

MMO Mikkola Tero(SM)

22.12.2010

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

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

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti selvitys koskien komission 15.10.2010 Euroopan parlamentille ja neuvostolle antamaa kertomusta oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, annetun direktiivin 2004/81/EY soveltamisesta.

Ylitarkastaja

Tero Mikkola

Asiasanat	ihmiskauppa, laiton maahanmuutto, maahanmuutto
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, STM, TEM, TPK, VNEUS

Sisäasiainministeriö

PERUSMUISTIO

SM2010-00526

MMO Mikkola Tero(SM)

22.12.2010

Asia

EU/OSA; Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, annetun direktiivin 2004/81/EY soveltamisesta

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio antoi lokakuussa 2010 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi, annetun direktiivin 2004/81/EY soveltamisesta. Kertomusta tultaneen käsittelemään maahanmuutto- raja- ja turvapaikka-asioiden komiteassa (SCIFA) Unkarin puheenjohtajakaudella.

Asiakirjat:

KOM(2010) 493 lopullinen, 15.10.2010

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Tero Mikkola, SM/MMO, puh. 071 878 8617
Tuomas Koljonen, SM/MMO, puh. 071 878 8805

Suomen kanta/ohje:

Suomi on pannut direktiivin kansallisesti täytäntöön määräaikaan mennessä (HE 32/2006 vp). Ulkomaalaislain muutos (21.7.2006/619) ihmiskaupan uhriksi myönnettävästä oleskeluluvasta ja uhriksi annettavasta harkinta-ajasta tuli voimaan 31.7.2006.

Suomessakin harkinta-aikoja on myönnetty esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä olleiden henkilöiden määrään verrattuna vähän. Auttamisjärjestelmän piirissä on vuosina 2006-2010 ollut lähes sata henkilöä, kun taas harkinta-aikoja on samana aikana annettu neljä ja oleskelulupia kahdeksan, joista yksi A-lupa ja seitsemän B-lupia. On kuitenkin huomattava, että Suomessa tavatuilla ihmiskaupan uhreilla tai mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi pidetyillä henkilöillä on usein jo ollut jokin muu laillinen oleskelun peruste tai heille voitu myöntää oleskelulupa muulla perusteella.

Suomea koskevat huomautukset direktiivin täytäntöönpanosta ovat yksittäisluontoisia eivätkä direktiivin asianmukaisen soveltamisen kannalta vakavia. Käytännössä Maahanmuuttovirasto pyrkii löytämään ilman huoltajaa olevien alaikäisten ihmiskaupan uhrien perheen samaan tapaan kuin turvapaikanhakijoiden kohdalla. Oleskelulupia ei myöskään käytännössä peruuteta väärin tietojen antamisen perusteella ihmiskaupan uhriksi tunnistettujen henkilöiden kohdalla.

Suomi yhtyy siihen komission johtopäätöksen, että tehokkaampi tiedottaminen mahdollisille uhreille uhrin direktiivin mukaisista oikeuksista ja mahdollisuuksista parantaisi direktiivin vaikuttavuutta. Ihmiskaupan vastaisten toimien kehittäminen Tukholman ohjelman mukaisesti on tärkeää. Tukholman ohjelmassa sovittiin nollatoleranssista ihmiskaupan suhteen ja kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ihmiskaupan torjumiseksi (ehkäisy, lainvalvonta ja uhrien suojelu). Kuten komissio toteaa, on tarpeellista pohtia lisätoimenpiteitä, joilla ihmiskaupan uhrien asema voitaisiin paremmin huomioida maahanmuuttopolitiikassa ja -lainsäädännössä. Alaikäisten uhrien suojeluun liittyviä toimia on vahvistettava ja heidän asemansa turvattava kaikissa jäsenvaltioissa vähintään direktiivin 2004/81/EY mukaisesti.

Pääasiallinen sisältö:

Vaikka direktiivi on muodollisesti saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, komission mukaan vaikuttaa siltä, että eräissä jäsenvaltioissa on esiintynyt jossain määrin käytännön ongelmia, varsinkin silloin kun uhreja ei ole tunnistettu asianmukaisesti. Suomea ei ole tässä yhteydessä mainittu.

Kertomuksen tekstistä nousee kuitenkin esiin kaksi kohtaa, joissa huomautetaan siitä, ettei Suomi olisi täyttänyt direktiivin velvoitteita. Nämä koskevat oleskeluluvan peruuttamisen perusteita suhteessa artiklan 14 soveltamisalaan ja jäsenvaltioille asetettua velvoitetta tehdä kaikkensa, jotta alaikäisen perhe voitaisiin löytää mahdollisimman pian (10 artiklan c-alakohta). Lisäksi sinänsä myönteissävyinen kohta kohdennettujen ohjelmien käynnistämiseksi uhreille Suomessa jää sisällöltään epäselväksi.

Harkinta-aika

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

maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpano harkinta-aikana. Suurin osa jäsenvaltioista (ml. Suomi) on noudattanut tätä vaatimusta.

Direktiivissä sallitaan harkinta-ajan keskeytys, jos kyseinen henkilö on aktiivisesti, vapaaehtoisesti ja omasta aloitteestaan solminut uudelleen siteet rikoksiin syyllistyneisiin henkilöihin tai jos tämä on tarpeen yleiseen järjestykseen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvistä syistä. Alle puolet jäsenvaltioista (mm. Suomi) on saattanut tämän valinnaisen säännöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään noudattaen direktiivissä tarkoitettuja edellytyksiä.

Oleskelulupa

Oleskeluluvan myöntämisessä jäsenvaltioiden olisi kumulatiivisesti harkittava, onko asianomaisen oleskelua jäsenvaltiossa syytä jatkaa tutkinnallisista tai oikeuskäsittelyyn liittyvistä syistä, onko asianomainen selvästi halukas tekemään yhteistyötä ja onko hän katkaissut kaikki siteet rikoksista epäiltyihin henkilöihin. Useimmat jäsenvaltiot (mm. Suomi) ovat asianmukaisesti saattaneet nämä perusteet osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kaikki jäsenvaltiot ovat antaneet säännöksen oleskeluluvan uusimisesta. Suurin osa jäsenvaltioista ei uusi oleskelulupaa, mikäli direktiivissä säädetyt edellytykset eivät enää täyty tai jos asiaankuuluva menettely on päättynyt toimivaltaisten viranomaisten tekemällä päätöksellä.

Direktiivin mukaan oleskelulupa voidaan peruuttaa milloin tahansa, jos sen myöntämisen edellytykset eivät enää täyty, ja erityisesti 14 artiklassa mainituissa tapauksissa. Jäsenmaiden perusteita oleskeluluvan peruuttamiselle ovat mm. kansanterveyttä koskeva kriteeri, oleskeluluvan väärinkäyttö, väärät tai väärennetyt henkilötiedot (mm. Suomi), virheellisten tietojen toimittaminen tai tietojen salaaminen, joka on vaikuttanut oleellisesti oleskeluluvan myöntämiseen. Edellä mainitut perusteet näyttävät komission mukaan ylittävän 14 artiklan soveltamisalan.

Uhrille annettava tuki

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianomaisille henkilöille, joilla itsellään ei ole riittäviä varoja, taataan sellainen elintaso, että heidän on mahdollista tulla toimeen harkinta-aikana. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen heille on taattava vähintäänkin sama kohtelu. Suurin osa jäsenvaltioista tarjoaa tältä osin tukea rahana tai luontoissuorituksena.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus taata ”kiireellisen” sairaanhoidon saanti harkinta-aikana ja antaa ”tarvittavaa” lääketieteellistä apua oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Kaikki jäsenvaltiot ovat täyttäneet tämän velvollisuuden. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet mukaan lukien psykologinen tuki, jota annetaan tarvittaessa ja jos kansallinen lainsäädäntö niin edellyttää. Tämä koskee sekä harkinta-aikaa että oleskeluluvan myöntämisen jälkeistä aikaa. Kuitenkin vain muutama jäsenvaltio on laatinut asiasta yleisen lausekkeen. Useimmissa jäsenvaltioissa on erikseen säädetty psykologisen tuen tarjoamisesta.

Huomattava osa jäsenvaltioista tarjoaa käännös- ja tulkkauspalveluja sekä ennen oleskeluluvan myöntämistä että sen jälkeen (mm. Suomi). Huomattava osa jäsenvaltioista on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään valinnaisen säännöksen maksuttomasta oikeusavusta, joka koskee aikaa ennen oleskeluluvan myöntämistä ja sen jälkeen (mm. Suomi).

Lähes kaikki jäsenvaltiot määrittävät säännöt, joiden mukaisesti oleskeluluvan haltijoilla on oikeus päästä työmarkkinoille sekä ammatilliseen ja yleissivistävään koulutukseen. Vain muutamat jäsenvaltiot ovat sen sijaan antaneet säännöksiä asianomaisten henkilöiden turvallisuutta ja suojelua koskevista tarpeista (mm. Suomi). Useat jäsenvaltiot turvautuvat jo olemassa oleviin toimenpiteisiin uhrien suojelemiseksi.

Lisäksi direktiivi edellyttää, että uhreille on myönnettävä pääsy olemassa oleviin ohjelmiin tai järjestelmiin, joiden tavoitteena on palauttaminen normaaliin sosiaaliseen elämään, tai vaihtoehtoisesti heitä varten voidaan laatia erityisjärjestelyjä. Kaikki jäsenvaltiot sallivat uhrien pääsyn ohjelmiin, jotka on yleensä suunnattu ihmiskaupan uhreille tai yleisesti maahanmuuttajille. Sen sijaan vain kolme jäsenvaltiota (mm. Suomi) on hyödyntänyt mahdollisuutta käynnistää kohdennettuja ohjelmia (= targeted programmes, merkitys epäselvä).

Soveltaminen alaikäisiin ja ihmiskuljetukseen

Suurin osa jäsenvaltioista soveltaa täytäntöönpanosääntöjä sekä aikuisiin että alaikäisiin, joskin kaksi jäsenvaltiota soveltaa sitä ainoastaan aikuisiin. Lisäksi yhdessä jäsenvaltiossa direktiiviä sovelletaan alaikäisiin siinä määrin kuin se on alaikäisen etujen mukaista. Niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat päättäneet soveltaa tätä direktiiviä alaikäisiin, on säännöksiä soveltaessaan otettava asianmukaisesti huomioon lapsen etu. Vain muutamien jäsenvaltioiden lainsäädännössä on selkeästi säädetty asiasta (mm. Suomi). Kaikissa jäsenvaltioissa taataan alaikäisten oikeus koulunkäyntiin.

Suurin osa jäsenvaltioista on noudattanut vaatimusta, jonka mukaan ilman huoltajaa tuleville alaikäisille on nimettävä oikeudellinen edustaja. Yhdessä jäsenvaltiossa ei kuitenkaan ole annettu toiminnallisia määräyksiä oikeudellista edustajaa koskevista edellytyksistä. Komissio huomauttaa, että useissa jäsenvaltioissa (mm. Suomi) ei ole noudatettu jäsenvaltioille asetettua velvoitetta tehdä kaikkensa, jotta alaikäisen perhe voitaisiin löytää mahdollisimman pian.

Kertomuksessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa direktiiviä ihmiskaupan uhrien lisäksi kolmannen maan kansalaisiin, jotka ovat joutuneet laittomassa maahanmuutossa avustamisen kohteiksi. Suomi ei ole hyödyntänyt tätä mahdollisuutta.

Komission päätelmät

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

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

Vaikka osa kertomuksessa esitetyistä puutteista ei ole erityisen vakavia, eräät puutteet saattavat kuitenkin estää direktiivin asianmukaisen soveltamisen. Lisäksi jäsenvaltiot ovat

ilmoittaneet, että osa uhreista saattaa olla haluttomia turvautumaan tarjolla oleviin järjestelmiin. Komission mukaan voidaan kuitenkin olettaa, että antamalla uhreille enemmän tietoa tarjolla olevista mahdollisuuksista voitaisiin lisätä direktiivin tunnettuutta ja parantaa sen toimivuutta. Tehokkaampi tiedottaminen edellyttäisi jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta ja valtiosta riippumattomilta järjestöiltä tai yhdistyksiltä tehostettuja toimia, kuten 5 artiklassa säädetään.

