INIMKAUBANDUSE DIREKTIIVI UUSVERSIOONI EESTI ÕIGUSESSE ÜLEVÕTMISE ANALÜÜS

Justiits- ja Digiministeerium ja Advokaadibüroo Sorainen OÜ (edaspidi Sorainen) sõlmisid 02.09.2025 töövõtulepingu inimkaubanduse direktiivi uusversiooni Eesti õigusesse ülevõtmise analüüsi koostamiseks tähtpäevaga 15.12.2025. Töövõtuleping sõlmiti Justiits- ja Digiministeeriumi väikehanke registreerimisnumbriga 5-6/6028 hankedokumentide ja Soraineni pakkumuse alusel.

Justiits- ja Digiministeerium soovis analüüsida, kas või millises ulatuses vastab inimkaubanduse direktiivi uusversioon Eesti õigusele: milliseid muudatusi on vajalik teha direktiiviga täieliku kooskõla saavutamiseks õigusaktides ja kuidas on vaja muuta praktikat. Samuti soovis Justiits- ja Digiministeerium eraldi analüüsida direktiivi uusversiooni artiklis 19 ette nähtud inimkaubandusevastase võitluse sõltumatute raportööride ja riiklike koordinaatorite või samaväärsete mehhanismide osa.

Analüüsi ulatus on sama väikehanke ja hankelepingu osaks oleva lähteülesande alusel piiritletud. Analüüsi on läbi viinud Sorainen.

Justiits- ja Digiministeerium ja Sorainen kohtusid 09.09.2025, 30.09.2025 ja 10.11.2025. Esimesel kohtumisel räägiti üle töö lähtekohad. Järgmistel kohtumistel tutvustati seni tuvastatut ning täpsustati analüüsitavaid küsimusi.

Käesolevaga esitame analüüsi.

Lugupidamisega

Norman Aas	Carri Ginter	Sandra Mikli	Heidi Rand-Karu
Partner	Partner	Vandeadvokaat	Advokaat

SISUKORD

Sisukord ... 2
1. Sissejuhatus ... 4
2. Kokkuvõte ... 6
2.1. Ülesanne 1 ... 6
2.2. Ülesanne 2 ... 9
3. Ülesanne 1 ... 10
3.1. Inimkaubandusega seotud süütegude koosseisud (artikkel 2) ja karistused (artikkel 4) ... 10
3.1.1. Direktiivis sätestatud süüteokoosseisud (artikkel 2) ... 10
3.1.2. Süütegude toimepanemise eest määratavad karistused (artikkel 4) ... 12
3.2. Juriidilise isiku vastutus (artikkel 5) ja karistused (artikkel 6) ... 14
3.2.1. Juriidilise isiku vastutus (artikkel 5) ... 14
3.2.2. Juriidilise isiku poolt süütegude toimepanemise eest määratavad karistused (artikkel 6) ... 15
3.3. Ohvrile süüdistuse esitamata jätmine (artikkel 8) ... 17
3.4. Uurimise sõltumatus ja pädevus (artikkel 9) ... 20
3.4.1. Artikli 9 lõike 1 muudatus ... 20
3.4.2. Artikli 9 lõike 3 muudatus ... 21
3.5. Jurisdiktsioon (artikkel 10) ... 23
3.6. Ohvriabi (artikkel 11) ... 24
3.6.1. Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõike 1 koosseisus 24
3.6.2. Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõike 4 koosseisus 25
3.6.3. Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõike 5 koosseisus 26
3.7. Rahvusvaheline kaitse (artikkel 11a) ... 27
3.8. Lapsohvrid (artiklid 13 ja 14) ... 28
3.8.1. Artikli 13 muudatused ... 28
3.8.2. Artikli 14 muudatused ... 32
Artikli 14 lõike 1 muudatused ... 32
Artikli 14 lõike 2 muudatused ... 34
Artikli 14 lõike 3 muudatused ... 35
3.9. Hüvitised ohvritele (artikkel 17) ... 37
3.10. Ennetusmeetmed (artikkel 18) ... 37
3.11. Teenuste kasutamisega seotud süüteod (artikkel 18a) ... 39
3.12. Koolitused ekspertidele (artikkel 18b) ... 41

3.13. Andmete kogumine ja statistika (artikkel 19a) ... 44
3.14. Tegevuskava (artikkel 19b) ... 46
3.15. Strateegia ja koordinaator (artikkel 20) ... 48
4. Ülesanne 2 – artikli 19 analüüs ... 49
4.1. Direktiiviga 2024/1712 muudetava direktiivi 2011/36 artikli 19 eesmärgi ja sisulise ulatuse analüüs ... 49
4.2. Eesti olukorra käsitlus ... 50
4.3. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 ja Eesti olukorra võrdlev analüüs ... 53
4.4. Välisriikide praktiliste lahenduste ja parima eeskuju tuvastamine ... 54
4.5. Välisriikide ja Eesti praktika võrdlus artikli 19 rakendamisel ... 58

1. SISSEJUHATUS

1. Analüüsi aluseks on Justiits- ja Digiministeeriumi väikehange registreerimisnumbriga 56/6028. Selle väikehanke raames avaldatud lähteülesande järgi on analüüsi eesmärk teha kindlaks, kas või millises ulatuses vastab direktiivi uusversioon Eesti õigusele. Analüüsil on kaks peamist ülesannet:

1) teha kindlaks, kas ja millises ulatuses vastab inimkaubanduse direktiivi uusversioon Eesti õigusele: milliseid muudatusi on vajalik teha direktiiviga täieliku kooskõla saavutamiseks õigusaktides ja kuidas on vaja muuta praktikat (ülesanne 1) ja;

2) eraldi analüüsida direktiivi uusversiooni artiklis 19 ette nähtud inimkaubandusevastase võitluse sõltumatute raportööride ja riiklike koordinaatorite või samaväärsete mehhanismide osa. Isegi kui analüüsist selgub, et Eestis olemasolevad praktikad vastavad artiklis 19 nõutule, tuleb lisaks analüüsida, kas oleks otstarbekas teha muudatusi. Samuti tuleb teha lühike võrdus lähiriikidega (ülesanne 2).

2. Inimkaubanduse vastase võitluse ja ohvrite kaitse tõhustamiseks on Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu 13.06.2024 vastu võtnud direktiivi (EL) 2024/1712 (edaspidi direktiiv 2024/1712), millega muudetakse direktiivi 2011/36/EL. Tegemist on inimkaubanduse direktiivi uusversiooniga, mille eesmärk on tugevdada liikmesriikide kohustusi seoses ennetamise, kriminaalõigusliku reageerimise ja ohvrite kaitsega. Eesti peab nimetatud direktiivi oma õigusesse üle võtma hiljemalt 15.07.2026. Direktiivi 2024/1712 ülevõtmine eeldab põhjalikku vastavusanalüüsi, mille käigus tuleb hinnata, kas Eesti kehtiv õigus katab direktiivi kõik sätted, ning kas olemasolevad riigisisesed regulatsioonid (sh seadused ja määrused) tagavad direktiivist tulenevate kohustuste täieliku ja tõhusa rakendamise.

3. Analüüsi struktuur on lähteülesande ja pakkumuse alusel jaotatud kahte peamisesse ossa. Peatükis 3 käsitleme ülesannet 1. Peatükis 4 käsitleme ülesannet 2. Vastavalt lähteülesandele on peatüki 3 fookuses kõik direktiiviga 2024/1712 direktiivis 2011/36/EL muudetavad artiklid, välja arvatud artikkel 19. Viimast on tulenevalt lähteülesandest käsitletud eraldi ülesandena 2.

4. Analüüs keskendub muudatustele, mis võivad teoreetiliselt tuua kaasa vajaduse Eesti õiguse muutmiseks – olgu selleks uute kohustuste täitmine, olemasolevate regulatsioonide täpsustamine või täiendavate menetlusmehhanismide rakendamine. Sisuliste kohustuste ülevõtmist hõlmab vaid direktiivi 2024/1712 artikkel 1, mistõttu direktiivi 2024/1712 artikleid 2–4 analüüsitud ei ole. Samuti ei ole põhjalikumalt analüüsitud direktiivi 2024/1712 muudatusi direktiivi 2011/36 artikli 20 lõikesse 2 ja artikli 23 lõikesse 3, kuivõrd need liikmesriigile uusi kohustusi ei pane.

5. Lisaks ei ole põhjust põhjalikumalt käsitleda direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõiget 6 ja artiklit 12, kuna muudatused on vaid sõnastuslikud ja sisulisi uusi kohustusi liikmesriikidele nendega ei kaasne. Artikli 11 lõikes 6 viidi viited teksti seest joone alla ning asendati vanad direktiivi viited uute määruste viidetega. Kuna EL määrused on Eestis otsekohalduvad, ei ole neid vaja eraldi üle võtta. Artikli 12 lõige 1 asendati uue lõikega, millega muudeti varasem viide määrusele viiteks direktiivile 2012/29/EL, mis on Eestis juba üle võetud. Seega ei ole nende kahe sätte ülevõtmiseks vaja lisaks Eesti õigust muuta.

6. Analüüsi peatükis 3 käsitleme muudatusi sisaldavaid artikleid samas järjestuses, nagu need on esitatud direktiivi 2024/1712 artiklis 1. Ainus erand artiklite käsitlemise järjekorras on artikkel 19, mida käsitletakse viimasena ülesande 2 raames peatükis 4. Direktiivi järjekorra järgimine võimaldab lugejal jälgida muudatuste loogilist arengut ja seost direktiivi struktuuriga. Iga alapeatükk keskendub konkreetsele artiklile või lõikele, tuues esile muudatuse sisu, eesmärgi ning selle võimalikud mõjud Eesti õigusruumile. Sarnast valdkonda reguleerivad alapeatükid on temaatiliselt grupeeritud ühe alapealkirja alla. Pealkirjad on valitud nii, et need

kajastaksid peatükkide sisu võimalikult täpselt, viidates nii artiklinumbritele kui ka käsitletava muudatuse sisule.

7. Peatüki 3 metoodika hõlmab ülesande 1 lahendamiseks kolme peamist etappi. Iga artiklit käsitlevas alapeatükis (a) tuvastame ja selgitame iga direktiiviga 2024/1712 tehtud muudatuse eesmärki, sisu ja ulatust. Keskendume sellele, milliseid uusi kohustusi või nõudeid need liikmesriikidele kehtestavad, lähtudes eelkõige direktiivide 2024/1712 ja 2011/36 sõnastusest ning väljatöötamismaterjalidest. Iga teema kohta koostatud alapeatükis (b) käsitleme Eesti olemasolevat olukorda, sh kehtivat õigust ja praktikat. Kehtiva õiguse osas on keskse tähtsusega karistusseadustik (KarS), kriminaalmenetluse seadustik (KrMS), väärteomenetluse seadustik (VTMS), ohvriabi seadus (OAS) ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS). Lisaks lähtub analüüs inimkaubanduse vastase võitlusega seoses koostatud juhistest, suunistest, programmidest, tegevuskavadest ning koolitusmaterjalidest, sh nende kohta Justiits- ja Digiministeeriumi antud kommentaaridest. Seejärel võrdleme igas alapeatükis (c) alapeatükis (a) tuvastatud direktiivimuudatustest liikmesriigile tulenevaid lisakohustusi ja alapeatükis (b) kaardistatud Eestis kehtivat olukorda. Võrdluse pinnalt tuvastame vastuolud ja muudatusvajadused direktiivi 2024/1712 nõuete ja Eestis kehtiva olukorra vahel. Seega selgitame igas alapeatükis (c), kas ja mida tuleb Eesti kehtivas õiguses muuta, et Eesti õigus ja praktika oleksid kooskõlas direktiiviga 2024/1712 tehtavat konkreetset artiklit puudutavate nõuetega.

8. Lähteülesande püstituse kohaselt erineb ülesande 2 osas vastuse andmiseks kasutatav metoodika ülesande 1 jaoks kasutatavast metoodikast. Peatükk 4 sisaldab esmalt alapeatükki 4.1, milles analüüsime direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 eesmärki ja sisulist ulatust, tuues esile, millised konkreetsed nõuded esitatakse liikmesriikidele seoses inimkaubanduse vastaste raportööride, koordinaatorite või sarnaste mehhanismide määramisega. Alapeatükis 4.2 analüüsime, kas ja millised institutsioonid või isikud on Eestis määratud artikli 19 kohaste ülesannete täitmiseks. Eelkõige analüüsime Justiits- ja Digiministeeriumi rolli riikliku koordinaatorina vastavalt tänasele korrale. Seejärel analüüsime alapeatükis 4.3 võrdlevalt direktiivi 2024/1712 kohast artiklit 19 ja Eesti olukorda, st hindame, mil määral vastavad Eesti regulatsioon ja olemasolev praktika direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 nõuetele. Neljandas etapis tuvastame alapeatükis 4.4 välisriikide praktiliste lahenduste ja parima eeskuju. Lõpuks võrdleme lähiriikide ja Eesti praktikat artikli 19 rakendamisel alapeatükis 4.5.

9. Ülesannete 1 ja 2 järeldused esitame kokkuvõtvas peatükis 2. Ülesande 1 kohta on kokkuvõtlik ülevaade vormistatud tabelina nn valgusfoori meetodil. Ülesande 2 kokkuvõte on esitatud kokkuvõtliku hinnanguna, kas ja millises ulatuses võiks seadusandja kaaluda Eesti süsteemi muutmist või täiustamist, arvestades direktiivi 2024/1712 kehtestatavaid nõudeid ja lähiriikide praktikat.

2. KOKKUVÕTE

2.1. Ülesanne 1

10. Alljärgnevalt esitame kokkuvõtted ülesande 1 kohta n-ö valgusfoori printsiibil, et järjestada analüüsi järeldused vastavalt nende ajakriitilisusele ja olulisuse astmele.

11. Järeldused põhinevad meie analüüsil käesoleva dokumendi peatükis 3. Tähelepanekud on lähtuvalt nendega seotud võimalikest riskidest ja neile reageerimise ressursimahukusest ja sisulisest prioriteetsusest jagatud kolme kategooriasse:

12. **Punases kategoorias** on järeldused, mille kohaselt Eesti regulatsioon või praktika ei vasta direktiivi nõuetele. Seetõttu vajab nende sätete Eesti õigusesse ülevõtmine kõige aktiivsemat tegevust ning tähelepanu.

13. **Kollases kategoorias** on järeldused, mille kohaselt Eesti regulatsioon või praktika vastab osaliselt direktiivi nõuetele. Kuigi järeldused viitavad vajadusele täiendada Eesti õigust, ei tähenda see, et muudatused oleksid vältimatud või eeldaksid uute normide või koosseisude loomist.

14. **Rohelises kategoorias** on järeldused, et Eesti regulatsioon või praktika vastab direktiiviga 2024/1712 tehtavatele muudatustele liikmesriikidele kehtivate nõuete osas. Selle kategooria juures oleme ühtlasi teinud tähelepanekud, mis ei vaja ajakriitilist reaktsiooni, ent mida kaaludes on võimalik tagada kindlam kooskõla direktiivi eesmärgi täitmisega.

Jrk	Artikkel	Ettepanek
1.	Artikkel 2	Eesti õigus ei ole kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatustega, kuna puuduvad direktiivis nõutud süüteokoosseisud. Eesti õiguses tuleb kriminaliseerida asendusemaduse ning ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuv ärakasutamine.
2.	Artikkel 4	Eesti õigus ei ole kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega, kuna süükoosseisudes puuduvad kaks kvalifitseerivat asjaolu. Eesti õigusesse tuleb näiteks KarS § 133 lõikesse 2 lisada kvalifitseeriv asjaolu, et täideviija levitas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või sarnast materjali või aitas sellele kaasa. Samuti tuleb lisada kvalifitseeriv asjaolu, et teoga põhjustati suur psühholoogiline kahju.
3.	Artikkel 18a	Eesti õigus ei ole kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Eesti õiguses ei ole *expressis verbis* reguleeritud inimkaubanduse süüteo ohvri poolt osutatavate teenuste kasutamine direktiivis ette nähtud määral. Sellest tulenevalt tuleb täiendada näiteks KarS §-i 133[1].
4.	Artikkel 8	Eesti õigus ei ole täielikult kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Direktiiviga 2024/1712 kooskõla saavutamiseks tuleks kriminaalmenetluse seadustikus ette näha prokuratuurile alus jätta süüdistus esitamata või karistus määramata ka siis,

		kui inimkaubanduse ohver on sunnitult toime pannud esimese astme kuriteo.
5.	Artikli 11 lõige 4	Eesti õigus ei ole osaliselt kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega, kuna õigus- või haldusnormides ei ole määratletud mehhanismi, mille eesmärk on ohvrite varajane avastamine ja tuvastamine ning tuvastatud ja eeldatavate ohvrite abistamine ja toetamine. Sotsiaalkindlustusamet tuleb õigus- või haldusnormiga määratleda ohvrite varajase tuvastamise ja suunamise kontaktasutusena.
6.	Artikkel 11a	Eesti õigus ei ole osaliselt kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse tuleb lisada uus alus rahvusvahelise kaitse taotlemiseks, milleks on inimkaubanduse ohvri staatus.
7.	Artikkel 5	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Juriidiliste isikute karistatavus inimkaubandusega seotud süütegude eest on tagatud ka juhul, kui süütegu pandi toime puuduliku järelevalve või kontrolli tõttu. Sama tuleb tagada direktiivi artiklis 18a ette nähtud süüteokoosseise kehtestades.
8.	Artikkel 6	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Kehtivad juriidilise isiku suhtes kohaldatavad karistused vastavad direktiivis nõutule. Riik ei ole kohustatud üle võtma direktiivis pakutud lisameetmeid.
9.	Artikli 9 lõige 1	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Olukorras, kus Eesti õigusesse lisatakse direktiivi 2024/1712 kohastes artiklites 2 ja 18a lisaks ette nähtud koosseisud, on ka need karistusseadustiku ülesehitusest ja kohaldamisest tulenevalt automaatselt hõlmatud legaliteedi põhimõttega.
10.	Artikli 9 lõige 3	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. 2025–2028. aasta üheks eesmärgiks on võetud vajaminevate koolituste läbiviimine inimkaubanduse kiiremaks avastamiseks, mis on asjakohane meede koolitusnõude täitmiseks.
11.	Artikkel 10	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 vastuvõtmise järel jõustunud artikliga 10. Artikli 10 lõikesse 1 lisandus viide uuele süüteokoosseisule, millele seni kehtiv jurisdiktsioon laienema peab, mistõttu ei kaasne sättega muudatusvajadusi.
12.	Artikli 11 lõige 1	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Ohvriabi seaduse regulatsioon vastab juba direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõike 1 täpsustatud nõuetele.
13.	Artikli 11 lõige 5	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Ohvrite varjupaigateenused vastavad direktiivis 2024/1712 nõutule.

14.	Artikkel 13	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Eesti õiguses on sätestatud erimeetmed inimkaubanduse lapsohvritega ümberkäimiseks kriminaalmenetluses. Samuti on juhendid, kuidas kaitsta inimkaubanduse ohvriks langenud lapsi kriminaaluurimise ja -menetluse osaks olevate vestluste ajal.
15.	Artikli 14 lõige 1	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Eestis on võetud meetmeid, et toetada lapsi nende teekonnal täiskasvanuelu suunas ning vältida nende langemist uuesti inimkaubanduse ohvriks. Ohvriabi seadus tagab iga ohvri individuaalse abivajaduse hindamise, asendushooldusteenuse ning taastumiseks vajaminevate kulude 80% hüvitamise. Ka on lapsohvritega tegelevatele spetsialistidele juhised lapsohvri igakülgseks aitamiseks ja taastumiseks.
16.	Artikli 14 lõige 2	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. KrMS § 41 lg 3^1 tagab sarnaselt direktiivis 2024/1712 nõutuga, et piiratud teovõimega kannatanule määratakse esindaja, kui kannatanu seadusliku esindaja huvid on vastuolus kannatanu huvidega.
17.	Artikli 14 lõige 3	Eesti õigus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Direktiivi 2012/29 ülevõtmise järel on ohvriabi seadus juba kooskõlas direktiivi 2024/1712 nõudega tagada ohvriabiteenuseid lisaks kuriteoohvrile ka ohvri pereliikmetele.
18.	Artikkel 17	Eesti õigus on direktiivi 2024/1712 muudatustega kooskõlas, kuivõrd inimkaubanduse ohvritel on võimalus saada Eesti kuriteoohvrite hüvitist. Direktiiv 2024/1712 annab kaalutlusruumi hüvitise fondi loomiseks, mis Eestis vajalik ei ole.
19.	Artikkel 18	Eesti tegevus on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatustega. Eesti haldus- ja valitsusasutused on inimkaubanduse teemal korraldanud erinevaid teadlikkuse suurendamise kampaaniaid ning teadus- ja haridusprogramme. Nende meetmete võtmist tuleb jätkata. Haridus- ja teavitustegevuse korraldamise kohustuse järjepidevat ning tõhusat täitmist tagaks täiendavalt, kui see oleks kajastud haldus- või õigusnormis.
20.	Artikkel 18b	Eesti praktika on kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega. Eesti senist tegevust saab pidada üldjoontes nõuetele vastavaks. Eestis on korraldatud erinevaid koolitusi, mis hõlmavad õiguskaitseasutuste töötajaid, ohvriabi spetsialiste, kohalikke omavalitsusi ja noortega töötavaid organisatsioone. Samuti on olemas juhendmaterjalid ja õppematerjalid, mis toetavad spetsialistide teadlikkuse tõstmist ja oskuste arendamist.

		Koolituskohustuse järjepidevat ja tõhusat täitmist tagaks täiendavalt, kui see oleks kajastud haldus- või õigusnormis.
21.	Artikkel 19a	Eesti praktika on kooskõlas direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19a nõuetega. Justiits- ja Digiministeerium on Euroopa Komisjonile vastavalt direktiivi nõuetele seni kõik nõutud andmed edastanud. Artikli 18a kohase süüteokoosseisu lisandumise järel on Eestil kohustus ka selle kohta andmeid koguda ja Euroopa Komisjonile edastada. Statistikakohustuse järjepidevat ja tõhusat täitmist tagaks täiendavalt, kui see oleks kajastud haldus- või õigusnormis.
22.	Artikkel 19b	Eesti praktika on kooskõlas direktiivi nõuete ja suure osa soovitustega. Pärast vägivallaennetuse tegevuskava kehtivuse lõppemist tuleb vastu võtta uus tegevuskava inimkaubanduse vastu võitlemiseks ning siis on seda direktiivi eesmärgi täielikuks saavutamiseks võimalik praegu kehtivaga võrreldes täiendada. Küll aga ei ole see ministeeriumi ülesanne reguleeritud õigus- või haldusnormis, mis võimaldaks tegevuskava koostamise kohustuse täitmine paremini tagada.
23.	Artikkel 20	Artikkel ei sisalda uusi kohustusi ning muudatused ei ole vajalikud.

2.2. Ülesanne 2

15. Järeldused põhinevad meie analüüsil käesoleva dokumendi peatükis 4. Eesti tegevust saab pidada artiklis 19 nõutuga vastavuses olevaks. Kuigi riiklikku inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorit ei ole normiga määratud, täidab Justiits- ja Digiministeerium sisuliselt koordinaatori ülesandeid. Samuti on direktiiviga 2024/1712 nõutav koostöömehhanism Eestis sisuliselt juba olemas ning see toimib Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

16. Seega on Eestis olemas mitu toimivat mehhanismi, mis toetavad artikli 19 eesmärke. Siiski eeldab direktiivi rakendamine täiendavaid samme, eelkõige koordinaatori ametlikku määramist õigus- või haldusnormis ning tema ülesannete kindlaksmääramist kooskõlas direktiiviga.

17. Samuti on direktiivi soovitusel võimalik kaaluda sõltumatu asutuse loomist, kui selleks peaks vajadus tekkima. Arvestades inimkaubanduse juhtumite vähest arvu Eestis, ei ole siin analüüsi koostajate hinnangul tänase seisuga otstarbekas luua eraldi sõltumatut raportööri institutsiooni. Eelkõige arvestades, et eraldi institutsiooni ei ole loodud ka Soomes või Leedus, kus on inimkaubanduse statistika suurem. Küll on seal loodud eraldiseisev sõltumatu raportööri ametikoht. Eesti võiks jätkata olemasoleva süsteemiga, kus Justiits- ja Digiministeerium täidab direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 ülesandeid. Praktika on direktiiviga kooskõlas.

18. Soome näitel võiks Eestis kehtestada õigusnormi, mis tagab inimkaubanduse koordinaatorile piisavad ressursid, s.o nii rahalised vahendid kui ka inimressursi ja tööks vajalikud vahendid. Leedu eeskujul võiks õigusakti tasandil määratleda, millised asutused peavad koordinaatorile esitama inimkaubanduse kohta teavet ja osalema koostöös. See suurendaks õigusselgust ja parandaks koostöö korraldust.

3. ÜLESANNE 1

19. Käesolevas analüüsis käsitleme Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/36/EL muudatusi samas järjekorras ja nii nagu need on esitatud seda direktiivi muutvas direktiivis 2024/1712. Keskendutud on üksnes muudatustele, mis võivad teoreetiliselt tuua kaasa vajaduse Eesti õiguse muutmiseks.

3.1. Inimkaubandusega seotud süütegude koosseisud (artikkel 2) ja karistused (artikkel 4)

3.1.1. Direktiivis sätestatud süüteokoosseisud (artikkel 2)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 2 süüteokoosseisudes

20. Direktiivi 2011/36 artikli 2 lõige 1 sätestab inimkaubandusega seotud tahtlikult toimepandud süütegude objektiivsed koosseisud, mille karistatavuse tagamiseks peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed. Need süüteod (koosseisud) on: isiku värbamine, transportimine, üleviimine, varjamine või vastuvõtmine, sealhulgas kõnealuse isiku üle saavutatud kontrolli vahetamine või üleandmine, milleks kasutatakse jõudu või muid sunnimeetodeid, inimröövi, kelmust, pettust, võimu või kaitsetu seisundi kuritarvitamist või teise isiku üle kontrolli omava isiku nõusoleku saavutamiseks raha või hüvitiste võtmist või andmist ärakasutamise eesmärgil. Artikli 2 lõiked 2 ja 3 defineerivad sama artikli lõikes 1 kasutatud mõisteid „kaitsetu seisund“ ning „ärakasutamine“.

21. Direktiivi 2011/36 algses versioonis hõlmas ärakasutamine *vähemalt* isiku kasutamist prostituudina või muid seksuaalse ärakasutamise vorme, sunniviisilist tööd või pealesunnitud teenuseid, sealhulgas kerjamine, orjus või muud samalaadsed tingimused, sunnitööd, ärakasutamist kuritegelikuks tegevuseks või elundite eemaldamist. Võrreldes direktiivi 2011/36 algse versiooniga, on ärakasutamise definitsiooni direktiiviga 2024/1712 täpsustatud. Direktiivi 2024/1712 muudatuste järel hõlmab ärakasutamine *teise* isiku *ära* kasutamist prostituudina ning fraas „orjust või muid samalaadseid tingimusi“ asendati fraasiga „orjusega samalaadse praktikaga“. Need muudatused ilmnevad aga üksnes eestikeelses tõlkes ega ole seega sisulist laadi.[1] Samas laiendati ärakasutamise terminit, et see hõlmaks asendusemaduse, sundabielu või ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuvat ärakasutamist.

22. Lisaks on muudetud direktiivi artikli 2 lõiget 5, mis sisaldab kvalifikatsiooni. Selle kohaselt kui lõikes 1 osutatud tegu (süüteokoosseis) on seotud lapsega, käsitatakse seda karistatava inimkaubandusena isegi juhul, kui ühtegi lõikes 1 nimetatud vahendit (nt ähvardus, jõud) ei ole kasutatud. Direktiiviga 2024/1712 asendati „on seotud lapsega“ sõnadega „hõlmab last“ ning „inimkaubandusena“ asemel on sättes „inimkaubanduse süüteona“.

23. Ühtlasi lisati lõikesse 5 uus lause, mille kohaselt ei kohaldata lõiget 5 asendusemaduse eesmärgil toimuva ärakasutamise suhtes (lõike 3 mõistes), välja arvatud juhul, kui asendusema on laps. See tähendab, et ärakasutamist asendusemaduse eesmärgil ei käsitata automaatselt inimkaubanduse süüteona karistatavana, kui teo toimepanemiseks ei ole kasutatud artikli 2 lõikes 1 sätestatud mõjutusvahendit (nt ähvardus, jõud), välja arvatud juhul, kui asendusema on laps. Tegemist on selgust loova täpsustusega, kuna asendusemadus mõistena „hõlmab“ alati last – asendusemaduse eesmärk on lapse sünnitamine. Inimkaubanduse süüteona, kui selle toimepanemiseks pole kasutatud sunnivahendit, tuleks käsitada üksnes olukorda, kus asendusemana kasutatakse last.

[1] Näiteks ingliskeelsetes direktiivi tekstides on mõlemas versioonis kasutatud termineid „*the exploitation of the prostitution of others*“ ning „*slavery or practices similar to slavery*“.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 2 muudetud süüteokoosseisudega

24. Direktiivi 2011/36 artiklis 2 toodud inimkaubandusega seotud süütegudest on karistusseadustikus reguleeritud inimkaubanduse kuriteo koosseisud (KarS §-d 133 ja 133[1]), seotud kuriteokoosseisud, mis käsitlevad inimkaubandust (KarS §-d 133[2], 133[3] ja 175), ning koosseisud, mis sisaldavad inimkaubanduse elemente (KarS §-d 134, 135, 136, 138, 138[1], 139, 140, 143, 143[2], 145, 145[1], 172, 173, 175[1], 178, 178[1], 179, 259, 259[1] jm). Direktiivi muudatuste valguses on põhjust analüüsida konkreetselt inimkaubandust käsitlevaid koosseise, kuna nende sisu on inimese ära kasutamine just inimkaubanduse raames. Inimkaubanduse elemente sisaldavaid koosseise reguleerivad suuresti ka teised direktiivid ja konventsioonid.

