

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle
ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (lyhytaikainen
oleskelulupa laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan
uhreille)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä helmikuuta 2002 tekemä ehdotus Euroopan unionin neuvoston direktiiviksi sellaisille laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai

ihmiskaupan uhreille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa, myönnettävästä lyhytaikaisesta oleskeluluvasta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2002

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Neuvotteleva virkamies Tiina Sinkkanen

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EURODOC EU/200202/0145

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI SELLAISILLE LAITTO MASSA MAAHANMUUTOSSA AVUSTAMISEN JA IHMISKAUPAN UHREILLE, JOTKA TEKEVÄT YHTEISTYÖTÄ VIRANOMAISTEN KANSSA, MYÖNNETTÄVÄSTÄ LYHYTAIKAISESTA OLESKELULUVASTA

1. Direktiivin rakenne

Direktiivi jakaantuu viiteen lukuun. Alussa ovat yleiset säännökset (I luku) ja sen jälkeen säädetään lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämismenettelystä (II luku). III luvussa säädetään oleskelulupaan liittyvistä etuuksista ja IV luvussa oleskeluluvan uusimatta jättämisestä ja peruuttamisesta. V luku sisältää loppusäännökset.

2. Direktiivin pääasiallinen sisältö

2.1. Yleistä

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on ottaa käyttöön lyhytaikainen oleskelulupa. Se voidaan myöntää henkilöille, jotka ovat joutuneet laittoman maahanmuuton tai ihmiskaupan uhreiksi, ja jotka tekevät yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa näiden rikosten tekijöiden vastaisessa toiminnassa. Direktiivin tarkoituksena ei ole todistajien tai uhrien suojele vaan oleskeluluvan käyttöönotto.

2.2. Direktiivin mukainen uhrikäsite

Direktiivin mukainen uhri on täysi-ikäinen kolmannen maan kansalainen, jolle laittomassa maahanmuutossa avustamiseen tai ihmiskauppaan liittyvät teot ovat aiheuttaneet välitöntä haittaa. Ihmiskaupan uhrikäsite ei ole ongelmallinen, koska se esiintyy myös järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjassa ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä. Sen sijaan maahanmuutossa avustamisen uhri-käsite on tässä yhteydessä saanut erityismerkityksen.

Sillä tarkoitetaan niitä, joita voidaan kohtuudella pitää uhreina eli joille on aiheutunut haittaa. Esimerkkeinä voidaan mainita henkilöt, jotka ovat joutuneet hengenvaaraan tai joiden ruumiillista koskemattomuutta on loukattu.

2.3. Lyhytaikaisen oleskeluluvan myöntämisedellytykset

Lyhytaikainen oleskelulupa myönnetään sellaisille henkilöille, joita tutkinta- ja syyteviranomaiset voivat perustellusti pitää uhreina. Uhrille on ilmoitettava viipymättä mahdollisuudesta saada lyhytaikainen oleskelulupa. Uhrilla on 30 päivää aikaa harkita haluaako hän jatkaa yhteistyötä viranomaisten kanssa. Harkinta-aika alkaa siitä, kun henkilö on katkaissut siteet rikoksista epäilyihin.

Jäsenvaltio antaa uhrille harkinta-ajan aikana tarvittavaa apua, kuten majoituksen, fyysistä ja psyykkistä ensiapua ja välittömästi tarvittavaa hoitoa ja mahdollisesti toimeentulotukea. Tämä antaa uhrille mahdollisuuden harkinta-aikana rauhassa punnita eri vaihtoehtoja ja tämän jälkeen tehdä harkitun päätöksen.

Viranomaisten on annettava viimeistään kymmenen päivän kuluttua harkinta-ajan päättymisestä lausunto siitä edellyttävätkö tutkimukset tai mahdollinen syytteen nostaminen epäiltyjä rikollisia vastaan uhrin läsnäoloa. Viranomaiset arvioivat myös uhrin yhteistyöhalukkuutta ja sitä, onko siteet katkaistu rikollisiin.

Jos yllä mainitut seikat täyttyvät, eikä uhri muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle, hänelle myönnetään kuuden kuukauden oleskelulupa. Oleskelulupa voidaan uusida kuuden

kuukauden välein samoilla edellytyksillä kuin se on myönnetty.

Harkinta-ajan kuluessa viranomaiset eivät voi poistaa uhria maasta. Maastapoistamispäätös voidaan sen sijaan tehdä. Sitä ei kuitenkaan panna välittömästi täytäntöön. Mikäli uhri päättää, ettei hän halua tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa, se voidaan laittaa täytäntöön.

