

Brüssel, 6. detsember 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	2. detsember 2016
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2016) 719 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Hinnang sellele, millist mõju inimkaubanduse tõkestamisele on avaldanud inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamise eest kriminaalvastutusele võtmine vastavalt riigis kehtivatele õigusaktidele (esitatud direktiivi 2011/36/EL artikli 23 lõike 2 kohaselt)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2016) 719 final.

Lisatud: COM(2016) 719 final

Brüssel, 2.12.2016
COM(2016) 719 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Hinnang sellele, millist mõju inimkaubanduse tõkestamisele on avaldanud
inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamise eest kriminaalvastutusele
võtmine vastavalt riigis kehtivatele õigusaktidele (esitatud direktiivi 2011/36/EL artikli
23 lõike 2 kohaselt)**

1. Taust ja eesmärk

Käesolev aruanne on vastus direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK) artikli 23 lõikes 2 esitatud nõudele, mille kohaselt esitab komisjon „hiljemalt 6. aprillil 2016 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, milles hinnatakse, millist mõju inimkaubanduse tõkestamisele on avaldanud inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamise eest kriminaalvastutusele võtmine vastavalt riigis kehtivatele õigusaktidele, ning lisab sellele vajaduse korral asjakohased ettepanekud.“

Inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kriminaliseerimisele viidatakse direktiivi 2011/36/EL artikli 18 („Ennetusmeetmed“) lõigetes 1 ja 4, milles sedastatakse järgmist: „1. Liikmesriigid võtavad asjakohased meetmed, näiteks haridus- ja koolitusmeetmed, et takistada ja vähendada kõikide inimkaubandusega seotud ärakasutamise vormide aluseks olevat nõudlust. [---] 4. Et tõhustada inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust nõudmise kahandamise teel, kaaluvad liikmesriigid meetmete võtmist selleks, et **kriminaliseerida** artiklis 2 osutatud ärakasutamise seotud **teenuste kasutamine** juhul, **kui ollakse teadlik, et teenust pakkuv isik on mõne artiklis 2 osutatud süüteo ohver**.“

Käesolevas aruandes kirjeldatakse kehtivaid siseriiklikke õigusakte, millega kriminaliseeritakse inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamine, ja antakse hinnang selliste õiguslike meetmete mõju kohta. Artikli 23 lõike 2 kohaldamisalasse ei kuulu siseriikliku tasandi muude kui seadusandlike meetmete või selliste seadusandlike meetmete hindamine, milles ei käsitleta inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kriminaliseerimist. Käesolevas aruandes ei hinnata direktiivi 2011/36/EL sätetele vastavust. Aruannet tuleks lugeda koos aruandega, milles hinnatakse, millises ulatuses on liikmesriigid võtnud direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) järgimiseks vajalikud meetmed kooskõlas artikli 23 lõikega 1 (COM(2016) 722). Aruandes võetakse arvesse ka komisjoni esimest aruannet inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta (edaspidi „eduaruanne“).

Aruande ettevalmistamisel kasutas komisjon liikmesriikidele 2016. aasta mais saadetud küsimustikust pärit teavet ning konsulteeris kodanikuühiskonnaga ELi kodanikuühiskonna inimkaubandusevastase platvormi¹ ja Euroopa Komisjoni inimkaubanduse eksperdirühma² kaudu.

¹ Lisateabe jaoks vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta (2016), mida nõutakse direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) artikli 20 alusel, COM(2016) 267 final.

² Komisjoni 10. augusti 2011. aasta otsus 2011/502/EL, millega moodustatakse inimkaubanduse eksperdirühm ja tunnistatakse kehtetuks otsus 2007/675/EÜ.

2. Inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamise eest kriminaalvastutusele võtmine vastavalt riigis kehtivatele õigusaktidele