25. Nagu eespool punktis 21 mainitud, puudub vajadus täiendavalt reguleerida direktiivi artikli 2 lõikes 1 täpsustatud „orjusega samalaadset praktikat“, kuivõrd muudeti üksnes eestikeelset tõlget. Orjastamise pealkirja kandvast koosseisust välja kasvanud[2] kehtiva KarS § 133 lg 1 alusel on karistatav inimese asetamine majandusliku kasu saamise eesmärgil või ilma selleta olukorda, kus ta on sunnitud töötama tavapäratutel tingimustel. Eelnev vastab direktiivis ettenähtule, kuna tavapäratute tingimuste mõiste võimaldab eristada sotsiaaladekvaatsusteooria põhimõtte järgi töösuhte või käsundilaadse suhte alusel sunnitud töö tegemist, mille raames kaldutakse tööõiguse normidest ja praktikast kõrvale, ning olukorda, kus näiteks vanem kohustab teismeealist last tööle minema.[3]

26. Direktiivi 2024/1712 kohaste artikli 2 lõigete 1 ja 3 mõistes on sundabielu reguleeritud[4] KarS § 133 lg-s 1. Tegemist on ühe ekspluateerimisolukorraga[5] ehk olukorraga, kus inimene on sunnitud täitma vastumeelset kohustust.

27. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 2 lõigete 1 ja 3 alusel peab olema tagatud ka inimese ärakasutamise karistatavus, mis toimub asendusemaduse ning ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil. KarS § 132 lg 1, mis keelustab asendusemaduse, ei sisalda direktiivis ette nähtud koosseisu. KarS § 132 lg 1 kohaselt on rahalise karistusega karistatav võõra munaraku või sellest valmistatud inimloote ülekandmine naisele, kelle kohta on teada, et ta kavatseb sellest arenenud lapse pärast sündi ära anda. Kuigi kirjeldatu võib teoorias toimuda inimkaubanduse raames, on KarS § 132 eesmärgiks emakakoja rentimise kokkulepete vältimine,[6] mis tähendab, et asendusema ei kasutata tema tahte vastaselt lapse sünnitamiseks ära, nagu näeb ette direktiivi koosseis.

28. Ebaseaduslikku lapsendamist käsitletakse KarS §-des 172 (võõra lapse hõivamine), 136 (vabaduse võtmine) ja 173 (lapse müümine ja ostmine). Siiski ei sisalda olemasolevad koosseisud direktiivis ette nähtut, st ei keela ohvri ärakasutamist ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil.

---

[2] Kurm, M. KarS § 133/p 1.2. – Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2021, lk 498.

[3] Kurm, KarS § 133/p 3.3.3, lk 502. Töötamine tavapäratutel tingimustel on näiteks töötamine tasuta või marginaalse tasu eest, võla katteks vms. Karistamisväärselt tavapäratuks tuleb lugeda seda, kui kerged töödistsipliini rikkumised või kvalitatiivsed minetused on karistatavad ebaproportsionaalselt raskete sanktsioonidega. Vt ka 2012. aasta karistusseadustiku muutmise seadus 140 SE teise lugemise seletuskirja lk-d 2 ja 3, mille järgi hõlmab tavapäratutel tingimustel töötamise mõiste mh orjastavatel tingimustel töötamist (nt palga või isikut tõendavate dokumentide kinnipidamise pärast). – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9cf009fa-d9f2-82ea-269f-4eb4e0e26134/karistusseadustiku-muutmise-seadus/.

[4] Kurm, KarS § 133/p 3.3.1 a) ja joonealune viide 333, lk 500.

[5] Kurm, KarS § 133/p 3.2.1, lk 498.

[6] Kurm, KarS § 133/p 1, lk 496.

(c) Järeldus: KarS §-i 133 tuleb täiendada seoses ärakasutamise laiendatud mõistega

29. Direktiivi muudatusi arvesse võttes tuleb Eesti õiguses reguleerida asendusemaduse ning ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuv ärakasutamine. KarS § 132 lg 1 täiendamine asendusemaduse eesmärgil ärakasutamise keelustamiseks ei ole karistusseadustiku süstemaatilist ülesehitust[7] ega sätte eesmärki silmas pidades loogiline. Küll on võimalik asendusemaduse eesmärgil toimuv ärakasutamine ning ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuv ärakasutamine ekspluateerimisolukordadena lisada KarS § 133 lg 1 loetelusse. Artikli 2 lõikes 5 toodud erandit asendusemaduse eesmärgil toimuva ärakasutamise osas ei ole vaja eraldiseisvalt ülaltoodud punktis 23 kirjeldatud põhjusel reguleerida.

3.1.2. Süütegude toimepanemise eest määratavad karistused (artikkel 4)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 4 karistustes

30. Direktiivis 2011/36 sätestatud karistusmäärad tulenevad Euroopa Liidu liikmesriikide kasvavast murest inimkaubanduse arengu pärast.[8] Direktiivi 2011/36 artikli 4 lõige 1 näeb ette, et liikmesriikidel tuleb tagada, et artiklis 2 sätestatud süütegude toimepanemise eest määratakse karistus, mille maksimummäär on vähemalt viieaastane vangistus. Artikli 4 lõike 2 punktides a–d sätestatud kvalifitseerivate asjaolude esinemise korral tuleb tagada, et karistuse maksimummäär oleks vähemalt kümneaastane vangistus. Nendeks kvalifitseerivateks asjaoludeks olid direktiivi 2011/36 algses versioonis:

30.1. asjaolu, et tegu pandi toime isiku vastu, kes on eriti kaitsetu (artikli 4 lõike 2 punkt a);

30.2. asjaolu, et tegu pandi toime kuritegeliku ühenduse raames (artikli 4 lõike 2 punkt b)

30.3. asjaolu, et teoga seati tahtlikult või raske ettevaatamatuse tõttu ohtu ohvri elu (artikli 4 lõike 2 punkt c)

30.4. asjaolu, et tegu pandi toime rasket vägivalda kasutades või et sellega põhjustati ohvrile eriti suur kahju (artikli 4 lõike 2 punkt d).

31. Direktiiviga 2024/1712 muudeti senist kvalifitseerivate asjaolude nimekirja, säilitades olemasolevad asjaolud, kuid laiendades punktis d sätestatud ohvrile põhjustatud kahju tõlgendust, ning samuti lisati täpsustus, et ohvrile põhjustatud eriti suur kahju hõlmab sealhulgas füüsilist või psühholoogilist kahju. Seega on artikli 4 lõike 2 punkt d sätestatud järgnevalt: „Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et artiklis 2 osutatud süütegude eest määratakse karistus, mille maksimummäär on vähemalt kümneaastane vangistus, kui kõnealune süütegu pandi toime rasket vägivalda kasutades või sellega põhjustati ohvrile eriti suur kahju, sealhulgas füüsiline või psühholoogiline kahju“. Sätte täiendamisel on lähtutud direktiivi 2011/36 Euroopa Liidu seadusandja eesmärgist, et eriti rasked süüteod väärivad vastavalt karmimat karistust. Seejuures sisaldasid juba direktiivi 2011/36 põhjendused viidet, et eriti suur kahju võib olla olemuselt põhjustatud nii psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla tagajärjel.[9]

---

[7] KarS § 132 paikneb isikuvastaste süütegude peatükis inimloote ebaseaduslikku kohtlemist käsitavate süütegude jaos. Asendusemaduse eesmärgil toimuv ärakasutamine loogiliselt sellesse jakku ei sobi, kuivõrd asendusemaduse eesmärgil toimuva ärakasutamise teo puhul on suurem kaal sellel, et asendusema kaotab oma vabaduse inimkaubanduse tagajärjel, võrreldes §-ga 132, mis keskendub inimloote kahjustamisele.

[8] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 12.

[9] *Ibidem*.

32. Seni sätestas direktiivi 2011/36 artikkel 4 lõige 3 ütleb, et kui artiklis 2 osutatud inimkaubanduse süüteo pani toime ametnik oma ametikohustuste täitmisel, on tegemist raskendava asjaoluga. Direktiivi 2024/1712 muudatuste tagajärjel käsitatakse kooskõlas riigisisese õiguse[10] sätetega raskendavate asjaoludena, kui tegu on seotud artiklis 2 nimetatud süüteoga, et süüteo panid toime ametiisikud oma ülesannete täitmisel (artikli 4 lõike 3 (a)). Seega on ametiisikute osas muudatus sõnastuslik ning kvalifitseeriva asjaolu laad ei ole muutunud. Samas on lisandunud, et raskendava asjaoluna käsitletakse nüüd juhul, kui need on seotud artiklis 2 nimetatud süüteoga, seda, et täideviija levitas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või aitas sellele kaasa (artikli 4 lõike 3 (b)).

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 4 muudatustega

33. Kehtiv karistusseadustiku üld- ega eriosa ei sisalda kvalifitseeriva asjaoluna (suure) psühholoogilise kahju tekitamist. Psühholoogilise kahju on tagajärjena täna kehtivas karistusseadustikus kitsalt määratletud, kuigi tervisekahjustuse tekitamine ei eelda tingimata kehalise puutumatuse rikkumist ning ka psüühiline mõjutamine võib põhjustada tervisekahjustuse.[11] KarS § 133 näeb kvalifitseeriva asjaoluna ette lg 2 p-s 5 raske tervisekahjustuse tekitamise ning p-s 9 selle, kui teoga on põhjustatud raske tagajärg. Raske tervisekahjustuse tekitamist tõlgendatakse KarS § 118 sätestatud tagajärgede kaudu[12], st tervisekahjustus on raske, kui sellega on põhjustatud mh oht elule (§ 118 lg 1 p 1), tervisehäire, mis kestab vähemalt neli kuud või kui sellega kaasneb osaline või puuduv töövõime (§ 118 lg 1 p 2) või raske psüühikahäire (§ 118 lg 1 p 3).

34. Raske psüühikahäire karistusõiguslik tõlgendus tuleneb karistusseadustiku üldosast (täpsemalt KarS §-st 34, mis käsitleb teo toimepanija süüdivuse küsimust)[13] ning õiguskirjandusest lähtudes ka privilegeeritud süüteokoosseisu tunnustest (KarS § 115, provotseeritud tapmine, mis on toime pandud „tugeva hingelise erutuse seisundis“).[14] KarS § 34 kohaselt on raske psüühikahäire vaimuhaigus (nt skisofreenia vm psüühilise tegevuse sügav häire, mille puhul tegelikkuse tunnetamine on moonutatud, tegelikkusega kohanemise võime raskelt häiritud), nõrgamõistlikkus, nõdrameelsus või muu häire, nt kurttummus.[15] Privilegeeritud süüteokoosseisudest tulenevalt on psüühikahäirega tegemist siis, kui tundehäire nagu raev või hirm ehk afektiivne seisund viib teadvusehäireni, mis võib seisneda intellektuaalse vaatevälja ähmastumises ja/või tahtekontrolli häirituses. Raske psüühikahäire puhul on isiku hingeline struktuur hävitatud või vähemalt oluliselt häiritud.[16] Eelnimetatud raske psüühikahäire definitsioonid ei pruugi aga ühtida direktiivis ette nähtud (suure) psühholoogilise kahju mõistega, kuna psüühiline kahju viitab isiku vaimsele kannatusele või emotsionaalsetele kahjustustele, mis on tekkinud teo tagajärjel, kuid psüühikahäire tuvastamine eeldab reeglina kindlat meditsiinilist diagnoosi. Näiteks tsiviilõiguses hõlmab mittevaraline kahju kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ning kannatusi – hüvitatav ei ole kitsalt psüühikahäire tekitamine.

---

[10] „Kooskõlas riigisisese õiguse sätetega“ siinses kontekstis tähendab, et kvalifitseerivaid asjaolude täpne sätestamisviis võib riigiti erineda. Direktiivis on ette nähtud, et artikli 4 lõike 2 punktides a–d asjaoludel toimepandud süüteo eest määratakse karistus, mille maksimummäär on vähemalt kümneaastane vangistus, kuid artikli 4 lõikes 3 toodud asjaoludel toime pandud süütegude eest ei pea tingimata ette nägema karistust, mille maksimumäär on vähemalt kümneaastane vangistus. Siiski peavad need olema sätestatud raskendavate asjaoludena.

[11] Kurm, KarS § 118/p 3.1, lk 484.

[12] Kurm, KarS § 133/p 7.6, lk 504.

[13] Kurm, KarS § 118/p 9, lk 468; § 34/p-d 4.1, 4.2, 4.5.

[14] Randma, P. Afekt kui hingelise erutuse seisund ja ajutine raske psüühikahäire. Juridica V/2005, lk 321–323.

[15] Kurm, KarS § 34/p-d 4.1, 4.2, 4.5.

[16] Randma, P. Afekt kui hingelise erutuse seisund ja ajutine raske psüühikahäire. Juridica V/2005, lk 327.

35. Raske tagajärjena KarS § 133 lg 2 p 9 mõistes tuleb eelkõige käsitada olulist kahju kannatanu varale või muudele seadusega kaitstud õigustele. Tervisele põhjustatud kahju punkt 9 ei hõlma, kuivõrd raske tervisekahjustuse tekitamine on eraldiseisvalt raskendava asjaoluna sätestatud KarS § 133 lg 2 p-s 5.[17] Rasket tagajärge tuleb normatiivse koosseisutunnusena sisustada kohtupraktikas, kuid olukorras, kus raske tagajärg ei hõlma tervisele põhjustatud kahju, ei ole usutav, et (suurt) psühholoogilist kahju tõlgendataks raske tagajärjena.[18]

36. 05.05.2025 algatatud karistusseadustiku muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse[19] kohaselt tuleks (eeskätt pere- või lähisuhtevägivallaga seonduvalt) KarS § 121 järgi kvalifitseeritavate süütegudena mõista ka vaimse tervise kahjustamist. Praegu seda praktikas ei tehta ning väljatöötamiskavatsusest ei nähtu otseselt, et KarS § 121 sõnastust plaanitaks sellel eesmärgil muuta.

37. Lisaks ei näe karistusseadustik hetkeseisuga ette inimkaubanduse süütegude puhul kvalifitseeriva asjaoluna seda, et täideviija levitas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või sarnast materjali või aitas sellele kaasa (direktiivi uue versiooni artikli 4 lõike 3 punkt b).

(c) Järeldus: KarS §-i 133 tuleb lisada kvalifitseerivad asjaolud

38. Muudatuste tagajärjel tuleb Eesti õiguse direktiivis ette nähtuga kooskõlla viimiseks lisada KarS §-i 133 kvalifitseeriva asjaoluna see, et täideviija levitas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või sarnast materjali või aitas sellele kaasa (direktiivi uue versiooni artikli 4 lõike 3 punkt b). Samuti tuleb KarS §-i 133 lisada kas kvalifitseeriva asjaoluna suure psühholoogilise kahju tekitamine või võimaldada tõlgendust, mille kohaselt raske tervisekahjustuse tekitamine KarS § 133 lg 2 p 5 mõistes hõlmab ka suure psühholoogilise kahju põhjustamist.

3.2. Juriidilise isiku vastutus (artikkel 5) ja karistused (artikkel 6)

3.2.1. Juriidilise isiku vastutus (artikkel 5)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artiklis 5 sätestatud juriidilise isiku vastutuses

39. Direktiivi 2011/36 artikli 5 lõige 1 kehtestas liikmesriikidele kohustuse tagada, et juriidilist isikut saab vastutusele võtta artiklites 2 ja 3 sätestatud süütegude eest, mille on tema kasuks toime pannud eraisikuna või juriidilise isiku organi liikmena tegutsenud isik, kes on juriidilise isiku juures juhtival kohal. Juhtiva koha tunnuseks lõike 1 mõistes on: isiku õigus esindada juriidilist isikut, õigus teha otsuseid juriidilise isiku nimel või õigus kontrollida juriidilist isikut (artikli 5 lõike 1 punktid a–c). Samuti on täiendatud direktiivi artikli 5 lõikes 2 sätestatud kohustust tagada juriidilise isiku vastutusele võtmise võimalikkus olukorras, kus asjaomane tegu pandi toime juriidilise isiku järelevalve puudumise tõttu.

40. Direktiiviga 2024/1712 täiendati artikli 5 lõiget 1 ning lisati viide artikli 18a lõikele 1, mis reguleerib inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste kasutamisega seotud süütegusid ning milles sätestatud süütegude karistatavust on liikmesriigid juriidiliste isikute puhul samuti kohustatud tagama. Samuti lisati artikli 5 lõikesse 2 viide artikli 18a lõikele 1, mille alusel on liikmesriigid kohustatud tagama, et juriidilist isikut saab vastutusele võtta ka juhul, kui lõikes 1 osutatud juriidilise isiku järelevalve puudumise tõttu on kõnealuse juriidilise isiku alluvuses

[17] Karistusseadustiku ja välismaalaste seaduse muutmise seaduse (385 SE) eelnõu seletuskiri, lk 8.
[18] Kurm, KarS § 133/p 7.10, lk 504.
[19] 05.05.2025 algatatud karistusseadustiku muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus, lk 6. – https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1f458aa7-76d3-4195-81bc-c3684671dc19 (31.10.2025).

oleval isikul osutunud võimalikuks panna juriidilise isiku kasuks toime süütegu. Sarnane muudatus viidi sisse ka direktiivi artikli 5 lõikesse 3, mille alusel ei välista juriidilise isiku artikli 5 lõigete 1 ja 2 kohane vastutus kriminaalmenetlust füüsiliste isikute suhtes, kui nad on süüteo täideviijad või sellele kihutajad või kaasaaitajad. Nendeks süütegudeks on pärast direktiivimuudatust nii artiklites 2 ja 3 sätestatud ehk inimkaubanduse ning inimkaubanduse elemente sisaldavad kui ka nüüd 18a lõikes 1 ehk inimkaubanduse ohvri poolt osutatavate teenuste kasutamisega seotud sätestatud süüteod.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 5 muudetud juriidilise isiku vastutusega

41. Kõik olemasolevad inimkaubandust käsitlevad koosseisunormid[20] ning inimkaubanduse elemente sisaldavad koosseisunormid[21] sisaldavad lõiget, mille alusel karistatakse juriidilist isikut nendes normides märgitud teo eest, näiteks KarS § 133 lg 3.

42. Juriidilise isiku vastutus on reguleeritud KarS §-s 14, mille kohaselt vastutab juriidiline isik seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mille on tema huvides või tema õiguslikke kohustusi rikkudes toime pannud kas tema organ, selle liige, juhtivtöötaja või pädev esindaja (KarS § 14 lg 1 p 1) või mistahes isik punktis 1 nimetatud organi või isiku korraldusel või juriidilise isiku puuduliku töökorralduse või järelevalve tõttu (KarS § 14 lg 1 p 2). KarS § 14 lg 2 alusel ei eelda ega välista juriidilise isiku vastutuselevõtmine süüteo toime pannud füüsilise isiku vastutuselevõtmist, kui seaduses on ette nähtud ka füüsilise isiku vastutus. Seega on tagatud juriidilise isiku vastutus kõikides direktiivis ette nähtud olukordades.

(c) Järeldus: puudub vajadus muuta Eestis kehtivat õigust

43. Eesti kehtivat õigust ei ole vaja muuta, et vastata direktiivis kehtestatud miinimumnõuetele. Samas tuleb direktiiviga 2024/1712 lisatud artiklis 18a ette nähtud süütegusid reguleerides tagada juriidiliste isikute karistatavus.

3.2.2. Juriidilise isiku poolt süütegude toimepanemise eest määratavad karistused (artikkel 6)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artiklis 6 sätestatud juriidilise isiku suhtes kohaldatavates karistustes

44. Direktiivis 2024/1712 ette nähtud direktiivi 2011/36 muudatuste eesmärk on tugevdada karistusõiguslikku vastureaktsiooni juriidiliste isikute kasuks ning nende poolt toime pandud inimkaubandusega seotud süütegudele ja takistada nende süütegude toimepanemist.[22] Lisaks artikli 6 pealkirja grammatilisele muutmisele, mille raames ei kohaldata juriidiliste isikute suhtes sanktsioone, vaid karistusi, täpsustati direktiiviga 2024/1712 artikli 6 kohaldamisala ning artikkel jagati kahte lõiku.

45. Artikli 6 varasem versioon nägi ette liikmesriikide kohustuse võtta vajalikud meetmed, et tagada artikli 5 kohaselt vastutusele võetud juriidilistele isikutele määratavate sanktsioonide tõhusus, proportsionaalsus ning hoiatavus. Direktiivi 2011/36 artikli 6 lõige 1 paneb direktiivi 2024/1712 vastuvõtmise järel liikmesriikidele kohustuse võtta „vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilistele isikutele määratakse mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaal- või muud karistused või kriminaal- või muud meetmed“. Teisisõnu lisati muudatusega alternatiiv,

[20] KarS §-d 133, 133^1,133^2, 133^3 ja 175.
[21] KarS §-d 134, 135, 136, 138, 138^1, 139, 140, 143, 143^2, 145, 145^1, 172, 173, 175^1, 178, 259 ja 259^1 jm.
[22] Direktiiv 2024/1712 preambuli p 12.

mille alusel võivad liikmesriigid rakendada juriidiliste isikute suhtes lisaks karistustele ka muid meetmeid.

46. Artiklis 6 sätestatud sanktsioonideks olid direktiivi 2011/36 algse versiooni alusel kriminaalõiguslikud ja muud trahvid, kuid liikmesriigid võisid sanktsioonidena lisaks ette näha ka muud. Need võimalikud lisasanktsioonid on ka direktiivi 2024/1712 vastuvõtmise järel võimalikud:

46.1. riiklike hüvitiste või abi saamise õigusest ilma jätmine (direktiivi algse versiooni artikli 6 punkt a, nüüd artikli 6 lõike 2 punkt a);

46.2. ajutine või alaline ettevõtluskeeld (eelmise direktiivi versiooni artikli 6 punkt b, nüüd artikli 6 lõike 2 punkt c);

46.3. kohtuliku järelevalve alla võtmine (eelmise direktiivi artikli 6 punkt c, nüüd artikli 6 lõike 2 punkt e);

46.4. sundlõpetamine (eelmise direktiivi artikli 6 punkt d, nüüd artikli 6 lõike 2 punkt f); ning

46.5. süüteo toimepanekuks kasutatud üksuste ajutine või lõplik sulgemine (eelmise direktiivi artikli 6 punkt e, nüüd artikli 6 lõike 2 punkt g).

47. Direktiivi 2011/36 uus lõige 2 sisaldab täiendatud loetelu karistustest ja meetmetest, mida liikmesriigid võivad artiklites 2 ja 3 ning artikli 18a lõikes 1 osutatud süütegude eest juriidiliste isikute suhtes lisaks rahalistele karistustele või trahvidele kohaldada. Meetmete loetelusse on lisandunud:

47.1. avaliku sektori vahendite saamise võimalusest ilmajätmine, sealhulgas hankemenetlustest kõrvalejätmine ning toetustest, kontsessioonidest ja litsentsidest ilmajätmine (artikli 6 lõige 2 punkt b);

47.2. nende lubade ja volituste kehtetuks tunnistamine, mis on antud tegevuseks, mille tulemusel asjaomane süütegu toime pandi (artikli 6 lõike 2 punkt d);

47.3. toimepandud kuritegu ja mõistetud karistusi või kohaldatavaid meetmeid käsitleva kohtuotsuse täielik või osaline avaldamine, kui selleks on avalik huvi, ilma et see piiraks eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset käsitlevate õigusnormide kohaldamist (artikli 6 lõike 2 punkt h).

(b) Eesti kehtiv õigus seoses muudatustega direktiivi 2011/36 artikli 6 juriidilise isiku suhtes kohaldatavate karistustega

48. Karistusseadustikus on inimkaubandussüüteod ning inimkaubanduse elemente sisaldavad süüteod kuriteod, mitte väärteod, mistõttu mõistetakse nende eest KarS § 44 alusel rahalisi karistusi, mitte rahatrahve KarS § 47 alusel. KarS § 44 lg 7 alusel võib juriidilisele isikule mõista rahalise karistuse 4000–40 000 000 eurot, kui KarS § 44 lg-st 9 ei tulene teisiti. KarS § 44 lg 9 sätestab, et karistusseadustiku eriosas sätestatud juhtudel võib mõista juriidilisele isikule rahalise karistuse, mille suurus arvutatakse protsendina juriidilise isiku käibest kriminaalmenetluse alustamise aastale vahetult eelneval majandusaastal või juhul, kui isik on tegutsenud alla aasta, siis kriminaalmenetluse alustamise aastal.

49. Lisaks sätestab KarS § 55^1, et juriidilistele isikutele võib lisakaristusena kohaldada riigisaladuse ja salastatud välisteabe töötlemise õiguse äravõtmist või loomapidamise keeldu. Direktiivis 2011/36 ette nähtud karistusõiguslikke meetmeid nagu artikli 6 lõike 2 punktis c sätestatud ajutine või alaline ettevõtluskeeld, karistusseadustik juriidiliste isikute suhtes ei sisalda ning ettevõtluskeeldu võib kohaldada KarS 49^1 lg 1 alusel üksnes füüsilise isiku suhtes. Seega ei nähtu, et eksisteeriks karistusseadustikust tulenev alus kohaldada juriidiliste isikute suhtes artikli 6 lõike 2 punktides a–h toodud meetmeid.

50. Samas sisaldab riigihankeseadus (RHS) hankija keeldu sõlmida hankelepingut ja kohustust kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja, keda või kelle haldus-, juhtimis- või järelevalveorgani liiget, prokuristi või muud isikut, kellel on volitus seda ettevõtjat esindada, tema nimel otsuseid teha või teda kontrollida, on karistatud laste tööjõu ebaseadusliku kasutamise või inimkaubandusega seotud teo eest (RHS § 95 lg 1 p 3).[23] Samuti lõpetatakse tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 40 lg 1 p 1 alusel juriidiline isik kohtumäärusega valdkonna eest vastutava ministri või muu selleks seadusega õigustatud isiku või asutuse nõudel, kui juriidilise isiku eesmärk või tegevus on vastuolus seaduse, avaliku korra või heade kommetega. Lisaks võimaldab majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 25 majandushaldusasutusel keelduda tegevusloa andmisest, § 36 alusel keelata majandustegevust ning § 37 alusel tunnistada tegevusload kehtetuks.

51. Artikli 6 lõike 2 punkti h lisatud juriidilise isikute mõjutamise või karistamise meede üle võtmist ei vaja. PS § 24 lg 4 alusel kuulutatakse kohtuotsused Eestis avalikult, välja arvatud juhul, kui alaealise, abielupoole või kannatanu huvid nõuavad teisiti. Seega on kohtuotsused reeglina avalikud.

(c) Järeldus: puudub vajadus muuta Eestis kehtivat õigust

52. Eelnevast tulenevalt eksisteerivad meetmed juriidilise isikute mõjutamiseks, kuid need ei ole hetkel sätestatud karistusseadustikus karistusena, lisakaristusena või meetmena. Kuivõrd direktiivi 2011/36 artikkel 6 ei näe ette kohustust kohaldada juriidiliste isikute suhtes lisameetmeid, vaid nende seadustamine on soovituslik, on Eestis kehtivad juriidilise isikute suhtes kohaldatavad karistused kooskõlas direktiivis ettenähtuga.

3.3. Ohvrile süüdistuse esitamata jätmine (artikkel 8)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artiklis 8 ohvrile süüdistuse esitamata jätmise kohta

53. Juba direktiivis 2011/36 rõhuti inimkaubanduse ohvrite igakülgse kaitse tagamisele. Nii leiti, et ohvrid peaksid olema kaitstud süüdistuse esitamise või karistuse määramise eest nii sellise kuritegeliku tegevuse puhul nagu valedokumentide kasutamine kui ka prostitutsiooni ja sisserännet käsitlevates õigusaktides nimetatud süütegude puhul, mida nad on olnud sunnitud toime panema otseselt inimkaubanduse ohvriks langemise tõttu. Kõnealuse kaitse eesmärk oli tagada ohvritele inimõigused, hoida ära nende järjekordne ohvriks langemine ja julgustada neid esinema tunnistajatena kriminaalmenetluses nende suhtes toimepandud kuriteo täideviijate vastu.[24] Selliselt nähti direktiivi 2011/36 artikliga 8 liikmesriikidele ette kohustus võtta vastavalt oma õigussüsteemi aluspõhimõtetele vajalikud meetmed tagamaks, et pädevatel riiklikel asutustel on volitused jätta inimkaubanduse ohvritele süüdistus esitamata või jätta nad karistamata seoses kuritegudega, mida nad on olnud sunnitud toime panema otseselt inimkaubanduse ohvriks langemise tõttu.

54. Direktiiv 2024/1712 näeb ette samuti ette kaks võimalust: tagada tuleb, et inimkaubanduse ohvrile jäetakse süüdistus esitamata või karistus määramata. Direktiiviga 2024/1712 laiendati artikli 8 kohaldamisala, et soodustada vabadusvastaste süütegude ilmsiks

[23] RHS-i ülevõetud direktiivi 2014/24/EL muudatuste tagajärjel (Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 491 SE. Seletuskiri, lk 24). Direktiivi 2024/1712 preambuli p 12 kohaselt võivad liikmesriigid otsustada, et olemasolevate karistuste või meetmete hulka lisatakse ka selliste juriidiliste isikute hankemenetlusest või kontsessioonist kõrvalejätmine, et hõlmata ka sellised hankeid ja kontsessioone, mis jäävad allapoole asjaomastes direktiivides sätestatud piirmäärasid.

