EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 20.10.2020
COM(2020) 661 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Kolmas aruanne inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta (2020), mida nõutakse direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) artikli 20 alusel

{SWD(2020) 226 final}

I. Sissejuhatus

Ühiskonna kaitsmine organiseeritud kuritegevuse eest ja eelkõige võitlus inimkaubanduse vastu on esmatähtis ülesanne ELi uues julgeolekuliidu strateegias[1]. Direktiivi 2011/36/EL[2] (edaspidi „inimkaubandusevastase võitluse direktiiv“) artikliga 20 on ette nähtud esitada iga kahe aasta tagant aruanne inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta.

Inimkaubandus on väga tulus kuritegu, mis toob kurjategijatele suurt kasu, ent põhjustab samas ühiskonnale tohutuid kulusid. Inimkaubandusega teenitakse maailmas aastas hinnanguliselt 29,4 miljardit eurot[3] (konservatiivne hinnang). Inimkaubanduse kogukuludeks ELis hinnatakse 2,7 miljardit eurot aastas. Kulusid põhjustavad lisateenused õiguskaitse, tervishoiu ja sotsiaalkaitse valdkonnas, saamata jäänud majanduslik kasu, halvenenud elukvaliteet ja inimkaubandusevastase võitluse koordineerimine[4]. Nende aluseks on naiste, meeste, tüdrukute ja poiste põhiõiguste raske rikkumine ini kaubitsejate poolt ning selliste kulude kandmist tuleb meie ühiskonnal jätkata, sest inimkaubandus ei ole kadunud.

Kurjategijad on COVID-19 pandeemia ajal haaranud kinni võimalustest teenida märkimisväärset tulu ja elavdada kuritegelikku tegevust. Nad on muutnud oma tegutsemisviise ning reklaamivad ohvreid üha enam internetis või kasutavad neid ära eraasutustes. Ehkki pandeemia täielik mõju ei ole veel mõõdetav, on selge, et kriis on tekitanud erakordseid raskusi, mis mõjutavad ebaproportsionaalselt kõige haavatavamaid inimesi, sealhulgas naisi ja lapsi, ning suurendavad nende kaitsetust inimkaubanduse vastu. Kodanikuühiskonna organisatsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid ja ELi asutused on väljendanud muret viivituste pärast ohvrite tuvastamisel – need takistavad ohvrite juurdepääsu õigusemõistmisele, abile ja toetusele[5].

---

1 COM(2020) 605 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=ET.

2 ELT L 101, 15.4.2011, lk 1.

3 Europol, „The THB financial business model“, Haag, 2015, https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model.

4 Euroopa Komisjoni 2020. aasta uuring ELis toimuva inimkaubanduse majanduslike, sotsiaalsete ja inimkulude kohta.

5 ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo (UNODC) uuringu kokkuvõte „How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America“, https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/how-covid-19-restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html; OSCE inimkaubandusevastase võitluse eriesindaja avaldus vajaduse kohta tugevdada kriisi ajal inimkaubandusevastaseid jõupingutusi; UNODC veebilugu „COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons“, https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf; kodanikuühiskonna organisatsioonid on väljendanud muret kolmanda eduaruande jaoks esitatud seisukohavõttudes.

Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol) hoiatab, et majanduslanguse tagajärjel inimkaubandus tõenäoliselt elavneb, kuna tööpuudus on kasvanud ning on oodata, et nõudlus tööalase või seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse järele suureneb. Lisaks tavapärastele valdkondadele, kus ohvreid ära kasutatakse (prostitutsioon, kerjamine ja varastamine ning tekstiili- ja põllumajandussektor), mõjutab inimkaubandus üha enam selliseid sektoreid nagu ehitus, turism, toitlustus, põetamine ja koduteenused. Peale selle, et inimkaubanduse ohvrid kannavad pikaajalist kahju, jätab majanduskriisist põhjustatud väiksema kasumimarginaaliga ettevõtete sulgemine turu avatuks neile, kelle käsutuses on ebaseaduslik või odav tööjõud[6].

Inimkaubandus on eriti raske kuritegu, mis on ELi põhiõiguste hartaga keelatud, sest tegemist on põhiõiguste raske rikkumisega[7]. Organiseeritud kuritegelikud rühmitused osalevad inimkaubanduses ohvrite seksuaalseks või tööalaseks ärakasutamiseks ning nende kerjama ja kuritegevusele sundimiseks. Inimkaubanduse võrgustikud osalevad sageli ka muud liiki kuritegevuses (või on sellega seotud), nagu rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine, uimastikaubandus, salakaubavedu, raha väljapressimine, rahapesu, dokumendipettus, maksekaardipettus ja varavastased kuriteod (nt vargus).

Käesolevas aruandes i) kirjeldatakse inimkaubanduse peamisi mustreid ja sellevastases võitluses ettetulevaid raskusi, ii) analüüsitakse statistikat ja iii) kirjeldatakse inimkaubandusevastaste meetmete tulemusi. Aruandele on lisatud üksikasjalikku, põhjalikku ja põhjendatud teavet sisaldav komisjoni talituste töödokument. Nii aruande kui ka komisjoni talituste töödokumendi aluseks on

- teave, mille on esitanud inimkaubandusevastase võitluse direktiivi artiklitega 19 ja 20 ette nähtud riiklikud raportöörid või samaväärsed mehhanismid;
- teave, mille on esitanud kodanikuühiskonna organisatsioonid, kes on ELi kodanikuühiskonna inimkaubandusevastase platvormi ja ELi kodanikuühiskonna e-platvormi osalised, ning
- teave, mis on saadud asjaomastelt ELi asutustelt[8].

Aruandes on arvesse võetud ka Euroopa Parlamendilt ja nõukogult ning rahvusvahelistelt ja piirkondlikelt organisatsioonidelt saadud teavet. Sidusrühmad andsid

[6] Europoli 30. aprilli 2020. aasta aruanne „Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU“.

[7] Vt ELi toimimise lepingu artikli 83 lõige 2 ja ELi põhiõiguste harta artikli 5 lõige 3.

[8] Kümme ELi asutust, kelle juhid kinnitasid 2018. aastal oma allkirjaga ühist kohustust töötada koos inimkaubanduse vastu: Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA), Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol), Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet (Eurojust), Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Sihtasutus (Eurofound), Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Amet (CEPOL), Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA), Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet (eu-LISA), Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) ning Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut (EIGE).

inimkaubandusevastaste meetmete tulemustest ja mõjust aru üksikasjalikumalt kui eelmise aruandluse raames[9].

II. ELis TOIMUVA INIMKAUBANDUSE MUSTRID JA KINDLAKS TEHTUD RASKUSED

Inimkaubandusele on iseloomulikud teatavad korduvad mustrid ning uute valupunktide ja suundumuste ilmnemine. ELi liikmesriikide teatatud registreeritud ohvrite[10] arv kahel aastal (2017 ja 2018) – kokku **14 145** – on suurem kui eelmisel aruandeperioodil[11]. Tõenäoliselt **on ohvrite tegelik arv** teatatust **märksa suurem**, sest paljud ohvrid jäävad avastamata. Võrreldes ohvrite suure arvuga, on kuritegude toimepanijatele esitatud süüdistuste ja süüdimõistvate kohtuotsuste arv endiselt väike. Peaaegu pool kõikidest inimkaubanduse ohvritest ELis on ELi kodanikud. **Endiselt on märkimisväärne kaubitsemine ohvritega nende enda liikmesriigis – sellised ohvrid moodustavad enam kui kolmandiku kõikidest ELi ohvritest.**

Viis ELi riiki, mille kodanikke leidus inimkaubanduse ohvrite seas (absoluutarvudes) **kõige rohkem**, olid Rumeenia, Ungari, Prantsusmaa, Madalmaad ja Bulgaaria. **Viis kolmandat riiki, mille kodanikke leidus** ELis toimunud **inimkaubanduse ohvrite seas kõige enam**, olid Nigeeria, Hiina, Ukraina, Maroko ja India.

