

Karistusseadustiku ja ohvriabi seaduse muutmise seaduse (muudatused seoses inimkaubanduse direktiivi uusversiooni Eesti õigusesse ülevõtmisega) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega tehakse karistusseadustikus (KarS) ja ohvriabi seaduses (OAS) muudatused, mis on vajalikud, et võtta Eesti õigusesse inimkaubanduse vastu võitlemise ja ohvrite kaitse tõhustamiseks üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1712¹, millega muudetakse direktiivi 2011/36/EL² (edaspidi direktiiv). Tegemist on inimkaubanduse direktiivi uusversiooniga, mille eesmärk on tõhustada liikmesriikide tegevust inimkaubanduse ennetamisel ja ohvrite kaitsel, samuti kriminaalõiguslikku reageerimist. Eesti peab nimetatud direktiivi oma õigusesse üle võtma hiljemalt 15.07.2026. Direktiivi 2024/1712 ülevõtmiseks koostati esmalt põhjalik vastavusanalüüs³, mille käigus hinnati, kas kehtiv õigus sisaldab kõiki asjakohaseid direktiivi sätteid ning kas muud riigisisised õigusaktid (sh määrused) tagavad direktiivis sätestatud kohustuste täieliku ja tõhusa rakendamise. Inimestele, ettevõtjatele ega vabaihendustele eelnõu muudatustega uusi ega täiendavaid nõudeid ega kohustusi ei kehtestata, mistõttu halduskoormus sihtrühmadele ei muutu.

Inimkaubanduse vastu võitlemise EL-i strateegias 2021–2025 on esitatud valdkondadevaheline ja terviklik lähenemisviis alates inimkaubanduse tõkestamisest kuni ohvrite kaitsmiseni ning inimkaubitsejatele süüdistuse esitamise ja nende süüdimõistmiseni. See dokument sisaldab mitut meetet, mida tuleb rakendada kodanikuühiskonna organisatsioonide osalusel. Leiti, et direktiivi 2011/36/EL on vaja muuta, et tegeleda inimkaubanduse valdkonna suundumuste ja komisjoni tuvastatud puudustega ning tõhustada jõupingutusi selle kuriteoliigi tõkestamiseks. Strateegia koostamisel kindlaks tehtud puudused, mis nõuavad õiguse täiendamist, puudutavad inimkaubandusega seotud süütegusid, mis on toime pandud juriidiliste isikute huvides, samuti andmekogumissüsteeme, liidu ja riiklikul tasandil toimuvat koostööd ja koordineerimist ning riiklikke süsteeme, mida kasutatakse inimkaubanduse ohvrite varajaseks avastamiseks, tuvastamiseks, eriabi andmiseks ja toetamiseks.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalkoostöö ja õigusloome talituse nõunikud Anne Kruusement (Anne.Kruusement@justdigi.ee) ja Anu Leps (anu.leps@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja toimetab õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga kavandatu kohaselt muudetakse:

KarS-i redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 22.12.2025, 2;

OAS-i redaktsiooni avaldamismärkega RT I 06.01.2023, 1.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1712.

2. Seaduse eesmärk

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1768388294729.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&qid=1768388406648>.

³ [Inimkaubanduse direktiivi uusversiooni analüüs.pdf](#).

Seadusemuudatuse eesmärk on senisest tulemuslikumalt tõkestada, ennetada ja vähendada inimkaubandust, kaitsta inimkaubanduse ohvreid ning viia Eesti õigus kooskõlla direktiiviga. Direktiivi uusversioon teeb seni kehtinud direktiivis 23 muudatust. Paljudel neist on Eesti õiguses juba olemas ja muudatusi ei ole vaja teha.

Inimkaubandusega tegelemine, sageli organiseeritud kuritegevuse raames, on raske kuritegu ja põhiõiguste ränk rikkumine ning see on Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga sõnaselgelt keelatud. Inimkaubanduse tõkestamine ja võitlus inimkaubanduse vastu ning inimkaubanduse ohvrite toetamine nende päritoluriigist sõltumata on liidu ja liikmesriikide esmatähtis ülesanne.

Komisjoni ettepanek⁴ direktiivi 2011/36/EL muutmiseks avaldati 19.12.2022⁵. Eesti seisukohad⁶ direktiivi muudatuste kohta kinnitas Vabariigi Valitsus 9.02.2023. Eesti seisukohtadega on direktiivis üldjoontes arvestatud. Direktiivis ei sisaldu teemasid, mille kohta Eesti esitas eriarvamuse või lisatingimusi.

Eelnõu koostamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsust (VTK), selle asemel koostati vastavusanalüüs direktiivi ülevõtmiseks⁷. Samuti puudus Eestil olulistes küsimustes kaalutlusruum ja alternatiivid ning direktiiv võeti üle miinimumulatuses.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõukohase seadusega muudetakse KarS-i §-e 133, 133¹, 138¹ ja 175 ja täiendatakse OAS-i § 14 lõikega 4 ning tehakse muudatus OAS § 24 lõikes 4.

§ 1. Karistusseadustiku muutmine

3.1. KarS-i § 133 lõige 1 sõnastatakse selguse huvides uuesti, kuna selles tehakse mitu muudatust. Lõike 1 senine põhimõte säilib.

Ülevõetava direktiivi artikli 2 järgi lisatakse inimkaubanduse koosseisu kaks uut tegu: asendusemadus ja ebaseaduslik lapsendamine. Direktiivi muudatus näeb ette ka sundabielu kriminaliseerimise inimkaubandusena, kuid see on KarS-i § 133 lõikes 1 juba sätestatud.

Asendusemadus on KarS-i § 132 järgi küll kuritegu, kuid see ei vasta direktiivis ette nähtud koosseisule. KarS-i § 132 lõike 1 kohaselt on rahalise karistusega karistatav võõra munaraku või (sellest valmistatud) inimloote ülekanndmine naisele, kelle kohta on teada, et ta kavatses sellest arenenud lapse pärast sündi ära anda. Kuigi kirjeldatu võib teoorias toimuda inimkaubanduse raames, on KarS-i § 132 eesmärk emakakoja rentimise kokkulepete vältimine⁸, mis tähendab, et asendusema ei kasutata tema tahte vastaselt lapse sünnitamiseks, nagu näeb ette direktiivi koosseis.

⁴ eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0732

⁵ Komisjoni esialgne lühike mõjuanalüüsi kokkuvõte on leitav siit: [Võitlus inimkaubandusega – ELI õigusnormide läbivaatamine](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0426) (esialgne mõjuhindang, i.k). Eestikeelne kokkuvõttev mõjuhindang on leitav siit: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0425>, inglisekeelne täispikkuses mõjuhindang on leitav siit: [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0425](https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/5808ac7a-92fc-4244-86de-c6212d0f3e2b)

⁶ <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/5808ac7a-92fc-4244-86de-c6212d0f3e2b>

⁷ [Inimkaubanduse direktiivi uusversiooni analüüs.pdf](#).

⁸ Nõmper, A. KarS § 132/p 1 – Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2021, lk 496.

Asendusemaduse teema tuli hiljuti arutusele ka Riigikogus, kui menetleti eelnõu 762 SE⁹, mille seletuskirjas toodi õigesti välja, et tegemist on inimväärikut riivava tegevusega, millega naised sageli nõustuvad majanduslikel põhjustel, olles haavatavas seisus.

KarSi järgi karistatakse asendusemana tegutseva naise ärakasutajat, kelleks võib olla tellija, vahendaja, rahastaja vm isik, kui tegu on toime pandud vabaduse võtmise, vägivalda, pettuse, kahju tekitamisega ähvardamise, teisest isikust sõltuvuse, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega. Kuna sageli toimub asendusemaduse teenuse osutamine välisriigis, tuleb arvestada ka karistusseadustiku kehtivuse ulatust.

KarS-i § 7 kohaselt kehtib Eesti karistusseadus väljaspool Eesti territooriumi toimepandud teo kohta, mis on Eestis KarS-i järgi kuritegu, see on karistatav teo toimepanemise kohas ning kui tegu on toime pandud Eesti kodaniku vastu või teo toimepanija on Eesti kodanik.

KarS-i § 8 näeb ette, et teo toimepanemise koha õigusest sõltumata kehtib Eesti karistusseadus väljaspool Eesti territooriumi toimepandud teo kohta, kui teo karistamine on ette nähtud Eestile siduva rahvusvahelise kohustuse järgi. Selline kohustus on inimkaubanduse direktiivis, milles on jurisdiktsioon reguleeritud artiklis 10.

Ebaseaduslikku lapsendamist käsitletakse kehtivas õiguses KarS-i §-des 172 (võõra lapse hõivamine), 136 (vabaduse võtmine) ja 173 (lapse müümine ja ostmise). Siiski ei sisalda olemasolevad koosseisud direktiivis ette nähtut, st ei keela ohvri ärakasutamist ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil, mistõttu tuleb täiendada KarS-i § 133 lõiget 1.

Direktiivi põhjendustes¹⁰ selgitatakse, et asendusemaduse, sundabieli või ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil ärakasutamine võib juba kuuluda direktiivi 2011/36/EL inimkaubandusega seotud süütegude kohaldamisalasse, kui on täidetud kõik nimetatud süütegude kriteeriumid. Võttes aga arvesse nende tegevuste tõsidust, lisati asendusemaduse, sundabieli või ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuv ärakasutamine kõnealusesse direktiivi kui ärakasutamise vormid, niivõrd kui need vastavad inimkaubanduse põhielementidele, sealhulgas vahendite kriteeriumidele.

Inimkaubandus asendusemaduse eesmärgil toimuva ärakasutamise puhul on direktiivi objektiks need isikud, kes survestavad või sunnivad pettuse abil naise asendusemana tegutsema. Direktiiviga (EL) 2024/1712 tehtud muudatused direktiivis 2011/36/EL ei piira abielu, lapsendamise, sundabieli ja ebaseadusliku lapsendamise ega nendega seotud muude kui inimkaubandusega seotud süütegude määratlusi, kui need on sätestatud liikmesriigi või rahvusvahelises õiguses. Samuti ei piira kõnealused normid liikmesriigi asendusemadust käsitlevate õigusnormide, sealhulgas karistusõiguse ega perekonnaõiguse kohaldamist.

