

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse instituut

Liisa Surva

SUNNIVIISILISE TÖÖ JA TÖÖJÕU ÄRAKASUTAMISE EESMÄRGIL VILJELETAVA
INIMKAUBANDUSE JUHTUMITE TUVASTAMISE VÕIMALIKKUS EESTIS
Töölase inimkaubanduse ametkondlik kontroll

Magistritöö

Juhendaja: prof Jüri Saar

Tallinn 2012

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. SUNNIVIISILISE TÖÖ JA TÖÖJÕU ÄRAKASUTAMISE EESMÄRGIL VILJELETAV INIMKAUBANDUS	7
1.1. Inimkaubanduse kujunemine	7
1.2 Ülevaade asjakohasest õigusest	8
1.2.1 Inimkaubandusvastane võitlus rahvusvahelisel tasandil	8
1.2.2 Inimkaubanduse tõkestamine ja regulatsioon Eestis	13
1.3 Sunniviisilise töö ja tööjõu eksploateerimise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse olemus.....	17
1.4 Inimkaubanduse tekkepõhjused.....	21
1.5 Inimkaubanduse juhtumite olemasolu Eestis	24
2. RIIGIVÕIMU TEOSTAMINE JA ASUTUSTE PÄDEVUSE LAIENDAMINE.....	29
2.1 Asutuste pädevust puudutavad üldpõhimõtted	29
2.2 Inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks täiendavate meetmete rakendamise vajalikkus	35
2.3 Üksuste pädevuse laiendamise ulatus.....	40
3. PPA KMO JA TÖÖINSPEKTSIOONI PÄDEVUSE LAIENDAMISE VAJADUS JA MÕISTLIKKUS	45
3.1 PPA KMO pädevus	45
3.1.1 PPA KMO pädevuse laiendamise vajadus ja mõistlikkus.....	52
3.2 Tööinspektsiooni pädevus	55
3.2.1 Tööinspektsiooni pädevuse laiendamise vajadus ja mõistlikkus.....	59
KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	68
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	71
Kasutatud kirjandus	71
Kasutatud normatiivaktid	74
Kasutatud kohtupraktika.....	77
Avaldamata materjalid.....	77

SISSEJUHATUS

Inimkaubandust on nimetatud kaasaegseks orjanduseks. Olgugi, et orjapidamine ning inimesse kui asjasse, omandisse suhtumine peaks olema pigem unustustehõlma vajunud ning tänaseks õudusega meenutatav ajaloo osa, on vaatamata ühiskonna ja tehnika tormilisele arengule inimestega kaubitsemine siiski moodsas maailmas säilinud.¹ Seejuures peetakse inimkaubandust kogu maailmas üheks raskeimaks kuriteoliigiks, millega kaasneb inimõiguste ja inimväärikuse ränk rikkumine, see on kui orjuse tänapäevane vorm ning organiseeritud kuritegevuse seisukohast äärmiselt tulutoov äri.² Igal aastal miljardeid dollareid sisse tuues, peetakse seda suuruselt kolmandaks kasumiallikaks kriminaalsete organisatsioonide seas, tulusamaks loetakse üksnes narkootikumide ja relvadega kaubitsemist.³

Inimkaubandus on kuritegu, mille määratlemine ning vastava määratluse alusel hilisem praktikas tuvastamine on problemaatiline. Tegemist on süüteoga, mis võib avalduda vähemalt neljas eri vormis – seksuaalne eksploateerimine, sunniviisilise töö või tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus, eraldi käsitletakse alaealise eksploateerimist või illegaalset elundidoonorlust, ning inimkaubanduse ohvrid ei tunne end reeglina ohvritena, mistõttu üldjuhul nimetatud isikud enda õiguste kaitseks ise välja ei astu ja selle tulemusel jäävad ka võimalikud inimkaubanduse juhtumid avastamata ning kurjategijad vastutusele võtmata. Seetõttu on inimkaubandus ka tegelikkuses alati laiemapinnalisem kui nimetatud kuritegude üldisest statistikast nähtub.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ülemaailmse inimkaubanduse raporti kohaselt on enamlevinud inimkaubanduse vormiks seksuaalne ärakasutamine (79%). Seksuaalse ärakasutamise ohvriteks on domineerivalt naised ja lapsed. Teiseks enamlevinud inimkaubanduse vormiks on tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus (18%), kuigi see näitaja võib olla ekslik, kuivõrd tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavat inimkaubandust tuvastatakse ja neist juhtumeist teavitatakse veelgi vähem kui seksuaalse

¹ Belitšev, E. Inimkaubandus tööekspluateerimise eesmärgil – Eesti kui võimalik sihtriik. Uurimustöö, Tartu Ülikool, Tallinn, 2010, lk 3 (käesoleva töö autori valduses).

² Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja kuriteokoosseisu analüüs. Tallinn, 2009, lk 8. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/inimkaubandus> – 21.04.2012.

³ Saar, J. Markina, A. Strömpl, J. Annist, A. Hanson, L. Seksuaalne eksploateerimine ja inimkaubandus Eestis. Situatsiooni analüüs. Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, 2005, lk 11. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=34052/trafficking_in_estonia_est.pdf.

ärakasutamise osas.⁴ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) andmeil on enam kui 2,4 miljonit inimest sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse ohvriteks.⁵

Inimkaubandusvastaseks võitluseks on tarvilik nii rahvusvaheline koostöö kui ka siseriiklikult asutuste ülene ühtne lähenemine antud temaatikale nimetatud kuriteojuhtumite tuvastamiseks ja kurjategijate vastutusele võtmiseks. Tegemist on kuriteoliigiga, mis oma erinevates etappides võib rahvusvaheliselt hõlmata mitme riigi ja riigisiselt mitme asutuse tegevust ja seetõttu on vajalik, et kuriteoga kokkupuutumisel ei jääks vajalikud toimingud inimkaubanduse olemusest või inimkaubanduse erinevatest vormidest teadmatuse tõttu tegemata.

Eesti riigile ei ole inimkaubanduse temaatika võõras ning sarnaselt rahvusvahelistes õigusaktides kajastatule käsitletakse ka siseriiklikult inimkaubanduse vastast võitlust prioriteetse valdkonnana. Tänapäevaks on jõustunud inimkaubandust eraldiseisva kuriteokoosseisuna kehtestav säte karistusseadustikus (edaspidi KarS). Eeltoodust hoolimata on endiselt tegemist küsimusi tõstatava ning erinevatest aspektidest lähtuvalt Eesti sisest analüüsi vajava valdkonnaga – senini kajastatakse Eestis läbiviidud uurimustes asjaolu, et inimkaubandust ei tunnetata Eesti siselt riigiga puutumust omava probleemina.

Uurides inimkaubandusalast materjali, on Eestis valminud analüüsides ennekõike keskendunud laste ja naistega kaubitsemisele ning seksuaalsele eksploateerimisele. Vähemal määral on tänapäevaks uuritud sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavat inimkaubandust Eestis.

Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil Eestisse suunduvat ja Eestist lähtuva inimkaubanduse probleemistikku on käsitletud Euroopa Liidu poolt rahastatud projekti „Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus – teadmiste, koostöö ja teabevahetuse suurendamine Eestis, Soomes ja Poolas“ (edaspidi FLEX-projekt) raames ning nimetatud uurimuse käigus on Eestis elavate inimeste kohta märgitud, et meil pole mitte ainult vähesed teadmised inimkaubandusest, vaid ka töötaja õigustest,

⁴ UNODC. Global Report on Trafficking in Persons. UNODC, 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html> – 19.04.2012.

⁵ Jokinen, A. Ollus, N. Aromaa, K. Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia. Helsinki: Heuni, 2011 lk 13.

inimõigustest ning ärakasutamisest tervikuna.⁶ Samuti on uurimuses kajastatud eelnimetatud inimkaubanduse vormi juhtumite tuvastamise problemaatikat Eestis. Kuivõrd ülalnimetatud FLEX-projekti raames läbiviidud uurimuse tulemus lubab eeldada, et Eestiski esineb tööjõu ärakasutamist, on sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus Eestis jätkuvalt aktuaalne valdkond, mida on vaja täiendavalt uurida.

Nimetatud uurimuses on muuhulgas tõusetunud probleem, et võimalikke sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise juhtumeid on Eestis raske avastada – võõrtööjõu ärakasutamist ennekõike Schengeni viisaruumi tõttu ning tulenevalt asjaolust, et Eesti ametiasutustel puudub õigus ja juriidiline kohustus kontrollida tegelikku olukorda töökohas. Uuringu raames on leitud, et võimalike tööjõu ärakasutamise juhtumite tuvastamiseks tuleks laiendada Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna (edaspidi PPA KMO) või Tööinspektsiooni pädevust.⁷

Eeltoodust lähtuvalt on magistritöö autor seadnud eesmärgiks analüüsida sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamise võimalikkust Eestis. Töös uuritakse PPA KMO ning Tööinspektsiooni pädevust lähtuvalt kokkupuutepunktidest kõnealuse inimkaubanduse vormiga ning antakse hinnang eeltoodud võimalikule pädevuse laiendamise küsimusele. Magistritöös soovib autor leida vastused küsimustele:

- Kas kehtiv siseriiklik õigus võimaldab PPA KMO ning Tööinspektsiooni poolset sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamist?
- Kas on tõene väide, et Eestis puudub asutus, millel oleks pädevus sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse tuvastamiseks?
- Kas on vajadus siseriiklike õigusaktide muutmiseks, et PPA KMO ning Tööinspektsiooni menetlustes efektiivsemalt tuvastada sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumeid?

Magistritöö hüpoteesid on järgmised:

- Kehtiv siseriiklik õigus on puudulik ning seeläbi on takistatud võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamine;

⁶ Kask, M. Markina, A. Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus Eestis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011, lk 62.

⁷ *Ibid*, lk 76.

- Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks Eestis ei ole vaja laiendada PPA KMO pädevust, kuid on vaja laiendada Tööinspektsiooni pädevust.

Uurimus on oluline, kuna töö tulemust saab arvestada edasistes tegevustes kõnealuse inimkaubanduse vormi juhtumite tuvastamisel. Magistritöö koosneb kolmest peatükist, mis on liigitatud alaosadeks vastavalt teema käsitlusele.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis kirjeldatakse sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse olemust ning antakse ülevaade asjassepuutuvatest õigusaktidest. Samuti tuuakse välja inimkaubanduse tekkepõhjused ning puutumus Eestiga. Teises peatükis käsitletakse üldpõhimõtteid riigivõimu teostamisel, indikatsioone, mis viitavad inimkaubandusvastases võitluses täiendavate meetmete rakendamise vajadusele ning määratletakse, kuidas tuleks mõista PPA KMO ning Tööinspektsiooni võimalikku pädevuse laiendamist. Kolmandas peatükis kirjeldatakse PPA KMO ja Tööinspektsiooni tegevusvaldkondi ning antakse hinnang nimetatud üksuste pädevuse laiendamise soovitusel.

Magistritöö kirjutamisel on autor lähtunud õigusalasest kirjandusest, statistilistest andmetest ning varasemalt koostatud uurimustes antud hinnangutest. Samuti on suuresti tuginetud erinevatele siseriiklikele ning rahvusvahelistele õigusaktidele, eesti- ja võõrkeelsele usaldusväärsele materjalile. Uurimisküsimuste lahendamiseks on muuhulgas küsitud teabenõude korras seisukohta PPA KMolt ning Tööinspektsioonilt.

1. SUNNIVIISILISE TÖÖ JA TÖÖJÕU ÄRAKASUTAMISE EESMÄRGIL VILJELETAV INIMKAUBANDUS

Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavate inimkaubanduse juhtumite tuvastamise võimalikkuse analüüsimiseks tuleb esmalt anda ülevaade nimetatud inimkaubanduse vormi olemusest, tekkepõhjustest ning inimkaubandusvastast võitlust toetavatest rahvusvahelistest ning siseriiklikest õigusaktidest. Samuti tuleks heita pilk põhjustele, miks teiste riikide hulgas peaks ka Eestis inimkaubanduse ning selle erinevate vormide vastu jätkuvalt ning üha efektiivsemalt võitlema.

1.1. Inimkaubanduse kujunemine

Inimkaubanduse näol on tegemist valdkonnaga, mis tekitab rahvusvaheliselt ning siseriiklikult üha enam arutelusid. Seejuures ei ole tegemist uue nähtusega, vaid vastupidi - inimkaubandusel on pikk ajalugu. Oluline aga on, et selle vormid on ajas mõneti muutunud ehk nii nagu kogu ühiskond, „kohandub“ ka inimkaubandus aja jooksul muutuvate oludega.

Inimkaubandus on eksisteerinud juba enne meie aja arvamist. Nimetatu kohta võib otsida lähteid väga kaugest minevikust – Vana-Egiptuses ja Mesopotaamias oli orjatöö kasutamine laialt levinud, orjadeks olid reeglina põgenikud ja sõjavangid. Samuti müüsid vanemad oma lapsi vaesuse sunnil orjusesse, ühest küljest nii tasu saamise eesmärgil kui ka lapse ellujäämise kindlustamiseks. Orje kasutati kui abijõudu, nt mehi kanalite ja veehoidlate kaevamiseks, tammide ehitamiseks, töölistena kaevandustes ning ka valitseja, ülikute ja templite majapidamistes. Naised seevastu olid ketravad, kuduvad ning jahvatajad templite töökodades.⁸

Inimkaubanduse olemus on aja jooksul märgatavalt muutunud ja erinevalt vanaaja orjapidajatest kasutavad inimkaubitsejad uusi ja kaasaegseid meetodeid oma ohvrite meelitamiseks ja allutamiseks. Kuigi aja jooksul on muutunud viis, kuidas ja kus müüdüd inimesi kasutatakse, tähendab inimkaubandus nüüdisajal põhimõtteliselt endiselt sama, mida mitme tuhande aasta eest – ühed inimesed müüvad teisi inimesi ja müüjad saavad müüdüde eest raha või muud tasu.⁹

⁸ Unicef Eesti. Inimkaubanduse ajalugu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unicef.ee/page/46> – 21.04.2012.

⁹ *Ibid.*

Omamoodi uueks haruks on viimastel aastatel kujunenud sunniviisilise töö ja tööjõu ekspuaterimise eesmärgil viljeletav inimkaubandus.¹⁰ Detailset informatsiooni tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse kohta on Euroopas vähe ning seetõttu on tõusetunud vajadus suurendada andmete kogumist ning läbi viia täiendavaid uuringuid eelnimetatud inimkaubanduse vormi kohta.¹¹

1.2 Ülevaade asjakohasest õigusest

1.2.1 Inimkaubandusvastane võitlus rahvusvahelisel tasandil

Orjastamise vastast võitlust on rahvusvahelisel tasandil peetud juba aastasadu ning sunniviisilist tööd või orjastavates tingimustes pidamist on taunitud mitmete rahvusvaheliste õigusaktidega.

Üks esimesi rahvusvahelisel tasandil sunnitööd keelustavaid õigusakte oli ILO sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon (nr 29), mis on vastu võetud Genfis 28. juunil 1930. aastal. Nimetatud konventsiooni artikli 2 kohaselt tähendab sunniviisiline või kohustuslik töö igasugust tööd või teenistust, mida nõutakse mistahes isikult ükskõik missuguse karistusega ähvardades ja milleks see isik ei ole ennast vabatahtlikult pakkunud. Seejuures sätestab konventsiooni artikkel 25, et sunniviisilise või kohustusliku töö nõudmine peab olema kriminaalkorras karistatav ning iga konventsiooni ratifitseeriva liikme kohus on tagada, et seadusega ettenähtud karistused oleksid tõepoolest vastavad ja neid rakendatakse täpselt.¹²

25. juunil 1957. aastal võeti Genfis vastu ILO sunniviisilise töö kaotamise konventsioon, millega muuhulgas vormistati konventsioonina lisaettepanekud inimõiguste rikkumist kujutavate kohustusliku või sunniviisilise töö vormide kaotamise kohta. Nimetatud konventsiooni artikkel 1 sätestab, et iga ILO liige, kes ratifitseerib konventsiooni, võtab endale kohustuse keelustada kohustuslik või sunniviisiline töö ja mitte kasutada seda mistahes vormis – poliitilise sunduse või kasvatamise või karistamise vahendina poliitiliste vaadete omamise ja väljendamise eest või olemasolevale poliitilisele, sotsiaalsele või majanduslikule süsteemile ideoloogiliselt vastanduvate vaadete eest, tööjõu mobiliseerimise ja kasutamise meetodina majandusarengu eesmärgil, töödistsipliini tagamise vahendina, karistusena streigis osalemise eest ega rassilise, sotsiaalse, rahvusliku või religioosse diskrimineerimise vahendina.¹³

¹⁰ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 72.

¹¹ Jokinen, A. Ollus, N. Aromaa, K. Osutatud töö, lk 11.

¹² Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon. 28.06.1930. - RT II 1995, 45, 201.

¹³ Sunniviisilise töö kaotamise konventsioon. 24.06.1957. - RT II 1995, 45, 201.

Eelnimetatud konventsioonid on Eestis ratifitseeritud ILO mõnede konventsioonide ratifitseerimise seadusega¹⁴ ning need on Eesti suhtes jõustunud 7. veebruaril 1997. aastal.

Üheks inimõiguste kaitse olulisemaks dokumendiks Euroopas on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi EIÕK), mis on koostatud 4. novembril 1950. aastal Roomas ning mis on Eestis ratifitseeritud 1996. aastal.¹⁵ EIÕK artikkel 4 sätestab orjuse ja sunniviisilise töötamise keelu, muuhulgas sedastades, et kedagi ei või pidada orjuses ega sunduses ning kellelki ei või nõuda sunniviisilist või kohustuslikku töötamist.¹⁶

EIÕK artikli 4 väidetava riivega seoses on Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) kohtupraktikas vähe lahendeid. Küll aga on oluline tõdeda, et EIK on 2010. aastal kohtuasjas Rantsev vs Küpros ja Venemaa laiendanud artikli 4 kaitseala inimkaubandusele märkides, et inimkaubandus on keelatud EIÕK artikliga 4, kuivõrd nimetatud artikkel keelab orjuse ja sunniviisilise töötamise. Inimkaubanduse ohvreid kasutatakse kui kaupa, mida saab osta, müüa ning sunnitööle sundida, saab neid seetõttu orjadega võrdsustada.¹⁷

EIK arutleb eelmainitud kohtuasjas muuhulgas küsimuse üle, kas EIÕK artikkel 4 saab olla inimkaubanduse juhtumite puhul kohaldatav, arvestades asjaolu, et kõnealune artikkel ei maini orjuse ja sunniviisilise töötamise keelustamisel konkreetselt inimkaubitsemist. Kohus leiab seejuures, et ei ole imekspandav, et EIÕK eraldi inimkaubitsemise mõistet ei kasuta, kuivõrd konventsioon on inspireeritud ÜRO 1948. aastal väljakuulutatud inimõiguste ülddeklaratsioonist ning nimetatud deklaratsioonis ei käsitleta ka eraldi inimkaubandust.¹⁸

Samuti märgib kohus, et konventsioon on elav instrument, mida tuleb kohaldada käesoleva aja tingimustes. Arvestades, et inimkaubandus oma olemuselt ja inimeste ärakasutamise eesmärgist lähtuvalt tugineb inimese üle omandiõiguse saavutamiseks rakendatud jõumeetoditel ning inimesi koheldakse seeläbi kui kaupa, mida saab osta või müüa ning sunnitööle rakendada, reeglina väikese või üldse ilma tasuta, on ilmselge, et inimkaubandus ohustab võimalike ohvrite inimväärikust ning põhivabadusi. Seetõttu ei saa nimetatud tegevus

¹⁴ Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) mõnede konventsioonide ratifitseerimise seadus. 06.12.1995. - RT II 1995, 45, 201.

¹⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus. 13.03.1996. – RT II, 1996, 11, 34.

¹⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 04.11.1950. - RT II 1996, 11, 34.

¹⁷ Susi, M. Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. aasta kohtulahendite ülevaade. Tallinn, 2011, lk. 53.

¹⁸ Case of Rantsev v. Cyprus and Russia, app nr 25965/04, The European Court of Human Rights, judgement, Strasbourg, 07.01.2010, §§ 272-282. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=92570139&skin=hudoc-en>. [Edaspidi: Case of Rantsev v. Cyprus and Russia]

olla kooskõlas demokraatliku ühiskonna ega EIÕKs sätestatud väärtustega. Eeltoodust lähtuvalt on kohus seisukohal, et inimkaubandus, Palermo protokollis ning inimkaubanduse vastases konventsioonis sätestatud tähenduses, kuulub EIÕK artikli 4 kohaldamisalasse.¹⁹ Seejuures on oluline ning heameel tõdeda, et EIK ei lõpetanud asjas menetlust üksnes põhjendusel, et EIK praktika EIÕK art 4 kohaldamisel ei ole ulatuslik ning vajaks selgitusi seoses inimkaubandusega.²⁰

Konkreetselt inimkaubanduse vastasele võitlusele suunatud rahvusvahelistest õigusaktidest tulekski inimkaubanduse määratlemise osas käsitleda Euroopa Nõukogu inimkaubandusevastast konventsiooni, ÜRO rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise konventsiooni täiendavat naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll (nn Palermo protokoll, millele ka EIK eelpool käsitletud lahendis viitas) ja Euroopa Nõukogu 2002. aasta raamotsust ja Euroopa Parlamendi ning Nõukogu 5. aprillil 2011 vastu võetud direktiivi, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust.

Palermo protokollile kirjutas Eesti alla 2000. aasta detsembris.²¹ Nimetatud protokoll artikli 1 punkti 1 kohaselt täiendab protokoll rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni.²² Protokoll on ratifitseeritud 2004. aasta märtsis²³ ning sellega on Eesti riik võtnud endale kohustuse inimkaubanduse vastu võidelda. Palermo protokollis sätestatud inimkaubanduse definitsioon on ka rahvusvaheliselt kõige laiemalt kasutatav määratlus, mida võetakse aluseks, kui tehakse muudatusi õigusaktides, et võidelda efektiivsemalt inimkaubanduse kui nähtuse vastu.

Palermo protokoll artikkel 3 defineerib inimkaubandust järgmiselt:

a) inimkaubandus tähendab isiku ekspluateerimiseks tema värbamist, vedamist, üleandmist, majutamist või vastuvõtmist, inimröövi toimepanemise või muul viisil jõu kasutamise või sellega ähvardamise, petmise, võimu kuritarvitamise või isiku abitu seisundi ärakasutamise või teist isikut kontrolliva isiku nõusoleku saavutamiseks makse tegemise või vastuvõtmise või muu hüvise pakkumise või vastuvõtmise või muu kuritarvituse teel. Ekspluateerimisena

¹⁹ Case of Rantsev v. Cyprus and Russia, §§ 272-282.

²⁰ Susi, M. Osutatud töö, lk. 53.

²¹ Eespere, K. Inimkaubanduse vastane tegevus Eestis: ekspertide hinnangud probleemidele ning lahendustele. Tallinn, 2004, lk 4.

²² Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ja selle kuriteo eest karistamise protokoll. 15.11.2000. – RT II 2004, 7, 23. [Edaspidi: Palermo protokoll]

²³ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendavate protokollide ratifitseerimise seadus. 10.03.2004. - RT II 2004, 7, 23.

käsitletakse ka teise isiku prostitueerimisele sundimist või muul viisil seksuaalset ärakasutamist, sunniviisilist tööd või teenistust, orjuses või sama laadi seisundis pidamist või elundi sunniviisilist eemaldamist;

b) inimkaubanduse ohvri nõusolek artikli 3 punktis a käsitletud ekspluateerimisega ei muuda selle kuriteo kvalifikatsiooni, kui tegu on toime pandud punktis a nimetatud viisil;

c) lapse ekspluateerimiseks tema värbamist, vedamist, üleandmist, majutamist või vastuvõtmist käsitatakse inimkaubandusena ka siis, kui seda ei ole toime pandud artikli 3 punktis a nimetatud viisil;

d) laps on alla kaheksateistkümnepäevane isik.²⁴

Oluline on märkida, et 2000. aasta Palermo protokollis toodud inimkaubanduse määratlus on oluliselt laiem kui varasemad definitsioonid, sätestades, et inimkaubandus toimub ka muudel põhjustel kui üksnes prostitutsiooni eesmärgil. Lisaks eeltoodule laiendab protokoll inimkaubanduse kuritegude ulatust, kattes ka kõik sunnitöö vormid ja teenijaseisuses olemise.²⁵ Palermo protokollis sätestatud inimkaubanduse definitsiooni erilisus seisneb ka selles, et regulatsioonis on arvestatud asjaoluga, et sageli ei pruugi ekspluateerimine aset leida enne sihtriiki jõudmist ja sihtriiki jõudmisel. Näiteks isik smuugeldatakse sihtriiki vabatahtlikult ja sunnitakse tööle pärast sihtriiki jõudmist.²⁶

Eeltoodu kinnitab asjaolu, et inimkaubandus on keerulise olemusega nähtus ning selle vormid võivad varieeruda olenevalt konkreetsest riigist ning inimkaubanduse tekkimist soodustavatest teguritest ühiskonnas. Samuti on oluline rõhutada artikli 3 punktis b toodu tähtsust, nimelt asjaolu, et kui on kasutatud protokollis nimetatud meetmeid, ei muuda inimkaubanduse ohvri ekspluateerimisega nõusolek kuriteo kvalifikatsiooni.