Seksuaalne ärakasutamine on ELis ikka veel peamine inimkaubanduse eesmärk. Mitu liikmesriiki on aga teatanud ka tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse suurenemisest. Peaaegu **kolmveerand kõikidest ohvritest ELis olid naissoost** (naised ja tüdrukud) ning nendega kaubitseti peamiselt seksuaalse ärakasutamise eesmärgil. Naised ja tüdrukud on alates 2008. aastast, mil EL hakkas koguma andmeid inimkaubanduse kohta, pidevalt moodustanud lõviosa inimkaubanduse ohvritest. Märkimisväärne hulk ohvreid on ELis jätkuvalt **lapsed**. Enamik lapsohvreid olid tüdrukud, kellega kaubitseti seksuaalse ärakasutamise eesmärgil, ja enamik lapsohvritest olid ELi kodanikud.

Inimkaubanduse võrgustikud muutuvad järjest professionaalsemaks. Inimkaubandusse kaasatud organiseeritud kuritegelikud rühmitused kuuluvad hästi struktureeritud kuritegelikesse võrgustikesse ja tegutsevad rahvusvahelisel tasandil, teinekord rea piiriüleste kaasaaitajate ja spetsiaalsete rühmituste toel. Inimkaubanduse vastu võitlevatele ametiasutustele valmistab muret ja raskusi **üha suurem infotehnoloogia kuritarvitamine kurjategijate seas**.

---

[9] Käesolev aruanne hõlmab kahe aasta (2017 ja 2018) statistikat EL 27 kohta. Kogu EL 28 esitatud statistika leiab komisjoni talituste töödokumendist ja 2020. aasta aruandest „Andmekogumine inimkaubanduse kohta ELis“.

[10] Käesolevas aruandes tähendab mõiste „ohver“ registreeritud ohvreid ning hõlmab seega liikmesriigis ametlikult tuvastatud ohvreid ja/või eeldatavaid ohvreid.

[11] 2015.–2016. aastal EL 27s 13 461.

2.1. Inimkaubandus seksuaalse ärakasutamise eesmärgil

Inimkaubandus seksuaalse ärakasutamise eesmärgil on üks naistevastase vägivalla[12] vorme ja selle algpõhjus on sooline ebavõrdsus. See on 2008. aastast saati levinuim inimkaubanduse vorm ELis. Seksuaalse ärakasutamise eesmärgil kaubitsetakse 60 %ga inimkaubanduse ohvritest ja neist enam kui pooled on ELi kodanikud. Sel eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvritest üle 90 % on naissoost ja see osutab kuriteo soolisele aspektile. Naised ja tüdrukud moodustavad endiselt enamiku inimkaubanduse ohvritest kõikide ärakasutamise vormide puhul. Liikmesriigid, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja ELi asutused juhivad nendele mustritele pidevalt tähelepanu. Suurt riski kujutavad endast prostitutsioon, eskortteenuste pakkujad, massaažiteenuste pakkujad, baarid ja ööklubid. Kodanikuühiskonna organisatsioonide teatel on suurenenud seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuv inimkaubandus, kus ohvrite, peamiselt naiste ja tüdrukute värbamiseks ja müümiseks ning laste peibutamiseks kasutatakse internetti ja uusi tehnoloogilisi vahendeid.

Enamik liikmesriike on teatanud konkreetsetest meetmetest, mis on võetud selleks, et tegeleda seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuvas inimkaubanduses esinevate põhimustrite ja uute suundumustega. Tuvastatud ja toetatud on ohvreid, kellele on pakutud sotsiaalset tuge, mis hõlmab näiteks väljumisprogramme,[13] sotsiaalset ja ametialast taasintegreerimist[14] ning seksuaaltervise teenuseid prostitutsiooni kaasatud inimkaubanduse ohvritele. Teiste meetmetega on keskendutud suure riskiga sektoritele või rühmadele (haavatavad lapsed, tõrjutud roma kogukondade liikmed, rändajad ja pagulased) ning nähtud ette operatiivtegevus, nagu kriminaaluurimine, varjatud jälgimine, internetiseire, teadlikkuse suurendamise kampaaniad, haridus ja koolitus ning institutsiooniline ja poliitiline areng. Mõni liikmesriik on võtnud vastu õigusakti, millega on kriminaliseeritud seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamine, või viinud ellu nõudluse vähendamisele keskenduvaid ennetusmeetmeid[15] või soolise võrdõiguslikkuse raamistikus rakendatavaid meetmeid[16]. Teatatud on ka ELi tasandi piiriülesest koostööst, mida tehakse eelkõige Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol) ja Euroopa Liidu

[12] Komisjon peab naistevastase vägivalla tõkestamist ja ohvrite toetamist väga tähtsaks. ELi soolise võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025 on esitatud poliitikaeesmärgid ja meetmed naistevastase vägivalla lõpetamiseks. Komisjoni jaoks on endiselt prioriteediks ELi ühinemine Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga. Kui ELi ühinemise blokeerimine peaks jätkuma, on komisjonil kavas esitada meetmed, millega saavutada samad eesmärgid kui need, mida taotletakse Istanbuli konventsiooniga. President von der Leyen teatas 16. septembril 2020, et komisjonil on kavas esitada seadusandlik ettepanek ennetamaks ja tõkestamaks teatavaid soolise vägivalla vorme. Sellel seadusandlikul algatusel on sama eesmärk kui konventsioonil: tagada, et ELi liikmesriigid on kehtestanud naistevastase vägivalla ennetamiseks ja tõkestamiseks tõhusad meetmed (ELi pädevusse kuuluvates valdkondades).

[13] Nt Prantsusmaal, Iirimaal ja Maltal.

[14] Nt Hispaanias ja Prantsusmaal.

[15] Nt Iirimaa politsei kaitseteenuste osakond (*Garda National Protective Service Bureau*) viib koostöös vabaühendustega ellu koolitus- ja teadlikkuse suurendamise meetmeid, et tuvastada seksuaalse ärakasutamise ohvreid ja suunata neid asjakohaste teenuste osutajate juurde.

[16] Nagu õiguskaitse- või haridustöötajatele suunatud koolitus- ja teadlikkuse suurendamise meetmed, milles keskendutakse soolise vägivalla eri vormidele ning soolise vägivallaga seotud poliitilistele ja seadusandlikele muudatustele.

Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) toel. ELi asutused jätkavad liikmesriikide abistamist nende püüdlustes, sealhulgas avaldades suuniseid[17] ja pakkudes koolitust.

Hoolimata neist konkreetsetest jõupingutustest, rõhutavad kodanikuühiskonna organisatsioonid jätkuvalt, et ELis ei pöörata piisavalt tähelepanu seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuvale inimkaubandusele, sealhulgas selle kuriteo uurimisele ja soolisele aspektile.

2.2. Inimkaubandus tööalase ärakasutamise eesmärgil

Mitu liikmesriiki ja kodanikuühiskonna organisatsiooni on teatanud tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse suurenemisest. Taolise ärakasutamise eesmärgil kaubitseti **15 %ga kõikidest ohvritest**. Aruannetest on näha, et ohvreid on ära kasutatud põllumajandussektoris (sh hooajatöödel), erasektori tööhõiveagentuurides, ehitussektoris, majutussektoris, puhastusteenuste sektoris, majapidamistööde tegemisel, hooldusteenuste sektoris, hooldekodudes, ööpoodides, pubides, autopesulates, jäätmekogumis- ja jäätmekäitlusettevõtetes, metsanduses, tekstiili- ja rõivasektoris, toiduainetööstuses ning töötlemis- ja pakendamissektoris.

Tööalaselt kasutatakse ära **eelkõige mehi (68 %)**, ehkki **teatavates valdkondades** (eelkõige majapidamistööd ning hooldus- ja puhastusteenused) **on ärakasutamise ohvrid peamiselt naised**. Liikmesriigid on teatanud ka seda, et üha enam **langevad** tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse **ohvriks lapsed**.