3.1.1. Inimkaubanduse kui teise isiku ärakasutamise mõiste sõnastatakse selgemini ja rahvusvahelistele nõuetele vastavaks. Kehtivas seaduses on inimese ärakasutamiseni viivad teod loetletud KarS-i § 133¹ (inimkaubanduse toetamine) lõikes 1, mis aga ei vasta inimkaubandusvastases Euroopa Nõukogu konventsioonis¹¹ (edaspidi konventsioon) nõutule ega ka ülevõetava direktiivi nõuetele. Sellele on korduvalt juhitud tähelepanu konventsiooni hindamisvisiitide käigus¹². Nii konventsioon kui direktiiv sätestab, et inimkaubandus koosneb kolmest elemendist: ärakasutamiseni viivad teod (nt värbamine, vedamine, üleandmine vm),

⁹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d73a56e2-13a1-4ec4-8c8c-b80c7b062f29/piiriulese-asendusemaduse-keelustamise-seadus/>.

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1768388294729 vt põhjenduspunkt 6.

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/223122014002>.

¹² Viimane hindamisaruanne 2023 a: <https://rm.coe.int/recommendation-cp-rec-2023-01-on-the-implementation-of-the-coe-convent/1680aba1f8>. vt soovitus lk 3 lõpus.

mis pannakse toime teatud viisil (nt vägivalda, pettuse, ähvardamisega vm) ning mille tulemusena on inimene sunnitud tegutsema vastumeelse tegevusega (nt tegelema prostitutsiooniga), st inimest kasutab ära või ekspuuteerib teine inimene.

Konventsiooni artikli 4 punkti 1 kohaselt on inimkaubandus isiku ärakasutamise eesmärgil tema värbamine, vedamine, üleandmine, majutamine või vastuvõtmine jõu või muu sunnimeetodi kasutamise või sellega ähvardamise, inimröövi, pettuse, võimu kuritarvitamise või isiku abitu seisundi ärakasutamise või teist isikut kontrolliva isiku nõusoleku saavutamiseks makse tegemise või vastuvõtmise või muu hüvise pakkumise või vastuvõtmise teel. Ärakasutamine sisaldab vähemalt teise isiku prostitutsioonile sundimist või muul viisil seksuaalset ärakasutamist, sunniviisilist tööd või teenuseid, orjuses või sama laadi seisundis pidamist või elundite eemaldamist.

Direktiivi artikli 2 punktide 1 ja 3 sõnastus pärast 13.06.2024. a tehtud muudatusi on järgmine: „1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada järgmiste tahtlike tegude karistatavus: isiku värbamine, transportimine, üleviimine, varjamine või vastuvõtmine, sealhulgas kõnealuse isiku üle saavutatud kontrolli vahetamine või üleandmine, milleks kasutatakse ähvardusi, 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.

3. Ärakasutamine hõlmab vähemalt teise isiku ärakasutamist prostituudina või muid seksuaalse ärakasutamise vorme, sunniviisilist tööd või pealesunnitud teenuseid, sealhulgas kerjamine, orjust või orjusega samalaadset praktikat, sunnitööd või ärakasutamist kuritegelikuks tegevuseks või elundite eemaldamist või asendusemaduse, sundabielu või ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuvat ärakasutamist.“

KarS-is 2012. aastal tehtud muudatuse¹³ kohaselt on ärakasutamiseni viivad sundimisteod inimkaubandust toetavad teod (§ 133¹). Konventsioonis ja direktiivis peetakse aga just neid ärakasutamiseni viivateks tegudeks, mille tulemusena inimene on sunnitud tegutsema vastumeelse tegevusega. Enne 2012. aasta muudatusi oli KarS-i § 133 pealkiri „Orjastamine“ ja muudatusi tehes püüti ilmselt jätta alles varem kehtinud paragrahvi ülesehitus ja loogika, mis aga ei vasta inimkaubanduse konventsioonile ega direktiivile. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes¹⁴ märgitakse, et kuna muudetud paragrahvi struktuur ja enamik tunnuseid on jäänud samaks, kasutatakse ka varasemaid kommentaare. Näiteks kommentaaris 3.1 sedastatakse, et objektiivne koosseis sisaldab tagajärjena olukorda, kus inimene on sunnitud täitma vastumeelset kohustust (ekspuuteerimisolukord), ning tegu, millega inimene sellisesse olukorda asetatakse või seal hoitakse ehk millega ta ekspuuteerija tahtele allutatakse (sundimistegu). Sundimistegu ja ekspuuteerimisolukord peavad olema omavahel põhjuslikus seoses ehk vägivald vm sundimistegu peab olema kannatanu ekspuuteerimisolukorda viimise või seal hoidmise vahend. Kommentaaris 3.2.4 on öeldud, et pettus võib olla nii otsese sundimise viis kui ka vahend, et meelitada kannatanu kaitsetusse olukorda. Näitena kirjeldatakse olukorda, kui üks isik meelitab kannatanu pettusega normaalset töökohta lubades võõrasse riiki, seal aga sunnib ta vägivaldaga tööle bordellis.

Kommentaaris kirjeldatud näide vastab igati inimkaubanduse konventsioonile ja direktiivile, sest selles esinevad kõik kolm komponenti: meelitamine, vägivald ja sunnitud tegelemine prostitutsiooniga. Õige on ka kommentaaris 3.1 märgitu, et sundimistegu, mis viib ärakasutamiseni ja ekspuuteerimisolukord ise peavad olema põhjuslikus seoses. Kuid erinevalt

¹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/104042012001>.

¹⁴ Kurm, M. KarS § 133 – Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2021, lk 498-501.

KarS-i § 133 kehtivast lõikest 1 peab direktiivi kohaselt sundimistegu sisaldama kahte elementi: tegu ja selle toimepanemise viisi. Sellega välistatakse ka oht, et sotsiaaladekvaatsed teod võiksid sattuda karistatavate hulka. Näiteks¹⁵ teisele inimesele tehtav ettepanek teha ajutiselt üüriraha maksmise asemel korteriomaniku juures majapidamistöid või osaleda korralliku õhtusöögi eest kartulivõtmise talgutel. Kui sellise ettepanekuga (ehk värbamine või muul moel inimese asetamine olukorda) kaasneb vägivald, pettus, vabaduse võtmine vm sundimistego toimepanemise viis, on tegemist inimkaubandusega. Kui ettepaneku eesmärk on teist inimest aidata ning sellega ei kaasne sündi või ärakasutamise komponenti, ei ole tegu karistatav.

KarS-i § 133 kehtivast lõikest 1 jäetakse välja tekstiosa „majandusliku kasu saamise eesmärgil või ilma selleta“. Direktiiv ega ka konventsioon ei nõua sellist täpsustust ega ei ütle midagi ärakasutamistegude majandusliku iseloomu kohta. Riigikohus on leidnud oma lahendites¹⁶, et vastumeelsel teol, milleks kannatanut sunnitakse, peab olema majanduslik iseloom ehk teisisõnu peab olema tegemist seda laadi teoga, mis pannakse tüüpiliselt toime just tulu teenimiseks. Riigikohtuga saab nõustuda selles, et tüüpiliselt pannakse inimkaubandus toime tulu teenimiseks. Näiteks teenitakse tulu prostitutsioonilt või sunniviisilise töö tulemusena. Samas ei saa välistada, et teatud olukordades ei teeni süüdlane tulu ega soovigi seda. Näiteks pettusega inimese olukorda asetamine sundabieluks. Abielu reeglina ei ole tulu teenimisega seotud. Samas võidakse inimene sundida abielluma teatud staatuse saamiseks või nõuab kultuuritaust abielu. Seega ei saa väita, et inimkaubandus on alati seotud tulu teenimisega.

Lisaks puudub kehtivas inimkaubandust käsitlevas sättes rida elemente, mida nii direktiiv kui konventsioon loetlevad. Kuigi direktiivi ei pea üle võtma sõna-sõnalt, on Eesti õiguses olev loetelu ka sisu mõttes puudulik. Kuna direktiivi uusversiooniga on kehtestatud osaliselt uuesti ka senise direktiivi sõnastus, on ülevõtmise hindamisel tähelepanukeskmes ka selles direktiivis olnud mõiste komponentide olemasolu riigisisises õiguses.

KarS-i § 133 lõikesse 1 tuuakse ärakasutamiseni viivad teod KarS-i § 133¹ lõikest üle kehtivas sõnastuses ja järjekorras: vedamine, üleandmine, saatmine, vastuvõtmine, varjamine ja majutamine. Loetelusse lisatakse „värbamine“ ja „tema üle saavutatud kontrolli vahetamine või üleandmine“, mida nõuavad nii konventsioon kui direktiiv. Värbamine võib olla füüsiline tegevus, näiteks tuttavatele inimestele helistamine või rääkimine, neile ettepaneku tegemine või ka tänapäeval rohkem levinud viisil internetis sotsiaalmeediaplatformidel info levitamine. Teise inimese üle saavutatud kontrolli vahetamine või üleandmine tulevad kõne alla eelkõige piiriülestel juhtudel, kus ohver antakse üle teises riigis tegutsevatele inimkaubitsejatele, näiteks kui üks isik värbab ohvreid ja teine korraldab nende ärakasutamist prostituudina.

Ärakasutamistegude loetelu muudetakse KarS-i § 133 lõikes 1 paremini arusaadavaks. Kehtivas seaduses on loetelu sõnastatud selle kaudu, mida inimene on sunnitud tegema ärakasutamise tulemusena (ta on sunnitud abielluma, töötama tavapäratutel tingimustel, tegelema prostitutsiooniga, kerjama, panema toime kuriteo või täitma muud vastumeelset kohustust). Muudatus järgib rohkem direktiivi sõnastust, st teise inimese ärakasutamise kaudu: ärakasutamine prostituudina või muuks seksuaalseks tegevuseks, sunniviisiliseks tööks, kerjamiseks, orjuses või muus samalaadses olukorras hoidmiseks, kuritegelikuks tegevuseks, elundite eemaldamiseks, asendusemaduseks, sundabieluks või ebaseaduslikuks lapsendamiseks. Loetelusse on lisatud alates 2011. aastast direktiivis olevad ärakasutamisteed: muu seksuaalne tegevus, sunniviisiline töö, orjus või muu samalaadne olukord ja elundite eemaldamine ning direktiivi uusversioonist asendusemadus ja ebaseaduslik lapsendamine.

¹⁵ Näited pärinevad samast KarS-i kommentaarist 3.3.1. d, lk 501.

¹⁶ Vt nt p-d 51-54 <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=1-20-8694/55>.

