

Kokkuvõte

Käesolev trükis koondab Euroopa Liidu EQUALi programmi raames läbi viidud rahvusvahelise projekti *Headway – inimkaubanduse ohvrite sotsiaalse integratsiooni edendamine –* arengupartnerluste peamised projektitulemused. Kuue Euroopa riigi (Eesti, Saksamaa, Itaalia, Leedu, Poola ja Portugal) arengupartnerlused tegid enam kui kaks aastat koostööd projektitegevuste läbi viimiseks eesmärgiga välja töötada meetodid ja standardid, mis võimaldaksid täiustada ja arendada tugimeetmeid inimkaubanduse ohvriks langenud inimeste abistamiseks, ning teostada kohalikul, riiklikul ja Euroopa tasandil seiret inimkaubanduse ja ohvritele osutatavate teenuste üle.

Projekti eesmärkide täitmiseks viisid rahvuslikud arengupartnerlused läbi 10 asjakohast tegevust. Käesolevas trükises on toodud lühike ülevaade enamike tegevuste tulemustest.

Inimkaubandusalaste uurimuste võrdlev analüüs

Esimeses peatükis kirjeldatakse 1.tegevuse “*Ülevaade inimkaubandusest siseriiklikul tasandil*” tähtsamaid järeldusi. Selle tegevuse raames viisid Headway partnerid läbi uurimuse, et saada ülevaade partnerriikide inimkaubandusalastest uurimustest ja inimkaubanduse peamistest iseloomulikest tunnustest, nagu see nähtus esineb Eestis, Saksamaal, Itaalias, Leedus, Poolas kui ka Portugalis. 71 valitud uurimust moodustavad esindusliku valimi trükistest, mis partnerriikides 1999 ja 2006 aasta vahelisel perioodil on välja antud inimkaubandusest selle erinevates vormides: inimeste eksploateerimine seksuaalsel eesmärgil, tööturul; kerjamise ja kirja teel pruutide tellimise ning ebaseadusliku tegevuse kaudu (nt vargus ja muud kergemad kuriteod, narkootikumidega kaubitsemine), samuti inimorganite siirdamiseks müümise ning ebaseadusliku rahvusvahelise lapsendamise teel.

Läbiivaadatud materjali hulk on riigiti erinev. Erinevus on tingitud mitmesugustest siseriiklikest teguritest, näiteks partnerriikide rollist inimkaubanduse skeemis; teadlikkuse tasemest ning kohalike, riiklike ja rahvusvaheliste asutuste ja organisatsioonide, valitsuste ja erasektori pühendumisest inimkaubandusvastasesse tegevusse; uurimuste läbiviijate huvist inimkaubandusega seotud küsimuste vastu; üldsuse teadlikkuse tasemest ja üldlevinud suhtumisest kõnealusesse teemasse; inimkaubanduse vastaste õigusaktide täitmisest/kõikehõlmavate õigusnormide puudumisest; laialtlevinud tugimeetmete toimumisest/puudumisest inimkaubanduse ohvrite abistamiseks; antud valdkonnas uurimuste läbiviimiseks eraldatavate finantsressursside suurus; asjakohaste kvalitatüüvsete ja kvantitatüüvsete meetodiliste vahendite puudumisest uurimuste läbiviimiseks inimkaubanduse erinevate vormide kohta; olemasolevate andmete usaldusväärsusest;

piiratud eelarvest ja inimressursside olemasolust kõnealuse tegevuse läbiviimiseks rahvusvaheliste partnerite poolt.

