



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 25. juuni 2012 (26.06)
(OR. en)**

11780/12

**JAI 465
GENVAL 43
COSI 53
ENFOPOL 208
JAIEX 48
RELEX 589
EUROJUST 58**

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	19. juuni 2012
Saaja:	Uwe CORSEPIUS, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2012) 286 final
Teema:	Inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele komisjoni dokument COM(2012) 286 final.

Lisatud: COM(2012) 286 final



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 19.6.2012
COM(2012) 286 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016

1. TAUST

Inimkaubandus on orjanduse tänapäevane vorm. Ohvreid värvatakse, transporditakse või varjatakse sageli jõu, sunni või pettusega ning ekspluateerivates tingimustes, mis hõlmavad muu hulgas seksuaalset ärakasutamist, sunniviisilist tööd või teenuste osutamist, kerjamist, kuritegevust või elundite eemaldamist¹. Tegemist on isikuvabaduse ja väärkuse tõsise rikkumisega ning väga raske kuriteoliigiga, mille mõjuga riigid üksi tegutsedes tõhusalt hakkama ei saa.

Inimkaubandusel on mitmeid erinevaid vorme ning need muutuvad vastavalt sotsiaalmajanduslikule olukorrale. Inimkaubanduse ohvriks langevad haavatavas olukorras olevad naised ja mehed, tüdrukud ja poisid. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2012. aasta juuni viimaste hinnangute kohaselt, mis hõlmavad ajavahemikku 2002–2011, ulatub sunniviisilise töö, sealhulgas seksuaalse ärakasutamise ohvrite arv maailmas 20,9 miljoni inimeseni,² inimkaubanduse ohvriks langenud laste arv on hinnanguliselt 5,5 miljonit. Kõnealust hinnangut peetakse agatagasihooldlikuks.

Inimkaubandus on tulus kuriteoliik, mille abil teenivad kurjategijad igal aastal kümneid miljardeid eurosid³.

ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo 2010. aasta aruande kohaselt 79 % inimkaubanduse ohvritest maailmas langesid seksuaalse ärakasutamise ohvriks, 18 % sunniviisilise töö ohvriks ja 3 % kasutati ära muul viisil. Nendest ohvritest 66 % olid naised, 13 % tüdrukud, 12 % mehed ja 9 % poisid⁴.

Praegu analüüsitakse komisjoni poolt 2011. aasta septembris inimkaubanduse ohvrite, politseiuurimiste, kohtuasjade ja süüdimõistvate kohtuotsuste kohta kogutud andmeid soo, vanuse, ärakasutamise vormi ja kodakondsuse alusel⁵. Esialgsed tulemused on kooskõlas ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo aruandes esitatud andmetega.

¹ Inimkaubandus erineb inimeste ebaseaduslikust üle piiri toimetamisest (rände kaasaaitamine), kuna on seotud jõu kasutamise ja ekspluateerimisega ning puudub vajadus piiri ületamiseks või füüsiliselt transportimiseks.

² Rahvusvaheline Tööorganisatsioon, „ILO 2012 Global estimates of forced labour”, juuni 2012. Kõnealuse aruande kohaselt võib inimkaubandust pidada sunniviisiliseks tööks ning seega hõlmavad hinnangud tööjõu ja seksuaalse ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse kogu ulatust (lk 13).

³ Inimkaubanduse ohvrite sunniviisilise töö abil teenitakse aastas maailmas hinnanguliselt 31,6 miljardit USA dollarit. Sellest 15,5 miljardit USA dollarit (49 %) teenitakse tööstusriikides (Patrick Belser, „Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits”, Working Paper, Genf, Rahvusvaheline Tööorganisatsioon, 2005).

⁴ „The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment”, ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo, 2010.

⁵ Eurostati kaudu kogutud andmed annavad üldise ülevaate, mis põhineb kõigi 27 liikmesriigi ajavahemikus 2008–2010 esitatud vastustel.

Registreeritud ohvritest kolme neljandiku puhul toimus inimkaubandus seksuaalse ärakasutamise eesmärgil (kasv 70 %-lt 2008. aastal 76 %-le 2010. aastal), ülejäänud sunniti töötama (langus 24 %-lt 2008. aastal 14 %-le 2010. aastal), kerjama (3 %) ning tegema sunniviisiliselt majapidamistöid (1 %). 21 ELi liikmesriiki olid võimelised andma soopõhist teavet. Selle kohaselt olid naised ja tüdrukud kõnealuse kolme aasta jooksul inimkaubanduse peamised ohvrid, naisohvrid moodustasid 79 % (kellest 12 % olid tüdrukud) ja mehed 21 % (kellest 3 % olid poisid) ohvrite koguarvust. Enamik liikmesriike teatasid, et enamik ohvritest olid pärit EList, peamiselt Rumeeniast, Bulgaariast, Poolast ja Ungarist. Kolmandatest riikidest oli ohvreid kõige rohkem Nigeeriast, Vietnamist, Ukrainast, Venemaalt ja Hiinast.

Inimkaubandus on keerukas rahvusvaheline nähtus, mille algpõhjusteks on vaesus, demokraatliku ühiskonnamudeli puudumine, sooline ebavõrdsus ja naistevastane vägivald, konfliktid ja konfliktijärgsed olukorrad, vähene sotsiaalne integratsioon, puudulik juurdepääs võimalustele, tööhõivele ja haridusele, lapstööjõu kasutamine ja diskrimineerimine.

ELi meetmed inimkaubanduse valdkonnas

Inimkaubandus on Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 5 alusel sõnaselgelt keelatud.

ELi poliitiline tahe inimkaubanduse probleemile lahendus leida väljendub arvukates algatustes, meetmetes ja rahastamisprogrammides, mida ELis ja kolmandates riikides on alates 1990ndatest aastatest teostatud⁶.

Märkimisväärseks edusammuks oli hiljuti vastu võetud **direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset**⁷. Direktiiviga võetakse kasutusele terviklik ja integreeritud soopõhine lähenemisviis, mis keskendub inimõigustele ja ohvritele. Direktiivil on märkimisväärne mõju kõnealusele valdkonnale, kui liikmesriigid on selle 6. aprilliks 2013 täielikult üle võtnud. Direktiiv ei keskendu mitte ainult õiguskaitsele, vaid ka kuritegevuse ärahoidmisele, ja tagatakse, et inimkaubanduse ohvritele antakse võimalus taastuda ja ühiskonnas taas oma koht leida.

Seni tegeletakse inimkaubanduse küsimuse lahendamisega erinevate ELi vahendite abil⁸. Inimkaubandust käsitlevat direktiivi täiendatakse ELi õigusaktidega, mis käsitlevad inimkaubanduse ohvrite õigusi elada ELis, laste seksuaalset ärakasutamist ja ebaseaduslikult

⁶ Teatis naistega seksuaalse ärakasutamise eesmärgil kaubitsemise kohta(KOM(96) 567 (lõplik)), Teatis „Võitlus inimkaubandusega: terviklik lähenemisviis ja ettepanekud tegevuskava kohta” (KOM(2005) 514 (lõplik)), ELi kava inimkaubanduse tõkestamise ja selle vastase võitluse heade tavade, standardite ning korra kohta (2005/K 311/01) ja kõnealuse ELi kava rakendamise hindamist ja järelevalvet käsitlev komisjoni tödokument (KOM(2008) 657 (lõplik)).

⁷ Direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset, ELT L 101, 15.4.2011.

⁸ Direktiivi ettepanek, (KOM(2011) 275(lõplik)), ohvrite õiguste tugevdamine ELis; naistevastase vägivalda vastu suunatud meetmed, mille põhiosaks on sooline võrdõiguslikkus ja mittediskrimineerimine; lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava (KOM(2011) 0060 (lõplik)); saatjata alaealisi käsitlev tegevuskava (KOM(2010) 213(lõplik)); direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded ning direktiivi ettepanek: kolmandate riikide kodanike hooaj töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (KOM(2010) 379(lõplik)).

riigis viibivate kolmandate riikide kodanikke teadlikult värbavatele tööandjatele kohaldatavaid karistusi. Inimkaubandust käsitleb ka **ELi sisejulgeoleku strateegia**⁹.

