

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 15.10.2010
KOM(2010) 493 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

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

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Järelevalve ja ülevõtmise seis	3
3.	Üldsätted	3
3.1.	Mõisted (artikkel 2).....	3
3.2.	Kohaldamisala (artikkel 3).....	3
4.	Erisätted	4
4.1.	Asjaomastele kolmandate riikide kodanikele antav teave (artikkel 5).....	4
4.2.	Järelemõtlemisaeg (artikli 6 lõige 1).....	4
4.3.	Kaitse väljasaatmisotsuse täideviimise vastu (artikli 6 lõige 2)	4
4.4.	Järelemõtlemisaja lõpetamine (artikli 6 lõige 4).....	5
4.5.	Elamisloa väljastamine (artikkel 8).....	5
4.6.	Elamisloa kehtivusaeg ja pikendamine (artikli 8 lõige 3).....	6
4.7.	Ohvrite kohtlemine (artiklid 7 ja 9)	6
4.7.1.	Elatustase, mis võimaldab tagada toimetuleku	6
4.7.2.	Kõige kaitsetumate erivajaduste eest hoolitsemine (artikli 7 lõige 1 ja artikli 9 lõiked 1-2).....	6
4.7.3.	Turvalisuse ja kaitse vajadus (artikli 7 lõige 2 ja artikli 9 lõige 1).....	7
4.7.4.	Tõlketeenused (artikli 7 lõige 3 ja artikli 9 lõige 1).....	7
4.7.5.	Tasuta õigusabi (artikli 7 lõige 4 ja artikli 9 lõige 1).....	7
4.7.6.	Arstiabi (artikli 7 lõige 1 ja artikli 9 lõige 1)	7
4.8.	Alaealised (artikkel 10).....	7
4.8.1.	Lapse huvid (artikli 10 punkt a).....	7
4.8.2.	Alaealistele juurdepääsu tagamine haridussüsteemile (artikli 10 punkt b).....	8
4.8.3.	Seadusjärgne esindus ja perekonna asukoha kindlakstegemine (artikli 10 punkt c) ...	8
4.9.	Töö, kutseõpe ja haridus (artikkel 11).....	8
4.10.	Programmid ja kavad (artikkel 12)	8
4.11.	Elamisloa pikendamisest keeldumine (artikkel 13)	9
4.12.	Tühistamine (artikkel 14).....	9
5.	Statistilised andmed	9
6.	Kokkuvõte	10
7.	Edasine areng	10

1. SISSEJUHATUS

Nõukogu võttis 29. aprillil 2004 vastu direktiivi 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud (edaspidi „direktiiv”). Direktiivi kohaldatakse kõikide liikmesriikide suhtes, välja arvatud Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriik¹.

Käesolev aruanne on koostatud kooskõlas direktiivi artikliga 16, milles on sätestatud, et komisjon annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule aru direktiivi kohaldamisest liikmesriikides ning teeb vajaduse korral ettepanekuid selle muutmiseks.

Aruanne põhineb direktiivi rakendamist käsitleval uuringul². Liikmesriikidele on antud võimalus faktilist teavet muuta ja ajakohastada.

2. JÄRELEVALVE JA ÜLEVÕTMISE SEIS

Liikmesriigid pidid ülevõtmise lõpule viima 6. augustiks 2006³. Komisjon toetas ülevõtmist, korraldades kohtumisi riiklike ekspertidega. Pärast ülevõtmistähtaja möödumist algatati 14 liikmesriigi suhtes rikkumismenetlus. Hiljem esitas komisjon asutamislepingu artikli 226 kohaselt kaheksa põhjendatud arvamust. Kahe liikmesriigi puhul otsustati asi viia Euroopa Kohtusse: üks hagi võeti tagasi ja teise suhtes tehti kohtuotsus⁴.

Kõik liikmesriigid, kelle suhtes direktiivi kohaldatakse, on teatanud ülevõtmismeetmetest.