Kogutud andmed rõhutavad selgelt järjest suurenevat huvi inimkaubanduse teema vastu kõikides partnerriikides kõnealusel perioodil. Näiteks 2005. aastal välja antud teemakohaste trükiste arv oli 2000. aastaga võrreldes enam kui seitse korda suurem. Valitud trükistes on keskendatud eelkõige inimkaubandusele seksuaalse eksploateerimise eesmärgil. Mitmed läbivaadatud uurimused kirjeldavad värbamissüsteeme, ohvrite vedu ning inimkaubanduse ohvrite eksploateerimist teekonnal päritoluriigist sihtriiki, ning iseloomustavad põgusalt ohvreid ja nende sotsiaalset tausta enne ja pärast inimkaubanduse ohvriks langemist. Värbamiskanaliid ja meetodid on aastate jooksul muutunud. Tänapäeval värbab seksuaalse eksploateerimise eesmärgil naisi sageli inimene, keda ohver tunneb ja usaldab, tihti võtavad naised ise kontakti värbajaga, kelleks võib olla reisifirma või tööjõuvahendusagentuur. Naistele lubatakse tavaliselt sihtriigis tasuvat tööd ettekandja, tehasetöölise, baaridaami, meditsiiniõe, lapsehoidja või tantsijana. Varasemast sagedamini pakutakse tööd ka prostituudi, strippari, *call-girl*i ja saatjana, kuid naistele ei räägita ees ootavatest tegelikest töö- ja elutingimustest (nt ahistamine, eksploateerimine, vabaduse piiramine jne). Viimastel aastatel on inimkaubitsejad võtnud kasutusele "läbirääkimistel" põhinevad eksploateerimisvormid, et kergemini saavutada klientide usaldus ja "lojaalsus".

Üksnes mõned vaatlusalustest uurimustest käsitlevad inimkaubandust tööjõu eksploateerimise, kerjamisele ja ebaseaduslikule tegevusele (nt kergemad kuriteod, narkootikumide müümine) sundimise eesmärgil, ebaseaduslikku rahvusvahelist lapsendamist ja inimorganite siirdamiseks müümist. Uurimustes on viidatud tihedamate seoste loomise vajadusele migratsioonipoliitika, tööjõu eksploateerimise ja inimkaubanduse vahel. Teadlased väidavad, et tööjõuturu mitmete valdkondade reguleerimatus ja mitteametlik iseloom suurendab sisserännanute haavatavust, nendest saab kergesti kättesaadav, odav ja eksploateeritav tööjõud. Seega on ametliku ja mitteametliku eksploateerimise ja inimkaubanduse vältimiseks tingimata vaja välja töötada poliitika, mis põhineb kättesaadavatel õiguslikel ja turvalistel migratsiooniskeemidel, rangetel tööjõustandarditel ja keskselt juhitud migratsiooniprogrammidel. Samas on uurimustes väidetud, et kitsendav migratsioonipoliitika mõjutab negatiivselt tööturgu ning sisserännanute (sõltumata sellest, kas tegemist on inimkaubanduse ohvritega või mitte) elu- ja töötingimusi, sest sisserännanud aitavad kaasa vastuvõtjariikide majanduskasvu suurenemisele.

Enamikel juhtudel on valitud uurimused äärmiselt kirjeldavat laadi. Inimkaubanduse erinevaid külgi ei ole kuigi põhjalikult uuritud ning inimkaubanduse hindamisel on lähtutud juba väljakujunenud poliitilistest, ideoloogilistest ja kultuurilistest lähenemisviisidest. Samas võimaldab erinevate meetodite ja kontseptsioonide rakendamine ühe nähtuse uurimisel kasutada erinevaid andmete kogumis-, töötlemis- ja analüüsimeetodeid, mis on inimkaubanduse alaste uuringute tõhusaks läbiviimiseks äärmiselt tähtis.

Õiguslikud aspektid: inimkaubitsejate süüdimõistmine ja ohvrite kaitse

Teises peatükis kirjeldatakse 2. tegevuse “ *Partnerriikide inimkaubandust puudutava seadusandluse ning selle vastase tegevuse kohta informatsiooni kogumine*” peamisi tulemusi, mille põhjal hindasid arengupartnerlused olemasolevate õigusaktide võimet toetada inimkaubanduse ohvreid ja võidelda inimkaubanduse vastu, määratledes õiguslase raamistiku tugevad ja nõrgad küljed. Arvestades asjaolu, et enamik avastatud inimkaubanduse juhtumitest on olnud seotud seksuaalse ekspluateerimisega, ning nüüsguseid juhtumeid võidakse kergesti käsitleda “puhta” prostitutsioonina, otsustati hinnata ka prostitutsiooni puudutavaid õigusakte.

