



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 22. detsember 2022
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0426(COD)

16322/22
ADD 3

DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	19. detsember 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2022) 426 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2022) 426 final.

Lisatud: SWD(2022) 426 final

Brüssel, 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,
millega muudetakse direktiivi 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse
tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset**

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Kokkuvõte
Mõjuhindang direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) muutmise kohta
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Inimkaubandus on üks raske ja organiseeritud kuritegevuse põhiliik ELis, mis jääb suureks ohuks ka lähitulevikus. Inimkaubandusevastane direktiiv (direktiiv 2011/36/EL) toetas küll ELis ühise aluse loomist inimkaubanduse tõkestamiseks ja selle vastu võitlemiseks ning ohvrite kaitsmiseks, kuid lahendamata on veel mitu probleemi, sealhulgas järgmised. • Inimkaubandus on ELis jätkuvalt levinud, hoolimata jõupingutustest, mida on tehtud selle kuriteoliigi tõkestamiseks ja avastamiseks ning selle ohvrite varajases etapis tuvastamiseks. Peale selle ei kajasta andmete kogumine ja suundumuste jälgimine inimkaubanduse kogu ulatust ELis. • Uurimiste, süüdistuste esitamiste ja süüdimõistmiste arv on väike ning seetõttu jäävad inimkaubitsejad karistuseeta. Direktiivis ei ole käsitletud teatavaid suuri probleeme, mis on esile kerkinud alates selle vastuvõtmisest, sealhulgas ärakasutamise uusi vorme ja tehnoloogia kasutamist selle kuriteoliigi hõlbustamiseks. Liikmesriigid võivad tõlgendada inimkaubandusega seotud süütegusid ja ärakasutamist erinevalt, mille tagajärjel esineb probleeme piiriüleses koostöös ja süütegude tõendamisel. Lisaks ei võeta juriidilisi isikuid inimkaubanduse toimepanemise eest piisavalt vastutusele, mis süvendab karistamatuse kultuuri. • Ohvritele ei pakuta alati piisaval tasemel abi, toetust ja kaitset, mis oleks kohandatud nende konkreetsetele vajadustele. Liikmesriikides ei järgita põhimõtet, mille kohaselt ohvritele ei esitata süüdistusi ja neid ei karistata kuritegelikus tegevuses osalemise eest, ei tagata ohvrite õigust hüvitisele ega rakendada nende kaitsmise meetmeid ühetaoliselt. Olemasolevad riiklikud ja piiriülesed suunamismehhanismid ei ole täielikult tõhusad, mis võib takistada ohvrite varajast tuvastamist ning nende suunamist abi-, tugi- ja kaitseteenuste juurde. • Nõudlus, mis soodustab inimkaubandust, on ELis jätkuvalt suur; see võib olla tingitud asjaolust, et inimkaubanduse ohvrite teenuste kasutamise kriminaliseerimine ei ole liikmesriikides ühetaoline, ning sellest, et nõudluse vähendamise viise ei kasutata laialdaselt.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Selle algatuse eesmärk on tugevdada inimkaubandusevastast võitlust käsitlevat ELi õigusraamistikku. Et täita nimetatud üldeesmärk, on algatuses täpsustatud neli erieesmärki: • tagada inimkaubanduse piisav tõkestamine, avastamine ja selle seire tõhustamine ELi tasandil, tugevdades kõikide (potentsiaalsete) ohvritega kokku puutuda võivate sidusrühmade suutlikkust tunda ära selle kuriteoliigi märgid ning suurendades teadmisi sellest nähtusest ja selle suundumustest; • tugevdada karistussüsteemi vastust sellele kuriteoliigile, muu hulgas piiriülestes olukordades, et suurendada õiguskaitseasutuste ja kohtute suutlikkust selle vastu võidelda ning kohaneda inimkaubitsejate uute tegevusviiside ja ärimudelitega ja tulla toime uute ohtudega; • tagada inimkaubanduse ohvritele piisav abi, toetus ja kaitse kõikides liikmesriikides, eelkõige varajase tuvastamise ja suunamismehhanismide tõhustamise teel, muu hulgas piiriülestes olukordades; • vähendada nõudlust inimkaubanduse ohvrite teenuste järele, mis soodustab inimkaubandust kõikide ärakasutamise vormide jaoks, alates ärakasutamise teel pakutavatele teenustele karistusõigusliku reageerimise tugevdamisest kuni teadlikkuse suurendamise alase tegevuse, hariduse ja koolituseni.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
Inimkaubandus on piiriülene tegevus, mis mõjutab kõiki liikmesriike. Sellel on nii ELi-sisene piiriülene mõõde kui ka sisemõõde seoses ELi välispiiri ületamisega. Piiriülese mõõtmega seotud tegevuse puhul on äärmiselt oluline kogu ELi hõlmav koostöö kõnealuse kuriteoliigi tõkestamisel ja selle vastu võitlemisel ning ohvrite tuvastamise ja neile piisava abi, toetuse ja kaitse pakkumise tagamisel. Lisaks on uued ELi tasandi meetmed põhjendatud selle kuriteoliigi veebimõõtmega kasvanud tähtsuse tõttu, mis annab inimkaubitsejatele täiendavaid võimalusi inimesi värvata, kontrollida, transportida ja ära kasutada ning kasumit ümber paigutada ja võtta ühendust kasutajatega nii ELis kui ka väljaspool ELi, ületamata seejuures piire. Liikmesriikide ametiasutused ja sidusrühmad tunnistavad laialdaselt, et inimkaubanduse vastu võitlemine nõuab ELi tasandi meetmeid.
B. Lahendused
Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Poliitikavariandis 1 keskendutakse mitteseadusandlikele meetmetele.