3. ÜLDSÄTTED

3.1. Mõisted (artikkel 2)

Direktiivi kohaldamisel hõlmab inimkaubandus juhtumeid, millele on viidatud raamotsuse 2002/629/JSK artiklites 1, 2 ja 3. See tähendab, et kuigi liikmesriigis kasutatav mõiste ei pea olema identne, võib oluliselt muudetud või kitsam mõiste kahjulikult mõjutada direktiivi 2004/81/EÜ ülevõtmist. Teatavatele sellega seotud puudustele on juba tähelepanu juhitud komisjoni aruandes kõnealuse raamotsuse rakendamise kohta ja aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis⁵. Aruande vastuvõtmise ajal kutsus komisjon asjaomaseid liikmesriike üles olukorda võimalikult kiiresti parandama.

3.2. Kohaldamisala (artikkel 3)

Liikmesriigid peavad direktiivi kohaldama kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on või on olnud inimkaubandusega seotud rikkumiste ohvrid, isegi kui nad on sisenenud liikmesriikide territooriumile ebaseaduslikult.

¹ Käesolevas aruandes mõistetakse liikmesriikide all liikmesriike, kelle suhtes direktiivi kohaldatakse.

² Uuringut toetas komisjon ja selle viis läbi Euroopa sisserände- ja varjupaigaküsimustes õiguslaseid uuringuid teostav akadeemiline võrgustik Odysseus (2007).

³ Rumeenia ja Bulgaaria pidid direktiivi üle võtma pärast Euroopa Liiduga ühinemist.

⁴ 14. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-2008/266: komisjon vs. Hispaania.

⁵ KOM (2006) 187 (lõplik) ja SEK (2006) 525.

Lisaks inimkaubanduse ohvritele võivad liikmesriigid direktiivi kohaldada kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud. Seda võimalust on kasutanud üheksa liikmesriiki (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE).

Enamik liikmesriike kohaldab ülevõtmisnorme nii täisealiste kui ka alaealiste suhtes, kuigi kaks liikmesriiki (LT, SK) kohaldavad neid ainult täisealiste suhtes. Eestis on alaealiste suhtes kohaldamine piiratud tingimusega, et see toimub alaealise huvides ja tema õiguste kaitseks.

4. ERISÄTTED

4.1. Asjaomastele kolmandate riikide kodanikele antav teave (artikkel 5)

Kui pädevad asutused võtavad seisukoha, et kolmanda riigi kodanik võib kuuluda käesoleva direktiivi kohaldamisalasse, peavad nad asjaomast isikut teavitama käesoleva direktiivi alusel pakutavatest võimalustest.

Austria, Hispaania ja Leedu ei ole tõendanud, et nad täidavad seda kohustust.

Rumeenia õigusaktid võivad olla probleemsed, sest neis ei täpsustata ametiasutust, mille kohustus see on, ega ka teabe sisu ja vormi.

Olenemata ametlikust ülevõtmisest on märke sellest, et mõnes liikmesriigis (EE, EL, NL, PL) on teatavatel juhtudel, eelkõige siis, kui ohvri isik ei ole nõuetekohaselt tuvastatud, tekkinud praktilised probleemid. Seetõttu on vahel juhtunud, et väidetav ohver on ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalasega vahel võetud, mitte kasutatud võimalust anda talle järelemõtlemisaeg (NL).

4.2. Järelemõtlemisaeg (artikli 6 lõige 1)

Kõik liikmesriigid pakuvad direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele järelemõtlemisaega. Direktiiviga ei nähta ette järelemõtlemisaja kestust, vaid selles on sätestatud, et järelemõtlemisaja kestus määratakse kindlaks siseriikliku õiguse kohaselt.

Liikmesriigid kasutavad eri lahendusi. Mõnes (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) on sätestatud ühtne kindel ajavahemik (30 päeva või rohkem). Osa liikmesriike on sätestanud ainult minimaalse järelemõtlemisaja, samas kui teised (EE, FI, DE) on sätestanud minimaalse ja maksimaalse aja (kuni 6 kuud). Teatavad liikmesriigid (MT, PT, RO, SI) on sätestanud üksnes maksimaalse aja (2–3 kuud).