2.1. Vastuste kokkuvõte

Allpool esitatud analüüs põhineb liikmesriikide esitatud vastustel. Komisjon ei saa välistada muude siseriiklike õigusnormide või suundumuste olemasolu. Komisjon palus, et analüüsi tarbeks esitaksid liikmesriigid järgmise teabe: „riigis kehtivad õigusaktid, mille alusel võetakse inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamise eest kriminaalvastutusele; konkreetselt kelle tegevus kriminaliseeritakse; kas on ette nähtud kõigi ärakasutamise vormide kriminaliseerimine; kas õigusaktides nõutakse selle tõestamist, et kasutaja oli **teadlik, et teenust pakkuv isik on inimkaubanduse ohver**, ja kuidas see mõjutab õigusaktide kohaldatavust; millised meetmed on võetud, et parema rakendamise tagamiseks oleks üldsus õigusnormidest teadlik; kättesaadavad statistilised andmed süüdistuse esitamise ja süüdimõistmise juhtude ning ilmnenu takistuste kohta; kui siseriiklikud õigusnormid puuduvad, siis mis on selle põhjused ja millised on alternatiivid kriminaliseerimise kaalumise kohustuse täitmiseks; kuidas hindab liikmesriik selliste õigusaktide mõju ja kas tal on asjakohaseid soovitusi; millised konsultatsiooniprotsessid on kehtestatud ning kas liikmesriik on tellinud selliste õigusaktide hindamisi ja uuringuid.“

Esiteks tuleb toonitada, et esitatud teabes ei selgitanud liikmesriigid, kuidas nad täidavad direktiivi 2011/36/EL artikli 18 lõikest 4 tulenevat juriidilist kohustust **kaaluda** ohvrite pakutavate teenuste kasutajate kriminaalvastutusele võtmist.

Liikmesriikide vastuste analüüsist nähtub, et käesoleva aruande koostamise ajal oli **kümnes (10) liikmesriigis kriminaliseeritud inimkaubanduse ohvrite ärakasutamise kõigi vormidega seotud teenuste kasutamine ning viieteistkümnes (15) liikmesriigis oli inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamine kriminaliseeritud ainult piiratud määral ja valikuliselt.**

Järgneb täpsem ülevaade.

1) Liikmesriigid, kes on kriminaliseerinud ärakasutamise kõik vormid (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

Kümme (10) liikmesriiki teatasid, et on kehtestanud siseriiklikud õigusnormid, millega kriminaliseeritakse inimkaubanduse ärakasutamise seotud teenuste kasutamine (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK**³), ja see puudutab ärakasutamise kõiki vorme.

Bulgaaria teatas komisjonile, et Bulgaaria kriminaalseadustikus (paragrahv 159c) on sätestatud, et üksikisikut, kes kasutab inimkaubanduse ohvrit liiderlikel eesmärkidel, sunnitöö, kerjamise või organite, kudede, rakkude või kehavedelike eemaldamise eesmärgil või allutab teda jõuga oma tahte hoolimata ohvri nõusolekust, karistatakse kolme- kuni kümneaastase vabadusekaotusega ja 10 000–20 000 leevi suuruse trahviga. **Horvaatias** on sarnane, kuid veelgi rangem säte, millega määratakse kõigile teadlikult ohvrit või tema pakutavaid teenuseid kasutavatele isikutele sama karistus nagu inimkaubanduses süüdimõistetutele. **Küpros** teatas, et seaduse 60(I)/2014

³ **Ühendkuningriik** teatas komisjonile, et Inglismaal ja Walesis on sellised inimkaubandust käsitlevad meetmed kehtestatud, Šotimaal aga mitte, ning Põhja-Iirimaa teatas, et on kehtestanud meetmed ainult seksuaalse ärakasutamise seotud inimkaubanduse puhul.

paragrahvi 17 kohaselt on iga isik, kes võib mõistlikult oletada, et tema kasutatavat tööd või teenust pakub inimkaubanduse ohver, pannud toime inimkaubandusvastase seaduse kohase süüteo. **Kreeka** kehtestas sellised riiklikud õigusnormid 2013. aastal seadusega 4198/2013, millega võetakse kriminaalvastutusele isikud, kes kasutavad teadlikult inimkaubanduse ohvri tööd või sooritavad seksuaalakti inimkaubanduse ohvriga, olles teadlikud, et tegemist on inimkaubanduse ohvriga. **Leedu** teatas, et kriminaalseadustiku paragrahvi 147-2 alusel karistatakse trahvi või vabaduse piiramisega isikut, kes kasutab inimkaubanduse ohvri pakutavat teenust ja kes teadis või oleks pidanud teadma, et tegemist on ohvriga. Ent isik, kes paneb sellise teo toime ja seejärel teavitab õiguskaitseasutusi vabatahtlikult ja teeb nendega aktiivselt koostööd, võidakse enne kahtlusaluseks kuulutamist kriminaalvastutusest vabastada. Selliste tegude eest võidakse vastutusele võtta ka juriidilisi isikuid. **Malta** teatas komisjonile, et iga isik, kes on seotud teenuse või tööga või kasutab neid teadmises, et viidatud teenust või tööd pakkuv isik on inimkaubanduse ohver, on pannud toime süüteo ja teda võidakse süüdimõistva kohtuotsuse korral karistada kaheksateistkümnepäevase kuni viieaastase vangistusega. Sarnased sätted on kehtestatud **Portugalis** ja **Sloveenias** (määratakse kuni kolmeaastane vanglakaristus ja trahv). **Rumeenia** teatas komisjonile, et Rumeenia kriminaalseadustiku paragrahvi 216 alusel võetakse peale inimkaubitsejate kriminaalvastutusele ka iga isik, kes kasutab kriminaalseadustiku paragrahvis 182 (mis käsitleb ärakasutamist) nimetatud teenuseid olles teadlik, et neid teenuseid pakub inimkaubanduse ohver.