Võrdlusanalüüsi käigus selgitati partnerriikide vahelised erinevused inimkaubanduse alal. Teatavates riikides on inimkaubandus määratletud ühe kuriteoliigina, osa riikides aga karistatav teiste õigusaktide sätete põhjal (ekspluateerimine, prostitutsioon, orjus). Inimkaubandus mistahes ekspluateerimise vormis on vastavalt Palermo konventsioonile karistatav, kuid uurimuse põhjal selgus, et teatavates riikides see säte ei kehti. Osa riikide kriminaalkoodeksis on sätestatud karistused üksnes seksuaalse ekspluateerimise eest või on olemas inimkaubandust reguleerivad õigusnormid seksuaalse ja tööalase ekspluateerimise või inimorganite siirdamise kohta. Suur erinevus on ka lühiajaliste elamislubade väljaandmise osas inimkaubanduse ohvritele, mis võimaldaks neil sihtriigis ametlikult elada ja tagaks nende kodaniku-, sotsiaal- ja inimõiguste austamise ja kaitse. Hetkel võimaldavad inimkaubanduse ohvritele lühiajalise elamisloa väljaandmist üksnes Saksamaa, Poola, Portugali, Itaalia ja Eesti seadused, kuid tingimusel, et ohver kohustub tegema koostööd vastava riigi pädevate organitega ja kohtus tunnistama (tingimus ei kehti Itaalia kohta). Kaalutusotsuse tegemine, millega antakse teatavaks ajaks luba riigi territooriumil seaduslikuks viibimiseks, on ette nähtud Poolas (kuni kaks kuud); Saksamaal (üks kuu) ja varsti ka Portugalis (kuni kaks kuud), Eestis (üks kuni kaks kuud); Itaalias kehtivad mitteametlikud seadustamissätted vastavalt kokkuleppele MTÜde/kohalike omavalitsuste ja täitevasutuste vahel. Ülejäänud partnerriikides ei ole kaalutusotsuse tegemine ette nähtud.

Kõides arengupartnerluse riikides, välja arvatud Portugalis, kus hetkel arutatakse võimalust laiendada perevägivallaohvritele mõeldud kaitset (varjupaigad ning isiksuse, kutse- ja sotsiaaluskuste arendamine) ka inimkaubanduse ohvritele, on välja töötatud tugimeetmed, mis on suunatud otseselt inimkaubanduse ohvrite abistamiseks, kuigi kõikides riikides ei ole meetmed veel kõikehaaravad ega oma kindlat struktuuri. Kaitse- ja toetusabinõud hõlmavad varjupaikasad, psühholoogilist abi, tervishoiuteenuseid, õiguslast nõustamist ja abi, haridust, kutsenõustamist ja koolitustegevusi ning tööturule tulemise toetamist. Neid teenuseid osutavad enamasti sellele valdkonnale spetsialiseerunud MTÜd ja/või kohalikud omavalitsused, kuhu inimkaubanduse ohvrid suunatakse; see kehtib eelkõige Saksamaa, Itaalia ja Poola kohta.

Juurdepääs hüvitistele on inimkaubanduse ohvrite jaoks suhteliselt probleemne valdkond. Kuigi enamikes riikides on ohvritel ametlikult õigus hüvitisele, ei vasta nad tegelikkuses vajalikele tingimustele. Kui uuriti kaubitsejatelt konfiskeeritud vara kasutamist,

selgus, et üksnes Itaalias kantakse kuritegelikul teel saadud vara üle fondi, mis toetab seadusega ettenähtud inimkaubanduse vastast võitlust.

Ennetevustegevuse osas täidavad kõik riigid *ad hoc* programme või võtavad erimeetmeid, mille raames korraldatakse teadlikkuse tõstmise kampaaniaid, luuakse telefoni abiliine- ja keskusi, kogutakse statistilisi andmeid, töötatakse välja haridusprogramme, korraldatakse rahvusvahelisi kohtumisi, rakendusuringuid, koolitusi tähtsamatele osapooltele (täitevasutuste ametnikele, prokuröridele, sotsiaaltöötajatele, ajakirjanikele, tervisekaitsespetsialistidele, õpetajatele jne).

