasta oleskelulupajärjestelmästä, minkä vuoksi uhrit eivät tiedä, myönnetäänkö heille oleskelulupa. Lisäksi on epäselvää, miten usein oleskelulupia tosiasiallisesti myönnetään ja millä perusteilla haavoittuvuuden ja henkilökohtaisen tilanteen arviointi suoritetaan. Vähemmän tiukat yhteistyöhön liittyvät ehdot ja muut suotuisammat ehdot, kuten oleskeluluvan voimassaolon erottaminen menettelyjen kestosta tai pidempi vähimmäisvoimassaolo voisivat myös edistää uhrien toipumista ja lisätä heidän yhteistyöhaluaan.

Direktiivin 2011/36/EU soveltaminen ja ihmiskaupan hävittämiseen tähtäävän EU:n strategian täytäntöönpano ovat tiiviissä yhteydessä direktiivin 2004/81/EY useisiin säännöksiin ja vahvistavat niitä. Näiden välineiden myötä kansallista lainsäädäntöä ollaan muuttamassa tai muutetaan lähiaikoina. Tämän vuoksi komissio voi täysipainoisesti arvioida soveltamisohjeiden antamisen tai direktiivin 2004/81/EY muuttamisen tarvetta ja lisäarvoa vasta sen jälkeen kun direktiivin 2011/36/EU täytäntöönpanosta laadittava analyysi valmistuu (ennusteiden mukaan) vuonna 2015. Komissio aikoo pohtia keinoja konsolidoida ihmiskauppaa koskeva EU:n lainsäädäntö, mukaan lukien säännökset oleskelulupien myöntämisestä ihmiskaupan uhreille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia.

Seuraavaksi komissio aikoo aloittaa jäsenvaltioiden kanssa kahdenvälisen tietojenvaihdon tavoitteenaan varmistaa direktiivin 2004/81/EY täysimääräinen ja asianmukainen täytäntöönpano. Tämä prosessi edistää myös Välimeren erityistyöryhmän nimeämien toimien toteutusta. Erityistyöryhmä perustettiin lokakuussa 2013 estämään maahanpyrkijöiden hukkumiskuolemia merellä muun muassa tehostamalla maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa.

Lainsäädännön lisäksi direktiivin soveltamisen tehokkuuteen vaikuttavat suuresti käytännön toimenpiteet, kuten tunnistamisprosessien tehostaminen, yksilöllisen riskienarvioinnin tekeminen kaikista uhreista ennen yhteistyön aloittamista ja sen aikana sekä harkinta-aikojen ja oleskelulupien oikea-aikaista myöntämistä koskevien menettelyjen parantaminen. Komissio voi edistää tietojen ja hyvien käytänteiden vaihtoa nykyisten rakenteiden puitteissa tekemällä jäsenvaltioiden, kansalaisjärjestöjen, EU:n virastojen ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ihmiskaupan tehokkaampaan torjuntaan tähtäävää yhteistyötä.