2) Liikmesriigid, kes ei ole kehtestanud sõnaselgeid riiklikke õigusnorme või kes on inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kriminaliseerinud piiratud ulatuses ja valikuliselt⁴

Nelisteist (14) liikmesriiki teatasid, et neil ei ole kehtestatud sõnaselgeid siseriiklikke õigusnorme inimkaubanduse ohvrite ärakasutamise kõigi vormidega seotud teenuste kasutamise kriminaliseerimiseks (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK**). Mõned liikmesriigid (**FI, IE, SE**) on siiski kehtestanud õigusaktid inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kohta, kuid ainult seoses ärakasutamise teatavate vormidega. Nimelt teatasid **Soome** ja **Iirimaa**, et neil on kehtivad siseriiklikud õigusaktid ainult seksuaalse ärakasutamise seotud inimkaubanduse ohvrite kohta. **Rootsi** teatas, et kuigi puuduvad konkreetsete normid inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kriminaliseerimise kohta, kohaldatakse seksuaalteenuste ostmise keeldu käsitleva seaduse sätteid, mida saab kohaldada ka seksuaalse ärakasutamisega seotud inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamisele.

Mõnes liikmesriigis, kus ei ole veel selliseid sõnaselgeid norme kehtestatud, võib nende esitatud teabe põhjal kasutada seksuaalkuritegude või laste seksuaalse ärakasutamise seotud sätteid (nt **IT, ES, NL** ja **BE**). Kuigi **Itaalias** ei ole selliseid sõnaselgeid norme, teatas riik, et on Itaalia kriminaalseadustiku paragrahvi 603a alusel üldiselt kriminaliseerinud töö ebaseadusliku vahendamise ja ärakasutamise. Kuigi **Austrias** ei ole sõnaselget normi inimkaubanduse ohvrite kohta, on hiljuti vastu võetud säte, milles käsitletakse isikuga tema tahte vastaselt seksuaalakti sooritamist, kasutades ära isiku ebakindlat olukorda või teda eelnevalt hirmutades.

⁴ **Soome, Iirimaa ja Rootsi** on kehtestanud õigusnormid ainult seksuaalse ärakasutamise seotud inimkaubanduse kohta ning **Austria, Belgia, Saksamaa, Eesti, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Luksemburg, Madalmaad, Poola ja Slovakkia** ainult töandjatele kohaldatavate karistuste direktiivi kontekstis.

Lisaks teatasid mõned liikmesriigid, et on kehtestanud ainult sellised meetmed, millega võetakse üle ja rakendatakse **18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded**⁵ (nn tööandjatele kohaldatavate karistuste direktiiv) (nt PL ja HU). Sellega seoses märgitakse **18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EÜ kohaldamist käsitlevas teatises**, et liikmesriigid on üldiselt kriminaliseerinud ebaseadusliku töölevõtmise kõigil artiklis 9 kirjeldatud asjaoludel (sealhulgas juhud, kus tööandja teab, et töötaja on inimkaubanduse ohver). Nimetatud teatise kohaselt ei karista **Tšehhi ja Hispaania** konkreetselt ebaseaduslikku töölevõtmist olukorras, kus „tööandja teab, et ta kasutab inimkaubanduse ohvri tööd“⁶.