Hea praktika näited

Kolmandas peatükis on toodud 31 hea praktika näidet inimkaubanduse ohvrite kaitsmise ja inimkaubanduse ennetusalase tegevuse valdkonnast kuues partnerrügis. Tegevus 3 “ Inimkaubanduse ohvritele suunatud heade praktika näidete vahetamine” töö eesmärk oli/on edendada praktiliste töökogemuste vahetamist ning võimaldada inimkaubanduse vastase tegevusega seotud asutustel jagada omavahel teavet inimkaubanduse ohvrite toetamise, igapäevases töös käsitletavate probleemide ja nende lahendamise meetodite ja saavutuste kohta.

Hea praktika näited on valitud vastavalt partnerite “hea praktika” määratlusele, mille all mõeldakse mistahes silmapaistvat kogemust inimkaubanduse vältimise ja inimkaubanduse ohvrite kaitsmise valdkonnas. “Hea praktika” ei ole püsiv kontseptsioon, vaid näide praktikast, mis võimaldab üksteiselt õppida, julgustab ideede vahetamist ja tagasiside andmist ning motiveerib antud valdkonda põhjalikumalt käsitlema.” Projektipartnerid määratlesid kriteeriumid, mille põhjal valiti ja jagati tegevused kolme peamise sotsiaalvaldkonna vahel: ennetus, abi ja sotsiaal-majanduslik kaasamine ning kutsealane areng. Siinkohal tuleb märkida, et kõik nimetatud valdkonnad on omavahel tihedalt seotud ja täiendavad üksteist. Seetõttu võivad toodud hea praktika näited üheaegselt kuuluda mitme valitud valdkonna alla.

Hea praktika näiteid kirjeldatakse selleks puhuks välja töötatud spetsiaalse tabeli abil, hõlmates järgmisi alateemasid: tegevuse geograafiline piirkond; sihtrühm, kellele tegevus on suunatud; seotud eesmärgid; läbiviidud tegevused; rakendatavad töömeetodid ja vahendid; vajalikud ressursid; saavutatud tulemused; saadud kogemused; kogemuse ülekandmise teostatavus; teooria ja praktika poliitikasse integreerimine; teenuseosutajate kontaktandmed. Praktilise tegevuse kirjeldusele eelneb kogutud teabe ülevaatlik hindamine, milles tuuakse välja määratletud trendid kolmes ülalnimetatud kategoorias ning tegevuste tugevad ja nõrgad küljed, samuti pööratakse tähelepanu nende tavade rakendamise seonduvatele võimalikele takistustele erinevates geograafilistes piirkondades.

Andmete kogumine ja seire

Neljas peatükk hõlmab 4. tegevuse “*Inimkaubanduse seiremudeli väljatöötamine*” peamisi tulemusi. Headway partnerid kogusid teavet inimkaubanduse seiresüsteemide peamiste aspektide (või teabeallikate) kohta (täielikult või osaliselt), samuti partnerriikides ning teistes valitud riikides rakendatavate toetuskeemide kohta eesmärgiga teha ettepanekuid hinnatud süsteemide täiustamise ja seiresüsteemide sisseadmise kohta (juhul kui need puuduvad).

Kõikides riikides on olemas meetmed, mis toetavad inimkaubandusohvreid. Need meetodid ja skeemid erinevad riigiti ja toimivad enamasti riiklikul tasandil, välja arvatud Itaalias, Portugalis ja Saksamaal, kus vastavad süsteemid on välja töötatud nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. Enamikel juhtudel on teenuse osutajateks MTÜd (sealhulgas religioossed organisatsioonid) ning avalik sektor (riiklikul ning piirkondlikul/kohalikul tasandil), mille tegevus on reguleeritud õigusaktidega, välja arvatud Leedus ja Portugalis. Kuigi nimetatud tegevuste käigus käsitletakse ekspuuteerimise mitmesuguseid vorme (nt tööjõu ekspuuteerimine, kerjamine ja sunnitud abielu, lastega kaubitsemine jne), pööratakse põhitähelepanu seksuaalsele ekspuuteerimisele.