Sihipärased meetmed, mille eesmärk on tegeleda tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse probleemiga ja parandada ohvrite tuvastamist, on võimaldanud tööinspektsioonidel teha jõulisemaid kontrolle ning tihedamat koostööd õiguskaitseasutustega. Liikmesriigid on teatanud, et nad pakuvad töö- ja sotsiaalinspektoritele, õiguskaitseametnikele, kohtunikele, õigustöötajatele, sotsiaaltöötajatele, tolliametnikele, diplomaatilistele ja konsulaarametnikele, sisserändeametnikele, haridustöötajatele ning tööhõiveagentuuride ja varjupaikade töötajatele sihipäraseid koolituskursusi. Peale selle tegid liikmesriigid kuritegevusega seotud ohte käsitleva valdkondadevahelise Euroopa platvormi (EMPACT-THB[18]) tööalase ärakasutamise alaste ühisuurimiste ja -meetmete päevade raames kontrolle, keskendudes eelkõige suure riskiga sektoritele[19]. Meetmete eesmärk oli anda teavet

---

[17] Vt Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti ja Euroopa Komisjoni 2019. aasta käsiraamat „Vanemliku hoolitsuseta lapsed, kes leitakse ELi liikmesriigist, mis ei ole nende päritoluliikmesriik – Lastekaitse tõhustamise juhend, milles pööratakse eritähelepanu inimkaubanduse ohvritele“; EIGE 2018. aasta aruanne „Soopõhised erimeetmed inimkaubandusvastastes meetmetes: aruanne“.

[18] „Võidelda ELis inimkaubandusega, mis on seotud kõigi ärakasutamise vormide, sealhulgas seksuaalse ja tööalase ärakasutamisega, ning lastega kaubitsemise kõigi vormidega“ on üks ELi kuritegevusevastase võitluse prioriteete, mis aitab võidelda ELi poliitikatsükli / EMPACTi raames organiseeritud ja raske rahvusvahelise kuritegevusega aastatel 2018–2021. Vt nõukogu järeldused ELi prioriteetide kehtestamise kohta võitluseks organiseeritud ja raske rahvusvahelise kuritegevusega aastatel 2018–2021 (ST 9450/17).

[19] Nt Bulgaaria ja Prantsusmaa õiguskaitseasutused likvideerisid Europoli ja Eurojusti toel ühisuurimise raames kuritegeliku rühmituse, mis toimetas Bulgaaria kodanikke Prantsusmaale tööalaseks ärakasutamiseks põllumajandussektoris. Tuvastati 167 ohvrit, kes olid hooajati palgatud koristama Lyoni lähedal viinamarju; https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers.

inimestele, keda ohustab inimkaubandus tööalase ärakasutamise eesmärgil (eelkõige tööotsijad), rändajatele (nt neile, kes liiguvad ebaseaduslikuks üle piiri toimetamiseks kasutatavatel rändeteedel, ja neile, kes on ohus Vahemere piirkonna kriminaalsete võrgustike tõttu), varjupaigataotlejatele, roma kogukondadele ja välismaale tööle suundujatele.

Hiljuti loodud Euroopa Tööjõuamet[20] teeb koostööd nii nende ELi asutustega, kes tegutsevad tööhõive ja sotsiaalpoliitika valdkonnas, kui ka nendega, kes võitlevad organiseeritud kuritegevuse ja inimkaubanduse vastu, sh Europoli ja Eurojustiga.

Hoolimata edusammudest tööalase ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse juhtumite avastamisel, märgivad kodanikuühiskonna organisatsioonid, et tööjärelevalvet ja järelevalvet tööhõivestandardite järgimise üle tuleb siiski veel parandada, eriti sellistes sektorites nagu põllumajandus, ehitus, toitlustus, puhastusteenused, majutus (nt hotellid) ja hooldus (nt küünesalongid).

Seoses sellise inimkaubanduse tõkestamisega, mille eesmärk on tööalane ärakasutamine toodete rahvusvahelistes tarneahelates, ja selle vastu võitlemisega, on mitu liikmesriiki (nt Kreeka, Madalamaad ja Austria) teatanud **vastuvõetud meetmetest, millega käsitletakse ettevõtjate ja juriidiliste isikute vastutust, hoolsuskohustust tarneahelas ning ettevõtja ja inimõiguste vahelist seost**. Kodanikuühiskonna organisatsioonid on rõhutanud, et tähtis on suurendada läbipaistvust ja kehtestada hoolsusnõuded toodete tarneahelates, kus sageli toimub inimkaubandus.

2.3. Muud ärakasutamise vormid

Ohvrid, kellega kaubitseti muus vormis ärakasutamise eesmärgil, moodustasid inimkaubanduse ohvritest umbes 18 %[21]. Eelkõige oli tegemist kaubitsemisega sunniviisilise kerjamise ja sunniviisilise kuritegevuse eesmärgil, ent ka imikute müügiga elundite eemaldamise[22] või ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil, ning kaubitsemisega ELi kodanikega, keda kasutati pettuse teel rahaliselt ära, ja asendusemadusega seotud inimkaubandusega.

Inimkaubandus sunniviisilise kuritegevuse ja sunniviisilise kerjamise eesmärgil

Need ärakasutamise vormid olid mõne liikmesriigi, nimelt Bulgaaria, Horvaatia, Kreeka, Madalmaade ja Poola teateil üha sagedasemad ning hõlmasid tihti lapsi. Inimkaubandust sunniviisilise kuritegevuse eesmärgil seostatakse pisikuritegudega, organiseeritud varavastase kuritegevusega, nagu näppamine või poevargus, ning varastamisega. Seda seostatakse ka keerulisemat liiki kuritegevusega, sealhulgas raskendavatel asjaoludel toime pandud varguse ja pettusega ning uimastimüügi ja -kaubandusega. Mõlemat

[20] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1149, millega asutatakse Euroopa Tööjõuamet, muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EL) nr 492/2011 ja (EL) 2016/589 ning tunnistatakse kehtetuks otsus (EL) 2016/344 (ELT L 186, 11.7.2019, lk 21).

[21] Üksikasjalikumat teavet ärakasutamise vormide kohta leiab 2020. aasta aruandest „Andmekogumine inimkaubanduse kohta ELis“.

[22] Liikmesriigid on teatanud 17st elundite eemaldamise eesmärgil toimunud inimkaubanduse juhtumist ELis aastatel 2017–2018.

ärakasutamise vormi iseloomustab suur liikuvus riikide vahel. Aruannetest on näha, et sunniviisilise kerjamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvrite seas on uimasti- ja alkoholisõltuvusega isikuid ning füüsilise puudega isikuid, kes kuuluvad rahvusvähemustesse, sealhulgas tõrjutud roma kogukondade liikmed, või kes on rahaliselt keerulises olukorras. Sunniviisilise kuritegevuse ja sunniviisilise kerjamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvrid on üldjuhul nooremad kui muus vormis ärakasutamise ohvrid. Neil eesmärkidel toimuva inimkaubanduse ohvriks langenute tuvastamine ja äratundmine valmistab endiselt suuri raskusi.

Inimkaubandus sundabielu ja näiliku abielu eesmärgil

Ohvritest, kellega kaubitsetakse sundabielu või näiliku abielu eesmärgil, teatatakse mõnikord kui mõne muu inimkaubanduse vormi, sealhulgas seksuaalse ja/või tööalase ärakasutamise ohvritest. Neil eesmärkidel toimuva inimkaubanduse suhtes on eriti haavatavad naised ja lapsed. Kindlaks on tehtud tõrjutud roma kogukondadest pärit ohvrite ülekaal ning seos rändega. Viimase põhjuseks on rändajatest naiste ja tüdrukute haavatavus.