Tuleks aga märkida, et **direktiivi 2009/52/EÜ isikuline kohaldamisala piirneb ainult ebaseaduslikult ELis viibivate kolmandate riikide kodanikega**. Seega ei hõlma see inimkaubanduse ohvreid, kes on ELi kodanikud, ega inimkaubanduse ohvreid, kes on kolmandate riikide kodanikud, kuid elavad seaduslikult ELis. Kuigi direktiivi kohaldatakse sõltuva töösuhte juhtudel⁷, ei hõlma see juhtumeid, kus ohvrid on füüsilisest isikust ettevõtjad või nende pakutavate teenuste kasutaja ei ole nende tööandja. Seega **on direktiivis 2009/52/EÜ sätestatud kriminaliseerimine kohandatud direktiivi teema ja kohaldamisalaga, mis on piiratud ja ebapiisav**, et hõlmata kõiki inimkaubanduse juhtumeid. See on aga hea näide meetmetest, mida võib kasutada inimkaubandusvastase õigusraamistiku edasiarendamiseks ja ühtlustamiseks.

3) Kriminaliseerimise alternatiivid

Nagu eespool mainitud, on liikmesriikidel direktiivi artikli 18 lõike 4 alusel kohustus vähemalt kaaluda inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste teadliku kasutamise kriminaliseerimist. Paraku esitasid liikmesriigid komisjonile piiratud teavet selle kohta, millised võiksid olla alternatiivid, kui inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamist ei kriminaliseerita riiklike meetmetega. Küsimustikus antud vastustest nähtub, et selle kohta esitasid teavet ainult **Madalmaad ja Hispaania**. **Madalmaad** teatasid kuritegude anonüümset teatamist käsitlevatest teavitamiskampaaniatest, selliste süüdistuse esitamise juhtude alase teadlikkuse ja nähtavuse suurendamisest, kus menetlus hõlmab laste seksuaalset ärakasutamist rahalise tasu eest ning inimõiguste austamise valdkonnas ettevõtlussektoriga sõlmitud kokkulepetest. **Hispaania** teatas, et kuigi riigis ei ole sõnaselget normi inimkaubanduse ohvrite pakutavate seksuaalteenuste kasutamise kriminaliseerimise kohta, võib iga sellist tegu pidada isiku seksuaalse puutumatuse ja inimväärikuse

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>.

⁶ Arvestades direktiivi 2009/52/EÜ kohaldamist käsitleva teatise vastuvõtmisest möödunud ajavahemikku, ei saa välistada, et vahepeal on asjakohased õigusaktid vastu võetud. Lisateabe jaoks vt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EÜ (millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded) kohaldamise kohta, COM(2014) 286 final.

⁷ Töötamine on määratletud kui siseriikliku õigusega reguleeritud või kehtiva tava kohast mis tahes vormis tööd hõlmav tegevus tööandja tarbeks, tema juhtimisel ja/või järelevalve all (direktiivi 2009/52/EÜ artikli 2 punkt c); preambulis on täpsustatud, et see ei olene õiguslikust suhtest (põhjendus 7).

rikkumiseks, kui toimepanija oli teadlik ohvri haavatavast seisundist, ning võidakse kohaldada karistusseadustiku asjakohaseid artikleid.

4) *Hindamised*

Piiratud arv liikmesriike teatasid, et on tellinud selliste seaduste **hindamised** või asjakohased uuringud (nt **FI**, **SE**). **Rootsi** teatas komisjonile, et 2010. aastal avaldati uurimisaruanne seksuaalteenuste ostmise keelu kohta. Peamised tulemused: a) tänavaprostitutsiooni oli vähendatud poole võrra; b) internetist oli saanud prostitutsiooni uus kasvulava; c) seksuaalteenuste ostmise keeld oli vähendanud organiseeritud kuritegevust ning d) üldsuse toetus keelule oli suurenenud. Lisaks oodatakse inimkaubandusvastase uurimise läbiviimist, milles hinnatakse karistuste kohaldamist inimkaubanduse eest ja milles jälgitakse, kuidas õiguskaitseasutused uurivad ja käsitlevad inimkaubandusega seotud küsimusi.

Soome on tellinud uuringu pärast ülemkohtu teedrajavat otsust kupeldatavate prostituuutidelt ja inimkaubanduse ohvritelt seksuaalteenuste ostmise nn osalise kriminaliseerimise kohta. Uuringus järeldati, et seaduse kohaldamisel on suur probleem see, et avastatud, uuritud, kohtus menetletud ja karistuse määramisega lõppenud seksikaubanduse ohvrite kuritarvitamise juhtumeid on väga vähe. Teatati, et seksiostmise osalise kriminaliseerimise korral on probleemne *mens rea* nõue. Aruandes märgiti, et olukord soosib seksioستjaid, kes väldivad prostituudi olukorrast teadasaamist, kuid on hästi kursis seadustega. Uuringu läbiviijad tegid ettepaneku seksi ostmine täielikult kriminaliseerida. Aruande avaldamise järel tegi valitsus ettepaneku viia sisse muudatus, et süütegu on karistatav ka juhul, kui see tuleneb hooletusest⁸.