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

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

Tuleva kehitys

Komission mukaan ihmiskaupan torjunta on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tärkein tavoite. Ihmiskaupan torjumiseksi on käynnistetty useita aloitteita, joista osa koskee maahanmuuttopolitiikkaa. Komission 10. kesäkuuta 2009 antamassa Tukholman ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa tiedonannossa painotetaan, ettei ihmiskauppaa pidä sallia missään olosuhteissa ja että on osoitettava riittävästi voimavaroja muun muassa uhrien oleskelulupien myöntämisedellytyksien yksinkertaistamiseen. Komissio muistuttaa Tukholman ohjelmassa painotettavan, että ihmiskauppaa on pyrittävä torjumaan kaikin käytettävissä olevin keinoin ja yhdistäen ennaltaehkäisy, lainvalvonta ja uhrien suojeleminen. Ohjelmassa kerrotaan ilmaistavan selkeästi, että kaikkia unionin toimivaltuuksia on hyödynnettävä optimaalisesti, jotta saataisiin aikaan hyvin koordinoitu ja vahva EU:n politiikka. Komissiota on pyydetty ehdottamaan lisätoimia uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi toteuttamalla joukko toimenpiteitä.

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

Komissio kertoo ryhtyneensä jo työhön vastatakseen näihin vaatimuksiin. Komissio antoi 29. maaliskuuta 2010 säädösehdotuksen, jolla tehostetaan uhrien suojeleminen ja uhreille annettavaa tukea. Lisäksi vuonna 2011 on tarkoitettu esittämään uusi yhtenäinen strategia ihmiskaupan torjunnasta ja toimista uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi. Myös vuonna 2008 ja 2009 tehdyissä komission ehdotuksissa vastaanotto-olosuhteita ja aseman määrittelyä koskevien direktiivien muuttamisesta tarkennetaan, että ihmiskaupan uhreja tulee kohdella muita heikommassa asemassa olevina henkilöinä, joiden erityistarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon. Lisäksi komissio on aloittanut julkisen kuulemisen ja aikoo toteuttaa vaikutustenenarvioinnin, jotta se voi esittää rikoksen uhreja ja väkivaltaa koskevan toimenpidekokonaisuuden vuonna 2011.

Komission painopiste on nyt lisätoimenpiteissä, jotka parantavat maahanmuuttoasioita koskevan lainsäädännön mahdollisuuksia torjua ihmiskauppaa ja tehostaa uhrien suojeleminen. Komissio kertoo saattavansa tässä yhteydessä harkita direktiiviin muutoksia,

jotka koskevat esimerkiksi mahdollisuutta myöntää väliaikainen oleskelulupa uhrin haavoittuvan aseman perusteella eikä vastineeksi toimivaltaisten viranomaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä. Lisäksi samalla voitaisiin säätää määrätystä kestosta uhrien harkinta-ajalle, tehostaa säännöksiä, jotka koskevat erityisesti alaikäisten kohtelua, ja tiukentaa velvollisuutta tiedottaa uhreille heidän oikeuksistaan.

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

Kansallinen käsittely:

EU6-jaosto, kirjallinen menettely

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	ihmiskauppa, maahanmuutto, laiton maahanmuutto
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, STM, TEM, TPK, VNEUS

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 15.10.2010
KOM(2010) 493 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

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

SISÄLLYSLUETTELO

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

1. JOHDANTO

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

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

Kertomus perustuu direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan tutkimukseen². Jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus asiatietojen tarkistamiseen ja saattamiseen ajan tasalle.

2. TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOASTE

Jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 6. elokuuta 2006³. Komissio avusti tässä tehtävässä järjestämällä kokouksia kansallisten asiantuntijoiden kanssa. Täytäntöönpanolle asetetun määräajan umpeutumisen jälkeen on aloitettu rikkomusmenettely 14:ää jäsenvaltiota vastaan. Sittemmin komissio on antanut Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla kahdeksan perusteltua lausuntoa. Kahta jäsenvaltiota vastaan on päätetty nostaa kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa: toinen kanteista on sittemmin peruutettu ja toisen osalta on annettu tuomio⁴.

Kaikki jäsenvaltiot, joihin direktiiviä sovelletaan, ovat toimittaneet täytäntöönpanosäännöksensä.

3. YLEISET MÄÄRÄYKSET

3.1. Määritelmät (2 artikla)

Tätä direktiiviä sovellettaessa ihmiskaupalla tarkoitetaan puitepäätöksen 2002/629/YOS 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun ”kaltaisia” tapauksia. Tämä tarkoittaa, että vaikka kansallisen määritelmän ei tarvitse olla täysin samanlainen, olennaisesti muutetut tai suppeammat määritelmät saattavat vaikuttaa kielteisesti direktiivin 2004/81/EY saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joitakin tällaisia puutteita on jo esitetty edellä mainitun puitepäätöksen täytäntöönpanoa koskevassa komission kertomuksessa ja liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa⁵. Kertomuksen hyväksymisen yhteydessä komissio kehotti kyseisiä jäsenvaltioita korjaamaan tilanteen mahdollisimman pian.

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

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

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

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

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

3.2. Soveltamisala (3 artikla)

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

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

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

4. ERITYISSÄÄNNÖKSET

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

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

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

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

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

4.2. Harkinta-aika (6 artiklan 1 kohta)

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

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

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

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

4.3. Suojelu maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanolta (6 artiklan 2 kohta)

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

Bulgariassa tällaista suojelua ei kuitenkaan myönnetä.

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

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

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

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

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

4.5. Oleskeluluvan myöntäminen (8 artikla)

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

Useimmat jäsenvaltiot ovat asianmukaisesti saattaneet nämä perusteet osaksi kansallista lainsäädäntöään.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kaikki jäsenvaltiot ovat antaneet säännöksen oleskeluluvan uusimisesta.

4.7. Uhrien kohtelu (7 ja 9 artikla)

4.7.1. Toimeentulon mahdollistava elintaso

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

Suurin osa jäsenvaltioista tarjoaa tältä osin tukea rahana tai luontoissuorituksena.

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

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

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

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

Kuitenkin vain muutama jäsenvaltio on laatinut asiasta yleisen lausekkeen.

Useimmissa jäsenvaltioissa on erikseen säädetty psykologisen tuen tarjoamisesta.

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

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

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

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

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

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

Puolassa näitä palveluja tarjoavat hallituksen valtuuttamat valtiosta riippumattomat järjestöt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.8. Alaikäiset (10 artikla)

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

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

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

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

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

Kaikissa jäsenvaltioissa taataan alaikäisten oikeus koulunkäyntiin.

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

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

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

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

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

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

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

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

4.10. Ohjelmat tai järjestelmät (12 artikla)

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

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

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

4.11. Oleskeluluvan uusimatta jättäminen (13 artikla)

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

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

4.12. Oleskeluluvan peruuttaminen (14 artikla)

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

Perusteet oleskeluluvan peruuttamiselle vaihtelevat jäsenvaltioiden lainsäädännöissä.

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

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

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

5. TILASTOT JA LUVUT

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

Saatavilla oleva tieto⁶ ihmiskaupan uhreille myönnettyistä oleskeluluvista osoittaa, että direktiivin vaikutus vaihtelee suuresti. Eräissä jäsenvaltioissa (Alankomaat, Belgia, Italia, Ranska, Saksa) lupia oli myönnetty huomattava määrä, jopa yli 100 lupaa vuodessa. Eräissä muissa jäsenvaltioissa luvut olivat huomattavasti pienemmät: useimmiten lupia myönnettiin 1–20 vuodessa (Puola, Ruotsi, Suomi, Tšekki, Unkari). Muissa jäsenvaltioissa oleskelulupaa ei myönnetty tällä perusteella tai tietoja ei ole toimitettu (Bulgaria, Espanja, Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Slovenia, Viro).

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

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

6. PÄÄTELMÄT

Vaikka saatavilla olevien lukujen pohjalta ei ole mahdollista arvioida kattavasti direktiivin tehoa, EU:n alueella olevia ihmiskaupan uhreja koskevien kokonaistietojen perusteella voidaan sanoa, että direktiivillä ei ole saavutettu riittävää vaikutusta. Eräissä jäsenvaltioissa tunnistetaan useita satoja tai jopa yli 2 000 ihmiskaupan uhria vuodessa⁷, mutta tähän direktiiviin perustuvia oleskelulupia myönnetään harvoin enemmän kuin 20 vuodessa.

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

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

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

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

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

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

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

7. TULEVA KEHITYS

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

Jotta tämäntyyppistä rikollisuutta voitaisiin torjua tehokkaammin, on käynnistetty useita tärkeitä aloitteita, joista osa koskee maahanmuuttopolitiikkaa. Komission 10. kesäkuuta 2009 antamassa, Tukholman ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa tiedonannossa⁸ painotetaan, että ihmiskauppaa ei pidä sallia missään olosuhteissa ja että on osoitettava riittävästi voimavaroja muun muassa uhrien oleskelulupien myöntämisedellytyksien yksinkertaistamiseen. Tukholman ohjelmassa⁹ painotetaan, että ihmiskauppaa on pyrittävä torjumaan kaikin käytettävissä olevin keinoin ja yhdistäen ennaltaehkäisy, lainvalvonta ja uhrien suojeleminen. Siinä ilmaistaan selkeästi, että kaikkia unionin toimivaltuuksia on hyödynnettävä optimaalisesti, jotta saataisiin aikaan hyvin koordinoitu ja vahva EU:n politiikka. Komissiota pyydettiin ehdottamaan lisätoimia uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi toteuttamalla joukko toimenpiteitä¹⁰.

Tässä yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota alaikäisten oikeuksiin. Tukholman ohjelmassa todetaan, että huomiota on tarkoitus kiinnittää erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Tämä koskee varsinkin maahanmuuttopolitiikkaa (vailla huoltajaa olevat alaikäiset, ihmiskaupan uhrit jne.). Ilman huoltajia olevia alaikäisiä koskevan toimintasuunnitelman¹¹ mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden olisi tehostettava ihmiskaupan lapsiuhreja koskevia toimia antamalla tukea, jonka on katettava vähintään direktiivissä 2004/81/EY säädetyt toimenpiteet.

Komissio on jo ryhtynyt työhön vastatakseen näihin vaatimuksiin. Komissio antoi 29. maaliskuuta 2010 säädösehdotuksen¹², jolla tehostetaan uhrien suojeleminen ja uhreille annettavaa tukea. Lisäksi vuonna 2011 on tarkoitus esittää uusi yhtenäinen strategia ihmiskaupan

⁸ KOM(2009) 262 lopullinen.

⁹ Neuvoston asiakirja 17024/09.

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

¹¹ KOM(2010) 213 lopullinen.

¹² KOM(2010) 95 lopullinen.

torjunnasta ja toimista uhrien suojelemiseksi ja avustamiseksi¹³. Myös vuonna 2008 ja 2009 tehdyissä komission ehdotuksissa vastaanotto-olosuhteita ja aseman määrittelyä koskevien direktiivien muuttamisesta tarkennetaan, että ihmiskaupan uhreja tulee kohdella muita heikommassa asemassa olevina henkilöinä, joiden erityistarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon. Lisäksi komissio on aloittanut julkisen kuulemisen ja aikoo toteuttaa vaikutustenarvioinnin, jotta se voi esittää rikoksen uhreja ja väkivaltaa koskevan toimenpidekokonaisuuden vuonna 2011.

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

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

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

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.10.2010
KOM(2010) 493 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om tillämpningen av rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till
tredjelandssmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp
till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Övervakning och införlivande.....	3
3.	Allmänna bestämmelser	3
3.1.	Definitioner (artikel 2)	3
3.2.	Tillämpningsområde (artikel 3).....	4
4.	Särskilda bestämmelser	4
4.1.	Information till berörda tredjelandsmedborgare (artikel 5)	4
4.2.	Betänketid (artikel 6.1).....	4
4.3.	Skydd mot verkställande av beslut om avvisning eller utvisning (artikel 6.2)	5
4.4.	Avbrytande av betänketiden (artikel 6.4).....	5
4.5.	Utfärdande av uppehållstillstånd (artikel 8).....	5
4.6.	Giltighetstid och förnyelse av uppehållstillståndet (artikel 8.3)	6
4.7.	Behandling av offer (artiklarna 7 och 9).....	6
4.7.1.	Levnadsstandard som garanterar uppehållet	6
4.7.2.	Värnande om de mest utsatta personernas speciella behov (artiklarna 7.1 och 9.1– 9.2)	6
4.7.3.	Behov av säkerhet och skydd (artiklarna 7.2 och 9.1)	7
4.7.4.	Bistånd med översättning och tolkning (artiklarna 7.3 och 9.1).....	7
4.7.5.	Kostnadsfritt juridiskt bistånd (artiklarna 7.4 och 9.1)	7
4.7.6.	Sjukvård (artiklarna 7.1 och 9.2).....	7
4.8.	Underåriga (artikel 10).....	8
4.8.1.	Barnets bästa (artikel 10 a).....	8
4.8.2.	Underårigas tillträde till utbildningsväsendet (artikel 10 b)	8
4.8.3.	Rättslig företrädare och spårande av familj (artikel 10 c).....	8
4.9.	Arbete, yrkesutbildning och annan utbildning (artikel 11)	8
4.10.	Program eller system (artikel 12).....	8
4.11.	Vägran att förlänga uppehållstillstånd (artikel 13).....	9
4.12.	Återkallelse av uppehållstillstånd (artikel 14).....	9
5.	Statistik och sifferuppgifter.....	9
6.	Slutsatser	10
7.	Framtida utveckling	11

1. INLEDNING

Den 29 april 2004 antog rådet direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (nedan kallat *direktivet*). Det är tillämpligt i alla medlemsstater utom Danmark, Irland och Förenade kungariket¹.