[24] 5. aprilli 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. – ELT L 101, lk 1–11, preambuli p 14.

tulemist veel enam. Täpsemalt, et julgustada inimkaubanduse ohvreid kuriteost teavitama või otsima tuge ja abi ning anda neile kindlustunne võimaluse suhtes, et neid ei võeta vastutusele.[25] Selleks täiendati asjaomase sätte sõnastust täpsustusega „või muus õigusvastases". Nii on artikkel 8 sõnastatud direktiivis 2024/1712 järgmiselt: „Liikmesriigid võtavad vastavalt oma õigussüsteemi aluspõhimõtetele vajalikud meetmed tagamaks, et pädevatel riiklikel asutustel on volitused jätta inimkaubanduse ohvrile süüdistus esitamata või karistus määramata kuritegelikus või muus õigusvastases tegevuses sunnitud osalemise eest, kui see tulenes otseselt asjaolust, et tema suhtes oli toime pandud mõni artiklis 2 nimetatud tegu." Selliselt on asjaomase sätte kohaldamisala laiendatud kõigile õigusvastastele tegudele, mida ohvrid on otseselt inimkaubanduse ohvriks langemise tõttu olnud sunnitud toime panema, nagu haldusrikkumised seoses prostitutsiooni, kerjamise, hulkurluse või deklareerimata tööga või muud teod, mis ei ole oma olemuselt kriminaalsed, kuid mille suhtes kohaldatakse liikmesriigi õiguse kohaselt halduskaristusi või rahatrahve.[26] Seega kui varem nähti isiku vastutusest vabanemine ette üksnes kuritegude puhul, on direktiivi muudatusega seda laiendatud ka muudele õigusrikkumistele, milleks ennekõike võivad olla väärteod.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 8 muudatusega ohvrile süüdistuse esitamata jätmise osas

55. Kriminaalmenetluses kehtiva kohustuslikkuse põhimõtte kohaselt peaksid uurimisasutus ja prokurör kuriteo asjaolude ilmnemisel alustama ja toimetama kriminaalmenetlust. Siiski ei ole kõnealusel põhimõttel tänapäeval enam kõikehõlmavat toimet, kuivõrd KrMS §-s 199 on sätestatud kriminaalmenetlust välistavad asjaolud ning KrMS § 201 lg-s 2 ning §-des 202, 203, 203[1], 204, 205 ja 205[1] kriminaalmenetluse lõpetamise alused.

56. KrMS § 199 puhul on tegemist nn absoluutsete menetlustakistustega, mille puhul ei ole võimalik kriminaalmenetlust alustada või tuleb nende ilmnemisel alustatud menetlus lõpetada. KrMS § 199 lg 1 p 1 sätestab kriminaalmenetlust välistava asjaoluna kriminaalmenetluse aluse puudumise, mis õiguskirjanduse järgi hõlmab nii teo puudumist karistusõiguslikus mõttes kui ka teo mittevastamist ühelegi kuriteole, s.h kuriteo tunnustele, s.t kolmeastmelises deliktistruktuuris on mõni eeldustest jäänud täitmata.[27] Nimetatud juhul võiks ohver kriminaalõiguslikust vastutusest vabaneda süüteokoosseisu subjektiivse tunnuse – tahtluse – puudumise tõttu või kui esineb õigusvastasust või süüd välistav asjaolu.

57. Enamasti on inimkaubanduse ohvri teos siiski täidetud vähemalt kaudse tahtluse tunnused, mistõttu ei saa inimkaubanduse ohvri suhtes menetlust sel põhjusel alustamata jätta või lõpetada KrMS § 199 alusel. Samasugune on olukord seoses inimkaubanduse ohvri toime pandavate väärtegudega, kuivõrd regulatsioon on väärtegude puhul sarnane kuritegude omaga. Nii on VTMS § 29 lg-s 1 sätestatud väärteomenetlust välistava asjaoluna väärteo tunnuste puudumine teos. Väärteo tunnuste puudumine tähendab seda, et täidetud ei ole vähemalt üks karistatavuse aluse kolmest elemendist: süüteokoosseis, õigusvastasus või süü (KarS § 2 lg 2, § 15 lg 3 ning §-d 16 ja 18). Kuivõrd reeglina on tahtluse element teos olemas, ei taga need sätted Eesti õiguse vastavust direktiivile.

58. KrMS §-s 202 on ette nähtud menetluse lõpetamine oportuniteedi põhimõttel, mis tähendab, et kui kriminaalmenetluse ese on teise astme kuritegu ja selles kahtlustatava või süüdistatava isiku süü ei ole suur ning ta on heastanud või asunud heastama kuriteoga tekitatud kahju ja tasunud kriminaalmenetluse kulud või võtnud endale kohustuse tasuda kulud ning kui

[25] 5. aprilli 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. – ELT L 101, lk 1–11, preambuli p 14.
[26] *Ibidem*.
[27] Kergandberg, E. KrMS § 6. – Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2021, lk 52–53.

kriminaalmenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi, võib prokuratuur kahtlustatava või süüdistatava nõusolekul taotleda, et kohus kriminaalmenetluse lõpetaks. Seega on antud prokuratuurile eeltoodud alustel kaalutlusotsus jätta isikule karistus kohaldamata. Tavaliselt ei ole ka inimkaubanduse ohvri süü suur.

59. Süü suurust hinnatakse karistusseadustiku põhimõtete alusel. Arvesse võetakse eelkõige isiku panust kuriteo toimepanemisel, tahtluse või ettevaatamatuse astet, tekitatud kahju liiki ja suurust, isiku vanust ja arusaamisvõimet. Samuti viitavad madalamad sanktsioonimäärad väiksemale süüle. Süü on üldjuhul väiksem ka siis, kui esinevad KarS §-s 57 sätestatud karistust kergendavad asjaolud, karistust võib kergendada KarS § 60 alusel või isiku võib karistusest vabastada KarS § 80 alusel.[28]

60. Ohvri saaks vastutusest vabastada aga ainult siis, kui ta on toime pannud teise astme kuriteo. See tähendab kuritegu, mille eest on karistusena ette nähtud tähtajaline vangistus kuni viis aastat või rahaline karistus (KarS § 4 lg 3).

61. Sellest tulenevalt ei ole aga võimalik oportuniteeti rakendada, kui tegemist on esimese astme kuriteoga, st kuriteoga, mille eest on isikule raskeima karistusena ettenähtud tähtajaline vangistus üle viie aasta või eluaegne vangistus (KarS § 4 lg 2). Seega osutub ohvrile karistuse määramata jätmine esimese astme kuriteo puhul võimatuks. See on aga problemaatiline, eriti, kui direktiivi sätte kohaldamisala laiendati igasugusele õigusvastases tegevuses osalemisele.

62. Iseenesest on isiku vastutusest vabastamine võimalik ka KrMS § 205 alusel, kui kahtlustatav või süüdistatav on oluliselt kaasa aidanud avaliku menetlushuvi seisukohalt tähtsa kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele ja kui ilma selleta oleks selle kuriteo avastamine ja tõendite kogumine olnud välistatud või oluliselt raskendatud. Siiski ei anna ka see alus ammendavat võimalust isiku karistusest vabastamiseks, kuivõrd isik peab aitama kaasa tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamisele.

63. Karistusõiguses on ette nähtud ka vahendliku täideviimise instituut, ent seegi ei anna inimkaubanduse ohvritele piisavat kaitset nende suhtes süüteomenetluste läbiviimise või karistatavuse eest. Vahendliku täideviimisega on tegemist siis, kui üks isik (ärakasutaja) paneb süüteokoosseisus kirjeldatud teo toime vahendlikult, s.t teise isiku (ärakasutatav) vahendina ärakasutamise teel (KarS § 21 lg 1 alt 2). See võimaldab omistada ärakasutatava poolt toimepandud süüteo ärakasutajale. Seega tähendab vahendlik täideviimine enamasti seda, et teo tegelik toimepanija, s.o ärakasutatav ei pane õiguslikus mõttes toime süütegu, kuivõrd ta ei ole süüteo subjektiks, tegutseb tahtluseta, on eksimuses, hädaseisundis vms. Siiski ei ole välistatud mõlema, nii ärakasutatu kui ärakasutaja vastutus, kui vahendlik täideviija kasutab ära ärakasutatava teadmatust mõnest süüteokoosseisule vastavast asjaolust, kuid selline mitteteadmine võib vastata ettevaatamatusdelikti tunnustele.[29] Eelnev kehtib ka väärtegude puhul, kuivõrd KarS § 23 kohaselt on karistusseadustiku üldosas sätestatud süüteo täideviimine, s.h vahendlik kohaldatav ka väärtegude puhul. Inimkaubanduse ohver ei ole siiski ise kuritegusid toime pannes enamasti eksituse, hädaseisundi vms mõttes vahendliku täideviimise olukorras vastutusest vabastatav.

64. Teatud juhtudel võib teo õigusvastasuse välistada ka KarS §-s 29 sätestatud hädaseisund. Nimelt ei ole tegu õigusvastane, kui isik paneb teo toime, et kõrvaldada vahetut või vahetult eesseisvat ohtu enda või teise isiku õigushüvedele, tema valitud vahend on ohu kõrvaldamiseks vajalik ning kaitstav huvi on kahjustatavast huvist ilmselt olulisem. Siiski tekib ka siin probleem: kaitstav huvi peab olema kahjustatavast ilmselt olulisem. Kui õigushüved on samatasemelised või võrreldamatud, ei ole võimalik kohaldada ka hädaseisundit ja selle alusel teo õigusvastasust välistada.

---

[28] Aas, N. KrMS § 202, lk 481.
[29] Kergandberg, E. KrMS § 18, lk 109.

65. Sellest tulenevalt ei ole eelkõige esimese astme kuritegude puhul pädevatel riiklikel asutustel ammendavaid volitusi jätta inimkaubanduse ohvrile süüdistus esitamata või karistus määramata.

66. Väärtegude puhul on samuti ette nähtud oportuniteet ehk väärteomenetluse lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel. VTMS § 30 lg-s 1 on sätestatud alused, millal võib menetleja väärteomenetluse lõpetada. Need alused on: menetlusaluse isiku süü ei ole suur ja väärteomenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi (p 1); esinevad VTMS §-s 3^1 sätestatud vähetähtsa väärteo suhtes menetluse mittealustamise tingimused (p 1^1); menetlusalune isik on väärteoga tekitatud kahju vabatahtlikult hüvitanud või heastanud (p 2); menetlusalune isik on võtnud kohustuse osaleda sotsiaalprogrammis (p 3) või menetlusalune isik on võtnud kohustuse kasutada vahendusteenust või võtnud muu asjakohase kohustuse (p 4). Väärteoasja otstarbekuse kaalutlusel lõpetades tuleb lähtuda kriminaalmenetlusõigusest. Eeskätt tuleb lähtuda KrMS §-s 202 sätestatud põhimõtetest. Analüüsida tuleb seda, kas isiku süü on suur ja kas avalik menetlushuvi nõuab asja menetlemist.[30] Seega on väärteomenetluses ette nähtud ammendav võimalus karistuse kohaldamata jätmiseks.

(c) Järeldus: KrMS-i tuleb lisada täiendav alus jätta süüdistus esitamata või karistus määramata

67. Eeltoodust tulenevalt eksisteerib Eesti riigisiseses õiguses teatud reeglistik vastutusese välistamiseks nii kuritegude kui ka väärtegude puhul. Eelkõige on kohaldatav oportuniteedi alusel menetluse lõpetamine, mis on võimalik teise astme kuritegude ja väärtegude puhul. Siiski ei ole inimkaubanduse ohvrile võimalik jätta karistus määramata kuritegelikus tegevuses sunnitud osalemise eest, kui ohver paneb toime esimese astme kuriteo. Järelikult ei ole riigisisene õigus täielikult kooskõlas direktiivi 2024/1712 muudatusega, kuna direktiiv ei sätesta, et artiklis 8 esitatud nõue kehtiks vaid teatud liiki kuritegude puhul (nagu teise astme kuriteod ja väärteod). Direktiiviga 2024/1712 kooskõla saavutamiseks tuleks kriminaalmenetluse seadustikus ette näha prokuratuurile alus jätta süüdistus esitamata või karistus määramata ka siis, kui inimkaubanduse ohver on sunnitult toime pannud esimese astme kuriteo.

68. Eesmärgi saavutamiseks võiks kaaluda KrMS § 202 täiendamist uue menetluse lõpetamise alusega, mille kohaselt oleks prokuratuuril õigus lõpetada menetlus juhtudel, kus inimkaubanduse ohver on sunnitult toime pannud mistahes kuriteo. Alternatiivina võiks luua eraldi menetluse lõpetamise aluse, mis annaks prokuratuurile aluse jätta süüdistus esitamata või karistus määramata, kui kuritegu on otseselt seotud ohvri sunnitud ärakasutamisega.

3.4. Uurimise sõltumatus ja pädevus (artikkel 9)

3.4.1. Artikli 9 lõike 1 muudatus

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 9 lõikes 1 uurimise sõltumatuse kohta

69. Juba direktiiv 2011/36 põhines arusaamal, et selleks, et tagada inimkaubandusega seotud süütegude edukas uurimine ja nende eest süüdistuse esitamine, ei tohiks nende algatamine põhimõtteliselt sõltuda ohvripoolsest süüteost teatamisest ega süüdistuse esitamisest. Nii nähti direktiivi 2011/36 artikli 9 lõikes 1 liikmesriikidele ette kohustus tagada inimkaubandusega seotud süütegude, sealhulgas nendele õhutamise, kaasaaitamise ja süüteokatse korral, et nende uurimine ja nende eest süüdistuse esitamine ei ole sõltuvuses ohvri antud tunnistusest ega

[30] RKKKo 3-1-1-91-13, p 15.

süüdistusest ning et kriminaalmenetlust võib jätkata ka juhul, kui ohver on oma avalduse tagasi võtnud.

70. Direktiiviga 2024/1712 laiendati artikli 9 lõiget 1 juhtudele, mil inimkaubanduse ohvrit kasutatakse ära teenuse osutamiseks. Selliselt on liikmesriikidel nüüdsest kohustus tagada, et ka inimkaubandusega seotud süüteo ohvri osutatavate teenuste kasutamist käsitatakse süüteona, kui ohvrit on kasutatud selliste teenuste osutamiseks ära ja teenuste kasutaja teab, et teenust osutav isik on mõne inimkaubandusega seotud süüteo ohver.[31] Asjaomase muudatusega sooviti ennekõike tugevdada ja ühtlustada õigusemõistmise jõupingutusi karistusõiguse valdkonnas inimkaubandust soodustava nõudluse piiramiseks ja vähendamiseks.[32]

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 9 lõike 1 muudatusega uurimise sõltumatuse kohta

71. KrMS §-s 6 on sätestatud kriminaalmenetluse kohustuslikkuse ehk legaliteedi põhimõte, mille kohaselt on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud kuriteo asjaolude ilmnemisel toimetama kriminaalmenetlust, sõltumata mis tahes isiku, eeskätt kannatanu või riigiasutuse arvamusest. Seejuures on oluline veenduda, et ei esineks kriminaalmenetlust välistavaid (KrMS § 199) ega otstarbekuse kaalutlustest lähtuvaid asjaolusid kriminaalmenetluse lõpetamiseks (KrMS § § 201 lg 2 ning §-d 202, 203, 2031, 204, 205 ja 205[1]). Sama põhimõte kehtib ka väärteomenetluste alustamise puhul VTMS § 3[1] alusel. Seega ei ole Eesti õiguses kriminaalmenetluse alustamine sõltuvuses kannatanu arvamusest.

72. Legaliteedi põhimõte hõlmab kõiki süütegusid. Seega on täiendavate koosseisude karistusseadustikku või väärteomenetluse seadustikku lisamise korral ka nende koosseisude menetlemine hõlmatud legaliteedi põhimõttega.

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

73. Olukorras, kus Eesti riigisisesesse õigusesse lisatakse direktiivi 2011/36 artiklites 2 ja 18a ette nähtud koosseisud, on ka need karistusseadustiku ülesehitusest ja kohaldamisest tulenevalt automaatselt hõlmatud legaliteedi põhimõttega. Seega vastab Eesti õigus sellisel juhul direktiivi 2011/36 artikli 9 lõikest 1 tulenevale uurimise ja süüdistuse sõltumatuse nõudele ka pärast direktiivi 2024/1712 muudatusi.

3.4.2. Artikli 9 lõike 3 muudatus

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 9 lõikes 3 info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalase pädevuse suurendamiseks

74. Direktiivi 2011/36 artikli 9 lõige 3 nägi liikmesriikidele ette kohustuse tagada, et isikud, üksused või asutused, kelle ülesandeks on inimkaubandusega seotud süütegude uurimine või nende eest süüdistuse esitamine, oleksid saanud nõuetekohase koolituse.

75. Direktiiviga 2024/1712 laiendati artikli 9 lõike 3 kohaldamisala, kuivõrd üha rohkem pannakse inimkaubandusega seotud süütegusid toime või nende toimepanemisele aidatakse kaasa info- ja kommunikatsioonitehnoloogia vahendusel. Nimelt kasutavad inimkaubitsejad internetti ja sotsiaalmeediat muu hulgas ohvrite värbamiseks, reklaamimiseks või ärakasutamiseks, nende üle kontrolli omamiseks ja nende transpordi korraldamiseks. Samuti kasutatakse info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat ekspluateeriva materjali levitamiseks. Seepärast on oluline, et üksused ja asutused oleksid piisavalt asjatundlikud ja tehnoloogiliselt

[31] 13. juuni 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1712, millega muudetakse direktiivi 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset. – OJ L, 2024/1712, 24.6.2024, preambuli p 26.

[32] *Ibidem*.

võimekad kommunikatsioonitehnoloogia vahendusel toime pandud süütegusid tuvastama ja menetlust läbi viima, eriti kuna infotehnoloogia takistab muuhulgas kuriteo õigeaegset avastamist ning ohvrite ja kuritegude täideviijate tuvastamist.

(b) Eestis kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 9 lõike 3 muudatusega info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalase pädevuse suurendamiseks

76. Eesti õiguses puudub norm, mis kohustaks Justiits- ja Digiministeeriumi või muud asutust korraldama koolitusi inimkaubanduse ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalase pädevuse tagamiseks, et kindlustada vajalike isikute piisav koolitatus. Sotsiaalkindlustusametile on pandud ülesanne korraldada ohvriabi täienduskoolitusi (OAS § 14 lg 2 p 4). Ohvriabiseaduse alusel on kehtestatud ka määrus „Ohvriabi osutava isiku erialase ettevalmistuse nõuded ja koolitused“[33], mille laiem eesmärk on ohvriabitöötajate pädevuse tõstmine.

77. Avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 31 lg 1 järgi peab ametiasutus rakendama abinõusid ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste arendamiseks, sealhulgas kavandama ametiasutuse eelarvesse selleks vajalikud vahendid. Nii on koolitusvõimalused ja seeläbi pädevus laiemalt tagatud ATS § 2 lg 1 järgi riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike puhul, sh Politsei- ja Piirivalveameti ametnike ning prokuröride suhtes. Siiski puudub regulatsioon, mis tagaks asutuste töötajate pädevust samal viisil kui ametnike oma.

78. Samuti täpsustab ametniku ametijuhend ATS § 52 lg 1 p 2 järgi ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded. Seega on ATS § 52 lg 2 järgi ametisse nimetamise õigust omavatel isikutel või nende volitatud isikutel võimalik kehtestada ametijuhendis nõuded asjakohaste ametnike teadmistele ja oskustele seoses inimkaubanduse tõkestamise ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogiaalase pädevuse kohta.

79. Siseministeeriumi siseturvalisuse 2020–2030 arengukava programmi „Kindel sisejulgeolek 2025–2028“ järgi on eesmärk läbi viia täiendkoolitused esmatasandi spetsialistide riigi-, era- ja kolmandast sektorist inimkaubanduse tõhusamaks märkamiseks. Samuti koostatakse ja kaasajastatakse vajalikud koolitus- ja juhendmaterjalid.[34]

80. Tänaseks on Sotsiaalkindlustusamet töötanud välja ja avaldanud e-kursused ohvritega töötavatele spetsialistidele nende teadlikkuse tõstmiseks erinevatel platvormidel. Nii on Digiriigi Akadeemias ametnikele ja huvilistele kättesaadavad e-kursused inimkaubandusest ja ohvriabist.[35] E-kursused annavad ülevaate nii ohvriabisüsteemi toimimisest kui ka ohvrite vajaduspõhisest toetamisest; kriisi sattunud isiku psühholoogilisest toetamisest; lähisuhtevägivalla olemusest ja lahendamisest ning aitavad paremini mõista ja arvestada igapäevatöös kui organisatsiooni tasandil isikute vajadusi, mis tulenevad psühholoogilisest traumast.[36] Lisaks on Justiits- ja Digiministeerium loonud veebikoolitusmaterjalid hotellide ja restoranide personalile inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja inimkaubanduse ennetamiseks.[37]

81. Digipädevuste suurendamise osas inimkaubanduse kontekstis eraldi koolitusi toimunud ei ole. Eestis toimib veebipolitseinike programm, kelle ülesanne on tuvastada ja tõkestada

---

[33] RT I, 04.04.2023, 13.

[34] Siseministeerium. Siseturvalisuse arengukava 2020–2030. Lisa 3. Programm „Kindel sisejulgeolek 2025–2028“. Tallinn, lk 31. – https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2025-01/Lisa%203.%20Programm%20Kindel%20sisejulgeolek%202025-2028.pdf (23.09.2025).

[35] Digiriigi Akadeemia. – https://digiriigiakadeemia.ee/ (05.12.2025).

[36] Sotsiaalkindlustusamet. E-kursused. – https://sotsiaalkindlustusamet.ee/e-kursused#oa-pohikoolitus (23.09.2025).

[37] Justiitsministeerium. Vastused küsimustikule. 2025 TIP Report Questionnaire (TIP raport), lk 32.
Eesti Hotellide ja Restoranide Liit. Väärkohtlemine ja inimkaubandus – kuidas neid ära tunda ja ära hoida?. – https://ehrl.ee/inimkaubandus/ (29.10.2025).

ebaseadusliku sisu levikut veebiplatvormidel, kaitsta kasutajate õigusi ning soodustada vastutustundlikku käitumist internetis. Muuhulgas viivad need spetsialiseerunud politseinikud läbi veebiseiret, mh võimalike ohvrite tuvastamiseks ja rikkumiste avastamiseks ning tõendite kogumiseks.[38] Samuti korraldab Politsei- ja Piirivalveamet asutuse siseselt veebipolitseinikele koolitusi. TIP raporti küsimustikus on Justiits- ja Digiministeerium selgitanud, et digitaalseid tõendeid kogub Keskkriminaalpolitseis asuv Digikriminalistikakeskus. Ametnikud on spetsialiseerunud digitaalsete tõendite avastamisele ja talletamisele. Küberkuritegudega võitleb Keskkriminaalpolitsei küberkuritegude büroo.[39]

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

82. Eeltoodust nähtub, et 2025–2028. aasta üheks eesmärgiks on võetud vajaminevate koolituste läbiviimine inimkaubanduse kiiremaks avastamiseks. Seejuures korraldab Sotsiaalkindlustusamet ohvriabitöötajate pädevust tõstvaid täienduskoolitusi ning on juba välja töötanud ja avaldanud e-kursused isikutele, kes inimkaubanduse ohvritega kokku puutuvad. Koolitusi korraldavad ka Justiits- ja Digiministeerium, Siseministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet. Seega vastab Eesti õigus direktiivi 2024/1712 vastuvõtmise järel praktikas direktiivi 2011/36 artikli 9 lõikest 3 tulenevale koolitusnõudele.

83. Selleks, et tagada üheselt, et koolitatuse nõue on täidetud ka edaspidi, võiks kaaluda õigus- või haldusnormide lisamist. Sellised normid võiksid hõlmata inimkaubandusega tegelevate üksuste ja asutuste ameti- ja tööjuhendites teadmiste nõuete kindlaksmääramist inimkaubandust ja kommunikatsioonitehnoloogiat puudutava osas, et tagada piisav asjatundlikkus ja tehnoloogilise võimekuse osas kommunikatsioonitehnoloogia vahendusel toime pandud süütegude tuvastamisel ja uurimise läbiviimisel. Alternatiivselt on võimalik sätestada ametnikele koolituskohustus analoogselt advokatuuriseaduse § 34[1] lg-ga 1.

3.5. Jurisdiktsioon (artikkel 10)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikliga 10 jurisdiktsiooni osas

84. Direktiivi 2024/1712 kohase artikliga 10 muudeti direktiivi 2011/36/EL artikli 10 sõnastust. Direktiivi 2011/36/EL artikliga 10 reguleeriti liikmesriikide jurisdiktsiooni inimkaubandusega seotud süütegudega seoses. Sätte kohaselt on liikmesriigid kohustatud võtma vajalikud meetmed, et kehtestada oma jurisdiktsioon artiklites 2 ja 3 osutatud süütegude puhul, kui: süütegu on tervikuna või osaliselt toime pandud liikmesriigi territooriumil või teo toimepanija on selle liikmesriigi kodanik.

85. Sarnaselt artiklile 9 laiendati direktiiviga 2024/1712 asjaomase artikli kohaldamisala uutele koosseisudele, st inimkaubanduse ohvri ärakasutamise teenuse kasutamise juhtumitele. Sisuliselt lisati artikli 10 lõigetesse 1 ja 2 artikli 18a lõikes 1 sätestatud süütegu.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikliga 10 jurisdiktsiooni osas

86. 2012. aastal tehtud „Inimkaubanduse direktiivi ülevõtmise analüüs“ kajastas, et karistusseadustikus jurisdiktsiooni reguleerivad sätted vastavad lõikes 1 kehtestatud nõuetele.[40] Lõikest 2 tulenevate nõuete kohta leiti: „/.../ samas aga tuleb komisjoni teavitada, et Eesti soovib lisaks oma jurisdiktsiooni kohaldada ka KarS §-s 7 loetletud juhtudel (st kui kuritegu on toime

[38] Politsei- ja Piirivalveamet. Veebipolitseinikud – https://www.politsei.ee/et/veebipolitseinikud (23.10.2025).
[39] Justiitsministeerium. Vastused küsimustikule. 2025 TIP Report Questionnaire (TIP raport), lk 40.
[40] Justiitsministeerium. Inimkaubanduse direktiivi ülevõtmise analüüs. *Sine loco*: 2012, lk 15. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/inimkaubanduse_direktiivi_ulevotmise_analuus._justiitsministeerium_2012.pdf (01.10.2025).

pandud Eesti kodaniku või Eesti registreeritud juriidilise isiku vastu või kui teo toimepanijaks on välismaalane, kes on Eestis kinni peetud ja keda ei anta välja).“[41] Seega tuleb silmas pidada, et artikli 18a lõike 1 Eesti õigusesse ületoomisel tuleb samuti komisjoni teavitada.

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

87. Karistusseadustikus jurisdiktsiooni reguleerivad sätted vastavad juba artikli 10 lõikes 1 sätestatud nõuetele. Kuivõrd artikli 10 lõikesse 1 lisandus viide uuele süüteokoosseisule, millele seni kehtiv jurisdiktsioon laienema peab, ei too see kaasa muudatusvajadusi. Seega on Eesti kehtiv õigus kooskõlas direktiivi 2024/1712 vastuvõtmise järel jõustunud artikliga 10.

3.6. Ohvriabi (artikkel 11)

3.6.1. Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõike 1 koosseisus

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõikesse 1 ohvrikeskse abi pakkumise kohta

88. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõikest 1 tulenevalt võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et ohvrile pakutakse ohvrikeskse ning sugu, puuet ja lapse huve arvestava lähenemisviisi kaudu eriabi ja toetust enne kriminaalmenetlust, selle ajal ning asjakohase ajavahemiku jooksul pärast menetluse lõpetamist, et tal oleks võimalik kasutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2012/29/EL ja direktiivi uusversioonis sätestatud õigusi. Direktiiviga 2024/1712 täpsustati, milline peab abi ja toetus ohvrile olema. Direktiivi põhjendused rõhutavad, et puuetega inimestel, eeskätt naistel ja lastel, on suurem oht langeda inimkaubanduse ohvriks. Neile toetust pakkudes peaksid liikmesriigid võtma arvesse nende gruppide erivajadusi.[42]

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 11 lõikesse 1 ohvrikeskse abi pakkumise kohta

89. Ohvritele riikliku abi pakkumist reguleerib ohvriabi seadus, mille eesmärk on säilitada või taastada kuriteo, vägivalla või kriisijuhtumi tõttu kahjustatud füüsiliste isikute toimetulekuvõime ja turvatunne ning ennetada vägivalla kordumist ohvriabi korras pakutavate teenuste ja hüvitiste kaudu (OAS § 2). Üldise põhimõttena on sätestatud, et töös ohvriga tuleb arvestada ohvri kogetud sündmuse iseloomu, ohvri esmavajadusi, vanust, sugu, võimalikku puuet ja küpsust, suhet vägivalla toimepanijaga või sõltuvust temast, austades ohvri füüsilist, vaimset ja moraalset puutumatust (OAS § 5 p 1). Alaealise ohvri puhul tuleb lähtuda tema huvidest (OAS § 5 p 2).

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

90. Eesti õiguses on ohvri eripära arvestav lähenemisviis reguleeritud ohvriabi seaduses. Seega vastab ohvriabi seaduse regulatsioon juba direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõikest 1 tulenevatele täpsustatud nõuetele.

[41] Viide 40, lk 15.
[42] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 17.

3.6.2. Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõike 4 koosseisus

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõikesse 4 ohvriabi reguleerivate õigus- või haldusnormide kohta

91. Artikli 11 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid võtma kasutusele vajalikud meetmed, et luua õigus- või haldusnormidega üks või mitu mehhanismi, mille eesmärk on ohvrite varajane avastamine ja tuvastamine ning tuvastatud ja eeldatavate ohvrite abistamine ja toetamine koostöös asjaomaste tugiorganisatsioonidega, ning määrata ohvrite piiriülese suunamise kontaktasutus. Direktiiv 2024/1712 paneb seega kohustuse luua õigus- või haldusnormidega üks või mitu eelnimetatud mehhanismi. Samuti on nõue täienenud sellega, et määrata tuleb ohvrite piiriülese suunamise kontaktasutus.