2.4. Lastega kaubitsemine

On muret tekitav, et inimkaubanduse ohvrite seas on endiselt lapsi. **Lapsed moodustasid peaaegu veerandi** kõikidest ohvritest ELis. Enamik (78 %) lapsohvritest ELis olid tüdrukud. **Peaaegu 75 %** kõikidest lapsohvritest ELis olid **ELi kodanikud**. Peaaegu kolmveerandi kolmandate riikide lapsohvritest (69 %) moodustasid tüdrukud. **Enam kui 60 %ga** lapsohvritest ELis on **kaubitsetud seksuaalse ärakasutamise eesmärgil**. **Lastega kaubitsemine valmistab jätkuvalt suurt muret.** Iseäranis muret tekitav on kaubitsemine, mille eesmärk on seksuaalne ärakasutamine või sunniviisiline kuritegevus, näiteks varavastane kuritegevus, nagu näppamine või poevargus, või uimastitega seotud kuriteod, nagu kanepi kasvatamine,[23] või sund-, lapsega sõlmitud abielu või näilik abielu. Lapsrändajaid, eriti kui nad on ilma saatjata, ähvardab ELi-suunalistel ja ELi-sisestel rändeteedel endiselt suurem oht sattuda inimkaubanduse ja ärakasutamise ohvriks. Inimkaubitsejad on sageli kasutanud vastuvõtukeskusi, et selgitada välja võimalikud ohvrid ja korraldada nende toimetamine paika, kus neid ära kasutatakse[24].

Liikmesriigid ja ELi osalejad on teinud lastega kaubitsemise probleemi lahendamiseks märkimisväärseid jõupingutusi, sealhulgas kasutanud i) juhenddokumente, ii) koostöö- ja tugistruktuure, iii) ennetavaid algatusi, iv) koolitust, v) teadlikkuse suurendamise ja teavitamise meetmeid, vi) haridust ning vii) õiguskaitseasutuste operatiivmeetmeid, kaasa arvatud piiriüleseid meetmeid. **Sellegipoolest nõuab jätkuv lastega kaubitsemine tugevamaid meetmeid, et seda liiki kuritegevust tõkestada ja sellega tõhusalt võidelda.** Nõukogu järeldustes laste seksuaalse kuritarvitamise vastu võitlemise kohta korratakse, et võitlus **laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise vastu** on sageli ka võitlus organiseeritud kuritegevuse ja inimkaubanduse vastu[25]. 2020. aastal

[23] Europol, sisserändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastase Euroopa keskuse (EMSC) 4. iga-aastane tegevusaruanne – 2019.
[24] Samas.
[25] 12862/19.

vastu võetud ELi strateegias, mis käsitleb tõhusamat võitlust laste seksuaalse väärkohtlemise vastu, on lisaks rõhutatud, et ennetusmeetmete puhul tuleb arvesse võtta eri lasterühmade, sealhulgas inimkaubanduse ohvriks langenud laste eriolukorda[26].

2.5. **Ilmnenud mustrid**

Kaubitsejate kasutatavad meetodid on muutunud, kuna paljudes kaubitsemisahela etappides kasutakse laialdaselt **internetti** ja sotsiaalmeediat ning rakendatakse **uut tehnoloogiat**. Kaubitsejad kasutavad üha oskuslikumalt tehnoloogiat ja internetti selleks, et laiendada oma kuritegelikku tegevust veebis ning investeerida ja peita oma kriminaaltulu. Mitmes liikmesriigis on internet ja sotsiaalmeedia kuulunud ohvrite otsimisel peamiste vahendite hulka, kusjuures eriti suures ohus on lapsed. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat kasutatakse ohvrite värbamiseks ning nende transpordi ja majutuse korraldamiseks, ohvrite pakutavate teenuste reklaamimiseks, kuritegude toimepanijate vaheliseks suhtlemiseks, ohvrite üle tehtavaks kontrolliks ja kriminaaltulu ülekandmiseks. Ka kodanikuühiskonna organisatsioonid osutavad üha suuremale ohule seoses interneti kasutamisega inimkaubanduses, eriti tulu teenimiseks seksuaalse ärakasutamise abil.

Tehnoloogial võib aga olla oluline roll ka inimkaubanduse tõkestamisel ja likvideerimisel. Kodanikuühiskonna organisatsioonid rõhutavad vajadust arendada ja rakendada täiendavalt tehnilisi meetmeid, et selle kuriteo vastu võidelda. **Rohkem tähelepanu tuleb pöörata uute tehnoloogialahenduste uurimisele ja tõhusamale kasutamisele inimkaubanduse tõkestamiseks ja likvideerimiseks ning ohvrite kaitsmiseks.**

Veel üks uus suundumus, millest Europol on teatanud, on **organiseeritud kuritegelike võrgustike osalemine ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuvas inimkaubanduses**[27]. Peale selle on uue suundumusena tuvastatud **kaubitsemine mitmes vormis ärakasutamise eesmärgil** ning sellele tunduvad olevat eriti vastuvõtlikud naised ja tüdrukud. Teatatud on kaubitsemisest, mille eesmärk on **imikute müük** või **elundite müük**, kaubitsemisest ELi kodanikega eesmärgiga lasta neil sünnitada ja sündinud imikud maha müüa ning kaubitsemisest ELi kodanikega, keda on **pettuse teel rahaliselt ära kasutatud**. Mõni kodanikuühiskonna organisatsioon on väljendanud muret uue inimkaubanduse vormi pärast, mis on seotud **asendusemadusega**.

2.6. Ränne

Viimasel kolmel aastal on ELi jätkuvalt saabunud rahvusvahelist kaitset taotlevaid rändajaid. Inimkaubanduse ohvreid või võimalikke ohvreid on segarändevoogudes endiselt keeruline avastada ja tuvastada. Aruannetes on rändega seostatud inimkaubanduse riski suurenemist – inimkaubanduse võrgustikud kuritarvitavad suure riskiga rühmade haavatavust ja varjupaigamenetlusi, peamiselt hilisema seksuaalse ärakasutamise eesmärgil. Inimkaubandus on keeruline kuritegelik nähtus, mis on seotud

[26] ELi strateegia, mis käsitleb tõhusamat võitlust laste seksuaalse väärkohtlemise vastu (COM(2020) 607 final).

[27] EMSC 4. iga-aastane tegevusaruanne, 2019.

paljude muude kuritegudega, sealhulgas nendega, mis aitavad konkreetses olukorras inimkaubanduse ahela eri etappe lihtsustada, nagu rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine.

Nende probleemidega tegelemiseks on vaja kõikvõimalike osalejate laialdast koostööd, et veelgi arendada ja parandada olemasolevaid suunamissüsteeme, edendada liikmesriikide ametiasutuste ja toetavate organisatsioonide koostööd (nt ohvrite tagasisaatmisel nende päritoluriiki), paluda tuge ja juhiseid ELi asutustelt (nt Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametilt (Frontex), Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametilt (FRA), Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametilt (EASO), Europolilt) ning teha koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega (nt vabatahtliku tagasipöördumise korral). Väga oluline on koostöö päritolu- ja transiidiriikidega ning peamiste sidusrühmadega, kelle hulka kuuluvad ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, ÜRO Lastefond, ÜRO pagulaste ülemvolinik, Rahvusvahelise Rändepoliitika Arendamise Keskus ja kodanikuühiskonna organisatsioonid.

Europol juhib tähelepanu seostele inimkaubanduse ja muude rändega seotud kuritegude vahel[28]. Näiteks Nigeeria võrgustikud mõjutavad märkimisväärselt ELi kuritegevusmaastikku, tehes muud liiki organiseeritud kuritegevuse valdkonnas korrapäraselt koostööd kohalike kuritegelike rühmitustega. Tuginedes liikmesriikidelt operatiivtegevuse kohta saadud teabele, märgib Europol, et need võrgustikud kuritarvitavad varjupaigamehhanismi, et muuta nii enda kui ka oma ohvrite seisund seaduslikuks. Paljud inimkaubandusega seostatud kahtlustatavad omavad seaduslikku elamisluba, on varjupaigataotlejad või pagulase staatuses[29].