2.3.1. *Uhrin perheenjäsenen lupa*

Käytännössä saattaa esiintyä tapauksia, joissa henkilö on joutunut ihmissalakuljetuksen tai ihmiskaupan uhriksi yhdessä perheenjäsenensä kanssa, mutta viranomaiset katsovat, että ainoastaan kyseisen henkilön läsnäolo katsotaan tarpeelliseksi oikeuskäsittelyssä. Uhrin puolison tai lasten todistajanlausuntojen ei katsota tuovan olennaisia lisätietoja. Uhrin asema on kuitenkin haavoittuva, ja jäsenvaltioiden tulisi huomioida tämä, kun ne myöntävät yhdelle perheenjäsenelle direktiivin mukaisen lyhytaikaisen oleskeluluvan ja kun ne pohtivat mahdollisuutta myöntää perheenjäsenille oleskelulupa humanitaarisista syistä.

2.4. Oleskeluoikeuteen liittyvät etuudet

Lyhytaikainen oleskelulupa antaa haltijalleen oikeuden päästä työmarkkinoille ja oikeuden saada yleissivistävää tai ammatillista koulutusta. Se antaa hänelle mahdollisuuden päästä eroon laittomasta asemastaan ja irtautua ihmiskauppiaiden ja ihmisten salakuljettajien verkostosta. Työmarkkinoille pääsy ja koulutus antaa mahdollisuuden elättää itsensä. Tämä edesauttaa uhrin pääsyä lailliseen toimintaan. Täten välttyttäisiin siitä, että uhrin joutuisivat luomaan uudelleen siteet rikollisverkoston kanssa vain siksi ettei muuta ulospääsyä tilanteesta ollut.

Lyhytaikaisen oleskeluluvan saaminen antaa uhrille oikeuden laajempaan perusterveydenhuoltoon kuin harkinta-aikana myönnettävä fyysinen ja psyykinen ensiapu ja välittömästi annettava hoito. Tähän kuuluisi esimerkiksi yleislääkärin palvelut. Tämän hoidon ulkopuolelle jäävät

erityislääkärin hoidot, esimerkiksi hammashoidot.

Direktiivissä on säädetty, että jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota uhreihin, joilla on terveydenhuoltoon liittyviä erityistarpeita. Näihin kuuluvat mm. raskaana olevat naiset, vammaiset tai raiskauksen uhrin.

Jäsenvaltiot voivat halutessaan laajentaa direktiivin soveltamisalaa alaikäisiin. Siinä tapauksessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Harkinta-aikaa voidaan pidentää, jos se katsotaan lapsen edun mukaiseksi. Alaikäisille uhreille on annettava mahdollisuus saada koulutusta. Tämä voidaan rajoittaa koskemaan ainoastaan peruskoulutusta. Ilman huoltajaa maahan saapuneiden alaikäisten kohtelusta on säännelty erikseen.

Lyhytaikaisen luvan saaneiden henkilöiden voidaan edellyttää osallistuvan sopeuttamisohjelmiin. Uhrin tarpeiden mukaan ohjelma voi tähdätä joko sopeutumiseen vastaanottavaan maahan tai sitten paluun tukemiseen kotimaahan tai toiseen maahan, joka on valmis vastaanottamaan hänet.

2.5. Oleskeluluvan uusimatta jättäminen ja peruuttaminen

Lyhytaikainen oleskelulupa voidaan uusita, jos tämä on oikeuskäsittelyn kannalta tarpeen. Lupaa ei uusita, mikäli tuomioistuinkäsittely on päättynyt tai jos luvan myöntämisedellytykset eivät enää täyty.

Jos lupa jätetään uusimatta, uhrille voidaan hakemuksesta myöntää oleskelulupa kansallisen lainsäädännön perusteella, esimerkiksi humanitaarisista syistä tai työskentelyä tai opiskelua varten. Kansallisen luvan myöntämisen yhteydessä jäsenvaltioiden on otettava huomioon se, että uhri on osallistunut yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Kyseessä on lisäkannuste, jonka tarkoituksena on rohkaista uhreja tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa ja toimimaan todistajina.