ELi välisrändepoliitika üldiseks raamistikuks olevas **rände ja liikuvuse suhtes võetud üldises lähenemisviisis**¹⁰ rõhutatakse, kui oluline on koostöö kolmandate päritolu-, transiidi- ja sihtriikidega ning määratakse ühena neljast sambast kindlaks ebaseadusliku rände ja inimkaubanduse ärahoidmine ja vähendamine. Sama joont järgitakse ka **2009. aasta meetmedokumendis ELi välismõõtmelise tugevdamise kohta inimkaubandusevastases võitluses**¹¹.

Inimkaubanduse probleemi käsitlevad ka mitmed välissuhteid hõlmavad vahendid, nagu kandidaat- ja potentsiaalsete kandidaatriikide iga-aastased eduaruanded, kolmandate riikidega viisanõude kaotamiseks peetavaid dialooge käsitlevad teekaardid ja tegevuskavad, riigistrateegia dokumendid, riiklikud ja piirkondlikud näidisprogrammid ning Euroopa naabruspoliitika raames koostatavad programmid. Teemat käsitletakse ka kahepoolsetes tegevuskavades ja kolmandate riikidega käimasolevate poliitiliste dialoogide raames¹².

Selliste ulatuslike õiguslike ja poliitiliste meetmete puhul on oht, et algatused kattuvad ja dubleerivad teineteist. Käesoleva strateegia eesmärk on seetõttu tagada käimasolevatele ja kavandatud algatustele sidus raamistik, määrata kindlaks prioriteedid, täita lüngad ning seega täiendada hiljuti vastuvõetud direktiivi. Komisjon on ametisse nimetanud inimkaubandusevastase võitluse ELi koordinaatori, kes alustas tööd 2011. aasta märtsis¹³ ning kes hakkab jälgima käesoleva strateegia rakendamist. Komisjon koostas ka inimkaubandusevastasele tegevusele pühendatud veebisaidi,¹⁴ mida ajakohastatakse regulaarselt. Kõnealuse veebisaidi eesmärk on olla ühtseks kontaktpunktiks nii valdkonna asjatundjatele kui ka laiemale avalikkusele.

Rahvusvahelised meetmed

Rahvusvahelisel tasandil on inimkaubandusele juba palju tähelepanu pööratud. Kõige olulisemad vahendid selleks on inimkaubandust käsitlev ÜRO Palermo protokoll ja Euroopa Nõukogu inimkaubandusevastaste meetmete konventsioon¹⁵. **Mitte kõik liikmesriigid ei ole mõlemat nimetatud õigusakti ratifitseerinud, kuid nad peaksid seda tegema.** Komisjon kutsubki liikmesriike üles ratifitseerima kõiki asjaomaseid rahvusvahelisi õigusakte, lepinguid

⁹ Teatis „ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: Viis sammu turvalisema Euroopa suunas”, KOM (2010)673 (lõplik).

¹⁰ Komisjoni teatis: Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldine lähenemisviis, (KOM(2011) 743(lõplik)).

¹¹ 11450/5/09 REV 5, 19.11.2009 ja 9501/3/11 REV 3, 4.7.2011.

¹² Seda eelkõige kogu maailmas 40 riigiga peetavate inimõigustealaste dialoogide kontekstis, kus seitsmeks piirkondlikuks protsessiks jagunevad rände ja liikuvuse dialoogid ühendavad enam kui sadat riiki ja üle kahekümne kahepoolse protsessi.

¹³ Tema tööülesannete hulka kuulub kiireloomuliste vajaduste rahuldamine, et tagada ELi tasandil ning rahvusvaheliste organisatsioonidega ja kolmandate riikidega järjepidev ja koordineeritud strateegiline kavandamine, et kõnealusele küsimusele oleks võimalik terviklikult läheneda.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

¹⁵ Riikidevahelise organiseeritud kuritegevuse vastast ÜRO konventsiooni täiendav protokoll inimestega, eelkõige naiste ja lastega, kauplemise takistamise, sellise kauplemise vastu võitlemise ja selle eest karistamise kohta, lepingute sari, 2237. köide, lk 319; inimkaubanduse vastaste meetmete konventsiooni (CETS nr 197), Euroopa Nõukogu, Varssavi, 16.5.2005.

ja õiguslikke kohustusi, mis muudavad inimkaubandusevastase võitluse tõhusamaks, koordineeritumaks ja sidusamaks¹⁶.

2. PEAMISED PRIORITEEDID

Kõnealuse strateegiaga soovib komisjon keskenduda konkreetsetele meetmetele, mis toetavad direktiivi 2011/36/EL ülevõtmist ja rakendamist, annavad lisaväärtust ning täiendavad valitsuste, rahvusvaheliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonna poolt ELis ja kolmandates riikides juba tehtud tööd.

Põhivastutus inimkaubandusevastases võitluses kuulub liikmesriikidele. Käesoleva teatise eesmärk on näidata, kuidas Euroopa Komisjon kavatseb liikmesriike toetada. Kohtuasjaga *Rantsev vs. Küpros ja Venemaa*¹⁷ kehtestatakse otsustava tähtsusega inimõigustealane võrdlusalus, millega pannakse liikmesriikidele selged kohustused võtta vajalikke meetmeid inimkaubanduse erinevate valdkondade käsitlemiseks. Sellisteks valdkondadeks on värbamine, uurimine, kohtumõistmine, inimõiguste kaitse ja ohvrite abistamine. Kui ametiasutused on inimkaubandusega seotud juhtumitest teadlikud või on neile teada, et kedagi ohustab inimkaubanduse ohvriks langemine, on nad kohustatud võtma asjakohaseid meetmeid.

Kõnealuse strateegia meetmed on saadud juba kasutusel olevate meetmete ja strateegiate põhjaliku uurimise ning ekspertide rühma töö¹⁸ tulemusena. Samuti konsulteeriti selleks tihedalt valitsuste, kodanikuühiskonna organisatsioonide, tööturu osapoolte, teadlaste, rahvusvaheliste organisatsioonide, riiklike raportööride või samaväärsete mehhanismide ja muude sidusrühmadega. Strateegiasse on lisatud ka inimkaubanduse ohvrite seisukohad.

Strateegias määratakse kindlaks **viis prioriteeti**, millele EL peaks inimkaubanduse kaotamisel keskenduma. Lisaks sellele esitatakse strateegias meetmed, mida Euroopa Komisjon soovib järgmise viie aasta jooksul rakendada koos teiste toimijatega, kelle hulka kuuluvad liikmesriigid, Euroopa välisteenistus, ELi institutsioonid, ELi ametid, rahvusvahelised organisatsioonid, kolmandad riigid, kodanikuühiskond ja erasektor. Kõnealused prioriteedid on järgmised:

- A. inimkaubanduse ohvrite tuvastamine, kaitsmine ja abistamine**
- B. inimkaubanduse tõhusam ärahoidmine**
- C. inimkaubitsejate vastu süüdistuste esitamise lihtsustamine**
- D. peamiste toimijate vahelise koordineerimise ja koostöö tõhustamine ning poliitika sidususe parandamine**

¹⁶ ÜRO konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, New York, 18.12.1979, lepingute sari, 1249. köide, lk 13; ÜRO lapse õiguste konventsioon, 20.11.1989, ÜRO, lepingute sari, 1577. köide, lk 3; ILO sunniviisilise töö konventsioon, 1930, (nr 29), ILO sunniviisilise töö kaotamise konventsioon, 1957, (nr 105), ILO lapsele sobimatu töö konventsioon, 1999, (nr 182) ja ILO koduabiliste konventsioon, 2011 (nr 189).

¹⁷ Euroopa Inimõiguste Kohus, *Rantsev vs. Küpros ja Venemaa*, avaldus nr 25965/04, kohtuotsus (lõplik) 10.5.2010.

¹⁸ Ekspertdirühm nõustab komisjoni poliitika ja õigusloome küsimustes ning see luuakse komisjoni otsuste alusel, viimati ELT L 207/14, 12.8.2011.