Leedus ei ole järelemõtlemisaja kestust täpsustatud ja Itaalias ei ole järelemõtlemisaega seadusega ette nähtud, kuigi tegelikult seda tavaliselt võimaldatakse.

Poolas käsitatakse järelemõtlemisajaga samaväärsena maksimaalselt kolmekuulist elamisluba, mis võidakse anda kõikidele inimkaubanduse ohvritele. Kõnealuse sätte valikulisus on vastuolus direktiiviga, mille kohaselt on järelemõtlemisaja andmine kohustuslik.

4.3. Kaitse väljasaatmisotsuse täideviimise vastu (artikli 6 lõige 2)

Direktiiv keelab väljasaatmisotsuse täideviimise järelemõtlemisajal. Enamik liikmesriike on seda nõuet järginud.

Bulgaarias ei ole siiski sellist kaitset sätestatud.

4.4. Järelemõtlemisaja lõpetamine (artikli 6 lõige 4)

Direktiiv lubab järelemõtlemisaja lõpetada, kui asjaomane isik on aktiivselt, vabatahtlikult ja omal algatusel uuendanud kontakte rikkumise toimepanijatega, või avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsega seotud põhjustel.

Kõnealuse valikulise sätte on vastavalt kõnealuses artiklis käsitletud asjaoludele üle võtnud vähem kui pooled liikmesriigid (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK).

Madalmaades võib järelemõtlemisaja lõpetada, kui ohver teatab järelemõtlemisajal, et ta ei soovi teha pädevate asutustega koostööd või kui ta on järelemõtlemisajal riigist lahkunud; sellega minnakse direktiivis sätestatud tingimustest kaugemale.

Hispaanias võivad asjaomased sätted olla liiga laiaulatuslikud, sest võimaldavad järelemõtlemisaja lõpetada üldisel põhjusel, et ametiasutused on saanud teada, et ohvri taotlus ei ole põhjendatud.

4.5. Elamisloa väljastamine (artikkel 8)

Elamisloa väljastamisel peaksid liikmesriigid kaaluma kumulatiivselt järgmisi asjaolusid: võimalust, mis antakse isiku viibimise pikendamise ja liikmesriigi territooriumil uurimise või kohtumenetluse huvides, ning seda, kas isik on näidanud üles selget kavatsust teha koostööd ja kas ta on katkestanud kõik suhted isikutega, keda kahtlustatakse rikkumises.

Enamik liikmesriike on need kriteeriumid nõuetekohaselt üle võtnud.

Mõnes liikmesriigis (BG, LT) nõutakse elamisloa väljastamise eeltingimusena lisaks, et ohver esitaks ühe või mitu dokumenti, näiteks passi või sissesõiduviiša. See võib takistada direktiiviga ettenähtud õiguste tegelikku kasutamist, võttes arvesse, et mõni ohver võib teatavatel asjaoludel olla isikut tõendavast dokumendist ilma jäänud.

Prantsusmaa õigusaktides on elamisloa väljastamise eeltingimusena sätestatud, et ohver peab esitama pädevale asutusele ametliku kaebuse. Olenevalt tegelikust tavast võidakse sellega minna direktiivi tingimustest kaugemale.

Artikli 8 lõikes 1 nimetatud elamisloa väljastamise tingimused ei piira avaliku korra ja riikliku julgeoleku kaitsega seotud põhjuste kohaldamist.

Mitu liikmesriiki (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) on sätestanud võimaluse keelduda sellistel põhjustel elamisloa andmisest. Teatavatel juhtudel on see säte osa elamislubade väljastamise üldpõhimõtetest.

Eestis võib elamisloa väljastamisest keelduda, kui isik võib ohustada avalikku korda, ühiskondlikku turvalisust, kõlblust või teiste inimeste õigusi või huve; see ületab direktiivis sätestatud.