Kuna direktiivi uusversiooni artikli 2 punkt 3 sisaldab kogu loetelu, lisatakse see tervikuna ka KarS-i § 133 lõikesse 1, et Eesti õigus vastaks direktiivis nõutule. Muu seksuaalse tegevuse näiteks võib tuua seksuaalse sisuga massaaži, erootilise tantsu või striptiisi. Sunniviisiline töö või ka sunnitöö (ingl keeles *forced labour*) on konventsiooni¹⁷ artikli 2 punkti 1 alusel töö, mida nõutakse isikult karistusega ähvardades ja milleks see isik ei ole ennast vabatahtlikult pakkunud. Sama artikli 2 lõige 2 nimetab siiski rea töid, mis sunniviisilise töö alla ei mahu, näiteks süüdimõistetult kohtuotsusega nõutav töö, hädaolukorras isikult nõutav töö jne. Direktiivi eestikeelses tõlkes on eraldi sunniviisiline töö ja sunnitöö, kuid sisult on need kattuvad mõisted ja mõlemad ei vaja sätestamist.

Orjus on seisund, kus isiku suhtes teostatakse omandiõigusele omaseid volitusi. See tähendab, et inimest koheldakse kui vara, teda kontrollitakse täielikult, tal puudub otsustusvõime oma elu üle, teda võidakse üle anda, müüa, vahetada. Orjastamise keeld on kirjas mitmes rahvusvahelises dokumendis¹⁸. Orjusega samalaadses olukorras hoidmine erineb orjusest selle poolest, et n-õ omandiõigust teise inimese üle otseselt ei teostata, kuid kontroll tema üle on süsteemne ja pikaajaline, inimesel puudub vabadus. Näitena võib tuua nn võlaorjuse, kus teisest riigist tuuakse ehitusele töötaja, kellele öeldakse, et ta võlgneb teatud rahasumma transpordi ja dokumentide eest, mille ta peab tööga tasa teenima, enne lahkuda ei saa, kuid võlasumma hoopis suureneb pidevalt majutuse ja toidu arvelt. Erinevus sunniviisilise töö ja orjuse vahel seisneb selles, et orjust iseloomustab täielik kontroll isiku elu üle, sunniviisilise töö korral on sunnielement seotud tööga, kuid muus on inimesel teatav autonoomia, liikumisvabadus jm.

Inimkaubanduses tähendab elundite eemaldamine, et isik näiteks värvatakse või transporditakse, kasutades sundi, pettust, haavatava seisundi ärakasutamist vms eesmärgiga eemaldada temalt elund (nt neer, maks, sarvkest vm). Elundite eemaldamine inimkaubanduse mõttes ei ole vabatahtlik elundiloovutus ega vasta meditsiiniõigusele ega kuulu seaduslikku siirdamissüsteemi. Kuritegu võib esineda siis, kui puudub vabatahtlik ja teadlik nõusolek, nõusolek on saadud pettuse või sundusega või kasutatakse ära isiku haavatavust (nt äärmine vaesus). Elundite eemaldamise teemat käsitletakse ka mitmes rahvusvahelises dokumendis¹⁹.

Ärakasutamise eesmärgil toime pandud tegu peab olema tehtud teatud viisil, et seda käsitataks inimkaubandusena. Ärakasutamise eesmärgil tehtav tegu peab olema toime pandud vabaduse võtmise, jõu või muude sunnimeetmete, vägivalda, pettuse, kelmuse, ähvardamise, võimu kuritarvitamise, teise isiku üle kontrolli omava isiku nõusoleku saavutamiseks raha või hüvitiste võtmise või andmise, teisest isikust sõltuvuse, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega.

Seda loetelu on samuti täiendatud võrreldes KarS-i § 133 kehtiva lõikega 1. Loetellu lisatakse jõu või muude sunnimeetmete kasutamine, kelmus, võimu kuritarvitamine, teise isiku üle kontrolli omava isiku nõusoleku saavutamiseks raha või hüvitiste võtmine või andmine. Kahju tekitamisega ähvardamine on muudetud ähvardamiseks, mis sisaldub KarS-i §-s 120. Võimu kuritarvitamine tähendab inimkaubanduse mõttes olukorda, kus isikul on teise isiku üle tegelik kontroll või mõjuvõim, seda positsiooni kasutatakse ära selleks, et panna isik olukorda, kus ta ei saa realselt keelduda nõutavast. Tegemist ei pea olema riigivõimuga, piisab faktilisest

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13120693>.

¹⁸ Näiteks Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon artikkel 4. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>; Esimesena defineeris orjust 1926.a orjuse konventsioon ehk orjakaubanduse ja orjanduse tõkestamise konventsioon, mis loodi Rahvasteliidu egiidi all (ÜRO eelkäia).

¹⁹ Vt nt Inimõiguste ja biomeditsiini konventsioon (Oviedo konventsioon) (<https://www.riigiteataja.ee/akt/78570>); Euroopa Nõukogu konventsioon inimorganitega kauplemise vastu (<https://rm.coe.int/16806dca3a>).

ülekaalust teise suhtes, kus ühel isikul on teise isiku üle tegelik kontroll või mõjuvõim. Teise isiku üle kontrolli omava isiku nõusoleku saavutamiseks raha või hüvitiste võtmise või andmise korral on tegemist inimese üleandmise tasuga, kui kellegi teise käes on kontroll inimese üle ja sellele kontrollijale makstakse, et ta annaks nõusoleku ohvri ärakasutamiseks.

Loetelus on kehtivast tekstist pettus ja direktiivist lisatakse kelmus. KarS-i § 209 kohaselt on kelmus teisele isikule varalise kahju tekitamise eest tegelikest asjaoludest teadvalt ebaõige ettekujutuse loomine varalise kasu saamise eesmärgil. Pettus ei sisaldu KarS-is iseseisva kuriteona, kuid esineb mitme kuriteo ühe elemendina. Petmine on tegelikest asjaoludest ebaõige ettekujutuse loomine, mille tagajärjel inimene satub eksitusse. Inimkaubanduse kontekstis on petmine näiteks see, kui värvatakse noori naisi välismaale tööle tantsijateks, kuid tegelikkuses kasutatakse nad ära prostituutidena. Kelmuse puhul lisandub petmisele aga varalise kahju tekitamine teisele inimesele ja toimepanija eesmärk saada varalist kasu. Inimkaubanduse kontekstis esineb kindlasti rohkem pettust, kuid võib esineda ka kelmust. Näiteks 2025. aastal registreeritud²⁰ inimkaubanduse kuriteos pandi toime investeerimispettus, milles meelitati inimene liituma tulusa ettevõtlusega, kohustusega tasuda enne kopsakas sissemakse. Hiljem selgus, et ettevõtlusest tulu ei tule ja nõuti hoopis edasisi sissemaksid, keeldumisel sunniti aga vägivaldla ähvardusel raha teenimiseks töötama. Selline skeem inimkaubanduse kuriteos on sarnane kelmuste kuriteos toime pandavale. Inimkaubanduse mõttes on kõnealusel juhul tegemist värbamisega, mis on toime pandud kelmusega, mille eesmärk on teise inimese ärakasutamine sunniisiliseks tööks.

Direktiivi loetelus esineb lisaks inimrööv, mis seisneb liikumisvabaduse äravõtmises, isiku ebaseaduslikus äraviimises või kinnipidamises. Näiteks inimene röövatakse, viiakse teise riiki ja sunnitakse tegelema prostitutsiooniga. Sisu poolest on tegemist inimeselt seadusliku aluseta vabaduse võtmisega, mis on reguleeritud KarS-i §-s 136. Kuna Eesti õigus ei tunne eraldi inimröövi mõistet, aga see mahub vabaduse võtmise alla, ei sätestata inimröövi eraldi ärakasutamise toimepanemise viisina.

Jõu kasutamine teo toimepanemise viisina võiks erineda vägivallast selle poolest, et vägivaldla korral murtakse kannatanu tahe näiteks löögiga pähe, käte väänamise, kannatanu kinni sidumise vm teoga, millega tekitatakse kannatanule valu või hirmu. Jõu kasutamine võiks pigem seisneda jõu ja üleoleku demonstreerimises, aga ka näiteks kannatanu jõuga kinnihoidmises, millega ei kaasne vägivalda. Muude sunnimeetmete hulka võiks mahtuda näiteks kannatanu suuline veenmine, aga ka näiteks edasi liikuma sundimine, transpordivahendisse surumine vms.

Kokkuvõtteks: kui tegemist on näiteks inimese värbamisega (ärakasutamise eesmärgil tehtav tegu), mis on toime pandud ähvardamisega (toimepanemise viis) ning selle tulemusel inimene on sunnitud tegelema prostitutsiooniga (ärakasutamine), on inimkaubanduse koosseis täidetud. Kui mõni kolmest komponendist on puudu, ei ole tegemist inimkaubandusega, kuid tegemist võib olla mõne muu kuriteoga.

3.1.2. KarS-i § 133 lõike 1 sanktsioonimäära ei muudeta, kuna see vastab direktiivis nõutule. Direktiivi artikli 4 kohaselt peab määratava karistuse maksimumäär olema vähemalt viis aastat. Kehtiva seaduse kohaselt karistatakse inimkaubanduse eest ühe kuni seitsmeaastase vangistusega.

3.2. KarS-i § 133 lõike 2 punkt 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna selles sisalduv abitu seisundi ärakasutamine on üks ärakasutamise toimepanemise viise lõike 1 sõnastuse järgi. Samal ajal

²⁰ Avaldamata, kuna menetlus on pooleli. Täpsemaid andmeid ei saa avaldada.

on lõike 2 punkti 3 järgi tegu raskemini karistatav, kui see on toime pandud abitus seisundis isiku suhtes. Kuna need ei erine üksteisest, tuleb raskendav säte tunnistada kehtetuks.

3.3. Direktiivi artikli 4 lõike 3 muudatuse tõttu täiendatakse KarS-i § 133 lõiget 2 punktiga 11 ehk uue kvalifitseeriva asjaoluga: täideviija levitas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) abil kannatanu kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või muud sarnast materjali või aitas sellele kaasa. Punkti 11 ei sõnastata sarnaselt teistele loetelus olevatele punktidele „see on toime pandud“, kuna selline sõnastus on kitsam ja eeldab, et tegu ise on toime pandud IKT abil (andmete töötlemine, salvestamine ja edastamine tehniliste vahendite (riistvara) ja meetoditega (tarkvara)), näiteks süüteo toimepanija filmis kuritegu. Direktiivi sätte mõte on aga laiem ja katab seega olukordi, kus levitaja ei pea levitama ainult enda valmistatud materjali. Levitada saab kasvõi kannatanu valmistatud materjali, mille ta on teo toimepanijale varem vabatahtlikult andnud näiteks pettuse tulemusena. Kuna üha enam kasutatakse tehisaru piltide, videote vm materjali loomiseks, mahub sätte sõnastuse alla ka see. Oluline ei ole, kes materjali on loonud, karistatav on selle levitamine.