92. Täpsustuste kohaselt peavad suunamismehhanismide ülesanded hõlmama vähemalt järgmist: a) kehtestama ohvrite avastamise ja varajase tuvastamise miinimumstandardid ning kohandama sellise avastamise ja tuvastamise menetlusi käesoleva direktiiviga hõlmatud ärakasutamise eri vormidele; b) suunama ohvri kõige asjakohasema toetuse ja abi juurde; c) looma koos varjupaigaasutustega koostöökord või protokollid, et tagada ohvri individuaalset olukorda arvesse võttes abi, toetuse ja kaitse pakkumine inimkaubanduse ohvritele, kes vajavad samuti rahvusvahelist kaitset või soovivad sellist kaitset taotleda.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses artikli 11 lõikes 4 tehtud muudatustega ohvriabi reguleerivate õigus- või haldusnormide kohta

93. Eestis ei ole täna õigus- või haldusnorme, mis reguleeriks mehhanismi, mille eesmärk on ohvrite varajane avastamine ja tuvastamine ning tuvastatud ja eeldatavate ohvrite abistamine ja toetamine koostöös asjaomaste tugiorganisatsioonidega.

94. Artikli 11 lõike 4 punkti a kohaselt tuleb kehtestada ohvrite avastamise ja varajase tuvastamise miinimumstandardid ning kohandada sellise avastamise ja tuvastamise menetlusi käesoleva direktiiviga hõlmatud ärakasutamise eri vormidele. Selline kord ei ole kehtestatud aga seaduse või määruse tasandil. Eestis on viimati 2019. aastal uuendatud „Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend“[43], mis käsitleb, kes on ohver ja eeldatav ohver ning milliseid teenuseid neile pakutakse ja kuidas neid teenusele suunatakse. Eeltoodud juhend sarnaneb sellele direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõikes 4 nõutud mehhanismile. Juhend sisaldab ohvri tuvastamise esmast kontrollnimekirja asjaoludest, mis aitavad ära tunda probleemse olukorra. Kontrollnimekiri hõlmab kõiki karistatavaid koosseise. Samuti on selles antud erijuhised laste suhtes toimepandud teo tuvastamiseks.[44]

95. Justiits- ja Digiministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi koostöös on ettevalmistamisel ka „Eesti riiklik suunamismehhanism inimkaubanduse ohvri abistamiseks“, mille plaanitav avaldamisaeg on 2026. aasta. Riiklik suunamismehhanism (RSM) on põhjalik koostööraamistik, mille kaudu riik kaitseb inimkaubanduse ohvrite õigusi. RSM-i tulemusel on osapoolel täpselt teada tema roll ja vastutus. Samuti on põhjalikult reguleeritud asutustevahelise koostöö tegemise reeglistik inimkaubanduse ohvrite tuvastamise ja abistamise protsessis. RSM-i põhieesmärk on ühtlasi suunata ohvrid vajalike teenusteni.[45]

96. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõike 4 punkti b järgi peab mehhanism suunama ohvri kõige asjakohasema toetuse ja abi juurde. „Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend“ reguleerib, kuidas inimkaubanduse ohver teenusele suunatakse

---

[43] Luht, K. Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend (lühiversioon). *Sine loco*: 2019 – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ik_juhis_2019.pdf.

[44] *Ibidem*, lk 5.

[45] Luht, K. Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend (RSM, avaldamata), lk 3.

ning milliste ülesannetega konkreetne asutus või amet tegeleb (nt Prokuratuur, Politsei- ja Piirivalveamet, kohalikud omavalitsused ja Sotsiaalkindlustusamet). Asutuste ja ametite rollid ohvri abistamisel ja vajalike tegevuste osas on kirjeldatud. Samuti on reguleeritud ametiasutuste koostöö.

97. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 11 lõike 4 punkti c järgi tuleb luua koos varjupaigaasutustega koostöökord või protokollid, et tagada ohvri individuaalset olukorda arvesse võttes abi, toetuse ja kaitse pakkumine inimkaubanduse ohvritele, kes vajavad samuti rahvusvahelist kaitset või soovivad sellist kaitset taotleda. Kui isiku rahvusvahelise kaitse taotlust menetletakse, on taotleja Eesti õiguse kohaselt kohustatud elama rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses (VRKS § 34 lg 1). Rahvusvahelise kaitse menetluses arvestatakse erivajadusega taotleja eriolukorda ja sellest tulenevaid vajadusi. Erivajadusega taotleja on seejuures eelkõige haavatav isik, seal hulgas ka inimkaubanduse ohver (VRKS § 15^1 lg 1). Seega on juba rahvusvahelise kaitse taotlemise ajal ohvrile garanteeritud majutus, kus arvestatakse tema olukorra esipärasid.

98. Direktiivi 2024/1712 kohaselt peab artikli 11 lõikes 4 nimetatud piiriülese suunamise kontaktasutus täitma ohvrite piiriülese suunamise kontaktpunkti ülesannet, milleks on ohvrite toetamine piiriüleses suhtluses toetamise eest vastutavate asutuste või institutsioonidega. Direktiiv 2024/1712 lubab kontaktasutuste aluseks võtta olemasolevad mehhanismid või juhtimisstruktuurid. Eestis ei ole otseselt määratletud sellist asutust. Ohvriabi seaduses on sätestatud hüvitise maksmine muus Euroopa Liidu liikmesriigis elavale vägivallakuriteo ohvrile (OAS § 54). Protsessi eest vastutab Sotsiaalkindlustusamet, kes edastab viivitamata muust liikmesriigist saabunud taotluse vastuvõtmise kohta taotlejale ja taotluse edastanud asutusele kinnituse (OAS § 54 lg 2). Samuti on reguleeritud hüvitise maksmine muus Euroopa Liidu liikmesriigis toime pandud vägivallakuriteo ohvrile (OAS § 56). Ka siin on ülesanne pandud Sotsiaalkindlustusametile, kuivõrd ohver peab pöörduma Sotsiaalkindlustusametisse, kes vajaduse korral abistab ohvrit taotluse vormistamisel. Sotsiaalkindlustusamet edastab ise taotluse selle liikmesriigi pädevale asutusele, kus vägivallakuritegu toime pandi (OAS § 56 lg 2). Samuti on reguleeritud hüvitise maksmine Eestis toime pandud vägivallakuriteo ohvrile, kes on vägivallakuritegude ohvritele hüvitise maksmise Euroopa konventsiooniga ühinenud riigi kodanik. Ka sel puhul on maksmise kohustus Sotsiaalkindlustusametil (OAS § 57 lg 2). Seega täidab Eestis sellist rolli sisuliselt Sotsiaalkindlustusamet.

(c) Järeldus: Sotsiaalkindlustusamet tuleb õigus- või haldusnormiga määratleda ohvrite varajase tuvastamise ja suunamise kontaktasutusena

99. Eesti õiguses ei ole vastuolus direktiivis 2024/1712 nõutuga õigus- või haldusnorme, mis reguleeriks mehhanismi, mille eesmärk on ohvrite varajane avastamine ja tuvastamine ning tuvastatud ja eeldatavate ohvrite abistamine ja toetamine koostöös asjaomaste tugiorganisatsioonidega. Direktiiviga 2024/1712 kooskõla saavutamiseks tuleb seaduses või asjakohases määruses määratleda, et Sotsiaalkindlustusamet on piiriülese suunamise kontaktasutus.

3.6.3. Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõike 5 koosseisus

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11 lõikesse 5 seoses ohvrile abi pakkumise ja varjupaigateenustega

100. Artikli 11 lõikes 5 tehti sõnastuslik muudatus, mis ei muuda konkreetse lõike eesmärki ja mõtet. Muudatus väljendub lisatud artikli lõikes 5a, mille kohaselt lõikes 5 osutatud varjupaiku ja muid sobivaid ajutisi majutuskohti pakutakse piisaval arvul ning need on eeldatavatele ja tuvastatud inimkaubanduse ohvritele hõlpsasti juurdepääsetavad. Varjupaigad ja muud sobivad

ajutised majutuskohad peavad ohvreid abistama taastumisel, tagades piisavad ja sobivad elutingimused, et ohvrid saaksid iseseisva elu juurde tagasi pöörduda. Samuti peavad need olema varustatud selliselt, et vastata laste, sealhulgas lapsohvrite erivajadustele.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses muudatustega artikli 11 lõikes 5 ohvrile abi pakkumise ja varjupaigateenuste kohta

101. Varjupaigateenus on üldiselt kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on ajutise ööbimiskoha võimaluse kindlustamine täisealisele isikule, kes ei ole võimeline endale ööbimiskohta leidma (SHS § 30 lg 1). Varjupaigateenuse korraldamise tagab kohaliku omavalitsuse üksus, kus isik teenuse vajaduse tekkimise ajal viibib (SHS § 31 lg 1). Seega on seadusega pandud kohalikule omavalitusele kohustus varjupaiga teenust pakkuda. Samuti pakub Sotsiaalkindlustusamet OAS § 24 kohaselt ohvritele vajaduse korral turvalist majutust ning sealjuures ka toitlustust, tervishoiuteenuseid, materiaalset ja psühholoogilist abi, tõlget teenuste saamiseks ning muid füüsiliseks ja psühhosotsiaalseks taastumiseks vajalikke teenuseid.[46] Seega on ohvritele nii kohalike omavalitsuste kui ka Sotsiaalkindlustusameti poolt tagatud ligipääs varjupaikadele.

102. Direktiivi 2024/1712 põhjendused julgustavad liikmesriike eeldatavate või tuvastatud ohvrite turvalisuse suurendamiseks nõudma lisaks, et varjupaikades inimkaubanduse ohvritega kokku puutuvad töötajad ei oleks kantud karistusregistrisse seoses kuritegudega, mis puudutavad inimkaubandust, või muude kuritegude või süütegudega, mis seavad tõsise kahtluse alla nende võime täita ohvrite eest vastutamisega seotud ülesandeid.[47] Hetkel ei sätesta Eesti kehtiv õigus sõnaselget keeldu kõikide ametikohtade jaoks, kuid OAS § 12 lg 3 punktis 3 sisaldub vastav nõue ohvriabi pakkujale, kes osutab teenust ka inimkaubanduse ohvirtele.

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

103. Varjupaigateenused on direktiivis 2024/1712 nõutuga kooskõlas. Kuigi varjupaigateenused vastavad direktiiviga 2024/1712 nõutule, soovitame kaaluda keelu sätestamist, mis piiraks inimkaubanduse ohvreid teenindavates varjupaikades töötada isikul, kes on kantud karistusregistrisse seoses inimkaubanduse kuritegudega või muude kuritegude või süütegudega, mis seavad tõsise kahtluse alla nende võime täita ohvrite eest vastutamisega seotud ülesandeid.

3.7. Rahvusvaheline kaitse (artikkel 11a)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 11a lisamisega seoses rahvusvahelise kaitsega

104. Direktiiviga 2024/1712 lisati uus artikkel 11a. Selle lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid inimkaubandusevastases tegevuses osalevate asutuste ja varjupaigaasutuste vastastikuse täiendavuse ja koordineerimise. Lisatud artikli 11a lõike 2 kohaselt tagavad liikmesriigid, et inimkaubanduse ohvrid saavad kasutada oma õigust taotleda rahvusvahelist kaitset või samaväärset riigisisest staatust, sealhulgas juhul, kui ohver saab abi, toetust ja kaitset inimkaubanduse eeldatava või tuvastatud ohvrina.

[46] Sotsiaalkindlustusameti veebilehekülg. https://sotsiaalkindlustusamet.ee/inimkaubandus (01.10.2025).
[47] Direktiivi 2024/1712 preambuli punkt 16.

(b) Eesti olukord seoses artikliga 11a asutuste ja varjupaigaasutuste koostöö ning välismaalastele antava rahvusvahelise kaitse kohta

105. Seaduse tasemel on reguleeritud, et ohvriabi korraldamisel teeb Sotsiaalkindlustusamet koostööd teiste riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustega ning füüsiliste ja juriidiliste isikutega (OAS § 14 lg 3). Seaduse tasandil täiendavust ja koordineerimist lisaks reguleeritud ei ole ning regulatsioon on peamiselt juhendmaterjalide tasemel. Reguleerimaks asutuste ja varjupaigaasutuste koostööd, on koostatud mitu juhendmaterjali. Põhilised juhendid on „Juhendmaterjal kohalikele omavalitustele“[48] ja „Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend“[49].

106. Eesti regulatsiooni kohaselt antakse rahvusvaheline kaitse välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse (VRKS § 1 lg 2). Pagulasseisund antakse välismaalasele, kes põhjendatult kardab tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast ning viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset (VRKS § 4 lg 1). Seejuures käsitatakse tagakiusamisena ka füüsilist või vaimset vägivalda, sealhulgas seksuaalset väärkohtlemist (VRKS § 19 lg 2 p 1). Täiendava kaitse seisund antakse välismaalasele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, näiteks piinamise või ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise (VRKS § 4 lg 3 p 2).

107. Kuigi inimkaubandus (koosseisud KarS § 133 ja KarS § 175) võib hõlmata vägivalda, seksuaalset väärkohtlemist või muid inimõiguste rikkumisi, mis on aluseks tagakiusamise või tõsise ohu tuvastamisel (VRKS § 19 lg 2 p 1), ei ole inimkaubanduse ohvri staatus otseselt nimetatud rahvusvahelise kaitse andmise alusena. Samas arvestatakse juba rahvusvahelise kaitse menetluses erivajadusega taotleja eriolukorda ja sellest tulenevaid vajadusi. Erivajadusega taotleja on eelkõige haavatav isik, sealhulgas ka inimkaubanduse ohver (VRKS § 15^1 lg 1). Siiski ei ole üksnes inimkaubanduse ohvri staatus piisav, et taotleda rahvusvahelist kaitset.

(c) Järeldus: rahvusvahelise kaitse taotlemiseks tuleb lisada täiendav alus, milleks on inimkaubanduse ohvri staatus

108. Direktiiviga 2024/1712 kooskõlaga saavutamiseks tuleb muuta välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust. Seadusesse tuleb lisaks olemasolevatele rahvusvahelise kaitse andmise alustele lisada eraldi alusena ka inimkaubanduse ohvri staatus.

3.8. Lapsohvrid (artiklid 13 ja 14)

3.8.1. Artikli 13 muudatused

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artiklis 13 seoses lapsesõbralike süüteoteate menetlustega

109. Lapsi peetakse üheks kõige haavatavamaks rühmaks, kelle suhtes inimkaubandusega seotud kuritegusid toime pannakse. Seetõttu peeti juba direktiivis 2011/36 oluliseks tagada laste

[48] Jokinen, A. jt. Juhendmaterjal omavalitsusüksustele. Meetmed tõhustamaks inimkaubanduse vastu võitlemist kohalikul tasandil. *Sine loco:* 2015. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/juhendmaterjal_omavalitsusuksustele_meetmed_tohustamaks_inimkaubanduse_vastu_voitlemist_kohalikul_tasandil.pdf.

[49] Viide 43.

huvide laialdane kaitse ÜRO lapse õiguste konventsiooni eeskujul. Selleks pandi liikmesriikidele kohustus tagada lapsohvritele erilised abi-, toetus- ja kaitsemeetmed nii ohvrite füüsiliseks ja psüühiliseks taastumiseks kui isiku olukorra püsivaks lahendamiseks.[50] Samuti on rõhutatud, et oluline on tagada täiendavad kaitsemeetmed, et kaitsta inimkaubanduse ohvriks langenud lapsi kriminaaluurimise ja -menetluse osaks olevate vestluste ajal.[51]

110. Direktiiviga 2024/1712 täiendati direktiivi 2011/36 artiklit 13 uue lõikega 3, mille kohaselt peavad süüteoteate esitamise menetlused olema turvalised, toimuma konfidentsiaalselt kooskõlas riigisisese õigusega, olema kavandatud ja kättesaadavad lapsesõbralikul viisil ning kasutama lapsohvrite vanuse ja küpsusega kooskõlas olevat keelt. Ehkki artikli 13 lõike 3 sõnastus on üldine ja riikidele pannakse lapsesõbralike menetluste tagamise kohustus, selgitavad direktiivi põhjendused tagamiskohustuse sisu. Nii on direktiivis 2024/1712 rõhutatud, et liikmesriigid peavad edendama ja pakkuma korrapäraseid ja spetsialiseeritud koolitusi töötajatele, kes võivad selliste lastega kokku puutuda, et need lapsed avastada ja nad ohvritena tuvastada.[52]

(b) Eesti kehtiv õigus ja olukord seoses direktiivi 2011/36 artikli 13 täiendusega lapsesõbralike süüteomenetluste kohta

111. Ohvrite abistamiseks loodi juba 20 aastat tagasi sotsiaalkindlustusameti juurde riiklik ohvriabisüsteem, mis pakub ohvritele esmast ohvriabiteenust, korraldab psühholoogilise abi ja vajaduse korral riikliku kuriteoohvrite hüvitise andmist.[53] Edasiminekud ohvriabisüsteemis ja ohvrikeskne lähenemine on kaasa toonud olulisi muudatusi aastast 2015 kuni käesoleva analüüsi koostamiseni, seejuures on rõhku pandud lapsesõbralike menetluste tagamisele. Käsitleme allolevalt lapsi puudutavat olukorda kronoloogiliselt ja vägivalla ennetamise dokumentides tuvastatud probleemkohtade kaupa.

112. Vastavalt „Vägivalla ennetamise strateegiale aastateks 2015–2020“ oli laste senine kokkupuude õigussüsteemiga ebameeldiv kogemus, kuivõrd ümbrus oli heidutav, puudus eakohane teave, peredega tegeleti vähe ning menetlused venisid pikale. Samuti nappis käsitlusi, kuidas toetada selliste vägivallajuhtumite osalisi, kus kuriteokoosseisu ei tuvastata või juhtumi menetlemine sumbub. Lisaks kasutati kuritegudega tekitatud kahju heastamiseks vähe taastava õiguse põhimõtteid ning puudus võimalus kasutada kriminaalmenetlusega kõrvuti toimuvat konfliktilahendust. Vähe oli tähelepanu pööratud ka ohvrit ja tunnistajat toetavale kohtlemisele kriminaalmenetluses ning spetsiaalselt sel eesmärgil menetlejate koolitamisele. Nii tõi vägivallakuritegudes lapskannatanute ülekuulamise analüüs esile ülekuulamiste korralduslikke kitsaskohti, viidates ülekuulamisele kaasatavate spetsialistide ebaselgele rollile ja piirkondlikult erinevale praktikale ning laste intervjueerimisel vaba ja juhitud meenutuste napile osakaalule. Seetõttu soovitati rohkem rõhku panna muuhulgas usalduse tekitamisele lapskannatanuga suhtlemisel ja küsitlemise reeglite selgitamisele.[54]

---

[50] 5. aprilli 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. – ELT L 101, lk 1–11, preambuli p 22.

[51] *Ibidem*, p 23.

[52] 13. juuni 2024. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1712, , millega muudetakse direktiivi 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset – ELT L, p 23.

[53] Justiits- ja Digiministeerium. Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020 lõpparuanne, lk 1. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-08/ves_2015-2020_lopparuanne.pdf (03.10.2025).

[54] Justiits- ja Digiministeerium. Vägivalla ennetamise strateegia aastateks 2015–2020, lk 10–11. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/vagivalla_ennetamise_strateegia_aastateks_2015-2020.pdf (06.10.2025).

113. Strateegia jätkukavaks on „Vägivalla ennetamise kokkulepe 2021–2025“, kus on inimkaubanduse ennetamise meetmetena ette nähtud noorte ja noortega töötavate spetsialistide koolitamine, et kasvatada nende teadlikkust inimkaubanduse ohvriks sattumise ohtudest ja abi saamise võimalustest; inimkaubandusega seotud kuritegude avastamine ja uurimine koostöös pädevate asutustega, suurendades muu hulgas koostööd kohalikul tasandil.[55]

114. Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020 lõpparuande hinnangul oli 2020. aastaks vägivallaga seotud toetavate teenuste ning abivõimaluste kättesaadavus juba parem ning mitmekesisem.[56] Näiteks jõustusid 2016. aastal kriminaalmenetluse seadustiku muudatused, millega loodi menetlejatele kohustus hinnata, kas esineb asjaolusid, mis annavad aluse arvata, et füüsilisest isikust kannatanu vajab kriminaalmenetluses erikohtlemist ja kaitset, sealhulgas ohvriabiteenuseid. Selleks pidid uurimisasutused koos ohvriabitöötajate ja vastavate ohvreid abistavate spetsialistidega välja töötama juhendi- ning abimaterjalid selle kohta, milliseid asjaolusid ja kuidas tuleb hindamise käigus kaaluda. Samuti kohustati korraldama menetlejatele vajaminevaid koolitusi ning sätestati, milliste kaitsemeetmete kättesaadavus tuleb tagada erilise kaitsevajadusega kannatanutele – lapsohvritele.[57] Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020 lõpparuande järgi koostati inimkaubandusega seotud erinevatel teemadel nii eestisiseseid kui rahvusvahelisi juhiseid.[58] Uusim suunismaterjal (RSM) on koostamisel.

115. 2019. aasta „Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend“ annab suunised, kuidas ohver tuvastada ja suunata Sotsiaalkindlustusameti kaudu teenusele. Juhendis on asutustele antud kontrollnimekiri inimkaubanduse ohvri tuvastamiseks ning loetelu teenustest, mida nii inimkaubanduse ohvritele kui ka eeldatavatele ohvritele Sotsiaalkindlustusameti kaudu pakutakse. Samuti on juhendiga reguleeritud, kuidas konkreetne asutus inimkaubanduse ohvri teenusele suunab. Nii on näiteks politsei ja prokuratuur kohustatud teavitama Sotsiaalkindlustusametit viivitamatult, kui ohver ise või keegi teine on esitanud asjaomastele asutustele teate inimkaubandusega seotud kuriteost.[59] Samamoodi on RSM-is ohvri esmase tuvastamise juhend ning põhjalikud suunised politseile inimkaubanduse ohvri tuvastamiseks ning abi pakkumiseks.[60] RSM sisaldab põhjalikke koostööskeeme asutustele, kes täidavad mehhanismis endale asutuse põhimäärusest või seadustest ja muudest õigusaktidest tulenevaid kohustusi.[61] Seejuures on nii 2019. aasta juhendis kui ka RSM-is toodud alaealiste menetlemisega seotud erisused ja kontaktasutused.[62]

116. 2019. aasta juhendi lõpus on eraldi keskendutud alaealise ohvri abistamisele. Selliselt on juhendis esile toodud, et alaealise ohvri abistamisel ja menetlustoimingutes järgitakse tema huve ja vajadusi, korraldades seejuures menetlus lapsesõbralikult. Abivajadust hinnates tuginetakse lastekaitsetöös tuntud lapse heaolu kolmnurgale ja lahenduskeskse käsitluse põhimõtetele. Selleks tuleb tagada alaealisele esimesest kokkupuutest turvaline ja lapsekeskne keskkond koos kindlaks määratud ja lapsele tutvustatud võrgustiku liikmetega. Lapse ümber peaksid olema algusest lõpuni samad spetsialistid. Kusjuures lapsele on turvalisem ja

---

[55] Justiits- ja Digiministeerium. Vägivalla ennetamise kokkulepe 2021–2025. Inimkaubanduse ennetamine, lk 26. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-11/V%C3%A4givallaennetuse%20kokkulepe.pdf (04.10.2025).

[56] Viide 53, lk 1.

[57] Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses. 80 SE. Seletuskiri lk 11–12. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/ (06.10.2025).

[58] Viide 53, lk 5.

[59] Sotsiaalministeerium. Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhend (lühiversioon) 2019, lk 8–9. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-08/inimkaubanduse_juhis_2019.pdf (03.10.2025).

[60] Viide 45, lk 4–5.

[61] Viide 45, lk 3.

[62] Viide 45, vt nt lk 8–9, 13–14, 19, 21–22.

arusaadavam, kui neid on võimalikult vähe. Lisaks tavapärastele ohvriabiteenustele võib alaealisele pakkuda turvalist majutust ka asenduskoduteenuse vormis või perekonnas hooldamisena.[63] RSM-is on läbivalt esile toodud suunised alaealise lapse abistamiseks, kui ohvri alaealisusest tuleneva haavatavuse tõttu on põhjendatud erisused ohvri abistamisel.[64]

117. Justiits- ja Digiministeerium on samuti andnud juhised lapsesõbraliku menetluse läbiviimiseks. Nende järgi tuleb õigusemõistmises pöörata erilist tähelepanu lastele, keda võib menetlus, sobimatu ümbrus ja osalevate spetsialistide ebapiisav väljaõpe traumeerida.[65] Lastel on õigus olla ära kuulatud, saada teavet ning kaitset. Lapsohvri õigus olla ära kuulatud hõlmab endas ennekõike seda, et lapsega tegelevates asutustes on turvaline ja sõbralik keskkond; nende küsitlemiseks kasutatakse sobivaid meetmeid, et teha kindlaks lapse kindlad vajadused, seejuures tuleb arvesse võtta lapse arengutaset, keelelist väljendusoskust ja tervislikku seisundit; viiakse läbi võimalikult vähe ärakuulamisi koos võimalikult väheste juuresolijatega; tagatakse kohtumenetluse kõigis etappides lapsele toeks vanematest sõltumatu usaldusisik; antakse tasuta õigusabi, sealhulgas tasuta ja hõlpsasti kättesaadava seadusliku esindaja võimaldamine; lühendatakse kohtumenetlust; tugevdatakse eri valdkondade spetsialistide koostööd, et piirata laste küsitluste ja ärakuulamiste koguarvu; koostatakse kõigile kohtumenetlustes osalevatele spetsialistidele selged ja lapsesõbralikud ärakuulamise eeskirjad ja suunised.[66] Lisaks on Justiits- ja Digiministeerium loonud soovitused lapsesõbraliku keskkonna loomiseks õiguskaitses, lapse küsitlemise põhjaliku käsiraamatu ning juhise eakohaste küsimuste esitamiseks laste ülekuulamisel.[67]

118. Inimkaubanduse tõkestamise teemal on Sotsiaalministeerium koostöös Justiits- ja Digiministeeriumiga koostanud 2025. aastal juhised ohvrite tuvastamise ja abistamise hõlbustamiseks. Need juhised käsitlevad muuhulgas alaealise ohvri kohtlemise erisusi.[68]

119. Lapsohvrite paremat kaitset tagab samuti see, et 2016. aastal jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku muudatustega määrati kindlaks, millised muud kaitsemeetmed peavad olema tagatud lapsohvritele. Nii nähti ette, et kui ohver seda soovib, viib küsitlemised kriminaalmenetluse käigus läbi temaga samast soost isik. Seda reeglit täiendavad 2019. aasta inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhendis loetletud alaealise ohvri abistamise põhimõtted.[69]

120. Lisaks on alates 2016. aastal jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku muudatustest menetlejatel kohustus määrata alaealisele kannatanule kriminaalmenetluses eriesindaja, kui seaduslikud esindajad ei saa alaealist kannatanut huvide konflikti tõttu esindada. Nimetatud olukorraga võib ennekõike tegemist olla, kui kannatanu on süüdistatava endine või praegune pereliige või partner või süüdlasest muul viisil perekondlikus sõltuvuses olev isik, kui tegemist on olnud seksuaalvägivalla või inimkaubandusega.[70]

121. 2023. aastal vastuvõetud ohvriabiseaduse üheks prioriteediks oli sätestada ohvriabi osutajate hariduse ja täiendkoolituse nõuded. Selle eesmärgiks oli tagada, et haavatavas

---

[63] Viide 43, lk 15.

[64] Viide 45, vt nt lk 4, 8, 9.

[65] Justiits- ja Digiministeerium. Lapsesõbralik menetlus. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/lapsed-ja-noored/lapsesobralik-menetlus (03.10.2025). Veebilehelt leiab lapsesõbraliku menetluse brošüürid, mis annavad juhised erilise tähelepanu pööramiseks lapsohvritele.

[66] *Ibidem*.

[67] Justiits- ja Digiministeerium. Lapsesõbralik menetlus. Spetsialistile. Lapsesõbraliku menetluse juhised. – https://lapsesobralikmenetlus.just.ee/et (04.10.2025).

[68] Luht, K. Justiits- ja Digiministeerium ning Sotsiaalministeerium. Inimkaubanduse tõkestamine. Lisamaterjal ohvrite tuvastamise ja abistamise hõlbustamiseks.2025, ptk-d 3 ja 7.7.

[69] Viide 57.