On teatatud, et haavatavaid rändajatest ja pagulastest naisi ning saatjata alaealisi **ähvardab pidevalt oht langeda inimkaubanduse ohvriks**. Kodanikuühiskonna organisatsioonid juhivad tähelepanu asjaolule, et inimkaubanduse rände- ja soolist aspekti ei tunnistata piisavalt, mille tulemuseks on naiste ja tüdrukute ebaproportsionaalselt suur sihtmärgistamine seksuaalse ärakasutamise eesmärgil. Peale selle on rahvusvahelist kaitset taotlevatel naistel haavatavuse tõttu, mida ränne võib põhjustada, suurem oht sattuda inimkaubanduse ja muud liiki soolise vägivalla, näiteks vägistamise või koduvägivalla ohvriks, eriti kuna neil on keeruline saada turvalist majutust ja piisavat nõustamist. **Kodanikuühiskonna organisatsioonid rõhutavad vajadust kasutada seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvrite abistamiseks ja toetamiseks sootundlikku lähenemisviisi.**

Olukorda võib aidata muuta see, kui liikmesriigid suurendavad oma jõupingutusi ennetamise ja süüdistuste esitamise vallas ning tõhustavad oma strateegiaid. **EASO on teatanud mitmest tegurist, mis võivad vähendada inimkaubanduse ohvrite suutlikkust esitada rahvusvahelise kaitse taotlus ja seda põhjendada.** Nende hulka kuuluvad asjaolu, et taotlejate seast ei selgitata välja inimkaubanduse ohvreid ja ärakasutamise ohus olevaid isikuid, ebatõhus suunamismehhanism, mille kaudu pakkuda

[28] https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-–-2019.

[29] https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report-–-2019.

ohvritele asjakohast tuge, ning kohtade arvu nappus spetsiaalsetes vastuvõtu-/kaitsekeskustes, mis võib takistada ohvrite toetamist ja kaitsmist. Samuti suunatakse ohver mõnikord riiklikku mehhanismi, ilma et oleks kaalutud tema võimalikku vajadust saada rahvusvahelist kaitset, ja seetõttu ei pruugita tema pagulasseisundit tunnistada.

Erinevused poliitikapõhimõtetes ja eeskirjades, mida kohaldatakse kolmandatest riikidest pärit inimkaubanduse ohvrite suhtes, võivad mõjutada nende, sh rahvusvahelise kaitse taotlejate võimalust kasutada oma õigusi[30]. Inimkaubanduse ohver võidakse üle viia riiki, kus teda liitu saabumisel kuritarvitati, mistõttu muutub ta ligipääsetavamaks inimkaubitsejatele ja kaitsetumaks ohu ees langeda uuesti inimkaubanduse ohvriks. Sellega seoses on kodanikuühiskonna organisatsioonid juhtinud tähelepanu Dublini III määruse,[31] ELi inimkaubandusevastase võitluse direktiivi ja elamislubade direktiivi[32] sätetele.

III. INIMKAUBANDUSE TÕKESTAMISEKS VÕETUD MEETMETE TULEMUSED

Komisjon peab inimkaubandusevastase võitluse direktiivi õiget ja täielikku ülevõtmist ja rakendamist endiselt väga tähtsaks. Sellega seoses on EL pakkunud rahalist toetust, andnud suuniseid, arendanud teadmisi ja edendanud koostööd kurjategijatele süüdistuse esitamisel ja kurjategijate võrgustike likvideerimisel, võimaldanud sidusrühmadel tuvastada, abistada ja toetada ohvreid ning panustanud kuritegevuse tõkestamisse.

2016. aasta ülevõtmisaruandest[33] on näha, et liikmesriigid on teinud inimkaubandusevastase võitluse direktiivi ülevõtmiseks suuri jõupingutusi. Sellest hoolimata märgitakse aruandes, et arenguruumi on veel palju, eelkõige seoses lastele suunatud erikaitsemeetmetega, lapseks olemise presumptsiooni ja lapse vanuse hindamisega, kriminaalmenetluse eel ja ajal pakutava kaitsega, tingimusteta abi kättesaadavusega, hüvitamisega, karistamata jätmisega, lapsohvri pereliikme abistamise ja toetamisega ning inimkaubanduse ennetamisega. Nende järeldustele tuginedes esitati liikmesriikidele 2019. aasta märtsis teabenõuded. Komisjon sai vastuse kõigilt 27 liikmesriigilt, kellele direktiiv on siduv[34]. Komisjon jälgib kooskõlas oma aluslepingute kohaste volitustega ka edaspidi tähelepanelikult direktiivi rakendamist ja võib võtta asjakohaseid meetmeid, sealhulgas algatada vajaduse korral rikkumismenetluse.

---

30 Euroopa Komisjoni 2020. aasta uuring, mille raames vaadatakse läbi liikmesriikide riiklikud ja rahvusvahelised suunamismehhanismid.

31 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT L 180, 29.6.2013).

32 Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud (ELT L 261, 6.8.2004).

33 COM(2016) 722 final, mida tuleb tõlgendada koostoimes aruandega COM(2016) 719, millega täidetakse inimkaubandusevastase võitluse direktiivi artikli 23 lõike 2 kohast kohustust.

34 Direktiivi ei ole siduv Taani suhtes, küll aga Ühendkuningriigi suhtes.

3.1 Karistamatuse vastu astumine

Karistamatus levib siis, kui kriminaalsetes ärimudelites ja inimkaubanduse ahelas osalejatel ei tule kuriteo toimepanekul silmitsi seista tagajärgedega. Inimkaubandusevastase võitluse direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et

- uurijatele ja prokuratuuridele on kättesaadavad tõhusad uurimisvahendid;
- isikud, üksused ja asutused, kes uurivad inimkaubandusega seotud süütegusid või esitavad nende eest süüdistuse, on saanud koolituse, ning
- uurijad ja prokuratuurid ei sõltu ohvri antud tunnistusest ega süüdistusest.

Inimkaubandust kihutab tagant tohutu tulu, mida see organiseeritud kuritegelikele rühmitustele toob. Nõudluse tulemuslikuks vähendamiseks on vaja meetmeid, millega inimkaubitsejad jäetakse ilma rahalisest kasust ning millega kantakse hoolt selle eest, et kuritegu ei tasu end ära. Kuritegeliku ärimudeli lõhkumiseks on jätkuvalt väga oluline arestida ja konfiskeerida kriminaaltulu ning jälgida raha liikumist, ka finants- ja ühisuurimiste abil. Kuritegude toimepanijate vastutusele võtmine, muu hulgas vahistamise, süüdistuse esitamise ja süüdimõistmise kaudu, mõjub heidutavalt ning on üks ennetusmeetoditest. Karistamatuse vastu astumiseks ja vastutuse suurendamiseks on vaja tõhustada uurimisi, süüdistuse esitamist ja süüdimõistmist mitte ainult ini kaubitsejate, vaid ka nende isikute puhul, kes teenivad kuriteoga tulu ja kasutavad ohvreid ära.

Kuritegude toimepanijate karistamatus ELis püsib ning inimkaubitsejatele esitatud süüdistuste ja süüdimõistvate kohtuotsuste arv on väike. Aastatel 2017–2018 oli ELis 11 788 kahtlustatavat, esitati 6 163 süüdistust ja tehti 2 426 süüdimõistvat kohtuotsust seoses inimkaubandusega seotud süütegudega. Kahtlustatavate ja esitatud süüdistuste suuremat arvu ning süüdimõistvate kohtuotsuste väiksemat arvu võrrelduna eelmise aruandeperioodiga[35] võib seostada mitme teguriga, mistõttu tuleks lõpliku suundumuste analüüsi koostamisel olla ettevaatlik. Inimkaubitsejatele ELis esitatud süüdistuste ja eelkõige süüdimõistvate kohtuotsuste väike arv võrreldes uurimiste arvuga osutab aga eelkõige sellele, et kuritegude toimepanijaid on endiselt keeruline kohtusse kaevata. Õiguskaitse- ja kohtuasutustel tuleb muu hulgas rinda pista i) raskustega süüteo keeruliste elementide tõendamisel, ii) raskustega selle tagamisel, et finantsuurimiste korraldamiseks on piisavalt vahendeid ja teadmisi, ning iii) raskustega piiriüleses ja rahvusvahelises koostöös. **Registreeritud ohvrite suur arv ELis nõuab jõulist kriminaalõiguslikku reageerimist, et kaotada kuritegude toimepanijate karistamatus ning muuta inimkaubandus vähe tulu toovaks ja suure riskiga kuriteoks.**

[35] Euroopa Komisjoni teine aruanne inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta (2018), mida nõutakse direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) artikli 20 alusel, COM(2018) 777 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=COM%3A2018%3A777%3AFIN, ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokument SWD(2018) 473 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN; 2018. aasta uuring inimkaubanduse andmete kogumise kohta ELis, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf.