Ühendkuningriik (Põhja-Iirimaa) ootab hindamist 2018. aastal ja teatas, et **Šotimaa** tellis asjaomase uuringu inimkaubandust ja ärakasutamist käsitleva seaduse analüüsi raames (2015).

Üldjoontes on komisjonile esitatud kõigi liikmesriikide **statistilised andmed** napid, teatatud on ainult piiratud arvust süüdistuse esitamise ja süüdimõistmiste juhtudest. Lisaks on küsitav, kas sellist süütegu käsitlevad eristatud andmed on riigi tasandil kättesaadavad. Näiteks **Itaalia** rõhutab, et praegu ei ole eraldi andmeid inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise kohta. See on valdkond, mida komisjon kavatses põhjalikumalt uurida ELi tasandil kogutavate inimkaubandust käsitlevate statistiliste andmete kvaliteedi ja võrreldavuse parandamisel tehtava töö kontekstis.

2.2. *Mõju ja kohaldamise hindamine*

Komisjonile antud teabest nähtub, et liikmesriikide lähenemisviisid ja tavad on üsna erinevad. Kõigis liikmesriikides, kus on kehtestatud siseriiklikud meetmed, millega kriminaliseeritakse inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamine, piirneb nende sätete isiklik kohaldamisala ainult isikutega, kes kasutavad otseselt ohvrite pakutavaid teenuseid või tööd.

⁸ Lisateavet vt Johanna Niemi ja Jussi Aaltonen, „Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban“, Soome justiitsministeerium, 2014, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en.

Valdav osa liikmesriike, kus on kehtestatud siseriiklik õigusakt inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamise kriminaliseerimise kohta, teatasid, et selle mõju hinnata on veel liiga vara. See tuleneb asjaolust, et direktiivi 2011/36/EL rakendamiseks ettenähtud lühikese ajavahemiku tõttu jõustusid meetmed pärast direktiivi ülevõtmise tähtaega 2013. aastal.

Kõik sellised sätted kehtestanud liikmesriigid nõuavad, et süüdimõistmiseks on vajalik tõestada, et kasutaja oli eelnevalt teadlik, et isik, kelle teenuseid ta kasutab, on inimkaubanduse ohver. Teatati, et sellistel juhtudel on tõendeid sageli raske leida. Enamikus asjaomastes liikmesriikides on tõendamiskohustus peamiselt prokuröriil: kahtlusaluse/süüdistatava olukorra teeb soodsaks süütuse presumptsioon ja tal ei ole kohustust tõendada oma süütust. Ainult **Iirimaa** on tõendamiskohustus üle viidud süüdistatavale, kelle kohus on tõendada, et ta ei teadnud ning tal ei olnud mõistlikku alust arvata, et isik, kelle suhtes süütegu toime pandi, on inimkaubanduse ohver.

Sellela seoses märgitakse Euroopa Nõukogu inimkaubanduse vastu võitlemise konventsiooni selgitavas raportis, et „[...] Prokuratuuril võib olla teadlikkust raske tõendada. Sarnane probleem tekib muude eri tüüpi kriminaalõiguse sätetega, millega nõutakse tõendeid süüte mittemateriaalse komponendi kohta. Siiski **ei ole tõendite leidmise probleem ilmtingimata veenev argument, et mitte käsitleda teatud tüüpi käitumist kriminaalkuriteona.**“ Selles kontekstis ei tohiks probleemid kuriteo tõendite otsimisel tuua kaasa teatava käitumise kriminaliseerimata jätmist.