[70] *Ibidem*, lk 13.

olukorras ohvreid abistaksid asjakohase ettevalmistuse saanud spetsialistid.[71] Laste puhul avaldub mõju eelkõige selles, et abipakkumisel tuleb rakendada lapsesõbralikku lähenemisviisi. Arvestada tuleb lapse vanust, küpsust, vajadusi, muresid ja arvamust. Lapsel on õigus avaldada oma arvamust kõigis teda puudutavates küsimustes.[72]

122. 2023. aasta ohvriabi seaduse muudatustega eemaldati inimkaubanduse kontekstist eeldatava ohvri mõiste ning säilitati üksnes ohvri mõiste. Samuti jäi alles võimalus pakkuda isikule, kelle suhtes on kahtlus, et ta on inimkaubanduse ohver, teenuseid 14 päeva jooksul, et tagada abi ka enne kriminaalmenetluse alustamist (OAS § 24 lg 4). Nende põhimõtete järgimine ohvriga töötavate spetsialistide töös aitab vältida taasohvristamist ja tagada igale kannatanule tema individuaalsest abivajadusest lähtuv abi võimalikult kättesaadaval moel. Seega võimaldab see lähenemine paremini arvesse võtta ka alaealiste vajadusi. Kannatanutelt on hakatud ka regulaarselt tagasisidet küsima. Alates 2019. aastast saavad kannatanud veebis ja soovi korral anonüümselt anda menetlusasutustele ja ohvriabile tagasisidet oma kogemuse kohta. Kannatanute ettepanekud aitavad arendada menetlusprotsessi ja teenuste osutamist vastavalt inimeste tegelikele vajadustele. Ohvriabi teenuste kohta on tagasiside andmise võimalus loodud ka Sotsiaalkindlustusameti veebilehele.[73]

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

123. Eesti õiguses on sätestatud erimeetmed inimkaubanduse lapsohvritega kriminaalmenetluses tegelemiseks. Samuti on täpsustatud erinevate juhenditega, kuidas kaitsta inimkaubanduse ohvriks langenud lapsi kriminaaluurimise ja -menetluse osaks olevate vestluste ajal. Lapsohvritele on ette nähtud turvalise ja lapsekeskse keskkonna loomine koos kindlaks määratud ja lapsele tutvustatud võrgustiku liikmetega, keda peab olema võimalikult vähe. Seega on Eesti riigisisene õigus kooskõlas direktiivi 2024/1712 kohaselt artiklis 13 nõutud muudatustega.

3.8.2. Artikli 14 muudatused

Artikli 14 lõike 1 muudatused

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 14 lõikes 1 lapsohvrite toetamise kohta

124. Direktiivi 2011/36 artikli 14 lõikes 1 nähti liikmesriikidele ette kohustus võtta vajalikud meetmed inimkaubanduse lapsohvri lühi- ja pikaajaliseks abistamiseks ja toetamiseks, hinnates iga lapsohvri olukorda eraldiseisvalt ning võttes seejuures arvesse lapse seisukohti, vajadusi ja huve. Samuti nähti ette kohustus tagada lapsohvrite juurdepääs haridusele.

125. Pakutav abi ja toetus pidid hõlmama minimaalsel hulgal meetmeid, mis on vajalikud, et anda ohvrile võimalus taastuda. Seejuures täpsustati, et abi ja toetuse puhul tuleb esmalt arvesse võtta asjaomase isiku olukorda ja vajadusi. Samuti, et isikutele tuleb abi ja toetust pakkuda kohe, kui on mõistlik alus arvata, et isik võib olla inimkaubanduse ohver. Olukorras, kus ohver ei ela seaduslikult asjaomases liikmesriigis, tuleks tingimusteta abi ja toetust osutada vähemalt järelemõtlemisaja jooksul.[74]

126. Direktiiviga 2024/1712 täiendati artikli 14 lõiget 1. Liikmesriike kohustati muuhulgas koostama programme, mille abil toetada lapsi nende teekonnal täieliku teovõime saavutamise

[71] Ohvriabi seadus. 702 SE. Seletuskiri lk 4. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60f3902f-47aa-43c5-b28f-88101027e454/ (14.11.2025).
[72] *Ibidem*, lk 123.
[73] *Ibidem,* lk 3.
[74] *Ibidem*, p 18.

ja täiskasvanuelu alustamise suunas ning vältida sellega nende uuesti ohvriks langemist. Seejuures täpsustati, et ohvrite ühiskonda taasintegreerimiseks on hädavajalik võtta sotsiaalseid, majanduslikke ja haridusmeetmeid. Euroopa Komisjon on kinnitanud, et hõlbustab ja edendab programme, millega toetatakse ohvreid taastumisel ja taasintegreerumisel, näiteks tervishoiualaseid, psühholoogilisi või õigusalaseid eriteenuseid, ning hõlbustatakse juurdepääsu haridusele ja majanduslikele võimalustele. Komisjon julgustab liikmesriike looma inimkaubanduse ohvreid kaasavaid kogukonnapõhiseid ja vastastikuse mentorluse programme, et pakkuda ohvritele haridus-, tööhõive- ja võimestamise võimalusi.[75]

(b) Eesti kehtiv õigus ja olukord seoses direktiivi 2011/36 artikli 14 lõike 1 täiendusega lapsohvrite toetamise kohta

127. 2016. aastal loodi Eestis inimkaubanduse ohvritele ja seksuaalkuriteo ohvriks langenud alaealistele suunatud teenuste raamistik[76]. Sellega laiendati inimkaubanduse ohvri mõistet isikutele, kelle suhtes toime pandud kuriteo kohta ei ole veel alustatud kriminaalmenetlust, kuid kelle puhul on esitatud kuriteoteade kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks.[77]

128. 2023. aastal vastu võetud ohvriabi seadusega kaotati eeldatava ohvri mõiste, mis oli seni varasemas seaduses olnud tihedalt seotud kriminaalmenetluse olemasoluga. Seadus käsitleb nüüd üksnes ohvri mõistet. Uue ohvriabiseadusega nähti ette, et kui Sotsiaalkindlustusametil või Tööinspektsioonil on kahtlus, et isik võib olla inimkaubanduse ohver, võib talle Politsei- ja Piirivalveametilt või prokuratuurilt kinnituse saamiseni osutada inimkaubandusohvrite teenuseid kuni 14 kalendripäeva. Kui selgub, et inimene siiski ei ole inimkaubanduse ohver, lõpetab Sotsiaalkindlustusamet talle teenuse osutamise. See siiski ei tähenda, et inimene jääb abita, kui tal seda abi vaja on. Nii nähti vajadust tagada traumast taastumist toetav vaimse tervise abi ka nendele ohvritele ning nende lastele, kellega juhtunu suhtes ei ole menetlust alustatud asitõendite puudumise, kuriteo aegumise vm tõttu, kuid kelle abivajadus on säilinud ja kogetud trauma takistab eluga edasi minekut.[78]

129. Lapsohvritele asjakohase abi ning nende õiguste ja vajadustega õigel moel arvestamise tagamisele aitab kaasa ka OAS § 25 lg 1, sätestades, et kui inimkaubanduse ohvriks langenud inimese vanus ei ole teada ning on põhjust arvata, et ta on alla 18-aastane, käsitatakse isikut alaealisena, kuni ei ole tõendatud vastupidist.[79] Samuti nähti OAS § 25 lg-ga 2 ette võimalus osutada alaealisele inimkaubanduse ohvrile OAS § 24 lg 2 p-s 5 nimetatud turvalise majutuse tagamise teenuse asemel asendushooldusteenust.[80]

130. Täiendavalt rõhutati OAS § 24 lg 2 p-s 2 ohvri abivajaduse hindamise läbiviimise tähtsusele, et otsustada teenuste vajaduse ja mahu üle. Juhul kui teenuseosutaja, kelle juurde ohver on jõudnud, ei saa pakkuda kogu abi, leitakse võimalus ohvri edasi suunamiseks. Teenuseid pakutakse vajaduspõhiselt ning selgitatakse ühe või teise teenuse eesmärke ja sobivust just sellele ohvrile. Nii tuleb anda ohvri abivajadust hinnates hinnang tema füüsilisele, tervislikule, psühholoogilisele, emotsionaalsele, sotsiaalsele ja kognitiivsele seisundile ning nendest lähtuvalt tema haavatavusele, et otsustada ohvriabiteenuste vajaduse ja mahu üle.

---

[75] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegia. – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:171:FIN (23.10.2025).

[76] Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 379 SE. Seletuskiri lk 1. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/55d3bc8c-d171-445c-a264-8f3ae3c399e6/ohvriabi-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/ (24.09.2025).

[77] Ohvriabi seaduse muutmise seadus. 236 SE. Seletuskiri lk 5. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/-eelnou/16f47cbf-5bad-4a45-8f29-782fb99f499d/ohvriabi-seaduse-muutmise-seadus/ (24.09.2025).

[78] Viide 71, lk 4.

[79] *Ibidem*, lk 74.

[80] *Ibidem*.

Sotsiaalteenuseid ja sekkumisi peab kuriteo, vägivalla või kriisijuhtumi ohvrile osutama tema abivajadusest lähtuvalt. Samuti tuleb jälgida, et abivajadustest lähtuvad teenused ja igasugused sekkumised oleksid kättesaadavad ja efektiivsed.[81]

131. Kõnealuse seadusemuudatustega nähti ohvri paremaks taastumiseks ette ka parem hüvitissüsteem. Nii sätestati mitte üksnes ravikulude, vaid kõigi tervise kahjustamisest tingitud kulude 80% hüvitamine. Selliselt on hüvitisega kaetud kõik need kulud, mis ohvril tegelikult terviseseisundi taastamiseks vajalikud on, lisades nii hüvitatavate teenuste ringi näiteks rehabilitatsiooniteenus ning füüsiliste ja vaimsete tüsistuste kergendamisega seotud teenused. Selline ravi hüvitamise mõiste laiendamine aitab paremini kaasa ohvri tervise taastumisele, kuna võimaldab hüvitada neid tegevusi ja selles ulatuses, mis on konkreetse isiku terviseseisundi taastumiseks vajalik.[82]

132. Lisaks nähti ette, et taasohvristamise vältimiseks peab kogu abi osutamine olema lugupidav, toetav, väärikas, austav ja peenetundeline, kuivõrd ohvrid võivad saada negatiivseid kogemusi ka kokkupuutel sotsiaal- ja tervishoiusüsteemiga. Nii töötas Sotsiaalkindlustusamet välja ohvri haavatavuse tegurite hindamiseks tõendus- ja teaduspõhised standardiseeritud hindamisvahendid, kuivõrd asjakohaste teenuste ja sekkumiste kasutamisel paraneb inimese heaolu, vähenevad ohustavad riskitegurid ja võimalus, et inimene satub uuesti samalaadse kuriteo või muu väärkohtlemise ohvriks. Taasohvristamine toimub kindlasti siis, kui viidatakse ohvri enda süüle juhtunuga seoses, kui ohvrit ei usuta või kui tema kogemust mingilgi moel naeruvääristatakse. Taasohvristamise vältimiseks on oluline tagada, et ohver ei peaks juhtunust rääkima paljudele erinevatele inimestele ning et vajalik küsitlemine toimuks asjatundlikult (sh ka ohvri isikut, vanust ja erivajadusi arvestades) ning ohvrile võimalikult turvalises keskkonnas.[83]

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust või praktikat muuta

133. Eeltoodust järeldub, et Eesti õiguses on juba võetud meetmeid, et toetada lapsi nende teekonnal täieliku teovõime saavutamise ja täiskasvanuelu alustamise suunas ning vältida sellega nende langemist uuesti inimkaubanduse ohvriks. Lisaks ohvriabi seadusemuudatustele, millega laiendati ohvri mõistet, tagati igale ohvrile individuaalne abivajaduse hindamine, asendushooldusteenuse pakkumine ning taastumiseks vajaminevate kulude 80% hüvitamine, on lapsohvritega tegelevatele spetsialistidele töötatud välja põhjalikud juhised lapsohvri igakülgseks aitamiseks ja taastumiseks.

Artikli 14 lõike 2 muudatused

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 14 lõikes 2 seoses lapsohvri esindamisega

134. Direktiiviga 2024/1712 täpsustati ka artikli 14 lõiget 2. Kui direktiivis 2011/36 nähti lapsohvrile hooldaja või seadusliku esindaja määramise juhtudena ette, kas vanemliku vastutuse kandja ja lapsohvri vahel esinev huvide konflikt või lapse huvide tagamata jätmine, siis direktiivis 2024/1712 on nimetatud kriteeriumid sätestatud kumulatiivselt. Selliselt näeb asjaomase direktiivi artikli 14 lõige 2 liikmesriikidele ette kohustuse määrata inimkaubanduse lapsohvrile eestkostja või esindaja, kui riigisisese õiguse alusel vanemliku vastutuse kandjate

[81] Viide 71, lk 70.
[82] *Ibidem*, lk 100.
[83] *Ibidem,* lk 16.

puhul on välistatud nende enda ja lapsohvri huvide konflikti tõttu lapse huvides parima tagamine ja/või lapse esindamine.

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 14 lõike 2 muudatusega lapsohvri esindamise kohta

135. „Vägivalla ennetamise strateegia aastateks 2015–2020“ rõhutas, et vägivalla ohvrid on haavatav sihtrühm, mistõttu tuleb neile tagada lisaks piisavas mahus õigusnõustamisele ka igakülgset kaitset ja tuge. Seejuures vajavad alaealised vägivallaohvrid oma haavatava seisundi tõttu erikohtlemist.[84] Sarnases suunas jätkab ka „Vägivallaennetuse kokkulepe 2021–2025.“[85]

136. 2016. aastal jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku muudatustega loodi kohustus määrata alaealisele kannatanule kriminaalmenetluses eriesindaja, juhul kui seaduslikud esindajad ei saa alaealist kannatanut huvide konflikti tõttu esindada (KrMS § 41 lg 3^1). Menetleja on kohustatud määrama riigi õigusabi korras esindaja piiratud teovõimega kannatanule, kelle huvid võivad kuriteo toimepanemise või muudest asjaoludest tulenevalt olla tema seadusliku esindaja huvidega vastuolus. Eelkõige võivad sellisteks asjaoludeks olla seksuaalse ja peresisese kehalise väärkohtlemise kriminaalasjad, kus kahtlustatav on pereliige ning seaduslikul esindajal võib olla lähedane suhe kahtlustatavaga.[86]

137. Menetleja peab asjaolusid hinnates jõudma järeldusele, kas lapse huvid võivad tema seadusliku esindaja huvidega kriminaalmenetluses potentsiaalselt konfliktis olla, ning sellest tulenevalt otsustama riigi õigusabi vajalikkuse. Seega tuleb kannatanule menetleja poolt õigusabi määramist eelkõige kaaluda olukordades, kui kannatanu on süüdistatava endine või praegune pereliige või partner või süüdlasest muul viisil perekondlikus sõltuvuses olev isik, kui tegemist on olnud seksuaalvägivalla või inimkaubandusega.[87]

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

138. Kõnealusel juhul on riigisisene õigus kooskõlas direktiivi 2024/1712 kohase artikli 14 lõikes 2 tehtud muudatusega ning hetkel muutmist ei vaja. KrMS § 41 lg-st 3^1 tuleb sarnaselt direktiivis 2024/1712 nõutavale selgelt esile, et piiratud teovõimega kannatanule määratakse esindaja, kui kannatanu seadusliku esindaja huvid on vastuolus kannatanu huvidega.

Artikli 14 lõike 3 muudatused

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artikli 14 lõikes 3 seoses lapsohvri pere toetamisega

139. Direktiiviga 2024/1712 muudeti direktiivi 2011/36 artikli 14 lõiget 3, mille kohaselt tuleb liikmesriikidel pakkuda abi ja toetust inimkaubanduse lapsohvri perekonnale. Kui esialgu olid liikmesriigid seejuures kohustatud järgima raamotsuse 2001/220 artiklit 4, siis direktiivi-muudatusega, on nad kohustatud ennekõike kohaldama Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29, millega kehtestati kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded.

140. Seega tuleneb direktiivi 2011/36 artikli 14 lõike 3 sisuline muutus direktiivi 2012/29 nõuetest. Raamotsus 2001/220 asendati direktiiviga 2012/29, mis kehtestab miinimumnõuded

[84] Viide 54, lk 14.
[85] Viide 55.
[86] Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses. 80 SE. Seletuskiri lk 21. – https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/ (06.10.2025).
[87] *Ibidem*.

kuriteoohvrite õiguste, toetamise ja kaitse kohta, kuivõrd raamotsus 2001/220 ei toonud kaasa piisavat ühtlustamist liikmesriikides ning selle rakendamine oli ebaühtlane. Direktiivina on 2012/29 siduv õigusakt, mis seab selgemad ja tugevamad nõuded kuriteoohvrite kohtlemise, kaitse ja õiguste osas ELi liikmesriikides.[88]

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikli 14 lõike 3 muudatusega lapsohvri pere toetamise kohta

141. Direktiivi 2012/29 artikli 8 lõikes 1 nähti juba liikmesriikidele ette kohustus tagada, et lisaks kuriteoohvritele antakse ohvri pereliikmetele vastavalt nende vajadustele enne kriminaalmenetlust, selle ajal ja asjakohase ajavahemiku jooksul pärast seda juurdepääs tasuta konfidentsiaalsetele ohvriabiteenustele. Sama sätte lõike 3 kohaselt pidi pereliikmetel olema vastavalt nende erivajadustele ja kahju suurusele võimalus kasutada selliseid teenuseid, mida nad vajavad seoses kuriteoohvri vastu toime pandud kuriteoga.

142. Kehtiva OAS § 31 lg 1 p 3 järgi on traumast taastumist toetavat vaimse tervise abi õigus saada ka ohvri lapsel, lapselapsel, vanemal ja muul last kasvataval isikul, vanavanemal, õel, vennal, ohvriga abielus või püsivas kooselus oleval või olnud isikul. Seejuures täpsustati 2023. aastal jõustunud ohvriabi seaduse muudatusega, et traumast taastumist toetava vaimse tervise abile on OAS § 31 lg 1 p-s 3 loetletud isikutel õigus ka juhul, kui nende toimetulekuvõime on ohvri suhtes toime pandud teo tõttu vähenenud, olenemata süüteomenetlusest.

143. Muudatusega tagati ennekõike, et õigus traumast taastumist toetavale vaimse tervise abile on lisaks kriminaalmenetluses osaleva ohvri lähedastele ka perevägivalla või seksuaalvägivalla ohvrite lähedastel siis, kui ohvri suhtes toime pandud teo suhtes ei ole alustatud süüteomenetlust. Näiteks on väärkoheldud laste, eriti seksuaalselt väärkoheldud laste puhul vajalik ka vanemate nõustamine, et nemad olukorraga toime tuleksid. See on lapse taastumisel olulise tähtsusega. Samuti tagab nimetatud seadusemuudatus, et ohvriabiteenust tagatakse vastavalt pereliikmete vajadustele ning vastavalt ohvri suhtes toime pandud kuriteo tagajärjel tekkinud kahju suurusele, kuivõrd abivajaduse hindamine on üks osa ohvriabist (OAS § 8).[89] Muudatus soodustab ohvri psühhosotsiaalse tasakaalu taastumist ning vähendab ohvri psüühika- ja käitumishäirete tekkimise tõenäosust või nende intensiivsust. Paraneb kannatanute üldine heaolu ja toimetulek. [90]

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

144. Kuivõrd direktiivist 2012/29 tulenev liikmesriikide kohustus tagada lisaks kuriteoohvrile ka ohvri pereliikmetele ohvriabiteenuseid on Eesti õigusesse, s.o ohvriabi seadusesse, üle võetud, on Eesti õigus juba kooskõlas direktiivi 2024/1712 järgi direktiivi 2011/36 artikli 14 lõike 3 osas nõutavaga. Kehtivas ohvriabi seaduses on tagatud traumast taastumist toetav vaimse tervise abi saamine mistahes süüteo ohvri lapsele, vanemale, vanavanemale ning muule SHS § 131 lg-s 7 nimetatud perekonnaliikmele nii enne kriminaalmenetlust, selle ajal ja asjakohase ajavahemiku jooksul pärast seda. Seejuures hinnatakse enne vajamineva teenuse osutamist isiku abivajadust.

---

[88] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 25, oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaits miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK. ELT L 315, 14.11.2012, lk 57–73.

[89] Viide 71, lk 86.

[90] *Ibidem*, lk 148.

3.9. Hüvitised ohvritele (artikkel 17)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artiklis 17 seoses ohvritele makstavate hüvitistega

145. Artikli 17 kohaselt tagavad liikmesriigid, et inimkaubanduse ohvritel on juurdepääs olemasolevatele tahtliku vägivaldse kuriteo ohvrite hüvitusskeemidele. Ohvritele hüvitise maksmiseks võivad liikmesriigid vastavalt oma riigisisestele õigusaktidele luua ohvrite toetamise fondi või samalaadse vahendi.

146. Võrreldes varasema versiooniga lisati, et liikmesriigid võivad ohvritele hüvitise maksmiseks vastavalt oma riigisisestele õigusaktidele luua ohvrite toetamise fondi või samalaadse vahendi. Seega on tegemist sisuliselt kaalutlusotsusega.

(b) Eestis kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artikliga 17 ohvritele hüvitise maksmise kohta

147. Ohvriabiteenuste, sealhulgas ohvrile hüvitiste maksmise korraldab Sotsiaalkindlustusamet (OAS § 14 lg 2 p 1). OAS §-d 36–57 reguleerivad kuriteoohvritele hüvitise saamise õigust, selle suurust, määramist ja maksmist.

148. Kuriteoohvri hüvitist makstakse vägivallakuriteo ohvritele (OAS § 36 lg 1). Seejuures käsitletakse vägivallakuriteona otseselt isiku elu või tervise vastu toime pandud kriminaalkorras karistatavat tegu, mille tagajärg on ohvri surm või raske tervisekahjustus (OAS § 35 lg 1). Seega on tegu direktiivi 2011/36 artiklis 17 nõutud hüvitusskeemiga tahtliku vägivaldse kuriteo ohvritele.

149. Välismaalasest inimkaubanduse ohvril on õigus saada hüvitist, sõltumata sellest, kas tal on Eestis viibimiseks seaduslik alus (OAS § 36 lg 2 p 4). Nii tagab ohvriabi seadus inimkaubanduse ohvritele võimaluse saada hüvitist olemasolevale tahtliku vägivaldse kuriteo ohvrite hüvitusskeemidele.

150. Ohvriabi seaduses sätestatud teenuseid ja makstavaid hüvitisi rahastatakse riigieelarvest (OAS § 58). Eestis hetkel direktiivi 2024/1712 kohases artiklis 17 välja pakutud eraldi fondi ei ole.

(c) Järeldus: puudub vajadus Eesti kehtivat õigust muuta

151. Eelnevast nähtuvalt on Eesti õigus direktiivi 2024/1712 kohase artikli 17 kohustuslike nõuetega kooskõlas, kuivõrd inimkaubanduse ohvritel on võimalus saada Eesti kuriteoohvrite hüvitist. Direktiiv 2024/1712 loob kaalutlusotsuse hüvitise fondi loomiseks. Tegemist on kaalutlusotsusega, mille kohaselt võib Eesti luua ohvrite toetamise fondi või samalaadse vahendi. Eestil on juba olemas riigieelarvest rahastatav hüvitis ohvritele, mistõttu eraldi fondi loomine vajalik ei ole.

3.10. Ennetusmeetmed (artikkel 18)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused direktiivi 2011/36 artiklis 18 sätestatud ennetusmeetmetes

152. Euroopa Komisjoni 2021. aasta teatises „Inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegia“ rõhutatakse, et inimkaubanduse tulemi vastu suunatud nõudluse vähendamine on üks keskseid tegureid selle valdkonna kuritegude tõkestamisel.[91] Direktiivi 2011/36 endises

[91] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele „Inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegia 2021–2025“ – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52021DC0171; direktiivi 2024/1712 preambuli p 26.

versioonis nägi artikli 18 lõige 1 seega ette, et liikmesriigid võtavad asjakohased meetmed, näiteks haridus- ja koolitusmeetmed, et takistada ja vähendada kõikide inimkaubandusega seotud ärakasutamise vormide aluseks olevat nõudlust. Samuti sätestati artikli 18 lõikes 2: „Liikmesriigid võtavad teadlikkuse suurendamise ja inimeste, eelkõige laste, inimkaubanduse ohvriks langemise ohu vähendamise eesmärgil asjakohaseid meetmeid, sealhulgas interneti vahendusel, nagu näiteks teavitus- ja teadlikkuse suurendamise kampaaniad ning teadus- ja haridusprogrammid, mida vajaduse korral korraldatakse koostöös asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja teiste sidusrühmadega."

153. Direktiiviga 2024/1712 ei muudetud liikmesriikidele seatud kohustust võtta nõudluse vähendamiseks ja pärssimiseks kasutusele asjakohaseid meetmeid nagu haridus, koolitus ja kampaaniad, kuid seati kohustus pöörata erilist tähelepanu interneti mõõtmele. Direktiivi artikli 18 lõike 2 uue sõnastuse kohaselt on liikmesriigid kohustatud võtma muu hulgas interneti kaudu asjakohaseid sootundlikke ja lapsesõbralikke meetmeid, näiteks teavitus- ja teadlikkuse suurendamise kampaaniad, teadus- ja haridusprogrammid, sealhulgas digikirjaoskuse ja muude digioskuste edendamine, mida rakendatakse asjakohasel juhul koostöös asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonide ja muude sidusrühmadega, nagu erasektor, ning mille eesmärk on suurendada teadlikkust ja vähendada inimeste, eelkõige laste ja puuetega inimeste inimkaubanduse ohvriks langemise ohtu.

(b) Eestis kehtiv olukord seoses direktiivi 2011/36 artiklis 18 sätestatud ennetusmeetmetega

154. Eesti valitsusasutused on võtnud samme inimkaubandussüütegude ennetamiseks. Justiitsministeeriumi ettevõtmisel on valminud Mondo rändekooli kursus inimkaubandusest kooliõpilastele ning samuti inimkaubanduse teemalised tunnikavad „Inimkaubanduse ilmingud ühiskonnas" ja „Inimkaubanduse liigid ja põhjused" kolmandale kooliastmele ja gümnaasiumile.[92] 2020–2021. aastal osales Justiitsministeerium Läänemeremaade Nõukogu koostööprojektis THALIA, kus Tallinna Ülikooli ELU projektiga liitunud tudengid koostasid inimkaubanduse vastu võitlemise ja ennetamise eesmärgil taskuhäälinguid, õpetajatele ja õpilastele juhiseid ja teemat tutvustavaid materjale.[93]

155. Samuti on Sotsiaalkindlustusameti ning Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel avalikud erinevad juhised ja materjalid inimkaubanduse teemal.[94] Samade partnerite eestvedamisel ja sisejulgeolekufondi projektide toetusel toimuvad aastani 2027 gümnaasiumiõpilastele koolides inimkaubanduse loeng-arutelud „Inimkaubandus!? Kas tõesti puudutab mind?".[95]

156. Lisaks on Riigi Infosüsteemide Amet 2024. aastal loonud tööraamatu 7–11-aastastele lastele, kus õpetatakse, kuidas kasutada internetti turvaliselt. Samuti on loodud juhend ka lapsevanematele. Juhend hoiatab ühtlasi inimkaubanduse eest ja informeerib, kelle poole pöörduda, kui tekib kahtlus, et tegemist on inimkaubandusega.[96] Eelnev vastab direktiivi artikli 18 lõikes 2 toodud kohustusele luua internetiga seonduvaid inimkaubanduse ennetusmeetmeid. Käimasolevate tegevustena toimuvad Justiits- ja Digiministeeriumi projektid

---

[92] Mondo maailmakool. Inimkaubanduse teemalised tunnikavad. – https://maailmakool.ee/materjalid/100108/inimkaubanduse-teemalised-tunnikavad/.

[93] Justiits- ja Digiministeerium. Projektid välisvahenditest. – https://www.justdigi.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/el-ja-rahvusvaheline-koostoo/projektid-valisvahenditest#koostooprojektid.

[94] Justiits- ja Digiministeerium. Inimkaubandus. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/inimkaubandus.

[95] Sotsiaalkindlustusamet. Sotsiaalkindlustusamet pakub gümnaasiumiõpilastele tasuta loengut „Inimkaubandus!? Kas tõesti puudutab ka mind?" – https://sotsiaalkindlustusamet.ee/uudised/sotsiaalkindlustusamet-pakub-gumnaasiumiopilastele-tasuta-loengut-inimkaubandus-kas-toesti.

[96] Riigi Infosüsteemide Amet. Valmis said turvalise interneti juhendmaterjalid lastele ja lapsevahenditele. – https://www.ria.ee/uudised/valmis-said-turvalise-interneti-juhendmaterjalid-lastele-ja-lapsevanematele.

„Raske peitkuritegevuse ennetamine“ ja „Koostöövõime arendamine inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja abistamiseks Eestis“. Esimese projekti sihtrühmadeks on õiguskaitseasutuste teenistujad ning õpilased ja teise projekti sihtrühmadeks on spetsialistid, organisatsioonid ja KOV-id. Nimetatud projektid viiakse läbi vahemikus 2023–2029.[97]

(c) Järeldus: ennetustegevusega tuleb jätkata

157. Kuivõrd direktiivi kohaselt on inimkaubanduse süütegude pärssimine jätkuv protsess, tuleb Eesti haldus- ja valitsusasutustel jätkata teavitus- ja teadlikkuse suurendamise kampaaniate korraldamist ning teadus- ja haridusprogrammide läbiviimist.

3.11. Teenuste kasutamisega seotud süüteod (artikkel 18a)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused seoses direktiivi 2011/36 artiklisse 18a lisatud uue teenuse kasutamisega seotud süüteokoosseisuga

158. Lisaks käesoleva analüüsi peatükis 3.10 toodud ennetusmeetmete rakendamisele, on inimkaubanduse tulemi vastu suunatud nõudluse vähendamise üks oluline meede kriminaliseerida inimkaubanduse ohvrite pakutavate teenuste teadlik kasutamine.[98]

159. Kui direktiivi 2011/36 algne versioon nägi artikli 18 lõikes 4 ette, et liikmesriigid kaaluvad meetmete võtmist selleks, et kriminaliseerida direktiivi artiklis 2 osutatud ärakasutamisega seotud teenuse kasutamine juhul, kui ollakse teadlik, et teenust pakkuv isik on süüteo ohver, siis direktiiviga 2024/1712 on liikmesriikidele pandud sellise kriminaliseerimise kohustus. Nii kohustab direktiivi 2011/36 artikli 18a lõige 1 liikmesriike võtma vajalikud meetmed tagamaks, et tahtliku tegevuse korral käsitatakse artiklis 2 osutatud süüteo ohvri poolt osutatavate teenuste kasutamist süüteona, kui ohvrit kasutatakse selliste teenuste osutamiseks ära ja teenuste kasutaja teab, et teenust osutav isik on mõne artiklis 2 osutatud süüteo ohver.