Rapporten har utarbetats i enlighet med artikel 16 i direktivet, enligt vilken kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av detta direktiv och vid behov föreslå ändringar.

Den bygger på en studie om genomförandet av direktivet². Medlemsstaterna har getts tillfälle att se över och uppdatera faktauppgifterna.

2. ÖVERVAKNING OCH INFÖRLIVANDE

Medlemsstaterna var skyldiga att införliva direktivet senast den 6 augusti 2006³. Kommissionen bistod dem genom att organisera möten med nationella experter. Efter utgången av tidsfristen för införlivandet inleddes överträdelseförfaranden mot 14 medlemsstater. Därefter översände kommissionen åtta motiverade yttranden i enlighet med artikel 226 i fördraget. Beslut om att väcka talan vid EU-domstolen fattades i fråga om två medlemsstater. Ett av ärendena drogs tillbaka, och dom meddelades i ett fall⁴.

Alla medlemsstater som är bundna av direktivet har anmält sina åtgärder för införlivande.

3. ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

3.1. Definitioner (artikel 2)

I detta direktiv avses med *människohandel* sådana fall som avses i artiklarna 1, 2 och 3 i rambeslut 2002/629/RIF. Detta innebär att varje väsentligt ändrad eller snävare definition kan inverka menligt på införlivandet av direktiv 2004/81/EC, även om den inhemska definitionen inte måste vara identisk. Vissa brister i detta avseende har redan identifierats i kommissionens rapport om genomförandet av rambeslutet och det medföljande arbetsdokumentet⁵. Vid tidpunkten för dess antagande uppmanade kommissionen de berörda medlemsstaterna att åtgärda bristerna så fort som möjligt.

¹ I denna rapport avses med medlemsstater de medlemsstater som är bundna av direktivet.

² Studie som erhållit stöd från kommissionen och utförts av *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe "Odysseus"* (akademikernätverket Odysseus för rättsliga studier om invandring och asyl i Europa) (2007).

³ Rumänien och Bulgarien var skyldiga att införliva direktivet från och med deras anslutning till EU.

⁴ Dom av den 14 maj 2009 i mål C-2008/266, kommissionen mot Spanien.

⁵ KOM(2006) 187 slutlig och SEK(2006) 525.

3.2. Tillämpningsområde (artikel 3)

Medlemsstaterna ska tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på medlemsstatens territorium.

Förutom på offer för människohandel får medlemsstaterna tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring. Nio medlemsstater (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO och SE) har utnyttjat denna möjlighet.

En stor majoritet av medlemsstaterna tillämpar övergångsreglerna på såväl myndiga som underåriga, medan två medlemsstater (LT och SK) endast tillämpar dem på myndiga. I EE ställs vid tillämpning på underåriga kravet att den underåriges bästa ska tillgodoses och främjas.

4. SÄRSKILDA BESTÄMMELSER

4.1. Information till berörda tredjelandsmedborgare (artikel 5)

Om de behöriga myndigheterna anser att en tredjelandsmedborgare kan omfattas av detta direktiv ska han eller hon informeras om de möjligheter som erbjuds enligt direktivet.

AT, ES och LT har inte visat att de har uppfyllt denna skyldighet.

Lagstiftningen i RO kan vara problematisk eftersom den varken anger vilken myndighet skyldigheten avser eller uppgifternas innehåll eller form.

Vid sidan av det formella införlivandet finns det indikationer på att praktiska svårigheter har uppstått vid vissa tillfällen i en del medlemsstater (EE, EL, NL, PL), särskilt då offren inte identifierats på ett tillfredställande sätt. I vissa fall har detta medfört att man häktat det påstådda offret såsom utlänning som vistas olagligt i landet i stället för att se detta som en möjlighet att bevilja betänketid (NL).

4.2. Betänketid (artikel 6.1)

Alla medlemsstater erbjuder betänketid åt de personer som omfattas av direktivet. Dess varaktighet fastställs inte i direktivet men det föreskrivs att den ska regleras i nationell lag.

Medlemsstaterna har valt olika lösningar i detta avseende. Vissa av dem (BE, CZ, EL, FR, LU, LV och SK) föreskriver en enda bestämd varaktighet (30 dagar eller längre). Några föreskriver endast en minimigräns för varaktigheten på betänketiden och andra (EE, FI och DE) en undre och övre gräns (upp till sex månader). En del (MT, PT, RO och SI) föreskriver endast en längsta varaktighet (2–3 månader).

I LT anges inte betänketidens längd, och i IT regleras perioden inte specifikt i lagen, även om den vanligen beviljas i praktiken.

I PL behandlas uppehållstillståndet på högst tre månader, som får beviljas alla offer för människohandel, som likvärdigt med betänketid. Den frivilliga karaktären hos bestämmelsen överensstämmer inte med direktivet, enligt vilket en betänketid är obligatorisk.

4.3. Skydd mot verkställande av beslut om avvisning eller utvisning (artikel 6.2)

Direktivet förbjuder verkställande av alla beslut om avvisning eller utvisning under betänketiden. En stor majoritet av medlemsstaterna har följt denna bestämmelse.

Det saknas emellertid ett skydd av detta slag i Bulgarien.

4.4. Avbrytande av betänketiden (artikel 6.4)

Betänketiden får enligt direktivet avbrytas om den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna, eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

Mindre än hälften av medlemsstaterna (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE och SK) har införlivat denna frivilliga bestämmelse i överensstämmelse med de omständigheter som behandlas i denna artikel.

I NL kan betänketiden avbrytas om offret under perioden anger att han eller hon inte är villig att samarbeta med de behöriga myndigheterna eller lämnar landet under betänketiden. Detta går utöver de kriterier som fastställs i direktivet.

Den relevanta bestämmelsen i ES är eventuellt alltför omfattande, eftersom den tillåter att betänketiden avbryts på den allmänna grunden att myndigheterna blir medvetna om att offrets begäran inte är berättigad.

4.5. Utfärdande av uppehållstillstånd (artikel 8)

Inför utfärdandet av uppehållstillstånd ska medlemsstaterna göra en sammantagen bedömning av vilket möjlighet en förlängning av tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet innebär för utredningen eller de rättsliga förfarandena, om tredjelandsmedborgaren tydligt har visat sin vilja att samarbeta och om han eller hon har brutit alla förbindelser med de misstänkta förövarna.

De flesta medlemsstaterna har korrekt införlivat dessa kriterier.

Vissa (BG och LT) kräver dessutom att offret uppvisar en eller flera handlingar, såsom pass eller inresevisum, för att ett uppehållstillstånd ska utfärdas. Detta kan i praktiken hämma utövandet av de rättigheter som fastställs i detta direktiv, eftersom vissa offer under vissa omständigheter inte längre kan styrka sin identitet.

Enligt lagstiftningen i FR måste offret inge ett officiellt klagomål till de behöriga myndigheterna för att uppehållstillstånd ska utfärdas. Beroende på vilken praxis som gäller på plats kan detta gå utöver de villkor som föreskrivs i direktivet.

Villkoren för utfärdande av uppehållstillstånd i artikel 8.1 påverkar inte tillämpningen av skälen rörande allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

I ett antal medlemsstater (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE och SI) föreskrivs en möjlighet att vägra utfärda uppehållstillstånd av sådana skäl. I vissa fall utgör denna möjlighet en del av de allmänna principerna för utfärdande av uppehållstillstånd.

I EE får en person vägras uppehållstillstånd om det är sannolikt att personen kommer att hota den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten, den allmänna moralen eller andra människors rättigheter eller intressen. Detta överskrider den marginal som fastställs i direktivet.

Förutom de uppehållstillstånd som beviljas i utbyte mot samarbete med de behöriga myndigheterna föreskriver en del medlemsstater (t.ex. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL och SK) vissa typer av uppehållstillstånd grundade på offrets utsatta situation. Denna möjlighet är ibland begränsas till särskilda kategorier personer (t.ex. gruvarbetare).

4.6. Giltighetstid och förnyelse av uppehållstillståndet (artikel 8.3)

I direktivet föreskrivs att uppehållstillståndet ska vara giltigt minst sex månader. Det ska förnyas om villkoren för utfärdande fortfarande är uppfyllda.

I en majoritet av medlemsstaterna är giltighetstiden minst sex månader (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE och SI) eller ett år (EL, ES, NL och PT).

I två medlemsstater (BG och EE) saknas en minimigräns för giltighetstiden eller är den kortare än sex månader.

Alla medlemsstater har infört bestämmelser om att uppehållstillståndet kan förnyas.

4.7. Behandling av offer (artiklarna 7 och 9)

4.7.1. Levnadsstandard som garanterar uppehållet

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att de berörda personer som inte har tillräckliga medel ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle under betänketiden och åtminstone ges samma behandling efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

Det stora flertalet medlemsländer ger någon form av stöd i kontant- eller naturaförmåner i detta avseende.

I AT ges behandlingen först efter det att uppehållstillståndet har utfärdats, medan det inte finns någon särskild bestämmelse om bistånd under betänketiden om inte offret är asylsökande. Detta tycks inte uppfylla kraven i direktivet.

Praktiska svårigheter har dessutom noterats i vissa medlemsstater, där den behandling som ges inte tycks vara tillräcklig för att förse mottagaren med lämpliga medel för sitt uppehälle. I BG finns inget belegg för att härbärgen för offer har upprättats. I LT åtnjuter offren inga särskilda rättigheter i detta avseende. De ges samma behandling som tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet.

4.7.2. Värnande om de mest utsatta personernas speciella behov (artiklarna 7.1 och 9.1–9.2)

Medlemsstaterna ska värna om de mest utsatta personernas speciella behov, inklusive, vid behov och om detta föreskrivs i den nationella lagstiftningen, psykologisk vård. Detta gäller både under betänketiden och tiden efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

Mycket få medlemsstater har emellertid infört en allmän bestämmelse om detta.

I de flesta medlemsstater ges tillgång till psykologisk vård uttryckligen i lag.

I BG har inga kontaktpunkter där sådan vård ges upprättats. I EE ges tillgång till psykologisk vård endast under försvärande omständigheter, och offren ersätts för kostnaderna i efterhand, vilket kan göra det svårt för dem att i praktiken ta tillvara sina rättigheter. I AT, LT och SK finns inga särskilda bestämmelser som garanterar att psykologisk vård ges till offer.

4.7.3. *Behov av säkerhet och skydd (artiklarna 7.2 och 9.1)*

Endast ett fåtal medlemsstater (BG, EL, FI, FR, LV, MT och PT) har infört bestämmelser som uttryckligen reglerar de berörda personernas behov av säkerhet och skydd. Ett antal medlemsstater förlitar sig på befintliga bestämmelser för skydd av offer (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

AT, EE och RO har inte kunnat visa att de har antagit några nationella bestämmelser på området.

4.7.4. *Bistånd med översättning och tolkning (artiklarna 7.3 och 9.1)*

Ett stort antal medlemsstater (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE och SK) ger bistånd med översättning och tolkning både före och efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

I PL ges detta bistånd av icke-statliga organisationer med tillstånd av regeringen.

I vissa fall tycks biståndet med tolkning vara otillräckligt på grund av praktiska brister, såsom ett begränsat antal tolktjänster (EL). AT bistår med översättning endast efter utfärdandet av uppehållstillståndet, SI endast under betänketiden och BG endast under straffrättsliga förfaranden. EE ger endast ”översättningsbistånd i nödfall”.