Kuigi edukate uurimiste, süüdistuse esitamise ja süüdimõistmise juhtude arvul on kahtlemata hoiatav mõju, on küsitav, kuidas sellist statistikat võidakse tõlgendada, eelkõige seoses asjakohaste meetmete mõju või edukuse hindamisega. **Arvestades, et selliste meetmete suurim mõju seisneb kuriteo toimepaneku ärahoidmises, ei saa süüdistuse esitamise ja süüdimõistmise statistika usaldusväärselt näidata meetmete tulemuslikkust.** Nagu eespool mainitud, on käesoleva aruande jaoks esitatud vähe statistilisi andmeid. **Bulgaaria** teatas, et 2014. aastal oli süüdistuse esitamise juhtumeid neli (4) ja süüdimõistmisi üks (1) ning 2015. aastal süüdistuse esitamise juhtumeid viis (5) ja süüdimõistmisi kaks (2). **Kreeka** teatas, et Kreeka Politsei statistiliste andmete kohaselt on uue seaduse jõustumisest saadik esitatud üks (1) süüdistus. **Rumeenia** teatas, et 2015. aastal teatati organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi uurimise direktoraadile esimestest juhtumitest ja üheksa (9) isikut mõisteti süüdi inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise süüteo. Kohtunike ülemkogu andmetel oli kuni 2016. aasta maini ärakasutamise ohvrite pakutavate teenuste kasutamises süüdi mõistetud viisteist (15) isikut. Need otsused aga ei olnud lõplikud ja need võis edasi kaevata ülemkohtusse.

Sellela seoses tuleb komisjon meelde eduaruande järel dust, et „[k]omisjoni kogutud andmed näitavad selgesti, [et] liikmesriigid peavad pingutama rohkem selle nimel, et suurendada süütegude uurimise ja süüdistuse esitamise juhtumite arvu ning vähendada tõendite kogumise menetluse ajal ohvritele ja nende tunnistustele langevat koormust. Liikmesriigid võiksid selle saavutamiseks välja töötada pidevad ja vajaduspõhised koolitused uurijatele, prokuröridele ja kohtunikele ning rakendada korrapäraselt finantsuurimist (nagu on soovitanud rahapesuvastane töökond) ja muid tõhusaid jälitusteabel põhinevaid uurimisvahendeid, mille abil on võimalik hankida lisaks ohvrite tunnistusele erisuguseid tõendeid. Samuti peaksid nad eraldama seda liiki kuritegude lahendamiseks piisaval hulgal rahalisi vahendeid ja personali.“

Kui kriminaalvastutus piirdub ainult olukorraga, kus kasutaja on otseselt ja tegelikult teadlik, et isik on inimkaubanduse ohver, on süüdistuse esitamise künnis väga kõrge. Sellega seoses tuleks hoolikalt uurida teadlikkuse taset, mis peaks olema nõutav sellise süüteo kindlakstegemiseks.

3. Inimkaubanduse tõhus tõkestamine

Selles peatükis kajastatakse komisjoni temaatilisi arutelusid⁹, milles juhendatakse ELi inimkaubandusevastasest strateegiast¹⁰ ja muudest peamistest poliitikavahenditest,¹¹ ning millega luuakse nendes esitatud analüüsi alustala. Nimetatud analüüs näitab, et inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutajate õigusliku kohtlemise õigusraamistik riikide tasandil on ebatäielik ja eripalgeline ning see mõjutab kuritegevuse tõkestamise tõhusust. Selles keskkonnas on inimkaubandus jätkuvalt levinud, hoolimata tehtud jõupingutustest, ning puuduvad märgid selle raske kuritegevuse vähenemise kohta.

Sellega seoses on **inimkaubanduse valdkonnas mis tahes otsustava hoiatava tegevuse alus süüteo toimepanijate vastutuselevõtmine**. Seda kajastavad ka muud rahvusvahelised ja Euroopa tasandi õigusaktid¹². Samuti mainisid seda **Euroopa Parlament**¹³, **Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee**¹⁴ ja **kodanikuühiskond**¹⁵.

Komisjon on sätestanud **Euroopa julgeoleku tegevuskavas** ja korduvalt rõhutanud oma aruannetes ja uurimustes, et inimkaubandusel kui raskel piiriülesel organiseeritud kuriteol on väga suur inim-, sotsiaalne ja majanduslik mõju¹⁶. Seda kihutab tagant **nõudlus** kõigi ärakasutamise vormide järele ja soov teenida suurt **tulu**. Tulu teenimise võimalus tuleneb nii seaduslikus kui ka ebaseaduslikus majandustegevuses valitsevast pakkumise ja nõudluse keerukast vastastikusest mõjust, millele tuleb vastu astuda, kui seda kuriteoliiki soovitakse kaotada¹⁷. Sellise nõudlusega tegelemine ja selle vähendamine on direktiivist 2011/36/EL tulenev juriidiline kohustus, mille eesmärk on vältida

⁹ Näiteks komisjoni uurimused inimkaubanduse tõkestamise meetmete ja inimkaubanduse soolise mõõtme kohta, mis kuuluvad ELi inimkaubandusevastase strateegia alla.