3. mail 2005. aastal võttis Ministrite Komitee vastu inimkaubandusvastase Euroopa Nõukogu konventsiooni²⁷, mida ei ole Eesti riik veel ratifitseerinud, kuid mille Eesti allkirjastas 3. veebruaril 2010. aastal.²⁸ Nimetatud konventsiooni eesmärgiks on ennetada inimkaubandust ja selle vastu võidelda, kaitsta inimkaubanduse ohvrite inimõigusi ja edendada rahvusvahelist

²⁴ Palermo protokoll.

²⁵ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja kuriteokoosseisu analüüs, lk 21.

²⁶ Belitšev, E. Osutatud töö, lk 10.

²⁷ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. 16.05.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm> – 21.04.2012.

²⁸ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava aastateks 2006-2009 täitmise lõpparuanne, 2009, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50228/Inimkaubanduse+arengukava+1%F5pparuanne.pdf> – 21.04.2012.

inimkaubandusevastast koostööd. Konventsioonis toodud inimkaubanduse mõiste ei erine Palermo protokollis sätestatust, samas on konventsiooni kohaldamisala võrreldes Palermo protokolliga laiem – kui protokolliga täiendatavat ÜRO konventsiooni kohaldatakse selle artikli 3 lg 1 kohaselt rahvusvahelisele kuriteole ja kui selle toimepanija on kuritegelik ühendus, siis kõnealuse Euroopa Nõukogu konventsiooni artikkel 2 hõlmab ka riigisiseseid inimkaubanduse juhtumeid, millesse ei pruugi organiseeritud kuritegelik ühendus kaasatud olla.²⁹

19. juulil 2002. aastal võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu raamotsuse (2002/629/JSK) inimkaubanduse vastu võitlemise kohta, mis on suunatud liikmesriikide karistusõiguse ühtlustamisele. Raamotsuses on muuhulgas sätestatud, et kuna inimkaubandus on raske kuritegu, ei piisa selle vastu võitlemiseks üksnes liikmesriikide eraldi rakendatavatest meetmetest, vaid inimkaubanduse käsitlemine peab olema terviklik ning selle lahutamatu osana tuleb kõikidele liikmesriikidele kindlaks määrata ühised kriminaalõiguse koostisosad, sealhulgas tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid.³⁰ Nimetatud dokument kohustab Euroopa Liidu liikmesriike ellu viima tegevusi, mis arendavad karistusõigust, õiguskaitseorganite tööd ja inimkaubandusohvrite kaasamist riiklikku sotsiaalteenuste poliitikasse. Eeltoodu omakorda viitab jällegi asjaolule, et inimkaubandus ei ole rahvusvahelisel tasandil eksisteeriv omaette nähtus, mis liikmesriikidega eraldi puutumust ei oma, vaid vastupidiselt peab inimkaubandusvastane võitlus igas riigis olema koordineeritud ning riigid peavad ka iseseisvalt nimetatu tõkestamiseks meetmeid rakendama.

Inimkaubandusvastase võitluse jätkuvat olulisust kinnitab 5. aprillil 2011. aastal vastu võetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse eelnevalt mainitud nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. Direktiivi artikkel 22 punkti 1 kohaselt peavad liikmesriigid direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid jõustama hiljemalt 6. aprillil 2013.³¹ Direktiivis tunnistatakse inimkaubanduse soospetsiifilisust ning asjaolu, et meeste ja naistega kaubitsetakse sageli erieesmärkidel, samuti kinnitatakse, et sõltuvalt sektorist, nagu inimkaubandus seksitööstusesse või tööjõu ekspuaterimiseks

²⁹ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja koosseisu analüüs, lk 23.

³⁰ Euroopa Nõukogu raamotsus 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta. 19.07.2002. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002F0629:ET:PDF> – 21.04.2012.

³¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. 15.04.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ET:PDF> – 21.04.2012 [Edaspidi: Inimkaubanduse direktiiv]

näiteks ehitustöödel, põllumajandussektoris või majapidamistöodes, võivad nn tõuke- ja tõmbetegurid olla erinevad. Samuti on oluline märkida, et direktiivis võetakse kasutusele inimkaubanduse eri vormide mõistelised käsitlused ja seatakse eesmärgiks iga vormi tõkestamine kõige tõhusamate meetmete abil.

Direktiivis on märgitud, et selleks, et seista vastu inimkaubanduse arengusuundadele, määratletakse direktiiviga inimkaubanduse mõiste laiemalt, kui seda on tehtud raamotsuses 2002/629/JSK ja lisatakse uusi ärakasutamise vorme. Seejuures tuleks direktiivi raames näiteks sunniviisilist kerjamist käsitleda sunniviisilise töö või teenusena, nagu see on määratletud ILO 1930. aasta sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioonis nr 29. Tegemist on inimkaubandusega, kui sellel on kõik sunniviisilise töö või teenuse tunnused.³²

Erinevate õiguslike regulatsioonide kõrval on oluline mainida Rahvusvahelist Migratsiooniorganisatsiooni (IOM), mis on loodud 1951. aastal eesmärgiga kaitsta ja kinnitada printsipi, et humaanne ja reglementeeritud migratsioon toob kasu migrantidele ja ühiskonnale. Seejuures on üks põhilisi probleeme, millega IOM tegeleb, just inimestega kaubitsemine ning IOM on üle maailma üks juhtivaid inimkaubanduse ohvritele abi osutavaid organisatsioone. Eesti ühines IOMiga 2004. aastal.³³

Eeltoodust nähtuvalt on inimkaubanduse vastane võitlus rahvusvahelisel tasandil endiselt prioriteediks ning aja möödudes peetakse üha enam oluliseks määratleda inimkaubanduse vormide ja juhtumite erisused ning tuletatakse riikidele meelde riigisisese tegevuse olulisust ülemaailmses inimkaubandusvastases võitluses. Eesti ei ole seejuures erandiks ning meie endi koduriigis on samuti oluline inimkaubanduse vormide uurimine ning võimalike juhtumite tuvastamiseks ja ärahoidmiseks erinevate meetmete rakendamine, sh tuleks eraldi tähelepanu pöörata ka sunniviisilise töö ja tööjõu ekspuaterimise eesmärgil viljeletavale inimkaubandusele.

1.2.2 Inimkaubanduse tõkestamine ja regulatsioon Eestis

Kui rahvusvahelisel tasandil toimuva iseloomustamiseks tuli esmalt jutuks orjastamise vastane võitlus ning sunniviisilise töö ja orjastavates tingimustes pidamise keelustamine, siis sarnaselt EIÕK artiklile 4 sätestab sunnitöö keelu Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi põhiseadus) § 29, mille kohaselt ei tohi kedagi sundida tema tahte vastaselt tööle ega

³² Inimkaubanduse direktiiv.

³³ Pajumets, M. Laan, T. Inimkaubanduse ennetamine: metodoloogia tööks noortega. Tallinn: IOM, 2005, lk 9.

teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetud.³⁴ Seejuures on sundtöö tähenduse osas selgitatud, et see on olukord, kus isik pannakse sanktsiooni ähvardusel tegema tööd, milleks ta ise vabatahtlikult nõus ei ole ning kaitstud on nii füüsiline töö kui ka vaimne tegevus.³⁵ Seega oma olemuselt on sunniviisiline töö Eestis keelatud muuhulgas põhiseadusest tulenevalt.

Riigi tegevus inimkaubandusvastases võitluses kerkis jõuliselt esile 2002. aastal – algas Põhjamaade Ministrite Nõukogu rahastatud Põhja- ja Baltimaade naistega kaubitsemise vastane ühiskampania. Samal ajal toimus ka IOMi meediakampania „Sind müüakse nagu nukku“. Eestis viidi Põhja- ja Baltimaade naistega kaubitsemise vastase ühiskampania raames läbi esimesed sotsioloogilised uuringud inimkaubanduse teemal.³⁶

Esimese inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava (aastateks 2006-2009) kiitis Vabariigi Valitus heaks 30. jaanuaril 2006. aastal. Arengukavas keskenduti ekspertide vahelise koostöövõrgustiku loomisele, tähelepanu pööramisele ohvrite abistamisele ja spetsialistide koolitamisele. Nimetatud perioodi lõpuks oli muuhulgas koostatud inimkaubanduse juhtumitele tõhusamaks reageerimiseks ja ohvrite tuvastamiseks käsiraamat ja juhendmaterjal, mis on edastatud kõikidele asjaomastele ohvritega kokkupuutuvatele asutustele.³⁷ Kuivõrd tööjõu eksploatatsioon ja tööorjuse teemad ei saanud kõnealuse arengukava elluviimisel tähelepanu, leiti arengukava täitmise lõpparuandes, et tulevikku silmas pidades on vaja kaaluda teatud meetmete rakendamist ka nimetatud inimkaubanduse vormi osas.³⁸

Edasisi inimkaubandust puudutavaid tegevusi on riiklikul tasandil käsitletud 2010. aastal koostatud „Vägivalla vähendamise arengukavas“³⁹, milles kajastatud neljast eesmärgist on ühe peatükina välja toodud inimkaubanduse tõkestamine ja ennetamine ning seekordses arengukavas on eraldi alapunktina käsitletud ka justnimelt tööjõu eksploatatsioonist. Arengukava kohaselt oli üheks meetmeks nimetatud osas tööorjuse ulatuse kaardistamine ja

³⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.

³⁵ Annus, T. Riigiõigus. Õigusteade õpik. Avalik õigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 358.

³⁶ Eesti naisuurimus- ja teabekeskus. ENUTi projektid ja tegevusvaldkonnad. Inimkaubandus ja prostitutsioon. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.enut.ee/enut.php?id=260> - 19.04.2012.

³⁷ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse arengukava täitmise lõpparuanne, lk 4.

³⁸ *Ibid*, lk 13.

³⁹ Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014. Tallinn, 2010. Arvutivõrgus kättesaadav:

https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/Vgivalla_vhendamise_arengukava_aastateks_2010_2014.pdf – 23.04.2012.

töörjuslane teavitamine, mis on täidetud 2010. aastal läbi viidud ning käesolevas magistritöös analüüsi aluseks võetud FLEX-projekti raames.

Seejuures on 2010. aasta vägivalla vähendamise arengukava täitmise aruandes välja toodud, et sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse puhul keskenduti kõnealusel aastal ennekõike olukorra kaardistamisele ning inimkaubandusega kokkupuutuvate ametnike koolitamisele.⁴⁰ Töörjuse ulatuse kaardistamiseks läbiviidud uurimuse raames toimus kaks ümarlauda, kus arutati töörjuse ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil toimuva inimkaubanduse üle, samuti on teemaga kokkupuutuvate ametnike vahel välja kujunenud koostöövõrgustik.⁴¹

Nii 2010. aasta kui ka 2011. aasta vägivalla vähendamise arengukava täitmise aruandes on olulise õigusloomealase muudatusena muuhulgas mainitud KarSi muutmise ettepanekuid, mille eesmärgiks on lisada KarSi erinevatel eesmärkidel toimepandud inimkaubanduse koosseisud.⁴² Inimkaubanduse vastases võitluses ning määratlemaks, milliseid tegevusi saab kvalifitseerida kuriteona, on oluline roll inimkaubanduse definitsioonil, mis peaks olema võimalikult lai, et selle all saaks käsitleda erinevaid olukordi ja tegevusi, mis on määratletavad inimkaubandusena.⁴³ Samuti on kuriteo tõkestamisel siseriiklikult vajalik ühtne lähenemine antud temaatikale.

21. märtsil 2012. aastal võeti viimaks vastu karistusseadustiku muutmise seadus⁴⁴, mis jõustus 14. aprillil 2012 ning millega muudeti senist orjastamise koosseisu, sätestades inimkaubanduse (ja selle erinevad vormid) süüteona.

Inimkaubanduse määratlemise osas on riikide puhul mainitud kaht lähenemist – inimkaubanduse olemust puudutavad definitsioonid võivad olla laiemad või kitsamad. Viimatinimetatu seab inimkaubanduse eelduseks, et kaubitsejad rakendavad ohvri kallal füüsilist vägivalda, petavad ohvrit, lubades tegelikust paremaid elu- ja töötingimusi ning ohver toimetatakse ühest riigist teise, seejuures loetakse ohvriks vaid isikut, keda müüakse vastu tahtmist ning sunniolukorda tuleb ohvril tõendada. Laiema definitsiooni kohaselt aga ei

⁴⁰ Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014: 2010. aasta täitmise aruanne, lk 5-6. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/49973> – 23.04.2012.

⁴¹ *Ibid*, lk 18.

⁴² Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014: 2011. aasta täitmise aruanne, lk 8. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/49973> – 23.04.2012.

⁴³ Unicef Eesti. Inimkaubanduse ajalugu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unicef.ee/page/46> – 21.04.2012.

⁴⁴ Karistusseadustiku muutmise seadus. 21.03.2012. - RT I, 04.04.2012, 1.

ole inimkaubanduse tingimuseks füüsiline vägivald ja pettus, samuti riigipiiride ületamine – kaubitsemisega on tegemist ka siis, kui see toimub ühes ja samas riigis. Oluline on just ekspluateerimise fakt ning ei eeldata, et ohver tõestaks oma nõusoleku puudumist.⁴⁵

Käesoleval aastal jõustunud KarS § 133 lg 1 kohaselt karistatakse ühe kuni seitsmeaastase vangistusega inimese asetamise eest olukorda, kus ta on sunnitud töötama tavapäratutel tingimustel, tegelema prostitutsiooniga, kerjama, panema toime kuriteo või täitma muud vastumeelset kohustust, samuti inimese sellises olukorras hoidmise eest, kui tegu on toime pandud vabaduse võtmise, vägivalla, pettuse, kahju tekitamisega ähvardamise, teisest isikust sõltuvuse, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega.⁴⁶ Kui varasemalt võis näiteks KarSis sisalduv regulatsioon kuuluda inimkaubanduse mõistes pigem kitsama määratluse alla, siis nüüdseks võiks KarSis sisalduvat pigem laiemat määratlusena käsitleda.

KarS muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on inimkaubanduse vastase regulatsiooni kehtestamisel Eestis lähtunud samuti eeldusest, et orjusesse asetamine või selles pidamine peaks olema karistatav ka juhul, kui inimene on sellega vabatahtlikult nõus ja ka juhul, kui isikul puudub võime oma staatuse kohta tahet avaldada. Sellest tulenevalt on KarS eelnõu puhul lähtunud varem kehtinud orjastamise koosseisust, kuid see on ümbersõnastatud lähtuvalt rahvusvahelistest kohustustest.⁴⁷ Eelnõu seletuskirja kohaselt on hõlmatud nii inimese suhtes omandiõiguse kasutamine kui ka isikust kui asjaga võrdsustatud esemest õigus- või naturaalvilja saamine ning orjastamisega sarnane praktika (isikut sunnitakse tegema tegusid, mida ta ise ei taha või mis on talle vastumeelseks muutunud, kuid mille tegemisest ta ei saa ka loobuda, tulenevalt sõlmitud lepingust).⁴⁸

Kohtupraktikat sunniviisilise töö ega tööjõu ärakasutamise kohta Eestis veel ei ole. Põhjus on ennekõike selles, et varasemalt ei olnud Eestis inimkaubandus ega selle vormid eraldi koosseisuna siseriiklikus õiguses reguleeritud, mistõttu on varasemalt lahendatud juhtumeid kui inimkaubandusega seotud juhtumeid. Enamik võimalikest sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumitest on kohtusse jõudnud kelmusejuhtumitena, seejuures ei ole käsitletud juhtumite lahendamisel ärakasutamise

⁴⁵ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 15.

⁴⁶ Karistusseadustik. 06.06.2001. - RT I, 04.04.2012, 3; RT I, 04.04.2012, 1.

⁴⁷ Karistusseadustiku muutmise seadus. Eelnõu 140 SE III eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1454596&u=20120423195024> – 23.04.2012.

⁴⁸ *Ibid.*

temaatikat ega inimkaubitsemise küsimusi.⁴⁹ Muuhulgas on eeltoodu probleemiks ka seetõttu, et ei ole tekkinud ülevaadet sellest, keda Eestis potentsiaalseks sunniviisilise töö ja töäjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse ohvriks võiks pidada – nimetatud inimkaubanduse vormi juhtumite osas ei ole välja kujunenud võimalike ohvrite profiili, mistõttu võib olla takistatud ennetus- ja teavitustegevuse suunamine seda kõige enam vajavale sihtgrupile.

Edaspidise osas võiks loota, et tulenevalt karistusõigusliku regulatsiooni kehtestamisest praktiline tegevus inimkaubanduse juhtumite tuvastamisel on efektiivsem ning seda just seni vähemuuritud inimkaubanduse vormide osas. Eesti Juristide Liidu Naisjuristide Ühenduse juhatuse liikmed on oma pöördumises Õiguskomisjoni esimehe poole karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu osas muuhulgas samuti märkinud, et inimkaubanduse erijuhud, sh ka tööorjus peaks olema erilise tähelepanu all ja üks peamisi prioriteete lähtuvalt asjaolust, et tööorjuse nähtus on majanduskriisiga seonduvalt kasvanud.⁵⁰

Eeltoodule tuginedes võib väita, et Eesti on teinud edusamme inimkaubanduse vastase võitluse tõhustamiseks, kuid oleme endiselt võitluse algstaadiumis. Ühe inimkaubanduse tõkestamise meetmena on tõepoolest oluline inimkaubanduse kuriteona määratlemine siseriiklikus õiguses, küll aga peaks võitlust toetama ka erinevate meetmete rakendamine praktikas, et võimalikud juhtumid ka riigisisest menetlusse jõuaksid, mistõttu on oluline uurida, kas juhtumite tuvastamisele aitaks kaasa võimalike kaasustega kokkupuutuvate asutuste või struktuuriüksuste pädevuse suurendamine.

1.3 Sunniviisilise töö ja töäjõu ekspuaterimise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse olemus

Enne kui asutuste või struktuuriüksuste pädevuse küsimuse juurde tulla, on oluline täpsustada, mis on sunniviisiline töö ja töäjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus ning mida nimetatud juhtumite tuvastamiseks tuleks silmas pidada.

Kõnealuse inimkaubanduse vormi osas on märgitud, et sunniviisilise töö ja töäjõu ekspuaterimise eesmärgil viljeletavat inimkaubandust on veelgi keerulisem tuvastada kui

⁴⁹ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö lk 15.

⁵⁰ Pähklemäe, M. Kaldvee, K. Kitter, J. E.JL Naisjuristide Ühenduse pöördumine õiguskomisjoni esimehe poole. 06.02.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1454596&u=20120423195024> – 21.04.2012.

näiteks seksuaalset ärakasutamist. See on tingitud asjaolust, et tööorjus toimub varjatumalt kui seksuaalne ärakasutamine ning probleemi olemust ei ole erinevates ühiskondades veel täielikult teadvustatud. Samuti mõjutab eeltoodut paljuski ka õiguslike regulatsioonide puudumine.⁵¹

Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil toime pandud inimkaubanduse juhtumite korral (nagu ka inimkaubanduse puhul tervikuna) tuleb silmas pidada kolme aspekti. Esiteks peab olema tegu, mis on toime pandud (värbamine, vedamine, üleandmine, majutamine või vastuvõtmine), teiseks viis, kuidas tegu on toime pandud (inimröövi toimepanemise või muul viisil jõu kasutamise või sellega ähvardamise, petmise, võimu kuritarvitamise või isiku abitu seisundi ärakasutamise või teist isikut kontrolliva isiku nõusoleku saavutamiseks makse tegemise või vastuvõtmine või muu hüvise pakkumise või vastuvõtmine või muu kuritarvituse teel) ning viimaks eesmärk, miks tegu on toime pandud (ärakasutamine, millena käsitletakse ka sunniviisilist tööd või teenistust, orjuses või samalaadses seisundis pidamist).⁵²

Tööjõu ärakasutamise puhul võib välja tuua kolme erinevat tüüpi orjastamise viise. Esiteks orjatöö või võlaorjus (*bonded labour*), mis on enim kasutatav meetod inimestega kaubitsemiseks. Isiku orjastamise aluseks on väide, et ta peab oma tööga tagasi teenima ebamäärast võlga, mille tingimused ning tähtajad on määratlemata. Teiseks võib välja tuua sunnitöö (*forced labour*), mille puhul sunnitakse inimest töötama vägivalla või muud liiki karistusega ähvardades, isiku vabadus on piiratud ja teda koheldakse omandina. Ja kolmandaks laste töö (*child labour*), mille puhul on tegemist töö liigiga, mis suure tõenäosusega on ohtlik lapse tervisele ja/või füüsilisele, vaimsele, hingelisele, moraalsele ning sotsiaalsele arengule ning võib katkestada lapse haridustee.⁵³

Kõnealuseid töid iseloomustab asjaolu, et kohalik elanikkond ei soovi teatud liiki töid teha, nt toetuvad kohalikud pigem riigi sotsiaalsüsteemile kui võtavad vastu tööpakkumise, mis on kehvem nende poolt varasemalt omatud töökohast. Eeltoodu on ka põhjuseks, miks on sellisel juhul välismaalasi (võõrtööjõudu) lihtne taolistel töödel rakendada – ollakse harjunud nägema välismaalasi teatud elualadel ning seetõttu ei pöörata migrantide töötamisele tähelepanu.⁵⁴

⁵¹ UNODC. Global Report on Trafficking in Persons. UNODC, 2009, lk 6.

⁵² UNODC. Human Trafficking and Migrant Smuggling. Human Trafficking. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menuside> – 21.04.2012.

⁵³ Eesti Punane Rist. Inimkaubandus. Tööorjus. Tööorjuse vormid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.redcross.ee/et/inimkaubandus.html#orjus> - 19.04.2012.

⁵⁴ Belitšev, E. Osutatud töö, lk 9.

Tööga seondult on oluline märkida, et enamasti on kõnealustel juhtudel töötingimused ja tähtajad sageli määratlemata ning tõlgendatavad ohvri kahjuks.⁵⁵ Töörjad peavad tegema pikki tööpäevi, neile ei võimaldata väljapuhkamist ega taastumist ning sageli peavad nad töötama ebasanitaarsetes tingimustes. Kasutatakse psühholoogilist survet, võetakse ära isiku pass, isoleeritakse ta oma tavapärasest keskkonnast ning illegaalide puhul ähvardatakse näiteks riigist välja saatmisega. Olles pikaajaliselt kannatanud füüsilist ja psühholoogilist vägivalda, võib inimene kaotada oma väärikuse, võime kriitiliselt mõelda ning julguse seista oma õiguste eest.⁵⁶ Kui on tegemist juhtumiga, mis puudutab ebaseaduslikult riiki saabunud isikut, siis isegi kui isik saab aru, et tema õigusi on rikutud, tunneb ta end eelkõige siiski kurjategijana ega pöördu enda õiguste kaitseks politsei ega ka näiteks koduriigi saatkonna poole.

Isiku mõjutamiseks kasutataksegi ära tema abitud seisundit või isiku haavatavust. Justiitsministeeriumi 2009. aastal koostatud inimkaubanduse definitsiooni ja kuriteokooseisu analüüsis on tabavalt märgitud, et abitu seisundi ärakasutamine tähendab olukorda, kus isikul ei ole tegelikku ega vastuvõetavat alternatiivi kuritarvitamisele.⁵⁷ Samuti on karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu 140 SE III seletuskirjas märgitud, et haavatavus tähendab tegelike või aktsepteeritavate alternatiivide puudumist võrreldes ärakasutatud olemisele. Eelnõus küll haavatava seisundi põhjust ei määratleta, mistõttu võibki see tingitud olla nii füüsilisest, psüühilisest, emotsionaalsest, perekondlikust, sotsiaalsest või majanduslikust olukorrast.⁵⁸ Oluline on ka rõhutada, et ärakasutamise puhul ei oma tähtsust isiku nõusolek ega teadlik valik välismaale tööle minna või siseriigis teatud töö vastu võtta. Olulisust omab asjaolu, et isik on pettuse tagajärjel kellestki sõltuv, kellegi kontrolli all ega oma reaalsel võimalust olukorra lõpetamiseks.

Inimkaubanduse peamiseks eesmärgiks on isiku ekspluateerimine ehk isiku ärakasutamine erinevatel otstarvetel, tavaliselt kasu saamiseks. Seetõttu tuleb ekspluatatsiooni all mõista nii teise isiku prostitutsioonile sundimist või teisi seksuaalse ekspluateerimise vorme, sunnitööd või –teenuseid, orjust või orjusega sarnaseid vorme, teenimist kui ka organite eemaldamist.⁵⁹ Seega on inimkaubandus tegevus, mille puhul kaubitsejate eesmärgiks on ohvrite ärakasutamine, kas kaubitseja enda poolt või selle võimaldamine teistele.