LV:s lagstiftning kan vara problematisk eftersom det saknas uttryckliga rättigheter för offer för människohandel efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

4.7.5. *Kostnadsfritt juridiskt bistånd (artiklarna 7.4 och 9.1)*

Den frivilliga bestämmelsen rörande kostnadsfritt juridiskt bistånd har införlivats i ett stort antal medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE och PT) och täcker perioden såväl före som efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

EL har infört bestämmelser rörande detta, men avsaknaden av bestämmelser om genomförandet kan äventyra tillämpningen i praktiken.

4.7.6. *Sjukvård (artiklarna 7.1 och 9.2)*

Medlemsstaterna är skyldiga att garantera ”akut” sjukvård under betänketiden och ”nödvändig” medicinsk vård efter utfärdandet av uppehållstillstånd.

Alla medlemsstater har uppfyllt denna skyldighet. Vissa (BE, CZ, EL, FI, NL och SE) har gått längre och erbjuder inte endast akut utan även allmän sjukvård både före och efter utfärdandet av uppehållstillstånd. Allmän sjukvård ges efter utfärdandet av uppehållstillstånd i PL och PT.

Det finns inga indikationer på att andra medlemsstater erbjuder ett bredare utbud av tjänster åt innehavare av uppehållstillstånd, trots att direktivet uppmuntrar till detta genom att ange att

behandlingen efter utfärdandet av uppehållstillstånd ska vara ”minst” densamma som under betänketiden.

4.8. Underåriga (artikel 10)

4.8.1. Barnets bästa (artikel 10 a)

De medlemsstater som har valt att tillämpa detta direktiv på underåriga ska ta full hänsyn till barnets bästa vid tillämpningen. Endast ett fåtal medlemsstater har uttryckliga bestämmelser om detta i sin lagstiftning (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES och SE). Vissa andra anser att principen i praktiken gäller, eftersom de har ratificerat FN-konventionen om barnets rättigheter eller på grund av allmänna lagar. Tillämpningen i praktiken av denna princip kan emellertid skapa problem.

Exempelvis har endast ES, FR och MT infört särskilda bestämmelser som garanterar att förfarandet är anpassat till barnets ålder och mognad.

Endast BG, EL och PT har utnyttjat den frivilliga bestämmelsen (artikel 10 a) för att förlänga betänketiden för underåriga.

4.8.2. Underårigas tillträde till utbildningsväsendet (artikel 10 b)

Alla medlemsstater ger underåriga tillträde till utbildningssystemet.

Det återstår att se om bestämmelserna i RO och EE, enligt vilka uppehållstillstånd är en förutsättning för tillträde till utbildningssystemet, inte skapar problem i praktiken.

4.8.3. Rättslig företrädare och spårande av familj (artikel 10 c)

En stor majoritet av medlemsstaterna har uppfyllt kravet på att underåriga utan medföljande vuxen ska få en rättslig företrädare. Inga genomförandebestämmelser som fastställer villkoren för denna rättsliga företrädare har emellertid antagits i EL.

Kravet att medlemsstaterna ska göra allt för att snarast möjligt spåra den underåriges familj har inte införts i ett flertal medlemsstater (AT, CZ, FI, MT, PL, SE och SI).

4.9. Arbete, yrkesutbildning och annan utbildning (artikel 11)

Medlemsstaterna ska fastställa de regler enligt vilka personer som har uppehållstillstånd ska tillåtas få tillträde till arbetsmarknaden och till yrkesutbildning och annan utbildning.

I alla medlemsstater utom RO ges de berörda personerna tillträde till arbetsmarknaden. I MT ställs villkoret att personen erhåller ett tillstånd från justitie- och inrikesministeriet, vilket kan göra det svårt för honom eller henne att utöva sina rättigheter.

Alla medlemsstater utom RO ger offer tillgång till yrkesutbildning och annan utbildning.

4.10. Program eller system (artikel 12)

Offren ska beviljas tillträde till befintliga program eller system i syfte att återge dem ett normalt socialt liv, samtidigt som det föreskrivs en möjlighet att göra särskilda arrangemang för den berörda personen.

Alla medlemsstater tillåter offer att delta i de program som normalt är inriktade på offer för människohandel eller, mer allmänt, på invandrare. Endast tre medlemsstater (CZ, FI och LV) har emellertid utnyttjat tillfället att lansera riktade program.

Inga medlemsstater har ställt som villkor för deltagande i de relevanta programmen eller systemen att uppehållstillståndet förnyas.

4.11. Vägran att förlänga uppehållstillstånd (artikel 13)

En stor majoritet av medlemsstaterna förnyar inte uppehållstillståndet om villkoren i artikel 8.2 inte längre är uppfyllda eller om ett beslut som har fattats av de behöriga myndigheterna har avslutat de relevanta förfarandena.

I vissa medlemsstater (BE, CZ, FI, LU och NL) kan permanent uppehållstillstånd beviljas åt offren efter det att förfarandena har avslutats eller när offret har vistats en viss angiven period i landet.

4.12. Återkallelse av uppehållstillstånd (artikel 14)

Uppehållstillståndet får när som helst återkallas om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda, särskilt i de fall som förtecknas i artikel 14 a–e.

Kriterierna för återkallelse av uppehållstillstånd varierar i de olika medlemsstaternas lagstiftning.

Vissa av dem (BE, DE, EL, LU, MT och RO) fastställer villkor grundade på dem som anges i artikel 14. Andra (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT och SK) har infört striktare kriterier för återkallelse.

I SE och LT får uppehållstillståndet återkallas om den berörda personen är upptagen på förteckningen över personer som belagts med inreseförbud. Andra grunder för återkallelse av uppehållstillståndet inkluderar hälsokriterier (LT), missbruk av tillståndet (PL), falsk eller förfalskad information om identiteten (FI och SI) och oriktig information eller undanhållande av omständigheter av betydelse för erhållandet av tillståndet (SE). De ovannämnda grunderna tycks gå utöver tillämpningsområdet för artikel 14.

5. STATISTIK OCH SIFFERUPPGIFTER

Endast ett begränsat antal medlemsstater har kunnat tillhandahålla uppgifter om antalet uppehållstillstånd som beviljats som ett resultat av införlivande av detta direktiv, och endast en del av dessa har informerat kommissionen om antalet beviljade betänketider.

Tillgängliga uppgifter⁶ om uppehållstillstånd för offer för människohandel visar att inverkan av direktivet varierar avsevärt. I vissa medlemsstater var antalet tillstånd betydande (BE, IT, NL, FR och DE), i vissa fall över hundra stycken om året. I andra var siffrorna avsevärt lägre, i de flesta fall mellan ett och tjugo stycken om året (CZ, FI, HU, PL och SE). En del

⁶ Uppgifterna samlades in på grundval av ad-hoc-förfrågningar inom ramen för Odysseus-rapporten, konsekvensbedömningen för förslaget till rambeslut om bekämpande av människohandel och mer nyligen genom de nationella kontaktpunkterna för kommittén för integration och asyl.

medlemsstater beviljade inte uppehållstillstånd på denna grund eller tillhandahöll inga uppgifter (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI och SK).

Det bör påpekas att de tillgängliga uppgifterna eventuellt inte är helt jämförbara, eftersom tillhandahållandet av humanitära uppehållstillstånd i vissa medlemsstater inte begränsas till enbart offer för människohandel eller inte beror av deras samarbete med de behöriga myndigheterna.

I syfte att erhålla mer fullständiga och tillförlitliga statistiska uppgifter om tillämpningen av detta direktiv kommer kommissionen att undersöka olika tekniska alternativ för att samla in uppgifter om de uppehållstillstånd som beviljats med tillämpning av de bestämmelser genom vilka detta direktiv införlivas, som en del av den redan pågående insamlingen av uppgifter som organiseras inom ramen för artikel 6 i förordning (EG) nr 862/2007.

6. SLUTSATSER

Även om de tillgängliga statistiska uppgifterna i sig själva inte möjliggör en fullständig bedömning av effektiviteten hos detta direktiv, framstår dess inverkan otillräcklig att döma av de sammantagna uppgifterna om offer för människohandel i EU. Trots att antalet identifierade offer i vissa medlemsstater uppgår till flera hundra eller till och med upp emot två tusen om året⁷, är antalet uppehållstillstånd som beviljas på grundval av detta direktiv sällan större än tjugo om året.

Även om en del av offren inte skulle vara berättigade till stöd enligt detta direktiv (t.ex. eftersom de inte är tredjelandsmedborgare), är skillnaden mellan antalet identifierade offer och antalet personer som utnyttjade de särskilda uppehållstillstånden anmärkningsvärd. Detta är en indikation på att direktivets möjligheter att upplösa nätverken av människosmugglare och samtidigt skydda rättigheterna för offren för sådan verksamhet inte utnyttjas till fullo.

Även om vissa av de brister som anges i rapporten inte är uppenbarligen allvarliga skulle en del av dem kunna förhindra att direktivet tillämpas på ett riktigt sätt. Vidare kan vissa offer vara ovilliga att lita på mekanismerna, såsom påpekas av medlemsstaterna. Det kan emellertid antas att om offren ges mer effektivt tillträde till information om de möjligheter som erbjuds, skulle detta höja direktivets profil och bidra till att det fungerar bättre. För att förbättra informationsförmedlingen krävs ökade ansträngningar av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och av icke-statliga organisationer och föreningar, såsom anges i artikel 5.

Ett annat sätt att få offren att dra full nytta av programmet skulle vara att fullt ut beakta bestämmelserna i direktivet rörande hur offren behandlas under betänketiden eller i samband med uppehållstillståndet.

Av statistiken framgår också att antalet offer som får vistas lagligt i medlemsstaterna kan öka avsevärt om tillfälliga uppehållstillstånd beviljas till offer som av olika skäl inte samarbetar med de behöriga myndigheterna.

⁷ Global rapport om människohandel (*Global Report on Trafficking in Persons*), februari 2009, UNODOC.

7. FRAMTIDA UTVECKLING

Kampen mot människohandel har högsta prioritet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Flera viktiga initiativ, som även påverkar invandringspolitiken, har tagits för att förstärka insatserna mot denna typ av brott. I kommissionens meddelande av den 10 juni 2009⁸, som antogs inför Stockholmsprogrammet, betonas att nolltolerans måste tillämpas i fråga om människohandel och att lämpliga investeringar måste göras för att bland annat förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren. I Stockholmsprogrammet⁹ betonas att alla typer av åtgärder måste mobiliseras för att bekämpa människohandel, alltifrån förebyggande åtgärder och brottsbekämpning till skydd av brottsoffer. Det klargjordes att unionens kompetenser bör användas på allra bästa sätt, så att man kan få till stånd en väl samordnad och konsoliderad unionspolitik. Kommissionen uppmanades att vidta ytterligare åtgärder för att skydda och bistå offer genom en uppsättning åtgärder¹⁰.

Rättigheterna för underåriga uppmärksammades särskilt i detta sammanhang. I Stockholmsprogrammet betonas det att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt barn som är speciellt utsatta, inte minst inom invandringspolitiken (t.ex. när det gäller underåriga utan medföljande vuxen och offer för människohandel). Enligt handlingsplanen för underåriga utan medföljande vuxen¹¹ bör EU och medlemsstaterna förstärka insatserna för barn som faller offer för människohandel genom stöd som åtminstone bör omfatta de åtgärder som föreskrivs i direktiv 2004/81/EG.

Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att följa dessa uppmaningar. Den 29 mars 2010 lade den fram ett lagförslag som ska stärka skyddet och stödet för offer¹². Vidare planeras en ny integrerad strategi för kampen mot människohandel och för åtgärder för att skydda och bistå offer till 2011¹³. I de förslag om ändring av mottagningsvillkorsdirektivet och skyddsdirektivet som kommissionen lagt fram under 2008 och 2009 anges också att offer för människohandel måste betraktas som utsatta personer vars särskilda behov måste tillgodoses på lämpligt sätt. Dessutom har kommissionen inlett ett offentligt samråd och gör för närvarande en konsekvensbedömning i syfte att lägga fram ett åtgärdspaket om vålds- och brottsoffer i allmänhet under 2011.

Kompletterande åtgärder för att öka invandringslagstiftningens potential när det gäller att bekämpa människohandel och att öka skyddet för offren kommer nu att övervägas. I detta sammanhang kommer kommissionen eventuellt att överväga ändringar av direktivet, bland annat möjligheten att utfärda ett temporärt uppehållstillstånd som grundar sig på offrets utsatta situation och inte nödvändigtvis i utbyte mot samarbete med de behöriga myndigheterna. Andra ändringar kan bland annat avse en fastställd varaktighet hos betänketiden för offer, stärkande av den rättsliga ramen för behandling, särskilt för underåriga, och skärpning av skyldigheten att informera offren om deras rättigheter.