Lisaks elamislubadele, mis antakse koostöö eest pädevate asutustega, on mõnes liikmesriigis (nt AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) sätestatud elamisloa, mis antakse ohvri haavatava seisundi alusel. Mõnikord saavad sellist võimalust kasutada üksnes teatavasse kategooriasse kuuluvad isikud (nt alaealised).

4.6. Elamisloa kehtivusaeg ja pikendamine (artikli 8 lõige 3)

Direktiivi kohaselt peab elamisluba kehtima vähemalt kuus kuud. Elamisluba pikendatakse, kui väljastamise tingimused on endiselt täidetud.

Enamikus liikmesriikides on kehtivusaeg vähemalt kuus kuud (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) või üks aasta (EL, ES, NL, PT).

Kahes liikmesriigis (BG, EE) ei ole minimaalset kehtivusaega sätestatud või see on lühem kui kuus kuud.

Kõik liikmesriigid on ette näinud elamisloa pikendamise.

4.7. Ohvrite kohtlemine (artiklid 7 ja 9)

4.7.1. Elatustase, mis võimaldab tagada toimetuleku

Liikmesriigid on kohustatud tagama, et piisavate vahenditeta asjaomastele isikutele antakse elatustase, mis võimaldab tagada nende toimetuleku järelemõtlemisajal, ja tagama vähemalt sama kohtlemise pärast elamisloa väljastamist.

Enamik liikmesriike pakub sellega seoses mingil kujul rahalist või mitterahalist toetust.

Austrias tagatakse selline kohtlemine alles pärast elamisloa väljastamist ja puuduvad erisätted abi andmise kohta järelemõtlemisajal, välja arvatud juhul, kui ohver on varjupaigataotleja. See näib olevat direktiivi nõuetega vastuolus.

Lisaks on mõnes liikmesriigis täheldatud praktilisi raskusi, sest võimaldatud kohtlemine ei tarvitse olla piisav, et tagada toetuse saajatele piisavad elatusvahendid. Bulgaarias puuduvad tõendid selle kohta, et ohvrite jaoks on loodud varjupaigad. Leedus puuduvad ohvritel sellega seoses erioigused: neid koheldakse sarnaselt kolmandate riikide kodanikega, kes viibivad liikmesriigis ebaseaduslikult.

4.7.2. Kõige kaitsetumate erivajaduste eest hoolitsemine (artikli 7 lõige 1 ja artikli 9 lõiked 1-2)

Liikmesriigid peavad hoolitsema kõige kaitsetumate erivajaduste, sealhulgas vajaduse korral ja siseriikliku õigusega sätestatud juhtudel psühholoogilise abi eest. Seda tuleb teha nii järelemõtlemisajal kui ka pärast elamisloa väljastamist.

Üksikutes liikmesriikides on kehtestatud vastav üldsäte.

Enamikus liikmesriikides on psühholoogilise abi kättesaadavus sõnaselgelt sätestatud.

Bulgaarias ei ole avatud kohti, kus sellist abi antakse. Eestis antakse psühholoogilist abi üksnes raskendavate asjaolude puhul ja kulud hüvitatakse ohvritele tagantjärele, mistõttu võib neil olla raske seda õigust tegelikult kasutada. Austrias, Leedus ja Slovakkias puuduvad konkreetsed sätted, mis tagavad ohvritele psühholoogilise abi.

4.7.3. Turvalisuse ja kaitse vajadus (artikli 7 lõige 2 ja artikli 9 lõige 1)

Vaid üksikutes liikmesriikides on kehtestatud sõnaselged sätted asjaomaste isikute turvalisuse ja kaitse vajaduse kohta (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Mitu liikmesriiki tuginevad olemasolevatele ohvrikaitse meetmetele (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Austrias, Eestis ja Rumeenias puuduvad vastavad siseriiklikud sätted.

4.7.4. Tõlketeenused (artikli 7 lõige 3 ja artikli 9 lõige 1)

Suur osa liikmesriike osutab tõlketeenuseid nii enne kui ka pärast elamisloa väljastamist (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

Poolas osutab kõnealuseid teenuseid valitsusväline organisatsioon, kellele valitsus on andnud vastavad volitused.