Poliitikavariant 2 hõlmab üksnes seadusandlike meetmeid, millega kaasneks direktiivi muutmine. Teatavate **poliitikavariandi 2** kohaste seadusandlike meetmete puhul hinnati mitut allvarianti.

Poliitikavariandis 3 on ühendatud poliitikavariandi 1 raames esitatud mitteseadusandlikud meetmed ja mõned poliitikavariandi 2 alusel välja pakutud seadusandlikud meetmed.

Eelistatav on poliitikavariant 3. See vastab kindlakstehtud horisontaalsetele ja erieesmärkidele.

- **Horisontaalne eesmärk nr 1. Tagada inimkaubanduse piisav tõkestamine, avastamine ja selle seire tõhustamine ELi tasandil.**
 - Luua inimkaubandusevastase võitluse teadmus- ja eksperdikeskus, mis muu hulgas toetab suuniste koostamist ELis toimuvat inimkaubandust käsitlevate andmete kogumise kohta ning inimkaubandusevastase tegevuse alase teadlikkuse suurendamise edendamist (*mitteseadusandlikud meetmed*).
 - Kehtestada direktiivis liikmesriikidele kohustus koguda inimkaubandust käsitlevaid andmeid ja esitada komisjonile nende kohta igal aastal aruanne, sealhulgas täpsustada sellise andmekogumise näitajad (*seadusandlik meede*).
- **Erieesmärk nr 2. Tugevdada karistussüsteemi vastust sellele kuriteoliigile, muu hulgas piiriülestes olukordades.**
 - Tagada, et direktiivis võetakse arvesse kõnealuse süüteo iga elemendi veebimöödet (*seadusandlik meede*).
 - Tõhustada komisjoni ja internetiteenust pakkuvate ettevõtjate koostööd ELi internetifoorumi raames (*mitteseadusandlik meede*).
 - Lisada ärakasutamise vormide loetelusse sundabieli ja ebaseaduslik lapsendamine (*seadusandlik meede*).
 - Tagada, et juriidilistele isikutele saab määrata teatavaid karistusi, mille ülevõtmine on praegu liikmesriikide jaoks vabatahtlik, inimkaubandusega seotud tavapäraste süütegude eest, mille kohta kohus on teinud süüdimõistva otsuse, ning muid karistusi, kui süütegu on pandud toime raskendavatel asjaoludel (*seadusandlik meede*).
 - Luua spetsialiseerunud prokuröride teemarühm inimkaubandusevastase võitluse valdkonnas (*mitteseadusandlik meede*).
- **Erieesmärk nr 3. Tagada inimkaubanduse ohvritele piisav abi, toetus ja kaitse kõikides liikmesriikides.**
 - Nõuda liikmesriikidelt, et nad looksid ametlikud riiklikud suunamismehhanismid ja riiklikud kontaktasutused, kuhu ohvreid suunata (*seadusandlik meede*).
 - Koostada suunised riiklike suunamismehhanisme käsitlevate miinimumnõuete ja -standardite kohta ning luua teadmus- ja eksperdikeskuse raamistikus Euroopa suunamismehhanism (*mitteseadusandlik meede*).
- **Erieesmärk nr 4. Vähendada nõudlust inimkaubanduse ohvrite teenuste järele, mis soodustab inimkaubandust kõikide ärakasutamise vormide jaoks.**
 - Nõuda liikmesriikidelt selliste teenuste teadliku kasutamise kriminaliseerimist, mida inimkaubanduse ohvrid on ärakasutamise mis tahes vormi raames sunnitud osutama (*seadusandlik meede*).
 - Korraldada teadmus- ja eksperdikeskuse raames kogu ELi hõlmav teadlikkuse suurendamise kampaania, mis on suunatud inimkaubandust soodustava nõudluse vähendamisele (*mitteseadusandlik meede*).