⁸ KOM(2009) 262 slutlig.

⁹ Rådets dokument 17024/09.

¹⁰ Direktiv 2009/52/EG om sanktioner mot arbetsgivare inspirerades delvis också av det system som fastställs i direktiv 2004/81/EG. I detta föreskrivs att jämförbara arrangemang ska fastställas för beviljande av uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som medverkar i straffrättsliga förfaranden rörande särskilt exploaterande arbetsförhållanden eller olagligt anställda minderåriga.

¹¹ KOM(2010) 213 slutlig.

¹² KOM(2010) 95 slutlig.

¹³ Se handlingsplanen, KOM(2010) 171 slutlig.

Kommissionen kommer att undersöka alla fall där problem med tillämpningen av detta direktiv har uppkommit. För detta ändamål kan den komma att kontakta medlemsstaterna och vid behov inleda de rättsliga förfaranden som krävs vid överträdelse i enlighet med artikel 258.

EN

EN

EN



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 15.10.2010
COM(2010) 493 final

**REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
THE COUNCIL**

on the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities

TABLE OF CONTENTS

1.	Introduction	3
2.	Monitoring and state of transposition.	3
3.	General provisions	3
3.1.	Definitions (Article 2).....	3
3.2.	Scope (Article 3)	4
4.	Specific provisions	4
4.1.	Information given to the third-country nationals concerned (Article 5).....	4
4.2.	Reflection period (Article 6 (1))	4
4.3.	Protection from enforcement of expulsion orders (Article 6 (2))	5
4.4.	Termination of the reflection period (Article 6 (4)).....	5
4.5.	Issue of the residence permit (Article 8)	5
4.6.	The period of validity and renewal of the residence permit (Article 8 (3)).....	6
4.7.	Treatment of victims (Article 7 and 9).....	6
4.7.1.	Standards of living capable of ensuring subsistence.....	6
4.7.2.	Attendance to the special needs of the most vulnerable (Articles 7(1) and 9(1-2)).....	6
4.7.3.	Safety and protection needs (Article 7(2) and 9 (1)).....	7
4.7.4.	Translation and interpreting services (Article 7(3) and 9(1))	7
4.7.5.	Free legal aid (Article 7(4) and 9(1))	7
4.7.6.	Medical care (Articles 7 (1) and 9(1)).....	7
4.8.	Minors (Article 10)	8
4.8.1.	Best interest of the child (Article 10(a))	8
4.8.2.	Access to the educational system for minors (Article 10 (b)).....	8
4.8.3.	Legal representation and location of family (Article 10 (c))	8
4.9.	Work, vocational training and education (Article 11)	8
4.10.	Programmes or schemes (Article 12).....	9
4.11.	Non-renewal of the residence permit (Article 13)	9
4.12.	Withdrawal (Article 14)	9
5.	Statistics and figures	9
6.	Conclusions	10
7.	Future developments	11

1. INTRODUCTION

On 29 April 2004 the Council adopted Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities (hereinafter: ‘the Directive’). It applies to all Member States except DK, IE and the UK¹.

The report has been prepared in accordance with Article 16 of the Directive, which provides that the Commission shall report to the European Parliament and the Council on the application of this Directive in the Member States and propose any necessary amendments.

It is based on a study on the implementation of the Directive². The Member States have been given the opportunity to revise and update the factual information.

2. MONITORING AND STATE OF TRANSPOSITION

Member States were required to complete transposition by 6 August 2006³. The Commission assisted in this process by organising meetings with national experts. Following the expiry of the transposition deadline, infringement procedures were initiated against 14 Member States. Subsequently, in accordance with Article 226 of the Treaty, the Commission sent eight reasoned opinions. Decisions to bring cases before the European Court of Justice were taken for two Member States: one was withdrawn and a judgment was given for one⁴.

All Member States bound by the Directive have communicated their transposition measures.

3. GENERAL PROVISIONS

3.1. Definitions (Article 2)

For the purposes of this Directive, trafficking in human beings covers cases ‘such as’ those referred to in Articles 1, 2 and 3 of Framework Decision 2002/629/JHA. This means that even if the domestic definition does not need to be identical, any substantially altered or narrower one may impact negatively on the transposition of Directive 2004/81/EC. Certain deficiencies in this respect have already been identified in the Commission report on the implementation of that Framework Decision and the accompanying staff working paper⁵. At the time of its adoption, the Commission invited the Member States concerned to correct this situation as soon as possible.

¹ In this report ‘Member States’ means the Member States bound by the Directive.

² Study supported by the Commission and conducted by the Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe ‘Odysseus’ (2007).

³ RO and BG had to transpose the Directive as from their accession to the EU.

⁴ C-2008/266, judgment of 14.5.2009, *Commission v Spain*.

⁵ COM (2006) 187 final and SEC (2006) 525.

3.2. Scope (Article 3)

All Member States shall apply the Directive to third-country nationals who are, or have been victims of offences related to trafficking in human beings, even if they have illegally entered their territory.

In addition to victims of trafficking, Member States may apply this Directive to third-country nationals who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration. Nine Member States (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) have used this opportunity.

A large majority of Member States apply the transposition norms to both adults and minors, though two Member States (LT, SK) apply it only to adults. In EE the application to minors is subject to a restriction that it is within the interests of and for the benefit of the rights of the minor.

4. SPECIFIC PROVISIONS

4.1. Information given to the third-country nationals concerned (Article 5)

When the competent authorities take the view that a third-country national may fall within the scope of this Directive, they shall inform the person concerned of the possibilities offered under this Directive.

AT, ES and LT have not shown that they have fulfilled this obligation.

The legislation in RO may be problematic, since it does not specify to which authority this obligation refers, nor the content and form of the information.

Notwithstanding the formal transposition, there are indications that practical difficulties have arisen on certain occasions in some Member States (EE, EL, NL, PL), in particular where victims were not identified satisfactorily. In some cases this led to the alleged victim being taken into custody as an illegally staying alien, rather than being seen as an opportunity to grant a reflection period (NL).

4.2. Reflection period (Article 6 (1))

All Member States offer a reflection period for persons falling within the scope of the Directive. The Directive does not prescribe its duration, but it stipulates that it should be determined by national law.

Member States adopted varying solutions in this regard. Some of them (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) provide a single fixed duration (30 days or more). In a few other Member States, only a minimum length of reflection period is stipulated, while others (EE, FI, DE) provide for a lower and upper threshold (up to 6 months). Certain Member States (MT, PT, RO, SI) set out only a maximum length (2-3 months).

In LT there is no indication of the length of the reflection period, while the period is not specifically regulated by law in IT, though it is usually granted in practice.

In PL the residence permit of maximum three months, which may be granted to all victims of trafficking, is treated as equivalent to a reflection period. The optional character of this provision is not in line with the Directive, where the issue of a reflection period is mandatory.

4.3. Protection from enforcement of expulsion orders (Article 6 (2))

The Directive prohibits the enforcement of any expulsion order during the reflection period. A large majority of Member States complied with the requirement.

However, no protection of this kind is provided for in BG.

4.4. Termination of the reflection period (Article 6 (4))

The Directive allows the reflection period to be terminated if the person concerned has actively, voluntarily and on his/her initiative renewed contact with the perpetrators, or for reasons relating to public policy and to the protection of national security.

Less than half of the Member States (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) transposed this optional provision in accordance with the circumstances addressed by this Article.

In NL, the reflection period can be terminated where the victim has indicated during the period that he/she is not willing to cooperate with the competent authorities or where he/she left the country during the reflection period; this goes beyond the criteria laid down in the Directive.

The relevant provision in ES may be excessively broad since it allows the reflection period to be terminated on the general grounds that the authorities become aware that the victim's claim is not justified.

4.5. Issue of the residence permit (Article 8)

For the issue of the residence permit Member States should consider cumulatively the opportunity presented by prolonging his/her stay on its territory for the investigations or the judicial proceedings, whether he/she has shown a clear intention to cooperate and whether he/she has severed all relations with the suspected perpetrators.

Most Member States have correctly transposed these criteria.

Some (BG, LT) additionally require that the victim present one or more documents, such as a passport or an entrance visa, as a pre-condition for the issue of the residence permit. This may impede the actual enjoyment of rights under this Directive, given that some victims may have been, under certain circumstances, left with no proof of identity.

The legislation in FR requires that the victim should file an official complaint to the competent authorities as a pre-requisite to the issue of the residence permit. Depending on practice on the ground, this may go beyond the conditions set out in the Directive.

The conditions for issuing a residence permit mentioned under Article 8(1) are without prejudice to the reasons relating to public policy and to the protection of national security.

A number of Member States (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) provide a possibility to for the residence permit to be refused for such reasons. In certain cases this provision forms part of the general principles governing the issue of residence permits.

In EE the permit may be refused where the person may be likely to jeopardise public order, public safety, public morals or the rights or interests of other people; this exceeds the margin set out in the Directive.

In addition to residence permits granted in exchange for cooperation with the competent authorities, some Member States (e.g. AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) make provision for certain forms of residence permit, based on the vulnerable position of the victim. This possibility is sometimes limited to particular categories of persons (e.g. minors).

4.6. The period of validity and renewal of the residence permit (Article 8 (3))

The Directive requires the residence permit to be valid for at least six months. It shall be renewed if the conditions of issue continue to be satisfied.

In a majority of Member States the period of validity is at least six months (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) or one year (EL, ES, NL, PT).

In two Member States (BG, EE) there is either no minimum period of validity or it is shorter than six months.

All Member States have made provision for the residence permit to be renewed.

4.7. Treatment of victims (Articles 7 and 9)

4.7.1. Standards of living capable of ensuring subsistence

Member States are obliged to ensure that the persons concerned who do not have sufficient resources are granted a standard of living capable of ensuring their subsistence during the reflection period and at least the same treatment after the issue of the residence permit.

A large majority of Member States provide some sort of support in either cash or kind in this respect.

In AT the treatment is granted only after a residence permit has been issued, while there is no specific provision for assistance during the reflection period, unless the victim is an asylum seeker. This appears not to meet the requirements of the Directive.

Moreover, practical difficulties have been noted in some Member States, where the treatment offered may not be sufficient to provide beneficiaries with adequate means of subsistence. In BG, there is no evidence that shelters for victims have been established. In LT, the victims do not enjoy specific rights in this respect: they receive the same treatment as illegally staying third-country nationals.

4.7.2. Attendance to the special needs of the most vulnerable (Articles 7(1) and 9(1-2))

Member States shall attend to the special needs of the most vulnerable, including, where appropriate and if provided by national law, psychological assistance. This concerns both the reflection period and the time after the issue of the residence permit.

However, very few Member States have established a general clause to that effect.

Most Member States provide access to psychological assistance by way of explicit provisions.

No venues where assistance is given have been established in BG. In EE access to psychological assistance is provided only under aggravated circumstances, and reimbursement is granted to victims *post factum*, which may make it difficult for them to enjoy this right in practice. In AT, LT and SK there are no specific provisions guaranteeing psychological assistance to victims.

4.7.3. Safety and protection needs (Article 7(2) and 9 (1))

Only a few Member States have introduced explicit provisions on the safety and protection needs of the persons concerned (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). A number of Member States rely on pre-existing victim protection measures (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

No correlating national provisions have been demonstrated in AT, EE and RO.

4.7.4. Translation and interpreting services (Article 7(3) and 9(1))

A considerable number of Member States provide translation and interpreting services both before and after the issue of the residence permit (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

In PL these services are provided by NGOs authorised by the government.

In some cases, the benefits of interpretation may be insufficient because of practical deficiencies, such as a limited number of services (EL). AT provides translation only after the issue of the residence permit, SI only during the reflection period, and BG only during criminal proceedings. EE provides no more than an ‘emergency translation service’.

LV legislation may be problematic due to the lack of explicit entitlements for victims of trafficking after the issue of the residence permit.

4.7.5. Free legal aid (Articles 7(4) and 9(1))

The optional provision concerning free legal aid was transposed in a considerable number of Member States, covering the period both before and after the issue of the residence permit (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

Provision has been made for the relevant entitlements in EL, but a lack of operational provisions may jeopardise their application in practice.

4.7.6. Medical care (Articles 7 (1) and 9(1))

Member States are obliged to ensure ‘emergency’ medical treatment during the reflection period and ‘necessary’ medical assistance after the issue of the residence permit.