160. Inimkaubanduse ohvrilt teenuse ostmise kriminaliseerimine on osa terviklikust nõudluse vähendamiseks mõeldud lähenemisviisist, mille eesmärk on piirata suurt nõudlust, mis soodustab kõiki ärakasutamise vorme. Siiski on rõhutatud, et kriminaliseerimine peaks puudutama üksnes inimkaubandusega seotud süüteoga hõlmatud ärakasutamise raames osutatavate teenuste kasutamist ning et seda süüteo mõistet ei tohiks kohaldada ekspluateerivates töötingimustes toodetud tooteid ostvate klientide suhtes, kuna nemad ei ole teenuse kasutajad.[99]

161. Direktiivi 2024/1712 põhjenduste kohaselt peetakse inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste kasutamist kuritegelikuks juhul, kui teenust kasutav isik teab, et teenust osutav isik on ohver. Mõistet „teadmine“ tuleks tõlgendada kooskõlas riigisisese õigusega ning kasutaja teadmise hindamisel tuleks iga juhtumi korral võtta arvesse selle juhtumi konkreetseid asjaolusid, näiteks ohvrit ennast, tingimusi, milles ohver pidi teenuseid osutama, ja konkreetseid asjaolusid, mida võib pidada märgiks sellest, et inimkaubitsejal on ohvri üle kontroll. Ohvri endaga seotud asjaolude puhul võib arvesse võtta tema puudulikku riigikeele- või piirkondliku keele oskust, ilmseid märke psühholoogilisest või füüsilisest kahjust või hirmust või tema puudulikke teadmisi linnadest või kohtadest, kus ta viibib või on viibinud. Seoses asjaoludega, mis puudutavad tingimusi, milles teenuseid tuli osutada, võib arvesse võtta nii teenuseosutaja elatustaset ja töötingimusi kui ka teenuse osutamise koha seisukorda. Märgid sellest, et inimkaubitsejal on ohvri üle kontroll, saab kindlaks teha siis, kui teenuseosutaja

[97] Justiits- ja Digiministeerium. Inimkaubandus. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/inimkaubandus.
[98] Viide 75; direktiivi 2024/1712 preambuli p 26.
[99] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 26.

suhtes kohaldatakse ilmseid väliseid kontrollimeetmeid, piiratakse tema liikumisvabadust või asjaolu põhjal, et teenuseosutaja isikutunnistus või pass ei ole tema enda valduses.[100]

162. Direktiivi 2024/1712 muudatustega lisati ka artikli 18a lõige 2, mille järgi on liikmesriigid kohustatud võtma vajalikud meetmed tagamaks, et lõike 1 kohaselt kindlaksmääratud süütegude eest määratakse mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused. Karistusmäärasid direktiiv ette ei näe. Direktiiv kehtestab miinimumnormidega õigusraamistiku ning liikmesriikidel on õigus võtta vastu rangemaid kriminaalõiguslikke norme või jätkata rangemate normide kohaldamist. Lisaks võivad liikmesriigid kriminaliseerida seksuaalteenuse ostmist ning direktiiv ei piira seda, kuidas liikmesriigid käsitlevad oma õiguses prostitutsiooni.[101]

(b) Eesti kehtiv õigus seoses direktiivi 2011/36 artiklis 18a sätestatud koosseisudega

163. Hetkeseisuga on karistusseadustikus sõnaselgelt reguleeritud ainult üks osa artikli 18a lõikes 1 ette nähtud süüteokoosseisudest. KarS § 133^1 lg 1 kohaselt on karistatav KarS § 133 lg-s 1 nimetatud olukorda asetatud isiku mittelubatud veo, üleandmise, saatmise, vastuvõtmise, varjamise või majutamise, temalt seksi ostmise või muul viisil tema sunnitud tegevusele eelnevalt mittelubatud kaasaaitamine. See tähendab, et koosseisudest, mida direktiivi artikli 18a lõige 1 (ning artikkel 2) hõlmab, on KarS § 133^1 lg 1 alusel kriminaliseeritud üksnes inimkaubanduse ohvrilt seksi ostmine ning alaealiselt seksi ostmine KarS § 145^1 alusel. Kusjuures kriminaliseeriti need kaks teenuse kasutamist direktiivi 2011/36 artikli 18 lõike 4 soovitusest juhindudes.[102] Kuigi KarS § 133^1 lg 1 täiendanud seadusmuudatus keskendus Eesti õiguse kooskõlla viimisele Istanbuli konventsiooniga, leiti, et suurenenud rahvusvahelise surve tagajärjel on mõistlik võtta arvesse ka inimkaubanduse direktiivi soovitusi.

164. Kavatsus kriminaliseerida uues sättes seksuaalteenuse ostmine täiskasvanud inimkaubanduse ohvrilt, kes osutab seda KarS §-s 133 kirjeldatud põhjustel, sai 2015. aastal kriitikat. Näiteks leidis õiguskantsler, et eelnev oli juba reguleeritud KarS §-s 133^1 inimkaubanduse toetamisena, kuna igasugune selline teenuse ostmine toetab teenuse osutamist ning aitab sellele ka kaasa, kui ostja on inimkaubandusest teadlik, mistõttu uue sätte lisamine on vale.[103] Niisiis leidis õiguskantsler, et KarS § 133^1 kohane „toetamine“ ja „muul viisil kaasaaitamine“ hõlmab inimkaubanduse tulemusel pakutavate teenuste tahtlikku kasutamist. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne ei välista sellist KarS § 133^1 lg-s 1 sisalduva „muul viisil inimkaubanduse ohvri sunnitud tegevusele kaasaaitamise“ laia tõlgendamist nii, et see hõlmaks ka ohvri osutatavate teenuste kasutamist. Siiski ei kinnita seaduse tekst ega KarS § 133^1 kommentaarid sellist tõlgendust üheselt, mistõttu tekib õigusselgusetuse oht.

165. Õiguskantsleri seisukohast juhindudes täiendati KarS §-i 133^1, et selles sõnaselgelt kriminaliseerida ühte liiki inimkaubanduse ohvri osutatava teenuse kasutamine (seksi ostmine). Teenuse kasutamise sõnaselge kriminaliseerimine tagab õigusselguse.[104] Õigusselguse tagamine on seda enam oluline, et KarS § 133^1 pealkiri „inimkaubanduse toetamine“ on määratlemata õigusmõiste. Koostoimes fraasis „või muul viisil tema sunnitud tegevusele

[100] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 27.
[101] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 27.
[102] Karistusseadustiku ja välismaalaste seaduse muutmise seaduse (millega viiakse Eesti õigus kooskõlla Istanbuli konventsiooniga) (385 SE) eelnõu seletuskiri, lk 6–7.
[103] Arvamus karistusseadustiku ja korrakaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta, lk 2. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/6iguskantsleri_arvamus_karistusseadustiku_ja_korrakaitseseaduse_muutmise_seaduse_eelnou_valjatootamiskavatsus.pdf.
[104] RKKKo 3-1-1-117-01, p 12: „Eriti oluline on õigusselgus selliste tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed“.

eelnevalt mittelubatud kaasaaitamise eest“ sisalduva „kaasaaitamisega“ võib pealkirjas sisalduv mõiste „toetamine“ tekitada kahtlust, kas säte hõlmab vaid kaasaaitamiskuriteo koosseisu KarS § 22 tähenduses. Selline olukord ei taga karistusõiguse kontekstis piisavat selgust. Karistusõigusnormid peavad aga vastama määratletuse põhimõttele.

166. Kehtiv KarS § 133[1] lg 1 ei hõlma praegusel kujul sõnaselgelt teisi artikli 18a lõikes 1 ning artiklis 2 toodud süütegusid. Teenuse kasutamine ja/või ostmine ei pruugi kujutada endast KarS § 133 lg-s 1 toodud süüteo kaasaaitamistegu.[105] Seda isegi olukorras, kus KarS § 133[1] sisaldab avatud näitlikku loetelu, hõlmates „muul viisil inimkaubanduse ohvri sunnitud tegevusele kaasaaitamist“. Senisest õigusloomeprotsessist ja õiguskirjandusest tulenevalt on otstarbekas selguse tagamiseks karistusseadustikku lisada ka teiste inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste kasutamine. Eelnevat arvestades on seaduse kehtiva ülesehituse ja loogika ning õigusselguse põhimõttega kooskõlas muude teenuste kasutamine reguleerida KarS §-s 133[1].

(c) Järeldus: kehtivat õigust tuleb täiendada inimkaubanduse ohvri osutatava teenuse kasutamise kriminaliseerimiseks

167. Eesti õiguse kooskõlla viimiseks direktiivis ettenähtuga tuleb täiendada KarS §-i 133[1]. Karistatav peab olema direktiivi artiklis 2 osutatud süüteo ohvri poolt osutatavate teenuste tahtlik kasutamine, kui ohvrit kasutatakse selliste teenuste osutamiseks ära ja teenuste kasutaja teab, et teenust osutav isik on mõne artiklis 2 osutatud süüteo ohver. Eesmärki võimaldaks saavutada KarS § 133[1] koosseisu täiendamine nii, et lisaks inimkaubanduse süüteo ohvrilt seksi ostmisele on karistatav ka ohvri osutatavate muude teenuste kasutamine. Teenuse kasutaja tahtlus teenuse osutaja kui inimkaubanduse süüteo ohvri seisundi osas on kaetud KarS 133[1] subjektiivses koosseisus.[106]

3.12. Koolitused ekspertidele (artikkel 18b)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused seoses direktiivi 2011/36 artikliga 18b lisatud ekspertide koolituste kohustusega

168. Direktiiviga 2024/1712 lisati inimkaubandusevastase võitluse regulatsiooni uus säte – artikkel 18b. Selle lõigete 1 ja 2 kohaselt tuleb liikmesriikidel edendada ja pakkuda korrapäraseid ja spetsialiseeritud koolitusi inimkaubanduse ohvritega kokku puutuvatele spetsialistidele, et võimaldada neil tõkestada inimkaubandust ning abistada, toetada ja kaitsta ohvreid veel paremini. Kõnealused spetsialistid võivad ennekõike olla eesliinipolitseinikud, kohtutöötajad, abi- ja tugiteenuste osutajad, tööinspektorid, sotsiaalteenuste osutajad ja tervishoiutöötajad. Koolitused peavad põhinema inimõigustel, olema ohvrikesksed ning sugu, puuet ja lapse huve arvestavad.

169. Lõige 2 täpsustab, et liikmesriigid soodustavad kohtunikele ja prokuröridele mõeldud üld- ja spetsialiseeritud koolitusi ilma, et see piiraks kohtusüsteemi sõltumatust ja kohtusüsteemi korralduse erinevusi liidus. Seega ei ole viimase kahe grupi osas konkreetset kohustust neid koolitusi pakkuda, vaid riiklikult tuleb seda üksnes soodustada.

---

[105] Kurm, KarS § 133[1], komm lk-de 505 ja 506 järgi võib kaasabi olla nii füüsiline, aineline või vaimne. Kaasaaitamisena tuleb vaadelda iga tegu, mis soodustab inimkaubanduse ohvri sunnitud olekut ja tegevust (ehk KarS § 133 järgi inimese ärakasutamisseisundis viibimist). Süütegu on lõpule viidud, kui inimkaubanduse ohver on usaldatud toimepanija hoole alla ja tal tekib reaalne võimalus ohvri tegevust ja liikumist suunata. Teenuse kasutamine direktiivi mõistes aga ei ole samastatav § 133[1] koosseisuga praegusel kujul.

[106] Kurm, KarS § 133[1]/p 4, lk 506.

(b) Eesti kehtiv õigus ja praktika seoses direktiivi 2011/36 artikliga 18b ekspertide koolituste kohta

170. Justiits- ja Digiministeerium on kinnitanud, et koolitused on viimastel aastatel olnud riiklikul tasandil üks prioriteetseid eesmärke ning neid on korraldanud ministeeriumid ja riigiasutused, mh ka välisrahastuse toel. Tavaliselt korraldatakse igal aastal üks suurem ühine koolitus, mille viivad läbi erinevad partnerid inimkaubanduse küsimustega tegelevatele sidusrühmadele.[107]

171. Sisejulgeolekufondi projektide raames on toimunud iga-aastased inimkaubanduse spetsialistide ühiskoolitused, inimkaubanduse piirkondlikud koostöökoolitused ja inimkaubanduse koolitajate koolitused. 2024. aasta osas on Justiits- ja Digiministeerium teada andnud seitsmest rahvusvahelisest koolitusest, millel Eesti ametnikud osalesid. Lisaks toimus 2024. aastal riiklikul tasandil erinevaid koolitustegevusi inimkaubanduse teadlikkuse suurendamiseks. Neil koolitustel osalesid politsei, prokuratuur, ohvriabi süsteemis tegutsevad isikud ja teised asutused. Sotsiaalkindlustusamet viis koos partneritega läbi 42 koolitustegevust üle Eesti, kaasates 1477 osalejat, ning osales ise 23 koolitusel. Justiits- ja Digiministeerium korraldas kolm koolitajate koolitust inimkaubanduse ohvrite tuvastamise ja abistamise teemal, kus osalesid erinevad riigiasutused ja noorteorganisatsioonid. Lisaks toimus 2024. aasta novembris Justiits- ja Digiministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi iga-aastane koolitus, mis keskendus koostööle inimkaubanduse vastu võitlemisel, andmekaitsele ja migratsiooniküsimustele, tuues kokku ligi sada osalejat.[108]

172. Inimkaubanduse teemal korraldati ka 2025. aastal erinevaid koolitusi. Justiitsministeeriumi kavas olid 2025. aastal piirkondlikud (Harjumaal, Lõuna-Eestis, Pärnumaal, Virumaal) koostöökoolitused inimkaubanduse spetsialistidele. Samuti toimusid 2025. aastal inimkaubanduse juhtumitega tegelevate ametkondade koolitajate koolitused erinevates piirkondades.[109] Justiits- ja Digiministeeriumi andmetel toimus perioodil 2023. aasta sügisest kuni 2025. aasta lõpuni kokku 20 inimkaubanduse ABC koolitust, millel osales kokku ligikaudu 953 inimest. Nende koolitustega 2026. aastal ei jätkata.

173. Spetsialistide koolitamiseks on loodud ka suunismaterjalid. Loodud on juhised inimkaubanduse ohvrite toetamiseks kriminaalmenetluses „Inimkaubanduse ohvrite toetamise juhendmaterjal spetsialistile“[110] ja VISUP õppematerjalid nii eesti kui inglise keeles[111]. Juhendid spetsialistidele on kättesaadavad Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel, mis käsitlevad erinevaid teemasid nagu psühholoogiline sund, küsitlemine kriminaalmenetluses ja erinevad ärakasutamise viisid. Samuti on koostatud juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele inimkaubanduse juhtumitega tegelemiseks.[112]

174. Lisaks on Justiits- ja Digiministeeriumil aastatel 2023–2029 käsil kaks inimkaubanduse ennetamise projekti, mis saavad teoks tänu EL Sisejulgeolekufondi (ISF) toetusele. Esimene neist on projekt „Raske peitkuritegevuse ennetamine“, mille sihtgrupp on õiguskaitseasutuste

---

[107] Justiitsministeerium. Vastused küsimustikule. 2025 TIP Report Questionnaire (TIP raport), lk 8.

[108] *Ibidem*, lk-d 8–10, 12.

[109] Justiits- ja Digiministeerium. Inimkaubandus. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/inimkaubandus (25.09.2025).

[110] Justiits- ja Digiministeerium. Inimkaubandus. Juhised inimkaubanduse ohvrite toetamiseks kriminaalmenetluses. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-10/inimkaubanduse_ohvrite_juhendmaterjal_spetsialistile_est_0.pdf (25.09.2025).

[111] *Ibidem*.

[112] Justiits- ja Digiministeerium. Inimkaubandus. Kohalikule omavalitsusele. Juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele inimkaubanduse juhtumitega tegelemiseks – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-08/Juhendmaterjal%20omavalitsusuksustele%20meetmed%20tohustamaks%20inimkaubanduse%20vastu%20voitlemist%20kohalikul%20tasandil.pdf (25.09.2025).

teenistujad, gümnaasiumiõpilased ja laiem avalikkus ning milles keskendutakse Eesti gümnaasiumiealistest noorte koolitamisele inimkaubanduse teemadel, samuti tegeletakse õiguskaitseasutuste teenistujate pädevuse tõstmisega inimkaubanduse juhtumite uurimisel ning viiakse läbi tööalastest õigustest teadlikkuse tõstmise ennetustegevusi (kampaaniad, sotsiaalmeedia jm) Eestisse tulevatele välistöötajatele. Teine projekt on „Koostöövõime arendamine inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja abistamiseks Eestis“, mille sihtrühmad on inimkaubanduse juhtumitega tegelevate asutuste spetsialistid, vabaühendused, kohalikud omavalitsused, koolid/õpetajad, noorteorganisatsioonid, kes võivad inimkaubanduse ohvritega kokku puutuda. Selle abil toetab Justiits- ja Digiministeerium koolituste korraldamist ja juhiste koostamist, mis aitavad parandada teabevahetust, tõhustada koostööd ning suurendada osapoolte oskusi. Projektiga tekib juurde spetsialiste ja abistajaid, kes oskavad inimkaubanduse märke näha, suunata juhtumeid menetlusse ja abistada kannatanuid võimalikult varases järgus.[113]

175. Sotsiaalkindlustusamet, kes vastutab ohvriabi teenuste korraldamise eest, vastutab ühtlasi täienduskoolituste läbiviimise eest.[114] Nii korraldab Sotsiaalkindlustusamet baaskoolitust ohvritega töötavatele spetsialistidele. Selle koolituse sihtrühmaks on mh inimkaubanduse nõuandeliini töötajad ja Sotsiaalkindlustusameti ohvriabiosakonna töötajad.[115]

176. Vägivallaennetuse kokkuleppes 2021–2025 on esile toodud, et osad spetsialistid ei oska ära tunda, millal peab sekkuma ja millal on tegemist õigusvastasusega. Seetõttu analüüsitakse spetsialistide teadmisi vägivallast, et kavandada täpsemad tegevused, mille abil teadmisi täiendada.[116] Siseministeeriumi siseturvalisuse arengukavas 2020–2030 on eesmärkideks suurendada inimkaubanduse ohvrite tuvastamise ja inimkaubanduse kuritegude menetlemisega tegelevate spetsialistide teadlikkust, samuti rakendada inimkaubanduse kuritegude menetluses kuriteoga saadud vara konfiskeerimist.[117]

(c) Järeldus: koolitustegevusega tuleb jätkata

177. Kuivõrd direktiivi 2024/1712 kohase artikli 18b miinimumnõue on, et liikmesriigid peavad edendama ja pakkuma korrapäraseid ja spetsialiseeritud koolitusi inimkaubanduse ohvritega kokku puutuvatele spetsialistidele, saab Eesti senist tegevust pidada üldjoontes nõuetele vastavaks. Eestis on korraldatud eri koolitusi, mis hõlmavad õiguskaitseasutuste töötajaid, ohvriabi spetsialiste, kohalikke omavalitsusi ja noortega töötavaid organisatsioone. Samuti on olemas juhend- ja õppematerjalid, mis toetavad spetsialistide teadlikkuse tõstmist ja oskuste arendamist. Järelikult on riigi senine tegevus kooskõlas direktiivi nõuetega.

178. Direktiivi artikli 18b kohaselt tuleb koolitusi pakkuda laiale spetsialistide ringile, sealhulgas tervishoiutöötajatele ja kohtunikele. Kohtunikele korraldatav inimkaubanduse koolitus on 2026. aastaks planeerimisel.[118] Ministeeriumi avaldatud andmetel osalevad näiteks ABC koolitustel aktiivselt tervishoiutöötajad. Kui koolitused on korraldatud kohtu- ja tervishoiutöötajatele, on artiklis 18b sätestatud kohustus nõuetekohaselt täidetud.

---

[113] Justiits- ja Digiministeerium. Inimkaubandus. Projektid. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/inimkaubandus (25.09.2025).

[114] OAS § 14 lõige 2 punkt 4.

[115] Sotsiaalkindlustusamet. Sotsiaalkindlustusameti täienduskoolitused. – Sotsiaalkindlustusameti täienduskoolitused | Sotsiaalkindlustusamet - sotsiaalkindlustusamet.ee; Juhan - täienduskoolituste infosüsteem - koolitus.edu.ee (25.09.2025).

[116] Viide 55, lk 30.

[117] Viide 34.

[118] Kohtunike koolitusprogrammi 2026 projekt. – https://adr-docs.karlerss.com/2R8BVYxqAVX2px9ppuMexBkjjVbwi8g5/Kohtunike%20koolitusprogrammi%202026%20projekt.pdf (04.12.2025).

179. Eesti senine tegevus on seega eelnevast tulenevalt kooskõlas direktiivi 2024/1712 kohase artikli 18b nõuetega. Jätkuva kooskõla tagamiseks direktiiviga piisab jätkuvast tegevusest.

180. Direktiiv 2024/1712 ei täpsusta, milliseid meetmeid liikmesriik peab vastu võtma selleks, et tagada artiklist 18b tulenevat kohustust pakkuda koolitusi ja soodustada koolituste läbiviimist. Kohustuse järjepidevat ja tõhusat täitmist tagaks lisaks, kui see oleks kajastud haldus- või õigusnormis.

3.13. Andmete kogumine ja statistika (artikkel 19a)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused seoses direktiivi 2011/36 artikliga 19a lisatud statistikakogumise kohustuste kohta

181. Direktiivi 2011/36 artikkel 19 pani liikmesriikidele kohustuse määrata riiklik raportöör või luua muu samaväärne mehhanism. Riikliku raportööri ülesanne oli koguda andmeid inimkaubandusvastaste meetmete tulemuslikkuse kohta koostöös inimkaubanduse vastu võitlevate kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Tal oli samuti kohustus koostada kogutud andmete põhjal aruandeid.

182. Direktiivi 2024/1712 kohane artikkel 19a on uus säte Euroopa Liidu inimkaubandusevastases regulatsioonis. Säte täpsustab, milliseid andmeid peab liikmesriik koguma inimkaubanduse ja selle vastu võetud meetmete tulemuslikkuse kohta. Artikli 19a lõige 1 paneb liikmesriikidele kohustuse luua süsteem anonüümsete statistiliste andmete salvestamiseks, koondamiseks ja esitamiseks. Sätte eesmärk on jälgida direktiivi 2024/1712 alusel rakendatud inimkaubandusevastaste meetmete tulemuslikkust. Artikli 19a lõike 3 järgi peavad liikmesriigid komisjonile esitama need statistilised andmed iga aasta 30. septembriks eelneva aasta kohta.

183. Direktiivi artikli 19a lõige 2 täpsustab, milliseid konkreetseid andmeid liikmesriik peab koguma. Liikmesriigil on kohustus koguda statistilisi andmeid eelkõige ohvrite, kahtlustatavate, süüdistatavate, süüdistuste, süüdimõistetute ja kohtuotsuste kohta. Seejuures tuleb koguda andmeid isikute vanuse, soo ja kodakondsuse kohta. Lõige 2 sätestab miinimumnõuded nende andmete kohta, mida liikmesriik peab koguma, ning jätab riigile kaalutlusõiguse koguda rohkem andmeid. Need statistilised andmed peavad vähemalt riiklikul tasemel hõlmama järgmist:

- inimkaubanduse koosseisudele[119] vastavate ehk inimkaubandussüütegude registreeritud, tuvastatud ja eeldatavate ohvrite arv, jaotatuna, soo, vanuserühma (laps/täiskasvanu), kodakondsuse ja ärakasutamise liigi ning registreerinud organisatsiooni järgi vastavalt riigisisesele õigusele;
- inimkaubandussüütegudes kahtlustatavate arv, jaotatuna soo, vanuserühma, kodakondsuse ja ärakasutamise liigi järgi;
- inimkaubandussüütegudes süüdistatud isikute arv, jaotatuna soo, vanuserühma, kodakondsuse, ärakasutamise liigi ning süüdistuse liigi järgi;
- inimkaubandussüütegude eest süüdimõistetute arv, jaotatuna soo, vanuserühma ja kodakondsuse järgi;
- kohtuotsuste arv seoses inimkaubandussüütegudega (õigeksmõistmine, süüdimõistmine, muu);

[119] Karistusseadustiku §-de KarS §-d 133, 133^1, 133^2, 133^3 ja 175.

- muude süütegude osas esitatud süüdistuste arv (st eelkõige inimkaubanduse süüteod millele on viidatud direktiivi artiklis 3[120]);
- prokuratuuri otsuste arv süüdistuse esitamata jätmise kohta inimkaubanduse koosseisude osas;
- artiklis 18a nimetatud süüteos ehk teadlikult inimkaubanduse ohvri teenuse kasutamises kahtlustatavate, süüdistatavate ja süüdimõistetute arv, jaotatuna soo ja vanuserühma järgi.

184. Statistika kogumises ja komisjonile edastamise kohustuses seisneva direktiivimuudatuse eesmärk on saada parem ülevaade inimkaubanduse ulatusest Euroopa Liidus. Andmete kogumine ja esitamine komisjonile aitab tagada andmepõhiste poliitikameetmete ja strateegiate koostamise ja rakendamise.[121]

(b) Eesti kehtiv õigus ja praktika seoses direktiivi 2011/36 artikliga 19a statistika kogumise ja avaldamise kohta

185. Justiitsministeerium on inimkaubanduse kohta iga-aastast statistikat avaldanud alates 2007. aastast.[122] Nii näitavad ka viimased, 2024. aasta andmed näitavad, kui palju inimkaubandusega seotud kuritegusid toime pandi ning kuidas nende arv on muutunud. Statistika kirjeldab ka kuritegude liike ja jaotusi. Lisaks on avaldatud andmed selle kohta, kui palju helistati inimkaubanduse ennetamise ja abistamise nõuandeliinile, kes helistasid (jaotatuna kodakondsuse ja soo järgi) ning mis teemadel. Näidatakse, millistes maakondades kuriteod registreeriti, kui palju oli ohvreid täiskasvanute ja alaealiste seas ning kui palju inimesi karistati ja milliseid karistusi määrati.[123]

186. Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel avalikkusega jagatud statistika ei sisalda detailset infot ohvrite, kahtlustatavate ja süüdistatavate isikute kohta, vaid järgib sama põhjalikkusastet, nagu teiste süütegude kohta avaldatav info. Küll jagab ministeerium seda teavet Euroopa Komisjoniga ning see avaldatakse Eurostati veebilehel.[124] Ministeeriumi enda veebilehel puudub info ohvrite arvu, soo ja kodakondsuse kohta ning teave vanuserühma kohta jääb ebaselgeks. Samuti puudub avalik teave süüdistuste ja kahtlustuste arvu kohta. Kuna artiklis 18a nimetatud süütegu ehk teadlikult inimkaubanduse ohvri teenuse kasutamine ei ole veel üle võetud, puuduvad andmed selles kahtlustatavate, süüdistatavate ja süüdimõistetute arvu kohta, jaotatuna soo ja vanuse (laps/täiskasvanu) järgi. Kui artikkel 18a võetakse Eesti õigusesse üle, on võimalik koguda andmeid ka selle süüteo kohta ning täita direktiivi artikli 19a kohustusi. Kuivõrd direktiiv kohustab sellist teavet aga koguma, ent mitte tingimata avalikkusega jagama, ei ole avaliku statistika puudumine nende aspektide osas iseenesest vastuolus direktiivi sätte ega selle eesmärgiga võimaldada informeeritud poliitikakujundamist inimkaubandusevastase võitluse valdkonnas.

187. Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna arenduse ja kriminaalstatistika osakonna ülesannete hulka kuulub kriminaalpoliitika osakonna põhimääruse alusel teha

---

[120] Karistusseadustiku §-de KarS §-d 133, 133[1], 133[2], 133[3] ja 175 süütegudele õhutamine, kaasaitamine ning selliste süütegude katse.

[121] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 31.

[122] Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2007, lk 39–44. Tallinn, 2008 – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/8._kuritegevus_eestis_2007.pdfnaalpoliitika.ee. (23.10.2025).

[123] Justiits- ja Digiministeerium. Kuritegevus Eestis 2024. Inimkaubandus – https://www.justdigi.ee/kuritegevus2024/inimkaubandus.html. (23.10.2025).

[124] Eurostati kodulehekülg. – https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-reports/w/ks-01-25-027 (04.12.2025).

koostööd Euroopa Liiduga.[125] Seejuures puudub täpsem norm, mis delegeerib sellele osakonnale just direktiivi artiklist 19a tuleneva kohustuse täitmise. Siiski kogub ning edastab Justiits- ja Digiministeerium Euroopa Komisjonile statistilisi andmeid inimkaubanduse ohvrite arvu, soo, vanuserühma ja kodakondsuse kohta. Samuti on ministeerium Euroopa Komisjonile edastanud direktiivis nõutud andmed süüdistatavate ja süüdimõistetud isikute kohta. 2025. aastal edastati esmakordselt andmed ka registreeritud kahtlustatavate kohta.

(c) Järeldus: puudub vajadus muuta Eestis kehtivat õigust või praktikat

188. Justiits- ja Digiministeerium on Euroopa Komisjonile vastavalt direktiivi nõuetele seni kõik nõutud andmed edastanud ning seega on direktiivi 2024/1712 järgse artikli 19a kohaselt kehtestatud kohustused täidetud.

189. Kuna artiklis 18a sätestatud süüteokoosseis ehk teadlik inimkaubanduse ohvri teenuse kasutamine ei ole veel Eesti õigusesse üle võetud, ei ole selle kohta veel olnud võimalik andmeid koguda ega edastada. Kui see süüteokoosseis on Eesti õigusesse üle võetud ning andmed selle kohta kogutud ja edastatud, täidab Eesti andmete edastamise kohustuse kooskõlas direktiiviga.