Näiteks värvatakse naist pettusega klubisse erootilist tantsu tegema, tegelik eesmärk on teda ära kasutada muuks seksuaalseks tegevuseks, näiteks nõutakse ohvri osalemist pornograafilistes etteastetes. Kvalifitseeritud koosseis tuleb kõne alla siis, kui see tegevus on salvestatud videosse ja seda levitatakse näiteks internetis pornolehekülgedel. Kuriteoga on tegemist ainult siis, kui kõik inimkaubanduse komponendid on esindatud. Vabatahtlik pornograafilises etteastes osalemine või materjali levitamine ei ole karistatav ka siis, kui keegi teine sellise pakkumise tegi. Veebiplatvormide tegevus on karistatav siis, kui esinevad kõik inimkaubanduse kuriteo elemendid, ainuüksi sellise keskkonna võimaldamine ei kvalifitseeru inimkaubanduseks.

Eesti karistusõiguses ei esine sellist teo toimepanemise viisi, kus tegu on toime pandud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil kannatanu kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või muud sarnast materjali levitades. Inimkaubanduse kontekstis on selle sätestamine aga väga oluline. Kui nimetatud teod on seotud direktiivi artiklis 2 nimetatud süüteoga, võtavad liikmesriigid artikli 4 lõike 3 punkti b kohaselt meetmeid, et kooskõlas riigisisese õiguse asjakohaste sätetega käsitataks raskendavate asjaoludena seda, kui täideviija levitas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalset laadi pilte, videoid või sarnast materjali või aitas sellele kaasa.

Direktiivi põhjendustes²¹ selgitatakse, et juba direktiivi 2011. aasta versioon käsitleb inimkaubanduse määratluse raames kuritegusid, mis on toime pandud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil, näiteks ohvrite värbamisel ja ärakasutamisel, nende transpordi ja majutuse korraldamisel, ohvrite internetis reklaamimisel ja võimalike klientideni jõudmisel, ohvrite üle kontrolli omamisel ja kuritegude täideviijate omavahelisel suhtlemisel, kaasa arvatud kõik seotud finantstehingud. Inimkaubitsejate sellise teguviisi tõkestamiseks peavad õiguskaitseasutused parandama oma digitaalset suutlikkust ja asjatundlikkust ning pidama sammu tehnoloogia arenguga. Lisaks kutsutakse liikmesriike üles kaaluma tõhusate meetmete kasutamist, et ennetada internetipõhiste teenuste kuritarvitamist inimkaubanduse eesmärgil, mõeldes eelkõige selliseid meetmeid, mille eesmärk on vähendada selliste teenuste nõudlust. Inimkaubanduse karistuste määrad peaksid kajastama laiemat halvaks panu, mida äratavad tõsisemad rikkumised ning nende kahjulikum, pikemaajalisem ja ka võimendav mõju ohvritele materjali levitamisest, seda ka kinnistes rühmades piiratud arvule osalejatele. Seetõttu on vaja ette näha karistus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvrit käsitlevate seksuaalset laadi piltide, videote või samalaadse materjali levitamise eest.

²¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1768388294729
vt põhjenduspunktid 8-11.

Direktiivi artikli 4 lõike 2 punkt d nõuab kvalifitseeriva koosseisuna eriti suure kahju tekitamise kehtestamist, täpsustades, et see katab nii füüsilist kui psühholoogilist kahju. Nimetatud täiendusi KarS-is eraldi ei reguleerita, kuna KarS-i § 133 lõike 2 punktis 5 sätestatakse, et sellega on põhjustatud raske tervisekahjustus, ja punktis 9, et sellega on põhjustatud raske tagajärg. Raske tervisekahjustuse mõiste on KarS-i §-s 118, mille lõike 1 punkt 3 nimetab ka rasket psüühikahäiret. Tervisekahjustus tuvastatakse kohtuarstliku ekspertiisiga. Selle tuvastamise kord on kehtestatud karistusseadustiku rakendamise seaduse²² § 32 lõike 3 alusel Vabariigi Valitsuse 13.08.2002. a määrusega nr 266²³ „Tervisekahjustuse kohtuarstliku tuvastamise kord“. Seega on kehtivas õiguses juba reguleeritud, mis on raske tervisekahjustus ning kuidas seda tuvastatakse.

3.4. Paragrahvi 133¹ lõige 1 muudetakse ja sõnastatakse uuesti.

Direktiivi on täiendatud artikliga 18 a, mis nõuab inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste tahtliku kasutamise kriminaliseerimist, kui kasutaja teab, et teenust osutav isik on inimkaubanduse kuriteo ohver. Karistumäära direktiiviga ette ei nähta, see peab olema mõjus, proportsionaalne ja hoiatav.

Direktiivi põhjendustes²⁴ rõhutatakse vajadust piirata selliste teenuste nõudlust ning töötada selleks välja ühtsed poliitikameetmed, et veelgi tugevdada ja ühtlustada õigusemõistmise jõupingutusi karistusõiguse valdkonnas kõigis liikmesriikides sellise nõudluse vähendamiseks. Oluline on kriminaliseerida teenuste kasutamine, mille puhul ohvrit kasutatakse ära teenuste osutamiseks ja teenuste kasutaja teab, et teenust osutav isik on inimkaubandusega seotud süüteo ohver. Selle kriminaliseerimine on osa terviklikust nõudluse vähendamiseks mõeldud lähenemisviisist, mille eesmärk on piirata suurt nõudlust, mis soodustab kõiki ärakasutamise vorme. Kriminaliseerimine peaks puudutama üksnes inimkaubandusega seotud ärakasutamise korral osutatavate teenuste kasutamist. Seetõttu ei tohiks seda süüteo mõistet kohaldada ekspluateerivates töötingimustes toodetud tooteid ostvate klientide suhtes, kuna nemad ei ole teenuse kasutajad.

Teadmist tuleb tõlgendada kooskõlas riigisisese õigusega. Hinnates, kas kasutaja teadis, et teenuseosutaja on inimkaubanduse ohver, tuleks iga juhtumi korral arvesse võtta selle konkreetseid asjaolusid. Teadmist saab järeldada objektiivsete faktiliste asjaolude põhjal. Asjaolud võivad olla seotud muu hulgas ohvri endaga, tingimustega, milles ohver pidi teenuseid osutama, ja konkreetsete asjaoludega, mida võib pidada märgiks sellest, et inimkaubitsejal on ohvri üle kontroll. Ohvri endaga seotud asjaolude puhul võib arvesse võtta näiteks tema puudulikku riigikeele oskust, ilmseid märke psühholoogilisest või füüsilisest kahjust või hirmust või tema puudulikke teadmisi kohast, kus ta viibib või on viibinud. Tingimuste korral, 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 suhtes kohaldatakse ilmseid väliseid kontrollimeetmeid, piiratakse tema liikumisvabadust, suheldakse kõigis küsimustes tema eest, või asjaolu põhjal, et teenuseosutaja isikutunnistus või pass ei ole tema enda valduses.

Kuna inimkaubanduse ohvri teenuste ostmine on sisu poolest inimkaubanduse toetamine, lisatakse süütegu KarS-i § 133¹ (inimkaubanduse toetamine) lõikesse 1, kuhu jääb alles ka inimkaubanduse ohvri seksu ostmine, mis on samuti teenuse ostmine. KarS-i § 133¹ lõikes 1 nimetatud muud sündimised liiguvad KarS-i § 133 lõikesse 1 (vt selgitus 3.1.2).

²² <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014006>.

²³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128032025008>.

²⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1768388294729
vt põhjenduspunktid 26 ja 27.

3.5. KarS-i § 138¹ reguleerib doonorlusele sundimist, mille tulemusena eemaldatakse inimeselt elund, kude või rakk. Kuigi see säte on lisatud KarS-i inimkaubanduse õigusaktide reformi käigus (jõustunud 1. jaanuaril 2015), on § 138¹ võrreldes ülevõetava direktiiviga laiem ja seda ei tunnistata eelnõukohase seadusega kehtetuks. Küll tehakse täpsustus ja lisatakse välistav viide §-le 133. Doonorlusele sundimine on seotud rohkem KarS-i §-dega 138, 139 ja 140 kui inimkaubandusega, vaatamata sätte sõnastuse sarnasusele. Samuti on erinev karistumäär.

3.6. KarS-i § 175 (inimkaubandus alaealise suhtes) lõiget 1 muudetakse, kuna direktiivi muudatused puudutavad nii täisealisi kui alaealisi. Seega peavad samasugused muudatused, nagu on §-s 133, olema ka §-s 175. Vastasel juhul ei ole alaealised inimkaubanduse ohvrid kaitstud täisealiste kannatanutega samaväärselt. Direktiivi artikli 2 lõige 5 kohustab kriminaliseerima samad täisealiste vastu suunatud ärakasutamise teod ka alaealiste ohvrite korral. Erinevus seisneb selles, et alaealiste ärakasutamiseks loetakse need igal juhul (st ei ole nõutavad sunnimeetmed, näiteks vägivald, pettus). KarS-i kehtiva § 175 koosseis erineb olulisel määral muudetava KarS-i § 133 lõike 1 sõnastusest, seega tuleb täiendada ka KarS-i § 175 lõiget 1. Seejuures säilitatakse ka praeguses sõnastuses toodud tegu: üles astumine pornograafilises või erootilises etteastes või teoses. Sellisel moel on inimkaubandusena kriminaliseeritud kõikvõimalikud alaealiste ärakasutamise kuriteod.

§ 2. Ohvriabiseaduse muutmine

3.7.1. Ohvriabiseaduse § 14 täiendatakse lõikega 4, millega antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada määrus, milles täpsustatakse eri osaliste (Sotsiaalkindlustusamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Tööinspektsioon, prokuratuur) rolljaotust inimkaubandusohvrite teenusele suunamisel, s.o luuakse ohvrite riiklik suunamismehhanism ohvrite varajaseks avastamiseks ja tuvastamiseks. Samuti määratakse ohvrite piiriülese suunamise kontaktasutus ning inimkaubanduse ennetamise ja koolitustega tegelevate asutuste ja riikliku inimkaubanduse võitluse koordinaatori ülesanded. Määruse kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale (lisa 1).

Ohvriabi seaduses volitusnormi sätestamise ning selle alusel Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamise vajadus tuleneb direktiivi järgmistest artiklitest.