Kes millist varianti toetab?

Oma 10. veebruari 2021. aasta resolutsioonis kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles **hindama inimkaubandusevastase direktiivi rakendamist ja esitama ettepanekuid selle muutmiseks**. Komisjon korraldas sidusrühmadega ulatuslikke konsultatsioone, muu hulgas avaliku konsultatsiooni ning riiklike raportööride ja samaväärsete mehhanismide ELi võrgustiku ning ELi inimkaubandusevastase kodanikuühiskonna platvormi kohtumiste kaudu. Samuti tugines komisjon konsultatsioonidele, mille väline töövõtja korraldas eri sidusrühmadega, sealhulgas liikmesriikide ametiasutuste, ELi ametite, kodanikuühiskonna organisatsioonide ning erasektori ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatega. Enamik sidusrühmi, kellega konsulteeriti, toetas mitmesuguseid eelistatud poliitikavariandi raames välja pakutud meetmeid. Oma resolutsioonis kutsus Euroopa Parlament komisjoni üles **muutma direktiivi selle tagamiseks, et kõik liikmesriigid kriminaliseeriksid inimkaubanduse ohvrite teenuste teadliku kasutamise**. Sidusrühmade arvamused selle seadusandliku muudatuse kohta lahknevad suuremal määral, kuigi peaaegu kaks kolmandikku avalikule konsultatsioonile vastajaid toetasid seda. Peale selle pooldas seda enamik sidusrühmi, kellega konsulteeriti juhtumiuuringute ja poliitikavariante käsitlevate sihipäraste vestluste käigus. Leitakse, et kõikidest võimalikest teenuste kasutamise kriminaliseerimisega seotud allvariantidest on selle allvariandi puhul kõige suurem tõenäosus saavutada konsensus.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?
Eelistatud poliitikavariandi eesmärk on suurendada liikmesriikide suutlikkust selle kuriteoliigiga tõhusalt võidelda, eelkõige seoses viimastel aastatel tekkinud ja arenenud ohtude ja suundumustega. Eeldatakse, et liikmesriikide suhtes kohaldatavad uued ühtsed ja ühtlustatud normid tõhustavad piiriülest koostööd nii uurimise kui ka süüdistuste esitamise seisukohast, samuti ohvrite abistamist ja toetamist. Mitteseadusandlike meetmetega toetatakse liikmesriike nende õigusaktide kohandamisel ja direktiivi edasisel rakendamisel kooskõlas inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegiaga (2021–2025).
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Eelistatud poliitikavariandiga kaasneb liikmesriikide jaoks piiratud koormus, mille tasakaalustab meetmete positiivne mõju inimkaubanduse tõkestamisele ja sellevastasele võitlusele ning ohvrite kaitsmisele. Eelistatud poliitikavariandi näol on tegemist peamiselt kehtivate sätete täiustamise, mitte uute kohustuste kehtestamisega. Kohustus kriminaliseerida inimkaubanduse ohvrite teenuste teadlik kasutamine tekitab põhiliselt regulatiivse koormuse liikmesriikidele, kes ei ole seda meedet või muid, ulatuslikumaid meetmeid veel üle võtnud. Enamik liikmesriike on juba kehtestanud vastavad õigusaktid vähemalt seksuaalse ärakasutamise kohta. Ka nõudega luua riiklikud suunamismehhanismid kaasneb liikmesriikide jaoks teatav regulatiivne ja halduskoormus. Tegemist ei ole aga täiesti uue kohustusega, sest kehtiva direktiivi alusel peavad liikmesriigid juba looma mehhanismid ohvrite varajaseks tuvastamiseks, toetamiseks ja abistamiseks ning kõikides liikmesriikides peale ühe on ametlik või mitteametlik suunamismehhanism kehtestatud. Seepärast eeldatakse, et ohvrite tuvastamise ja suunamise menetluste ametlikuks muutmiseks vajalikud sammud on ebaolulised.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