⁵⁵ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 30.

⁵⁶ *Ibid*, lk 87.

⁵⁷ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja koosseisu analüüs, lk 22.

⁵⁸ Karistusseadustiku muutmise seadus. Eelnõu 140 SE III eelnõu seletuskiri.

⁵⁹ Unicef Eesti. Inimkaubanduse ajalugu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unicef.ee/page/46> – 21.04.2012.

Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu 140 SE III seletuskirjas on samuti märgitud, et inimkaubanduse oluliseks tunnuseks on inimesega kaubitsemise eesmärgiks olev ärakasutamine kellegi teise kasuks, sealjuures on inimkaubitseja eesmärgiks omandada, kas täielikult või osaliselt nendest tegevustest saadavad viljad või tasu. Selleks, et rääkida inimkaubandusele vastavast kuriteost, peab esinema kasu saamise tunnus.⁶⁰

Oluline on aga seejuures arvestada, et paljudel töö ja töötamisega seotud juhtudel ei pruugi üldse tekkida ärakasutamise situatsiooni. Näiteks kui isikule pakutakse tasuvat tööd välisriigis (ennekõike töövahendusfirma kaudu) ning nimetatud töö saamiseks peab isik maksma vahendustasu, kuid välisriiki saabudes nimetatud töökohta ei eksisteeri ning nn töövahendusfirmaga enam kontakti ei ole võimalik saada, on pigem tegemist otsese kelmusega, mitte töäjõu ekspluateerimisega. Küll aga võib selliselt petetud isikust välisriigis saada potentsiaalne inimkaubanduse ohver. Näiteks juhul, kui isikul puuduvad kojusõiduks rahalised vahendid ning ta on sunnitud tingimusteta vastu võtma välisriigis pakutava töö.⁶¹

Samuti on teatud olulisus ka smuugeldamise ja inimkaubanduse erisusel. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni täiendava maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestava protokollis artikli 3 (a) kohaselt tähendab välismaalase üle riigipiiri ebaseaduslik toimetamine isikule sellise osalisriigi piiri ebaseaduslikku piiri ületamise võimaldamist, mille kodanik ega alaline elanik isik ei ole, temalt otse või kaudselt saadava raha või muu hüvitise eest.⁶²

Olenemata protokollis(de)s käsitletud definitsiooni määratlemisest, on praktikas tihti peale keeruline smuugeldamisel ning inimkaubandusel vahet teha. Erisus aga seisneb selles, et kui inimkaubitseja eesmärgiks on ohvrit pikaajaliselt ekspluateerida, siis enamiku smuugeldamise juhtumite puhul lõpeb smuugeldaja suhe ohvriga illegaalsel sisenemisel teise riiki – smuugeldaja jaoks on oluline üksnes raha saamine osundatud „teenuse“ eest.⁶³ Smuugeldamise puhul peab kindlasti olema tegu üle piiri liikumisega, kuid nii smuugeldamine kui ka inimkaubandus võivad isiku jaoks lõppeda ärakasutamisega ning algne smuugeldamine võib lõppeda sootuks inimkaubandusega.⁶⁴

⁶⁰ Karistusseadustiku muutmise seadus. Eelnõu 140 SE III eelnõu seletuskiri.

⁶¹ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 52-53.

⁶² Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll. 15.11.2000. - RT II 2004, 7, 23.

⁶³ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 17.

⁶⁴ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja koosseisu analüüs, lk 21.

Inimkaubanduse kui nähtuse eriaspektide analüüsimisel ei saa mööda minna nimetatud kuriteo ohvreid puudutavast problemaatikast. Nimelt ohvrid ei teata reeglina võimudele enda ärakasutamisest, kuna sageli ei pea nad end inimkaubanduse ohvriteks. Ohvrid on tulenevalt inimkaubanduse olemusest inimkaubitsejate mõjuvõimu all ega julge nende suhtes kaebusi esitada.

Samuti on Justiitsministeeriumi 2009. aastal läbiviidud analüüsis tõdetud, et kaubitsetud isikuid hoitakse üldjuhul range kontrolli all ja teistest inimestest eraldatuna, mistõttu ei suuda ohvrid enda kaitseks ka abi otsida. Kartes kaubitsejate pahameelt, ei esitata vajalikku kaebust ning seetõttu identifitseeritakse selliseid isikuid harva raske kuriteo ohvritena. Vastupidi – nad saadetakse sageli riigist välja kui ebaseaduslikult riigis viibivad või võltsitud dokumentidega immigrandid ega võimaldata neile abi, mida nad tegelikult vajaksid.⁶⁵

Kuivõrd ohvrid on ärahirmutatud ning kardavad kättemaksu, on tõsiseks probleemiks vahendajate ja süüdlaste leidmine. Asjaolu, et ei usuta politseipoolsesse tunnistaja turvalisuse tagamise, viib selleni, et ohvrid ei soovi (arusaadavatel põhjustel) tunnistusi andma tulla.⁶⁶ Eestis 2011. aastal avaldatud uuringus on muuhulgas kajastatud ka asjaolu, et mitte ükski ametiasutus, kes ärakasutamise ohvritega kokku puutus, ei dokumenteerinud juhtumeid ega ka võimalikke ohvreid.⁶⁷

Kuivõrd ohvrid ise end ohvritena ei tunneta ja tihtipeale ei julge ega soovi nendega toimunud ärakasutamise juhtumi osas ametlikku kaebust esitada, on oluline, et riigiasutused leiaksid enam mooduseid inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks.

1.4 Inimkaubanduse tekkepõhjused

Inimkaubanduse tekkepõhjuseid on mitmeid ning kurjategijate poolset võimalike ohvrite ärakasutamist soodustab ennekõike erinevate mõjutegurite kokkulangevus. Nii nagu inimkaubanduse vormide tekkepõhjused võivad olla erinevad, saavad riigiti erinevad olla ka sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse põhjused.

⁶⁵ Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja koosseisu analüüs, lk 28.

⁶⁶ Eespere, K. Osutatud töö, lk 23.

⁶⁷ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 73.

Inimkaubanduse esmase tõukeallikana võiks käsitleda nõudlust ühiskonnas. „Nii kaua, kui ühiskonnas on seksi ostmine või ümbrikupalga maksmine aktsepteeritav ja toob kaasa üksnes õlakehituse, ei saa lootagi, et probleem laheneb.“⁶⁸ Samuti on ka sunniviisilise töö ja tööjõu eksploateerimise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse osas Eesti kui võimaliku sihtriigi uurimisel märgitud, et inimkaubanduse alustalad leiab turu toimimise loogika põhimõtetest ehk nõudluse ja pakkumise suhtest.⁶⁹ Seda enam, et inimkaubandust peetakse üheks enam tulutoovaks äriks, on kurjategijad huvitatud antud tegevusest oma osa ehk arvestatava kasumi saamisest.

Inimkaubanduse teket soodustab ka riikide erinev elatustase ning elanike ebapiisav majanduslik heaolu, mille tõttu võib inimestel tekkida soov otsida paremaid võimalusi enamarenenud riikidest. Üldiselt on levinud arvamus „kusagil mujal on ikka parem kui siin“, mis soodustab inimeste rännet ühest riigist teise.

Seonduvalt eeltooduga on oluliseks inimkaubanduse mõjuteguriks just vaesus ja tööpuudus ühiskonnas. Ida-Euroopas, sh Eestiski hakkas pärast riigikorra muutumist kasvama töötute arv, samuti naiste ja meeste palgavahe. Eestis muutus iseseisvumisega eriti raskeks eesti keelt mitteoskavate elanike elu ning piiride avanemine on andnud nii mõnelegi lootuse oma elujärje parandamiseks. Võimalikke inimkaubanduse ohvreid iseloomustab kodune raske olukord ja võimetus tööd leida, mistõttu püüeldakse õppeasutuste, abielude ja tööpakkumiste kaudu välisriikides pakutava elukvaliteedi poole.⁷⁰

Olulist rolli inimkaubanduse (sh ka käesoleva töö keskmeks oleva inimkaubanduse vormi) levikul mängib riigipiiride avanemine ning nii legaalne kui ka illegaalne migratsioon.⁷¹ Seega välismaalaste puhul tuleb arvestada, et ärakasutamise ohvriks võivad langeda nii isikud, kes on saanud riiki seaduslikult (nt tööjõu vaba liikumise läbi Euroopa Liidu) kui ka isikud, kellega kaubeldakse või tööjõud, mida riiki ebaseaduslikult vahendatakse. Samuti võib välismaalase õiguslik staatus sihtriigis viibimise ajal muutuda – isik on saanud küll riiki seaduslikult, kuid riigis viibimiseks seadusliku aluse lõppemisel isik riigist ei lahku.⁷²

⁶⁸ Avatud Eesti Fondi kajastused. Inimkaubandus Eestis ja Euroopa Liidus. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avatudeestifond.wordpress.com/2009/11/05/inimkaubandus-eestis-ja-euroopa-liidus/> - 21.04.2012.

⁶⁹ Belitšev, E. Osutatud töö, lk 7.

⁷⁰ Luht, K. Inimkaubanduse mõiste ja seotus prostitutsiooniga. Ettekanne koolitusel inimkaubanduse ennetamine – koolitus õpetajatele, noorsootöötajatele ja kutsenõustajatele. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.enut.ee/lisa/mis_on_inimkaubandus.pdf. – 19.04.2012.

⁷¹ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 7.

⁷² Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 12.

Mis puudutab konkreetset sunniviisilist tööd ja töötajate ära kasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse mõjutegureid Eestis, siis töötajate vaba liikumine Euroopa Liidus, konkurents töötajaturul ja kulude kokkuhoiule suunatud tegevus on suurendanud töötajate liikumist Euroopasse ja Euroopas, sh ka Eestis. Üheks töötajaturu tunnuseks on nõudlus odavamate töötajate järele. Töötajatekulud on domineerivaks jooneks majapidamis- ning ehitusvaldkonnas, mille tõttu töötajad otsivad kulude kokkuhoidmise võimalusi. Nimetatud sektorites on võõrtöötajate kasutamine odavamaks alternatiiviks kodumaise töötajate kasutamise kõrval. See aga võib omakorda viia töötajate ära kasutamiseni, mille ekstreemseimaks vormiks on töötajate ära kasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus.⁷³

Seega võib töökorjusesse langeda nii legaalsel kui illegaalsel teel. Ohver võib saada riiki viisa või tööloaga, samuti võib olla seaduslik ka töövaldkond (nt ehitus, kergetööstus või põllumajandus). Nimetatust hoolimata tuleb inimkaubandusest rääkida, kui värvatuga käitatakse kui omandiga, piiratakse tema liikumisvabadust, ähvardatakse jätkama tööd vägivalla või hirmutamisega vms.⁷⁴

Siinkohal on oluline välismaalastega seonduvalt märkida veel üht nüanssi. Nimelt asjaolu, et kui inimesed oma kodukohariigis ei ole tihtilugu kursis kehtiva õigusega, siis seda enam on välismaalased välisriiki saabudes kohaliku õiguse ebapiisava tundmise tõttu käsitletavad inimkaubitsejatele potentsiaalsete saakidena. Kuivõrd migrandid ei ole reeglina teadlikud oma õigustest sihtriigis, siis on nad seeläbi heaks saagiks organiseeritud kuritegelikele gruppidele, kes rändajate teadmatust ning haavatavust ära kasutavad.

FLEX-projekti raames Eestis läbiviidud uurimuses viitasid kõik intervjuueeritud eksperdid juhtumitele, kus nii seaduslikud kui ka ebaseaduslikud vahendajad kasutasid ära inimeste võhiklikkust ja usaldust ning seeläbi nõudsid põhjendamatu tasu, ei osutanud lubatud teenust või rikkusid näiteks töötingimusi puudutavaid nõudeid.⁷⁵

Seega ebakindel majanduslik olukord, võimalikud raskused koduriigis, millest eemalesaamiseks lahutatakse elama või tööle välisriiki, ning kurjategijate poolne isikute ebasoodsa olukorra ära kasutamine viibki inimkaubanduse levikule soodsa pinnase tekkimiseni.

⁷³ Jokinen, A. Ollus, N. Aromaa, K. Osutatud töö, lk 11.

⁷⁴ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 30.

⁷⁵ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 62.

Lisaks eelmainitule soodustavad inimkaubitsejate tegevust ka peaaegu olematud või suhteliselt leebed sanktsioonid, vastumeetmete ebapiisav koordineerimine ja inimeste vähene teadlikkus kaubitsemise objektiks muutumise ohust.⁷⁶

1.5 Inimkaubanduse juhtumite olemasolu Eestis

Inimkaubanduse puhul eristatakse lähte-, transiit ja sihtriike ning inimkaubandus võib aset leida nii siseriiklikult kui rahvusvaheliselt. Kui riigisisese inimkaubanduse puhul toimetatakse ohver ühest piirkonnast teise, siis riikidevahelise puhul viiakse ohver kas legaalselt või illegaalselt ühest riigist teise.⁷⁷ ÜRO ülemaailmse raporti kohaselt üle riigipiiri toimuvad inimkaubitsemise juhtumid ei tähenda alati pika vahemaaga juhtumeid, nimelt suurem osa üle riigipiiri toimuvast inimkaubitsemisest leiab aset samas regioonis ja ennekõike naaberriikide vahel.⁷⁸

Ameerika Ühendriikide iga-aastase inimkaubanduse raporti (2011) kohaselt on Eesti nii lähte, transiit- kui ka sihtriik naiste seksuaalse eksploateerimise ning nii meeste kui naiste puhul sunniviisilise töö eesmärgil viljeletava inimkaubanduse osas.⁷⁹ Raporti näol on tegemist kokkuvõttega, kus kõige põhjalikumalt käsitletakse valitsuste pingutusi inimkaubanduse tõkestamisel.⁸⁰

Seejuures on kõnealusel raportis antud Eestile suhteliselt negatiivne hinnang. Käsitletud on riigi tegevusi nii menetluslikust, ohvrite kaitse kui ka inimkaubanduse ennetamise vaatest ning kõigis kolmes aspektis on leitud, et Eesti astub küll mõningaid samme inimkaubanduse tõkestamiseks, kuid pingutuste iseloomustamiseks kasutatakse pigem sõnu „vähene“ ja „tagasihoidlik“. Negatiivse varjundi andis Eestile ennekõike asjaolu, et raporti koostamise hetkel ei olnud Eesti sätestanud inimkaubandust karistusseadustikus eraldi kuriteona. 2012. aasta raportit ei ole veel avalikustatud, kuid nimetatu tarbeks on vähemalt üks puudujääk likvideeritud.

⁷⁶ Saar, J. Markina, A. Strömpl, J. Annist, A. Hanson, L. Osutatud töö, lk 8.

⁷⁷ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 29.

⁷⁸ UNODC. Global Report on Trafficking in Persons.

⁷⁹ U.S. Department of State. Trafficking in Persons Report 2011. Country Narratives. Estonia. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm> – 22.04.2012.

⁸⁰ Ameerika Ühendriikide Suursaatkond. Kõned ja artiklid. Avaldati USA iga-aastane inimkaubanduse aruanne. 28.06.2011, Tallinn. Arvutivõrgus kättesaadav: http://estonian.estonia.usembassy.gov/sp_est62811.html – 23.04.2012.

Kuigi paljud praktikud ja teadlased leiavad, et tööjõu ärakasutamine ja sunniviisiline töö ei ole Eestis probleem⁸¹, võib inimkaubanduse tekkepõhjuseid uurides väita, et nii nagu mujal maailmas, on ka Eestis sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse levikuks eeldused olemas, mistõttu tuleb nimetatud nähtuse vastasesse võitlusesse ka riigisisest tõsiselt suhtuda.

Kui analüüsida Eestiga seotud inimkaubandust, tuleb arvesse võtta nii globaalseid kui ka lokaalseid mõjufaktoreid. Globaalsete tegurite hulka kuuluvadki ennekõike kiired muutused ülemaailmsel tööjõuturgudel, tööjõu nõudluse kasv, süvenev erinevus inimeste sissetulekutes arengu- ja tööstusmaades ning rahvusvahelise migratsiooni intensiivistumine. Lokaalset laadi muutustest võib aga esile tuua iseseisvumisjärgses üleminekufaasis toimunud elanikkonna sotsiaal-majandusliku kihistumise, teenuste kommertsialiseerimise, inimeste liikumisvabaduse kasvu ning enamarenenud lääneriikides pakutavate võimaluste ja sealse elustandardi idealiseerimise.⁸²

2004. aastal läbiviidud uurimuses, milles küsitleti muuhulgas ka politsei, piirivalve ning kodakondsuse ning migratsiooni valdkonna spetsialiste, hindasid politsei esindajad võrdset tõsiseks nii riigist välja kui ka riigisisest inimkaubandust, küll peeti tookord oluliseks ennekõike prostitutsiooni ning sel eesmärgil viljeletavat inimkaubandust Eestis. Kui piirivalve valdkonna spetsialistid leidsid, et inimkaubanduse näol ei ole tegemist märkimisväärse probleemiga, siis kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna eksperdid hindasid inimkaubanduse probleemi tõsiseks, märkides et, kuivõrd tegemist on keerulise küsimusega, peaks riik sellega koheselt tõsiselt tegelema hakkama, vastasel juhul kasvab nimetatud probleem riigis veelgi suuremaks.⁸³ Seejuures on oluline märkida, et juba 2004. aastal leidsid Kodakondsus- ja Migratsiooniameti esindajad, et riigisisene, riiki sisse ja Eestit transiitmaana kasutatav inimkaubitsemine ei ole vähemtähtsad kui riigist välja toimuv kaubitsemine. Hinnates Euroopa Liiduga liitumise mõju inimkaubanduse levikule, leiti et suurenedaks võiks riiki sissetuleva inimkaubanduse osakaal - päritolumaadeks Ida-Euroopa vaesemad riigid, nt Ukraina, Valgevene, Moldova, Armeenia, Aserbaidžaan jt. Ekspertide hinnangul on väga levinud võtteks ka situatsioon, kus isiku eest makstakse ära trahvid, sunniraha, elamisloa riigilõivud jms, mille tulemusel jääb võimalik ohver teise isiku meelevalda.

⁸¹ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 27.

⁸² Saar, J. Markina, A. Strömpl, J. Annist, A. Hanson, L. Osutatud töö, lk 14.

⁸³ Eespere, K. Osutatud töö, lk 9.

FLEX-projekti raames 2010. aastal läbiviidud uurimuses on märgitud, et Eesti on vähemal määral sihtriik endistest Nõukogude Liidu vabariikidest pärit sisserändajatele, kelle puhul on enamasti tegemist madala haridustasemega lihttöolistega. Nimetatuist enamik asub tööle ehitus- või teenindussektoris.⁸⁴

Statistikaameti andmetel suurenes 2010. aastal nii sisse- (immigreerus 2810 inimest) kui ka väljaränne (emigreerus 5294 inimest) Eestisse. Nii sisse- kui ka väljarände põhjustena võib loetleda tööturu aeglast taastumist majanduslangusest ning pikaajalist tööpuudust, mis paneb isikuid otsima tööd välismaal.⁸⁵ 2000.-2007. aasta osas on märgitud, et Vene ja Ukraina kodakondsusega suhteliselt kõrge esindatus (vastavalt 15% ja 5%) kinnitab SRÜ riikidest pärit sisserändajate suurt arvu ning nii Soome, Venemaa kui ka Ukraina on ühed peamised sisserändajate päritoluriigid.⁸⁶ Samuti on välismaalaste olukorda Eesti tööturul analüüsidest sedastatud, et Eestis töötamise või ettevõtluse tõttu saabunutest oli kokkuvõttes kõige enam inimesi (42%) pärit endise Nõukogude Liidu vabariikidest. Ei saa märkimata jätta, et ka perekondlikel põhjustel saabunutest oli 79% pärit endise Nõukogude Liidu liikmesriikidest.⁸⁷

Samuti ilmestab rahvastiku olukorda 2010. aasta rahvuskoosseisu ülevaade. Kui Eesti rahvaarv 1. jaanuari 2011 seisuga oli 1 340 194⁸⁸, siis nimetatud arvust oli eestlasi 922 398, venelasi 342 379, ukrainlasi 27 722 ja Valgevenelasi 15 504.⁸⁹

PPA poolt koostatud kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna statistika kohaselt on 01. jaanuari 2012 seisuga kehtivaid tähtajalisi elamislubasid 23 650 elanikul ning pikaajalise elaniku elamislubasid 182 740 elanikul. Viiest juhtivast omab tähtajalist elamisluba enim määratlemata kodakondsusega isik (46%), järgnevad Venemaa Föderatsiooni (34,8%), Ukraina (8%), Ameerika Ühendriikide (1,8%) ja Valgevene (1,7%) kodakondsusega isikud. Kehtivate pikaajalise elaniku elamislubade osas on juhtival kohal Venemaa Föderatsiooni kodakondsusega isikud (49%), järgnevad määratlemata kodakondsusega (47,5%), Ukraina (2,2%), Valgevene (0,7%) ja Ameerika Ühendriikide (0,06%) kodakondsusega isikud.⁹⁰

⁸⁴ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 74.

⁸⁵ Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2011. Tallinn: Statistikaamet, 2011, lk 51.

⁸⁶ Statistikaamet. Ränne. Tallinn: Statistikaamet, 2009, lk 57.

⁸⁷ *Ibid*, lk 70.

⁸⁸ Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2011, lk 7.

⁸⁹ *Ibid*, lk 56.

⁹⁰ Politsei- ja Piirivalveamet. Töötulemused ja Statistika. Kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna statistika. Kehtivad elamisload kodakondsuse lõikes seisuga 01.01.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf> - 19.04.2012.

Oluline on eeltoodu ennekõike selles kontekstis, et mitte-eestlased on tööturul tõrjutud, st nii nende hõive- kui ka töötuse näitajad on halvemad kui eestlastel.⁹¹ Asjaolu, et immigrantidel on erinevate tööturu näitajate puhul kehvem seisund võrreldes põlisrahvastikuga, on iseloomulik enamikule arenenud maadele ning ennekõike looks eeldused tööturul läbilöömiseks kohaliku keele oskamine. Ka eestlaste ja mitte-eestlaste pikaajalise töötuse määr erinevad mitmekordselt ning näiteks 2004. aastal hõlmasid pikaajaliselt töötutest üle poole (64%) mitte-eestlased ning pikaajalist töötust selgitatakse just ennekõike elukoha, riigikeele kasina oskuse ning vähese mobiilsusega.⁹² Seejuures on ka 1990. aastatel tekkinud palgavahe püsinud senini 10-15% piires eestlastest töötajate kasuks.⁹³

Kui lähtuda asjaolust, et inimkaubanduse levikut mõjutab halb majanduslik olukord ja tööpuudus, mis ennekõike muudab inimesed abitumaks ja inimkaubanduse poolt ohustatumaks⁹⁴, siis tuleb arvesse võtta, et ka Eesti tööturg elas 2009. aastal ja 2010. aasta esimesel kvartalil üle suure šoki – kadus hulgaliselt töökohti, mis tõi kaasa töötuse kiire kasvu ja hõive vähenemise. Kuigi 2010. aasta teises pooles raskused tööturul ei süvenenud, ei ole mõningad positiivsed muutused viinud tööturgu samasse seisu, milles ta oli paar aastat tagasi. 2011. aasta I kvartalis oli töötuid hinnanguliselt 99 000 ja töötuse määr 14%, seejuures oli 2011. aasta I kvartalis üle aasta tööta olnuid 56 000.⁹⁵ Hõive vähenemine oli suurem nendel tegevus- ja ametialadel, kus töötab mehi rohkem kui naisi, mistõttu vähenes hõivatud meeste arv rohkem võrreldes naistega. Seetõttu oli 2010. aastal hõivatud naisi 296 000 ja mehi 276 000. Töötus oli aga 2010. aastal Eesti taasiseseisvumisaja suurim.⁹⁶

Ei saa mööda vaadata ka Eesti-siseseist regionaalsest ebavõrdsusest ning sellega kaasnevast võimalikust inimestega kaubitsemisest. Ettevõtlus Eestis on koondunud ülekaalukalt Tallinna ümbrusesse, mistõttu maapiirkondades ja väikelinnades on sissetulekud väiksemad ja töötus tõsisemaks probleemiks.⁹⁷ Seejuures on majanduslangus kahtlemata mõjutanud ka ettevõtteid, vähendades nii ettevõtete loomise aktiivsust kui tuues kaasa tööjõu koondamisi. Seejuures puudutas näiteks 2009. aastal tööjõuressursside kokkuhoid kõiki tööstusharusid, suurim langus oli puidutööstuses, järgnes metalli- ja metalltoodete tootmise ala ning ka

⁹¹ Statistikaamet. *Pilk tööellu*. Tallinn: Statistikaamet, 2008, lk 15.

⁹² *Ibid*, lk 60-61.

⁹³ *Ibid*, lk 87.

⁹⁴ Justiitsministeerium. *Vägivalda vähendamise arengukava aastateks 2010-2014*, lk 12.