¹⁰ Teatis „Inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016“ (COM(2012) 286 final).

¹¹ Näiteks Euroopa julgeoleku tegevuskava, Euroopa rände tegevuskava, strateegiline kohustus soolise võrdõiglikkuse edendamiseks, ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava.

¹² Näiteks ÜRO 2000. aasta protokoll inimestega, eelkõige naiste ja lastega, kauplemise takistamise, sellise kauplemise vastu võitlemise ja selle eest karistamise kohta (artikkel 9) ning Euroopa Nõukogu 2005. aasta inimkaubanduse vastu võitlemise konventsioon (artiklid 6 ja 19).

¹³ Euroopa Parlamendi 12. mai 2016. aasta resolutsioon 5. aprilli 2011. aasta direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) rakendamise kohta soolisest aspektist (2015/2118(INI)), Euroopa Parlamendi 5. juuli 2016. aasta resolutsioon inimkaubanduse vastase võitluse kohta ELi välissuhetes (2015/2340(INI)), Euroopa Parlamendi 26. veebruari 2014. aasta resolutsioon seksuaalse ärakasutamise ja prostitutsiooni ning nende mõju kohta soolisele võrdõiglikkusele (2013/2103(INI)).

¹⁴ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon 1983 (2014) prostitutsiooni, inimkaubanduse ja orjanduse tänapäevase vormi kohta Euroopas.

Kättesaadav aadressil: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ ELi kodanikuühiskonna inimkaubandusevastases platvormis osalevad organisatsioonid on märkinud, et õigusaktid on kõige tähtsam meede, mille liikmesriigid peaksid võtma inimkaubanduse tõkestamiseks ja nõudluse vähendamiseks. Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud dokumendile „Aruanne inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta“ COM(2016) 267 final, SWD (2016) 159 final, lk 64.

¹⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa julgeoleku tegevuskava“, COM(2015) 185 final.

¹⁷ Eduaruanne.

kahju põhjustamist, muutes laiemat keskkonda, et vähendada inimkaubandusega tegelemise stiimuleid.

3.1. Inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutaja kindlakstegemine

Selles kontekstis hõlmab nõudlus kõiki üksikisikuid, rühmi ja juriidilisi isikuid, keda kihutab tagant eesmärk kasutada ära ohvreid tulu teenimiseks mitmel tasandil, kes kasutavad ära ja kuritarvitavad ohvreid otseselt, kes aitavad sellisele tegevusele kaasa või hõlbustavad seda ning kes loovad sellist tegevust soodustava keskkonna või aitavad seda teha.

Inimkaubanduse ohvreid kasutavad ja inimkaubandusest tulu teenivad ettevõtted ei ole ainult kuritegelikud organisatsioonid, inimkaubandus hõlmab sageli paljusid seaduslikke ettevõtteid. Kasu saajad on näiteks ohvrite sugulased, mitteametlikud või ametlikud tööhõivebürood, konkreetsetes sektorites tööjõudu pakkuvad tööturu vahendajad või globaalsete tarneahelate alltöövõtjad, samuti reisibürood ja transpordiettevõtted ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ettevõtted.

Nõudlust esindavad ka tarbijad, kes võivad olla ohvrite valmistatud toodete ostjad, kes ei ole teadlikud tootmisviisist, või inimkaubanduse ohvrite pakutava töö või teenuse teadlikud kasutajad, kes eiravad ilmseid inimkaubandusele ja tööjõu või seksuaalsele ärakasutamisele viitavaid märke, nagu väga madalad hinnad või vägivalda ja hirmutamise tundemärgid. Aruandes hoidutakse selliste mõistete nagu „klient“ kasutamisest täiskasvanud või lapsohvrite seksuaalse ärakasutamisega seotud inimkaubanduse kontekstis, sest selline sõnavara võib varjata, et tegemist on inimkaubanduse ohvrite kannatustega, nende ärakasutamise ja kuritarvitamisega.

Nagu märgitud komisjoni talituste töödokumendis, mis on lisatud dokumendile „Aruanne inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta“, on inimkaubanduse väljajuurimise lõppeesmärk „saavutatav ainult siis, kui **kõiki ELi ja riiklikul tasandil kättesaadavaid vahendeid kasutades suudetakse ära hoida kuriteo toimepanek. [---]. See ei tähenda tegelemist ainult inimesi inimkaubandusele haavatavaks tegevate algpõhjustega** – nagu vaesus, sooline ebavõrdsus, naistevastane vägivald, etniline diskrimineerimine, sotsiaalne tõrjutus ja ebaseaduslik ränne –, vaid **ka selle tagamist, et kuritegevusest kasu lõikavad ja ohvreid ärakasutavad isikud võetakse vastutusele**“¹⁸.