All Member States have complied with this obligation. A few (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) have gone further and provide general, rather than merely emergency, medical care both before and after the issue of the residence permit. General medical care is granted after the issue of the residence permit in PL and PT.

There are no indications of other Member States providing a broader range of services for holders of a residence permit, despite the Directive encouraging this by specifying that the treatment after the issue of the residence permit should be ‘at least’ the same as during the reflection period.

4.8. Minors (Article 10)

4.8.1. Best interest of the child (Article 10(a))

Those Member States which chose to apply this Directive to minors shall take due account of the best interests of the child when applying its provisions. Only a few Member States provide for this explicitly in their legislation (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Some others consider that the principle is effectively in force due to the ratification of the UN Convention on the Rights of the Child or general laws. However, the actual application of this principle may raise concerns.

For example, only ES, FR and MT have introduced a specific provision ensuring that the procedure is appropriate to the age and maturity of the child.

Only BG, EL and PT have used the optional provision (Article 10 (a)) to extend the reflection period for minors.

4.8.2. Access to the educational system for minors (Article 10 (b))

All Member States provide access to the educational system for minors.

It remains to be seen whether the provisions in RO and EE, which make such access conditional on residence in the country, do not pose problems in practice.

4.8.3. Legal representation and location of family (Article 10 (c))

A large majority of Member States have complied with the requirement on legal representation for unaccompanied minors. However, no operational provisions, providing for the conditions of legal representation, have been established in EL.

The requirement for Member States to make every effort to locate the family members as quickly as possible has not been introduced in several Member States (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Work, vocational training and education (Article 11)

Member States shall define the rules under which holders of the residence permit shall be authorised to have access to the labour market, to vocational training and education.

All Member States except for RO provide access to the labour market for the persons concerned. MT imposes the condition of obtaining a licence from the Minister for Justice and Home Affairs, which may make it difficult for people to exercise this right.

All Member States except for RO allow victims access to vocational training and education.

4.10. Programmes or schemes (Article 12)

The victims shall be granted access to existing programmes or schemes aimed at the recovery of a normal social life, while an option is foreseen to provide specific arrangements for the persons concerned.

All Member States allow victims to participate in programmes which are normally targeted at victims of trafficking or, more generally, immigrants. However, only three Member States (CZ, FI, LV) have taken the opportunity to launch targeted programmes.

No Member State has made renewal of the residence permit conditional on participation in the relevant programmes or schemes.

4.11. Non-renewal of the residence permit (Article 13)

A large majority of Member States do not renew the residence permit if the conditions provided for in Article 8(2) cease to be satisfied, or if a decision adopted by the competent authorities has terminated the relevant proceedings.

Some Member States (BE, CZ, FI, LU, NL) make it possible to grant a permanent residence permit for the victims after proceedings have been terminated or once the victim has spent a specified period in the country.

4.12. Withdrawal (Article 14)

The residence permit may be withdrawn at any time if the conditions for the issue are no longer satisfied, in particular in the cases listed under Article 14 (a-e).

The criteria for withdrawal of the residence permit vary in the Member States' legislation.

Some of them (BE, DE, EL, LU, MT, RO) lay down conditions based on those set out in Article 14. Others (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) have introduced more restricted criteria for withdrawal.

In SE and LT, the residence permit may be withdrawn if the person concerned is on the list of persons banned from entering those countries. Other grounds for withdrawal of permit include a public health criterion (LT), misuse of the permit by the holder (PL), provision of false or forged information on identity (FI and SI), supply of incorrect information or suppression of circumstances that have been important for obtaining the permit (SE). The above-mentioned grounds appear to exceed the scope of Article 14.

5. STATISTICS AND FIGURES

Only a limited number of Member States were able to provide data on the number of residence permits granted as a result of transposition of this Directive, and even fewer of them informed the Commission about the number of reflection periods.

The available data⁶ on residence permits for victims of trafficking show that the impact of the Directive varies considerably. In certain Member States the number of permits was significant (BE, IT, NL, FR, DE), in some cases exceeding 100 per year. In others, the figures were considerably smaller, in most cases between 1-20 per year (CZ, FI, HU, PL, SE). In other Member States no residence permit was granted on this basis or no information was provided (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

It must be noted that the available data may not be fully comparable, since some Member States are able to grant humanitarian residence permits whose issue is not restricted to victims of trafficking or is not dependent on their cooperation with the competent authorities.

With a view to obtaining more complete and reliable statistics on the application of this Directive, the Commission will examine technical options for the collection of data on residence permits granted under the norms transposing this Directive as part of the existing data collection organised within the framework of Article 6 of Regulation (EC) 862/2007.

6. CONCLUSIONS

Even though the available figures cannot in themselves allow for a full assessment of the effectiveness of this Directive, its impact does appear to be insufficient in the light of the overall data on victims of trafficking in the EU. While the identified victims in some Member States number several hundred or even upwards of two thousand per year⁷, the number of residence permits based on this Directive is rarely higher than twenty per year.

Even if a proportion of victims would not qualify under this Directive (e.g. because they are not third-country nationals), the difference between identified victims and those who made use of the specific residence permits is remarkable. This may indicate that the potential of the Directive in dismantling networks of traffickers while protecting the rights of victims is not being put to full use.

Although some of the deficiencies indicated in this report are not manifestly serious, there are some which may prevent the Directive being applied correctly. Moreover, as indicated by Member States, some victims may be reluctant to rely on the mechanisms. However, it may also be assumed that giving victims more effective access to information on the opportunities that are available would raise the Directive's profile and help it to work better. Improving the supply of information would need increased efforts by the competent authorities of the Member States and non-governmental organisations and associations, as set out in Article 5.

Another way of getting victims to take full advantage of the scheme would be if the provisions of the Directive relating to how victims are treated in the course of the reflection period or for the residence permit were fully complied with.

The statistics also show that making it possible to grant temporary residence permits to victims who for various reasons do not cooperate with the competent authorities may significantly increase the number of victims who benefit from the legal stay in the Member States.

⁶ The data were collected on the basis of ad-hoc requests made for the Odysseus report, Impact Assessment for the proposal of the Framework Decision on trafficking in human beings and, more recently, through national contact points of the Committee on Integration and Asylum.

⁷ Global Report on Trafficking in Persons, February 2009, UNODC.

7. FUTURE DEVELOPMENTS

The fight against trafficking in human beings is a top priority in the area of freedom, security and justice.

Several important initiatives, also affecting immigration policy, have been taken to step up the action against this type of crime. The Commission Communication of 10 June 2009,⁸ adopted with a view to the Stockholm Programme, stressed that there must be zero tolerance of trafficking in human beings and adequate resources should be invested in order, inter alia, to simplify the conditions for issuing residence permits to victims. The Stockholm Programme⁹ stressed that the fight against human trafficking must mobilise all means of action, bringing together prevention, law enforcement and victim protection. It was made clear that all competences of the Union should be used in the most optimal way in order to reach a well coordinated and consolidated EU policy. The Commission was called on to propose further steps to protect and assist victims through an array of measures¹⁰.

The rights of minors received particular attention in this context. It was indicated in the Stockholm Programme that children in particularly vulnerable situations will receive special attention, notably in the context of immigration policy (unaccompanied minors, victims of trafficking, etc.). According to the Action Plan on Unaccompanied Minors¹¹, the EU and Member States should reinforce action regarding child victims of trafficking in human beings by assistance which should at least include the measures provided for by Directive 2004/81.

The Commission has already taken action to respond to these calls. On 29 March 2010 it presented a legislative proposal which will strengthen protection of and support for victims¹². In addition, a new integrated strategy on fighting trafficking in human beings and on measures to protect and assist victims is scheduled for 2011¹³. Moreover, the 2008 and 2009 Commission proposals amending the Reception Conditions and the Qualification Directives specify that victims of trafficking must be considered as vulnerable persons whose special needs must be appropriately addressed. Furthermore, the Commission launched a public consultation and is carrying out an impact assessment with a view to presenting a package of measures in 2011 on victims of crime and violence in general.

Thought will now be given to additional measures increasing the potential of immigration law in combating trafficking and enhancement of the protection of victims. In this context the Commission may consider the need for amendments to the Directive, including the possibility of issuing a temporary residence permit based on the vulnerable situation of the victim and not necessarily in exchange for cooperation with competent authorities. Other amendments might include having a specified length of reflection periods for victims; strengthening the framework of treatment, in particular for minors, reinforcement of the obligation to inform victims of their rights.

⁸ COM (2009) 262 final.

⁹ Council document 17024/09.

¹⁰ Directive 2009/52/EC on employer sanctions was also partly inspired by the scheme provided under Directive 2004/81/EC. It foresees establishing comparable arrangements for the issue of residence permits for third-country nationals involved in criminal proceedings concerning particularly exploitative working conditions or illegally employed minors.

¹¹ COM (2010) 213 final.

¹² COM(2010) 95 final.

¹³ See Action Plan: COM(2010) 171 final.

The Commission will examine all cases where problems of application of this Directive have arisen. This may imply contacting Member States and/or launching the necessary procedural steps for non-compliance, where appropriate, in accordance with Article 258.

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.10.2010
COM(2010) 493 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'application de la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	4
2.	Suivi et état d'avancement de la transposition	4
3.	Dispositions générales.....	4
3.1.	Définitions (article 2)	4
3.2.	Champ d'application (article 3)	5
4.	Dispositions particulières	5
4.1.	Information des ressortissants de pays tiers concernés (article 5)	5
4.2.	Délai de réflexion (article 6, paragraphe 1)	5
4.3.	Protection contre l'exécution des mesures d'éloignement (article 6, paragraphe 2) ...	6
4.4.	Fin du délai de réflexion (article 6, paragraphe 4).....	6
4.5.	Délivrance du titre de séjour (article 8).....	6
4.6.	Période de validité et renouvellement du titre de séjour (article 8, paragraphe 3).....	7
4.7.	Traitement accordé aux victimes (articles 7 et 9)	7
4.7.1.	Obligation de garantir des conditions de vie susceptibles d'assurer la subsistance.....	7
4.7.2.	Obligation de subvenir aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphes 1 et 2)	8
4.7.3.	Besoins en matière de sécurité et de protection (article 7, paragraphe 2, et article 9, paragraphe 1).....	8
4.7.4.	Assistance linguistique (article 7, paragraphe 3, et article 9, paragraphe 1).....	8
4.7.5.	Assistance juridique gratuite (article 7, paragraphe 4, et article 9, paragraphe 1).....	9
4.7.6.	Soins médicaux (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1)	9
4.8.	Mineurs (article 10).....	9
4.8.1.	Intérêt supérieur de l'enfant [article 10, point a)]	9
4.8.2.	Accès à l'enseignement pour les mineurs [article 10, point b)].....	9
4.8.3.	Représentation juridique et mesures pour retrouver la famille [article 10, point c)] .	10
4.9.	Travail, formation professionnelle et enseignement (article 11)	10
4.10.	Programmes ou projets (article 12).....	10
4.11.	Non-renouvellement du titre de séjour (article 13).....	10
4.12.	Retrait (article 14)	10
5.	Statistiques et chiffres	11

6.	Conclusions	12
7.	Évolution future	12

1. INTRODUCTION

Le 29 avril 2004, le Conseil a adopté la directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes (ci-après la «directive»). La directive s'applique à tous les États membres, à l'exception des États membres suivants: DK, IE et UK¹.

Le présent rapport a été élaboré en application de l'article 16 de la directive, en vertu duquel la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive dans les États membres et propose toutes modifications nécessaires.

Le rapport se fonde sur une étude relative à l'application de la directive². Les États membres ont eu la possibilité de réviser et d'actualiser les informations factuelles.

2. SUIVI ET ETAT D'AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION

Les États membres étaient tenus de transposer pleinement la directive au plus tard le 6 août 2006³. La Commission les a aidés dans ce processus en organisant des réunions avec des experts nationaux. Passé le délai de transposition, des procédures en manquement ont été engagées à l'encontre de 14 États membres. Par la suite, conformément à l'article 226 du traité, la Commission a envoyé huit avis motivés. Elle a décidé de saisir la Cour de justice européenne pour deux États membres: un désistement a été demandé dans une affaire et un arrêt a été rendu dans la seconde⁴.

Tous les États membres liés par la directive ont notifié leurs mesures de transposition.