E. teadlikkuse suurendamine uute tekkivate ohtude kohta, mis on seotud inimkaubanduse kõigi erinevate vormidega, ning nendele tõhusalt reageerimine
--

Mitme valdkonda hõlmav ja sidus inimkaubandusevastane poliitika eeldab, et selles osaleb mitmekesisem toimijate hulk, kui poliitika kujundamise puhul. Selles peaksid osalema politseinikud, piirivalvurid, sisserände- ja varjupaiga valdkonna ametnikud, prokurörid, advokaadid, kohtunikud ja kohtuametnikud, eluaseme-, töö-, tervishoiu- sotsiaalküsimuste- ja turvalisuse eest vastutavad inspektorid, kodanikuühiskonna organisatsioonid, sotsiaal- ja noorsootöötajad, tarbijaorganisatsioonid, ametiühingud, tööandjate organisatsioonid, ajutist tööd pakkuvad agentuurid, värbamisagentuurid ning konsulaatide ja saatkondade töötajad, samuti raskemini kaasatavad toimijad, nagu eestkostjad ja seaduslikud esindajad ning lastele ja ohvritele tuge pakkuvad talitused. Kaasata võiks ka vabatahtlikke ja konfliktiolukordades töötavaid isikuid.

2.1. PRIORITEET A: Inimkaubanduse ohvrite tuvastamine, kaitsmine ja abistamine

Ohvrite tuvastamine on keeruline. Sellegipoolest võivad ühiskonna mitme valdkonna esindajad ohvritega kokku puutuda. Võimalike ohvrite tuvastamine on väga oluline. Igauks, kes inimkaubanduse ohvritega kokku puutub, peaks suutma rahuldada nende viis põhivajadust, milleks on austus ja tunnustus, abi, kaitse, juurdepääs õiguskaitsele ja kannatuste hüvitamine. Nii parandatakse ka politsei ja prokuratuuri võimalusi inimkaubitsejate tegevust uurida ja neid karistada. Samal ajal tuleb luua mehhanismid, millega inimkaubanduse ohvreid kaitsta, toetada ja ühiskonda tagasi tuua. 2011. aasta direktiivi kohaselt peaks abi ja toetuse aluseks olema ohvri individuaalsed vajadused ning see peaks hõlmama vähemalt sobivat ja turvalist majutust, materiaalselt abi, arstiabi, psühholoogilist abi, nõustamist ja teavitamist ning kirjaliku ja suulise tõlke teenust.

(1) Meede 1: siseriiklike ja rahvusvaheliste suunamismehhanismide loomine

Liikmesriigid peaksid **tagama ametlike ja toimivate siseriiklike suunamismehhanismide olemasolu**. Kõnealustes mehhanismides tuleks kirjeldada kõigi asjaomaste ametiasutuste menetlusi, mille abil ohvrite tuvastamine, edasisuunamine, kaitsmine ja abistamine oleks paremini korraldatud. Mehhanismis peaks osalema ka kodanikuühiskond. Ohvrite tuvastamiseks tuleks kehtestada kriteeriumid ning kõik osalejad peaksid neid kasutama. Liikmesriigid on raske ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse ELi poliitikatsükli¹⁹ raames juba võtnud kohustuse luua kõnealused mehhanismid **2012. aasta lõpuks**.

Inimkaubandust käsitleva direktiivi kohaselt peaksid ohvrid saama nõuetekohast kaitset ja abi, mille aluseks on individuaalne riski- ja vajaduste hindamine. Hindamise korraldamine peaks olema osa siseriiklike suunamismehhanismide töövaldkonnast. Komisjon **töötab** siseriiklike suunamismehhanismide liikmesriikidepoolse esimese rakendamise alusel **välja suunised**, kuidas neid 2015. aastaks edasi arendada. Suunised peaksid hõlmama ka hüvitamist ja ohutut tagasipöördumist. Kõigi osalejate rollid ja vastutus tuleks selgelt määratleda.

Kui ohvrid piire ületavad, lahendatakse probleemid praegu tavaliselt kahepoolselt ja juhtumipõhiselt. See on sageli aeganõudev ja ebatõhus. Vastavalt ohvrikesksele lähenemisviisile **töötab** komisjon 2015. aastaks **välja ELi piiriülese suunamismehhanismi**

¹⁹ Dokument 15358/10 COSI 69.

mudeli, mis ühendab sisseriiklikke suunamismehhanisme, et ohvreid paremini tuvastada, edasi suunata, kaitsta ja abistada.

(2) Meede 2: ohvrite tuvastamine

Komisjon rahastab praegu projekti, mille raames **töötatakse** 2014. aastal **välja suunised inimkaubitsemise ohvrite paremaks tuvastamiseks** ning selles võetakse arvesse Euroopa Komisjoni ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 2009. aasta loetelu inimkaubanduse näitajate kohta. Suunistega võetakse kasutusele ühtlustatum lähenemisviis ning sellega parandatakse tuvastamist. Suunised peaksid aitama ka kõnealuse valdkonna asjatundjatel ohvreid tuvastada, eelkõige kui tegemist on seksuaalse ärakasutamise, sunniviisilise töö või elundite eemaldamise eesmärgil toimunud inimkaubanduse ohvritega või inimkaubanduse lapsohvritega.

Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava käsitleva teatise kohaselt **töötab komisjon** 2012. aastal **välja konsulaartöötajatele ja piirivalvuritele mõeldud erisuunised**, mis käsitlevad inimkaubanduse ohvrite tuvastamist.

(3) Meede 3: inimkaubanduse lapsohvrite kaitse

Laste puhul on tagakiusamise ja uuesti inimkaubanduse ohvriks langemise oht eriti suur. Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni 2010. aasta uuringust selgub, et 79-st uuesti inimkaubanduse ohvriks langemise juhtumist hõlmas 84 % lapsi või alla 25aastaseid noori. Lisaks 18 % puhul kõnealustest juhtumitest sattus alaealine täiskasvanuks saades uuesti inimkaubanduse ohvriks. See näitab, et alaealised ohvrid võivad täisealisena uuesti inimkaubanduse ohvriks langeda²⁰.

ELi õiguses sätestatakse lapsohvrite kaitse ning selliste ohvrite abistamine ja toetamine²¹. Terviklikud kaitsesüsteemid, milles arvestatakse laste vajadustega ning tagatakse ametiasutuste ja erinevate valdkondade vaheline koordineerimine, on erinevate lasterühmade, sealhulgas inimkaubanduse ohvriks langenute vajaduste rahuldamisel otsustava tähtsusega. Laste paremaks kaitsmiseks **rahastab komisjon 2014. aastal projekti, mille raames töötatakse välja lastekaitsesüsteemide suunised**.

Liikmesriigid peaksid **lastekaitsesüsteeme** inimkaubandust silmas pidades **tõhustama** ning tagama laste turvalise ja jätkusuutliku tagasipöördumise lapse päritoluriiki, olgu see siis ELis või väljaspool seda, ning takistama laste uuesti inimkaubanduse ohvriks langemist.

Praegu puudub liikmesriikides lastega kaubitsemisega seoses ühtne eestkostja ja/või esindaja määratlus²² ning nende ülesanded, kvalifikatsioon ning arusaam pädevustest on liikmesriigiti erinev²³. Komisjon kavatab 2014. aastal koostöös Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametiga **töötada välja** inimkaubanduse ohvriks langenud laste **eestkostjate** ja/või esindajate **ülesandeid käsitleva parimate tavade mudeli**.

²⁰ Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, „The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database”, 2010.

²¹ Direktiivid 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubandust, ja 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK.

²² Saatjata alaealisi käsitleva ELi eksperdirühma saatjata laste eestkostet käsitlenud kohtumine, 21.6.2011.

²³ Vt ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, „Child Trafficking in the EU — Challenges, perspectives and good practices”, juuli 2009.

(4) Meede 4: ohvrite õigustest teavitamine

Komisjonile aastate vältel saadetud kirjavahetusest selgub, millised probleemid tekivad inimestel ametiasutuste või organisatsioonidega kontakteerudes, et saada täpset teavet oma õiguste kohta, mis käsitlevad abi, arstiabi, elamisluba ja töötamise õigust, õigusabi kättesaadavust, juurdepääsu juristi teenustele ning võimalusi nõuda hüvitist.

Selleks et ohvrid saaksid rohkem teavet oma õigustest ning oskaksid neid tõhusalt kasutada, kavatseb komisjon **2013. aastal anda selget ja kasutajasõbralikku teavet töö- ja sotsiaalõiguste ning ohvrite ja rändajate õiguste kohta, mis inimkaubanduse ohvritel ELi õiguse alusel on**²⁴. Järelmeetmena aitab komisjon liikmesriikidel 2014. aastal sarnast teavet siseriiklikul tasandil levitada.