Direktiivin mukainen lyhytaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos uhri ei

ole noudattanut luvan myöntämisen perusedellytyksiä tai jos viranomaiset katsovat, että yhteistyö perustuu vilppiin tai petokseen. Tämän lisäksi lupa voidaan peruuttaa yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

2.6. Loppusäännökset

Jäsenvaltioiden on säädettävä riittävät seuraamukset tämän direktiivin täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta. Direktiivi tulee voimaan 20. päivänä sen jälkeen kun se on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

3. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on vasta alkanut ja kansallinen lausuntomenettely on kesken. Siksi tarkkojen lainsäädännöllisten vaikutusten arviointi ei vielä ole mahdollista. On kuitenkin selvää, että ehdotuksen hyväksyminen tulee aiheuttamaan muutoksia lainsäädäntöön.

4. Taloudelliset vaikutukset

On mahdollista, että ehdotus kasvattaisi sosiaaliturvan, terveydenhoidon, työllistämisen ja koulutuksen kuluja. Taloudellisia vaikutuksia ei ole selvitetty.

5. Valtioneuvoston kanta

Kaikki ehdotuksesta pyydetty lausunnot eivät vielä ole saapuneet eikä yksityiskohtaisen valtioneuvoston kannan esittäminen tässä vaiheessa ole mahdollista. Kantaa tarkennetaan ehdotuksen ensimmäisen lukukerran jälkeen, kun tarkempi kuva komission tavoitteista on muodostettu. Myös muiden hallinnonalojen lausuntojen perusteella voidaan hahmottaa direktiiviehdotuksen vaikutukset kotimaiseen lainsäädäntöön.

Suomi tukee laittoman maahanmuuton torjuntaa sekä kannattaa erityisesti sellaista toimintaa, joka estää ihmiskauppaa, jossa käytetään maahanmuuttajia mm.

taloudellisesti hyväksi. Tampereen Eurooppaneuvoston päätelmien mukaisesti tällaisten rikosten uhrien ihmisoikeudet on taattava ottaen erityisesti huomioon naisten ja lasten ongelmat. Jäsenvaltioiden on yhdessä Europolin kanssa pyrittävä rikollisverkostojen tunnistamiseen ja hajottamiseen. Direktiiviehdotus voisi olla hyvä askel tämän päämäärän saavuttamiselle.

Ehdotuksessa olisi kuitenkin tärkeää tehdä selvä ero ihmiskaupan ja ihmisten salakuljetuksen välillä. Myös tähän liittyvää uhri-käsitettä tulisi tässä yhteydessä pohtia, jotta todelliset uhrin erotettaisiin uhriksi tekeytyvistä. Tämän vuoksi olisi kannatettavaa, jos direktiivissä määriteltäisiin uhrin käsite.

Tutkinta- ja syyttäväviranomaisten lausunnoille annetaan direktiivissä suuri merkitys. Mikäli nämä viranomaiset katsovat, että uhrin yhteistyö on tarpeen, ulkomaalaisviranomaisilla ei ole harkintavaltaa oleskeluluvan myöntämisen osalta muuten kuin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvissä seikoissa.

Lyhytaikaisen oleskeluluvan voimassaolon päättymisen jälkeinen tilanne on ehdotuksessa jätetty turhan avoimeksi. Siinä viitataan kansalliseen ulkomaalaislainsäädäntöön ja siihen, että jos henkilö hakee lupaa muulla perusteella, jäsenvaltioiden on harkinnassaan otettava huomioon hänen osallistumisensa yhteistyöhön. Koska henkilö ei tiedä onko hän oikeutettu jäämään maahan lyhytaikaisen luvan umpeutumisen jälkeen, tämä voi mahdollisesti johtaa siihen, ettei kuuden kuukauden väliaikaista lupaa katsota riittävän hyväksi kannustimeksi yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Tämän direktiivin tavoite ei kuitenkaan ole oleskelulupakäytännön yleisempi harmonisointi.

Voidaan todeta, että direktiivi on kirjoitettu jäsenvaltioiden ja näiden viranomaisten näkökulmasta ja uhrin asema esimerkiksi tilanteissa, jolloin heitä ei voida poistaa maasta, on epäselvä ja vaatii tarkennusta.

Joissakin jäsenvaltioissa on jo olemassa ehdotusta vastaavaa lainsäädäntöä ja joissakin oleskelulupasäännöksiä voidaan joustavasti soveltaa ehdotuksen mukaisesti.

Tämä olisi periaatteessa mahdollista mahdollisesti soveltaa ulkomaalaislain 20 § 1
Suomessakin; luvan myöntämiseen voitaisiin mom. 3 kohtaa.