3. DISPOSITIONS GENERALES

3.1. Définitions (article 2)

Aux fins de la directive, la «traite des êtres humains» désigne les cas «tels que» ceux visés à l'article 1er, à l'article 2 et à l'article 3 de la décision-cadre 2002/629/JAI. Dès lors, même si la définition adoptée en droit national ne doit pas nécessairement être identique, toute définition substantiellement différente ou restreinte peut avoir des conséquences négatives pour la transposition de la directive 2004/81/CE. Certains manquements à cet égard ont déjà été signalés dans le rapport de la Commission sur l'application de cette décision-cadre et dans le document de travail des services de la Commission l'accompagnant⁵. Lors de l'adoption de ce texte, la Commission a invité les États membres concernés à remédier à cette situation dans les meilleurs délais.

¹ Aux fins du présent rapport, on entend par «États membres» les États membres liés par la directive.

² Étude réalisée en 2007 avec le soutien de la Commission par le réseau académique d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe (réseau «Odysseus»).

³ RO et BG étaient tenues de transposer la directive dès leur adhésion à l'Union européenne.

⁴ Arrêt du 14 mai 2009 dans l'affaire C-266/08, Commission/Espagne.

⁵ COM(2006) 187 final et SEC(2006) 525.

3.2. Champ d'application (article 3)

Tous les États membres appliquent la directive aux ressortissants de pays tiers qui sont, ou ont été, victimes d'infractions liées à la traite des êtres humains, même s'ils sont entrés clandestinement sur leur territoire.

Outre les victimes de la traite des êtres humains, les États membres peuvent appliquer la directive aux ressortissants de pays tiers qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine. Neuf États membres (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) ont fait usage de cette possibilité.

Une grande majorité des États membres appliquent les dispositions de transposition aussi bien aux adultes qu'aux personnes mineures, bien que deux États membres (LT, SK) les appliquent uniquement aux adultes. En EE, leur application aux mineurs est soumise à une restriction qui vise à protéger les intérêts et les droits des mineurs.

4. DISPOSITIONS PARTICULIERES

4.1. Information des ressortissants de pays tiers concernés (article 5)

Lorsque les autorités compétentes estiment qu'un ressortissant d'un pays tiers peut relever du champ d'application de la directive, elles informent la personne concernée des possibilités offertes par celle-ci.

Certains États membres (AT, ES et LT) n'ont pas démontré qu'ils s'acquittent de cette obligation.

En RO, la législation peut être problématique, car elle ne précise pas l'autorité qui est visée par cette obligation ni le contenu et les modalités de cette information.

Sans préjudice de la transposition formelle, certains signes indiquent que des difficultés pratiques se sont fait jour à plusieurs reprises dans certains États membres (EE, EL, NL, PL), notamment lorsque les victimes n'ont pas été identifiées de manière satisfaisante. Dans certains cas, la victime présumée a été placée en détention en tant qu'immigrant en séjour irrégulier au lieu de bénéficier d'un délai de réflexion (NL).

4.2. Délai de réflexion (article 6, paragraphe 1)

Tous les États membres accordent un délai de réflexion aux personnes relevant du champ d'application de la directive. La directive ne prévoit pas la durée de ce délai, mais précise que celle-ci est déterminée conformément au droit national.

Les États membres ont adopté des solutions variées à cet égard. Certains d'entre eux (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) appliquent une durée unique fixe (30 jours ou plus). Quelques autres pays précisent uniquement la durée minimale du délai de réflexion, tandis que d'autres encore (EE, FI, DE) fixent des durées minimales et maximales (pouvant aller jusqu'à six mois). Certains États membres (MT, PT, RO, SI) ne prévoient qu'une durée maximale (deux ou trois mois).

En LT, la durée de ce délai n'est nullement précisée, tandis qu'en IT, le délai de réflexion n'est pas expressément réglementé par la législation nationale, mais il est habituellement octroyé dans la pratique.

En PL, le titre de séjour d'une durée maximale de trois mois qui peut être délivré à toutes les victimes de la traite des êtres humains est assimilé à un délai de réflexion. Le caractère facultatif de cette disposition n'est pas conforme à la directive, en vertu de laquelle le délai de réflexion est une obligation.

4.3. Protection contre l'exécution des mesures d'éloignement (article 6, paragraphe 2)

En vertu de la directive, aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée pendant le délai de réflexion. Une grande majorité des États membres se sont conformés à cette interdiction.

Toutefois, BG ne prévoit aucune protection de ce genre.

4.4. Fin du délai de réflexion (article 6, paragraphe 4)

La directive autorise les États membres à mettre fin au délai de réflexion si la personne concernée a activement, volontairement et de sa propre initiative renoué un lien avec les auteurs des infractions, ou pour des raisons liées à l'ordre public et à la protection de la sécurité intérieure.

Moins de la moitié des États membres (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) a transposé cette disposition facultative dans le respect des conditions visées à cet article.

En NL, il peut être mis fin au délai de réflexion si la victime a indiqué pendant ce délai qu'elle n'est pas disposée à coopérer avec les autorités compétentes ou si elle a entre-temps quitté le pays, ce qui va au-delà des critères établis dans la directive.

En ES, la disposition de transposition peut être excessivement large puisqu'elle permet de mettre fin au délai de réflexion au motif général que les autorités découvrent que les prétentions de la victime ne sont pas justifiées.

4.5. Délivrance du titre de séjour (article 8)

S'agissant de la délivrance du titre de séjour au ressortissant d'un pays tiers concerné, les États membres doivent examiner cumulativement s'il est opportun de prolonger son séjour sur leur territoire aux fins de l'enquête ou de la procédure judiciaire, si l'intéressé manifeste une volonté claire de coopération, et s'il a rompu tout lien avec les auteurs présumés.

La plupart des États membres ont transposé correctement ces conditions.

Certains États membres (BG, LT) exigent en outre que la victime présente un ou plusieurs documents, tels qu'un passeport ou un visa d'entrée, comme condition préalable à la délivrance du titre de séjour. Cette disposition peut entraver l'exercice effectif des droits consacrés par la directive, certaines victimes pouvant dans certains cas se retrouver dépourvues de documents d'identité.

En FR, la législation exige que la victime dépose une plainte officielle auprès des autorités compétentes comme condition préalable à la délivrance du titre de séjour. En fonction des

modalités d'application concrète de cette disposition, celle-ci pourrait aller au-delà de ce qu'impose la directive.

Les conditions relatives à la délivrance du titre de séjour visées à l'article 8, paragraphe 1, s'entendent sans préjudice des raisons liées à l'ordre public et à la protection de la sécurité intérieure.

Plusieurs États membres (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) ont prévu la possibilité de refuser de délivrer le titre de séjour pour de telles raisons. Dans certains cas, cette disposition fait partie des principes généraux régissant la délivrance des titres de séjour.

En EE, le titre de séjour peut être refusé lorsque l'intéressé risque de représenter une menace pour l'ordre public, la sécurité publique, la morale publique ou les droits ou intérêts de tiers; ces motifs de refus dépassent la marge d'appréciation accordée par la directive.

Outre la délivrance du titre de séjour en échange d'une coopération avec les autorités compétentes, certains États membres (par exemple AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) ont prévu certaines formes de titre de séjour motivées par la situation vulnérable de la victime. Cette possibilité est parfois limitée à des catégories de personnes particulières (par exemple les mineurs).

4.6. Période de validité et renouvellement du titre de séjour (article 8, paragraphe 3)

En vertu de la directive, le titre de séjour est valable pendant une période minimale de six mois. Il est renouvelé si les conditions de sa délivrance continuent d'être remplies.

Dans la majorité des États membres, la période de validité est d'une durée minimale de six mois (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) ou d'un an (EL, ES, NL, PT).

Dans deux États membres (BG, EE), soit aucune période minimale n'a été prévue, soit la durée de la période prévue est inférieure à six mois.

Tous les États membres ont pris des dispositions pour le renouvellement du titre de séjour.

4.7. Traitement accordé aux victimes (articles 7 et 9)

4.7.1. Obligation de garantir des conditions de vie susceptibles d'assurer la subsistance

Les États membres sont tenus de garantir aux personnes concernées qui ne disposent pas de ressources suffisantes des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance pendant le délai de réflexion et un traitement au moins équivalent après la délivrance du titre de séjour.

Une grande majorité des États membres ont prévu à cet égard une forme d'assistance, soit en espèces soit en nature.

En AT, le traitement en question n'est accordé qu'après la délivrance du titre de séjour, et il n'existe aucune disposition spécifique prévoyant une assistance pendant le délai de réflexion, à moins que la victime n'ait demandé l'asile. Cela ne semble pas conforme à la directive.

De plus, des difficultés d'ordre pratique ont été relevées dans certains États membres, dans lesquels le traitement accordé pourrait ne pas être suffisant pour assurer aux bénéficiaires des

moyens de subsistance appropriés. En BG, il n'existe aucun élément attestant que des logements pour victimes ont été prévus. En LT, les victimes ne bénéficient d'aucun droit spécifique à cet égard: elles se voient accorder un traitement identique à celui qui est octroyé aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

4.7.2. *Obligation de subvenir aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphes 1 et 2)*

Les États membres subviennent aux besoins particuliers des personnes les plus vulnérables, y compris, le cas échéant et si le droit national le prévoit, en leur fournissant une assistance psychologique. Cette obligation s'applique aussi bien pendant le délai de réflexion qu'après la délivrance du titre de séjour.

Toutefois, très peu d'États membres se sont dotés d'une disposition générale à ce sujet.

La plupart des États membres prévoient l'accès à une assistance psychologique au moyen de dispositions explicites.

BG n'a déterminé aucun site chargé de fournir une telle assistance. En EE, l'accès à une assistance psychologique n'est prévu qu'en cas de circonstances aggravantes, et le remboursement est accordé aux victimes post factum, ce qui peut entraver leur possibilité d'exercer ce droit dans la pratique. AT, LT et SK n'ont pris aucune disposition spécifique pour garantir une assistance psychologique aux victimes.

4.7.3. *Besoins en matière de sécurité et de protection (article 7, paragraphe 2, et article 9, paragraphe 1)*

Seuls quelques États membres ont adopté des dispositions explicites en ce qui concerne les besoins en matière de sécurité et de protection des personnes concernées (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Plusieurs États membres comptent sur des mesures de protection des victimes qui existaient déjà auparavant (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

Aucune disposition nationale à cet égard n'a été démontrée en AT, EE et RO.

4.7.4. *Assistance linguistique (article 7, paragraphe 3, et article 9, paragraphe 1)*

De très nombreux États membres fournissent une assistance linguistique aussi bien avant qu'après la délivrance du titre de séjour (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

En PL, cette assistance est fournie par des ONG agréées par le gouvernement.

Dans certains cas, les avantages induits par l'assistance linguistique peuvent être insuffisants en raison de difficultés pratiques, telles que le nombre limité de services (EL). AT fournit une assistance linguistique uniquement après la délivrance du titre de séjour, SI uniquement pendant le délai de réflexion, et BG uniquement lors de la procédure pénale. EE ne fournit qu'une «assistance linguistique d'urgence».

En LV, la législation peut être problématique, car elle n'explicite pas les droits des victimes de la traite des êtres humains après la délivrance du titre de séjour.

4.7.5. *Assistance juridique gratuite (article 7, paragraphe 4, et article 9, paragraphe 1)*

La disposition facultative relative à l'assistance juridique gratuite a été transposée dans un nombre considérable d'États membres, aussi bien pour la période précédant que pour celle suivant la délivrance du titre de séjour (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

EL a pris des dispositions à cet égard, mais l'absence de dispositions opérationnelles peut hypothéquer leur application dans la pratique.

4.7.6. *Soins médicaux (article 7, paragraphe 1, et article 9, paragraphe 1)*

Les États membres sont tenus de garantir l'accès aux soins médicaux d'«urgence» pendant le délai de réflexion et à l'assistance médicale «nécessaire» après la délivrance du titre de séjour.

Tous les États membres ont transposé cette obligation. Quelques-uns (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) ont été plus loin et ont prévu l'accès à des soins médicaux généraux, et non seulement d'urgence, aussi bien avant qu'après la délivrance du titre de séjour. L'accès à des soins médicaux généraux après la délivrance du titre de séjour est prévu en PL et en PT.

Dans les autres États membres, il n'existe aucun élément indiquant qu'ils fournissent une gamme de services plus étendue aux bénéficiaires d'un titre de séjour, et ce alors que la directive les y incite en précisant que le traitement accordé après la délivrance du titre de séjour doit être «au moins» équivalent à celui qui est prévu pendant le délai de réflexion.