Mõnel juhul ei tarvitse tõlkimisest saadav kasu olla piisav praktiliste takistuste, näiteks teenuste piiratud arvu tõttu (EL). Austrias osutatakse tõlketeenust alles pärast elamisloa väljastamist, Sloveenias ainult järelemõtlemisajal ja Bulgaarias ainult kohtumenetlustes. Eestis osutatakse üksnes „hädavajalikku tõlketeenust“.

Läti õigusaktid võivad olla probleemsed, sest neis ei ole sõnaselgelt sätestatud inimkaubanduse ohvrite õigusi pärast elamisloa väljastamist.

4.7.5. Tasuta õigusabi (artikli 7 lõige 4 ja artikli 9 lõige 1)

Suur osa liikmesriike on üle võtnud tasuta õigusabi käsitleva valikulise sätte, mis hõlmab aega nii enne kui ka pärast elamisloa väljastamist (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

Kreekas on asjaomased õigused sätestatud, kuid rakendussätete puudumine võib takistada nende tegelikku kasutamist.

4.7.6. Arstiabi (artikli 7 lõige 1 ja artikli 9 lõige 1)

Liikmesriigid on kohustatud tagama „erakorralise” arstiabi järelemõtlemisajal ja „vajaliku” arstiabi pärast elamisloa väljastamist.

Kõik liikmesriigid on selle kohustuse täitnud. Mõnes liikmesriigis (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) on mindud kaugemale ja osutatakse lisaks erakorralisele arstiabile ka üldist arstiabi nii enne kui ka pärast elamisloa väljastamist. Poolas ja Portugalis antakse üldist arstiabi pärast elamisloa väljastamist.

Teistes liikmesriikides ei osutata elamisloa omanikele rohkem teenuseid, kuigi direktiivis toetatakse seda, sätestades, et pärast elamisloa väljastamist peab isikutele saama osaks „vähemalt” sama kohtlemine nagu järelemõtlemisajal.

4.8. Alaealised (artikkel 10)

4.8.1. Lapse huvid (artikli 10 punkt a)

Direktiivi alaealiste suhtes kohaldavad liikmesriigid peavad direktiivi sätete kohaldamisel võtma nõuetekohaselt arvesse lapse huvisid. Ainult mõnes liikmesriigis on see õigusaktides

sõnaselgelt sätestanud (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Teised leiavad, et nimetatud põhimõtte on tegelikult ÜRO lapse õiguste konventsiooni ratifitseerimise tõttu või üldiste seaduste alusel kehtiv. Kõnealuse põhimõtte tegelik rakendamine võib siiski tekitada küsimusi.

Näiteks on ainult Hispaania, Prantsusmaa ja Malta kehtestanud konkreetse sätte, mis tagab, et menetlus vastab lapse vanusele ja küpsusastmele.

Valikulist sätet (artikli 10 punkti a), mis lubab alaealiste järelemõtlemisaega pikendada, on kasutanud üksnes Bulgaaria, Kreeka ja Portugal.

4.8.2. Alaealistele juurdepääsu tagamine haridussüsteemile (artikli 10 punkt b)

Kõik liikmesriigid tagavad alaealistele juurdepääsu haridussüsteemile.

Ei ole veel kindel, kas Rumeenia ja Eesti sätted, mis seavad hariduse kättesaadavuse tingimuseks elukoha olemasolu liikmesriigis, ei tekita tegelikkuses probleeme.

4.8.3. Seadusjärgne esindus ja perekonna asukoha kindlakstegemine (artikli 10 punkt c)

Enamik liikmesriike järgivad saatjata alaealiste seadusjärgse esinduse nõuet. Kreeka ei ole siiski kehtestanud rakendussätteid, mis näevad ette seadusjärgse esinduse tingimused.