Toetuskeemide kohta kogutud teabe võrdlev analüüs võimaldas valitud riikides uurida ja võrrelda olemasolevaid süsteeme eesmärgiga neid skeeme kirjeldada ja nende kohta arvamust avaldada ning teha ettepanekud tegevuste läbiviimiseks määratletud probleemide lahendamiseks. Analüüsimist alustati tähelepanu pööramisest teabesüsteemide ja seire eristamise vajadusele. Teabesüsteemid eeldavad inimkaubanduse kui nähtuse, vastava tegevuse ja poliitika läbiviimise kohta kogutud teabe talletamise korraldamist; seire on andmete analüüsimise protsess, mis nõuab erinevate indikaatorrühmade väljatöötamist. Seda tulekski arvestada programmide ja poliitikate hindamisel ja poliitikavõrgustikele nende dünaamikast teavitamisel. Tegelikult sarnaneb enamik analüüsitud süsteeme pigem teabe- kui seiresüsteemidele.

Meetmete ja indikaatorite kasutamise osas on riikide vahel suuri erinevusi, vaatamata sellele, et kõik rakendatavad süsteemid koguvad teavet inimkaubanduse ohvrite kohta. See iseloomustab kahtlemata olukorda, mis puudutab ohvrite abistamiseks mõeldud kohalikke ja/või riiklikke toetuskeeme kõikides arengupartnerluse riikides. Kogutud andmed ei ole enamasti homogeensed ega piisavalt ühtselt töödeldud, et oleks võimalik välja töötada ühised indikaatorid ja nende põhjal regulaarselt aruandeid koostada. Vastupidi, uuringus osalevates riikides puudub täielikult teave näiteks kuritegelikke organisatsioonide kohta või ei ole seda projekti tarbeks kogutud. Võrdlusanalüüs toob selgelt esile asjaolu, et enamikes riikides on andmed inimkaubanduse kohta kättesaadavad, kuid neid kogutakse ja töödeldakse kas mitteametlikult või siis talletatakse ametlikult, kuid ei analüüsita.

Kõnealune uuring tõendab veelkord selgelt, et tõhusa seiresüsteemi väljatöötamiseks on äärmiselt tähtis analüüsivahendite arendamine ja omavahel jagamine. Antud väite kinnituseks on Headway partnerid loetlenud tegurid, millest seiresüsteem peaks koosnema ning toonud näiteid konkreetsetest indikaatoritest (sisu-, protsessi-, tulemuste ja toodete ning mõju ja tõhususe indikaatorid), mida peaks arvesse võtma. Lõpetuseks esitletakse inimkaubandusealase seire läbiviimiseks Euroopa mudeli kavandit ja rakendust.

Headway on-line andmebaas

Viies peatükk kirjeldab Headway andmebaasi, mis on koostatud 5. tegevuse “*Mudeli väljatöötamine organisatsioonide/teenuste kaardistamiseks*“ ja 6. tegevuse “*Rahvusvaheline on-line andmebaas inimkaubanduse ohvritele osutatavate teenuste kohta*” raames. Headway andmebaas on rahvusvaheline andmebaas, mis hõlmab inimkaubanduse alal töötavaid organisatsioone ja asutusi ning on mõeldud vahendina, mis hõlbustab nende ja kõikide teiste antud valdkonnast huvitatute omavahelist suhtlemist. Andmebaasi loomise peamised eesmärgid on järgmised:

- Hõlbustada inimkaubanduse vastase võitluse valdkonnas aktiivselt tegutsevate organisatsioonide ja asutuste kiiret määratlemist ja nendevahelist suhtlemist:
 - Euroopa Liidu riikides ja kolmandates riikides;
 - erinevat liiki organisatsioonides (MTÜd, kohalikud omavalitsused, riiklikud valitsusasutused, ülikoolid jne);
 - käsitleda inimkaubanduse erinevaid vorme (seksuaalne ekspluateerimine, tööle sundimine, kerjamine, ebaseaduslikud tegevused, inimorganitega kaubitsemine, rahvusvaheline ebaseaduslik lapsendamine, kirja teel pruutide tellimine);
 - erinevate sihtrühmade (meessoost alaealised, naissoost alaealised, mehed, naised, transseksuaalid, kogukonnad, sotsiaal- ja tervishoiutöötajad, koolitajad, õpetajad, täitevasutuste töötajad, kohtunikud ja prokurörid) probleemide käsitlemine;
 - erinevat tüüpi tegevuste läbiviimine (madala läve teenused, toetusteenused, uuringud, koolitus, projektide kavandamine ja juhtimine jne).
- Edendada teabevahetust inimkaubandust käsitlevate organisatsioonide, projektide ja tegevuste kohta.
- Soodustada inimkaubanduse vastase tegevuse valdkonnas tegutsevate organisatsioonide vahelist võrgustiku- ja koostööd.