2.2. PRIORITEET B: inimkaubanduse tõhusam ärahoidmine

Ärahoidmist käsitlev sidus lähenemisviis peab hõlmama süüdimõistmist ja kaitset ning inimkaubanduse kõiki valdkondi. Tõhusamalt tuleb tegeleda algpõhjustega, mis muudavad inimesi inimkaubanduse suhtes haavatavaks. Nende põhjuste kõrvaldamine peaks olema ärahoidmise oluline osa nii ELis kui ka kolmandates riikides.

(1) Meede 1: nõudluse mõistmine ja vähendamine

Parimate tavade vahetus võib aidata vähendada nõudlust mis tahes vormis inimkaubanduse (sealhulgas seksuaalse kuritarvitamise) järele. Tavade vahetamine peaks toimuma teadlikkuse suurendamise valdkondades, mis hõlmavad tarbijaid ja teenuste kasutajaid, ettevõtjate sotsiaalset vastutust, tegevusjuhendeid,²⁵ ettevõtjaid ja inimõigusi ning algatusi, mis on suunatud inimkaubanduse kõrvaldamisele ettevõtjate tarneahelast.

Selleks et nõudluse vähendamise tähendust paremini mõistetak, kavatseb komisjon rahastada 2013. aastal seitsmenda raamprogrammi raames **uuringut, mis käsitleb seda, kuidas vähendada nõudlust inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste ja valmistatavate kaupade järele**. Uuring hõlmab ka seksuaalse kuritarvitamise ohvreid ning muid ohvrite erirühmi, nagu lapsed. Komisjon saab uuringu abil materjali, mille alusel koostatakse 2016. aastal aruanne õiguslike meetmete kohta, mida mõned liikmesriigid on võtnud inimkaubanduse ohvrite teenuste kasutamise kriminaliseerimiseks²⁶.

(2) Meede 2: erasektori platvormi loomise edendamine

Koostööl erasektoriga on samuti täita oluline roll inimkaubanduse järele nõudluse vähendamisel ning selliste tarneahelate loomisel, mis ei hõlma inimkaubandust.

²⁴ Kõnealune teave hõlmab õigusi, mille aluseks on direktiiv 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid. Praegu ei kasutata direktiivi pakutavaid võimalusi täielikult ära ning peamise probleemse valdkonnana on kindlaks tehtud ohvrite vähesed teadmised oma õiguste kohta. Komisjon algatas uuringu, milles analüüsitakse igas liikmesriigis direktiivi alusel praegu võetavaid meetmeid ning teostatavaid tegevuskavu inimkaubanduse ohvrite kaitsmiseks. Eesmärk on välja selgitada, kas liikmesriikide praegused mõnevõrra erinevad meetmed takistavad järjepideva ja tõhusa lähenemisviisi kohaldamist inimkaubanduse ohvrite suhtes. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>, <http://ec.europa.eu/immigration> ja <http://e-justice.europa.eu>.

²⁵ Nt Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsiooni vastutustundlikku ostukäitumist käsitlev kampaania <http://www.buyresponsibly.org>.

²⁶ Direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubandust) artikkel 23.

2014. aastal **luuakse inimkaubandusevastane Euroopa ettevõtluskoalitsioon**. Koalitsiooni eesmärk on parandada ettevõtjate ja teiste sidusrühmade vahelist koostööd, reageerida uutele probleemidele ning arutada meetmeid, millega hoida ära inimkaubandust, eelkõige kõrge riskitasemega piirkondades. 2016. aastal kavatakse komisjon teha koalitsiooniga koostööd **muldude ja suuniste koostamisel, millega vähendada nõudlust** inimkaubanduse ohvrite osutatud teenuste järele, eelkõige kõrge riskitasemega valdkondades, sealhulgas seksitööstuses, põllumajanduses, ehitus- ja turismisektoris.

- (3) Meede 3: kogu ELi hõlmavad teadlikkuse suurendamise meetmed ning ennetusprogrammid

Kohalikul, siseriiklikul, rahvusvahelisel ja kolmandate riikide tasandil on rakendatud mitmeid inimkaubandusevastaseid ning eelkõige teadlikkuse suurendamise kampaaniaid. Selliste ennetusprogrammide mõju süstemaatiliseks hindamiseks on siiski väga vähe tehtud. Välja on selgitamata, kuidas on täitunud programmidele seatud eesmärgid (inimkaubanduse tõenäosust vähendavad muutused käitumises ning suhtumises). Vähe on teada ka selliste algatuste ja nende vaheliste seostega kaasnevast lisaväärtusest, sidususest ja (võimalusel) järjepidevusest.

2013. aastal **analüüsib** komisjon siseasjade rahastamisprogrammi raames **põhjalikult inimkaubanduse ärahoidmiseks erinevate osapoolte teostatud algatusi**. Komisjon töötab seejärel välja ELi tasandi suuniste liikmesriikidega tulevikus teostatavate meetmete ja sootundlike teavituskampaaniate tarbeks. Juba olemasolevate inimkaubanduse ärahoidmise meetmete analüüsi alusel **luuakse 2015. aastal seosed olemasolevate teadlikkuse suurendamise kampaaniatega**²⁷.

2014. aastal **algatab** komisjon **kogu ELi hõlmavate teadlikkuse suurendamise meetmeprogrammi**, mis on suunatud konkreetsetele sihtrühmadele, nagu haavatavas olukorras olevad naised ja lapsed, roma kogukonnad, dokumentideta töötajad. Meetmeid võetakse näiteks ka suurte spordisündmuste ning neid rahastatakse siseasjade rahastamisprogrammist. Teadlikkuse suurendamiseks kasutatakse tõhusalt ja suunatult interneti ja sotsiaalvõrgustikke.

2.3. PRIORITEET: inimkaubitsejatele süüdistuste esitamise lihtsustamine

Inimkaubandus ei piirdu ainult üksikute liikmesriikidega. Enamik kaubitsejatest teeb koostööd hästi toimivate võrgustike raames, mis võimaldab neil ohvreid transportida üle piiride või ühest kohast teise ühe riigi piires. Tõusuteel on ühe riigi sisene inimkaubandus, mille puhul on paljud ohvrid nende koduriigis või mõnes muus liikmesriigis inimkaubanduse ohvriks langenud ELi kodanikud. Kuigi inimkaubandusjuhtumite uurimisele ja nende eest süüdistuste esitamisele on hiljuti rohkem tähelepanu pööratud, on ELis kohtusse jõudnud juhtumite arv jätkuvalt väike. Võrreldavad andmed näitasid, et inimkaubanduses süüdimõistetute arv langes 2008. aasta 1534-lt 2009. aastal 1445-le ja 2010. aastal 1144-le.

- (1) Meede 1: riiklike valdkondadevaheliste õiguskaitseüksuste loomine

Liikmesriigid on organiseeritud ja rasket kuritegevust käsitleva ELi poliitikatsükli raames mõistnud, et strateegilised eesmärgid ja operatiivmeetmed peavad olema innovatiivsed,

²⁷ Nt ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo kampaania Blue Heart või Ühendkuningriigi kampaania Blue Blindfold.

multidistsiplinaarsed ning ennetavad, et inimkaubandusjuhtumite uurimist ja nendes süüdimõistmist oleks võimalik tõhusamaks muuta.

Inimkaubitsejate tegevuse uurimiseks ja neile süüdistuste esitamiseks ning piiriülese koostöö parandamiseks ja inimkaubandust käsitlevate teadmiste koondamiseks **peaksid liikmesriigid looma riiklikud valdkondadevahelised õiguskaitseüksused**. Kõnealused üksused peaksid toimima ELi ametite (eelkõige Europoli²⁸) kontaktpunktidenä ning edastama kogutud teabe Europoli riiklikele üksustele, kes selle Europoli edasi saadab. Üksused peaksid keskenduma inimkaubanduse kõikidele vormidele ning tõhustama inimkaubanduse tuvastamist ning seda käsitlevate andmete kogumist ja analüüsi. Tuleb luua menetlused teabevahetuse reguleerimiseks kohalike ja piirkondlike ning riiklike õiguskaitseüksuste vahel. Üksused peaksid tegelema ka selliste muutuvate vormidega nagu inimkaubanduse ohvrite värbamine ja nende teenuste reklaamimine internetis.