Direktiivi artikli 11 lõige 4 käsitleb ohvrite varajaseks tuvastamiseks mehhanismi loomist. Varasemas sõnastuses oli jäetud lahtiseks, millisel kujul liikmesriigid sellise mehhanismi peavad looma, kuid direktiivi uusversioonis nõutakse, et üks või mitu mehhanismi tuleb luua õigus- või haldusnormidega. Samuti tuleb määrata piiriülese suunamise kontaktasutus. Artikli 11 lõike 4 punktides a–c täpsustatakse miinimumülesandeid, mida suunamismehhanism peab sisaldama: ohvrite avastamise ja varajase tuvastamise miinimumstandardid; ohvri toetuse ja abi juurde suunamine; toetuse ja kaitse pakkumine inimkaubanduse ohvritele, kes vajavad või soovivad rahvusvahelist kaitset. Selline kord on otstarbekas kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusega.

Direktiivi artikkel 18 täpsustab ennetusmeetmeid, samuti on lisatud artikkel 18b koolituste kohta, mis on mõeldud inimkaubanduse ohvritega kokku puutuvatele spetsialistidele.

Direktiivi artikkel 19 käsitleb riiklikke raportööre. Direktiivi uusversiooniga on raportöörid muudetud inimkaubandusvastase võitluse koordinaatoriteks ja lisaks on artiklit oluliselt täiendatud. Samuti on loodaval volitusnormil puutumus artiklis 19 a sätestatud andmete kogumise ja statistikaga ning artiklis 19 b sätestatud riikliku inimkaubandusvastase võitluse tegevuskavaga.

Direktiivi põhjendustes²⁵ selgitatakse artikli 11 lõike 4 muudatuse vajadust järgmiselt: selleks, et suurendada liikmesriikide suutlikkust ohvrid varakult avastada ja tuvastada ning nad asjakohaste kaitse-, abi- ja tugiteenuste osutajate juurde suunata, on vaja kehtestada liikmesriikides õigus- ja haldusnormidega üks või mitu suunamismehhanismi. Piiriülese koostöö tõhustamise olulised meetmed on ametlike suunamismehhanismide loomine ja ohvrite piiriülese suunamise küsimuses riikliku kontaktasutuse määramine. Suunamismehhanism peaks olema läbipaistev, juurdepääsetav ja ühtlustatud raamistik, mis hõlbustab inimkaubanduse ohvrite varajast avastamist, tuvastamist, abistamist ja toetamist ning nende suunamist liikmesriigi vastutavatesse organisatsioonidesse ja asutustesse. Sellises raamistikus tuleks kindlaks määrata osalevad pädevad asutused, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja muud sidusrühmad ning sätestada nende kohustused, sealhulgas menetlused ja suhtluskanalid. Need suunamismehhanismid võivad olla kehtestatud menetluste, suuniste, koostöökokkulepete või protokollide kogumid. Suunamismehhanismi tuleks kohaldada kõigi ohvrite ja kõigi inimkaubandusega seotud süütegude liikide suhtes, võttes arvesse ohvrite individuaalset haavatavust. Liikmesriikidel soovitatakse ette näha üksainus suunamismehhanism, kui avaliku halduse korraldus seda võimaldab. Kontaktasutus peaks olema ohvrite piiriülese suunamise kontaktpunkt liikmesriikides ohvrite piiriülese toetamise eest vastutavate asutuste või institutsioonide suhtluses, mitte ohvrite endi kontaktpunkt. Kontaktasutuste aluseks võib võtta olemasolevad mehhanismid või juhtimisstruktuurid ning need ei pea asendama riiklikke kaebuste lahendamise mehhanisme ega abitelefone.

Artiklis 18 sätestatud ennetusmeetmed ja nõudluse vähendamise meetmed peaksid olema sihipärased ja diferentseeritud, et tõhusalt tegeleda inimkaubanduse eri vormidega. Selleks, et saavutada inimkaubandust soodustava nõudluse pärssimise ja vähendamise eesmärk, on oluline, et liikmesriigid kaaluksid võimalikele ja praegustele kasutajatele suunatud asjakohaseid lisameetmeid, näiteks spetsiaalselt kavandatud teadlikkuse suurendamise kampaaniaid.

Artikli 18 a järgi peaksid liikmesriigid suurendama nende prokuröride ja õiguskaitseasutuste teadlikkust, kes inimkaubanduse ohvrite või võimalike ohvritega tõenäoliselt kokku puutuvad, ning tegema seda koolitustel ja selleks, et tagada süüdistuse esitamata jätmist või karistamata jätmist puudutavate liikmesriigi sätete tulemuslik rakendamine.

Artikli 19 muutmise vajadust põhjendatakse sellega, et liikmesriikide poliitikameetmete tugevdamiseks on vaja luua riiklikud inimkaubandusvastase võitluse koordinaatorid või samaväärsed mehhanismid ning liikmesriikidel peaks olema võimalik luua sõltumatuid asutusi. Liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt on liikmesriigid pädevad otsustama, millised üksused määratakse või luuakse riiklike inimkaubandusvastase võitluse koordinaatoriteks samaväärsete mehhanismide või sõltumatute asutustena, olenemata nende nimetusest, tingimusel et sellised üksused on pädeva täitma direktiivis sätestatud ülesandeid.

Artikli 19 a põhjenduspunktides on märgitud: selleks, et teada saada inimkaubanduse täielik ulatus liidus, on tingimata vaja koguda täpseid, ühtseid ja anonüümitud andmeid ning kogutud andmed ja statistika tuleb aegsasti avaldada. Nõue, et liikmesriigid koguksid ja esitaksid komisjonile igal aastal ühtlustatud viisil statistilisi andmeid inimkaubanduse kohta, on asjakohane samm, et aidata kõnealusel nähtusest paremini aru saada ning tagada andmepõhiste poliitikameetmete ja strateegiate vastuvõtmine.

²⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401712&qid=1768388294729

vt põhjenduspunktid (pp) 15 art 11 lõige 4 pp 15; art 18 pp 28; art 18b pp 29; art 19 pp 30; art 19 a pp 31; art 19 b pp 32 ja 33.

Artikli 19 b järgi peaksid liikmesriigid oma poliitika toetamiseks välja töötama riiklikud inimkaubanduse vastu võitlemise tegevuskavad. Laste puhul julgustatakse liikmesriike tagama, et riiklikud lastekaitseüsteemid töötaksid välja konkreetsed kavad inimkaubanduse, sealhulgas hoolekandeadustustes ja kinnistes asutustes viibivate lastega seotud inimkaubanduse ennetamiseks.

Inimkaubanduse direktiivi uusversiooni analüüsis²⁶ käsitleti direktiivi artikli 11 lõikes 4 sisalduvate muudatuste ja Eesti õiguse vastavust järgmiselt.

Artikli 11 lõike 4 punkti a kohaselt tuleb kehtestada ohvrite avastamise ja varajase tuvastamise miinimumstandardid ning kohandada sellise avastamise ja tuvastamise menetlusi direktiiviga hõlmatud ärakasutamise eri vormidele. Selline kord ei ole kehtestatud aga seaduse või määruse tasandil. Eestis uuendati viimati 2019. aastal „Inimkaubanduse ohvri tuvastamise ja teenusele suunamise juhendit“²⁷, mis käsitleb seda, kes on ohver ja eeldatav ohver ning milliseid teenuseid neile pakutakse ja kuidas neid teenusele suunatakse. Juhend sarnaneb direktiivi 2024/1712 artikli 11 lõikes 4 nimetatud mehhanismile. Juhend sisaldab ohvri tuvastamise esmast kontrollnimekirja asjaoludest, mis aitavad ära tunda probleemse olukorra. Kontrollnimekiri sisaldab kõiki karistatavaid koosseise. Samuti on selles antud erijuhised laste suhtes toimepandud teo tuvastamiseks. Justiits- ja Digiministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi koostöös on ettevalmistamisel „Eesti riiklik suunamismehhanism inimkaubanduse ohvri abistamiseks“, mille plaanitav avaldamisaeg on 2026. aasta. See on põhjalik koostööraamistik, mille kaudu riik kaitseb inimkaubanduse ohvrite õigusi ning mille tulemusel on igal osalisel täpselt teada tema roll ja vastutus. Samuti on põhjalikult reguleeritud asutuste koostöö inimkaubanduse ohvrite tuvastamisel ja abistamisel. Riikliku suunamismehhanismi põhieesmärk on ühtlasi suunata ohvrid vajalike teenusteni.

Direktiivi 2024/1712 artikli 11 lõike 4 punkti b järgi peab mehhanism suunama ohvri kõige asjakohasema toetuse ja abi juurde. Eespool nimetatud juhend reguleerib, kuidas inimkaubanduse ohver teenusele suunatakse ning milliste ülesannetega konkreetne asutus või amet tegeleb (nt prokuratuur, Politsei- ja Piirivalveamet, kohalikud omavalitsused ja Sotsiaalkindlustusamet). Asutuste ja ametite roll ohvri abistamisel ja tegevused on kirjeldatud. Samuti on reguleeritud ametiasutuste koostöö.

Direktiivi 2024/1712 artikli 11 lõikes 4 nimetatud piiriülese suunamise kontaktasutus peab täitma ohvrite piiriülese suunamise kontaktpunkti ülesannet, milleks on ohvrite suunamine piiriülestes suhtluses toetamise eest vastutavate asutuste või institutsioonideni. Direktiiv 2024/1712 lubab kontaktasutustel aluseks võtta olemasolevad mehhanismid või juhtimisstruktuurid. Eestis ei ole sellist asutust määratud. Ohvriabi seaduses on sätestatud hüvitise maksmine muus Euroopa Liidu liikmesriigis elavale vägivallakuriteo ohvrile (OAS § 54). Protsessi eest vastutab Sotsiaalkindlustusamet, kes edastab viivitamata muust liikmesriigist saanud 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, kuna ohver peab pöörduma Sotsiaalkindlustusametisse, kus vajaduse korral abistatakse 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 Sotsiaalkindlustusamet.

²⁶ [Inimkaubanduse direktiivi uusversiooni analüüs.pdf](#) vt p-d 94-96; 98-99.

²⁷ https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-08/inimkaubanduse_juhis_2019.pdf.

Direktiiviga kooskõla saavutamiseks tuleb seega seaduses või asjakohases määruses määrata Sotsiaalkindlustusamet piiriülese suunamise kontaktasutuseks.

Inimkaubanduse direktiivi uusversiooni analüüsis²⁸ on direktiivi artiklite 18, 18b, 19a ja 19b Eesti õigusega vastavuse hindamisel tehtud järgmised järeldused.