⁹⁵ Statistikaamet. *Eesti statistika aastaraamat 2011*, lk 26-27.

⁹⁶ *Ibid*, lk 162.

⁹⁷ Pajumets, M. Laan, T. *Osutatud töö*, lk 50.

toiduainetööstus⁹⁸, kuid samuti oli probleeme ehitusvaldkonnas. Ehitushinnad on odavnenud tulenevalt ehitusmahtude vähenemist suurenenud konkurentsist. Ettevõtted on olnud sunnitud kulusid kokku hoidma ja seetõttu ka tööjõudu vähendama. 2009. aastal vähenes majanduse üldisest arengust sõltuvate ehitusettevõtete tegevus kiiremini võrreldes teiste tegevusalade ettevõtetega.⁹⁹

Ettevõtjate kokkuhoiu peamine allikas on töövõtjad, kes on nõus kesiste töötingimustega, väikese tasu ning sotsiaalkindlustuse puudumisega. Kui inimesel on vähesed valikud hakkamasaamiseks või valik üldse puudub, võetakse nii kodu- kui välismaal vastu selliseid teenimisvõimalusi, millega ei kaasne sotsiaalseid garantiisid, mis võivad olla tervisele ohtlikud ning mille eest tasutakse ebaõiglaselt vähe.¹⁰⁰ Seejuures on odavaimaks tööjõuks migrandid, kes on nõus töötama kohalike jaoks üliväikese, kuid migrandi jaoks siiski vastuvõetava summa eest.¹⁰¹

Eestiga seonduvat ja kindlasti ka eestisest olukorda ilmestab senine inimkaubandusjuhtumite statistika. Nii on 2011. aastal registreeritud 143 inimkaubandusega seotud kuritegu, mis on küll 9,5% vähem kui 2010. aastal, kuid siiski 22% rohkem kui 2009. aastal. Inimkaubandusega seotud kuritegude puhul on enamasti tegu orjastamise, prostitutsiooni vahendamise, seadusliku aluseta vabaduse võtmise ja ebaseaduslikult välismaalaste üle piiri toimetamise juhtumitega.¹⁰² Samuti on oluline, et ebaseaduslike sisserändajate arv on suurenenud, samuti on tõusuteel tööga seonduv seaduslik sisseränne.¹⁰³

Eeltoodut kokkuvõtvalt võib väita, et Eestis on siiski eeldused sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavaks inimkaubanduseks. Arvestades inimkaubanduse kui nähtuse keerulisust, ei peaks keskenduma üksnes osapoolte karistamisele, vaid püüda tagada ennekõike inimõiguste kaitse läbi ennetustegevuse¹⁰⁴. Seetõttu on oluline uurida, kas PPA KMO või Tööinspektsiooni pädevuse laiendamine seesuguste juhtumite tuvastamiseks oleks mõistlik ja vajalik.

⁹⁸ Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2011, lk 217.

⁹⁹ *Ibid*, lk 323.

¹⁰⁰ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 87.

¹⁰¹ *Ibid*, lk 59.

¹⁰² Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava. 2011. aasta täitmise aruanne, lk 4.

¹⁰³ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 44.

¹⁰⁴ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 39.

2. RIIGIVÕIMU TEOSTAMINE JA ASUTUSTE PÄDEVUSE LAIENDAMINE

Selleks, et hinnata, kas ja millises ulatuses peaks ühe või teise asutuse või struktuuriüksuse pädevust suurendama, tuleb esmalt vaadelda, millised on üldpõhimõtted riigivõimu teostamisel, millisel juhul peaks kõne alla tulema võimalik asutuste pädevuse laiendamine, miks oleks oluline rakendada täiendavaid meetmeid sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise juhtumite tuvastamiseks ning kuidas tuleks üldse mõista varasemas FLEX-projekti raames läbiviidud uurimuses toodud soovitus „laiendada asutuste (PPA KMO või Tööinspektsiooni) pädevust kontrollimaks tegelikku olukorda töö tegemise kohas“.

Senini on riigi tegevuse osas väljendatud pahameelt ükskõikse suhtumise tõttu inimkaubanduse probleemiga tegelemisel ja prioriteetide seadmisel. Ühest küljest oodatakse asutustelt inimkaubanduse vastase võitluse korraldamist, samas on riiklikul tasandil määratlemata, milliseid rolle ja ülesandeid üks või teine asutus täitma peaks.¹⁰⁵ Eelnimetatugi annab aluse analüüsimiseks, kas ühe või teise asutuse pädevuse laiendamine kaasa aitab inimkaubanduse juhtumite tuvastamisele.

2.1 Asutuste pädevust puudutavad üldpõhimõtted

Selleks, et mõista, miks on inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks ning menetlustes täiendavate toimingute tegemiseks vaja laiendada asutuse või üksuse pädevust, tuleb üle vaadata riigivõimu teostamist puudutavad üldpõhimõtted.

Riigiõiguse põhiline allikas on põhiseadus, milles sisalduv reeglite kogum puudutab muuhulgas riigi ülesehitust ning põhiprintsiipe, juhtimist (põhiseaduslikud organid, nende pädevus ja suhted) ning samuti ka riigi ja inimese vahelisi suhteid. Seejuures on põhiseadus ka riigikorra olulisim akt, asetsedes õigusaktide hierarhias kõrgeimal kohal ning millega kõik teised aktid peavad kooskõlas olema.¹⁰⁶

Põhiseaduse § 3 sätestab muuhulgas, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.¹⁰⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 30. oktoobri 2009. aasta otsuses 3-4-1-20-09 põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohta

¹⁰⁵ Eespere, K. Osutatud töö, lk 38.

¹⁰⁶ Annus, T. Riigiõigus. Õigusteaduse õpik. Avalik õigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 31-32.

¹⁰⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.

märkinud, et nimetatust tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mis tähendab muuhulgas, et riigivõimu kasutamiseks peab olema õiguslik alus põhiseaduses või selle alusel vastu võetud ja sellega kooskõlas olevas seaduses või muus õigusaktis. Seejuures on igal riigivõimu teostaval institutsioonil kohustus kontrollida, kas tal on oma kavandatavaks tegevuseks õiguslik alus ehk kas see tegevus kuulub tema pädevusse (üldine kohustus kontrollida võimu teostamise pädevust). Kui vastavat pädevust ei ole õigusnormidega antud, ei saa riigivõimu teostada. Nõnda peab täitevvõim veenduma, et tema tegevusel on seaduslik alus, samuti peab haldusorgan haldusmenetlust alustades veenduma, et ta on pädev kavandatavat haldusakti, määrust andma või toimingut sooritama, kuna pädevusest kinnipidamine on õiguspärasuse eelduseks, ning ka kohus kontrollima, kas ta on nii esemeliselt, territoriaalselt kui ka kohtuastme mõttes pädev vaidlusküsimust lahendama.¹⁰⁸ Eeltoodust lähtuvalt on seaduse järgimine ehk oma tegevuses seadustele ning nendega kooskõlas olevatele õigusaktidele tuginemine kõigi riigiorganite kohustus nii õigusaktide andmisel kui ka toimingute sooritamisel.

Ülaltoodu näol on tegemist õigusriigi printsiibiga, mis põhineb arusaamal, et põhiseadusriigis valitseb õigus ning riigivõim tegutseb üksnes õiguse alusel. Õigusriik on reeglite, põhimõtete ja printsiipide kogum, mis väljendub põhiseaduses ning seeläbi seob, korraldab ja piirab riigivõimu teostamist. Õigusriigi kontseptsiooni võib iseloomustada tema oluliste elementide – võimude lahusus, riigivõimu seotus põhiseaduse ja seadustega, õiguskindlus, riigivõimu proportsionaalsus ja õiguste kohtulik kaitse – kaudu.¹⁰⁹

Proportsionaalsuse põhimõte on sätestatud põhiseaduse § 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata üksnes põhiseaduse alusel ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.¹¹⁰ Nimetatud põhimõte tähendab, et riigivõim tohib isiku õigusi piirata üksnes niivõrd, kui võrd ta suudab piirangut õigustada täpselt määratava legitiimse eesmärgiga. Seejuures tuleb proportsionaalsuse põhimõtet kohaldada nii seadusandjal kui ka seaduse hilisemal rakendajal.¹¹¹ Tuleb kasutada ainult selliseid vahendeid, mis on sobivad (kohased) eesmärgi saavutamiseks. Haldusmenetluse käigus tehtud toimingud, mis ei teeni seaduse eesmärke või

¹⁰⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 10. oktoobrist 2009 nr 3-4-1-20-09 Eesti Keskerakonna fraktsiooni kaebuses Riigikohtu juhatase 1. septembri 2009 otsuse nr 157 peale. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9215,9232,9237&tekst=RK/3-4-1-20-09> – 27.04.2012.

¹⁰⁹ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica*, VII, 2004, lk 452-460. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2004/7/77242.PRN.prv.php – 30.04.2012.

¹¹⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.

¹¹¹ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica*, VII, 2004, lk 452-460.

on sellega vastuolus, ei ole lubatud. Ka meede, mida on seaduslikult või faktiliselt võimatu seaduse eesmärgi täitmiseks teostada, on ebasobiv, kuigi on leitud, et osaline eesmärgi realiseerumine on piisav.¹¹²

Seaduse eesmärk määrab menetluse, mis peab samaaegselt aitama tõhusaimal viisil jõuda riigi püstitatud eesmärgini ning tagama parimal võimalikul viisil isiku õiguste kaitse. Seega kui eesmärgiks on karistamine, kehtib süü põhimõte ja süüdistatava õigused tuleb tagada karistus- või vääртеomenetluslike meetmetega. Aga kui eesmärgiks on võimaliku kahjuliku tagajärje ärahoidmine, tuleb haldusmenetluses teha kõik tagajärje ärahoidmiseks, mis samuti tagab isiku õigused, kuid teisel viisil.¹¹³

Seadusliku aluse nõue (seaduse reservatsioon) eeldab, et riigivõimu teostamiseks on alati vajalik selleks seaduses ettenähtud luba, volitus („mis pole lubatud, on keelatud“). Seejuures on lisaks üldisele loale riigivõimu teostamiseks, konkreetsel võimuorganil vaja ka selleks vajalikku volitust. Eeltoodud põhimõte tuleneb õigusriiklikust täitevvõimu tegevuse etteennustatavuse nõudest, mille kohaselt on seaduses sätestatud regulatsiooni olemasolul võimalik igäühel aru saada, mida täitevvõim teha võib.¹¹⁴ Seetõttu on ka põhjendatud arusaam, et igal põhiõiguse riivel peab olema seaduslik alus ning ametiasutus ei või tungida kodaniku õigusteringi, kui seadus seda võimalust ette ei näe.¹¹⁵

Riik peab looma vajalikud tingimused just põhiõiguste realiseerimiseks, sh õigusliku baasi ja ülesandeid täitvad organid.¹¹⁶ Avalikku võimu teostab riik oma organite ja teenistujate kaudu. Riigiorganid aga teostavad riigivõimu põhiseaduse alusel ja sellega sätestatud korras, mis omakorda seab riigivõimu teostamisele tingimused ja piirid ning tagab riigiorganite tegevuse vastastikuse kontrollitavuse.¹¹⁷

¹¹² Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica*, V, 2001, lk 305-313. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2001/5/6497.PRN.prv.php – 30.04.2012.

¹¹³ Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. Riigikogu toimetised. *Rito*, 17, 2008. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12531&highlight=preventiivhaldus,kui,tulevikumudel&op=archive2> – 27.04.2012.

¹¹⁴ Annus, T. Osutatud töö, lk 78-79.

¹¹⁵ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 55, p 2.3.1.1.

¹¹⁶ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica*, VII, 2004, lk 452-460.

¹¹⁷ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 40, p 2.1-2.2.

Seejuures on oluline, et seaduse regulatsioon oleks piisavalt täpne ja üksikasjalik, et oleks võimalik tagada üksikisikute kaitse täitevvõimu omavoli eest. Seaduse regulatsioon olulistes küsimustes tagab piirangute ennustatavuse ning läbipaistvuse, samuti õiguskaitse ebaseaduslike piirangute vastu.¹¹⁸ Seega peab riigivõimu sekkumine üksikisikute õigustesse olema põhjendatud ega tohi olla sekkumise eesmärki arvestades ülemäärane. Asutuste poolt teostatavad toimingud peavad olema selged ja eesmärgipärased ning menetluse käigus tuleks läbi viia toiminguid üksnes ulatuses, mis on antud menetluse raames vajalikud. Olemuslikult ei ole põhjendatud olukord, kus rakendatakse ühe menetluse raames meetmeid, mis ei ole küll vastava menetluse läbiviimiseks otstarbekad, kuid võiksid olla vajalikud mõne muu menetluse tarbeks.

Samuti ei ole põhjendatud andmete kogumine menetluses üksnes seetõttu, et nimetatud andmeid võiks olla tarvis mõne teise menetluse raames. Õigusriigi printsiibiga oleks vastuolus ka olukord, kus üks asutus näiteks koostöö tegemisel „laenab“ teiselt asutuselt ametiabi korras põhiõigustesse sekkumise aluseid, mida seadusandja tegelikult esimesele asutusele ei ole ette näinud. Seesugust õigust ei saa tuletada asjaolust, et kokkuvõttes tegutsetakse ühise eesmärgi nimel.¹¹⁹ Kui muul moel ei ole võimalik isikute põhiõiguste kaitset tagada ning pädevuse puudumise tõttu jääks asutusel mõni oluline rikkumine tuvastamata, tuleb muuta selle asutuse pädevust, kes tegelikult juhtumiga kokku puutub ja seda ennekõike juhul, kui vastasel korral jääks seesugused juhtumid üldse avastamata ja nende suhtes menetlus läbi viimata.

Tuleb meeles pidada, et isiku tegevuses või tegevusetuses kuriteo või mis tahes teise õigusrikkumise koosseisu tuvastamine kuulub seaduse alusel üksnes vastavate õiguskaitseorganite pädevusse (nt teostavad kohtueelset uurimist selleks pädevad uurimisorganid, kohtulikku uurimist ning õigusemõistmist üksnes kohus). Õigusrikkumise koosseisu tuvastamisele asumine ja tuvastamine selleks seaduse alusel mittepädeva organi või isiku poolt seevastu on ise õigusrikkumine. Lisaks eeltoodule peab ka tuvastamine kui menetlus (ning õiguspärane tegevus) toimuma üksnes menetlusnormidega sätestatud korras ja seda nii kriminaal-, tsiviil- kui ka haldusmenetluses.¹²⁰ Järelikult on oluline, et seaduses oleks piisavalt selgelt määratletud, millisel asutusel, millises menetluses ja missuguses ulatuses pädevus on antud ehk milliseid toiminguid üks või teine asutus menetluste raames teha võib, et oleks tagatud üksikisiku kaitse riigipoolse meelevaldse sekkumise eest.

¹¹⁸ Annus, T. Osutatud töö, lk 48-49.

¹¹⁹ Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica*, VII, 2004, lk 452-460.

¹²⁰ Truuväli, E.-J. Liventaal, J. Riigiõigus ja põhimõistete õpetus. Loengukonspekt kaugõppijatele. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia, 1997, lk 46.

Asutuste pädevuse osas võib rääkida nii välispädevusest kui ka sisepädevusest – välispädevus määrab kindlaks, kas haldusorgan tervikuna on pädev küsimust lahendada või mitte, sisepädevusest aga sõltub, milline ametiisik võib haldusorganit menetluses esindada. Pädevus ongi asutuse (või asutuse sees ametiisiku) volituse ulatus. Nii näiteks PPA KMO puhul räägime pädevuse laiendamisest ennekõike asutusesiselt ning Tööinspektsiooni puhul tuleks vaadelda asutusele tervikuna antud pädevust.

Haldusmenetluse seaduse § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Sama sätte lõikest 2 tulenevalt määratakse haldusorgani siseselt isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruuses ei ole sätestatud teisiti.¹²¹

Ennekõike on oluline, et haldusorgan volitaks erinevate toimingute tegemiseks või menetluste läbiviimiseks selleks võimelised ametnikud. Samuti on konkreetse ametniku tegevusraamistiku jaoks vajalik ülesannete võimalikult täpne kirjeldus ametijuhendis. Kui menetluspädevuse määramisel nii seaduse tasandil kui ka lõppkokkuvõttes nt ametijuhendis on ühest küljest olulisus üksikisiku jaoks arusaama tekitamises (milleks on riigorgan ja konkreetne ametnik volitatud), siis teisalt on oluline selguse loomine menetleja enda jaoks. Kui käitumise tarbeks on loodud selge raamistik, mida ametnik ühe või teise menetluse raames teha võib, tekib tal ühtlasi ka puutumus ja vastutus ametijuhendis määratud küsimustega tegelemiseks.

Samamoodi on ka asutusele konkreetse pädevuse määramisega – oluline on aru saada, milleks üks või teine asutus on ellu kutsutud ning kust läheb piir erinevate asutuste volituste vahel. Lisaks asjaolule, et vastasel juhul ei oleks haldustegevus efektiivne, tooks piiritlemata pädevuse ulatus kaasa asjatuid vaidlusi ning vastutuse nn üksteise kaela veeretamise.

Oluline on, et üldjuhul tuleb seadustes ja määrustes asutuste pädevuse fikseerimisel vältida olukordi, kus ühes ja samas küsimuses oleksid pädevad mitu asutust. Kuna praktilise elu kaasused aga ei võimalda alati tagada rangelt erinevate valdkondade jaotust, ei ole see eesmärk igal juhtumil täielikult saavutatav. Konkureeriva pädevuse korral oleksid mõlemad asutused oma pädevuse piires võrdselt õigustatud ja kohustatud sekkuma ning kõnealused asutused peaksid ülesannete täitmisel koostööd tegema.¹²² Ennekõike on oluline, et sarnaseid

¹²¹ Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. - RT I, 23.02.2011, 8; RT I, 23.02.2011, 3.

¹²² Aedmaa, A. Lopman, E. Parrest, N. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 45.

juhtumeid lahendataks samataoliselt ning konkureerivad asutused oleksid küsimuste lahendamisel üksmeelel.

Mis puudutab riigiasutuste tegevuse õiguspärasuse tagamist, siis täitevvõimu tegevuse vastavust põhiseadusele ja seadustele ning ka halduse vastavust hea halduse põhimõtetele kontrollib halduskohus, kes hindab riigivõimu tegutsemise käigus antud üksikaktide ja teostatud toimingute õiguspärasust, nende vastavust seadustele, põhiseadusele ja õiguse üldpõhimõtetele. Seega on halduskohtu eesmärk kaitsta isikute õigusi ja vabadusi riigivõimu ülemäärase sekkumise eest ning seeläbi on halduskohus justkui riigisisene inimõiguste kohus.¹²³

Põhiseaduse § 13 esimese lause kohaselt on igapäevane õigus riigi ja seaduse kaitsele.¹²⁴ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on eelneva osas selgitatud, et õigus kaitsele on põhiõiguse kandja õigus sellele, et riik teda kolmandate isikute rünnete eest kaitseks.¹²⁵ Eeltoodu hõlmab endas muuhulgas ka riigipoolset aktiivset sekkumist rünnete tõrjumiseks. Sätte sõnastusest tulenevalt on tegemist igapäevase õigusega, mistõttu tuleb see riigis ka kõigile tagada.

Lisaks eeltoodule on riigipoolse isikute õiguste ja vabaduse tagamise kohustuse osas Riigikohus 14. aprillil 2003 kohtuotsuses nr 3-4-1-4-03 märkinud, et põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused, mis aga ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Nimetatud põhiseaduse sätte järgi on riigil kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peavad olema õiglased, mis tähendab muuhulgas seda, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.¹²⁶

Seega on riigivõimu teostamisel, sh ka asutusel toimingute tegemisel oluline seaduses sätestatud eesmärgi kohane käitumine ning tegutsemine ettenähtud volituste piires. Sealjuures tuleb arvestada riigipoolset inimõiguste tagamise kohustust, mis seab riigile aktiivse sekkuja rolli juhtudel, kus on oht inimeste õiguste riiveks või rikkumiseks. PPA KMO ning

¹²³ Rask, M. Tänu põhiseadusele. Riigikogu Toimetised. RiTo, 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10851&highlight=riigivõim&op=archive2> – 27.04.2012

¹²⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.

¹²⁵ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 147, p 2.1.2.

¹²⁶ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 14. aprillist 2003 nr 3-4-1-4-03 täitemenetluse seadustiku § 23 lg 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimise asjas. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-4-03> – 27.04.2012.

Tööinspektsiooni pädevuse laiendamise küsimuses tuleb samuti lähtuda riigivõimu teostamiseks sätestatud põhimõtetest ning üksuste volituse ulatuse suurendamise mõistlikkuse ning vajalikkuse analüüsimisel tuleb ennekõike eeltoodut arvesse võtta.

2.2 Inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks täiendavate meetmete rakendamise vajalikkus

Arvestades käesoleva töö eesmärki, on oluline selgitada, miks on Eestis nii inimkaubanduse kui selle erinevate vormide vastases võitluses oluline rakendada täiendavaid meetmeid või ette näha senisest enam võimalusi võimalike inimkaubandusjuhtumite tuvastamiseks.

Inimkaubanduse juhtumite puhul on oluline arvestada, et kuriteoga seotud isikuid on võimalik avastada nii lähte-, transiit- kui ka sihtriigist. Juhtumite efektiivsemaks tuvastamiseks peaks riigid enam tähelepanu pöörama just riigisisiselt toimuvale, sest inimkaubandusvastases võitluses ei ole oluline mitte üksnes kogu inimkaubandusjuhtumi ahela tuvastamine, vaid võitlusele aitab kaasa ka olukord, kui riigis suudetakse avastada kas või osa kõnealuselt ahelast.

Kuigi inimkaubandus tundub ennekõike olevat riikidevaheline kuritegevus, mis justkui eeldaks, et ohvreid liigutatakse mööda erinevaid kontinente, toimub suurem osa ärakasutamisest just kodu lähedal. Statistika näitab, et regioonide sisesed ja siseriiklik inimkaubandus on suurimad inimestega kaubitsemise viisid.¹²⁷ Inimkaubandus on ulatuslik inimõiguste ja –väärikuse rikkumine ning eeltoodust nähtuvalt on riigil põhiseaduslik kohustus kaitsta isikute põhiõigusi ja –vabadusi. Riik teostab seda kohustust muuhulgas täitevvõimu, riigiasutuste kaudu. Seega siseriiklikku inimõiguste rikkumise takistamist riigi poolt saab teostada läbi riigiasutuste tegevuse.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandeski on märgitud, et põhiseaduse preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Esimese määratluse osas ongi mõeldud ennekõike riiki ja ühiskonda seestpoolt ähvardavat ohtu (sh kuritegevus, inimesed, kes eiravad õiguslikke ja muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi), millest tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone. Siinjuures on oluline rõhutada, et riik ei ole kohustatud tegelema üksnes õigusrikkumistega, vaid peab looma ka tingimused nende vältimiseks.¹²⁸

¹²⁷ UNODC. Human Trafficking and Migrant Smuggling. Human Trafficking.

¹²⁸ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 34-35, p 12.

Samuti on käesolevas töös varasemalt kirjeldatu kohaselt Eestis olemas eeldused sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse levikuks, mistõttu ei pruugi üksnes karistusõigusliku regulatsiooni olemasolu inimkaubanduse vastases võitluses piisav olla.

Iseenesest mõistetavalt on oluline, et ühiskonnas ja ühiskonna liikmete seas oleks arusaam, milline isikute tegevus on riigis aktsepteeritud ja milline mitte. Ühest küljest kujundab nimetatud arvamust ühiskonna kultuuriline taust ja ühiskonna liikmete seas heakskiidetud tavad. Teisalt on võimalik aktsepteeritavust kujundada läbi regulatsioonide, mille kohaselt mitte-aktsepteeritavale käitumisele järgneb õigusaktiga sätestatud tagajärg. Nimetatu hoiab võimalikke rikkujaid kontrolli all. Senini Eestis läbiviidud uuringute tulemuseks ja suureks edasiminekuks inimkaubanduse vastases võitluses on KarSi muutmine, mille läbi on inimkaubandus ka Eestis sätestatud kuriteona ja mis on käsitletav olulise seisukoha võtmisena inimkaubandusvastases võitluses. Kui varasemalt on praktikas juhtumite tuvastamise keerukuses spetsialistid viidanud regulatsiooni puudusele, mis ei võimaldanud asutustel statistika kogumist ning inimkaubanduse juhtumite praktikas menetlemist, siis täna kehtiv KarS peaks eelnimetatule leevendust pakkuma.