(2) Meede 2: ennetava finantsuurimise tagamine

Vastavalt Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni rahapesuvastase töökonna soovitudele²⁹ **peaksid liikmesriigid teostama 2013. aastal inimkaubandusjuhtumite ennetavad finantsuurimised**, edastama teavet Europoli analüüsimiseks koostatud tööfaili tarbeks ning tegema koostööd ELi ametitega, nagu Eurojust ja Euroopa Politseikolledž.

Europoli esitab 2015. aastaks analüüsi liikmesriikidelt saadud andmete kohta, mis käsitlevad inimkaubandusjuhtumite finantsuurimisi. Analüüsi alusel peaks olema võimalik kindlaks määrata politsei poolt teostatavate finantsuurimiste parimad tavad ja mudelid. Finantsuurimised on tunnistatud tõendite kogumise vahendiks. Inimkaubitsejatele süüdistuse esitamiseks tõendite kogumisel sõltuvad paljud uurijad siiani peamiselt ohvrite ütlustest. Raha liikumise jälgimisest kogutud tõendid võivad anda vajalikku täiendavat tõestust, eelkõige kõrge riskitasemega valdkondades,³⁰ ning vabastaks ohvrid koormast anda tunnistusi kohtus. Finantsuurimine võib kasulikuks osutuda ka seetõttu, et see toetab riskihindamist, suurendab teadmisi inimkaubandusega seotud kuritegusid sooritavate isikute töömeetodite kohta ning aitab tõhustada kuritegude tuvastamisvahendeid.

(3) Meede 3: piiriülese politsei- ja õiguslase koostöö parandamine

Komisjon mõistab õiguslase koostöö parandamise tähtsust inimkaubanduse valdkonnas. Seetõttu julgustab komisjon liikmesriikide ametiasutusi ja ELi ameteid **looma vajaduse korral ühiseid uurimisrühmi ning kaasama Europoli ja Eurojusti kõigi piiriüleste inimkaubandusjuhtumite uurimisse. Liikmesriigid peaksid ELi ametite pakutavaid võimalusi täielikult ära kasutama** ning jagama teavet, et oleks võimalik suurendada piiriüleste uurimiste arvu ja kvaliteeti õiguskaitse ja kohtu tasandil. ELi ametid peaksid vastavalt oma pädevustele jagama aktiivselt teavet nii omavahel kui ka liikmesriikidega.

²⁸ Üksused peaksid toimima ELi ja kolmandate riikide õiguskaitseasutuste kontaktpunktina ning üksuste eksperdid peaksid osalema sellistel kohtumistel nagu inimkaubandust käsitleva analüütilise töökataloogi töörühma kohtumised, ELi poliitikatsükliga seotud kohtumised ning Europoli inimkaubandust käsitlevas kontaktraamatus nimetatud kontaktpunktide kohtumised.

²⁹ International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, the FATF recommendations, OECD Financial Action Task Force, veebruar 2012.

³⁰ Europoli aruanne „EU Organised Crime Threat Assessment 2011”. Kõnealustes valdkondadeks on põllumajandus, ehitus, tekstiilitööstus, tervishoid, koduabiliste teenused ja seksitööstus, lk 19.

Liikmesriigid peaksid samuti tegema koostööd Eurojustiga, et rakendada inimkaubandusevastast tulevast Eurojusti tegevuskava.

(4) Meede 4: koostöö suurendamine ELi väljapoole jäävate riikidega

EL rahastab 2012. aastal stabiliseerimisvahendist katseprojekti, millega tugevdatakse piirkondlikku koostööd idast ELi kulgevatel inimkaubanduseks kasutatavatel marsruutidel.

Organiseeritud kuritegevuse ja inimkaubanduse vastu suunatud uute algatustega edendatakse ka ELi julgeolekupoliitika sise- ja välisaspektide vahelist sidusust. Lisaks sellele suurendatakse nendega ka teadmisi inimkaubanduse ja muude kuriteoliikidega tegelevate kuritegelike võrgustike vahelistest seostest. Algatuste eesmärk peaks olema parandada andmete kogumist, analüüsi ja vahetust siseriiklikul ja rahvusvahelisel tasandil, edendada ja toetada teabeajamist ja inimkaubandusevastase võitluse piirkondlikku koordineerimist ning tõhustada siseriiklikku ja rahvusvahelist õiguskaitsealast koostööd ning arendada prokuratuuride, konsulaatide ja valitsusväliste organisatsioonide töötajate suutlikkust.

2.4. PRIORITEET D: peamiste toimijate vahelise koordineerimise ja koostöö tõhustamine ning poliitika sidususe parandamine

Peamiste inimkaubandusevastase võitlusega tegelevate toimijate vahelist koordineerimist ja koostööd tuleb tõhustada mitut valdkonda hõlmava lähenemisviisi abil. Ka sidusus on oluline, et tagada inimkaubandusevastase poliitika inkorporeerimine asjaomastesse strateegiatesse.

Erinevate toimijate vahelist koostööd on kõige parem organiseerida formaalsete mehhanismide ja menetluste kaudu, mille abil võetakse selge kohustus ning mis selgitavad kõigi osalejate rolle ja ülesandeid. Justiits- ja siseküsimustega tegelevad ELi ametid allkirjastasid ühisavalduse 18. oktoobril 2011, mil peeti viiendat ELi inimkaubandusevastast päeva. Kõnealune avaldus hõlmab inimkaubanduse paremat ärahoidmist, kurjategijate tegevuse tõhusamat uurimist ja nende süüdimõistmist ning ohvrite kaitset, järgides seejuures põhiõigusi ja võttes arvesse ohvrite sugu.³¹ Komisjon **koordineerib ja jälgib nimetatud avalduse rakendamist.**

(1) Meede 1: inimkaubandust käsitlevate riiklike raportööride või samaväärsete mehhanismide ELi võrgustiku tugevdamine

Riiklike raportööride või samaväärsete mehhanismide mitteametlik ELi võrgustik loodi 2009. aastal ning selle liikmed kohtuvad iga poole aasta tagant. Inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust käsitleva direktiivi artiklis 19 sätestatakse, et kõik liikmesriigid peavad määrama riiklikud raportöörid või looma samaväärsed mehhanismid, kelle ülesandeks on muu hulgas hinnata inimkaubandusealaseid suundumusi, mõõta inimkaubandusevastaste meetmete tulemuslikkust ning koguda statistilisi andmeid. 2013. aastal kavatseb komisjon **tugevdada kogu ELi hõlmavat koordineerimismehhanismi, et toetada riiklike raportööride tööd liikmesriikide ELi ja rahvusvaheliste kohustuste rakendamise järelevalvel; andmete kogumisel, inimkaubandusealaste suundumuste analüüsimisel ja uurimisel siseriiklikul**

³¹ Nendeks ametiteks on Euroopa Politseikolledž, Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut, Europol, Eurojust, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Frontex, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-cedcf0caa97a>.

tasandil ning inimkaubanduse ennetamisel ja selle vastases võitluses tehtud edusammude hindamisel viisil, mis tagab kodanikuühiskonna osalemise.

(2) Meede 2: ELi välispoliitilise tegevuse koordineerimine

Nii meetmedokumendis, mis käsitleb ELi välismõõtmelise tugevdamist inimkaubanduse suhtes, kui ka rände ja liikuvuse suhtes võetud üldises lähenemisviisis käsitletakse ELi välispoliitilise tegevuse tõhusamat koordineerimist ning sätestatakse ELi lepingutel, strateegilistel partnerlustel ja poliitilistel dialoogidel põhinev sidus lähenemisviis. Koostada tuleks loetelu prioriteetsetest kolmandatest riikidest ja piirkondadest, kellega tulevikus partnerluslepingud sõlmida. **Sellistes prioriteetsetes kolmandates riikides ja piirkondades asuvates ELi esindustes võiks 2013. aastal luua inimkaubandust käsitlevad koostöömehhanismid**, mille eesmärk on tugevdada koostööd, luua partnerlusi ning tõhustada koordineerimist ja sidusust.

Komisjon jätkab ka tööd inimkaubandusevastase võitluse valdkonnas tegutsevate **rahvusvaheliste organisatsioonidega**³² sõlmitud partnerluste tugevdamiseks ja formaliseerimiseks, et parandada teabevahetust ning tagada koostöö, eelkõige poliitika kujundamise, prioriseerimise, andmekogumise, uurimise, järelevalve ja hindamise valdkonnas.