190. Direktiiv 2024/1712 ei täpsusta, milliseid meetmeid liikmesriik peab vastu võtma selleks, et tagada artiklis 19a sätestatud kohustus edastada andmeid. Eeltoodud kohustuse järjepidevat ja tõhusat täitmist tagaks täiendavalt, kui see oleks kajastud haldus- või õigusnormis.

3.14. Tegevuskava (artikkel 19b)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused seoses direktiivi 2011/36 artikliga 19b lisatud tegevuskava kohustus

191. Direktiivi artikkel 19b on uus säte. Artikli 19b lõike 1 kohaselt on liikmesriikidel kohustus koostada ja vastu võtta riiklik inimkaubandusevastane tegevuskava. Tegevuskava tuleb koostada tihedas koostöös riiklike koordinaatorite, sõltumatute asutuste ning asjakohaste sidusrühmadega.

192. Artikli 19b lõige 2 ei kehtesta tegevuskava kohustuslike elementide loetelu, kuid soovitab liikmesriikidel määratleda eesmärgid ja prioriteedid inimkaubanduse vastu võitlemiseks, sealhulgas ennetus-, hädaolukorra- ja ohvriabimeetmed. Tegevuskavas soovitatakse samuti sätestada meetmed inimkaubandusevastase võitluse tugevdamiseks ning tegevuskava rakendamise hindamiskord.

193. Artikli 19b lõige 3 sätestab, et liikmesriikidel on kohustus tegevuskava regulaarselt üle vaadata ja ajakohastada vähemalt iga viie aasta järel. Tegevuskava tuleb koostada hiljemalt 15. juulil 2028. aastal ning edastada Euroopa Komisjonile hiljemalt 2028. aasta oktoobris. Vastavalt lõikele 4 peab tegevuskava olema avalikult kättesaadav.

194. Muudatuse eesmärk on toetada liikmesriikide poliitikat inimkaubanduse vastu võitlemises. Tegevuskava eesmärk on mh tagada, et liikmesriigid töötavad välja konkreetsed plaanid inimkaubanduse ennetamiseks, sealhulgas hoolekande- ja kinnistes asutustes viibivate laste kaitseks.[126]

---

[125] Justiits- ja Digiministeerium. Kriminaalpoliitika osakonna põhimäärus, p 5.1.6. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-02/Kriminaalpoliitika%20osakonna%20p%C3%B5him%C3%A4%C3%A4rus.pdf (23.10.2025).

[126] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 32.

(b) Eesti kehtiv õigus ja praktika seoses direktiivi 2011/36 artikliga 19b inimkaubandusega võitlemise tegevuskava kohta

195. Pärast 2009. aastat ei ole Eestis koostatud ega avalikustatud eraldiseisvat inimkaubandusevastase võitluse tegevuskava. Samuti puudub õigus- või haldusnorm, mis määraks selle koostamise konkreetse asutuse või isiku kohustuseks. Küll koostati „Inimkaubanduse ennetamise ja tõkestamise arengukava 2006–2009“, millele järgnes ka inimkaubandust käsitlenud „Vägivalla vähendamise arengukava 2010–2014“, millele omakorda järgnes samuti inimkaubandust hõlmanud „Vägivalla ennetamise strateegia 2015–2020“. Analüüsi koostamise ajal kehtib „Vägivallaennetuse kokkulepe 2021–2025“.

196. Justiits- ja Digiministeerium koostas 2020. aastal kriminaalpoliitika põhialused, mis määravad kriminaalpoliitika visiooni ja eesmärgi kuni 2030. aastani. Üks kriminaalpoliitika prioriteet on see, et kriminaalsüsteem on tõhus, kiire, ja ohvrisõbralik. Eesmärgi saavutamiseks on mööndud vajadust keskenduda ühiskonda enim kahjustavate õigusrikkumiste, sh inimkaubanduse ärahoidmisele.[127] Nii on Justiits- ja Digiministeerium otsustanud kooskõlas direktiivi nõuetega, et inimkaubanduse tõkestamine on prioriteet, mille ennetamisele tuleb keskenduda.

197. Tegevuskava koostamise kontekstis on keskse tähtsusega Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud strateegiadokument „Vägivallaennetuse kokkulepe 2021–2025“[128]. Selles on analüüsitud varasemate aastate tegevuse edukust ning kindlaks määratud 14 vägivallaennetuse tegevussuunda. Üks neist tegevussuundadest on inimkaubanduse ennetamine. Vägivallaennetuse kokkulepe sätestab prioriteedid ja meetmed inimkaubanduse ennetamiseks ja tõkestamiseks. Kokkulepe sätestab inimkaubanduse vastu võitlemiseks järgmised prioriteedid ja meetmed:

- tõsta avalikkuse ja riskirühmade teadlikkust inimkaubanduse vormidest, ohumärkidest ja abivõimalustest;
- koolitada spetsialiste (politsei, sotsiaaltöötajad, tervishoiutöötajad) ohvrite äratundmiseks ja kiireks reageerimiseks;
- tugevdada andmevahetust ja piiriülest koostööd, et tõkestada inimkaubanduse võrgustikke ja parandada info liikumist;
- pakkuda ohvritele turvalist majutust, psühholoogilist abi, õigusabi ja rehabilitatsiooniteenuseid;
- täiustada seadusi ja menetluspraktikat, et karistada inimkaubanduse toimepanijaid tõhusamalt ning kaitsta ohvreid menetluses.

198. Need meetmed on osa laiemast strateegiast, mis hõlmab ka lähisuhtevägivalla, seksuaalvägivalla, digimaailmas toimuva vägivalla ning eakatevastase vägivalla ennetamist. Kokkuleppe elluviimine toimub koostöös riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, vabaühenduste ja erasektoriga.[129]

---

[127] Justiits- ja Digiminsteerium. Kriminaalpoliitika põhialused – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/kriminaalpoliitika-pohialused#:~:text=Riigikogus%202020.%20aastal%20heaks%20kiidetud%20kriminaalpoliitika%20p%C3%B5hialuste%20fookus,spiraalist%20v%C3%A4ljasaamine%20ning%20t%C3%B5hus%20ohvrikeskne%20kriminaaljustiitss%C3%BCsteem%20koos%20karistusalternatiividega (23.10.2025). Justiits- ja Digiministeerium. Krinimaalpoliitika põhialused aastani 2030, lk 3–4 – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-09/kriminaalpoliitika_pohialused_aastani_2030.pdf (23.10.2025).

[128] Viide 55.

[129] *Ibidem*, lk 26–27.

(c) Järeldus: puudub vajadus muuta kehtivat õigust või praktikat

199. Direktiiv ei sätesta tegevuskava kohustuslikku vormi, st see ei pea tingimata olema eraldiseisev dokument. Tegevuskava vorm peab olema üksnes sobiv, et seda avalikustada ning komisjonile edastada. Seetõttu on direktiivi nõuetega kooskõlas, et Eesti ei ole koostanud tegevuskava eraldiseisvat dokumenti.

200. Direktiiv sätestab üksnes soovitusliku sisu, mida liikmesriik võiks tegevuskavas kajastada. Eesti vägivallaennetuse kokkulepe vastab sisu poolest direktiivi artikli 19b lõike 2 kesksetele soovitustele, kajastades inimkaubanduse vastase võitluse prioriteete, eesmärke ning ennetus- ja ohvriabimeetmeid. Tegevuskava täiendamiseks vastavalt direktiivi eesmärgile võiks tegevuskava katta ka konkreetseid lastekaitsesüsteemide meetmeid inimkaubanduse ennetamiseks, sealhulgas hoolekandeasutustes ja kinnistes lasteasutustes viibivate laste osas. Samuti toetaks direktiivi eesmärkide terviklikku saavutamist, kui tegevuskavas nähtaks ette meetmed inimkaubanduse ärahoidmiseks hädaolukordades.

201. Kuivõrd vägivallaennetuse kokkuleppe kehtib kuni 2025. aastani, tuleb koostada uus tegevuskava. See tuleb direktiivi nõuete täitmiseks koostada hiljemalt 15. juulil 2028. aastal ning iga viie aasta järel uuendada.

202. Seega vastavad Justiits- ja Digiministeeriumi varem koostatud ja ellu viidud tegevuskavad direktiivi nõuetele, ehkki täiendamisvõimalusi on. Küll ei ole ministeeriumi ülesanne koostada tegevuskava reguleeritud õigus- või haldusnormis, mis võimaldaks tegevuskava koostamise kohustuse täitmist paremini tagada.

3.15. Strateegia ja koordinaator (artikkel 20)

(a) Direktiivi 2024/1712 muudatused seoses direktiivi 2011/36 artikliga 20 sätestatud koostöökohustusega

203. Direktiivi 2011/36 artikli 20 kohaselt oli liikmesriikidel kohustus hõlbustada Euroopa Liidu inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori tööd, edastades talle artikli 19 alusel kogutud riiklikku statistikat. Statistika abil koostab komisjon üleeuroopalisi aruandeid inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude jälgimiseks.[130]

204. Direktiiv 2024/1712 ei pane artikli 20 osas liikmesriigile uusi kohustusi. Artikli 20 lõige 1 kohustab liikmesriiki jätkuvalt hõlbustama Euroopa Liidu inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori tööd. Tegemist on üldise koostöökohustuse väljendusega. Samuti on direktiivi 2024/1712 kohase artikli 20 lõige 1 järgi liikmesriigil endiselt kohustus edastada artikli 19 alusel kogutud andmeid. Tegu on miinimumühtlustamise sättega, kuna lõike 1 sõnastusse oli lisatud sõna „vähemalt“. Direktiiv 2024/1712 muudatus artikli 20 lõike 1 osas on seega sõnastuslik, mitte sisuline.

205. Direktiivi 2024/1712 kohane artikli 20 lõige 2 paneb kooskõlastamiskohustuse Euroopa Liidu inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorile. Seega sellest liikmesriigile otsest lisakohustust ei tulene.

(b) Järeldus: puudub vajadus muuta kehtivat õigust või praktikat

206. Artikli 20 lõikes 1 sätestatud kohustus võtab kokku eelnevates artiklites kehtestatud kohustused, eelkõige artikli 19a kohase andmete edastamise kohustuse. Eestis on seni vastavaid andmeid kogutud ning need on edastatud liidu inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorile. Seega on Eesti seni järginud direktiivi aruandluskohustust. [131] Eelnevast analüüsist tuleneb, et Eestis on vaja täiendada inimkaubanduse kohta kogutavaid andmeid (vt täpsemalt artiklite 19,

[130] Viide 40, lk 39.
[131] *Ibidem.*

19a ja 19b analüüs). Kui need nõuded on täidetud, on direktiivi artikli 20 lõike 1 aruandluskohustus täidetud kooskõlas direktiivi 2024/1712 nõuetega.

4. ÜLESANNE 2 – ARTIKLI 19 ANALÜÜS

207. Ülesande 2 käigus analüüsime Eesti kehtiva õiguse ja praktika kooskõla direktiiviga 2024/1712 muudetud direktiivi 2011/36 artiklile 19. Esmalt tuvastame alapeatükis 4.1, millised muudatused viidi direktiiviga 2024/1712 sisse direktiivi 2011/36 artiklisse 19. Alapeatükis 4.2 kaardistame Eesti praeguse olukorra, uurides kehtivaid õigus- ja haldusnorme ning praktikat. Selle käigus analüüsime, kas ja millised institutsioonid või isikud on Eestis määratud artikli 19 kohaste ülesannete täitmiseks, keskendudes esimesena Justiits- ja Digiministeeriumi rollile. Seejärel võrdleme alapeatükis 4.3 varem alapeatükis 4.1 kirjeldatud nõudeid ja alapeatükis 4.2 tuvastatud Eesti olukorda. Hindame selle käigus, mil määral vastavad Eesti regulatsioon ja olemasolev praktika direktiiviga 2024/1712 muudetud artikli 19 nõuetele. Alapeatükis 4.4 käsitleme lähiriikide – Soome, Läti ja Leedu – lahendust artikliga 19 kooskõla saavutamiseks ning alapeatükis 4.5 võrdleme, kas millises ulatuses võiks kaaluda Eesti süsteemi täiustamist või muutmist, tuginedes lähiriikide toimivatele lahendustele.

4.1. Direktiiviga 2024/1712 muudetava direktiivi 2011/36 artikli 19 eesmärgi ja sisulise ulatuse analüüs

208. Direktiivi 2011/36 artikli 19 kohaselt oli liikmesriigil kohustus määrata raportöörid või luua muud samaväärsed mehhanismid. Nende mehhanismide ülesanne oli hinnata inimkaubanduse alaseid suundumusi, mõõta inimkaubanduse vastaste meetmete tulemuslikkust, sealhulgas koguda statistilisi andmeid tihedas koostöös selles valdkonnas tegutsevate asjakohaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega, ning koostada aruandeid.

209. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 lõike 1 kohaselt tuleb luua riiklikud inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorid või samaväärsed mehhanismid ja tagada neile piisavad vahendid, mis on vajalikud nende ülesannete tulemuslikuks täitmiseks. Direktiivi uus versioon täpsustab samuti, et riiklik inimkaubandusevastase võitluse koordinaator või samaväärne mehhanism teeb koostööd asjaomaste riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste ja ametitega, eelkõige õiguskaitseasutuste, riiklike suunamismehhanismide ning selles valdkonnas tegutsevate asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Artikli laiem eesmärk on liikmesriikide poliitikameetmete tugevdamine.[132]

210. Direktiiviga tehtud muudatused seisnevad eelkõige selles, et esiteks kasutatakse varasema raportööri asemel sõna koordinaator. Teiseks paneb uus säte liikmesriigile kohustuse tagada koordinaatorile piisavad vahendid ülesannete tõhusaks täitmiseks. Kolmandaks on laiendatud koordinaatori koostöökohustust, kuivõrd direktiivi varasema versiooni kohaselt oli raportööril kohustus teha koostööd üksnes kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Koordinaatoril on lisaks kohustus teha koostööd ka asjaomaste riiklike, piirkondlike ja kohalike asutustega ja ametitega. Eelkõige on koordinaatoril kohustus teha koostööd õiguskaitseasutustega.

211. Artikli 19 lõige 2 paneb koordinaatorile sisuliselt samad ülesanded, mis olid varem lõikega 1 määratud raportöörile. Lõike 2 järgi on riiklike inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorite või samaväärsete mehhanismide ülesanne hinnata inimkaubanduse suundumusi, mõõta inimkaubandusevastaste meetmete tulemuslikkust, sealhulgas koguda statistilisi andmeid tihedas koostöös selles valdkonnas tegutsevate asjakohaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega, ja koostada aruandeid.

[132] Direktiivi 2024/1712 preambuli p 30.

212. Täiendusena on antud liikmesriikidele kaalutlusotsus, mille kohaselt riiklike inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorite või samaväärsete mehhanismide ülesanded võivad hõlmata ka a) erandolukorras reageerimise kavade koostamist, et ennetada inimkaubanduse ohtu ulatuslike hädaolukordade korral; ja b) inimkaubandusvastaste programmide edendamist, koordineerimist ning asjakohasel juhul ka rahastamist.

213. Lõige 3 lisab samuti kaalutlusotsuse, mille kohaselt liikmesriigid võivad samuti luua sõltumatuid asutusi, mille ülesanne võib olla jälgida inimkaubandusevastaste meetmete rakendamist ja mõju, esitada aruandeid küsimustes, mis nõuavad riiklikelt pädevatelt asutustelt erilist tähelepanu, ning hinnata inimkaubanduse algpõhjuseid ja suundumusi. Kui selline sõltumatu asutus on loodud, võivad liikmesriigid anda sellele lõikes 2 osutatud ühe või mitu ülesannet.

4.2. Eesti olukorra käsitlus

(a) Riikliku inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori ülesannete täitmise mehhanism Eestis

214. Kuivõrd koordinaator on uus mõiste ja kontseptsioon, ei ole Eestis täna inimkaubanduse koordinaatorit. Samuti puudub Eestis eraldi inimkaubanduse raportööri institutsioon.

215. Üldiselt on kriminaalpoliitika kavandamine ja elluviimine Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalas (VVS § 59 lg 1). Üldtasandil märgime, et Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakond koordineerib inimkaubanduse vastast tööd ning korraldab ennetusnõukogu tööd.[133] Kriminaalkoostöö ja õigusloome talitus koordineerib inimkaubanduse ennetuse ning ennetusnõukogu tööd.[134] Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse kuulub „Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm“, millest Justiits- ja Digiministeerium oma tegevuses juhindub. Programmi eesmärkide kohasel tuleb muuhulgas keskenduda ühiskonnale enim kahju tekitavatele ning suurima mõjuga kuritegudele, sealhulgas inimkaubandusele.[135]

216. Täpsem regulatsioon inimkaubanduse koordinaatori või samaväärse mehhanismi ülesannete ja pädevuse kohta Eesti õigusaktides aga puudub. Seega puuduvad õigus- või haldusnormid, mis sellise institutsiooni Eesti õiguses kehtestaksid. Sisuliselt täidab riikliku raportööri rolli Justiits- ja Digiministeerium (varem Justiitsministeerium), kelle ülesanded nähtuvad kriminaalpoliitika osakonna põhimäärusest. Justiits- ja Digiministeerium koostab ja koordineerib riiklikke arengukavasid (nt Vägivallaennetuse kokkulepe), mille üheks osaks on inimkaubanduse tõkestamine, ning esindab Eestit Euroopa Komisjoni ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide töörühmades. Justiits- ja Digiministeerium koostab juhendmaterjale ametkondadele ja vabaühendustele, et tagada ühtne ja tõhus tegutsemine ohvrite tuvastamisel ja abistamisel.[136]

217. Tulenevalt direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 lõikest 2 on koordinaatorite või samaväärsete mehhanismide ülesanne hinnata inimkaubanduse suundumusi, mõõta inimkaubandusevastaste meetmete tulemuslikkust, sealhulgas koguda statistilisi andmeid tihedas koostöös selles valdkonnas tegutsevate asjakohaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega, ja koostada aruandeid.

218. Justiits- ja Digiministeeriumi tegevus riikliku koordinaatori ülesannete täitmisel hõlmab muu hulgas inimkaubanduse alaste suundumuste hindamist. Justiits- ja Digiministeerium

---

[133] Viide 125, p 2.2.4.
[134] *Ibidem*, p 7.1.10.
[135] 2025. aasta riigieelarve seletuskiri, lk 152–153, https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-10/2025.%20aasta%20riigieelarve%20seletuskiri_final.pdf
[136] Viide 125.

avaldab igal aastal veebilehel „Kuritegevus Eestis“ inimkaubandust käsitleva ülevaate, kust nähtub kokkuvõte, kuidas on inimkaubandus võrreldes varasemate aastatega muutunud. Selline kokkuvõte täidab inimkaubanduse alaste suundumuste hindamise funktsiooni, kuivõrd see võimaldab tuvastada toimunud muudatused ja trendid.[137]

219. Samuti nähtub eelnimetatud veebilehelt, et Justiits- ja Digiministeerium kogub statistilisi andmeid. Selline kohustus tuleneb kriminaalpoliitika osakonna põhimäärusest, mille kohaselt kriminaalpoliitika osakond koostab ja analüüsib kriminaalmenetluse statistikat.[138] Direktiiv 2024/1712 näeb ette, et seda tuleb teha koostöös asjakohaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Statistika aastakokkuvõtte „Kuritegevus Eestis“ inimkaubanduse peatükist nähtub, et statistika kogumisel tehakse koostööd Sotsiaalkindlustusameti inimkaubanduse nõuandeliiniga, tööinspektsiooniga, Sotsiaalkindlustusametiga ning Politsei- ja Piirivalveametiga. Justiits- ja Digiministeerium koostab ja esitab ka direktiivis 2024/1712 nõutud aruandeid.

220. Inimkaubanduse vastaste meetmete tulemuslikkust mõõdab eelkõige riikliku koordinaatori ülesandeid täitev Justiits- ja Digiministeeriumi ametnik, koostades vägivallaennetuse poliitikasuuniste täitmise kohta aasta kohta ülevaateid. Neis aruannetes hinnatakse tegevuste sisu objektiivselt, tuues esile ka puudujäägid.[139]

221. Eestis ei ole Sotsiaalkindlustusamet klassikalises mõttes kodanikuühiskonna organisatsioon, kuna see kuulub ohvriabi korraldamisel riiklikusse struktuuri. Sellest hoolimata on Sotsiaalkindlustusameti roll inimkaubanduse ennetuses ja ohvrite abistamises oluline ning koostöö toimub tihedalt erinevate osapoolte vahel, näiteks Justiits- ja Digiministeeriumiga. Kodanikuühiskonna organisatsioonidena panustab inimkaubandusevastasesse tegevusse eelkõige MTÜ Eluliin. Koostöömehhanism Justiits- ja Digiministeeriumi ning teiste inimkaubanduse valdkonnaga tegelevate üksuste vahel vastab direktiivi (EL) 2024/1712 eesmärgile ja sisulistele nõuetele, kuna selle keskmes on infovahetuse ja koostöö edendamine riiklike asutuste ja teiste partnerite vahel.

222. Inimkaubandusevastase võitlusega tegeleb osana sisejulgeolekutegevustest ka Siseministeerium, kelle valitsemisalasse kuulub „Kindla sisejulgeoleku programm“ ning selle rahastamine. Selle programmi eesmärk on tugevdada riigi suutlikkust raske ja organiseeritud kuritegevuse, sealhulgas inimkaubanduse, tõkestamisel. Riigieelarve seletuskirja kohaselt tuleb programmi ellu viimiseks teha tulemuslikumat koostööd erinevate asutuste vahel ja parandada õiguskaitseasutuste eeldusi raske ja organiseeritud kuritegevusega võitlemiseks. Inimkaubanduse tõkestamine on üks programmi peamisi tegevussuundadest, sealhulgas piiriüleste kuritegude ennetamine piirikontrolli kaudu. Seega viivad programmi ellu Siseministeeriumi juhtimisel kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Häirekeskus, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus.[140]

223. Kuivõrd direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 lõige 2 pani koordinaatorile sisuliselt samad ülesanded, mis olid varem lõikega 1 määratud raportöörile, kinnitab direktiiviga kooskõla ka varasem direktiivi ülevõtmise analüüs[141], kus on leitud, et Eesti tegevust saab pidada artiklis 19 nõutuga vastavuses olevaks.

---

[137] Justiits- ja Digiministeerium. Kuritegevus Eestis 2024. Inimkaubandus. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus2024/inimkaubandus.html (23.10.2025). Võimalik on tuvastada nt kuritegude arvu tõusu või langust, ohvrite profiile, enim esinenud kuriteoliike ning isikute valmidust küsida abi.

[138] Viide 125, Kriminaalpoliitika osakonna põhimäärus, p 2.2.1.

[139] Leps, A. Ülevaade inimkaubanduse olukorrast Eestis. *Sine loco*: 2015, lk 31. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/4-2015_luhiulevaade_inimkaubanduse_olukorrast_eesti.pdf (24.10.2025).

[140] 2025. aasta riigieelarve seletuskiri, lk 421 ja 424, https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-10/2025.%20aasta%20riigieelarve%20seletuskiri_final.pdf

[141] Viide 40, lk 38.

(b) Koostöö inimkaubandusvastaste meetmete rakendamisel

224. Justiits- ja Digiministeerium on enda juurde koondanud riikliku inimkaubanduse võrgustiku. Uue nõudena teeb riiklik inimkaubandusevastase võitluse koordinaator või samaväärne mehhanism koostööd asjaomaste riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste ja ametitega, eelkõige õiguskaitseasutuste, riiklike suunamismehhanismide ning selles valdkonnas tegutsevate asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

225. Teiste asutustega teeb koostööd ka Sotsiaalministeerium ning tema vastutusalas olevad asutused, eelkõige Sotsiaalkindlustusamet, kes pakub muuhulgas ohvritele või eeldatavatele ohvritele abi suhtlusel riigi- ja omavalitsusasutuste ning juriidiliste isikutega. Õiguskaitseasutused, kellega Sotsiaalkindlustusamet koostööd teeb, on prokuratuur ja Politsei- ja Piirivalveamet. Koostöö prokuratuuriga seisneb selles, et kui keegi on teinud kuriteoteate, peab prokuratuur sellest Sotsiaalkindlustusametit viivitamatult teavitama või andma uurimisasutusele suunise teave edastada. Ka siis, kui prokuratuur on kuriteo asjaoludest teada saanud muude menetluste kaudu (nt rahvusvahelise kaitse taotlemine, viisamenetlus), tuleb Sotsiaalkindlustusametit teavitada. Sotsiaalkindlustusameti teavitamise kohustus on ka juhul, kui kriminaalmenetlus jäetakse alustamata või see lõpetatakse.[142] Ka Politsei- ja Piirivalveametil lasub kohustus teavitada Sotsiaalkindlustusametit, kui neile saab teatavaks eeltoodud informatsioon.[143] Tööalase ärakasutamise korral on koostööpartneriks Tööinspektsioon. Tööinspektsioon kontrollib töötingimusi, eriti sektorites, kus on suur välismaalaste osakaal ning tuvastab tööalase ärakasutamise juhtumeid, mis võivad viidata inimkaubandusele. Tööinspektsioon töötab koos Politsei- ja Piirivalveameti ja Sotsiaalkindlustusametiga, et reageerida kahtlustele ja suunata ohvrid abiteenustele.[144]

226. Seega võib järeldada, et direktiiviga 2024/1712 nõutav koostöömehhanism on Eestis sisuliselt juba olemas ning see toimib Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

(c) Inimkaubandusevastaste meetmete toetamine ja rahastamine Eestis

227. Direktiivi artikli 19 lõikest 1 tuleneb nõue tagada koordinaatorile kõik vajalikud ressursid oma ülesannete täitmiseks. See tähendab, et koordinaatorile peab tagama nii piisavad rahalised vahendid kui ka inimressursid. Õigus- või haldusnormist ei tulene eraldi tagatist, mis kohustaks riiki kindlustama näiteks Justiits- ja Digiministeeriumile inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori tööks vajalikku pädevat ametnikku või ametnikkonda ja nende tööks vajalikke ressursse.

228. Inimkaubandusevastaste meetmete rakendamist rahastatakse riigieelarvest. Eestis pakub inimkaubanduse ohvritele mõeldud teenuseid Sotsiaalkindlustusameti ohvriabi, mis on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse kuuluv asutus. Sotsiaalkindlustusameti tegevust rahastab Sotsiaalministeerium.[145] Sotsiaalministeerium on rahastatud riigieelarvest, mille moodustavad välistoetused, maksud ning tulud majandustegevusest, riigilõivudest jne. Justiits- ja Digiministeeriumi ning Siseministeeriumi tegevus on samuti rahastatud riigieelarvest.[146]

(d) Artikli 19 lõigetes 2 ja 3 sätestatud kaalutlusotsuste rakendamine Eestis

229. Eestis ei ole kasutatud artikli 19 lõikest 2 tulenevat esimest kaalutlusõigust, et anda inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorile ülesanne koostada erandolukorra tegevuskava.

---

[142] Viide 43, lk 8.
[143] *Ibidem*, lk 9.
[144] *Ibidem*, lk 10–11.
[145] Rahandusministeerium. Sotsiaalministeeriumi eelarve. – https://fin.ee/sites/default/files/documents/2025-09/5.%20SOM.pdf (24.10.2025).
[146] Justiits- ja digiminsteeriumi eelarve. – (31.10.2025); Siseministeeriumi eelarve. – https://fin.ee/sites/default/files/documents/2025-09/2.%20SIM.pdf (31.10.2025).

Eestis ei ole seega hetkel koostatud erandolukorrale reageerimise kavasid, et ennetada inimkaubanduse ohtu ulatuslike hädaolukordade korral.

230. Küll on Eestis kasutatud artikli 19 lõikest 2 tulenevat teist võimalust kaalutlusõigust rakendada. Nii edendatakse Eestis inimkaubandusevastaseid programme. Justiits- ja Digiministeerium on koostanud mitu juhend- ja õppematerjali ning osaleb erinevates ennetus- ja koolitustegevuste projektides. Näiteks on Justiits- ja Digiministeeriumil aastatel 2023–2029 käsil kaks projekti, milleks on „Raske peitkuritegevuse ennetamine“ ja „Koostöövõime arendamine inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja abistamiseks Eestis“.[147]

231. Eelnevast tulenevalt on Eestis tehtud vabatahtlikult lisasamme inimkaubanduse ennetamiseks. Vabatahtlikuks jäetud erandolukorra tegevuskava Eestis siiski puudub.

232. Artikli 19 lõige 3 annab liikmesriikidele võimaluse luua sõltumatuid asutusi, kelle ülesandeks võib olla inimkaubandusevastaste meetmete jälgimine, mõju hindamine ja aruandlus. Hetkel Eestis sellist asutust ei ole, kuid Vägivallaennetuse kokkuleppe kohaselt on üks inimkaubanduse vastu võitlemise tegevus sellise asutuse loomise vajaduse analüüs.[148] Uue asutuse loomise otstarbekust analüüsime täpsemalt analüüsi alapeatükis 4.5. Kokkuvõtvalt ei pruugi Eesti inimkaubanduse statistikat arvestades olla otstarbekas luua juurde uut asutust. Inimkaubandusevastaste meetmete jälgimise, mõju hindamise ja aruandlusega tegelevad hetkel edukalt Justiits- ja Digiministeerium ning Sotsiaalkindlustusamet.

4.3. Direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 ja Eesti olukorra võrdlev analüüs

233. Eestis on täidetud suurem osa artikli 19 nõuetest. Kuigi riiklikku inimkaubandusevastase võitluse koordinaatorit ei ole ametlikult määratud, täidab Justiits- ja Digiministeerium sisuliselt koordinaatori ülesandeid, tegeledes sealhulgas statistika kogumise ja aruandlusega. Koostööd erinevate organisatsioonidega teeb eelkõige Sotsiaalkindlustusamet. Koostöö asutuste vahel toimib ning Sotsiaalkindlustusametit saab pidada keskseks kontaktpunktiks. Kuivõrd nõuded on täidetud ning direktiiv 2024/1712 lubab määratleda samaväärseid mehhanisme, ei esine probleemi ka selles, et ülesanded on jaotunud mitme eri asutuse vahel.