Inimkaubandusvastases võitluses on oluline just riigipoolne aktiivne tegevus, mille läbi tekiks ühiskonnas arusaam, et kõnealune nähtus ei ole aktsepteeritav. Nagu ka eelmises peatükis kirjeldatud, ei tunneta inimkaubanduse ohvrid end sageli ise ohvritena, riigi elanikud (seda enam välismaalased) ei tunne tööõigust reguleerivaid õigusakte, mistõttu ei osata ka tihtilugu tunnetada olukorda, kus töötajat kui nõrgemat poolt ära kasutatakse. Seetõttu oleks oluline, et riigi esindajad juhtumitega kokkupuutudes võimalikule ohvrile vajalikku abi osutaks. Kui inimkaubandust ei käsitleta ametnike poolt sekkumist vajava probleemina, siis seesugune probleemi teadvustamata jätmine viib olukorrani, kus realselt juhtumeid ei tuvastata ning luuakse võimalikele ärakasutajatele teatud võimu- ning karistamatuse tunne. Inimkaubanduse juhtumitega kokkupuutumisel peaks ametnike reaktsioon toimuvale olema tauniv ehk võimalike juhtumite tuvastamisel või nendega silmitsi olles, oleks kaubitsejatele üheselt arusaadav, et seesugune tegevus ei ole Eesti riigis aktsepteeritav.

ÜRO koostatud ülemaailmse inimkaubanduse raporti avaldamisel tõdeti, et paljud riigid eitavad endiselt inimkaubanduse olemasolu ning võimalikke inimkaubanduse juhtumeid eiratakse. Raportis on kajastatud, et kuigi süüdimõistvate otsuste üldarv inimkaubanduse juhtumite osas on tõusnud, siis raportis käsitletud 155 riigi osas kaks riiki iga viie riigi kohta

ei ole teinud mitte ühtegi süüdimõistvat otsust inimkaubanduse juhtumite osas.¹²⁹ Eeldada võib, et võitlus inimkaubanduse vastu tervikuna ei takerdu mitte niivõrd inimkaubandust kui kuritegu sätestava regulatsiooni puudulikkuse, kui pigem sootuks probleemi teadvustamata ning riigipoolsete täiendavate meetmete rakendamata jätmise taha.

Varasemates uurimustes on samuti märgitud, et inimkaubandus on seadustes sageli „hall ala“ ning selle kohta ei pruugi midagi konkreetselt öeldud olla. Kui ka kurjategijad harvadel juhtudel vahele jäävad, saavad nad tunduvalt väiksemaid karistusi kui narkokaubitsejad. Samuti on problemaatiline inimkaubanduse ohvritesse suhtumine – pigem kaldutakse ohvreid süüdistama, selle asemel et neid aidata.¹³⁰ Kõik eeltoodu aga suurendab inimkaubitsejate võimalusi kuritegevuseks, mis omakorda kinnitab, et riigipoolne tegevus üksikisiku kaitseks ei ole olnud piisav.

Samuti on Eestis indikatsioone, mis viitavad riigisisest täiendavate meetmete rakendamise vajadusele. Teadlikkus inimkaubanduse olemusest on nii politsei kui ka tööturuorganisatsioonide seas jätkuvalt väga madal, hoolimata Sotsiaalministeeriumi 2009. aastal koostatud inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ja toetamiseks mõeldud suunistest ning ohvriabi ekspertide koolitustest. Eriti problemaatiline on asjaolu, et nii politsei kui ka Tööinspeksioon ei ole võimalikke kaebusi ega avaldusi võimalike inimkaubanduse juhtumite osas registreerinud.¹³¹ Prokuratuur ja kohus puutuvad inimkaubandusega kokku siis, kui kriminaalmenetlus on alustatud, seega peaks kõigepealt juhtumid avastama ennekõike politsei. Kuivõrd sotsiaaltöötajad saavad inimkaubanduse tõkestamiseks tegelda ennekõike ennetamisega (nt õiguste tutvustamise ja teabe levitamisega ettevaatusabinõude kohta)¹³², on vaja ametnike sekkumist juhul, kui inimkaubitsemine reaalselt aset leiab.

Senikaua kuni riigiasutused inimkaubandusvastast võitlust enda prioriteediks ei pea, on tegemist inimkaubitsejate jaoks soodsa situatsiooniga ja kuni pole selgelt määratletud asutuste vastutust ja rolli inimkaubandusevastases võitluses, pole ka põhjust loota, et riigisisest probleem laheneks. Oluline on, et riigi poolne tegevus oleks efektiivne. Senised uuringud on näidanud, et haavatavaid isikuid meil on ning potentsiaalselt võiks sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise juhtumeid Eestis olla. Samuti on pöördutud ametiasutuste poole kaebustega,

¹²⁹ UNODC. Global Report on Trafficking in Persons.

¹³⁰ Luht, K. Osutatud töö.

¹³¹ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 66.

¹³² Eespere, K. Osutatud töö, lk 24.

kuid ametnikud pole neid registreerinud. Eeltoodust lähtudes võib järeldada, et senini ei ole küsimuse koordineerimine olnud piisav.

Loomulikult tuleb siinkohal arvestada ka asjaoluga, et pelgalt võimalike inimkaubanduse juhtumite ohu tõttu ei saa kõiki asjassepuutuvaid osapooli kurjategijatena käsitleda ning hakata valimatult kõigi suhtes riigipoolseid täiendavaid meetmeid rakendama. Samas ei ole ka põhjendamatu kaaluda võimalikke lahendusi, mis inimkaubanduse vastasele võitlusele kaasa aitaks ning selle juures oleks just oluline ka riigipoolne aktiivne sekkumine inimkaubandusvastasesse võitlusesse.

Põhiseaduse § 14 kommentaarides on muuhulgas märgitud, et menetlus- ja korralduspõhiõiguse riive seisneb selles, et seadusandja on jätnud põhiseaduse miinimumnõuetele vastava menetluse sätestamata, nt olemasolev menetlus ei ole isikute õiguste kaitseks piisav. Samuti on märgitud, et kui aktiivse sekkumise korral põhiõigustesse peab riik õigustama oma tegevust, siis üldise põhiõiguse korralduse ja menetluse riive seisneb mittemidagitegemises või liiga vähe tegemises, mistõttu peab riik õigustama oma tegevusetust.¹³³ Kuigi antud juhul ei saa otseselt tugineda väitele, et riik on jätnud menetlus- või korralduspõhiõiguse tagamata, iseloomustab eeltoodud põhiseaduse säte riigipoolse sekkumise rolli ja olulisust – riik peab tagama vajalikud mehhanismid isikute põhiõiguste kaitseks.

Inimkaubanduse näol on tegemist kuriteoga, millega rikutakse isikute põhiõigusi, mistõttu on riigi kohustus tagada isikute õiguste kaitse vastavate kuritegude toimepanemise eest. Euroopa Inimõiguste Kohus on asjas *Rantsev vs Küpros ja Venemaa* muuhulgas märkinud, et lisaks kriminaalõiguslike meetmete rakendamisele inimkaubitsejate karistamiseks, kohustab EIÕK artikkel 4 liikmesriike rakendama asjakohaseid meetmeid ettevõtete osas, mille varjus tegutsetakse inimkaubandusega. Samuti peaksid riikide migratsioonireeglid ühtlasi puudutama ka probleeme, mis võiksid suurendada sallivust inimkaubanduse suhtes või mis võiks inimkaubandust julgustada või lihtsustada. Kohustus inimkaubandus kriminaliseerida ning kaubitsejad vastutusele võtta on vaid üks osa liikmesriikidepoolsest inimkaubandusvastasest võitlusest. Riikide positiivset (ning aktiivset) tegevust tuleks antud probleemistikus vaadelda laiemalt, mistõttu peaksid riigid ohvrite või ka potentsiaalsete ohvrite kaitseks kasutama täiendavaid meetmeid. See aga eeldab, et riigiasutused ja

¹³³ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 161 p 3.3.1-3.3.2 ja p 3.4.

ametnikud oleksid teadlikud olukorrast, mil isik võiks olla käsitletav inimkaubanduse ohvrina.¹³⁴

Lisaks eeltoodule on kohus olulise aspektina käsitlenud ka võimalike inimkaubandusjuhtumite uurimiskohustust. Sealjuures ei peaks kohtu hinnangul uurimine aset leidma üksnes ohvri või tema lähedaste poolse kaebuse esitamisel, vaid niipea kui võimalik juhtum on ametivõimudele teatavaks saanud ning sellele peaks järgnema menetlus asutuse initsiatiivil.¹³⁵ Eeltoodu samuti kinnitab, et inimkaubandusvastases võitluses ei ole ainuüksi oluline mitte kurjategijate karistamine, vaid ka asjaolu, et suudaksime võimalikult efektiivselt inimeste põhiõigusi rikkuvaid süütegusid ära hoida.

Kurjategijate karistamist võib käsitleda tagantjärele tarkusena, kuid just efektiivsemad ennetusvahendid on need, mis isikute õiguste kaitsmisel määravat rolli mängivad.¹³⁶ Korrakaitse süsteemis esinevaid ennetusvahendeid, mis ei ole haldussunnivahendid, on kahte liiki – esiteks toimingud, mille eesmärgiks on õigusrikkumiste ärahoidmine (näiteks tollikontroll või isiku asjade läbivaatus lennujaamas), teiseks isikute õiguste ja vabaduste piiramisega seonduvate meetmete kohaldamine erakorraliste sündmuste ajal (näiteks karantiin või liikumiskeeld).¹³⁷

Kui tuua ennetusvahendite temaatika sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse vastase võitluse juurde, siis ennekõike on Eestis senini rakendatud pigem seaduste ning nende alusel antud õigusaktide välist ennetustegevust. Nimelt on ühiskonna teavitustegevus suunatud ametnike koolitamisele, inimkaubandusohvrite tuvastamise juhendite väljatöötamisele ning erinevate organisatsioonide ja asutustevahelise koostöö loomisele ning arendamisele. Kõik eeltoodu on kahtlemata vajalik ning peaks olema edaspidigi inimkaubandusvastase võitluse osa, kuid käesoleval juhul ei ole nimetatust piisanud.

Kui arvestada, et inimkaubanduse tõkestamise ja ennetamisega tegelevate asutuste koostöövõrgustik töötab alates 2006. aastast¹³⁸, inimkaubanduse valdkonnas on Eestis juba

¹³⁴ Case of Rantsev v. Cyprus and Russia, §§284-286.

¹³⁵ *Ibid*, §§288.

¹³⁶ Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel.

¹³⁷ *Ibid*.

¹³⁸ Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014, lk 8.

aastaid käinud mitmekesine ennetustegevus¹³⁹ ning samuti on vägivalda vähendamise arengukava 2010. ja 2011. aasta täitmise aruande kohaselt koolitatud ka võimalike inimkaubanduse juhtumitega kokkupuutuvaid ametnikke, on FLEX-projekti raames 2010. aastal läbiviidud uurimuse kohaselt riigi tasandil süstemaatiline teabe kogumine inimkaubanduse juhtumite ja ohvrite kohta siiski kasin, ametiasutuste probleemipüstitus olematu ning ekspertintervjuudest on ühtlasi ilmnenu ka huvi puudumine olukorra parandamise suhtes¹⁴⁰.

Seetõttu tuleks kaaluda, kas PPA KMO või Tööinspektsiooni pädevuse laiendamine oleks antud kontekstis mõistlik ja aitaks kaasa võimalike inimkaubanduse juhtumite tuvastamisele ja seeläbi kuritegude edaspidisele ärahoidmisele. Ka ülemaailmselt on tuvastatud, et on oluline koguda täiendavat informatsiooni inimkaubanduse juhtumite kohta, mistõttu peaks ka Eestis olema võimalik katta nn hallid alad, et juhtumid oleksid efektiivsemalt tuvastatavad. Loomulikult on oluline, et isikud teaksid, mis on inimkaubandus ja teaksid oma õigusi nii üldises mõttes kui ka näiteks tööõigust puudutavat spetsiifiliselt, kuid riik peaks suutma kaitsta oma kodanikke ja muid elanikke ka siis, kui nad on sattunud ohtu või ärakasutamise situatsiooni sellest ise arusaamata, end ise ohvrina tunnetamata.

2.3 Üksuste pädevuse laiendamise ulatus

Enne kui asuda PPA KMO ja Tööinspektsiooni pädevuse laiendamise küsimuse analüüsimise juurde, tuleb välja selgitada, mida on mõeldud kõnealuse FLEX-projekti raames läbiviidud uurimuses toodud soovitusel all „laiendada PPA KMO või Tööinspektsiooni pädevust, et kontrollida tegelikku olukorda töö tegemise kohas, tuvastamaks võimalikke tööjõu ärakasutamise juhtumeid või koguni sunniviisilise töö juhtumeid Eestis“¹⁴¹ ehk mis menetlustes ja millises ulatuses pädevuse laiendamist tuleks siinkohal käsitleda.

PPA KMO osas on uurimuses leitud, et kuigi nimetatud üksus kontrollib rännet Eestis ning püüab avastada ebaseaduslikku võõrtööjõudu, ei kontrollita menetluste käigus võõrtööjõu töötingimusi, seevastu Tööinspektsioon kontrollib töötajate töötingimusi, ent mitte võõrtööjõu õiguslikku seisundit ega tegele inimkaubanduse ohvrite tuvastamisega.¹⁴²

¹³⁹ Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014, lk 31.

¹⁴⁰ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 74.

¹⁴¹ *Ibid*, lk 76.

¹⁴² *Ibid*, lk 16.

Samuti on kõnealuseid üksusi iseloomustades märgitud, et PPA KMO saab teabe võimalike ebaseaduslike sisserändajate kohta töö eesmärgil väljastatud elamislubade andmebaasi süstemaatilise kontrollimise teel – vaadeldakse, et välismaalane pole riigis viibimise tingimusi rikkunud ega tööloa aegumise järel ebaseaduslikult Eestisse töötama jäänud. Muuhulgas tehakse pistelisi reide ettevõtetesse, kes võiks kasutada võõrtööjõudu ning nimetatud reide korraldatakse kas osakonna enda initsiatiivil või mõne muu asutuse või ajakirjandusest saadud vihjete alusel.¹⁴³ Tööinspeksiooni pädevuse osas on aga leitud, et see piirneb üksnes töölepingusuhetega, st töötajatega, kes töötavad töölepingu alusel, mis omakorda tekitab raskusi andmete kogumisel ja võõrtööjõu ärakasutamise juhtumite avastamisel. Kokkuvõtvalt on leitud, et Tööinspeksioonil puudub sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite avastamiseks pädevus.¹⁴⁴ Lisaks võib eeldada, et FLEX-projekti raames läbiviidud uuringus kajastatu kohaselt oleks Tööinspeksiooni pädevuse laiendamine oluline ka seetõttu, et sisserändepoliitika (ja seega ka migratsioonikontroll) keskendub peamiselt ebaseaduslikele sisserändajatele ega hõlma ärakasutatud sisserändajaid, kes on saabunud riiki seaduslikult ja kellest saab eeltoodust hoolimata ärakasutatud tööjõud.¹⁴⁵

Eeltoodust lähtuvalt tekib PPA KMO ja Tööinspeksiooni piiratud pädevuse tõttu justkui katmata ala, mis võimaldaks inimkaubitsejatel Eestis piiramatult tegutseda. Mõlema asutuse puhul on eksperdid maininud inimkaubanduse juhtumite tuvastamise takistusena pädevuse puudumist ning vähest teadlikkust või huvi puudumist antud teemaga tegelemiseks.

Mis puudutab FLEX-projekti raames läbiviidud uurimuses kasutatud määratlust „tegelik olukord“ (töö tegemise kohas), siis ärakasutamise juhtumite puhul tuleb arvestada, et üldiselt makstakse ohvritele väikest palka või peavad isikud tegema tööd selle eest tasu saamata, samuti ilmestab situatsiooni lepingute puudumine, ohvrite elamine kehvades majutustingimustes ning isikute inimkaubitsejate võimu all hoidmine ähvarduste või vägivalla abil. Seega peaks ka PPA KMO ja Tööinspeksiooni pädevuse hindamisel arvestama ametnike kokkupuuteid just eelnimetatud situatsioonidega (töötingimustega) ning jõuda seeläbi arusaamale, kas inimkaubandusjuhtumite tuvastamine takerdub eelnimetatute pädevustingimuste taha.

¹⁴³ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 63.

¹⁴⁴ *Ibid*, lk 69.

¹⁴⁵ *Ibid*, lk 12.

Mõistet „töö tegemise koht“ tuleks uurimuse raames mõista töökoha ehk tegeliku töötamiskohana. Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 4 lg 1 sätestab töökoha määratluse, mille kohaselt on töökoht füüsilisest isikust ettevõtja või äriühingu ettevõtte, riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse, mittetulundusühingu või sihtasutuse territooriumil või tööruumis paiknev töötamiskoht ja selle ümbrus või muu töötamiskoht, kuhu töötajal on töötamise ajal juurdepääs või kus ta töötab tööandja loal või korraldusel.¹⁴⁶ Kommentaarides on töötamiskohana kirjeldatud isiku tavapärasest asukohta töötamise ajal.¹⁴⁷ Samuti sätestab töölepingu seadus § 20, et töötaja peab tööülesandeid täitma tööandja tegevuskohas, mis on töösuhtega kõige rohkem seotud, kui töö tegemise koht ei ole kokku lepitud. Eeldatakse, et töö tegemise koht lepitakse kokku kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega.¹⁴⁸

Rääkides tööõigusest Eestis ja sellega seonduvalt töötajate kaitsest (nii kodanike kui ka välismaalaste osas) üldiselt, tuleks vaadelda põhiseaduses sätestatud. Tööga seotud õigused on sätestatud põhiseaduse §-s 29. Arvestades sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse olemust, on ennekõike olulised nimetatud sätte teine ja neljas lause. Põhiseaduse § 29 lg 2 kohaselt ei tohi kedagi sundida tema tahte vastaselt tööle ega teenistusse ning lg 4 sätestab, et töötingimused on riigi kontrolli all.¹⁴⁹

Põhiseaduse § 29 lg 2 osas on põhiseaduse kommentaarides märgitud, et sundtööga on tegemist juhul, kui kedagi sunnitakse vastu tema tahtmist töötama ning sundimine on aset leidnud nii siis, kui isik ei ole töötamiseks kunagi nõusolekut andnud kui ka siis, kui ta kunagi küll nõusoleku andis, kuid ta ei soovi enam tööd teha. Seejuures laieneb sundtöö keeld igapäevale ning seadusega ei ole lubatud piiranguid teha ka välismaalaste suhtes.¹⁵⁰

Töötingimuste riigipoolse kontrolli osas on märgitud, et põhiseadus ei garanteeri otsesõnu igapäevase õigust õiglasele töötingimustele, vaid sätestab riigi üldisema ülesande kontrollida töötingimusi. Küll aga tuleneb riigi kohustus tagada õiglased töötingimused ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelisest paktist ning Euroopa Sotsiaallhartast, millest tulenev õiglase töötingimuste nõue kohustab riiki kehtestama reeglid näiteks seoses töö- ja puhkeaja, töötervishoiu ja tööohutusega. Kuigi põhiseaduses ei ole otseselt märgitud ka õigust õiglasele töötasule, tuleb lähtuvalt rahvusvahelistest

¹⁴⁶ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. 16.06.1999. – RT I 1999, 60, 616; RT I, 10.02.2012, 1.

¹⁴⁷ Reisberg, R [peatoimetaja]. Töötervishoid- ja ohutus. Näidised ja kommentaarid. Äripäeva käsiraamat: 10.1 Mis on töökoht?. Tallinn: AS Äripäev, november 2007, lk 1.

¹⁴⁸ Töölepingu seadus. 17.12.2008. - RT I, 10.02.2012, 2; RT I, 10.02.2012, 1.

¹⁴⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.

¹⁵⁰ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 315, p 4.1-4.2.

konventsioonidest arvestada töötaja õigusega töötasule, mis tagab talle ja ta perele inimväärse (rahuldava) elamise.¹⁵¹

Muuhulgas tuleb arvestada põhiseaduse § 29 lg 4 koosmõjus põhiseaduse §-ga 13 (igäihel on õigus riigi ja seaduse kaitsele), mille järgi riik peab töötajate kaitseks kehtestama töösuhetes kohustuslikke kaitse norme, mistõttu on seadusandjale pandud kohustus kehtestada teatud töösuhete kohustuslikud elemendid, sest riik saab kontrollida olemasolevaid (kehtestatud) töötingimusi.¹⁵² Seejuures tuleks PPA KMO ja Tööinspektsiooni pädevuse võimalikul laiendamisel analüüsida, milliste töötingimuste kehtestamist on põhiseaduses silmas peetud.

Töötingimuste kontrollimisel tuleb hinnata, kas kehtestatud nõudeid ja reegleid ka tegelikult järgitakse ning samuti tuleb arvestada, et töösuhete kohustuslike tingimuste näol (nt töö- ja puhkeaja nõuded) on tegemist töölepinguvabaduse piirangutega, sest üldjuhul on töötingimused kehtestatud imperatiivselt.¹⁵³

Lisaks eeltoodule on oluline märkida, et põhiseaduse teksti tuleb tõlgendada nüüdisaegselt ehk arvestades ühiskonna arenguga kaasnevate muutustega nii üldises kui ka näiteks tööõiguse regulatsiooni vaates. Selle eelduseks on ühest küljest asjaolu, et seadusandja kehtestab põhiseaduses nõutud ulatuses töötajakaitse norme, arvestades kaasaegsete töösuhete olemust. Teisalt tuleb hinnata, et täiendavate piirangute kehtestamisel ei riivata ebaproportsionaalselt tööandja huve.¹⁵⁴

Kui võtta aluseks FLEX-projekti raames läbiviidud uurimuses toodud pädevuse laiendamise soovitus, siis nimetatud uurimuses ei ole eraldi märgitud, et PPA KMOle või Tööinspektsioonile peaks andma täiesti uute menetluste läbiviimise õiguse, sh näiteks inimkaubanduse juhtumite uurimise, mistõttu võib eeldada, et pädevuse laiendamisenä on mõeldud PPA KMOle ning Tööinspektsioonile täna antud menetluste läbiviimise õiguse raames täiendavate menetlustoimingute teostamist töö tegemise kohas tegeliku olukorra kontrollimiseks.

¹⁵¹ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 316, p 8.

¹⁵² Henberg, A. Tööõigus ja põhiseadus. *Juridica*, V, 2004, lk 302-308. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2004/5/75028.PRN.prv.php – 27.04.2012.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

Samuti saab eeldada, et kõne all on seesugused PPA KMO ja Tööinspeksiooni menetlused, mille puhul võiksid menetlust läbiviivad ametnikud muuhulgas kokku puutuda tegeliku olukorraga töö tegemise kohas. Seetõttu tuleks pädevuse laiendamise küsimuses PPA KMO puhul ennekõike analüüsida järelevalvemenetlust, mis seondub välismaalaste Eestis töötamise regulatsiooni ja Eestis töötamiseks loa andmise tingimustele vastamisega ning Tööinspeksiooni puhul järelevalvemenetlust töötingimuste ja sellega seonduva osas. Seejuures on Tööinspeksiooni puhul lisaks üldisele soovitusel laiendada asutuse pädevust, märgitud ka ülesannete laiendamine selliselt, et need hõlmaksid võõr- ja Eesti tööjõu ärakasutamise kohta esitatud kaebuste kirjalikku fikseerimist ja andmete kogumist, et teha lisaurimusi ning saada ametlik ülevaade võimalikest tööjõu ärakasutamise ja sunniviisilise töö juhtumitest Eestis.¹⁵⁵ Seega Tööinspeksiooni pädevuse laiendamise küsimuses tuleks muuhulgas ka nimetatut käsitleda.

¹⁵⁵ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 76.

3. PPA KMO JA TÖÖINSPEKTSIOONI PÄDEVUSE LAIENDAMISE VAJADUS JA MÕISTLIKKUS

Selleks, et analüüsida, kas sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks oleks võimalik ja mõistlik laiendada PPA KMO ja/või Tööinspektsiooni pädevust töö tegemise kohas tegeliku olukorra kontrollimiseks, tuleb uurida, milliste asutustega on tegu ja mis täna nende vastutusvaldkonda kuulub. Samuti on oluline hinnata nimetatud üksuste võimalikke kokkupuutepunkte sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumitega ning seejärel anda hinnang pädevuse laiendamise mõistlikkusele ja sobivusele.

3.1 PPA KMO pädevus

Politsei ülesanded, õigused, korralduse ja politseiteenistuse õiguslikud alused sätestab politsei ja piirivalve seadus, mille § 1 lg 2 kohaselt on politsei täidesaatva riigivõimu institutsioon, mis kuulub Siseministeriumi valitsemisalasse ning kelle põhiülesanneteks on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merereostuse avastamine ja likvideerimine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine.¹⁵⁶

Politsei- ja Piirivalveameti näol on tegemist Eesti suurima riigiasutustega, milles töötab kokku üle 6000 inimese. Amet alustas tööd 1. jaanuaril 2010. aastal, mil liideti seni eraldi asutustena tegutsenud Politseiamet, Keskkriminaalpolitsei, Julgestuspolitsei, Piirivalveamet ning Kodakondsuse- ja Migratsiooniamet. Neli territoriaalset prefektuuri moodustus endiste politseiprefektuuride, piirivalvepiirkondade ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti regionaalsete büroode baasil, seejuures on prefektuurid alates 1. jaanuarist 2012 samuti Politsei- ja Piirivalveameti koosseisus, moodustades kokku ühe suure asutuse. Üheks asutuste ühendamise ning seeläbi uue ameti loomise eesmärgiks oli sisejulgeoleku valdkonna arendamine tervikuna ning olemasolevate ressursside kasutamine kõige otstarbekamal moel – ühe juhtimise alla on koondatud kogu siseturvalisuse tagamise ressurss, nii inimesed, kogemused kui ka finants- ja muud vahendid.¹⁵⁷ Seega ühendab Politsei- ja Piirivalveamet

¹⁵⁶ Politsei ja piirivalve seadus. 06.05.2009. - RT I, 29.12.2011, 28; RT I, 29.12.2011, 1.