Direktiivi kohaselt on inimkaubanduse süütegude pärssimine jätkuv protsess, mistõttu tuleb Eesti haldus- ja valitsusasutustel jätkata teavitustööd ja korraldada teadlikkuse suurendamise kampaaniaid ning teadus- ja haridusprogramme.

Direktiiv ei täpsusta, milliseid meetmeid liikmesriik peab vastu võtma, et tagada artiklis 18b sätestatud kohustust pakkuda koolitusi ja soodustada koolituste korraldamist. Kohustuse järjepidevat ja tõhusat täitmist tagaks see, kui neid kajastaks haldus- või õigusnorm.

Direktiiv ei täpsusta, milliseid meetmeid liikmesriik peab vastu võtma selleks, et tagada artiklis 19a sätestatud kohustus edastada andmeid. Ka seda kohustust aitaks järjepidevalt ja tõhusalt täita selle kajastamine haldus- või õigusnormis.

Seega vastavad Justiits- ja Digiministeeriumi varem koostatud ja ellu viidud tegevuskavad direktiivi artikli 19 b nõuetele, ehkki täiendamisvõimalusi on. Küll ei ole ministeeriumi ülesanne koostada tegevuskava reguleeritud õigus- või haldusnormis, mis võimaldaks tegevuskava koostamise kohustuse täitmist paremini tagada. Seetõttu täiendatakse OAS-i § 14 lõikega 4, millega luuakse volitusnorm Vabariigi Valitsusele määruse kehtestamiseks. Määruse kavand on lisatud (lisa 1).

Sotsiaalkindlustusameti täpsemad ülesanded ohvrite piiriülese suunamise kontaktasutusena reguleeritakse Vabariigi Valitsuse määruses, kuid arvestades, et Sotsiaalkindlustusamet täidab juba pragu neid ülesandeid, siis tema roll ei muutu kontaktasutuseks nimetamisega märkimisväärselt. Kuigi direktiivi sõnastuse kohaselt on tegemist ohvrite piiriülese suunamisega, jääb endiselt rahvusvahelise kaitse taotlemise protsess eraldiseisvaks ja Sotsiaalkindlustusametil ei ole selles rolli. Küll aga võivad rahvusvahelise kaitse saajad inimkaubanduse ohvritena saada tugiteenuseid Sotsiaalkindlustusametist, mis saab kontaktasutusena neid teenuseid korraldada.

3.7.2. Ohvriabi seaduse § 24 (inimkaubandusohvrite teenuse eesmärk ja sisu) lõikes 4 tehakse muudatus ja see sõnastatakse tervikuna uuesti. Kehtiv OAS sätestab, et kui Sotsiaalkindlustusametil või Tööinspeksioonil on kahtlus, et isik on inimkaubanduse ohver, võib isikule osutada inimkaubandusohvritele mõeldud teenuseid, mis on loetletud sama paragrahvi lõikes 2. Teenuste osutamise aeg on piiratud kuni 14 päevaga, kuna tegemist ei ole veel kriminaalmenetlusega, mistõttu on oluline selle aja jooksul kinnituse saamine politseilt või prokuratuurilt, kas kriminaalmenetlus on algatatud ja isik tunnistatud inimkaubanduse kuriteos kannatanuks. Kui esialgne kahtlus leiab kinnitust ja tegemist on inimkaubanduse kuriteos kannatanuga, jätkuvad teenused abivajaduse äralangemiseni tulenevalt OAS § 24 lõikest 3. Sisuliselt on lõikes 4 tegemist nn eeldatava inimkaubanduse ohvriga, kuigi sellist mõistet OAS enam ei kasuta. Direktiivi artikli 11 lõike 1 kohaselt tuleb toetusmeetmeid osutada inimkaubanduse ohvrile juba enne kriminaalmenetluse algatamist ja seepärast on vajalik erisäte.

Muudatuse tulemusel jäetakse OAS § 24 lõike 4 tekstist välja loetelu asutustest (Sotsiaalkindlustusamet ja Tööinspeksioon), kellel võib kahtlus tekkida, kuna see ei ole täielik. Kahtlus võib tekkida ka politseiametnikul, kohaliku omavalitsuse töötajal, tervishoiutöötajal, mittetulundusühingu töötajal vm isikul. Kahtlus ei tähenda, et asutusel, kellel kahtlus tekkis

²⁸ [Inimkaubanduse direktiivi uusversiooni analüüs.pdf](#) vt p-d 157 (art 18); 180 (art 18b); 190 (art 19a); 202 (art 19b).

tuleb tuvastada ohvri staatus ja konkreetne abivajadus, vaid kahtluse tekkimisel tuleb võimalik ohver kiiresti suunata Sotsiaalkindlustusametisse, kus viiakse läbi esmane hindamine ning tehakse kindlaks tema abivajadus. Kui OAS § 8 lõikes 1 nimetatud hindamise tulemusena tuvastatakse ohvril vajadus OAS § 24 lõikes 2 loetletud teenuste järele, siis on Sotsiaalkindlustusametil õigus neid teenuseid osutada esialgselt kuni 14 päeva. Teenuste osutamise aeg on piiratud seetõttu, et politsei või prokuratuur saab selle ajaga teha menetlustoimingud ja otsustada kriminaalmenetluse alustamise ning isiku, kelle suhtes on kahtlus, määramise inimkaubanduse kuriteos kannatanuks. OAS § 24 lõikes 2 nimetatud teenused on mõeldud inimkaubanduse ohvritele, kes on kannatanuks inimkaubanduse kuriteos (OAS § 4 lg 3) välja arvatud OAS § 24 lõikes 4 nimetatud juhtudel 14 päeva enne kriminaalmenetlust kui tegemist on alles kahtlusega.

3.8. Põhiseaduspärasuse analüüs

Põhiseaduspärasuse analüüsi aluseks on võetud eelnõu peamine eesmärk, milleks on:

- viia Eesti õigus kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2024/1712, millega muudeti inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust käsitlevat direktiivi 2011/36/EL;
- laiendada inimkaubanduse kuriteokoosseisu ärakasutamise vorme, lisades ka asendusemaduse ja ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuva ärakasutamise;
- täpsustada inimkaubanduse kuriteo kvalifitseerivaid asjaolusid, arvestades muu hulgas psüühilise tervisekahjustuse tekitamist ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamist ohvri kontrollimiseks või ärakasutamiseks;
- kriminaliseerida inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste teadlik kasutamine, et vähendada inimkaubandust soodustavat nõudlust;
- luua ohvriabiseaduses volitusnorm riikliku inimkaubanduse ohvrite suunamismehhanismi, piiriülese kontaktasutuse ning koordineerivate ülesannete kehtestamiseks;
- tugevdada inimkaubanduse ohvrite kaitset ja ennetada korduvat ohvriks langemist.

3.8.1. Asjakohased põhiseaduse sätted

Eelnõu puudutab järgmisi põhiseaduse sätteid:

- § 10 – inimväärikus kui põhiseaduslik aluspõhimõte;
- § 13 – igäühe õigus riigi ja seaduse kaitsele;
- § 14 – riigi kohustus tagada põhiõiguste ja vabaduste kaitse;
- § 18 – inimväärikuse kaitse, sealhulgas keeld kohelda inimest alandavalt;
- § 23 – karistusõigusliku vastutuse seaduslikkus ja määratletus;
- § 24 – õigus õiglasele kohtumenetlusele;
- § 26 – eraelu puutumatus (kaudselt seoses IKT-vahendite kasutamisega);
- § 87 p 6 – Vabariigi Valitsuse määrusandlus pädevuse piires.

3.8.2. Põhiseaduspärasuse hindamine

3.8.2.1. Inimkaubanduse kuriteokoosseisu laiendamine (KarS § 133)

Riive. Eelnõu laiendab inimkaubanduse kuriteokoosseisu, lisades ärakasutamise asendusemaduse ja ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil. Sellega kaasneb karistusõigusliku vastutuse ulatuse laienemine, mis riivab PS-i § 23 lõike 1 põhimõtet, mille kohaselt võib isikut karistada üksnes seaduses selgelt määratletud teo eest.

Hindamine. Kuriteokoosseisu laiendatakse inimkaubanduse koosseisu üldises raamistikus ning see eeldab jätkuvalt seaduses loetletud mõjutusvahendite (nt sund, pettus, haavatava seisundi ärakasutamine) kasutamist. Seega ei kriminaliseerita asendusemadust ega lapsendamist kui sellist, vaid üksnes inimkaubandusele omase ärakasutamise kontekstis. Koosseisu tunnused on

piisavalt määratud ja kooskõlas PS-i § 23 nõuetega. Riive on õiguspärane ja proportsionaalne ning teenib inimväärikuse ja põhiõiguste kaitse eesmärki.

3.8.2.2. Psüühilise tervisekahjustuse ja IKT kasutamise arvestamine kvalifitseeriva asjaoluna

Riive. Raske tervisekahjustuse kvalifitseeriva tunnuse täpsustamine (kehaline või psüühiline) ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalset laadi materjali levitamise käsitlemine inimkaubanduse toimepanemise viisina võib mõjutada karistumäära ning seeläbi riivata PS-i § 23 kaitseala.

Hindamine. Muudatused ei loo uusi, ebamääraseid koosseisutunnuseid, vaid täpsustavad juba kehtivaid mõisteid, lähtudes tänapäeva tegelikust inimkaubandusest. Psüühilise tervisekahjustuse arvestamine vastab inimväärikuse kaitse eesmärgile ning on kooskõlas karistusõiguse arengusuundadega. IKT-vahendite kasutamine kajastab reaalseid kontrolli- ja ärakasutamisi viise ning on isikule mõistlikult ettenähtav. Riive on seega proportsionaalne ja põhiseaduspärane.

3.8.2.3. Inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste teadlik kasutamine (KarS § 133¹)

Riive. Teenuste kasutamise kriminaliseerimine juhul, kui kasutaja teab, et teenust osutav isik on inimkaubanduse kuriteos kannatanu, riivab isiku üldist vabadusõigust ja PS-i § 23 kohast karistusõiguslikku kaitseala.

Hindamine. Koosseisu eeldus on teenuse kasutaja teadmine ohvri staatusest, mis välistab kasutaja juhusliku või heauskse käitumise. Seega on karistatav üksnes teadlik nõudluse toetamine, mis soodustab inimkaubandust. Selline piirang on sobiv ja vajalik meede inimkaubanduse ennetamiseks ning ohvrite kaitseks ning on proportsionaalne.