Inimõiguste hartas raske inimõiguste rikkumisena nimetatud inimkaubandus saab ka tulevikus olema hõlmatud **kolmandate riikidega sõlmitavate ELi lepingute, sealhulgas vabakaubanduslepingute inimõigusi käsitlevates klauslites**, olles aluseks inimõigusi hõlmavale koostööle ning inimõiguste edendamisele³³.

Komisjon **jätkab projektide rahastamist** arengukoostöö ja muude välissuhete rahastamiseks loodud programmidest kõikides inimkaubanduse valdkondades **kolmandates riikides ja piirkondades**, sealhulgas lõunapoolsetes riikides asetleidva inimkaubandus korral. Projektid hõlmavad ka ärahoidmist, kaitset ja süüdimõistmist.

(3) Meede 3: kodanikuühiskonna platvormi loomise edendamine

2013. aastal **luuakse selliste kodanikuühiskonna organisatsioonide ja teenuseosutajate ELi platvorm**, kes tegelevad liikmesriikides ning kolmandates riikides ohvrite kaitse ja abistamisega. Komisjon tagab, et selleks on siseasjade rahastamise programmide raames olemas rahalised vahendid.

(4) Meede 4: ELi rahastatavate projektide läbivaatamine

Euroopa Komisjon on aastate jooksul rahastanud mitmeid inimkaubandusevastaseid projekte³⁴. Kõnealused projektid on olnud suunatud erinevatele sidusrühmadele ning lähenenud inimkaubandusele mitmest vaatevinklist. Komisjon tagab, et teave kõigi ELi

³² Komisjon on formaliseerinud erinevas vormis partnerlused ÜRO, Euroopa Nõukogu, Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni, Maaailma Terviseorganisatsiooni ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga ning teeb nendega koostööd. Jätkuv koostöö nende organisatsioonidega on eriti oluline elundite eemaldamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse vastase võitluse puhul.

³³ Ühisteatis „Inimõiguste ja demokraatia tulemuslikum edendamine välistegevuse raames”, KOM(2011) 886(lõplik).

³⁴ Enamikke projekte käsitlev teave on avaldatud komisjoni inimkaubandusevastasel veebisaidil.

rahastatavate projektide kohta, mis käsitlevad inimkaubanduse sise- ja välisaspekte, on kättesaadav komisjoni inimkaubandusevastasel veebisaidil. Peegeldades vajadust suurema sidususe järele inimkaubandusevastaseid meetmeid ja algatusi mõjutavates poliitikavaldkondades, kavatseb komisjon järgmise sammuna 2014. aastal kõnealused projektid **põhjalikult läbi vaadata**, et kaardistada geograafilised piirkonnad, valdkonnad, erinevad toimijad ja projektitüübid ning samuti nende tulemused ja soovitusel. **Läbivaatamisega tugevdatakse tulevasi projekte ning luuakse kindel alus sidusale, kulutasuvale ning strateegilisele ELi poliitikale ja rahastamisalgatustele.**

(5) Meede 5: põhiõiguste tugevdamine inimkaubandusevastases poliitikas ja seotud meetmetes

Põhiõiguste ühtlustamine inimkaubandusevastases poliitikas ja õigusaktides on vajalik selleks, et tagada inimkaubandusevastaste meetmete sidusus. Vastavalt komisjoni strateegiale põhiõiguste harta tõhusaks rakendamiseks³⁵ peab komisjon tagama algusest peale põhiõiguste kontrolli abil, et tema õigusaktid ja muud dokumendid oleksid alati täielikus kooskõlas hartaga tagatud põhiõigustega³⁶.

Olulist tööd on teinud ka erinevad organisatsioonid ja asutused, nagu Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, ÜRO Inimõiguste Ülemkomissari Amet ja Euroopa Nõukogu. Lisaks sellele on kodanikuühiskonna organisatsioonide jaoks välja töötatud vahend, millega hinnata inimkaubandust käsitlevat poliitikat ja õigusakte,³⁷ ning vahend, millega anda suuniseid põhiõiguste kohta komisjoni mõjuhindamiste tarbeks.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet hakkab kehtivate õigusaktide tugevdamiseks ning varasema ja praeguse tegevuse põhjal 2014. aastal välja töötama **käsiraamatu või suuniste vormis abivahendit, mille abil aidata liikmesriikidel lahendada konkreetset inimkaubandusevastase poliitika ja sellega kaasnevate meetmetega seotud põhiõigustega seotud küsimusi**. Abivahendis võetakse arvesse asjaomaseid struktuure, menetlusi ja tulemusi ning keskendutakse ohvri õigustele, inkorporeerides sinna ka soolise vaatevinkli ning lapse parimad huvid. Järgmise sammuna kavatseb komisjon tulevaste õigusküsimusi käsitlevate rahastamisprogrammide raames **aidata liikmesriike kõnealuse abivahendi rakendamisel**.

(6) Meede 6: koolitusvajaduste koordineerimine valdkondadevahelises kontekstis

Üks inimkaubandust käsitleva direktiivi peamistest punktidest on vajadus **korraldada kõnealuses valdkonnas töötavatele inimestele koolitusi**. Sama vajadus ilmnes ka enamikus vastustest, mis esitati käesoleva strateegia üle toimunud konsulteerimise käigus. Koolitusmehhanismid ning inimkaubandusele suunatud eriprogrammid tuleb muuta ühtlustatumateks ning järjepidevamateks³⁸. Inimesed, kes tegelevad regulaarselt inimkaubandusega seotud küsimustega, vajavad erikoolitust. **Komisjon tõhustab**

³⁵ „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks”, KOM(2010) 573(lõplik), 19.10.2010, kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:ET:PDF>.

³⁶ Komisjoni talituste töödokument „Tegevusjuhiseid põhiõiguste arvessevõtmiseks komisjoni mõjuhindangute koostamisel”, SEK(2011) 567 (lõplik), 6.5.2011.

³⁷ The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbe01bbca>.

³⁸ Teatis „Usalduse suurendamine Euroopa õigusemõistmise vastu: Euroopa õiguskoolituse uus mõde”, KOM(2011) 551 (lõplik).

kohtusüsteemile ja piiriülesele õiguskaitsele keskenduvat koolitustegevust. Selleks kasutatakse 2012. aasta lõpu kavandatud teatise, mis käsitlevad usalduse suurendamist Euroopa õigusemõistmise vastu ning Euroopa koolituskava. Komisjon asetab **põhirõhu erinevate toimijate kokkuviiamisele**, et suurendada poliitika sidusust ning vajaduse korral keskenduda konkreetsetele valdkondadele ja toimijatele.

Muu hulgas Euroopa Koolitusfondi kaudu uuritakse võimalusi töötada välja siirdemajandusega riikidele ning arenguriikidele suunatu koolitusi. Euroopa Politseikolledž, Frontex ning Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet jätkavad tööd oma sidusrühmade koolitusvajaduste väljaselgitamiseks³⁹. Komisjon kaalub koostöö tegemist liidu delegatsioonidega, et pakkuda neile ning nende kaudu kolmandatele riikidele inimkaubandusealaseid koolitusi.

2.5. PRIORITEET E: teadlikkuse suurendamine uute tekkivate ohtude kohta, mis on seotud inimkaubanduse kõigi erinevate vormidega, ning nende tõhusalt reageerimine

Inimkaubanduse suundumused ja vormid ning ka töömeetodid on pidevas muutuses, kohandudes nõudluse ja pakkumise muutumisega. Ekspluateerimise vormid on sageli sulandunud ning omavahel tihedalt seotud, mistõttu on keeruline tuvastada, millise ekspluateerimisvormi ohvriks inimene on langenud. See muudab ohvrite kindlakstegemise veelgi keerulisemaks. Selliseid suundumusi on vaja kiiresti ära tunda ning neile tuleb tulemuslikult reageerida.

(1) Meede 1: kogu ELi hõlmava andmekogumissüsteemi loomine

Komisjon töötab koos liikmesriikidega välja **kogu ELi hõlmava andmete kogumise ja avaldamise süsteemi, milles andmed on vanuse ja soolise kuuluvuse alusel sorteeritud.** Ühe riigi sisese inimkaubanduse voogude ja suundumuste mõistmine on oluline osa sellest tööst. Komisjon jätkab 2012. aasta esimese andmekogumisalगतuse analüüsi tulemuste põhjal koostööd riiklike raportööridega **tagamaks, et aastaid 2011 ja 2012 hõlmava järeelmeetme käigus kogutavad andmed oleksid võrreldavad ja usaldusväärsed.** Tulemusi oodatakse 2014. aastaks.