¹⁵⁷ Politsei- ja Piirivalveamet. Organisatsioonist. Politsei- ja Piirivalveamet – koostöös loome turvalisust. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/> - 19.04.2012.

endas siseturvalisuse efektiivsemaks tagamiseks politsei (nii korrakaitse kui kriminaalpolitsei), piirivalve ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkondi.

Siseministri 22. detsembri 2011 määruse nr 26 „Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus“ § 14 lg 1 p 4 kohaselt on kodakondsus- ja migratsiooniosakond ameti struktuuriüksus ning nimetatud määruse § 19 sätestab kodakondsus- ja migratsiooniosakonna põhiülesanded.¹⁵⁸

Osakonna põhiülesanded on kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna koordineerimine ning arendamine, tegevusmeetodite ja –juhiste väljatöötamine, kodakondsuse asjade korraldamine, isikutuvastamise korraldamine, isikut tõendavate dokumentide arendamine ja väljaandmine, isikute ja tööjõu vaba liikumise asjade korraldamine, migratsiooniasjade korraldamine, rahvusvahelise kaitse asjade korraldamine ja koordineerimine, viisaasjade korraldamine, isikute tagasivõtmisega seotud asjade korraldamine, migratsioonijärelevalve korraldamine ja koordineerimine, osakonna tegevusvaldkonna väärteomenetluse korraldamine, osakonna tegevusvaldkonna haldusasjades kohtus esindamise korraldamine.¹⁵⁹

Samuti sätestab ameti põhimäärus, et struktuuriüksuste koosseisu kuuluvate allstruktuuriüksuste pädevus ning struktuuriüksuste põhiülesannete täitmisega kaasnevad ülesanded määratakse kindlaks peadirektori käskkirjaga kinnitatud struktuuriüksuse põhimäärusega (vastavalt põhimääruse § 14 lõiked 2 ja 4) ning ameti struktuuriüksused osalevad muuhulgas oma valdkonda kuuluvate õigusaktide eelnõude väljatöötamisel ning korraldavad oma valdkonna arendustegevust ja rahvusvahelist koostööd (§ 14 lg 3).¹⁶⁰

Nagu eelmises peatükis märgitud, tuleb pädevuse laiendamise küsimuses ennekõike käsitleda menetlusi, mille raames võiksid PPA KMO ametnikud kokku puutuda võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavate inimkaubanduse juhtumitega, mistõttu tuleks käsitleda PPA KMO pädevust just nimetatud struktuuriüksuse poolt läbiviidavate järelevalvemenetluste raames.

Tulenevalt PPA peadirektori 30.12.2011 käskkirjaga kinnitatud KMO põhimäärusest on migratsioonijärelevalve korraldamine ja koordineerimine PPAs, migratsioonijärelevalvealase haldus- ja väärteomenetluse korraldamine ning koordineerimine ja väljasaatmiskeskuses

¹⁵⁸ Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Siseministri määrus 22. detsembrist 2011 nr 26 - RT I, 29.12.2011, 70.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

kinnipidamisega seotud haldusasjades kohtus esindamine ning väljasaadetavate kinnipidamise otsuste täideviimine väljasaamiskeskuses migratsioonijärelevalvebüroo põhiülesandeks.¹⁶¹ Nimetatud põhiülesannete täitmiseks migratsioonijärelevalvebüroo muuhulgas koordineerib migratsioonijärelevalve läbiviimist ning kohaldab haldussundi seadusliku aluseta riigis viibimise ja töötamise eest ning teeb vastavaid ettekirjutusi.¹⁶²

Võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumitega kokkupuutepunktide osas tuleb arvestada, et migratsioonijärelevalvet teostatakse nii ebaseaduslikult Eestisse saabunud isikute kui ka seaduslikult Eestisse saabunute, kuid riigis viibimiseks ettenähtud nõuete võimalike rikkumiste osas. Inimkaubandusjuhtumite tuvastamine võib tulla kõne alla mõlemal juhul.

Migratsioonijärelevalve teostamise osas on PPAle õiguslikud alused sätestatud mitmes eriseaduses. Välismaalaste seadus (VMS) reguleerib kolmandate riikide kodanike Eestisse saabumist, siin viibimist ja töötamist. VMS § 1 lg 2 tulenevalt sätestab Euroopa Liidu kodaniku seadus (ELKS) Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning nende perekonnaliikmete Eestis ajutise viibimise ja elamise õiguslikud alused ning sama paragrahvi lõikest 3 tulenevalt sätestab rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikud alused rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS).¹⁶³ Seejuures ei ole VRKS § 11 lg 7 kohaselt varjupaigataotlejal üldjuhul varjupaigamenetluse või ajutise kaitse alusel elamisloa taotlemise ajal lubatud Eestis töötada ega Eestis ettevõtlusega tegeleda. Juhul kui isikule vastav luba erijuhul antakse, kohaldatakse töötamise või ettevõtlusega tegelemise keelu rikkumise korral VMSis sätestatud.¹⁶⁴

ELKS § 2 lg 4 kohaselt peab Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmel olema Eestis töötamiseks ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks elamisõigus.¹⁶⁵ Siinkohal tuleb arvestada, et Euroopa Liidu liikmelisusest tuleneb asjaolu, et Euroopa Liidu kodanike õiguslik seisund on Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks olemuslikult erinev ülejäänud välismaalaste

¹⁶¹ Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna põhimäärus. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 30.12.2011 käskkiri. (käesoleva töö autori valduses)

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Välismaalaste seadus. 09.12.2009. – RT I, 29.12.2011, 59; RT I, 29.12.2011, 1.

¹⁶⁴ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. 14.12.2005. - RT I, 09.12.2010, 4; RT I, 09.12.2010, 1.

¹⁶⁵ Euroopa Liidu kodaniku seadus. 17.05.2006. - RT I, 29.12.2011, 173; RT I, 29.12.2011, 1.

ehk kolmandate riikide kodanike õiguslikust seisundist, sh on Euroopa Liidu kodanikul õigus liikumisvabaduse realiseerimiseks elama asuda mistahes liikmesriigi territooriumile.¹⁶⁶

Lisaks eeltoodule, on kõigis eelnimetatud seadustes määratud riikliku järelevalve teostamise ning sellega seonduv andmete ja asjaolude kontrollimise õigus muuhulgas PPAle. Asutusesiseselt migratsioonijärelevalve teostamiseks pädeva struktuuriüksuse ning migratsioonijärelevalvet teostava ametniku määrab seega asutuse juht.

VMS kohaselt tehakse konkreetselt töörandajate osas vahet lähtuvalt sellest, kas isikud tulevad Eestisse tööle lühiajaliselt (st kuni kuus kuud aasta jooksul) või pikema tähtajaga (st kuni kaheks aastaks). Eraldi on VMSis reguleeritud tööloa instrument, mis annab ka neile isikutele võimaluse töötada, kes ei ole Eestisse üksnes töötamise eesmärgil elama asunud.¹⁶⁷ Tööloa puhul tuleb arvestada, et nimetatud loas ei ole töötamise tingimusi kindlaks määratud ning see väljastatakse välismaalastele, kellele on antud tähtajaline elamisluba Eestis püsivalt viibimiseks muul alusel, välja arvatud töötamiseks. Need on välismaalased, kes on faktiliselt asunud Eestisse elama ja seega faktiliselt või vähemalt potentsiaalselt juba tööjõuturule sisenenud.¹⁶⁸ Seejuures sätestab VMS töötaja õiguste ja kohustuste kõrval ka tööandja kohustused ning vastutuse välismaalase töölevõtmisel.¹⁶⁹

Oluline on veel märkida, et VMS § 8 kohaselt on Eestis töötamine VMS tähenduses mis tahes tegevus Eestis töölepingu või muu lepingu alusel, samuti muu tegevus teise isiku heaks, mille puhul võib eeldada tulu või muu varalise hüve saamist, sõltumata tegevuse aluseks oleva lepingu liigist, vormist või lepingu sõlminud teise poole asukohast või elukohast, kui välisleping või seadus ei sätesta teisiti.¹⁷⁰ Seega ei ole VMS kohaselt Eestis töötamise eelduseks ainuüksi töölepingu alusel töösuhte vormistamine ning seetõttu on järelevalvemenetluse käigus võimalik kontrollida Eestis töötamise tingimuste nõuetele vastamist ka muudel juhtudel kui töölepingulises suhtes.

¹⁶⁶ Annus, R. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised. RiTo, 20, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14019&highlight=Ruth,annus&op=archive2> – 30.04.2012.

¹⁶⁷ Sisekaitseakadeemia. Euroopa Rändevõrgustik. Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu, lk 8. Tallinn, 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: http://sisekaitse.ee/public/ERV/SATISFYING_LABOUR_DEMAND_THROUGH_MIGRATION_IN_ESTONIA_eesti.pdf – 30.04.2012.

¹⁶⁸ *Ibid*, lk 26.

¹⁶⁹ *Ibid*, lk 17.

¹⁷⁰ Välismaalaste seadus. 09.12.2009. – RT I, 29.12.2011, 59; RT I, 29.12.2011, 1.

Migratsiooni suunatakse ja kontrollitakse lähtuvalt avalikest huvidest, sh tegeletakse ka ennetava migratsioonikontrolliga. Menetluste eesmärk on saada teavet riigis viibivate välismaalaste kohta, mis aitab ennetada avaliku korra, ühiskondliku turvalisuse ning riigi julgeoleku ohustamist ja samuti vältida ebasoovitavate välismaalaste riiki sisenemist.¹⁷¹

Välismaalaste Eestis viibimise ja töötamise seaduslikkuse kontrollimiseks viiakse korrapäraselt läbi kontrollreide erinevatesse asutustesse. Näiteks 2009. aastal viidi läbi 416 kontrollkäiku, neist enim majutus- ja kaubandussektorisse, kuid ka toitlustus-, ehitus-, teenindus- ja kergetööstussektorisse. Ebaseaduslikku töötamist puudutavaid väärteomenetlusi viidi läbi 157 korral (seejuures 2007. aastal 191 ja 2008. aastal 143 menetlust) ning juriidiliste isikute ehk tööandjate suhtes 58 juhul.¹⁷²

Seejuures on migratsiooni valdkonnas läbiviidavate järelevalvemenetluste eesmärgiks selgitada välja välismaalased, kellel ei ole õigust riigis viibida või töötada või kes on riigile ebasoovitavad, ja tagada nende lahkumine Eestist.¹⁷³ Migratsiooniasjades kontrolli teostamisel kontrollitakse muuhulgas võimalike töötingimuste rikkumise küsimusi. Ennekõike on menetluste eesmärgiks riigis viibivate isikute õigusliku staatuse kindlaks tegemine ning asjaolu, kas isik vastab riiki lubamiseks ja siia jäämiseks seatud tingimustele.

Rääkides migratsioonijärelevalvemenetlusest, siis see toimub juba juhul, kui isikule on elamis- või töөлuba väljastatud ja teostatakse nn järelkontrolli. Migratsioonijärelevalveametnikud tagavadki migratsioonipoliitika kujundamist ning oluline on siinkohal märkida, et igal riigil on nimetatud poliitika kujundamiseks suveräänne õigus. Seega asjaolu, milliseid välismaalasi ja missugusel eesmärgil riik oma territooriumile lubab, on iga konkreetse riigi enda otsustada.¹⁷⁴

Ühe murekohana inimkaubanduse juhtumite vaatevinklist, mis võib kinnitada PPA KMO pädevuse laiendamise vajadust sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks ja mida PPA KMO tegevuse kontekstis tuleb arvestada, on asjaolu, et ebaseaduslikult riigis viibivate isikute suhtes on

¹⁷¹ Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Arengusuunad 2006-2010. Tallinn: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, 2006, lk 4.

¹⁷² Sisekaitseakadeemia. Euroopa Rändevõrgustik. Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu, lk 46.

¹⁷³ Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Arengusuunad 2006-2010, lk 5.

¹⁷⁴ Annus, R. Osutatud töö.

migratsioonijärelevalvemenetluses võimalik rakendada suhteliselt jäiga iseloomuga meetmeid.

Tulenevalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi VSS) § 2 lg 1 peab välismaalasel Eestis viibimiseks olema seaduslik alus ning välismaalasel on keelatud Eestis viibida seadusliku aluseta.¹⁷⁵ Seega välismaalane, kellele on riigis viibimiseks antud elamisluba või viisa, on kohustatud Eestist lahkuma seadusliku aluse lõppemise ajaks. Nii sätestab VSS § 3, et vahetult seadusest tulenevalt on väljasõiduks kohustatud välismaalane, kelle viibimisalus lõpeb, kui seda ei pikendata, ning välismaalasel ei ole muud viibimisalust. Seejuures peab nimetatud välismaalane Eestist lahkuma viibimisaluse kehtivusaja jooksul.¹⁷⁶

Juhul kui välismaalane eeltoodud lahkumiskohustust ei täida, vormistatakse isikule lahkumisettekirjutus, millega kohustatakse Eestis viibimisaluseta viibivat välismaalast VSSis sätestatud korras Eestist lahkuma. Tulenevalt VSS § 14 lg1 saadetakse välismaalane Eestist välja lahkumisettekirjutuse sundtäitmise tähtaja saabumisel.¹⁷⁷ Arvestades, et viisa, tööloa või töölepinguta tunneb end ohver ise seaduserikkujana, on hirmul võimalike sanktsioonide tõttu ega otsi abi¹⁷⁸, on järelikult võimalik ka inimkaubanduse ohvrite Eestist lahkuma kohustamine ning väljasaatmine, kui migratsioonijärelevalveametnik ei ole võimeline tuvastama inimkaubanduse ohvrit ning teostab VSSis ettenähtud menetlust nii nagu tavapäraselt ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes. Kuigi VSS § 14 lg 5 p 3 kohaselt on võimalik prokuratuuri ettepanekul VMS § 14¹⁵ lg 6 nimetatud järelemõtlemisaja kestuseks väljasaatmine peatada, kui väljasaadetav on kannatanu või tunnistaja kriminaalmenetluses, mille esemeks on inimkaubandusega seotud kuritegu nõukogu raamotsuse 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta tähenduses, eeldab nimetatud säte muuhulgas, et inimkaubandusjuhtum on jõudnud kriminaalmenetluse staadiumisse ehk kaubitsemise olukord ja seega ka võimalik ohver on juba tuvastatud.

Samuti on tulenevalt 2007. aasta VMS muutmisest Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi (2004/81/EÜ) elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule

¹⁷⁵ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. 21.10.1998. - RT I, 22.12.2011, 46; RT I, 22.12.2011, 3.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 30.

sisserändele on kaasa aidatud¹⁷⁹, alusel ette nähtud võimalus anda inimkaubanduse ohvrile tähtajaline elamisloa kaaluka avaliku huvi korral kriminaalasjas tõendamiseseme asjaolude selgitamisele kaasa aitamiseks tingimusel, et ta on katkestanud suhted isikutega, keda kahtlustatakse või süüdistatakse kuriteo toimepanemises¹⁸⁰ ning ka täna kehtivas VMSis sätestab § 203 lg 1 p 1 endiselt võimaluse anda kaaluka avaliku huvi korral elamisloa inimkaubanduse ohvrile.¹⁸¹ Oluline on aga märkida, et nimetatud elamisloa andmiseks esitab taotluse prokuratuur, mistõttu elamisloa andmine on samuti võimalik juhul, kui inimkaubanduse juhtum on jõudnud prokuratuuri ning viimatinimetatu inimkaubanduse ohvri kaitseks toiminguid teeb.

Migratsioonijärelevalve menetluse ning võimalike inimkaubanduse juhtumite tuvastamise osas omab puutumust 20. juulil 2011 jõustunud välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus¹⁸², mille väljatöötamise tingis eelnõu seletuskirja kohaselt Eesti kohustus harmoneerida Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu 18. juuni 2009 direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike töandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded (nn sanktsioonide direktiiv). Kõnealuse direktiiviga kehtestati üldine keeld võtta tööle kolmandate riikide kodanikke, kellel puudub seaduslik alus Euroopa Liidus viibimiseks, samuti kehtestati karistused töandjate suhtes, kes seda keeldu rikuvad. Ette on nähtud ka võimalus määrata töandjale täiendavaid karistusi, sh riiklikest toetustest ilma jätmise, riigihankemenetlustes osalemise õigustest ilma jätmise või väljastatud riiklike hüvitiste või toetuste tagasinõudmine. Kõnealuse eelnõu tulemusena täiendati KarSi §-ga 260¹ ning sätestati töandja kriminaalkorras karistamise võimalus Eestis seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamise eest.¹⁸³ VMSi muutmise hõlmas seejuures VMS § 203 täiendamist (tähtajalise elamisloa andmine kaaluka avaliku huvi korral), samuti nähti võrreldes varasema regulatsiooniga ette täiendavaid juhte, mil töandja on kohustatud

¹⁷⁹ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud. 29.04.2004. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:ET:HTML> – 23.04.2012.

¹⁸⁰ Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Eelnõu 1040 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063270008 – 23.04.2012.

¹⁸¹ Välismaalaste seadus. 09.12.2009. – RT I, 29.12.2011, 59; RT I, 29.12.2011, 1.

¹⁸² Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 16.06.2011. - RT I, 30.06.2011, 1.

¹⁸³ Karistusseadustik. 06.06.2001. - RT I, 04.04.2012, 3; RT I, 04.04.2012, 1.

teavitama PPA-d välismaalase töötamisega seotud asjaolude muutumisest. Seega aitab kõnealune regulatsioon leevendada riigis ebaseaduslikult viibivate isikute tööle võtmist.

Juba 2004. aastal avaldatud uurimuses on kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna esindajad avaldanud muret, et ei ole piisavalt seaduslike meetmeid inimkaubanduse probleemiga tegelemiseks – määrustes ja käskkirjades on probleem kajastamata, seadustes olevat regulatsiooni aga ei teadvustata. Tookord märgiti, et kuivõrd riigi tasemel ei ole vastu võetud selget otsust, et inimkaubanduse näol on tegemist probleemiga, on jaotamata ka ülesanded ja vastutus, sh asjaolu, kelle prioriteediks peaks inimkaubanduse vastane võitlus olema.¹⁸⁴ Seega on oluline analüüsida, kas PPA KMO pädevust oleks tänases õiguslikus kontekstis jätkuvalt mõistlik laiendada, et tekiks inimkaubandusjuhtumite tuvastamiseks vajalik pädevus ning seeläbi ka riigi vastutus võimalike juhtumitega tegelemisel.

3.1.1 PPA KMO pädevuse laiendamise vajadus ja mõistlikkus

Nagu käesolevas töös eelnevalt märgitud, on PPA KMO pädevuse laiendamise soovitus osas ennekõike tuginetud asjaolule, et migratsioonijärelevalve menetluste käigus ei kontrollita võõrtöötajate töotingimusi, mis tegelikkuses aitaks kaas inimkaubanduse juhtumite tuvastamisele. Enne PPA KMO võimaliku menetlustoimingute teostamiseks antud volituste ulatuse laiendamise küsimuseni jõudmist, tuleks vaadelda, kas seesugune PPA KMO pädevuse laiendamine oleks mõistlik lähtuvalt migratsioonijärelevalvemenetluste läbiviimise eesmärgist või kas kõnealuste inimkaubandusjuhtumite tuvastamine läbi võõrtöötajate töotingimuste kontrollimise oleks mõistlik lahendada hoopis muul moel.

Lähtudes asutustele erinevates menetlustes pädevuse määramise põhimõtetest, tuleb arvestada, et asutuste poolt teostatavad toimingud peavad olema selged ja eesmärgipärased ning menetluspädevuse laiendamine ei saa olla suvaline, vaid menetluse käigus toimingute teostamine peab olema kooskõlas eesmärgiga, miks vastav regulatsioon on seadusesse sätestatud. Samuti tuleks võimaluse korral vältida olukorda, kus ühe ja sama menetluse läbiviimiseks on võrdselt ja samaaegselt pädevad mitu asutust. Seega ennekõike tuleks kõnealune töotingimuste kontrollimise pädevus ja kohustus määrata PPA KMOle juhul, kui ükski teine asutus (või struktuuriüksus) seesugust kohustust ei täida ning täiendava toimingu teostamine oleks kooskõlas eriseaduses sätestatud eesmärgiga.

¹⁸⁴ Eespere, K. Osutatud töö, lk 18.

Rääkides Eesti tööturu- ning töötingimustest üldiselt, siis Eestis töötavate isikute sotsiaalset kaitset, töötingimusi ja töö tasustamist reguleerivad esmajoones töölepingu seadus (koosmõjus tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja võlaõigusseadusega) ning töötervishoiu ja tööohutuse seadus.¹⁸⁵ PPA KMO tegevuse aluseks olevad eriseadused omavad küll puutumust Eestis töötamiseks ettenähtud tingimustega, kuid pädevuse laiendamise küsimuses toodud töötingimuste kaitse ja kontroll ei ole nende seaduste prioriteediks.

On oluline arvestada, et migratsioonivoogude juhtimise eesmärgiks on ennekõike tagada välismaalaste riiki saabumine ja riigis viibimine riigi määratud tingimustel ning ebasoovitavate välismaalaste lahkumise tagamine riigist.¹⁸⁶ Isegi kui nimetatud ülesande täitmise käigus puututakse kokku võimalike inimkaubanduse juhtumitega, ei peaks nende juhtumite menetlemine ja töötingimuste kontrollimine võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite kontekstis olema PPA KMO ülesandeks. Seega kui eelnevast lähtuvalt võrrelda PPA KMO tegevuse eesmärki Tööinspektsiooni olemusega, siis ennekõike kujundab esimene migratsioonipoliitikat ning teine peaks vastutama töötingimusi puudutavate küsimuste eduka elluviimise eest Eestis.

Siinkohal tuleb arvestada ka asjaolu, et Eesti peab suutma migratsioonijärelevalvet teostades Eestisse sisse- ja väljarännet kontrollida mitte ainult Eesti huvidest, vaid ka teiste Euroopa Liidu riikide huvidest lähtuvalt, mistõttu ei oleks ka esmajärjekorras prioriteetne sätestada PPA KMole muud menetluspädevust, mis võiks migratsioonijärelevalve olulisuse uue pädevuse varju jätta.

Jõudes tagasi põhiseaduse § 29 lg 4 sätestatud põhimõtte, mille kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all ning mis seeläbi sätestab töötingimuste riigipoolse kontrollimise kohustuse, on põhiseaduse kommentaarides Euroopa sotsiaalthartast tulenevatele nõuetele viidates märgitud, et riigil peab olema asutus, mis tegeleb töötingimuste järelevalvega ning Eestis on selleks asutuseks Tööinspektsioon.¹⁸⁷ Lähtudes asjaolust, et järelevalve osas ei ole välja toodud erisust, mille kohaselt peaks võõrtööjõudu puudutavad küsimused Tööinspektsiooni pädevusest välja jääma ning samuti arvestades, et ei ole mõistlik luua dubleerivat regulatsiooni töötingimuste kontrollimisel, kinnitab eeltoodu, et inimkaubanduse juhtumite

¹⁸⁵ Sisekaitseakadeemia. Euroopa Rändevõrgustik. Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu, lk 17.

¹⁸⁶ Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Arengusuunad 2006-2010, lk 7.

¹⁸⁷ Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, lk 316, p 9.

tuvastamise pädevuse laiendamise küsimuses peaks ennekõike vaatama Tööinspektsiooni suunas.

Kui PPA KMO pädevust ei laiendata, tekib küsimus, kuidas peaks käituma olukorras, kus PPA KMO ametnik migratsioonijärelevalve menetluse käigus võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumiga kokku puutub. Siinkohal tuleb arvestada käesoleva töö eelmises alajaotuses käsitletut, mille kohaselt alates 1. jaanuarist 2010 tegutseb PPA ühendasutusena. Seega kui enne 1. jaanuari 2010 võis pidada võimalikuks eraldiseisvate institutsioonide (politsei, piirivalve, kodakondsuse ja migratsiooni valdkond) vahelise koostöö puudumist takistusena inimkaubandusjuhtumite tuvastamisel, siis pärast nimetatud kuupäeva võiks eeldada, et vähemalt politsei, piirivalve ja kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjades peaks omavaheline infovahetus ja vajalik kaasabi õigusrikkumiste menetlemisel olema paranenud. Enam ei ole tegemist eraldiseisvate asutustega, kelle suhtlus võiks takerduda bürokraatlikesse mehhanismidesse, vaid PPA ametnike näol on tegemist kolleegidega, kellel peaks olema võimalik tihedalt koostööd teha – ka politsei (PPA) on ise kinnitanud, et ametite ühendamise üheks eesmärgiks oli riigi ressursside otstarbekam kasutamine, mistõttu võib väita, et kui olulisel momendil ei suudeta tagada täiendavate (pädevate) ametnike kaasamist juhtumite lahendamisele, tuleb ennekõike vaadata otsa PPA sisesele töökorraldusele tervikuna.