3.8.2.4. Volitusnorm ohvriabiseaduses ja täitevvõimu pädevus

Riive. Ohvriabiseaduse täiendamine volitusnormiga, mille alusel Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega riikliku suunamismehhanismi ja koordineerivad ülesanded, puudutab PS-i § 87 punktis 6 sätestatud määrusandluse piiri ning kaudselt PS-i § 3 seadusereservatsiooni põhimõtet.

Hindamine. Volitusnorm on täpselt sõnastatud ning puudutab eeskätt korralduslikke ja menetluslikke küsimusi (asutuste rollid, koostöö, koordineerimine), mitte põhiõigusi piiravaid materiaalseid kohustusi. Seetõttu on täitevvõimu pädevuse kasutamine põhiseadusega kooskõlas ning ei riku seadusereservatsiooni põhimõtet.

3.8.3. Kokkuvõte

Kavandatud muudatused riivavad küll mitut põhiseadusega kaitstud õigust, eeskätt karistusõigusliku vastutuse ja vabadusõiguse valdkonnas, kuid riived on selgelt piiritletud, teenivad kaalukat eesmärki – inimkaubanduse ohvrite kaitset ja inimväärikuse tagamist – ning on proportsionaalsed. Eelnõukohase seadusega parandatakse võimalikud puudujäägid nende põhiõiguste kaitsmisel, mida inimkaubandus võiks kahjustada (nt õigus elule, eraelu puutumatus, füüsilise vabaduse ja piinamise keeld jt). Eelnõu on seetõttu põhiseaduspärane.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õigusega. Eelnõukohase seadusega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1712. Eelnõu seletuskirjale on lisatud direktiivi muudatuste ja Eesti õiguse vastavuse tabel (lisa 2).

6. Seaduse mõjud

Muudatustega täiendatakse seaduses inimkaubanduse kuriteokoosseisu ärakasutamise vorme (lisanduvad asendusemadus ja ebaseaduslik lapsendamine) ning teo toimepanemise viiside loetelu ja raskendavate asjaolude loetelu (kehaline või psüühiline tervisekahjustus; info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil ohvri kohta seksuaalse laadi materjali levitamine). Lisaks kriminaliseeritakse inimkaubanduse toetamisena inimkaubanduse ohvri osutatavate teenuste kasutamine juhul, kui teenuse kasutaja teab, et teenust osutav isik on inimkaubanduse kuriteos kannatanu. Ohvriabi seaduses luuakse volitusnorm Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamiseks, et määrata riiklik suunamismehhanism, piiriülese suunamise kontaktasutus, ennetuse ja koolituse korraldus ning asutuste rollid ja ülesanded.

Mõjutatud isikud

Muudatustega mõjutatakse eelkõige ohvreid ja teo toimepanijaid ning nendega kokkupuutvaid asutusi ja spetsialiste.

Kuritegevuse ülevaate²⁹ kohaselt registreeriti Eestis 2024. aastal 15 inimkaubandusega seotud kuritegu³⁰ ja 2025. aastal 22 inimkaubandusega seotud kuritegu. KarS-i § 133 alusel registreeriti 2024. aastal 3 ja 2025. aastal 12 tegu. Alates inimkaubanduse kuriteo karistusõiguses reguleerimisest 2012. aastal on keskmiselt registreeritud kuni 10 inimkaubanduse kuritegu aastas. Kõige levinumad on olnud seksuaalse eksploateerimise eesmärgil toimuvad inimkaubanduse kuriteod, kuid aastatega on oluliselt kasvanud tööalase eksploateerimise eesmärgiga inimkaubanduse kuritegude arv. Sekka satuvad üksikud juhtumid, mis on muu eesmärgiga, näiteks sunnitud kerjamine ja 2025. aastal ka kannatanute sotsiaaltoetuste ärakasutamise juhtumid. Inimkaubanduse kuritegude hulka jõuab aga ka juhtumeid, kus alaealisi mõjutatakse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil saatma endast paljastavaid video- ja pildifaile ning nende alusel ähvardatakse ja mõjutatakse alaealisi. Igal aastal lisandub registreeritud kuritegudena aina eripalgelisemaid inimkaubanduse kuritegusid, milles nii toimepanijate kui kannatanute seas paistab silma välismaiste osaliste suurenenud osakaal. Seega, inimkaubandus Eestis on järjest rahvusvahelisem ja vajab piiriülest ja uurimisalast tähelepanu ja suutlikkust.

Inimkaubanduse ennetamise ja abistamise nõuandeliini (660 7320) kaudu saavad abi (2025: 727; 2024: 864) kõige rohkem kolmandatest riikidest pärit välismaalased (90%) tööalaste pettuste ning ärakasutamise tõttu. Abi otsivad inimesed on eri riikidest (17 riigist) ning juba mitmendat aastat paistab silma Ukraina päritolu inimeste suur osakaal³¹.

2023. aastast on eri elualade spetsialistid osalenud inimkaubanduse koolitustel ja nõuandeliini kõnede suur arv kinnitab huvi teema vastu, ühtlasi on kasvanud ametnike osakaal kontakti võtnute seas (2025: 37%; 2024: 30%). Samuti on iga aastaga kasvanud politsei spetsiaalsele meiliaadressile thb.info@politsei.ee laekunud inimkaubanduse kahtlusega teadete arv (2025:

²⁹ <https://www.justdigi.ee/kuritegevus2024/>; 2025 a andmed on avaldamata.

³⁰ Inimkaubandusega seotud kuriteod on KarS §-des 133¹, 133² ja 175 sätestatud kuriteod.

³¹ Kuritegevus Eestis 2025, avaldamata. Avaldatakse peagi siin: <https://www.justdigi.ee/kuritegevuse-statistika>.

57; 2024: 50; 2023: 27; 2022: 14). 2025. aastal tuvastati ja abistati inimkaubanduse kuriteo tõttu 7 ohvrit (sh seksuaalse, tööalase ekspluateerimise, sunnitud kerjamise juhtumid). Inimkaubanduse ohvrite arv on jäänud varasemaga samale tasemele, st 7-8 inimese juurde³².

Asutused, mis tegelevad peamiselt inimkaubanduse ohvrite või toimepanijatega ning inimkaubandusvastase võitlusega on järgmised: Politsei- ja Piirivalveamet, prokuratuur, kohus, Sotsiaalkindlustusamet, Tööinspeksioon. Inimkaubandusvastast võitlust koordineerib Justiits- ja Digiministeerium, oma vastutusalas korraldavad seda Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium. Lisaks tehakse koostööd mittetulundussektoriga, rahvusvaheliste organisatsioonidega, eraettevõtete ja kohaliku tasandi ametiasutustega. Võrgustik kõigist nimetatud asutustest moodustab inimkaubanduse riikliku ümarlaua, kuhu kuulub 160 inimest. Aktiivsemalt puutub inimkaubanduse kahtlusega juhtumitega kokku eelnimetatud asutustes hinnanguliselt 100 inimest³³.

Seega on mõjutatud inimeste arv väike.

6.1. Mõju inimkaubanduse ohvritele

Kavandatu tagab ohvrite varasema avastamise ja teenusele jõudmise. Ohvriabiseaduse volitusnormi alusel kavandatav riiklik suunamismehhanism ja riiklik koordinatsioon, asutuste rollide täpsustamine parandab ohvrite varasemat avastamist, tuvastamist ja teenustele suunamist ning ühtlustab tegevust. See on eriti oluline selliste juhtumite korral, mis võivad olla eri ametkondade töölaual, on keerulised ja sisaldavad eriliigilist ärakasutamist või on piiriülesed ja seotud osaliste rändetaustaga. Samuti võib see julgustada ohvreid rohkem pöörduma abi saamiseks ametivõimude poole.

KarS-i § 133 täiendamine asendusemaduse ja ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuvate ärakasutamise olukordadega annab õiguskaitsele selgema aluse nendele reageerimiseks ning võimaldab ohvreid paremini kaitsta.

Ohvrite selgepiirilisel tuvastamisel toetab KarS-i § 133 koosseisus inimkaubanduse kuriteo toimepanemise võimalike tegude loetelu täiendamine. Kui koosseisus on selgelt kirjas, millised on teod, mis hoiavad inimest ärakasutamises või viivad ta selleni, lisaks viisid, kuidas neid tegusid toime pannakse, ja seletatakse kuriteo toimepanemise eesmärki, siis on täidetud kõik kolm olulist aspekti, mille kaudu saab kinnituse, et tegemist on inimkaubanduse kuriteoga ja et selles olukorras vajab kannatanu toetust ja abi.

Europoli 2025. aasta ohuhinnangu (SOCTA) järgi raske ja organiseeritud kuritegevus, sh inimkaubandus, hoogustub üha enam internetis ning kiireneb tehisaru ja muude uute tehnoloogiate abil jõuliselt³⁴. Seega on oluline sellele suundumusele seadusega vastata. Kavandatud muudatustega väheneb negatiivne mõju ohvritele. IKT abil ohvri kohta seksuaalset laadi piltide, videote vms levitamine kui inimkaubanduse toimepanemise viis arvestab tänapäevaste kontrollimeetoditega (nt ohvri häbistamine, väljapressimine, kompromiteeriva materjali levitamisega ähvardamine) ning selle asjaoluga inimkaubanduse kuriteo toimepanemist raskendava asjaoluna arvestamine pakub ohvritele lisakaitset ning võib suurendada ohvrite koostöövalmidust kriminaalmenetluses, kuna seadusandja käsitleb sellist mõjutusviisi selgelt inimkaubanduse kontekstis.

³² Andmed pärinevad inimkaubanduse koostöövõrgustikust. Avaldamata töömaterjal.

³³ Justiits- ja Digiministeeriumi andmed. Avaldamata.

³⁴ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA%202025%20-%20Kokkuv%C3%B5te.pdf>.

Positiivne mõju ohvritele peaks avalduma nõudluse vähendamise kaudu. Ohvri teenuste teadliku kasutamise kriminaliseerimise (KarS § 133¹ täiendamine) eesmärk on piirata nõudlust, mis soodustab ärakasutamist, ning see võib vähendada ohvrite arvu ja korduvat ärakasutamist, eelkõige seksuaalse ja tööalase ekspluateerimise juhtumites.

Muudatused on inimkaubanduse ohvritele positiivsed. Kuna Eestis on inimkaubanduse juhtumite arv olnud väga väike, on muudatuste ulatus väike.

6.2. Mõju võimalikele süütegude toimepanijatele ja teenuste kasutajatele

Kavandatud muudatustega laiendatakse inimkaubanduse kuritegu (KarS § 133) asendusemaduse ja ebaseadusliku lapsendamise eesmärgil toimuvale ärakasutamisele. See suurendab riskikäitumise tuvastatavust ja võib toimida heidutusena.