Eelistatud poliitikavariandiga ei kaasne mingeid kohustusi ettevõtjatele ja seega see neid otseselt ei mõjuta – välja arvatud asjaolu, et teatavate mitteseadusandlike meetmete puhul võib nende vabatahtlik osalemine olla vajalik. Juriidilistele isikutele saab määrata majandusliku mõjuga karistusi, näiteks kohustuse oma ettevõtte ajutiselt sulgeda, üksnes pärast seda, kui on tehtud süüdimõistev otsus nende kasuks toime pandud inimkaubandusega seotud süüteo eest. See meede aitaks tagada õiglasemat majandust, milles kuritegevus ei tasu ära ja eeskirju järgivad ettevõtjad saavad kasu sunniviisilist tööd kasutavate äriühingute ebaausa tegevuse vähenemisest. Komisjon küll soodustab koostööd tehnoloogia- ja internetisektoriga, ent võimalikke seonduvaid regulatiivseid kohustusi seoses veebiplatvormide ja teenuseosutajate kohustusega avastada, jälgida ja eemaldada inimkaubandusega seotud sisu käsitletakse muudes kehtivates või peatselt vastu võetavates õigusaktides.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Nagu eespool kirjeldatud, oleks eelistatud poliitikavariandil piiratud mõju liikmesriikide haldusasutustele, kellel on peamiselt vaja kohandada õigusakte vastavalt direktiivi uutele või läbivaadatud sätetele, kui nad ei ole seda veel teinud. Mõned seadusandlikud meetmed, mis moodustavad osa eelistatud poliitikavariandist, eelkõige kriminaliseerimist käsitlevad meetmed, toovad eelduste kohaselt kaasa ka suurema arvu uurimisi, süüdistuste esitamisi ja süüdimõistmisi. ELi normide ulatuslikum ühtlustamine aitab aga parandada olukorda ELis seoses inimkaubandusega ning suurendada õiguskaitseasutuste ja kohtute suutlikkust inimkaubandust tõkestada ja selle vastu võidelda, kaitsta selle ohvreid ja vähendada seda kuriteoliiki soodustavat nõudlust.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Eelistatud poliitikavariant tugevdab inimkaubandusevastast võitlust, lõhkudes inimkaubitsejate kuritegelikkus ärimudelit, ning vähendab inimeste ärakasutamise tõenäosust, avaldades seeläbi positiivset mõju ühiskonnale, põhiõigustele, õigusriigile ja julgeolekule ELis.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Läbivaadatud direktiivi mõju tuleks hinnata põhimõtteliselt mitte varem kui viie aasta möödumisel selle ülevõtmise tähtajast, et tagada pärast algatuse täielikku ülevõtmist kõikides liikmesriikides piisavalt pikk ajavahemik selle mõju hindamiseks. Eelkõige sisaldaks läbivaadatud direktiiv sätet, mille kohaselt komisjon peab hindama ärakasutatute teenuste teadliku kasutamise kriminaliseerimist käsitlevate normide mõju, esitades Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande viie aasta jooksul alates ülevõtmise kuupäevast. Selle ajani jätkab komisjon direktiivi rakendamise jälgimist ja hindamist inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusamme käsitlevate aruannete raames, mille ta esitab iga kahe aasta tagant.