On selge, et inimkaubandus ja selle kõik aspektid on alati ebaseaduslikud. Inimkaubanduses ei ole midagi seaduslikku. Isiku ärakasutamine sunniviisiliselt teise isiku poolt on taunitav käitumine igas kriminaalõigussüsteemis. Inimkaubandusel ei ole seaduslikke ega moraalseid tahke. Tegemist on raske kuriteo ja inimväärkuse raske rikkumisega vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 5 lõikes 3 sedastatud keelule. Inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutamise vähene kriminaliseerimine, **eriti kui on teada, et isik on inimkaubanduse ohver**, vähendab inimkaubandusevastase võitluse üldist tõhusust ja takistab direktiivi 2011/36/EL eesmärkide saavutamist. Isegi kui riiklikes õigusaktides ei ole inimkaubanduse ärakasutamisega seotud teenuste kasutamine kehtestatud kriminaalkuriteona, jääb kehtima tõsiasi, et ohvreid vägistatakse sageli

¹⁸ Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud dokumendile „Aruanne inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta“ COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, lk 39.

korduvalt, neid kuritarvitatakse vaimselt ja füüsiliselt ning nad kannatavad oma vabaduste, inimväärikuse, seksuaalse enesemääramise ja füüsilise puutumatuse rikkumise tõttu.

4. Järeldused ja edasine tegevus

Nagu on sätestatud direktiivi 2011/36/EL artikli 18 lõikes 4, peavad liikmesriigid inimkaubanduse tõkestamise ja sellevastase võitluse tõhustamiseks kaaluma meetmete võtmist selleks, et kriminaliseerida inimkaubanduse ohvrite ärakasutamisega seotud teenuste kasutamine. Direktiivi artikli 23 lõike 2 alusel kehtivate asjakohaste siseriiklike õigusaktide hindamise kontekstis viitab käesolevas aruandes esitatud analüüs **üsna eripalgelisele õigusmaastikule, mis ei aita tõhusalt kaasa selliste teenuste nõudluse kahandamisele.**

Kui selliste inimkaubandusega seotud teenuste kasutamist ei kriminaliseerita üldse või seda tehakse ebapiisavalt, **ei vähendata mitte ainult inimkaubitsejate ohvrite ärakasutamist hõlmava tegevuse tõkestamist, vaid karistamatuse kultuuri tõttu võidakse seda tegevust tahtmatult koguni edendada.** Ilmselgelt tuleb nõudluse kahandamisel **rohkem keskenduda nendele, kes tegelikult kasutavad inimkaubanduse eri vormidega seotud teenuseid**, ise teades, et teenuseid pakkuv isik on kuriteo ohver.

Praegu karistatakse mitme liikmesriigi õigussüsteemis neid teenuseid teadlikult kasutavaid isikuid ainult osaliselt või ei tehta seda üldse. See **mõjutab õiguskindlust** näiteks **järgmistes aspektides**: kasutaja ja ohvri suhtega seotud kriminaalvastutus, sellisest ärakasutamisest tulu teenivate, seda võimaldavate või sellele kaasa aitavate isikute õiguslik kohtlemine, vahetegemine kasutaja ja ärakasutaja vahel, vahendajate vastutus ja ulatuslikumad tarneahelad.

Liikmesriigid peaksid rohkem pingutama, et tagada ühtlasem ja hoiatavam tegevus inimkaubanduse kui piiriülese kuritegevuse kõnealuse elemendi vastu. Käesoleva aruande lõppeesmärk on aidata saavutada direktiivi 2011/36/EL eesmäärke, mis on seotud nõudluse kahandamisega ja inimkaubanduse tõkestamisega, et kuritegelikud rühmitused ei saaks lõigata kasu inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste kasutajate erinevast õiguslikust kohtlemisest. Selleks teeb komisjon liikmesriikide olukorra jälgimisest olulised järeldused, uurib edasi võimalikke valikuvariante ja vajaduse korral kaalub tulevikus asjakohaste seadusandlike ettepanekute esitamist direktiivi 2011/36/EL artikli 23 lõike 2 alusel.