Kõige suuremast inimkaubanduse eest esitatud süüdistuste arvust teatas Prantsusmaa, kellele järgnesid Belgia, Rumeenia, Austria ja Bulgaaria. Prantsusmaa registreeris ka kõige rohkem ELis toimunud inimkaubandusega seotud süüdimõistvaid kohtuotsuseid, ning talle järgnesid Rumeenia, Saksamaa, Hispaania ja Belgia. 70 % süüdi mõistetud **inimkaubitsejatest on ELi kodanikud**. **Enamik kaubitsejaid pani kuriteo toime seksuaalse ärakasutamise eesmärgil. Vähem kui viiendik kõikidest kuritegude toimepanijatest kaubitses ohvritega tööalase ärakasutamise eesmärgil. Lõviosa kuritegude toimepanijatest** olid jätkuvalt **mehed**, kes moodustasid enam kui kaks kolmandikku inimkaubanduses kahtlustatavatest, süüdistatavatest või süüdi mõistetutest.

Paljud liikmesriigid teatasid **õiguskaitse- ja õigusmeetmetest, mis võeti selleks, et varustada ametiasutused spetsiaalsete uurimismeetoditega ning anda neile konkreetne ülesanne uurida inimkaubandusega seotud süütegusid ja esitada nende eest süüdistus**. On tehtud jõupingutusi, et **suurendada finants- ja ühisuurimiste arvu ning piiriülest koostööd**, ning on võetud meetmeid **kriminaaltulu arestimiseks ja konfiskeerimiseks**. Liikmesriigid kasutavad üha enam ELi **koostöövahendeid**, ressursse ja **suuremahulisi infosüsteeme**, eelkõige ELi asutuste toel, et vahetada teavet ja viia ellu ühismeetmeid. Paljud liikmesriigid on teatanud, et iseäranis tõhusaks koostöövahendiks on osutunud ühised uurimisrühmad, mis aitavad kiire teabevahetuse ja tõendite kogumise kaudu parandada kohtueelse uurimise kvaliteeti ja tõhusust. Inimkaubandus on kuritegevusvaldkond, kus on loodud kõige rohkem ühiseid uurimisrühmi[36]. Eurojust registreeris aastatel 2018–2019 rohkem inimkaubanduse juhtumeid, koordineerimiskoosolekuid ja ühiseid uurimisrühmi kui varasematel aastatel[37].

Europol on saanud liikmesriikidelt üha rohkem teavet ja selle tulemusel on märkimisväärselt suurenenud õiguskaitseasutustele antav abi. 2019. aastal oli EMPACTi raames inimkaubanduse valdkonnas ellu viidud operatiivmeetmete tulemuseks 825 vahistamist, 8 824 kahtlustatavat, 1 307 tuvastatud võimalikku ohvrit, sealhulgas 69 last, 94 tuvastatud või likvideeritud organiseeritud kuritegelikku rühmitust ning 1,5 miljoni euro väärtuses pangakontodel, ettevõtetes ja veebidomeenides külmutatud vara[38]. **Kuigi paljud liikmesriigid kasutavad kuritegeliku vara külmutamiseks ja konfiskeerimiseks üha enam kriminaalõiguse vahendeid, on kuritegeliku vara konfiskeerimise üldine määr ELis jätkuvalt madal.**

Pädevad asutused kaaluvad suuremahuliste IT-süsteemide, sealhulgas viisainfosüsteemi, Schengeni infosüsteemi (SIS II) ja Eurodaci[39] kasutamist raskete kuritegude, sealhulgas inimkaubanduse juhtumite ennetamiseks ja uurimiseks ja/või nende eest süüdistuse esitamiseks. SIS II võimaldab ametiasutustel avastada (sh sõrmejälgede kasutamise abil)

---

[36] 2019. aastal loodi 103 ühisest uurimisrühmast 26 selleks, et tegeleda inimkaubanduse juhtumitega.

[37] 4 koordineerimiskeskust, 96 koordineerimiskoosolekut, 333 uut inimkaubanduse juhtumit, 118 inimkaubanduse juhtumeid käsitlevat ühist uurimisrühma aastatel 2018–2019.

[38] https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf; https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602. EMPACTi teabeleht 2019. aasta tulemuste kohta on tervikuna kättesaadav aadressil https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf (inimkaubandusevastast võitlust käsitlevad andmed leiab lehekülgedel 6 ja 7).

[39] EURODACi määrusega loodi ELi varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmebaas: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en.

ja uurida inimkaubitsejaid ja esitada neile süüdistus ning tuvastada ja kaitsta ohvreid. Samuti võimaldab see kindlaks teha kuritegude toimepanijate kasutatavate vahendite, näiteks sõidukite, paatide, mahutite ja reisidokumentide asukoha ning need esemed konfiskeerida. Liikmesriigid, komisjon ja eu-LISA[40] kavandavad edasisi täiustusi ja valmistuvad veelgi tugevdama SIS II ning annavad sellega õiguskaitsekogukonnale alates 2021. aasta lõpust lisavahendid. Inimkaubanduse ohvrite, sealhulgas laste, ja kuritegude toimepanijate tuvastamise parandamiseks võib olla oluline ajakohastada koostalitlusraamistikku.

Inimkaubanduse tõkestamine on ELi inimkaubandusevastaste jõupingutuste tõhustamist käsitleva komisjoni 2017. aasta teatise[41] (edaspidi „2017. aasta teatis“) üldeesmärk. Inimkaubandusevastase võitluse direktiiviga on nähtud liikmesriikidele ette konkreetsed nõuded, sealhulgas kohustus võtta meetmeid, et vähendada nõudlust inimkaubanduse järele, suurendada teadlikkust ja pakkuda koolitust. Samuti peaksid liikmesriigid kaaluma inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kriminaliseerimist. 2017. aasta teatise ühe põhimeetmena on Euroopa Komisjon julgustanud kriminaliseerima inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste teadliku kasutamise. Analüüs, mis on esitatud Euroopa Komisjoni 2016. aasta aruandes ohvrite pakutavate teenuste kasutajate kohta,[42] osutab sellele, et õigusmaastik on ELis üsna eripalgeline, „mis ei aita tõhusalt kaasa selliste teenuste nõudluse kahandamisele“. Inimkaubandusevastase võitluse direktiivi artikli 18 lõike 4 alusel liikmesriikide tasandil võetud seadusandlike meetmetega rakendatakse eri lähenemisviise, et hoida ära kuritegude toimepanekut ning vähendada ebaseaduslikku nõudlust inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste järele, nende teenuste kasutamist ja ohvrite ärakasutamist. Erinevusi esineb riiklike meetmete ulatuses, eesmärkides ja/või erinõuetes. Pärast teist eduaruannet on üksikud liikmesriigid teatanud uute seaduste vastuvõtmisest või olemasolevate muutmisest eesmärgiga vähendada nõudlust või kriminaliseerida inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamine (nt Eesti, Küpros, Luksemburg, Rootsi ja Iirimaa). Madalmaad on teatanud pooleliolevatest seadusandlikest algatustest ning teised, näiteks Läti, Ungari ja Hispaania, kaaluvad õigusaktide vastuvõtmist.

Kodanikuühiskonna organisatsioonid rõhutavad, et seal, kus sellised õigusnormid on olemas, on nende jõustamine piiratud, kuivõrd süüdistuste esitamine ja süüdimõistvate kohtuotsuste tegemine kogub alles hoogu. Kodanikuühiskonna organisatsioonid toetavad komisjoni prioriteeti julgustada liikmesriike, kes ei ole seda veel teinud, kriminaliseerima inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste teadlik kasutamine, ning toonitavad, et oluline on kriminaliseerida mis tahes vormis ärakasutamise ohvrite pakutavate teenuste kasutamine.

Teist korda koguti **andmeid sellise inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kohta, mis on liikmesriikide õiguses kuriteoks tunnistatud**. Selle kuriteoga seoses teatas üksteist liikmesriiki kokku 170 kahtlustatavast, 162 süüdistuse esitamisest ja 133 süüdimõistvast kohtuotsusest.