Kuritegevuse näitajate mõõtmist ELis käsitlevas teatises rõhutas komisjon vajadust koguda inimkaubandust käsitleva tõenditel põhineva poliitika tarbeks usaldusväärsed ja võrreldavaid andmeid. Teatis sisaldab ka tegevuskava aastateks 2011–2015,⁴⁰ et koguda andmeid teatavate näitajate alusel.

(2) Meede 2: inimkaubanduse soolise mõõtme ja haavatavate rühmadega seotud teadmiste laiendamine

2013. aastal kavatseb komisjon laiendada **teadmisi inimkaubanduse soolise mõõtme kohta**, sealhulgas teadmisi meeste ja naiste värbamise ja ekspluateerimise sooliste iseärasuste kohta,

³⁹ Euroopa Politseikolledž pakub koolitust inimkaubandust käsitlevate teemade kohta ning samuti ühtset õppekava ja e-õppe mooduleid politseinikele. Frontex on piirivalvurite jaoks välja töötanud inimkaubanduse koolituskäsiraamatu. Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet loob vahendeid inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja nende edasisuunamiseks. Vahendid ja andmed (nt koolitusmoodulid ja käsiraamatud) kogutakse kokku ühtseks tervikuks.

⁴⁰ Teatis: Kuritegevuse näitajate hindamine Euroopa Liidus: statistikat käsitlev tegevuskava aastateks 2011–2015, KOM(2011) 713 (lõplik).

samuti inimkaubanduse erinevate vormide sooliste tagajärgede kohta ning võimalike erinevuste kohta meeste ja naiste ohvriks langemise tõenäosuses ning selle mõju kohta neile.

Haavatavus inimkaubanduse ja eksploateerimise erinevate vormide suhtes sõltub ohvri soost. Kui inimkaubanduse ohvriks langenud naised ja tüdrukud kasutatakse tavaliselt ära seksitööstuses, koduabilisena või hooldajana, siis mehed ja poisid satuvad sagedamini sunniviisilise töö ohvriks, eelkõige põllumajanduses, ehitussektoris, kaevandustes, metsanduses ning kalalaevastikes. Lisaks sellele võivad sõltuvalt inimkaubanduse vormist ja ohvri soost erineda lühi- ja pikaajalised tagajärjed naistele ja meestele.

Haavatavaid rühmi ähvardab suurem inimkaubanduse ohvriks langemise oht. Sellisteks rühmadeks on lapsed, eelkõige koolist väljalangejad, maha jäetud lapsed,⁴¹ saatjata lapsed ning puudega lapsed ja roma kogukonna esindajad⁴². Soolise lähenemisviisi tagamiseks kavatses komisjon 2014. aastal **kindlustada** rahaliste vahendite olemasolu teadusuuringute rahastamise programmi raames, et **suurendada teadmisi selliste kõrge riskitasemega rühmade kohta**. Tulevikus on kavas võtta meetmeid sidusamal viisil ning teha koostööd liikmesriikidega.

(3) Meede 3: internetis toimuva värbamise mõistmine

2014. aastal kavatses komisjon interneti turvalisema kasutamise rahastamise programmist toetada projekte, mille eesmärk on **suurendada teadmisi interneti ja sotsiaalvõrgustike kaudu toimuva värbamise, sealhulgas vahendajate kaudu toimuva värbamise kohta**. Internetil on lai kasutajaskond, mis pakub ohvrite värbamiseks mitmeid võimalusi⁴³. Internet pakub töövõimalusi (kõige sagedamini reklaamitakse atraktiivseid töökohti modellidele, tantsijatele, kabaree-esinejatele jne välismaal), mis on kättesaadavad kõige lihtsamate otsingumootorite või hüpikakende, jututubade või rämpsposti kaudu. Sotsiaalvõrgustikud on muutumas värbamisvahenditena üha populaarsemaks.

(4) Meede 4: tööjõu eksploateerimise eesmärgil toimuva inimkaubanduse vastu võitlemine

2013. aastal kavatses komisjon siseasjade rahastamise programmi raames rahastada **kõigi liikmesriikide kohtupraktikat käsitlevat uuringut**. Selle eesmärk on suurendada selliste tööjõu eksploateerimise eesmärgil toimuva inimkaubanduse juhtumite arvu, mida uuritakse ning mille eest esitatakse süüdistus. Parandatakse ka selliste uurimiste ja süüdistuste esitamise kvaliteeti. Mitmetes aruannetes on kritiseeritud liikmesriikides tööjõu eksploateerimise eesmärgil toimuva inimkaubanduse suhtes kasutatavaid erinevaid lähenemisviise. Tundub, et kriminaalõiguse sätted ning nende rakendamine on liikmesriigiti erinev. See võib takistada piiriülest koostööd. Parem ülevaade liikmesriikide kohtupraktikast võiks aidata mõista erinevaid lähenemisviise.

(Töö)turgu käsitlevad õigusaktid ning rändajate töötamist ELis reguleerivad seadused aitavad korrektse rakendamise korral samuti inimkaubanduse erinevate vormide kasutamist piirata. Rohkem tuleb keskenduda inimkaubanduse halduslikele aspektidele, nagu töövõtjad või

⁴¹ Lapsed, kelle vanemad töötavad teises liikmesriigis ning on jätnud oma lapsed maha päritoluriiki.

⁴² Võttes arvesse valdkonda käsitlevad uuringuid, nagu „Study on the Typology of and Policy Responses to Child Begging in the EU”, JLS/2009/ISEC/PR/008-F2.

⁴³ Vt Euroopa Nõukogu uuringut „Misuse of the Internet for the recruitment of victims of trafficking in human beings”, 2007.

alltöövõtjad ning tööhõiveametid, eelkõige inimkaubanduse suhtes kõrge riskitasemega sektorites. Edendada tuleb ka ELi inimväärse töö tagamise suuniseid⁴⁴ ning tõhusamat sotsiaalkaitset päritoluriikides.

2015. aastal teeb komisjon koostööd Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondiga (Eurofound), et **töötada välja ametiasutustele mõeldud parimate tavade suunised**, mille alusel jälgida ja kontrollida ajutist tööd vahendavate tööbüroode ning vahendavate asutuste (nt tööhõiveametid) tegevust inimkaubanduse ennetamisel. Suunised peaksid käsitlema selliste asutuste litsentseerimissüsteeme ning nende asutuste vastutusega seotud tegevust.

Komisjon **tõhustab ka koostööd tööhõive-, sotsiaal-, tervishoiu, turvalisus- ja kalandusinspektoritega** inimkaubanduse ohvrite tuvastamisel, edasisuunamisel ja teadlikkuse suurendamisel ning koolitamisel, lisades sellise koostöö ELi võrgustike 2013. aasta töökavva.

3. HINDAMINE JA JÄRELEVALVE

Komisjon kavatab kehtestada tõhusad järelevalve- ja hindamismenetlused, mille abil on võimalik vältida kattuvate aruandlusmehhanismide loomist. Selle põhjuseks on inimkaubandust käsitlevate aruandlusmehhanismide arvukus ELis⁴⁵ ning see, kuidas käesolev teatis on seotud inimkaubandust käsitleva direktiiviga. Liikmesriike kutsutakse üles inimkaubandust käsitlevaid riiklikke strateegiaid ja meetmeid ise hindama ja teostama nende järelevalvet.

Vastavalt inimkaubandust käsitlevale direktiivile hindab komisjon 2015. aasta aprilliks, millises ulatuses on liikmesriigid võtnud vajalikke meetmeid, mida direktiivi nõuete täitmine eeldab. Komisjon esitab hindamise tulemused aruande vormis Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

Seejärel esitab komisjon liikmesriikide abiga vastavalt direktiivile **iga kahe aasta tagant** nõukogule ja Euroopa Parlamendile **aruande** inimkaubanduse vastase võitluse valdkonnas tehtud **edusammude kohta 2014. aastal** esitatav esimene aruanne **hõlmab käesoleva teatise esimest hindamist**.