Mitmes liikmesriigis puudub nõue, et liikmesriigid peavad tegema kõik, et leida võimalikult kiiresti alaealise pereliikmed (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Töö, kutseõpe ja haridus (artikkel 11)

Liikmesriigid peavad kehtestama eeskirjad, mille alusel elamisloa valdajatele antakse luba juurdepääsuks tööturule, kutseõppele ja haridusele.

Kõik liikmesriigid peale Rumeenia võimaldavad asjaomastele isikutele juurdepääsu tööturule. Maltas on sätestatud tingimus, et justiits- ja siseministeeriumilt tuleb saada luba; see võib raskendada inimestel kõnealust õigust kasutada.

Kõik liikmesriigid peale Rumeenia tagavad ohvritele juurdepääsu kutseõppele ja haridusele.

4.10. Programmid ja kavad (artikkel 12)

Ohvritele tagatakse juurdepääs olemasolevatele programmidele või kavadele, mille eesmärk on nende tagasipöördumine normaalse ühiskonnaelu juurde; samas on ette nähtud võimalus kehtestada asjaomaste isikute suhtes erikord.

Kõik liikmesriigid võimaldavad ohvritel osaleda programmides, mis on tavaliselt suunatud inimkaubanduse ohvritele või üldiselt sisserändajatele. Sihtprogrammide algatamise võimalust on siiski kasutanud ainult kolm liikmesriiki (CZ, FI, LV).

Ükski liikmesriik ei ole seadnud asjaomastes programmides või kavades osalemise elamisloa pikendamise tingimuseks.

4.11. Elamisloa pikendamisest keeldumine (artikkel 13)

Enamik liikmesriike ei pikenda elamisluba, kui artikli 8 lõikes 2 sätestatud tingimused ei ole enam täidetud või kui pädevad asutused on vastu võtnud otsuse asjaomane menetlus lõpetada.

Mõnes liikmesriigis (BE, CZ, FI, LU, NL) on ette nähtud võimalus anda ohvritele alaline elamisluba pärast menetluse lõpetamist või kui ohver on viibinud riigis kindlaksmääratud aja.

4.12. Tühistamine (artikkel 14)

Elamisloa võib alati tühistada, kui selle väljastamise tingimusi enam ei täideta, eelkõige artikli 14 punktides a–e loetletud juhtudel.

Elamisloa tühistamise tingimused on liikmesriikide õigusaktides erinevad.

Mõnes liikmesriigis (BE, DE, EL, LU, MT, RO) on tingimused sätestatud artiklis 14 loetletud tingimuste alusel. Teistes (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) on kehtestatud kitsamad tühistamistingimused.

Rootsis ja Lätis võib elamisloa tühistada, kui asjaomane isik on kantud isikute nimekirja, kellel on keelatud riiki siseneda. Elamisloa tühistamise põhjused on muu hulgas rahvatervis (LT), elamisloa väärkasutamine omaniku poolt (PL), isikusamasuse kohta valeandmete esitamine (FI ja SI), ebaõige teabe esitamine või loa saamiseks oluliste asjaolude varjamine (SE). Eespool nimetatud põhjused tunduvad minevat artikli 14 kohaldamisalast kaugemale.

5. STATISTILISED ANDMED

Ainult mõni liikmesriik suutis esitada andmeid selle kohta, kui palju elamislube on direktiivi ülevõtmise tulemusel väljastatud, ja komisjonile järelemõtlemisaja saanud isikute arvu teatanud liikmesriikide arv oli veelgi väiksem.

Inimkaubanduse ohvritele antud elamislubasid käsitlevad olemasolevad andmed⁶ näitavad, et direktiivi mõju on väga erinev. Teatavates liikmesriikides väljastati palju elamislubasid (BE, IT, NL, FR, DE), mõnel juhul isegi rohkem kui 100 elamisluba aastas. Teistes on see arv oluliselt väiksem, enamasti 1–20 elamisluba aastas (CZ, FI, HU, PL, SE). Ülejäänud liikmesriigid ei väljastanud nende andmete alusel ühtegi elamisluba või ei esitanud sellekohast teavet (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Tuleb märkida, et olemasolevad andmed ei tarvitse olla täielikult võrreldavad, sest mõnes liikmesriigis saab anda humanitaarsetel kaalutlustel põhinevaid elamislubasid, mille väljastamine ei piirdu inimkaubanduse ohvritega või ei sõltu nende koostööst pädevate asutustega.