[40] Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet.
[41] COM(2017) 728 final.
[42] COM(2016) 719 final.

3.2 Ohvrite juurdepääs oma õigustele ja nende õiguste kasutamine

Üks 2017. aasta teatises sätestatud esmatähtsaid ülesandeid oli tagada ohvritele parem juurdepääs oma õigustele ja nende õiguste kasutamine. ELi õiguses on ette nähtud inimkaubanduse ohvrite abistamine, toetamine ja kaitsmine kooskõlas mitmesuguste õigusaktidega, mille hulka kuuluvad inimkaubandusevastase võitluse direktiiv, direktiiv 2004/81/EÜ elamislubade kohta, direktiiv 2012/29/EL kuriteoohvrite õiguste kohta[43] ja hüvitise maksmise direktiiv[44]. Liikmesriigid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid teatasid, et õigusaktides ja poliitikas on tehtud suur hulk muudatusi, mis võimaldavad ohvritel pääseda ligi oma õigusele saada abi, tuge ja kaitset, sealhulgas piiriüleses olukorras, ja neid õigusi kasutada. Paljud liikmesriigid osalesid Euroopa kriminaalpreventsiooni võrgustiku ja Europoli korraldatud inimkaubanduse ohvrite õiguste teemalises kampaanias,[45] mille eesmärk oli jõuda võimalike ohvriteni ning teavitada neid abi ja kaitse saamise võimalustest ja nende õigustest kõikides ELi riikides[46].

Mitmes aruandes peeti kõige olulisemaks hoolitseda ohvrite erivajaduste eest, võttes arvesse ohvrite tausta, ja tagada neile individuaalsed teenused. Liikmesriigid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid tuletasid meelde vajadust rakendada mitut valdkonda ja asutust hõlmavat tõhusat ja tulemuslikku lähenemisviisi, sealhulgas kasutada mitut keelt valdavaid töötajaid. Paljud seadusandlikud muudatused olid seotud kuriteoohvrite õiguste direktiivi ülevõtmise ja rakendamisega ning käsitlesid muu hulgas ohvrite kaitset kriminaalmenetluses ning kaitse- ja toetusmeetmeid lapsohvritele.

Kõik liikmesriigid peale ühe on võtnud kasutusele riikliku suunamismehhanismi, et tõhustada inimkaubanduse ohvrite varajast tuvastamist, abistamist ja toetamist. Suunamismehhanismide ulatus, toimimine ja ametlikkuse aste on liikmesriikides erinev. Kõikides liikmesriikides on kasutusel vähemalt mingit liiki meede ja menetlus, mille eesmärk on parandada tuvastamist (nt näitajad, suunised, milles keskendutakse konkreetsetele suure riskiga rühmadele, õiguskaitsealane ühisalgatus, tööinspektorid, rändeteenistused). Näiteks Kreeka teatas, et tema riiklik suunamismehhanism jõustus 2019. aastal. Hispaania lõi menetluse Madridi Barajase lennujaamas rahvusvahelist kaitset taotlevate võimalike inimkaubanduse ohvrite edasisuunamiseks. Veel üks vahend, mis võimaldab tuvastada ohvreid ja pääseda ligi tugiteenustele, on inimkaubanduse ohvritele mõeldud abitelefonid. Lapsohvrite ametlikuks tuvastamiseks on tarvis abijõude, on vaja kohandada menetlusi ja üldjuhul kohaldada lapse parimate huvide põhimõtet. Lapsohvrite tuvastamises osalevad lisaks õiguskaitseasutustele, politseile ja piirivalveasutustele ning kodanikuühiskonna organisatsioonidele ka muud üksused, nagu rändeametnikud, tööinspektorid ja diplomaatilised teenistused. Uuringus, milles

[43] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK (ELT L 315, 14.11.2012, lk 57).

[44] Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/80/EÜ, mis käsitleb kuriteoohvritele hüvitise maksmist (ELT L 261, 6.8.2004, lk 15).

[45] https://eucpn.org/preventhumantrafficking.

[46] Kampaanias osales 23 riiki: Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Island, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari; vt https://eucpn.org/preventhumantrafficking.

vaadeldakse riiklike ja riikidevaheliste suunamismehhanismide toimimist, on juhitud tähelepanu konkreetsetele raskustele ohvrite tuvastamisel nende endi liikmesriigis, mis on tingitud eeskätt sellest, et avastamissüsteem on loodud kolmandate riikide kodanikest ohvrite tuvastamiseks ega ole piisavalt tõhus ELi kodanikest ohvrite, eriti laste abistamiseks[47].

Liikmesriigid teatasid spetsiaalselt lastele kohandatud meetmetest, mille eesmärk on parandada inimkaubanduse ohvrite tuvastamist ja suunamismenetlust. Nende meetmete hulka kuuluvad suuniste vastuvõtmine, spetsiaalsete asutuste ja majutuskeskuste loomine ning eestkosteseaduste muutmine vanemliku hoolitsuseta jäänud laste jaoks[48].

Soopõhiste meetmete hulka kuulusid selliste poliitikavahendite vastuvõtmine, mille abil antakse tervishoiutöötajatele teavet seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse ohvriks langenud naiste ja tüdrukute tuvastamiseks, samuti rändeasutustele mõeldud koolitus ja suunised soolise vägivalla, sealhulgas seksuaalse ärakasutamise kohta, ning eeskätt naistele ja lastele suunatud abistamismenetluste rakendamine esmase vastuvõtu keskustes. Liikmesriigid teatasid, et tänu ametiasutuste ja muude tuvastamisprotsessi kaasatud sidusrühmade teadmiste ja suutlikkuse suurenemisele ning suunamismenetluste täiustamisele oli paranenud ohvrite tuvastamine, mille tulemusena kasvas tuvastatud ohvrite arv. Rahvusvahelist kaitset taotlevate laste puhul on lastekaitseteenuste osutajate kaasatus suunamismehhanismi praegu siiski piiratud ja seda tuleb tõhustada.

Liikmesriigid rõhutasid ka, et nende sisse seatud selgelt kirjeldatud protsessid koos kindlaksmääratud rollide ning sugude ja vanuserühmade lõikes kättesaadavate andmetega olid kasulikud inimkaubanduse ulatuse mõõtmiseks ja käsitlemist vajavate vajaduste väljaselgitamiseks. Kodanikuühiskonna organisatsioonid taunisid enda väljajätmist ametlikust tuvastamisprotsessist mõnes ELi liikmesriigis. Nad juhtisid ka tähelepanu taastumis- ja järelemõtlemisaja ebajärjepidevale kohaldamisele liikmesriikides, puudulikule varajasele õiguslikule sekkumisele ja tuvastamisprotsessis osalevate spetsialistide puudulikule väljaõppele, mille tõttu võivad jääda ohvrid ametlikult tuvastamata. Käsitleda tuleb veel seda, kuidas kohaldatakse karistamata jätmise põhimõtet, mille kohaselt ei tuleks ohvreid karistada kuritegude eest, mida nad on olnud sunnitud toime panema, ja kuidas reguleeritakse ohvrite juurdepääsu hüvitisele.

3.3 Üldised meetmed

Inimkaubandust kui keerulist nähtust käsitletakse jätkuvalt süstemaatiliselt kõikides asjakohastes ELi poliitikavaldkondades, nagu julgeolek, ränne, õigusemõistmine, sooline võrdõiguslikkus, mittediskrimineerimine, põhiõigused, lastekaitse, tööhõive, põllumajandus ja kalandus, areng, teadus ja humanitaarabi[49].

---

[47] Euroopa Komisjon, „Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms" (uuring, mille raames vaadatakse läbi liikmesriikide riiklikud ja rahvusvahelised suunamismehhanismid), 2020.

[48] Põhiõiguste amet on jätkanud liikmesriikide (nt Kreeka ja Itaalia) toetamist eestkostesüsteemide tugevdamisel nii, et nende raames pööratakse tähelepanu ka inimkaubanduse lapsohvritele.