Uurides käesoleva magistr töö kirjutamisel võimalikku PPA KMO pädevuse laiendamist asjassepuutuvalt üksuselt, selgitas PPA KMO esindaja vastusena, et võõrtööjõu ärakasutamine viitab ennekõike tegevusele, mis hõlmab endas kriminaalkuriteo koosseisu. „Migratsioonijärelevalve ametnikud, kelle ülesandeks on migratsiooni valdkonnas riikliku järelevalve teostamine ja haldussunni kohaldamine, on teadlikud inimkaubanduse võimalikest nähtudest.“¹⁸⁸ Võttes arvesse asjaolu, et ebaseadusliku töötamise või ebaseadusliku riigis viibimise menetlus eeldab muuhulgas asjaolude väljaselgitamist ja isikult selgituste võtmist, on tõenäoline, et migratsioonijärelevalve ametnikud saavad läbiviidud menetluse tulemusena anda hinnangu, kas konkreetne juhtum võib olla kriminaalkuriteo tunnustega. PPA KMO esindaja on teabenõude vastuses märkinud, et selliste juhtumite korral antakse vastav informatsioon edasi PPA keskkriminaalpolitsei menetlejale. Arvestades, et kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna ametnikud ei ole seni kriminaalmenetluse läbiviimisega kokku puutunud ja kriminaalmenetluse peab läbi viima ametnik, kes on selleks omandanud vastava

¹⁸⁸ Lillemäe, E. Politsei ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna 02.05.2012 vastus teabenõudele. (käesoleva töö autori valduses)

väljaõppe, ei pea PPA KMO hetkel vajalikuks KMO ametnikele kriminaalmenetluse õiguse taotlemist. Samuti ei ole seda tinginud praktiline vajadus, kuna hetkel on PPA prefektuurides olemas valveuurijad, kes saavad menetluse alati üle võtta.¹⁸⁹ Eeltoodust tulenevalt ei ole asutus esitanud ka õigusaktide muudatustepanekuid võimaliku PPA KMO pädevuse laiendamise küsimuses.

Eeltoodust lähtuvalt on põhjendamatu ka varasemas uurimuses PPA KMO ekspertide toodud väide, et sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumid on jäänud tuvastamata ametnike pädevuse puudumise tõttu. Kõnealune uuring on läbiviidud ajal, mil ühendasutus oli juba loodud ning seega olid olemas ka võimalused ametnikevaheliseks efektiivseks koostööks.

Tuginedes eelnevale on autor seisukohal, et PPA KMO pädevuse laiendamine ei ole üksuse menetluse eesmärki ning PPA olemust tervikuna arvestades mõistlik. Võimalike inimkaubanduse juhtumitega kokkupuutumisel on võimalik kasutada asutusesiseselt vajalikku menetluspädevus omavate ametnike kaasabi.

3.2 Tööinspeksiooni pädevus

Eesti Vabariigi Tööinspeksioon alustas 1990. aastate alguses senini ametiühingute tehnikainspeksioonidele pandud riiklike ülesannete täitmist (sh näiteks õnnetusjuhtumite juurdlemist, riiklikes vastuvõtukomisjonides osalemist, sanktsioonide rakendamist töökaitse sätete eirajate suhtes). Töökaitse seaduse ja töölepingu seadusega, mis hakkas kehtima 1. juulil 1992, anti tööõiguse valdkonna järelevalvega seotud küsimused Tööinspeksiooni pädevusse ning 1992. aastal kehtestatud põhimäärus pani Tööinspeksioonile kohustuse teostada riiklikku järelevalvet töökaitse- ja tööõigusaktide täitmise üle. Uue struktuuri alusel on Tööinspeksioon tegutsenud alates 2008. aasta veebruarist, mil muudeti keskuse struktuuri ja vähendati kohalike inspeksioonide arvu. Reformijärgselt on inspeksiooni keskuses 4 osakonda (töökeskkonna, töösuhete, teabe- ning finants- ja haldusosakond) ning 14 maakonna inspeksiooni asemel 4 uut kohalikku inspeksiooni – Ida, Lõuna, Lääne ja Põhja inspeksioon.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Lillemäe, E. Politsei ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna 02.05.2012 vastus teabenõudele. (käesoleva töö autori valduses)

¹⁹⁰ Tööinspeksioon. Üldinfo. Tööinspeksiooni ajalugu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/index.php?page=738&> - 29.04.2012.

Sotsiaalministri 17.oktoobri 2007. aasta määruse nr 67 „Tööinspektsiooni põhimäärus“ § 1 lg 1 kohaselt on Tööinspektsioon Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.¹⁹¹ Tulenevalt põhimääruse § 8 on Tööinspektsiooni põhiülesanneteks töökeskkonnapoliitika elluviimine, riiklik järelevalve töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle, üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamine töökeskkonna ohtudest ning individuaalsete töövaidluste lahendamine kohtueelses töövaidlusorganismis.¹⁹² Tööinspektsiooni struktuuriüksusteks on osakond ja kohalik inspektsioon, mille õigused ja kohustused määratakse kindlaks peadirektori kehtestatud struktuuriüksuse põhimääruses.

Põhimääruse § 9 kohaselt teeb Tööinspektsioon põhiülesannete täitmiseks muuhulgas ettepanekuid Sotsiaalministeeriumile tööohutust, töötervishoidu ja töösuhteid reguleerivate õigusaktide väljatöötamiseks ja nende muutmiseks ning annab arvamusi õigusaktide eelnõude kohta (punkt 3), viib läbi väärtetoasja kohtuvälise menetluse seaduses ettenähtud juhtudel ja korras (punkt 12), alustab kriminaalmenetlust ja teeb edasilükkamatuid menetlustoiminguid (punkt 13) ning teeb koostööd täidesaatva riigivõimu asutuste, kohalike omavalitsuste, tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonide ning rahvusvaheliste organisatsioonidega.¹⁹³

Kui käsitleda Tööinspektsiooni võimalikke kokkupuutepunkte sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavate inimkaubanduse juhtumitega, siis sarnaselt PPA KMOle puutuvad juhtumitega kokku riiklikku järelevalvet teostavad inspektsiooni ametnikud. Tulenevalt Tööinspektsiooni põhimääruse § 13 lg 1 on Tööinspektsiooni kohaliku inspektsiooni põhiülesandeks muuhulgas tööandjate kontrollimine töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete täitmisel töökeskkonnas. Ning sama paragrahvi lg 3 kohaselt on kohaliku inspektsiooni tööpiirkonna maakondades ametis tööinspektoriid, kelle teenistuskoha asukoht maakonnas kehtestatakse peadirektori käskkirjaga.¹⁹⁴

Nagu varasemalt kirjeldatud on põhiseaduse § 29 tulenevalt töötingimused riigi kontrolli all ning nimetatud ülesandega (kontrollida töötingimusi) tegeleb Tööinspektsioon. Riigipoolse kontrolli teostamine töötingimuste üle peaks olema kantud eesmärgist, et ulatuses, mida riik

¹⁹¹ Tööinspektsiooni põhimäärus. Sotsiaalministri määrus 17. oktoobrist 2007 nr 67. - RT I, 29.10.2010, 11.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

on käsitletud oluliste tingimustena töösuhete osas, on tagatud vastavus vähemalt kehtestatud miinimumstandarditele.

Kui Tööinspektsiooni külastuse puhul tavaliselt eeldatakse, et keegi on käinud tööandja peale kaebamas, siis külastatakse ettevõtteid kaebuse alusel siiski harva. Näiteks 2009. aastal moodustasid kaebuse alusel tehtud kontrollimised kõigest 1,7% kõigist külastustest. Pigem satuvad ettevõtted kontrollitavate hulka tegevusala põhjal – vastavalt Tööinspektsiooni igaaastase plaani järgi. Kontrollitavate ettevõtete arvu määrab seejuures teatud tegevusalal tegutsevate tööandjate ja töötajate arv ning teatud tegevusala ettevõtetes toimunud tööõnnetuste ja kutsahaigestumiste arv.¹⁹⁵

Tööinspektsiooni poolt töötervishoiu ja –ohutuse hindamiseks läbi viidavate kontrolli liikide osas on Tööinspektsiooni kontrolli põhimõtete kommentaarides välja toodud 5 erinevat varianti. Üldkontrolli käigus vaadeldakse kogu ettevõtte töötervishoiu ja tööohutuse juhtimist ning püütakse hinnata enamike töötervishoidu ja tööohutust puudutavate nõuete täitmist. Sealjuures võib üldkontroll olla suunatud ka töösuheteid puudutavate õigusaktide nõuete täitmisele, et tagada tööelu kvaliteet. Üldkontrolli alaliigi kiirkontrolli raames hinnatakse, kas tööandja on välja selgitanud ohutegurid ning rakendanud abinõusid ohuteguritest tuleneva terviseriski vältimiseks või vähendamiseks. Sihtkontrolli käigus vaadeldakse kitsalt mõnd konkreetselt valdkonda ning sellega seonduvalt valikuliselt õigusaktide nõuete täitmist ühe või mitme tegevusalaga ettevõtetes. Etteteatamata kontroll, mis ühelt poolt võimaldab leida ettevõtteid, millest algselt ei pruugi tööinspektoril aimu olla (näiteks ühes hoones tegutseb palju erinevaid väiksemaid ettevõtteid), samuti on etteteatamata kontrolli raames võimalik vältida tööandjate poolse näilise korrasoleku kujutamist. Eelnevalt mainitutele lisandub veel ettekirjutuse täitmise kontroll, mida võiks nimetada ka järelkontrolliks.¹⁹⁶

Tööinspektsiooni peadirektori käskkirjaga on kinnitatud Tööinspektsiooni arengukava aastateks 2009-2013, mille alusel koostatakse Tööinspektsiooni tööplaan ja erinevate struktuuriüksuste tööplaanid, mille täitmist hinnatakse poolaasta ja aasta kokkuvõttes.

¹⁹⁵ Reisberg, R [peatoimetaja]. Töötervishoid- ja ohutus. Näidised ja kommentaarid. Äripäeva käsiraamat: 1.2.4 Kontrollitavate ettevõtete valik. Tallinn: AS Äripäev, märts 2011, lk 2.

¹⁹⁶ Reisberg, R [peatoimetaja]. Töötervishoid- ja ohutus. Näidised ja kommentaarid. Äripäeva käsiraamat: 1.2 Tööinspektsiooni õigused, kohustused ja kontrolli põhimõtted. Tallinn: AS Äripäev, aprill 2007, lk 3-4.

Muuhulgas kaasatakse arengukava kohaselt sisukamate tulemuste saamiseks inspektsiooni eesmärkide täitmiseks olulisi koostööpartnereid.¹⁹⁷

Nimetatud arengukava koostamisel on analüüsitud võimalikke poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja tehnoloogilisi mõjusid Tööinspektsiooni tegevusele. Poliitiliste mõjude puhul tuuakse välja muuhulgas uue töölepingu seaduse rakendamist, mis on suurendanud koos majanduslangusega selgitustaotluste ja töövaidlusavalduste arvu. Majanduslangusest tulenenud töösuhete lõpetamised ja sellega seonduvad probleemid on olnud majanduslike mõjurite osas olulisimad, samuti töösuhete mitmekesisuse arv, mille puhul on töötaja kaitse ebamäärasem ja järelevalve komplitseeritum: järjest enam on riikideüleseid töösuhteid, kus tööandja on ühes ja töötaja teises riigis, samuti kasvab lähetatud töötajate arv, mis vajab asukohariikides Eesti seadusandluse tutvustamist ja Eestis töötaja asukohariigi seadustest arusaamist, lisaks eeltoodule suureneb töötamine võlaõiguslike lepingute alusel, mille puhul ei ole tagatud tööseadusandluses ettenähtud kaitstus. Arengukavas on majanduslike mõjurite osas mainitud ka juhutöötajate hulga suurenemist, kes on tööks väljaõpetamata ja juhendamata. Kõik eeltoodu suurendab vajadust täpsustada Tööinspektsiooni tegevuse põhimõtteid.¹⁹⁸

Sotsiaalsete mõjuritena on aga mainitud noorte vähest teadlikkust tööohutusest ja töösuhete regulatsioonist, samuti tuleb arvestada kliendigruppide vanuse ja rahvuslikku jaotusega. Muuhulgas on mainitud ka asjaolu, et majanduslikus kitsikuses võib suureneda inimeste valmisolek nõustuda seaduses ettenähtust väiksema kaitstuse tasemega, samuti töötamisega ilma töölepinguta, mis vajab täiendavat teavitustegevust õigustest ja tagajärgedest õiguste rikkumisel.¹⁹⁹

Strateegilistest eemärkidest on mainitud teavitustegevuse tõhustamist, nõustamise kvaliteedi tõstmist (valdav osa töösuhete õiguslane nõustamine), asjatundliku ja nõudliku järelevalve teostamist, õiglast ja kiiret töövaidluste lahendamist ning usaldusväärse ülevaate tagamist töökeskkonna olukorrast.²⁰⁰ Seejuures on oluline märkida, et arengukavas on eraldi mainitud ka koostöö tegemist partnerorganisatsioonidega, sh ka Politsei- ja Piirivalveametiga.

¹⁹⁷ Tööinspektsioon. Tööinspektsiooni arengukava 2009-2013, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/public/files/Tooinspektsiooni%20arengukava%2002022012.pdf> – 29.04.2012.

¹⁹⁸ *Ibid*, lk 5.

¹⁹⁹ *Ibid*, lk 6.

²⁰⁰ *Ibid*, lk 7-9.

3.2.1 Tööinspeksiooni pädevuse laiendamise vajadus ja mõistlikkus

Tööinspeksiooni pädevuse puudulikkuse osas on varasemalt märgitud, et Tööinspeksioon kontrollib töötajate töötingimusi, ent mitte võõrtööjõu õiguslikku seisundit ega tegele inimkaubanduse ohvrite tuvastamisega. Tööinspeksiooni pädevus piirneb väidetavalt üksnes töölepingusuhetega, st töötajatega, kes töötavad töölepingu alusel, mis omakorda tekitab raskusi andmete kogumisel ja võõrtööjõu ärakasutamise juhtumite avastamisel. Siinkohal tuleks käsitleda ka soovitus laiendada Tööinspeksiooni ülesandeid selliselt, et need hõlmaksid võõr- ja Eesti tööjõu ärakasutamise kohta esitatud kaebuste kirjalikku fikseerimist ja andmete kogumist, et teha lisauurimusi ning saada ametlik ülevaade võimalikest tööjõu ärakasutamise ja sunniviisilise töö juhtumitest Eestis.

Kui arvestada sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse olemusega, saab eeldada, et kokkupuutepunkte võimalike ärakasutamise juhtumitega võib tekkida nii töökeskkonna alaste nõuete täitmise kontrollimisel kui ka töösuhteid puudutavate regulatsioonide järgimise hindamisel.

Töökeskkonna järelevalvealane pädevus tuleneb töötervishoiu- ja tööohutuse seaduses sätestatud tööinspektori õigustest ja kohustustest, põhitegevuseks on nõuete täitmise kontrollimine ettevõtetes. On arvatud, et inspektorid ei peaks teostatavast kontrollist ette teatama, kuid järelevalve eesmärk on tagada nõuetest kinni pidamine ning kontrollimiseelne rikkumise kõrvaldamine aitab seda eesmärki täita. Samas on võimalik ka etteteatamata kontrollimine, mida võib teha vajaduse korral. Etteteatamata kontrollimise põhjuseks on tavaliselt inspektorile esitatud kaebus, mille lahendamine tööandjale ette teatades võib osutuda võimatuks või olukord, kus inspektor märkab ohtlikku situatsiooni ettevõttes, mida polnud kavas kontrollida.²⁰¹

Töölepingu seaduse § 115 kohaselt teostab Tööinspeksioon riiklikku järelevalvet töölepingu seaduses sätestatud nõuete täitmise üle töötervishoiu ja tööohutuse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.²⁰² Töölepingu seaduses on toodud ammendav loetelu sätetest, mille kohase täitmise üle on Tööinspeksioonil õigus järelevalvet teostada. Kui arvestada, et kaubitsemisele võib viidata tööõigusega seonduvalt ennekõike töölepingute mittesõlmimine, ületöötundide nõudmine, tööturvalisuse nõuete eiramine, töö alatasustamine ning

²⁰¹ Reisberg, R [peatoimetaja]. Töötervishoid- ja ohutus. Näidised ja kommentaarid. Äripäeva käsiraamat: 1.2.2 Töökeskkonna järelevalveasutused. Tallinn: AS Äripäev, aprill 2007, lk 1.

²⁰² Töölepingu seadus. 17.12.2008. - RT I, 10.02.2012, 2; RT I, 10.02.2012, 1.

eksploateeritavate vägivaldne töö hoidmine²⁰³, siis nimetatud asjaolude üle on Tööinspeksioonil täna kehtiva seaduse kohaselt järelevalvepädevus antud.

Tööohutust reguleerivatest õigusaktidest lähtuvalt kontrollib tööinspektor töökohti, tööseadmeid ja töökeskkonda, kus töötaja töötab. Inspektoril on nii dokumentide kontrollimise kui ka ettevõttes ringivaatamise õigus. Seesugune kontrollimehhanism on ka hädavajalik, sest muul moel ei oleks inspektoril võimalik aimu saada töökeskkonnas tegelikult toimuvast. Lisaks eeltoodule, on inspektoril võimalik suhelda ka töötajatega, et saada ettevõtte osas vajalikku infot, mis dokumentidest ja vaatlusest ei selgu. Seejuures on tööandjal kohustus teha kontrollimise ajal tööinspektoriga koostööd ja esitada talle nõutud dokumente. Järelevalve takistamisel võib inspektor tööandja suhtes KarS alusel alustada väärteomenetluse ning määrata rahatrahvi.²⁰⁴

Seadus annab tööinspektorile järelevalve teostamiseks õiguse rakendada meetmeid, mida ta peab vajalikuks selleks, et veenduda õigusaktide täitmises, sh siseneda tööandjaga kooskõlastatult kontrollitavasse töökohta (vajaduse korral ka etteteatamata), saada järelevalve teostamiseks vajalikku teavet, tutvuda järelevalve teostamise käigus asjakohaste dokumentidega, saada dokumentidest tasuta ära kirju või teha neid koha peal ning väärteokahtluse korral võtta dokumente kaasa, nõuda kontrollmõõtmisi, pildistada, küsitleda tööandjat, töökeskkonnaspetsialisti ja töötajaid, teha ettekirjutusi seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete rikkumise lõpetamiseks, rikkumise tagajärgede kõrvaldamiseks, tekitatud kahju heastamiseks või muude toimingute tegemiseks.²⁰⁵

Oluline on rõhutada, et Tööinspeksioon suhtleb igapäevase järelevalve ja nõustamistegevuse tõttu otseselt tööandjate ja töötajate esindajatega, mistõttu omab teavet nende probleemidest ja ootustest riigile.²⁰⁶ Seetõttu peaks just Tööinspeksioon omama ülevaadet probleemituatsioonidest, mis võimalikele ära kasutamise juhtumitele võiks viidata.

Uurides käesoleva magistr töö kirjutamisel võimalikku Tööinspeksiooni pädevuse laiendamist asjassepuutuvalt asutuselt, märkis Tööinspeksiooni esindaja oma vastuses, et

²⁰³ Pajumets, M. Laan, T. Osutatud töö, lk 88.

²⁰⁴ Kato, L. Tööohutuse ja töötervishoiu käsiraamat 2011/2012. Seadusandlus, kommentaarid ja näited. Tallinn: Tenteam OÜ, 2011, lk 365.

²⁰⁵ Reisberg, R [peatoimetaja]. Töötervishoid- ja ohutus. Näidised ja kommentaarid. Äripäeva käsiraamat: 1.2 Tööinspeksiooni õigused, kohustused ja kontrolli põhimõtted. Tallinn: AS Äripäev, aprill 2007, lk 1.

²⁰⁶ Tööinspeksioon. Strateegiad ja tööplaanid. ESF programm „Tööga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhete kvaliteedi parandamine 2010-2014“, lk 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/index.php?page=1484&> - 29.04.2012.

kuigi võõrtööjõu ärakasutamise tuvastamine ei kuulu otseselt Tööinspeksiooni pädevusse, on järelevalvemenetluste käigus avastatud võõrtööliste Eestis töötamist, põhiliselt ehitustel ja toitlustuse valdkonnas. Kuna inspeksiooni ülesanne on kontrollida töölepingute olemasolu ja nende vastavust seadusele, on Tööinspeksiooni tegevus piiritletud üksnes järelevalve teostamisega töösuhte olemasolu korral.²⁰⁷ Samas on inspeksiooni esindaja kinnitanud, et kui tööandja juures töötavad isikud, kellega töölepingut sõlmitud ei ole, eeldatakse lähtuvalt TLSist töösuhte olemasolu ning sellega kaasnevat tööandja kohustust töötajat kirjalikult töötingimustest teavitada.²⁰⁸ Tööinspeksioon leiab õigusaktide muutmise seonduvalt, et ennekõike tuleks pädevuse küsimuses lähtuda PPA KMO volituste laiendamisest. Inspeksiooni osas oleks vajalik sätestada Tööinspeksioonile kui pädevale asutusele kohustuslik teabe andmine Eestisse lähetatud töötajate osas. Õigusaktide muutmiseks Tööinspeksiooni vastusest nähtuvalt ettepanekuid ei ole tehtud.

FLEX-projekti raames läbiviidud analüüsis on õigesti märgitud, et töösuhete reguleerimiseks sõlmitud lepingud on oma sisult olulised, sest ärakasutamist võib esineda igasugustes töösuhetes, mitte pelgalt töölepinguga reguleeritud suhetes.²⁰⁹ Kui tööinspektorid järelevalve menetlust teostavad, on neil muuhulgas võimalik tutvuda tööandja (ettevõtte) dokumentidega, mille analüüsimisel peaks tekkima inspektoril selgus asjaolu osas, kas kontrollitavas asutuses järgitakse töötingimuste osas ettenähtud reeglistikku. Eeltoodust lähtuvalt võib väita, et juhul kui inspektorid viivad töösuhte õigusaktidele vastavuse osas läbi järelevalvemenetlust, puutuvad inspektorid kokku ka lepingutega, mis ei pruugi oma nime poolest olla töölepingud, kuid mille sisu hindamisel peaks inspektoril tekkima arusaam, kas reguleeritud töösuhe on tegelikult töölepinguline suhe või mitte. Nagu ka varasemalt käesolevas magistritöös märgitud, on riigil kohustus tagada kontroll töötingimuste (oluliste osade) üle, mistõttu peaks tööinspektor menetluste läbiviimisel hindama töösuhete sisulist mitte vormilist külge. Kui inspektor piirduks üksnes vormiliste asjaoludega, tekiks olukord, kus riigil puudub tegelik kontroll töötingimuste üle.

Mis puudutab inspektorite poolset võõrtööjõu riigis viibimise õigusliku seisundi hindamist, siis vastavas osas ei peakski Tööinspeksioonil pädevust olema. Varasemalt kirjeldatu kohaselt on nimetatu ennekõike PPA KMO pädevuses ja juhul kui tööinspektoril tekib järelevalve teostamisel kahtlus võimalike riigis ebaseaduslikult viibivate isikute suhtes, peaks

²⁰⁷ Siitam, N. Tööinspeksiooni 04.05.2012 vastus teabenõudele. (käesoleva töö autori valduses)

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 11.

tööinspektor vastava informatsiooni edastama PPA KMOle. Arvestades asjaolu, et Tööinspeksioon on oma arengukavas eraldi maininud koostöö tegemist partnerorganisatsioonide, sh PPAga, peaks asutustevaheline infovahetus ka praktikas toimuma.

Iga-aastaselt on kehtestatud Tööinspeksiooni järelevalveplaan, kus määratakse kindlaks ka teatud valdkonna erihuvi. Tööinspeksiooni 2011. aasta tööplaani täitmise aruande kohaselt on üldiste eesmärkide oodatavate tulemustena kajastatud ennekõike tööõnnetustega seonduvat, samuti on mainitud töötajate, kellele makstakse regulaarselt või vahetevahel ümbrikupalka, vähendamist.²¹⁰ Ennekõike on oluline, et kõnealune võõrtööjõu ärakasutamine ning nimetatud isikute töötingimuste (ehk tegelik olukord töö tegemise kohas) hindamine ja tuvastamine oleks võetud edaspidi tööplaanis üheks Tööinspeksiooni tegevuse lähtekohaks. Senini ei ole kõnealust teemat tööplaani kavandamisel lähtekohana kasutatud.