Selleks et saada direktiivi kohaldamise kohta täielikumaid ja usaldusväärsemaid andmeid, uurib komisjon, millised on tehnilised võimalused koguda andmeid käesolevat direktiivi

⁶ Andmed koguti Odysseuse aruande koostamisel kasutatud sihtotstarbeliste küsimustike ja inimkaubandust käsitleva raamotsuse ettepaneku mõjuhinnangu abil ning uuemad andmed saadi integratsiooni- ja varjupaigakomitee riiklike kontaktpunktide kaudu.

ülevõtivate õigusaktide kohaselt väljastatud elamislubade kohta vastavalt määruse (EÜ) nr 862/2007 artiklile 6 korraldatud andmekogumise raames.

6. KOKKUVÕTE

Kuigi olemasolevad andmed ei võimalda direktiivi tõhusust täielikult hinnata, näib ELis toimuva inimkaubanduse ohvreid käsitlevaid üldisi andmeid arvesse võttes, et direktiivi mõju ei ole piisav. Kuigi mõnes liikmesriigis tuvastatakse aastas mitusada või isegi rohkem kui 2 000 ohvrit,⁷ väljastatakse käesoleva direktiivi alusel harva rohkem kui 20 elamisluba aastas.

Isegi kui osa ohvreid ei vasta käesoleva direktiivi kohaselt elamisloa tingimustele (näiteks seetõttu, et nad ei ole kolmandate riikide kodanikud), on erinevus tuvastatud ohvrite arvu ja spetsiaalse elamisloa saanute arvu vahel märkimisväärne. See võib tähendada, et direktiivi potentsiaali inimkauplejate võrgustike lõhkumisel ja ohvrite kaitsmisel ei kasutata täielikult ära.

Kuigi osa käesolevas aruandes nimetatud puudustest ei ole väga tõsised, on ka neid, mis võivad takistada direktiivi nõuetekohast kohaldamist. Nagu liikmesriigid on märkinud, ei soovi osa ohvreid lisaks asjaomaseid mehhanisme kasutada. Võib siiski eeldada, et kui anda ohvritele olemasolevate võimaluste kohta tõhusamat teavet, siis parandab see direktiivi mainet ja toimimist. Liikmesriikide pädevad asutused ja valitsusvälised organisatsioonid ning ühingud peavad tegema rohkem jõupingutusi, et tagada parem teavitamine vastavalt artiklile 5.

Ohvreid saaks mõjutada kava täielikult ära kasutama ka sellega, kui tagada ohvrite kohtlemist järelemõtlemisajal ja elamisloa andmisel käsitlevate direktiivi sätete täielik järgimine.

Samuti näitavad statistilised andmed, et ajutise elamisloa andmine ohvritele, kes eri põhjustel ei tee pädevate asutustega koostööd, võib oluliselt suurendada liikmesriigis seaduslikult viibivate ohvrite arvu.

7. EDASINE ARENG

Inimkaubandusega võitlemine on üks tähtsamaid ülesandeid vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas.

Seda liiki kuritegudega võitlemise edendamiseks on tehtud mitu olulist algatust, mis mõjutavad ka sisserändepoliitikat. Komisjoni 10. juuni 2009. aasta teatises,⁸ mis võeti vastu Stockholmi programmi alusel, rõhutati, et inimkaubanduse suhtes peab kehtima nulltolerants ja on vaja tagada piisavad vahendid, et muu hulgas lihtsustada ohvritele elamislubade väljastamise tingimusi. Stockholmi programmis⁹ rõhutati, et inimkaubanduse vastases võitluses tuleb kasutada kõiki vahendeid, ühendades ennetustöö, õiguskaitse ja ohvrikaitse. Selgitati, et kõiki liidu pädevusi tuleb kasutada optimaalseimal viisil, et tagada kooskõlastatud

⁷ Ülemaailmne aruanne inimkaubanduse kohta, veebruar 2009, UNODC.