[49] Hiljutiste näidetena vt „Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025" (COM(2020) 152 final); „Ohvrite õigusi käsitlev ELi strateegia (2020–2025)" (COM(2020) 258 final);

Inimkaubanduse välis- ja sisemõõtme vahel on tugev seos. Komisjoni talitused ja Euroopa välisteenistus on teinud ulatuslikku tööd, et tagada sidus ja koordineeritud lähenemisviis selle kuriteo käsitlemisel. Inimkaubandust käsitletakse mitmesugustes poliitikavahendites, mille hulka kuuluvad ELi üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia, ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava 2020–2024,[50] terviklikku Aafrika strateegiat käsitlev ühisteatis,[51] ELi Lääne-Balkani strateegia[52] ja Euroopa naabruspoliitika.

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviil- ja sõjalised missioonid[53, 54] on oluline vahend võitluses organiseeritud kuritegevusega. Vahemere keskosas on operatsioon EUNAVFOR MED Sophia mänginud otsustavat rolli üldise meresõiduturvalisuse suurendamisel ning aidanud lõhkuda rändajate ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ja ini kaubitsejate ärimudelit ja kuritegelikke võrgustikke ning parandada mitmesuguste organisatsioonide koostööd. 31. märtsist 2020 asendus operatsioon Sophia operatsiooniga EUNAVFOR MED IRINI, mille põhieesmärk on rakendada Liibüas ÜRO relvaembargot, kuid mis aitab ka lõhkuda rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse võrgustike ärimudelit.

Inimkaubandust käsitletakse ulatuslikult arengu ja koostöö rahastamisvahendites, mis on seotud kestliku arengu tegevuskavaga aastani 2030. Inimkaubandust hõlmavad selle tegevuskava kolm erieesmärki: eesmärk teha lõpp mis tahes kujul esinevale naiste ja tütarlaste vastasele vägivallale, sealhulgas seksuaalsele ärakasutamisele (eesmärk 5.2), eesmärk teha lõpp inimkaubandusele ja sunniviisilisele tööle (eesmärk 8.7) ning eesmärk teha lõpp lastega kaubitsemisele (eesmärk 16.2). EL osaleb rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni ja selle protokollide läbivaatamise protsessis, sealhulgas inimkaubanduse valdkonnas.

Inimkaubanduse probleemi käsitletakse jätkuvalt arvukates välispoliitika valdkondades ning partnerlustes ja algatustes kolmandate riikide või piirkondlike organisatsioonidega, eelkõige osana ühise Valetta tegevuskava järelmeetmete elluviimisest, nagu Hartumi ja Rabati protsess.

Inimkaubandusevastase võitluse algatuste rahastamist ELis ja partnerriikides peetakse samuti endiselt väga tähtsaks. Liikmesriigid teatasid projektidest, mida viidi ellu ühiselt hallatavate vahendite abil Sisejulgeolekufondi või Varjupaiga-, Rände- ja

---

„ELi strateegia, mis käsitleb tulemuslikumat võitlust laste seksuaalse väärkohtlemise vastu“ (COM(2020) 607 final); „ELi uimastitevastase võitluse programm ja tegevuskava 2021–2025“ (COM(2020) 606 final).

50 Lisa järgmise dokumendi juurde: ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2020–2024)“, JOIN(2020) 5 final, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/ET/JOIN-2020-5-F1-ET-ANNEX-1-PART-1.PDF.

51 Ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Tervikliku Aafrika strateegia suunas“, JOIN(2020) 4 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&qid=1602078660437&from=EN.

52 Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

53 Talituste ühine töödokument „Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact“ (ÜJKP tsiviilmissioonide kokkuleppe rakendamise ühine tegevuskava) (8962/19).

54 Nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate järeldused ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviiltegevust käsitleva kokkuleppe sõlmimise kohta (14305/18).

Integratsioonifondi riiklike programmide raames, ning riikidevahelistest projektidest, mida rahastati Sisejulgeolekufondi politsei rahastamisvahendist ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist pärit ELi toetustest. Projektide rahastamisel on jätkuvalt kasutusel ka

- muud ELi rahastamisvahendid (nt Euroopa Liidu õiguste, võrdõiguslikkuse ja kodakondsuse programm);
- EMPACTi meetmed, mille jaoks on ette nähtud vahendid ELi asutuste eelarvetes;
- riiklikud rahastamisvahendid;
- ELi ja ÜRO algatus „Spotlight“;
- ELi usaldusfond Aafrika jaoks;
- algatus GLO.ACT ja arengukoostöö rahastamisvahend ning
- Euroopa Arengufond.

Et tagada poliitika sidusus ja järjepidevus, jätkati koordineerimist ELi tasandil

- ELi kodanikuühiskonna inimkaubandusevastase platvormi ning riiklike raportööride või samaväärsete mehhanismide ELi võrgustiku temaatilistel ja struktureeritud kohtumistel;

- 2018. aastal ühist inimkaubanduse vastu töötamise kohustust kinnitanud kümne ELi asutuse koordineerimiskoosolekutel;

- Euroopa Komisjoni talitustevahelises töörühmas ning

- kohtumistel teiste ELi institutsioonidega (Euroopa Parlament ja nõukogu).

Jätkunud on ka rahvusvaheline koostöö, sealhulgas rahvusvaheliste organisatsioonide ja ÜRO asutustega.

4 KOKKUVÕTE

Käesoleva aruande põhijäreldustest on näha, et inimkaubandus ei ole vähenenud, vaid on ELis pigem edasi arenenud, ja tekkinud on ka uued riskid. Vägivalla, ähvarduste ja inimkaubanduse põhjustatava tohutu kahju tõttu kannatab jätkuvalt väga suur arv ohvreid. Inimkaubandus toob kaasa ülisuured majanduslikud, sotsiaalsed ja inimkulud, samas kui inimkaubitsejad ja muud osalejad, kes on teadlikult või mitteteadlikult kaasatud inimkaubanduse ahelas toimuvasse ebaseaduslikku ärisse, teenivad tohutut tulu. Olukorra parandamiseks on oluline astuda kurjategijate, kasutajate, ärakasutajate ja tulusaajate karistamatuse vastu.

Aruandes märgitakse ka väärtuslikke edusamme, mis on tehtud riikidevahelises koostöös ELis ja kolmandate riikidega, sealhulgas piiriüleste õiguskaitse- ja õigusalaste operatiivmeetmete võtmisel, samuti riiklike ja riikidevaheliste suunamismehhanismide kasutusele võtmisel ja täiustamisel ning inimkaubanduse alase teadmusbaasi arendamisel. Esitatud süüdistuste ja süüdimõistvate kohtuotsuste arv on sellegipoolest endiselt väike, samal ajal kui ohvrite arv on püsivalt suur. Asjaolu, et õigusmaastik on inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kriminaliseerimise osas üsna eripalgeline, võib takistada edasisi püüdlusi vähendada nõudlust selliste teenuste järele. Ohvritele abi, tuge

ja kaitset pakkudes ei võeta arvesse nende vajadusi, mis tulenevad ohvrite ärakasutamise vormist, soost, vanusest, erivajadustest ja konkreetsetest asjaoludest. Andmeid salvestatakse ja edastatakse jätkuvalt ebajärjepidevalt. Kindlakstehtud probleemid osutavad sellele, et inimkaubandusevastase võitluse direktiivi rakendamine liikmesriikides on vilets ja seda tuleb tõhustada.

Inimkaubandus on rahvusvaheline kuritegu, millega rahuldatakse ebaseaduslikku nõudlust EList ja väljastpoolt ELi ning mis kahjustab kõiki ELi liikmesriike. ELi ja kolmandate riikide vaheliste julgeolekupartnerluste tugevdamine võib suurendada koostööd võitluses ühiste ohtude vastu. Selline lähenemisviis põhineks ühistel julgeolekuhuvidel ning tugineks väljakujunenud koostöö- ja julgeolekudialoogile[55]. Edusammude ebapiisavuse ja inimkaubanduse suundumuste arengu tõttu on inimkaubanduse kaotamiseks vaja uut strateegilist lähenemisviisi. Need meetmed töötatakse välja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse tegevuskava raames.

[55] COM(2020) 605 final.