234. Artiklis 19 sätestatud kaalutlusotsustest on Eestis rakendatud programmide arendamise ja edendamise osa, kuid erandolukorra tegevuskava koostamise võimalust ei ole seni kasutatud. Samuti ei ole loodud sõltumatut asutust, kelle ülesandeks oleks meetmete mõju hindamine ja aruandlus.

235. Kokkuvõttes on Eestis olemas mitu toimivat mehhanismi, mis toetavad artikli 19 eesmärke. Siiski eeldab direktiivi täielik rakendamine veel lisasamme, eelkõige koordinaatori ametlikku määramist ning sõltumatu asutuse loomise kaalumist.

236. Kuigi Eestis olemasolev süsteem toimib praktikas, ei ole ülesanded sätestatud õigus- või haldusnormi tasandil, mistõttu tekib kahtlus, kas Eesti olukord tagab piisavalt õigusselgelt ja -kindlalt inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori ülesannete täitmise. Seetõttu tuleb süsteemi selge ja järjekindla toimimise tagamiseks kaaluda vajalike normide kehtestamist. Eelkõige on vajalikud õigus- või haldusnormid, mis sätestavad, et Justiits- ja Digiministeerium korraldab koordinaatori määramise ning tema ülesannete täitmise. Samuti peab normis selgelt määratlema koordinaatori ülesannete loetelu direktiivis nõutud mahus, mis hõlmab eelkõige kohustust hinnata inimkaubanduse suundumusi, mõõta inimkaubandusevastaste meetmete tulemuslikkust, koguda statistilisi andmeid ja koostada aruandeid. Lisaks on oluline sätestada, et koordinaatorile tuleb tagada vajalikud vahendid tema ülesannete tõhusaks täitmiseks.

[147] Inimkaubandus. Justiis- ja Digiministeeriumi veebilehekülg. – https://www.justdigi.ee/kuritegevus-ja-selle-ennetus/inimkaubandus (01.10.2025).
[148] Viide 55, lk 26.

Artikli 19 lai ja üldsõnaline sõnastus viitab sellele, et vajalikud vahendid hõlmavad mis tahes ressursse, sh piisavat rahalist, kvalifitseeritud inimressurssi ning tehnilisi ja organisatsioonilisi vahendeid, mis võimaldavad koordinaatoril oma ülesandeid täita. Lisaks tuleb õigus- või haldusnormis fikseerida praegune koostööpraktika, mis puudutab tööülesandeid, tööjaotust ja koostöömehhanisme, et tagada järjepidevus ja vastutusalade selgus. Normide loomine aitab tagada ülesannete ja rollide selge jaotuse ning mehhanismi järjekindla toimimise.

4.4. Välisriikide praktiliste lahenduste ja parima eeskuju tuvastamine

237. Kuivõrd lähteülesanne hõlmab välisriikide praktika analüüsi, vaatleme Soome, Läti ning Leedu praktikat riikliku koordinaatori või sõltumatu raportööri tegevuse osas. Välisriikide praktika hindamisel lähtume eelkõige direktiivi 2024/1712 eesmärgist ning sellest, milliseid tulemusi on Eestil vaja saavutada, et tagada direktiivi sisuline ja tõhus ülevõtmine. Välisriikide praktikat hinnates keskendume eelkõige kahele aspektile: mis teiste riikide praktikatest on Eestis olemas, kuid vajaks täiustamist, ning mis puudub Eestis täielikult ja vajaks lisamist.

(a) Soome

238. Soomes on määratletud inimkaubanduse raportöör. Raportöör tegutseb alates 2009. aastast. Selline ametikoht loodi veendumusest, et see aitab kaasa järelevalvele ja hinnangute andmisele ning võimaldab analüüside põhjal teha sisulisi ettepanekuid. Lähtuti ka põhimõttest, et raportööri rolli täitmine peaks aitama tõstatada inimkaubanduse teemalisi poliitilisi ja avalikke arutelusid, mis omakorda võimaldab valdkonna tegevusi muuta sihipärasemaks ja tõhusamaks. Praktikas on see seni väljendunud aruannete ja uuringutulemuste avaldamises ning soovituste esitamise kaudu. Need on kaasa aidanud edusammudele riigi- ja ametiasutuste tegevuses inimkaubanduse vastu võitlemisel.[149]

239. Inimkaubanduse raportööri ülesandeid täidab võrdõiguslikkuse volinik (soome keeles *Yhdenvertaisuusvaltuutettu*) seadusest tuleneva pädevusnormi alusel. Nimelt sätestab võrdõigusvoliniku tööd reguleeriva seaduse § 3, et lisaks sellele rollile on volinik inimkaubanduse riiklik raportöör ja naistevastase vägivalla riiklik raportöör.[150] Seega täidab Soome võrdõiguslikkuse volinik sarnaseid ülesandeid Eesti vastava voliniku kohustustele, ent katab ka laiemat tegevusvaldkonda, sh inimkaubanduse riikliku raportööri ülesandeid.

240. Soomes on inimkaubanduse raportööri ülesandeks tegutseda iseseisva ja sõltumatu organina, kelle roll on jälgida ja hinnata inimkaubandusevastaste meetmete tõhusust.[151] Võrdõiguslikkuse volinikule on seadusega tagatud oma büroo, st oma ametkond inimkaubanduse raportööri ülesannete täitmiseks. Nii näeb seadus ette, et võrdõiguslikkuse voliniku bürool on vajalik arv raportööre ja teisi voliniku tegevusvaldkonda tundvaid töötajaid. Võrdõiguslikkuse volinik nimetab ametnikud ja võtab tööle büroo muud töötajad ning võtab vastu büroo töökorra.[152] Nii on inimkaubanduse raportöörile tagatud ka piisavad ressursid oma tegevuseks.

241. Inimkaubanduse raportööri töö eesmärk on tagada, et inimkaubanduse ohvrid tuvastatakse, nad saavad vajalikku abi ning nende õigused on kaitstud. Raportöör koostab aruandeid inimkaubanduse ja sellega seotud nähtuste kohta, pakub juriidilist nõustamist ning erandjuhtudel võib abistada ohvreid ka kohtumenetluses.[153]

---

[149] Soome võrdõigusvoliniku veebilehekülg. https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/en/task-of-the-national-rapporteur-on-trafficking-in-human-beings (01.10.2025).

[150] Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 1326/2014, § 3. – https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saadoskokoelma/2014/1326.

[151] Soome võrdõigusvoliniku eestikeelne veebilehekülg. – https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/en/et (01.10.2025).

[152] Viide 150, § 9.

[153] Viide 151.

242. Inimkaubanduse raportööri ülesanded on täpsemalt sätestatud seaduse tasandil – võrdõiguslikkuse voliniku seaduses. Seaduse järgi kuulub raportööri ülesannete hulka raportite koostamine ja tellimine, aruannete avaldamine ning algatuste tegemine (§ 3 p 1), nõu andmine ja arvamuste esitamine (§ 3 p 2), teavitustöö ning haridus- ja koolitustegevuse edendamine (§ 3 p 3), rahvusvaheliste inimõigusalaste kohustuste täitmise ja riigisiseste õigusaktide toimimise (§ 3 p 5) ning inimkaubandusega seotud ilmingute jälgimine (§ 3 p 6). Samuti osaleb raportöör Euroopa ja rahvusvahelises valdkondlikus koostöös (§ 3 p 4).[154]

243. Volinikul on juurdepääsuõigus laiale hulgale teabele, mis tavaliselt ei ole avalik (nt kriminaalkaristuste andmed). Nii sätestab võrdõiguslikkuse voliniku seadus, et volinikul on õigus saada inimkaubanduse riikliku raportöörina tegutsemiseks vajalikku teavet riigiasutustelt ja muudelt avaliku halduse ülesandeid täitvatelt isikutelt ning teenuseosutajatelt, kes tegelevad rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmist käsitleva seaduse §-s 33 osutatud teenuste ja toetusmeetmete osutamisega või saavad inimkaubandusevastaseks tegevuseks riigiabi. Siiski on volinikul õigus saada isikuandmeid ainult siis, kui teave on vajalik inimkaubanduse raportöörile ettenähtud ülesannete täitmiseks.[155] Teabe alusel saab volinik hinnata, kuidas täidetakse rahvusvahelisi inimkaubanduse vastaseid lepinguid, ning analüüsida, kuivõrd tõhusalt võimaldab riigisisene õigusraamistik inimkaubandusega seotud probleemidele reageerida ja neid lahendada.[156]

244. Võrdõiguslikkuse voliniku seadus kehtestab ka inimkaubanduse ohvri abistamise pädevuse. Nii sätestab seaduse § 7, et volinik võib abistada või volitada oma alluvuses olevat ametnikku abistama diskrimineerimise või kättemaksu ohvrit või potentsiaalset inimkaubanduse ohvrit oma õiguste kaitsel või vajaduse korral selleks õigusabi saamisel.[157]

245. Raportöör koostab valitsusele iga-aastaseid kokkuvõtteid, kus on ka põhjalik sektsioon inimkaubandusest. Võrdõiguslikkuse voliniku seaduse § 8 sätestab, et volinik esitab valitsusele aastaaruande. Aruandes käsitletakse ka inimkaubandust ja sellega seotud ilminguid. Samuti esitab võrdõiguslikkuse volinik kord iga nelja aasta tagant parlamendile aruande võrdõiguslikkuse rakendamise kohta. Aruandes käsitletakse ka inimkaubandust ja sellega seotud ilminguid.[158] Muuhulgas on kokkuvõttes toodud inimkaubandusvastased tegevused ja statistika.[159]

(b) Läti

246. Lätis vastutab riikliku inimkaubandusevastase poliitika planeerimise ja koordineerimise eest Siseministeerium. Interinstitutsionaalne inimkaubandusevastane töörühm alustas tegevust 2017. aastal. Selle ülesanne on koordineerida riigiasutuste, omavalitsuste ja MTÜde tegevust, riikliku koordinaatori juhendamisel. Töörühm ei kohtunud 2020. aastal ning ombudsmani büroo kritiseeris, et töörühm keskendub peamiselt ohvrite suunamisele, teadlikkuse tõstmisele ja koolitustele, kuid tal puudub laiem strateegia. 2021. aastal kavandati töörühma eesmärkide ja rolli ülevaatamist, kuid töörühma ülesandeid ei muudetud. Ehkki 2021. aasta novembri kohtumise päevakorda kuulusid seaduse eelnõu koostamine riikliku suunamismehhanismi

[154] Viide 150, § 3.
[155] Viide 150, § 4.
[156] Viide 149.
[157] Viide 150, § 7.
[158] Viide 150, § 8.
[159] Yhdenvertaisuusvaltuutettu. The report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament. 2022, lk 69 jj – https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/42720545/The%20report%20of%20the%20Non-Discrimination%20Ombudsman%20to%20the%20Parliament%202022%20(pdf).pdf/30137cda-da7a-cce5-990f-73ef1464c7cd/The%20report%20of%20the%20Non-Discrimination%20Ombudsman%20to%20the%20Parliament%202022%20(pdf).pdf?version=1.1&t=1667220262453.

kohta, sõltumatu inimkaubanduse raportööri määramine ning prostitutsiooni puudutava seaduse eelnõu arutelu, ei ole need tänaseni praktilisi muutusi toonud.

247. Lätis täidab riikliku inimkaubandusevastase koordinaatori ülesandeid Siseministeeriumi ametnik. Tema ametijuhend uuendati 2016. aastal, mil sätestati, et ametikoha eesmärk on täita riikliku inimkaubanduse koordinaatori ülesandeid.[160] Tema peamised ülesanded on koguda ja analüüsida teavet ning koostada informatiivseid ja analüütilisi materjale inimkaubanduse teemadel, mis sisalduvad Siseministeeriumi ning teiste ministeeriumide poliitikakujundamise dokumentides, samuti seoses muude ametite (nt peaministri) ja õigusaktide ning määruste alusel antud ülesannete täitmisega ning üldise olukorra arenguga inimkaubandusevastases võitluses. Lisaks on tema ülesandeks esindada Siseministeeriumi ja riigi huve asutustevahelistel kohtumistel, seminaridel ja konverentsidel nii riigisisesel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Samuti tuleb tal välja töötada ettepanekuid riigisisese inimkaubandusevastase poliitika täiustamiseks ning jälgida ja analüüsida õigusaktide muudatusi ning nende mõju inimkaubandusevastasele tegevusele. Ülesanded hõlmavad ka riikliku inimkaubandusevastase koordineerimismehhanismi toimimise korraldamist ning selle arengu ja töö tagamist. Viimaks tuleb koordineerida ja kontrollida ka vastuvõetud otsuste rakendamist.[161]

248. Siiski ei ole Lätis riiklikku inimkaubanduse koordinaatorit määratud ametlikult täitma riikliku raportööri ülesandeid direktiivi 2011/36 tähenduses. Koordinaator küll jälgib riiklike asutuste inimkaubandusevastase tegevuse ning riigisiseste õigusnormide rakendamise kulgu, kuid tema koostatud aruandeid võib käsitleda subjektiivsetena.[162] Lätis tehakse ettepanek sõltumatu raportööri institutsiooni loomiseks.[163]

(c) Leedu

249. Leedus täitis kuni 2024. aasta lõpuni inimkaubandusevastase võitluse riikliku raportööri rolli Leedu Siseministeerium. Sellele süsteemile tehti etteheiteid, et selle sõltumatus oli piiratud, kuna raportööri roll on Siseministeeriumi ametniku käes, mis piirab poliitika hindamise objektiivsust. Ühtlasi on kritiseeritud, et selles süsteemis olid raportööri inimressursid ja rahalised vahendid ebapiisavad, mis takistas tõhusat koordineerimist ja riikliku tegevuskava rakendamist.[164] Enne rolli üleviimist täitis Leedu Siseministeerium lisaks riikliku raportööri rollile samal ajal mitut muud funktsiooni. Näiteks juhtis ministeerium inimkaubandusevastast komisjoni ja rakendas inimkaubandusevastaseid tegevusi. Seetõttu oli ministeeriumil keeruline hinnata oma tegevust objektiivselt ja anda sõltumatuid soovitusi, kuivõrd väline vaatenurk puudus.[165]

250. Arvestades et täna kehtib uus süsteem ei ole otstarbekas eelnenud korraldust käesolevas analüüsis pikemalt käsitleda ning teeme kokkuvõtte analüüsi koostamise ajal Leedus kehtivast korraldusest.

251. Alates 1. jaanuarist 2025 täidab riikliku raportööri rolli Leedu parlamendi õiguskantslerite amet (The Parliamentary Ombudspersons Office). Viimane on iseseisev

---

[160] National Anti-Trafficking Coordination Mechanism in Latvia, Ms Lāsma Stabiņa, National Anti-Trafficking Coordinator. Ministry of the Interior, Republic of Latvia. – https://www.norden.ee/images/heaolu/inimkaubanduse_konverents/PRESENTATION_LASMA_STABINA_-_NATIONAL_COORDINATION_MECHANISM.ppt.

[161] *Ibidem.*

[162] *Ibidem.*

[163] https://www.iem.gov.lv/lv/media/13172/download?attachment.

[164] Group of Expertson Action against Trafficking in Human Beings. Evaluation Report Lithuania. Third evaluation Round. Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, p 30–33. 28.02.2024 - https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-lithuania-third-evaluation-round-focus-acce/1680aeae50.

[165] Sonata Mickutė vastus Soraineni esitatud küsimusele muudatuste põhjuste kohta.

riigiasutus, mis loodi 1992. aastal vastavalt Leedu Vabariigi põhiseaduse artiklile 73. Ameti põhieesmärk on tagada hea halduse põhimõtete järgimine, kaitstes inimõigusi ja -vabadusi ning kontrollides, kas avaliku sektori asutused täidavad oma kohustust teenida ühiskonda nõuetekohaselt. Lisaks edendab amet inimõiguste ja -vabaduste austamist, korraldab alates 2014. aastast piinamise ennetamist kinnipidamiskohtades ning täidab 2025. aastast riikliku inimkaubanduse raportööri ülesandeid, jälgides inimkaubandusevastase võitluse tõhusust. Ametit juhib institutsiooni juht, kes on ühtlasi üks kahest õiguskantslerist. Mõlemad õiguskantslerid nimetab ametisse Leedu parlament (Seimas) parlamendi spiikri ettepanekul viieks aastaks ning sama isik ei või seda ametit pidada rohkem kui kaks ametiaega.[166] Muudatuse eesmärk oli tagada raportööri sõltumatus inimkaubandusevastase riikliku poliitika kujundamisest, rakendamisest ja koordineerimisest.[167] Seega on Leedu tänane inimkaubandusevastase võitluse raportööri mehhanism võrreldav olukorraga, kui Eestis määrataks sellesse rolli õiguskantsler, keda toetavad tema ülesannetes õiguskantsleri kantselei töötajad.

252. Leedu parlamendi õiguskantslerite ametit reguleerib oma seadus, mille artikkel 25 sätestab muuhulgas institutsiooni ülesanneteks vajalike ressursside olemasolu nõude.[168] Arvestades, et samas seaduses on ka asutusele lisandunud ülesanded reguleeritud eraldi artiklis, nt inimõiguste alane tegevus eraldi artiklis 19^2, on alust eeldada, et ka inimkaubandusevastase võitluse raportööri ülesanded reguleeritakse analoogselt. Asutusel on ka töökord, ehkki analüüsi koostamise seisuga see konkreetselt inimkaubanduse koordinaatori-raportööri ülesannete täitmisega seonduvat ei reguleeri.[169] Leedus vastutab riiklik raportöör inimkaubanduse ennetamise ja tõkestamise poliitika sõltumatu järelevalve eest. Tema ülesanne on koguda, analüüsida ja hinnata teavet inimkaubanduse kohta. Selline tegevus hõlmab statistika kogumist ja töötlemist muuhulgas juhtumite käsitlemise ja erinevate asutuste tegevuse kohta. Raportöör teeb ettepanekuid poliitika parandamiseks, jälgib seaduste ja meetmete rakendamist ning hindab nende tõhusust. Samuti edendab ta asutuste vahelist koostööd, teavitab avalikkust ja osaleb rahvusvahelises koostöös. Raportöör peab olema oma tegevuses sõltumatu ja objektiivne.[170]

253. Ametil on võimalus hinnata inimkaubandust ohvrikeskse vaatenurga kaudu, mitte üksnes avaliku julgeoleku aspektist. Sõltumatu institutsioonina ei ole amet mõjutatud poliitilistest ega institutsionaalsetest huvidest. Seega saab amet teha objektiivset inimkaubandusevastaste meetmete seiret, hinnates samal ajal uusi praktikaid ja suundumusi.[171]

254. Leedus on siseminister andnud õigusakti, mis reguleerib inimkaubanduse olukorra ning inimkaubanduse vastaste meetmete ja tegevuste kohta statistiliste andmete ja muu teabe esitamist raportööri ülesandeid täitvale parlamendi ombudsmani büroole. Õigusakti peatükk 2

---

[166] About Ombudspersons' Office. Leedu õiguskanslerite ameti veebilehekülg. – https://www.lrski.lt/en/about-ombudspersons-office/ (30.10.2025).

[167] https://www.lrski.lt/en/naujienos/new-report-on-the-situation-regarding-combatting-human-trafficking-in-lithuania/?__cf_chl_rt_tk=LXeoymT8XhVkAc3MEKIWgLBUAtSQhYZsX3hYlUmp2NM-1759003077-1.0.1.1-3Pts8dPEsTu5fIHSlWycgzZ2rTmpYXgtskz37TeIio8.

[168] Republic of Lithuania law on the Seimas Ombudspersons, No XIV-1997. – https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2023/09/SKI_ENG_2023-09-07.pdf (31.10.2025).

[169] The rules of procedure of the Seimas Ombudsmen's Office of the Republic of Lithuania. – https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2020/12/Rules_of_Procedure_of_the_Seimas_Ombudsmens_Office_.pdf.

[170] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo Nr. VIII-950 1, 3, 4, 24 straipsnių, III skirsnio pavadinimo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 19-3 straipsniu ir priedu įstatymas. – https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/87323e009dab11ef955ff95815eb5ce5?jfwid=bkaxlft3 (30.10.2025).

[171] Sonata Mickutė vastus Soraineni esitatud küsimusele muudatuste mõjude kohta.

määratleb, millised asutused peavad inimkaubandust puudutavat informatsiooni andma.[172] Samuti on määratletud, et iga kohustatud asutus peab määrama isikud, kes vastutavad inimkaubanduse kohta teabe esitamise eest.[173]

255. Kokkuvõtvalt on aga muudatus juba soodustanud struktureeritumat koostööd, suurendanud dialoogi võimalusi ning loonud tugevama aluse sõltumatule ja tõenduspõhisele seiresüsteemile. Tõhususe terviklik hindamine Leedus on aga võimalik alles pärast pikema rakendusperioodi möödumist.[174]

4.5. Välisriikide ja Eesti praktika võrdlus artikli 19 rakendamisel

256. Järgnevalt analüüsime, kas Eesti süsteemis oleks otstarbekas teha muudatusi. Selleks võtame analüüsimisel arvesse nii välisriikide lahendusi kui ka inimkaubandusega seotud olukorda välisriikides. Võrreldes Soome ja Leeduga esineb Eestis oluliselt vähem inimkaubanduse juhtumeid. Näiteks Leedus tuvastati 2024. aastal 22 inimkaubanduse ohvrit, algatati 26 kohtueelset menetlust ning esitati süüdistus 28 isikule. Süüdi mõisteti 12 inimest.[175] Soomes uuriti samal aastal 152 juhtumit, esitati süüdistus 48 isikule ning süüdi mõisteti kuus inimest. Tuvastati 276 ohvrit.[176]

257. Eestis tuvastati 2024. aastal 15 inimkaubandusega seotud kuritegu. Jõustus kaks kohtulahendit, millega mõisteti süüdi kaks isikut (KarS § 133² ja § 175 järgi).[177] Eesti registreeris seitse inimkaubanduse ohvrit.[178] Seega on Eestis inimkaubanduse juhtumite ja ohvrite arv märkimisväärselt väiksem kui Soomes ja Leedus.

258. Eesti olukord on võrreldav Lätiga. 2023. aastal uuriti Lätis kolm inimkaubanduse juhtumit, esitati süüdistus neljale isikule ning süüdi mõisteti viis inimest. Läti tuvastas 24 ohvrit.

259. Nii Soomes kui ka Leedus on raportööri ülesanded pandud juba olemas olnud asutusele, kelle valdkond on seotud inim- ja põhiõigustega. Soome näitel on selleks võrdõiguslikkuse kabinet ning Leedu puhul õiguskantslerite amet. Seega nähtub, et isegi riikide puhul, kus on inimkaubandus seni kordi sagedamini esinev probleem, ei ole otstarbekaks peetud täiesti uue iseseisva asutuse loomist, et direktiivide 2011/36 või 2024/1712 nõuetele vastata. Arvestades Eesti suurust ning sellest tulenevalt ametnikkonna piiratumat ressurssi ja probleemi vähesemat sagedust, ei ole seega alust leida, et Eestis oleks erinevalt lähiriikidest vajalik või otstarbekas luua uut eraldiseisvat asutust – sõltumatut raportööri institutsiooni – direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 ülevõtmiseks.

260. Kui inimkaubanduse juhtumite arv peaks Eestis märkimisväärselt kasvama, võib alternatiivina vastavalt Leedu või Soome eeskujule kaaluda sõltumatu raportööri rolli määramist sõltumatule institutsioonile, nagu uus mehhanism, õiguskantsleri või soolise

---

[172] Leedus on nendeks asutusteks mh prokuratuur, Tervishoiuministeerum, Välisministeerium, Siseministeerium, Tööinspektsioon, Justiitsiministeerium, Haridus-, Teadus- ja Spordiministeerium, migratsiooniosakond, Piirivalveamet, Politsei, lastekaitse organisatsioon, kodanikuühiskonna organisatsioonid, kuid ka muud organisatsioonid, kellel on teavet inimkaubanduse kohta, kuid kes ei ole seaduses loetletud.

[173] Dėl Statistinių duomenų ir kitos informacijos apie prekybos žmonėmis padėtį ir kovos su prekyba žmonėmis priemones bei veiksmus teikimo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriams tvarkos aprašo patvirtinimo. – https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/33749ef218a911e7b6c9f69dc4ecf19f/asr (30.10.2025).

[174] Sonata Mickutė vastus Soraineni esitatud küsimusele muudatuse mõjude hindamise kohta.

[175] 2024 metų kovos su prekyba žmonėmis padėties Lietuvos Respublikoje apžvalga, lk 26. – https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2025/08/2024-metu-kovos-su-prekyba-zmonemis-padeties-Lietuvos-Respublikoje-stebesenos-ataskaita.pdf (30.10.2025).

[176] 2024 Trafficking in Persons Report: Finland. U.S. Department of State. – https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/finland/ (30.10.2025).

[177] Kuritegevus Eestis 2024. Inimkaubandus. – (31.10.2025).

[178] 2025 Trafficking in Persons Report: Estonia. U.S. Department of State. – https://www.state.gov/reports/2025-trafficking-in-persons-report/estonia/ (30.10.2025).

võrdõiguslikkuse voliniku kabinet. Sellise institutsiooniga liitmine tagaks suurema sõltumatuse õigusloomest ning võimaldaks suunata ressursi süsteemsele järelevalvele ning anda sisulisi poliitikasoovitusi. Siiski tooks see lahendus kaasa ka täiendava halduskoormuse ning vajaduse laiemapõhjaliste ümberkorralduste järele senise süsteemiga võrreldes.

261. Siiski, arvestades inimkaubanduse juhtumite vähest arvu Eestis, ei pruugi siin täna olla otstarbekas panna inimkaubandusevastase võitluse raportööri ülesandeid ka mõnele teisele juba olemasolevale institutsioonile, nagu on tehtud Soomes või Leedus. Nimelt on Eesti senine lahendus riikliku koordineerimise ja koordinaatori ametikoha täitmisel võimaldanud Eesti-suguses väikeses riigis, kus inimkaubanduse juhtumeid ei ole palju, koondada teavet pädeva ametniku kätte erinevate küsimuste osas. Selle teadmise duubeldamine või jagamine erinevate asutuste vahel võiks tekitada raskusi kompetentsi tagamisel koordinaatori ülesannete täitmisel.

262. Eesti võiks jätkata olemasoleva süsteemiga, mis on oma olemuselt analoogne Läti mudelile, kus ministeeriumi ametnikule on määratud inimkaubandusevastase võitluse riikliku koordinaatori roll. Justiits- ja Digiministeerium täidab sisuliselt direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 ülesandeid ning Eesti praktika on direktiiviga kooskõlas. Selleks, et tagada ka tulevikus direktiivi 2024/1712 nõuetekohane täitmine, võiks kaaluda Läti eeskujul ministeeriumi juurde vastutava ametikoha loomist. Ametikoha loomine tagaks süsteemi suurema läbipaistvuse ja selguse. Seejuures oleks samal põhjusel oluline koordinaatoriülesannete täitja õigus- või haldusnormis kindlaks määrata, et ülesannete täitmine ei sõltuks ametniku kaalutlusotsusest või kohusetundest. Normiga selle rolli ja kaasnevate ülesannete konkreetse ministeeriumi või ametikoha täitja vastutusalasse määramine suurendaks ka koordinaatori nähtavust ja kõlapinda ühiskondlikult olulistes aruteludes. Samuti loob see asutustele mugavama ja struktureerituma koostööraamistiku ning lihtsustab infovahetust. Koordinaatoril oleks võimalik esindada riigi huve erinevatel asutuste vahelistel kohtumistel, seminaridel ja konverentsidel nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil.

263. Soome eeskujul võiks luua õigusnormi, millega tagatakse koordinaatorile piisavad vahendid. Direktiivi sõnastus, mille kohaselt riik peab „tagama kõik vajalikud vahendid“, viitab sellele, et tegemist ei ole üksnes rahaliste vahenditega, vaid tuleb tagada ka piisav inimressurss (st kvalifitseeritud spetsialistid) ning tööks vajalikud vahendid. Selleks, et täita tagatuse nõue, tasub kaaluda õigusnormi tasandil piisavate vahendite eraldamise nõude sätestamist, et koordinaatori rolli täitmist ei ohustaks ebaselge korraldus vahendite eraldamisel. Kuivõrd Eesti proportsiooni kontekstis võiks tänase teabe põhjal osutuda ülemääraseks Soome eeskujul mitme koordinaatori ressursi suunamine direktiivi 2024/1712 kohase artikli 19 nõude täitmiseks, võiks normi sisuks olla, et riik tagab, et koordinaatori ülesandeid täitma määratava konkreetse asutuse ressursid on tagatud vajalikus mahus, et kindlustada ka koordinaatori ülesannete täitmine.

264. Leedu eeskujul võiks õigusakti tasandil määratleda, millised asutused peavad inimkaubandust puudutavat informatsiooni koordinaatorile andma ning osalema muus asjakohases koostöös. Selline määratletus tagaks õigusselguse ning koostöö veelgi parema ja organiseeritud toimimise. Samuti võib kaaluda, kas inimkaubandusevastase võitluse koordinaatori ülesandeid täitma määratava asutuse sisekorras või muus õigusaktis on otstarbekas reguleerida asutuse või konkreetse(te) isiku(te) töökord analoogselt Leedu lahendusele. See kindlustaks inimkaubanduse koordinaatorile täiendavad ressursid, kuna koostöö ja selge töökord tagavad, et asutusesiseselt on rollid ja vastutusjaotus teada ning vajalikud inimressursid planeeritud.