Inimkaubanduse valdkonnas viiakse läbi järgmisi tegevusi: abistamine, ennetus, võrgustikutöö, koostöö arendamine, tunnistajakaitse, uurimused ja töö meediaga. Andmebaas tõhustab ja lihtsustab nende tegevuste läbiviimist.

Headway andmebaasis avaldatud teave on avalikkusele kättesaadav ning kasutajad ei pea kasutama salasõnu või teisi juurdepääsu kitsendavaid vahendeid. Kasutajad võivad Headway andmebaasist otsida teavet järgmiste kriteeriumide põhjal: riik, ekspluateerimisvorm, tegevuse liik, sihtrühm. Andmebaasist saab otsida teavet ka võtmesõnade abil. Otsingu tulemusena kuvatakse lehele nimistu organisatsioonidest, mis vastavad valitud kriteeriumidele, samuti nende asukoht ja õiguslik seisund. Nimistusse kantud organisatsiooni nimele klikates on võimalik näha kõiki selle organisatsiooni kohta sisestatud andmeid (näiteks kontaktandmed, läbiviidava tegevuse kirjeldus, tegevuse sihtrühm).

Projekti hindamine

Kuuendas peatükis on toodud projektivälise eksperdi läbi viidud hindamise peamised tulemused. Eksperdi ülesanne oli hinnata Headway tegevuste asjakohasust, tõhusust ja järjepidevust (10. tegevus “*Projektiväliline ja –sisene hindamine*”¹). Projekti hinnati asjakohaseks, sest projekt suutis täita partnerite määratletud vajadused. Läbiviidud tegevuste kaudu andsid projektipartnerid oma panuse inimkaubanduse ohvrite toetuseks suunatud tegevuste läbiviimiseks vajalike vahendite täiustamisesse ja poliitika suuna inimkaubandusvastasele tegevusele. Headway projekti võib pidada positiivseks katseks koguda, analüüsida ja süstematiseerida siseriiklikul ja Euroopa tasandil inimkaubanduse vastase tegevuse valdkonnas kasutatavaid vahendeid ja teostatavaid tegevusi. Tegevuse tõhustamisele aitab oluliselt kaasa ka probleemide käsitlemine ja lahenduste leidmine, mida tuleks pidada esmatähtsaks tegevuste ühtlustamisel ja uute teadmiste hankimisel inimkaubanduse erinevate tahkude kohta.

Headway projekti võib pidada tõhusaks, sest projekti läbiviimise tulemusena õnnestus saavutada kolm peamist tulemust. Esiteks, koguti teavet inimkaubanduse vastase tegevuse heade praktikate kohta ja jagati seda projektipartnerite vahel. Teiseks, koostati ettepanek, inimkaubanduse seiresüsteemi väljatöötamiseks, mida saavad kasutada poliitikategija, kes hakkavad arendama põhjalikku ja korrapäraselt toimivat seiresüsteemi ning hindama inimkaubanduse erinevaid aspekte. Kolmandaks, on loodud andmebaas teenustest, mis on kättesaadavad inimkaubanduse ohvritele Euroopa Liidus ja kolmandates riikides. See on uuenduslik vahend, mille abil saab olulisel määral kaasa aidata olemasolevate teenuste täiustamisele ja inimkaubanduse ohvreid toetava kõikehõlmava rahvusvahelise poliitika arendamisele. Aeg näitab, kas Headway partneritel õnnestus välja töötada toimiv süsteem rahvuslike arengupartnerluse loodud vahendite regulaarseks rakendamiseks.

Lisades on toodud rahvuslike arengupartnerluste kirjeldused ja nende kontaktandmed.

¹ 10. tegevus hõlmab ka TCA sekretariaati. Projekti *Headway – inimkaubanduse ohvrite sotsiaalse integratsiooni edendamine* raames viidi läbi veel järgmised tegevused: rahvusvahelised kohtumised ja konverentsid (7. tegevus); trükiste väljaandmine ja levitamine (8. tegevus); inimressursside määratlemine rahvusvahelises koolituses osalemiseks Portugalis (9. tegevus).