KarS-i § 133¹ täiendamisega muutub karistatavaks lisaks seksi ostmisele ka muu inimkaubanduse ohvri osutatava teenuse ostmine, kui kasutaja teab, et teenust osutav isik on inimkaubanduse ohver. See muudatus võimaldab eripalgelistele inimkaubanduse kuritegudele paremini reageerida ning loob võimaluse hinnata riske teenuse osutamise keskkonnades, teha vaatlusi, suunata tegevust teadlikkuse suurendamiseks, et ära hoida inimkaubanduse juhtumeid. Oluline on hoida tähelepanu teadlikul nõudlusel, mitte tavapärasel turusuhetel (nt ostja ei ole kohustatud tavapärasel meetodil müüdavate seaduslike kaupade puhul veenduma selle tootmistingimuste seaduslikkusele vastavuses). Mõju ulatust võimalikele toimepanijatele saab hinnata seejärel, kui on tehtud asjakohased uuringud.

6.3. Mõju inimkaubanduse teemadega kokkupuutuvatele asutustele

Peamised asutused, mis puutuvad kokku inimkaubanduse ohvrite ja toimepanijatega, on Politsei- ja Piirivalveamet, prokuratuur, kohus, Sotsiaalkindlustusamet, Tööinspektsioon jt. Õiguskaitseasutuste töö sisu seaduse jõustumise järel ei muutu, kuid neil võib tekkida vajadus täiendada ning ühtlustada menetluspraktikat uute kriminaliseeritud tegude (asendusemadus, ebaseaduslik lapsendamine ja teenuste kasutamine teadlikult) ning lisanduvate raskendavate asjaolude tõttu (kehaline või psüühiline tervisekahjustus ja IKT abil info levitamine). Kindlasti on vajalikud täiendkoolitused, mis on juba kavandatud. Kuna inimkaubanduse juhtumeid on seni olnud väga vähe ja ei ole ette näha, et nende arv oluliselt suureneks, ei too muudatused ilmselt kaasa töökoormuse kasvu ega lisatööjõu vajadust.

Volitusnormi alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse rakendamine võib suurendada lühiajaliselt eri asutustes inimkaubanduse teemadega tegelevate spetsialistide töökoormust (rollide kirjeldamine, protsesside standardimine, koolituste korraldamine või neil osalemine jm), kuid selle eesmärk on vähendada dubleerimist, luua selged juhised ametkondadele ja parandada ohvritele osutatavat abi (suunata õigeaegselt õigele teenusele).

Sotsiaalkindlustusameti piiriülese suunamise kontaktasutuseks määramine lihtsustab koostööd teiste liikmesriikidega ja vähendab juhtumipõhist *ad hoc* suhtlust. Sotsiaalkindlustusameti töökoormust võivad lisaks kontaktasutuseks määramisele mõjutada ka muud direktiivist tulenevad muudatused. Teisalt see, et riikliku suunamismehhanismi rakendamisel muutuvad juhtumid paremini tuvastatavaks. Samuti võivad piiriülesed juhtumid jõuda senisest sagedamini menetlusse ning koostööprotsessid ja asutuste rollid muutuvad täpsemaks. Lisaks laiendab seadus ärakasutamise vorme ning rõhutab digitaalset mõõdet. See võib tähendada, et ka Sotsiaalkindlustusamet puutub senisest enam kokku keerukamate ja mitmekesisemate juhtumitega, mis omakorda võib nõuda tööviisi, teenuse korralduse ja nõustajate pädevuse ajakohastamist ning täiendavaid rahalisi ressursse ohvritele ette nähtud teenuste osutamiseks.

Kuna mõjutatud osaliste arv on väike, on ka mõju kokkuvõttes väike.

6.4. Mõju rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, välissuhetele ja riigi julgeolekule

Seaduse eesmärk on viia Eesti õigus kooskõlla direktiiviga (EL) 2024/1712 ning tagada direktiivist tulenevate uute nõuete (mh teenuste kasutamise kriminaliseerimine, suunamismehhanismi normatiivne raam, piiriülese kontaktasutuse määramine) rakendamine. Õigeaegne ja sisuline ülevõtmine vähendab rikkumismenetluse riski ning tugevdab Eesti positsiooni EL-i õiguskaitse- ja sisejulgeolekualases koostöös.

Kavandatu mõju piiriülesele koostööle on positiivne. Inimkaubandus on sageli seotud organiseeritud kuritegevusega ning võib hõlmata piiriüleseid tarneahelaid ning kannatanuid, samuti tegude toimepanijaid. Loodav riiklik suunamismehhanism parandab nii piiriülest suhtlust kui juhtumite riigisisest käsitlemist. Muudatused toetavad sisejulgeolekut, tõkestades kuritegevust, samuti toetab direktiivi nõuete täitmine Eesti usaldusväärset rahvusvahelises koostöös ja võimaldab paremini osaleda ühisoperatsioonides ja koostööprojektides jms.

Seadus tagab Eesti õiguskorra parema kooskõla inimkaubandusvastase Euroopa Nõukogu konventsiooniga. Samuti aitab seadus kaasa Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevate õiguste tagamisele ja riigi kohustuste täitmisele, millele viidatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu inimkaubanduse teemalises infomaterjalis, mis on koostatud kohtupraktika³⁵ põhjal.

Kuna Eestis on inimkaubanduse juhtumeid väga vähe, siis on muudatuste mõju samuti väike.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamine ei too kaasa olulisi muudatusi asutuste (Politsei- ja Piirivalveamet, prokuratuur, Sotsiaalkindlustusamet jt) tegevuses või töökorralduses, töö jätkub senisel viisil. Seaduse rakendamisega ei kaasne lisakulusid ega tulusid. Juhtumite lisandumine võib suurendada õiguskaitseasutuste töökoormust, kuid kuna mitme aasta kuritegevuse statistika on näidanud stabiilsust ja suuri muutusi selles ei prognoosita, ei ole põhjust eeldada ka inimkaubanduse kuritegude olulist kasvu.

Sotsiaalkindlustusameti kulud võivad järk-järgult suureneda seoses kontaktpunktiks määramisega lisanduvate tegevuste arvelt aga samuti ka potentsiaalselt suureneva inimkaubanduse ohvrite arvu ja abivajaduse arvelt. Kuigi Eestis on siiani olnud inimkaubanduse kriminaalmenetluste arv väike, siis Sotsiaalkindlustusamet on abi osutanud palju rohkematele inimestele kui kriminaalmenetlustes on kannatanuid. Ohvriabiteenuseid vajavate välismaalaste arv tõenäoliselt samuti tõuseb seoses üha suureneva rändesurvega kolmandatest riikidest Euroopasse, sealhulgas Eestisse. Kirjeldatud kulude tõusu ei ole põhjust planeerida hüppelisena, vaid täiendavate ressursside vajadus tekib järk-järgult ja sellega peab arvestama iga-aastases eelarveprotsessis.

Muudatuste rakendamiseks on vaja korraldada koolitusi, sh riikliku koordinaatori poolt. Lisavahendeid planeeritakse tulevase EL-i rahastamisperioodi toetusmehhanismidesse, et tagada paremini koolitus- ja ennetustegevuse jätkusuutlikkust. Koolitused tagab Justiits- ja Digiministerium riikliku koordinaatorina kõigile inimkaubanduse võrgustiku osalistele, et

³⁵ Factsheet – Trafficking in human beings, October 2024,
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Trafficking_ENG.

tagada mh direktiivi ülevõtmisega seotud uuenduste rakendumine seotud ametkondade tööpraktikatesse. Koolituse sihtrühmaks on kindlasti Sotsiaalkindlustusameti, Politsei- ja Piirivalveameti, Tööinspektsiooni, prokuratuuri, kohtute jt seotud osapoolte töötajad.

Seaduse jõustumise järel kavandatakse muu hulgas mitmesuguseid teavitustegevusi (uute kuritegude kohta, nagu asendusemadus, ebaseaduslik lapsendamine ja inimkaubanduse ohvri teenuste ostmine). Koostöös Sotsiaalministeeriumiga on asendusemaduse teemal kavas algatada laiem ühiskondlik arutelu.

Inimkaubandusvastase võitluse valdkonna arendamiseks on taotletud lisavahendeid EL 2028+ rahastusmehhanismist. Sisejulgeoleku riigiplaani osana on Siseministeeriumi kaudu esitatud inimkaubandusvastase võitluse rahastamise taotlus summas 8,6 mln eurot aastateks 2028–2034. Sellest on kavas rahastada riikliku koordinaatori tegevust, riikliku tegevuskava koostamist, koolitusi, teavitusi, ennetusmeetmeid, uuringuid, rahvusvahelist koostööd, riikliku suunamismehhanismi tegevust (sh piiriülese kontaktasutuse tegevus, lisatööjõud) jne.

Seaduse rakendamiseks riigieelarvest lisaraha ette ei nähta, vajalikud kulud kaetakse asutuste eelarvevahenditest, käimasolevatest sisejulgeolekufondi välisprojektidest ja ELi uue rahastamisperioodi mehhanismidest.

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisega ei kaasne vajadust muuta olemasolevaid rakendusakte. Ohvriabiseadusega luuakse volitusnorm Vabariigi Valitsuse määruse „Inimkaubandusvastase võitluse, riikliku suunamismehhanismi ja koordineerimise kord“ kehtestamiseks. Rakendusakti kavand on lisatud eelnõu seletuskirjale (lisa 1).

9. Seaduse jõustumine

Seadusemuudatused jõustuvad üldises korras, kuna need ei nõua ettevalmistust, üldine *vacatio legis* tagab adressaatidele piisava aja nendega tutvumiseks ja tegevuste kavandamiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks³⁶ Sotsiaalministeeriumile, Siseministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Tööinspektsioonile, Riigiprokuratuurile, Riigikohtule, Sotsiaalkindlustusametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Eesti Advokatuurile, Mittetulundusühingule Eluliin, Rahvusvahelisele Migratsiooniorganisatsioonile, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Eesti esindusele, Euroopa Rändevõrgustiku Eesti esindusele ja Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale. Kooskõlastusel esitatud ettepanekud ja arvamused vaadati läbi ning eelnõu ja seletuskirja täiendati. Seletuskirjale on lisatud Justiits- ja Digiministeeriumi vastustega kooskõlastustabel (lisa 3) ja arvamuste tabel (lisa 4).

Algatab Vabariigi Valitsus „...“2026. a
(allkirjastatud digitaalselt)

³⁶ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d74a4119-e966-4e4b-85c7-e5d75e29d42d>.