4.8. Mineurs (article 10)

4.8.1. *Intérêt supérieur de l'enfant [article 10, point a)]*

Les États membres qui ont décidé d'appliquer la directive aux mineurs doivent prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'application de ses dispositions. Seuls quelques États membres ont transposé explicitement cette obligation en droit national (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). D'autres États membres estiment que ce principe est effectivement en vigueur parce qu'ils ont ratifié la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ou en raison de lois générales. Néanmoins, l'application réelle de ce principe peut susciter des préoccupations.

Par exemple, seules ES, FR et MT se sont dotées d'une disposition spécifique garantissant que la procédure est appropriée à l'âge et à la maturité de l'enfant.

Seuls BG, EL et PT ont fait usage de la faculté [prévue à l'article 10, point a)] de prolonger la durée du délai de réflexion pour les mineurs.

4.8.2. *Accès à l'enseignement pour les mineurs [article 10, point b)]*

Tous les États membres garantissent l'accès à l'enseignement pour les mineurs.

Il convient encore d'examiner si les dispositions adoptées par RO et EE, qui subordonnent un tel accès au séjour dans le pays, ne posent pas de problèmes dans la pratique.

4.8.3. *Représentation juridique et mesures pour retrouver la famille [article 10, point c)]*

Une grande majorité des États membres se sont conformés à l'obligation d'assurer la représentation juridique des mineurs non accompagnés. Cependant, EL n'a adopté aucune disposition de mise en œuvre prévoyant les conditions de cette représentation juridique.

L'obligation pour les États membres de prendre dans les plus brefs délais toutes les dispositions nécessaires pour retrouver la famille des mineurs non accompagnés n'a pas été transposée dans plusieurs États membres (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI).

4.9. Travail, formation professionnelle et enseignement (article 11)

Les États membres définissent les règles selon lesquelles le bénéficiaire du titre de séjour est autorisé à accéder au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement.

Tous les États membres, à l'exception de RO, prévoient l'accès au marché du travail pour les personnes concernées. MT impose comme condition l'obtention d'un permis délivré par le ministre de la justice et de l'intérieur, ce qui peut entraver l'exercice effectif de ce droit.

Tous les États membres, à l'exception de RO, permettent aux victimes d'avoir accès à la formation professionnelle et à l'enseignement.

4.10. Programmes ou projets (article 12)

Les victimes ont le droit d'accéder aux programmes et projets existants dont l'objectif est leur retour à une vie sociale normale, et les États membres ont la possibilité de prévoir des programmes ou projets destinés spécifiquement aux personnes concernées.

Tous les États membres autorisent les victimes à participer à des programmes qui sont habituellement destinés aux victimes de la traite des êtres humains ou, de façon plus générale, aux immigrants. Toutefois, seuls trois États membres (CZ, FI, LV) ont fait usage de la faculté de lancer des programmes ciblés.

Aucun État membre n'a subordonné le renouvellement du titre de séjour à la participation aux programmes et projets en question.

4.11. Non-renouvellement du titre de séjour (article 13)

Une grande majorité des États membres ne procèdent pas au renouvellement du titre de séjour si les conditions énoncées à l'article 8, paragraphe 2, ne sont plus remplies, ou si une décision adoptée par les autorités compétentes a mis fin à la procédure concernée.

Certains États membres (BE, CZ, FI, LU, NL) ont prévu la possibilité de délivrer un titre de séjour définitif aux victimes au terme de la procédure concernée, ou dès lors que la victime a vécu dans le pays pendant une période déterminée.

4.12. Retrait (article 14)

Le titre de séjour peut être retiré à tout moment si les conditions relatives à la délivrance ne sont plus remplies, en particulier dans les cas énumérés à l'article 14 [points a) à e)].

Les conditions relatives au retrait du permis de séjour varient en fonction de la législation des États membres.

Certains d'entre eux (BE, DE, EL, LU, MT, RO) ont établi des conditions fondées sur celles de l'article 14. D'autres (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) ont adopté des conditions de retrait plus restrictives.

En SE et LT, le titre de séjour peut être retiré si la personne concernée figure sur la liste des personnes interdites de séjour dans ces pays. D'autres motifs de retrait comprennent un critère de santé publique (LT), l'utilisation abusive du titre de séjour par son bénéficiaire (PL), la communication d'informations d'identité fausses ou falsifiées (FI et SI), la communication d'informations incorrectes ou la dissimulation d'informations concernant des circonstances importantes pour le processus d'octroi du titre de séjour (SE). Ces motifs semblent dépasser le champ d'application de l'article 14.

5. STATISTIQUES ET CHIFFRES

Seul un nombre limité d'États membres a été en mesure de communiquer des données sur le nombre de titres de séjour délivrés en application des mesures transposant la directive, et ils sont encore moins nombreux à avoir informé la Commission du nombre de délais de réflexion accordés.

Il ressort des données disponibles⁶ relatives aux titres de séjour délivrés à des victimes de la traite des êtres humains que les effets de la directive varient de façon considérable. Dans certains États membres, le nombre de titres de séjour délivrés était très élevé (BE, IT, NL, FR, DE), dépassant dans certains cas 100 unités par an. Dans d'autres États membres, les chiffres sont nettement inférieurs, oscillant dans la plupart des cas entre 1 et 20 unités par an (CZ, FI, HU, PL, SE). Dans d'autres États membres encore, aucun titre de séjour n'a été délivré en application des mesures transposant la directive, ou aucune information n'a été communiquée (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Il convient de signaler que les données disponibles ne sont peut-être pas pleinement comparables, dès lors que certains États membres sont en mesure de délivrer des titres de séjour humanitaires dont la délivrance n'est pas restreinte aux victimes de la traite des êtres humains ou n'est pas subordonnée à leur coopération avec les autorités compétentes.

Afin d'obtenir des statistiques plus complètes et plus fiables sur l'application de la directive, la Commission examinera des pistes techniques relatives à la collecte de données sur les titres de séjour délivrés en application des mesures transposant la directive dans le contexte de la collecte actuelle des données organisée sur la base de l'article 6 du règlement (CE) n° 862/2007.

⁶ Ces données ont été collectées au moyen de demandes présentées à cet effet pour le rapport du réseau Odysseus, au moyen de l'analyse d'impact de la proposition de décision-cadre relative à la traite des êtres humains et, plus récemment, par l'intermédiaire des points de contact nationaux du comité sur l'intégration et l'asile.

6. CONCLUSIONS

Bien que les chiffres disponibles ne permettent pas en soi d'évaluer de façon exhaustive l'efficacité de la directive, les effets de cette dernière semblent réellement être insuffisants compte tenu des données générales sur les victimes de la traite des êtres humains dans l'Union européenne. Alors qu'on dénombre dans certains États membres plusieurs centaines de victimes identifiées, voire davantage (jusqu'à 2 000 par an)⁷, le nombre de titres de séjour délivrés en application de la directive dépasse rarement vingt unités par an.

Même si une partie des victimes ne relève pas du champ d'application de la directive (par exemple parce qu'il ne s'agit pas de ressortissants de pays tiers), la différence entre le nombre de victimes identifiées et le nombre de victimes ayant bénéficié des titres de séjour délivrés sur la base de la directive est considérable. Cette différence peut être révélatrice du fait que le potentiel de la directive pour permettre de démanteler les réseaux de traite des êtres humains tout en protégeant les droits des victimes n'est pas pleinement exploité.

Bien que certaines des lacunes signalées dans le présent rapport ne soient pas manifestement graves, plusieurs d'entre elles peuvent nuire à l'application correcte de la directive. En outre, comme l'ont indiqué les États membres, certaines victimes peuvent être réticentes à l'idée de faire usage des mécanismes de protection. Néanmoins, on pourrait supposer qu'un accès plus effectif des victimes aux informations concernant les possibilités qui s'offrent à elles pourrait contribuer à améliorer la visibilité de la directive et son fonctionnement. L'amélioration de l'information des victimes nécessitera des efforts supplémentaires de la part des autorités compétentes des États membres et des organisations non gouvernementales ou des associations désignées conformément à l'article 5.

Le respect le plus strict des dispositions de la directive relatives au traitement des victimes pendant le délai de réflexion et au titre de séjour serait une autre façon de veiller à ce que les personnes concernées tirent pleinement avantage des mécanismes de protection.

Il ressort également des statistiques que la possibilité de délivrer des titres de séjour provisoires aux victimes qui, pour une raison ou pour une autre, ne coopèrent pas avec les autorités compétentes pourrait accroître de manière considérable le nombre de victimes pouvant séjourner légalement dans les États membres.

7. ÉVOLUTION FUTURE

La lutte contre la traite des êtres humains est l'une des premières priorités dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

Plusieurs initiatives importantes, qui concernent également la politique d'immigration, ont été lancées pour intensifier les mesures de lutte contre ce fléau. La communication de la Commission du 10 juin 2009,⁸ adoptée en vue du programme de Stockholm, soulignait que la tolérance doit être nulle face à la traite des êtres humains et qu'il convient de mettre à disposition des ressources suffisantes afin, entre autres, de simplifier les conditions de

⁷ Rapport mondial sur la traite des personnes, février 2009, Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC).

⁸ COM(2009) 262 final.

délivrance des titres de séjour aux victimes. Le programme de Stockholm⁹ insistait sur le fait que la lutte contre la traite des êtres humains doit mobiliser tous les moyens d'action, conjuguant prévention, répression et protection des victimes. Il a été indiqué clairement que toutes les compétences de l'UE devaient être exploitées de manière optimale afin de parvenir à une politique d'ensemble de l'UE bien coordonnée. Le Conseil européen a demandé à la Commission de proposer un nouvel arsenal de mesures pour protéger et aider les victimes¹⁰.

Dans ce contexte, les droits des mineurs ont fait l'objet d'une attention particulière. Le programme de Stockholm indiquait qu'une attention spécifique serait accordée aux enfants en situation de particulière vulnérabilité, notamment dans le contexte de la politique d'immigration (mineurs non accompagnés, victimes de la traite des êtres humains, etc.). Selon le plan d'action pour les mineurs non accompagnés¹¹, l'UE et les États membres devraient renforcer les actions en faveur des enfants victimes de la traite des êtres humains, en leur prêtant une assistance devant au moins inclure les mesures prévues par la directive 2004/81/CE.

La Commission a déjà donné suite à ces appels. Le 29 mars 2010, elle a présenté une proposition législative qui renforcera l'assistance aux victimes et leur protection¹². De plus, une nouvelle stratégie intégrée de lutte contre la traite des êtres humains et des mesures visant à protéger et à aider les victimes sont prévues pour 2011¹³. Par ailleurs, les propositions présentées par la Commission en 2008 et 2009 visant à modifier la directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile et la directive concernant les conditions à remplir pour pouvoir prétendre au statut de réfugié précisent qu'il convient de considérer les victimes de la traite des êtres humains comme des personnes vulnérables dont les besoins particuliers doivent être dûment pris en considération. En outre, la Commission a lancé une consultation publique et procède actuellement à une analyse d'impact dans le but de présenter en 2011 une série de mesures afin de protéger les victimes de la criminalité et de la violence en général.

La Commission entend à présent examiner des mesures supplémentaires afin d'accroître le potentiel de la législation en matière d'immigration pour la lutte contre la traite des êtres humains et pour le renforcement de la protection des victimes. Dans ce contexte, elle pourrait envisager la nécessité de modifier la directive, notamment la possibilité de délivrer un titre de séjour provisoire motivé par la situation vulnérable de la victime et pas nécessairement en échange de sa coopération avec les autorités compétentes. D'autres modifications pourraient consister à préciser la durée du délai de réflexion pour les victimes; à améliorer le traitement, des mineurs en particulier, et à renforcer le caractère obligatoire de l'information des victimes en ce qui concerne leurs droits.

La Commission examinera tous les cas où des difficultés d'application de la directive ont été recensées. Cela peut impliquer de contacter les États membres et/ou de prendre le cas échéant les mesures nécessaires en cas d'infraction, conformément à l'article 258.

⁹ Document 17024/09 du Conseil.

¹⁰ La directive 2009/52/CE concernant les sanctions à l'encontre des employeurs s'inspirait en partie des mécanismes prévus par la directive 2004/81/CE. Elle prévoit d'établir des modalités comparables pour la délivrance de titres de séjour à des ressortissants de pays tiers qui collaborent à des poursuites pénales concernant des conditions de travail particulièrement abusives ou des mineurs illégalement employés.

¹¹ COM(2010) 213 final.

¹² COM(2010) 95 final.

¹³ Voir plan d'action: COM(2010) 171 final.