⁸ KOM (2009) 262 (lõplik).

⁹ Nõukogu dokument 17024/09.

ja terviklik Euroopa Liidu poliitika. Komisjoni kutsuti üles esitama täiendavaid ettepanekuid, et kaitsta ja abistada ohvreid eri meetmete abil¹⁰.

Sellega seoses pöörati erilist tähelepanu alaealiste õigustele. Stockholmi programmis märgiti, et erilist tähelepanu tuleks pöörata eriti kaitsetus olukorras olevatele lastele, eelkõige liidu sisserändepoliitika kontekstis (saatjata alaealised, inimkaubanduse ohvrid jne). Saatjata alaealisi käsitleva tegevuskava¹¹ kohaselt peaksid EL ja liikmesriigid tõhustama inimkaubanduse lapsohvreid käsitlevaid meetmeid, andes abi, mis peaks hõlmama vähemalt direktiiviga 2004/81 ettenähtud meetmeid.

Komisjon on juba neile üleskutsetele reageerinud. 29. märtsil 2010 esitas komisjon õigusakti ettepaneku, mis suurendab ohvrite kaitset ja toetamist¹². Lisaks on kavas võtta 2011. aastal vastu uus integreeritud strateegia, mis käsitleb inimkaubandusega võitlemist ja ohvrite kaitsmise ning toetamise meetmeid¹³. Lisaks sellele on komisjoni 2008. ja 2009. aasta ettepanekutes sisserändajate vastuvõtmist ja neile õiguste andmist käsitlevate direktiivide muutmiseks öeldud, et inimkaubanduse ohvreid tuleb käsitada sotsiaalselt kaitsetute isikutena, kelle erivajaduste eest tuleb nõuetekohaselt hoolitseda. Komisjon algatas ka avaliku konsultatsiooni ja viib läbi mõjuhinnangu, et esitada 2011. aastal üldiselt kuriteo- ja vägivallaohvreid käsitlevate meetmete pakett.

Kaalumisel on täiendavad meetmed, mis suurendaksid sisserändeõiguse potentsiaali inimkaubandusega võitlemisel ja ohvrite paremal kaitsmisel. Sellega seoses võib komisjon kaaluda vajadust direktiivi muuta, sealhulgas võimalust väljastada ajutine elamisluba ohvri kaitsetu olukorra alusel ja mitte tingimata vastutasuks koostöö eest pädevate asutustega. Muudatused võivad hõlmata ka järgmisi küsimusi: ohvritele antava järelemõtlemisaja kestuse täpsustamine, ohvrite, eelkõige alaealiste kohtlemise raamistiku tugevdamine ja ohvreid nende õigustest teavitamise kohustuse tugevdamine.

Komisjon uurib kõiki juhtumeid, kus on esinenud probleeme direktiivi kohaldamisel. See tähendab, et liikmesriikidega võidakse ühendust võtta ja/või algatada vajaduse korral kooskõlas artikliga 258 eeskirjade eiramise kõrvaldamiseks vajalikud menetlused.

¹⁰ Direktiiv 2009/52/EÜ, milles käsitletakse tööandjatele kohaldatavaid karistusi, võeti samuti osaliselt vastu direktiiviga 2004/81/EÜ ettenähtud kava tõttu. Sellega nähakse ette võrreldava elamislubade väljastamise korra kehtestamine nende kolmandate riikide kodanike jaoks, kes osalevad kriminaalmenetluses, milles käsitletakse eelkõige eriti orjastavaid tööttingimusi või ebaseaduslikult tööle võetud alaealisi.

¹¹ KOM (2010) 213 (lõplik).

¹² KOM (2010) 95 (lõplik).

¹³ Vt tegevuskava: KOM (2010) 171 (lõplik).