2016. aastal esitatavas aruandes **antakse hinnang mõjule, mis on siseriiklikel õigusaktidel, mille kohaselt inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamine on kriminaalkuritegu**. Vajaduse korral sisaldab aruanne asjaomaseid ettepanekuid.

Käesolevas teatises kirjeldatud meetmete valguses on nende järelevalves ja hindamises keskne roll riiklike raportööride või samaväärsete mehhanismide võrgustikul. Arvesse võetakse nende poolt liikmesriikide tasandil avaldatud aruandeid. **Komisjon soovib tungivalt riiklikel raportööridel või samaväärsetel mehhanismidel** aruandeid koostades **kodanikuühiskonnaga konsulteerida**.

⁴⁴ Teatis „Inimväärse töö tagamine kõigi jaoks - Ühenduse panus inimväärse töö tagamise suuniste rakendamiseks kogu maailmas”, KOM(2006) 249 (lõplik).

⁴⁵ Eesmärk on kasutada võimalikult palju ära inimkaubanduse valdkonda käsitlevaid olemasolevaid aruandlusmehhanisme, nagu organiseeritud ja rasket kuritegevust käsitleva ELi poliitikatsükli raames toimuv aruandlus ning Euroopa Nõukogu inimkaubandusvastaseid meetmeid käsitleva eksperdirühma (GRETA) aruanded.

Inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia (2012–2016) loodetud mõju sõltub suures ulatuses rahastamisest ning käesolevas teatises nimetatud toimijate panusest.

Inimkaubanduse kaotamist käsitlevas ELi strateegias (2012–2016) sisalduvate meetmete kokkuvõte

PRIORITEEDID JA MEETMED	VASTUTAJA	AJAKAV A
PRIORITEET A: inimkaubanduse ohvrite tuvastamine, kaitsmine ja abistamine		
Siseriiklike suunamismehhanismide väljatöötamine	liikmesriigid/komisjon	2012
Ohvrite kaitset käsitlevad suunised	komisjon	2015
ELi piiriülese suunamismehhanismi mudel	komisjon	2015
Suunised inimkaubitsemise ohvrite paremaks tuvastamiseks	komisjon	2014
Konsulaartöötajatele ja piirivalvuritele mõeldud erisuunised, mis käsitlevad inimkaubanduse ohvrite tuvastamist	komisjon	2012
Lastekaitstesüsteemide suunised	komisjon	2014
Lastekaitstesüsteemide tõhustamine, et tagada laste turvaline tagasipöördumine ja takistada nende uuesti inimkaubanduse ohvriks langemist	liikmesriigid	2015
Inimkaubanduse ohvriks langenud laste eestkostjate ja/või esindajate ülesandeid käsitleva parimate tavade mudel	komisjon / Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet	2014
Teavitamine ELi õigusaktidel põhinevatest töö- ja sotsiaalõigustest ning ohvrite ja rändajate õigustest	komisjon	2013
Siseriiklikul tasandil töö- ja sotsiaalõiguste ning ohvrite ja rändajate õiguste kohta teabe levitamine	liikmesriigid/komisjon	2014

PRIORITEEDID JA MEETMED	VASTUTAJA	AJAKAV A
PRIORITEET B: inimkaubanduse tõhusam ärahoidmine		
Uuring, mis käsitleb nõudluse vähendamist inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste järele	komisjon	2013
Inimkaubandusevastase Euroopa ettevõtluskoalitsiooni loomine	komisjon	2014
Nõudluse vähendamist käsitlevad mudelid ja suunised	komisjon / Euroopa ettevõtluskoalitsioon	2016
Sidusrühmade tehtud analüüs olemasolevate inimkaubandusevastaste ennetusalgatuste kohta	komisjon	2013
Konkreetsetele haavatavatele rühmadele suunatud kogu ELi hõlmavad teadlikkuse suurendamise meetmed	komisjon	2014

PRIORITEEDID JA MEETMED	VASTUTAJA	AJAKAV A
PRIORITEET C: inimkaubitsejate vastu süüdistuste esitamise lihtsustamine		
Riiklike valdkondadevaheliste õiguskaitseüksuste loomine	liikmesriigid	teostamisel
Inimkaubandusjuhtumite ennetav finantsuurimine ja koostöö ELi ametitega	liikmesriigid	2013
Inimkaubandusjuhtumite finantsuurimisi käsitlevate, liikmesriikidelt saadud andmete analüüs	Europol/liikmesriigid	2015

Ühised uurimisrühmad	liikmesriigid / ELi ametid	teostamisel
ELi ametite pakutavate võimaluste täielik ära kasutamine	liikmesriigid / ELi ametid	teostamisel
Eurojusti inimkaubanduse vastase tegevuskava rakendamine	Eurojust/liikmesriigid	2013
Piirkondlik koostöö idast ELi kulgevatel inimkaubanduseks kasutatavatel marsruutidel	komisjon	2012

PRIORITEEDID JA MEETMED	VASTUTAJA	AJAKAVA
PRIORITEET D: peamiste toimijate vahelise koordineerimise ja koostöö tõhustamine ning poliitika sidususe parandamine		
Justiits- ja siseküsimustega tegelevate ELi ametite allakirjutatud ühisavalduse rakendamise koordineerimine ja järelevalve	komisjon	teostamisel
Koordineerimismehhanismi tugevdamine ELis, et toetada riiklike raportööride või samaväärsete mehhanismide mitteametlikku võrgustikku	komisjon/liikmesriigid	2013
Prioriteetsetes kolmandates riikides ja piirkondades asuvates liidu delegatsioonides koostõömehhanismide loomine	komisjon / Euroopa välisteenistus / liikmesriigid	2013
Rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud partnerluste tugevdamine ja formaliseerimine	komisjon / rahvusvahelised organisatsioonid /	teostamisel

	Euroopa välisteenistus	
Inimkaubanduse mõiste lisamine inimõigusi käsitlevatesse klauslitesse	komisjon / Euroopa välisteenistus	teostamise 1
Inimkaubandust käsitlevate projektide rahastamine kolmandates riikides ja piirkondades	komisjon / Euroopa välisteenistus	teostamise 1
Kodanikuühiskonna organisatsioonide ja teenuseosutajate EL platvorm	komisjon	2013
Inimkaubandust käsitlevate ELi rahastatavate projektide läbivaatamine	komisjon	2014
Vahend, millega hinnata põhiõiguste järgimist inimkaubandusevastases poliitikas ja seotud meetmetes	komisjon / Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet	2014
Abi hindamisvahendit rakendavatele liikmesriikidele	komisjon/liikmesriigid	teostamise 1
Kohtusüsteemile ja piiriülesele õiguskaitsele suunatud koolitustegevuse tugevdamine	Komisjon/ELi ametid/liikmesriigid	2012
Koolitustegevuse kaudu poliitika sidususe suurendamine	komisjon/liikmesriigid	teostamise 1

PRIORITEEDID JA MEETMED	VASTUTAJA	AJAKAV A
PRIORITEET E: inimkaubanduse muutuvate suundumuste kohta teadlikkuse suurendamine ning nendele tõhusalt reageerimine		
Kogu ELi hõlmav andmete kogumise ja avaldamise süsteem, milles andmed on vanuse ja	komisjon/liikmesriigid	2012

soolisekuuluvuse alusel sorteeritud		
Aastaid 2011 ja 2012 hõlmava järelmeetme käigus kogutavad võrreldavad ja usaldusväärsed andmed	komisjon / liikmesriigid / riiklikud raportöörid	2014
Inimkaubanduse soolist mõõdet käsitlev uuring	komisjon	2013
Kõrge riskitasemega rühmade inimkaubandust käsitlev uuring	komisjon	2014
Interneti ja sotsiaalsõrgustike kaudu toimuvat värbamist käsitlev uuring	komisjon/liikmesriigid	2014
Inimkaubandust või tööjõu ekspluateerimist käsitlevat kohtupraktikat hõlmav uuring	komisjon/liikmesriigid	2013
Ametiasutustele mõeldud parimate tavade suunised, mille abil teostada ajutist tööd vahendavate tööbüroode ning vahendavate asutuste tegevuse järelevalvet	Eurofond/komisjon	2015
Koostöö tööhõive-, sotsiaal-, tervishoiu, turvalisus- ja kalandusinspektoritega	komisjon	2013