Lisaks eeltoodule on FLEX-projekti raames läbiviidud uurimuses märgitud, et Tööinspeksioon saab telefonikõnesid ja e-kirju ärakasutamistunnustega töösuhete kohta Eestis, ent seni ei ole nad saanud andmeid talletanud.²¹¹ Samuti on mainitud vajadust laiendada Tööinspeksiooni ülesandeid selliselt, et need hõlmaksid võõr- ja Eesti tööjõu ärakasutamise kohta esitatud kaebuste kirjalikku fikseerimist ja andmete kogumist, et teha lisauurimusi ning saada ametlik ülevaade võimalikest tööjõu ärakasutamise ja sunniviisilise töö juhtumitest Eestis.

Oluline on siinkohal märkida, et riigiasutus on kohustatud registreerima ülesannete käigus loodud ja saadud dokumendid. Nimetatud nõue tuleneb Vabariigi Valitsuse 26.veebruari 2001 määruse nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ §-st 17 lg 1²¹², mistõttu tuleneb kaebuste kirjaliku fikseerimise kohustus riigiasutuste asjaajamiskorra üldalustest. Samuti on oluline märkida, et kui Tööinspeksiooni hinnangul ei kuulu kaebuse lahendamine inspeksiooni pädevusse, tuleb kaebus siiski fikseerida ning edastada lahendamiseks selleks pädevale asutusele.

Eeltoodust lähtuvalt võib järeldada, et ka Tööinspeksiooni poolt võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise juhtumite tuvastamine ei takerdu niivõrd asutuse pädevust puudutava

²¹⁰ Tööinspeksioon. Tööinspeksiooni 2011. aasta tööplaani täitmise aruanne, lk 1. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.ti.ee/public/files/TI_tooplaan_2011_taitmine.pdf – 29.04.2012.

²¹¹ Kask, M. Markina, A. Osutatud töö, lk 22.

²¹² Asjaajamiskorra ühtsed alused. Vabariigi Valitsuse määrus 26. veebruarist 2001 nr 80. - RT I, 30.12.2011, 62

kehtiva regulatsiooni taha, vaid pigem on küsimus asutuse poolt inimkaubandusjuhtumite käsitlemises kui Tööinspektsiooni tegevusvaldkonnaga mittekokkupuutuva probleemistikuga.

Tööinspektsiooni 2012. aasta tööplaanis on töökeskkonna olukorra usaldusväärse ülevaate tagamise tulemusena muuhulgas märgitud õigusaktide rakenduspraktikate kohta tagasiside andmine, mille all on käsitletud ka töölepingu seaduses sätestatud järelevalve pädevuse kaardistamist (analüüsitud on järelevalve pädevust ja tehtud ettepanekud selle laiendamiseks). Samuti ka arvamuste esitamine töötervishoiu ja tööohutuse õigusaktide eelnõude kohta.²¹³ Nimetatud tegevuse täitmine on planeeritud 2012. aasta detsembrikuusse.²¹⁴ Nimetatud ülesande täitmisel (õigusaktide muutmise analüüsimisel) tuleks võtta aluseks justnimelt võimalikud sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletavad inimkaubanduse juhtumid ning hinnata Tööinspektsiooni pädevust nendes küsimustes täna kehtiva seaduse sõnastuses ning vajadusel teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks. Kui Tööinspektsiooni esindaja on ka ise kinnitanud järelevalvemenetluse käigus võimalike võõrtööjõu ärakasutamise juhtumite olemasolu, mis on tihedalt seotud seaduses ettenähtud töötingimuste rikkumisega, ning Tööinspektsioon on asutus, kes töötingimuste õigusaktidele vastavust kontrollib, peaks ennekõike nimetatud asutus juhtumitele tähelepanu pöörama ning vajadusel esitama ettepanekud õigusaktide muutmiseks.

Muuhulgas tuleb arvestada ka üleriigiliselt asjaoluga, et riiklik tegevuskava inimkaubanduse vastases võitluses omab mõju üksnes siis, kui seal sätestatakse konkreetse asutuse kohustused juhtumitega seonduvalt. Kui rollid on konkreetset määratletud riiklikus tegevuskavas, jõuavad need seejärel asutuse tegevusplaani ning sellest edasi juba menetleja ametijuhendisse. Seega ei ole üldjoontes kasu riiklikust tegevuskavast, kui ametnikud ei tunneta oma rolli inimkaubanduse vastases võitluses ja riiklikust tegevuskavast tulenevad ülesanded ei ole kajastatud ametniku töökohustusena. Materjali uurides võib eeldada, et inimkaubanduse kui probleemi tõsidusest teavad ametnikud, kes on vastavasse arutelusse kaasatud ning keda on vastavalt koolitatud. Koolitused ja arutlused aga ei pane ametnikule kohustust tööülesannete täitmisel vastavaid juhtumeid tuvastada, inimkaubanduse levikut tõkestada ja seetõttu taandub juhtumite tuvastamine üksnes ametniku isiklikule huvile kõnealuse teema suhtes. Üksnes sellele ei saa aga riik inimkaubanduse vastases võitluses tugineda ning vaja on konkreetseid suuniseid. Konkreetsete töökohustuste määratlemine aitab vältida ka ametnike võimalikku

²¹³ Tööinspektsioon. Tööinspektsiooni 2012. aasta tööplaan, lk 6. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.ti.ee/public/files/Tooplaan_2012.pdf - 29.04.2012.

²¹⁴ *Ibid*, lk 8.

huvipuudumist kõnealuse teema suhtes – kui kohustuslikud toimingud on määratletud ametniku töökohustusena, on tal ka ametijuhendist tulenev nõue vastavaid toiminguid teha.

KOKKUVÕTE

Olgugi, et tänases ühiskonnas teadvustatakse üha jõulisemalt inimkaubanduse olemasolu ning nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil kasutatakse uusi meetmeid inimkaubandusvastase võitluse tõhustamiseks, on nimetatud kuriteo levik ja ulatus jätkuvalt hirmuäratavalt suur. Raskemaks muudab olukorra tõsiduse asjaolu, et statistika kajastab inimkaubanduse leviku, sh ohvrite arvu hetkeseisu eelduslikult väiksemaks mahus, kui võimalikke kaasusi tegelikkuses eksisteerib. Lisaks mainitule suudavad inimkaubitsejad aja jooksul leida üha uusi viise, kuidas ohvreid värvata ning õigusvastasest tegevusest jätkuvalt kasu saada.

Tööjõu vaba liikumine ja inimeste ränne ühest riigist teise soodustab inimkaubitsejate tegevust. Seetõttu on oluline, et üha enam teadvustatakse elanikke inimkaubanduse ohtudest ning rakendatakse täiendavaid meetmeid kuriteo leviku tõkestamiseks. Üheks inimkaubandusvastast võitlust tõhustavaks meetmeks on riigisiseste uurimuste teostamine ning uurimuste tulemusena esitatud soovitude analüüs ning rakendamine praktikas.

Eestis läbiviidud uurimused on näidanud, et Eesti elanikud ei ole inimkaubanduse levikust puutumata jäänud. Kui varasemalt käsitleti Eestit ennekõike kui inimkaubanduse lähteriiki, siis üha enam leitakse viiteid, et ka siseriiklikult leidub juhtumeid, millel on inimkaubanduse tunnused. Muuhulgas on tuvastatud, et Eestis esineb võõrtööjõu ärakasutamise juhtumeid. Kuna käesoleva ajani andmeid nimetatu osas korrapäraselt ei koguta, on ametiasutused seisukohal, et sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse probleemi Eestis ei eksisteeri.

Tulenevalt eelkirjeldatust seadis magistritöö autor eesmärgiks analüüsida sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamise võimalikkust Eestis. 2011. aastal avaldatud uurimise tulemusena esitati ühe soovitusena laiendada PPA KMO või Tööinspektsiooni pädevust, et kontrollida tegelikku olukorda töö tegemise kohas, tuvastamaks võimalikke tööjõu ärakasutamise juhtumeid või koguni sunniviisilise töö juhtumeid Eestis. Magistritöös hinnati nimetatu mõistlikkust ja vajalikkust läbi PPA KMO ja Tööinspektsiooni pädevuse ning asutuste kokkupuutepunktide kõnealuse inimkaubanduse vormiga.

Magistritöö tulemusena jõudis autor seisukohale, et kuigi Eestis on võimalikke võõrtöajõu ärakasutamise juhtumeid ning jätkuvalt on vajadus efektiivsemate meetmete rakendamise järele sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks, ei ole PPA KMO pädevuse laiendamine vastava üksuse menetluste eesmärki ning PPA olemust tervikuna arvestades mõistlik. Inimkaubanduse juhtumitega kokkupuutumisel on migratsiooni-järelevalveametnikel võimalik kasutada asutusesiseselt vajalikku menetluspädevust omavate ametnike kaasabi. Samuti ei takista Tööinspektsiooni poolt võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise juhtumite tuvastamist asutuse puudulik pädevus, pigem on küsimus Tööinspektsiooni poolses tunnetuses, mille kohaselt ei nähta asutuse vajalikku rolli võõrtöajõu ärakasutamise ega inimkaubanduse juhtumite tuvastamisel.

Tulenevalt kirjeldatust, ei leidnud tööks püstitatud esimene hüpotees – kehtiv siseriiklik õigus on puudulik ning seeläbi on takistatud võimalike sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamine – kinnitust ning teine – sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse juhtumite tuvastamiseks Eestis ei ole vaja laiendada PPA KMO pädevust, kuid on vaja laiendada Tööinspektsiooni pädevust – leidis kinnituse osaliselt. Eeltoodule tuginedes on autor seisukohal, et kehtiv siseriiklik õigus ei ole puudulik ega takista kõnealuste inimkaubanduse juhtumite tuvastamist, samuti ei ole käesoleval juhul vajadust PPA KMO ega Tööinspektsiooni pädevuse laiendamiseks.

Olenemata nimetatud järeldusest, ei saa väita, et sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletava inimkaubanduse konkreetsete juhtumite tuvastamine ei ole kõnealuste riigiasutuste kohustuseks, vaid vastupidi – juhtumitele tuleb kehtiva seaduse alusel läbiviidavate menetluste käigus üha enam tähelepanu pöörata. Kahetsusväärne on olukord, kus inimõigusi ning inimväärikust rikkuvad juhtumid jäävad ametlikul, riigi tasandil registreerimata seetõttu, et nimetatu olulisust ning inimkaubanduse probleemi tõsidust ei tunnetata asutuse prioriteedina ega eeltoodu tõttu ka ametnike poolset reageerimist vajava situatsioonina. Arvestades riigi kohustusi oma elanike ning nõrgema poole kaitsmisel ei saa olla aktsepteeritav olukord, kus lähtutakse pimesi ja üksnes enda töökohustusi puudutavast juhisest, nägemata reaalselt olukorda, kus üksikisik vajab abi. Eelkõige sellisteks situatsioonideks peakski olema loodud asutustevaheline koostöö, kus sekkumist vajaval juhul edastatakse oluline informatsioon sellele üksusele, kes ettenähtud menetluse läbi viib.

Arvestades inimkaubanduse probleemi ulatust ja keerukust on tegemist aktuaalse valdkonnaga, mille süvitsi uurimine on jätkuvalt oluline. Lähtudes käesolevas magistritöös järelдатust, peaks senisest jõulisemalt koordineerima inimkaubandust puudutavat tegevust riigi tasandil ning riiklikus tegevuskavas konkreetselt määratlema asutuste rolli ja kohustused inimkaubandusvastases võitluses. Oluline on analüüsida võimalike juhtumitega kokkupuutepunkte erinevate asutuste vaates eraldi ning analüüsi tulemusest lähtuvalt korraldada koolitusi, mis on suunatud konkreetsele asutusele, üksnes vastavat institutsiooni puudutavas vaates. Seeläbi on võimalik tagada, et asutustele seatud ootused inimkaubandusvastases võitluses ka tegelikkuses realiseeritud saavad.

SUMMARY

The possibilities of identifying cases of human trafficking for forced labour and labour exploitation in Estonia

Organized crime in the world today is inevitably more or less a part of every society and based on the development of countries and a larger expansion of communicational options, no country can conclusively be unharmed of the reach of organized crime. One form of organized crime is human trafficking which keeps spreading on wider fields as the society develops.

Although countries are becoming more aware of the existence of human trafficking, also national and international measures are taken to intensify the combat against the aforementioned, the spread and extent of human trafficking is still incredibly high. Human trafficking is considered to be one of the most serious forms of crime and grievous violation of human rights and dignity – it is the modern form of slavery and unfortunately an extremely profitable field for organized crime.

It is complex to define the essence of human trafficking, further more the definition of this crime and subsequent identification of cases in practice is problematic. Examining previous studies and written material about human trafficking in Estonia, the emphasis has been more on sexual exploitation and the trafficking of children. The attention on trafficking for forced labour and labour exploitation in Estonia has so far been to a lesser extent.

The present work is inspired by a study conducted in order to survey the present situation and specificity of trafficking for forced labour and labour exploitation in Estonia. The analysis revealed in 2011 gave cause to believe that there may be cases of human trafficking for forced labour and labour exploitation in Estonia and in order to improve the national situation and to identify potential labour exploitation cases recommendation to broaden the jurisdiction of Citizenship and Migration Division (CMD) of the Police and Border Guard Board or the Labour Inspectorate was made.

Based on the aforesaid, the goal of this work is to analyse the possibility of identifying cases of human trafficking for forced labour and labour exploitation in Estonia through the jurisdiction of CMD and the Labour Inspectorate and possible situations where the officers

could face cases of the human trafficking form in question. As a result of the analysis assessment was given to the recommendation of broadening the jurisdiction of particular institutions.

Master`s theses hypotheses are:

- National law is insufficient and thereby identification of potential labour exploitation cases and forced labour situations is constrained;
- In order to identify potential cases of human trafficking for forced labour and labour exploitation in Estonia there is no need to broaden the jurisdiction of CMD, but the jurisdiction of the Labour Inspectorate should be broadened.

To give better inside of this field, author describes the essence of human trafficking for forced labour and labour exploitation, the relevant legislation and the underlying reasons for the existence of this form of human trafficking in general and in Estonia. The indications referring to the need of applying additional measures in the combat against human trafficking are described and the basis of exercising state power as well. To assess the question of broadening the jurisdiction of CMD and Labour Inspectorate, review of the institutions entity and their actions are given and based on the aforesaid, author gives an evaluation to the need and reasonableness of broadening the jurisdiction of the institutions in question.

Taking into account the relevant literature, legislation and former studies, author`s conclusion is that even though there may be forced labour and labour exploitation cases in Estonia and there is continuously a need to take more efficient measures to identify cases of forced labour and labour exploitation in Estonia and to combat human trafficking in general, there is no need to broaden the jurisdiction of CMD – it would not be reasonable considering the purpose of this entity and neither would it be necessary since the officers of CMD have the possibility to use the help of police officers from other divisions of the Police and Border Guard Board in case they come into contact with cases of forced labour or labour exploitation. With reference to the broadening of jurisdiction of Labour Inspectorate, the author also finds that the lack of identification of forced labour or labour exploitation cases has rather to do with the lack of interest and mis-prioritization of Labour Inspectorate than the insufficient jurisdiction of the institution.

In spite of the conclusion not to broaden the jurisdiction of the institutions in question, it is still an obligation of state institutions, including CMD and Labour Inspectorate through the

jurisdiction given by applicable law today to identify cases of forced labour and labour exploitation if they come into contact with such cases in their proceedings. It is also necessary to coordinate the subject of human trafficking more vigorously and in more detail at the national level and to determine the role and obligations of different institutions more specifically in the national plan of action.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. Lopman, E. Parrest, N. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2001/Eriväljaanne/46657.PR.N.prv.php – 29.04.2012.
3. Ameerika Ühendriikide Suursaatkond. Kõned ja artiklid. Avaldati USA iga-aastane inimkaubanduse aruanne. 28.06.2011, Tallinn. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://estonian.estonia.usembassy.gov/sp_est62811.html – 23.04.2012
4. Annus, R. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised. RiTo, 20, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14019&highlight=Ruth,annus&op=archive2> – 30.04.2012.
5. Annus, T. Riigiõigus. Õigusteaduse õpik. Avalik õigus. Tallinn: Juura, 2006.
6. Avatud Eesti Fondi kajastused. Inimkaubandus Eestis ja Euroopa Liidus. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avatudeestifond.wordpress.com/2009/11/05/inimkaubandus-eestis-ja-euroopa-liidus/> - 21.04.2012.
7. Eespere, K. Inimkaubanduse vastane tegevus Eestis: ekspertide hinnangud probleemidele ning lahendustele. Tallinn, 2004.
8. Eesti naisuurimus- ja teabekeskus. ENUTi projektid ja tegevusvaldkonnad. Inimkaubandus ja prostitutsioon. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.enut.ee/enut.php?id=260> - 19.04.2012.
9. Eesti Punane Rist. Inimkaubandus. Tööorjus. Tööorjuse vormid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.redcross.ee/et/inimkaubandus.html#orjus> - 19.04.2012.
10. Ernits, M. Preventiivhaldus kui tulevikumudel. Riigikogu toimetised. Rito, 17, 2008. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12531&highlight=preventiivhaldus,kui,tulevikumudel&op=archive2> – 27.04.2012.
11. Henberg, A. Tööõigus ja põhiseadus. Juridica, V, 2004, lk 302-308. Arvutivõrgus kättesaadav:

- http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2004/5/75028.PRN.prv.php
– 27.04.2012.
12. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. *Juridica*, VII, 2004, lk 452-460.
Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2004/7/77242.PRN.prv.php
– 30.04.2012.
 13. Jokinen, A. Ollus, N. Aromaa, K. Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia. Helsinki: Heuni, 2011.
 14. Justiitsministeerium. Inimkaubanduse definitsiooni ja kuriteokooosseisu analüüs. Tallinn, 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/inimkaubandus> – 21.04.2012.
 15. Justiitsministeerium. Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava aastateks 2006-2009 täitmise lõpparuanne. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50228/Inimkaubanduse+arengukava+1%F5pparuanne.pdf> – 21.04.2012.
 16. Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014. Tallinn, 2010. Arvutivõrgus kättesaadav:
https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/Vgivallda_vhendamine_arengukava_aastateks_2010_2014.pdf – 23.04.2012.
 17. Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014: 2010. aasta täitmise aruanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/49973> – 23.04.2012.
 18. Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014: 2011. aasta täitmise aruanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/49973> – 23.04.2012.
 19. Kask, M. Markina, A. Sunniviisilise töö ja tööjõu ärakasutamise eesmärgil viljeletav inimkaubandus Eestis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
 20. Kato, L. Tööohutuse ja töötervishoiu käsiraamat 2011/2012. Seadusandlus, kommentaarid ja näited. Tallinn: Tentteam OÜ, 2011.
 21. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Arengusuunad 2006-2010. Tallinn: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, 2006.
 22. Luht, K. Inimkaubanduse mõiste ja seotus prostitutsiooniga. Ettekanne koolitusel inimkaubanduse ennetamine – koolitus õpetajatele, noorsootöötajatele ja kutsenõustajatele. Arvutivõrgus kättesaadav:
http://www.enut.ee/lisa/mis_on_inimkaubandus.pdf – 19.04.2012.
 23. Pajumets, M. Laan, T. Inimkaubanduse ennetamine: metodoloogia tööks noortega. Tallinn: IOM, 2005.

24. Politsei- ja Piirivalveamet. Organisatsioonist. Politsei- ja Piirivalveamet – koostöös loome turvalisust. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/> - 19.04.2012.
25. Politsei- ja Piirivalveamet. Töötulemused ja Statistika. Kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna statistika. Kehtivad elamisload kodakondsuse lõikes seisuga 01.01.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf> - 19.04.2012.
26. Pähklemäe, M. Kaldvee, K. Kitter, J. E.JL Naisjuristide Ühenduse pöördumine õiguskomisjoni esimehe poole. 06.02.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1454596&u=20120423195024> – 21.04.2012.
27. Rask, M. Tänu põhiseadusele. Riigikogu Toimetised. RiTo, 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10851&highlight=riigivõim&op=archive2> – 27.04.2012
28. Reisberg, R [peatoimetaja]. Töötervishoid- ja ohutus. Näidised ja kommentaarid. Äripäeva käsiraamat. Tallinn: AS Äripäev, 2006.
29. Saar, J. Markina, A. Strömpl, J. Annist, A. Hanson, L. Seksuaalne ekspluateerimine ja inimkaubandus Eestis. Situatsiooni analüüs. Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, 2005. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=34052/trafficking_in_estonia_est.pdf – 19.04.2012.
30. Sisekaitseakadeemia. Euroopa Rändevõrgustik. Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu. Tallinn, 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: http://sisekaitse.ee/public/ERV/SATISFYING_LABOUR_DEMAND_THROUGH_MIGRATION_IN_ESTONIA_eesti.pdf – 30.04.2012.
31. Statistikaamet. Eesti statistika aastaraamat 2011. Tallinn: Statistikaamet, 2011.
32. Statistikaamet. Pilk tööellu. Tallinn: Statistikaamet, 2008.
33. Statistikaamet. Ränne. Tallinn: Statistikaamet, 2009.
34. Susi, M. Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. aasta kohtulahendite ülevaade. Tallinn, 2011.
35. Triipan, M. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica, V, 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.juridica.ee/juridica_et.php?document=et/articles/2001/5/6497.PRN.prv.php – 30.04.2012.

36. Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008.
37. Truuväli, E.-J. Liventaal, J. Riigiõigus ja põhimõistete õpetus. Loengukonspekt kaugõppijatele. Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia, 1997.
38. Tööinspeksioon. Programm „Töoga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhete kvaliteedi parandamine 2010-2014“. Programmi tegevuste detailne kirjeldus perioodil 01.01.2012-31.12.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/index.php?page=1484&> – 29.04.2012.
39. Tööinspeksioon. Strateegiad ja tööplaanid. ESF programm „Töoga seotud terviseriskide vähendamine ja töösuhete kvaliteedi parandamine 2010-2014“. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/index.php?page=1484&> - 29.04.2012.
40. Tööinspeksioon. Tööinspeksiooni arengukava 2009-2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/public/files/Tooinspeksiooni%20arengukava%2002022012.pdf> – 29.04.2012.
41. Tööinspeksioon. Tööinspeksiooni 2011. aasta tööplaani täitmise aruanne. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.ti.ee/public/files/TI_tooplaan_2011_taitmine.pdf – 29.04.2012.
42. Tööinspeksioon. Tööinspeksiooni 2012. aasta tööplan. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.ti.ee/public/files/Tooplaan_2012.pdf - 29.04.2012.
43. Tööinspeksioon. Üldinfo. Tööinspeksiooni ajalugu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ti.ee/index.php?page=738&> - 29.04.2012.
44. Unicef Eesti. Inimkaubanduse ajalugu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unicef.ee/page/46> – 21.04.2012.
45. UNODC. Global Report on Trafficking in Persons. UNODC, 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html> – 19.04.2012.
46. UNODC. Human Trafficking and Migrant Smuggling. Human Trafficking. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu> – 21.04.2012.
47. U.S Department of State. Trafficking in Persons Report 2011. Country Narratives. Estonia. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm> – 22.04.2012.

Kasutatud normatiivaktid

48. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 04.11.1950. - RT II 1996, 11, 34.

49. Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. 16.05.2005. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm> – 21.04.2012.
50. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud. 29.04.2004. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:ET:HTML>
51. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. 05.04.2011 Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ET:P DF>
52. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll. 15.11.2000. - RT II 2004, 7, 23.
53. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ja selle kuriteo eest karistamise protokoll. 15.11.2000. – RT II 2004, 7, 23.
54. Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon. 28.06.1930. - RT II 1995, 45, 201.
55. Sunniviisilise töö kaotamise konventsioon. 24.06.1957. - RT II 1995, 45, 201.
56. Euroopa Nõukogu raamotsus 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta. 19.07.2002. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002F0629:ET:PDF> – 21.04.2012.
57. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.
58. Euroopa Liidu kodaniku seadus. 17.05.2006. - RT I, 29.12.2011, 173; RT I, 29.12.2011, 1.
59. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus. 13.03.1996. – RT II, 1996, 11, 34.
60. Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. - RT I, 23.02.2011, 8; RT I, 23.02.2011, 3.
61. Karistusseadustik. 06.06.2001. - RT I, 04.04.2012, 3; RT I, 04.04.2012, 1.
62. Karistusseadustiku muutmise seadus. 21.03.2012. - RT I, 04.04.2012, 1.

63. Politsei ja piirivalve seadus. 06.05.2009. - RT I, 29.12.2011, 28; RT I, 29.12.2011, 1.
64. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendavate protokollide ratifitseerimise seadus. 10.03.2004. - RT II 2004, 7, 23.
65. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) mõnede konventsioonide ratifitseerimise seadus. 06.12.1995. - RT II 1995, 45, 201.
66. Töölepingu seadus. 17.12.2008. - RT I, 10.02.2012, 2; RT I, 10.02.2012, 1.
67. Töötervishoiu ja tööhutuse seadus. 16.06.1999. – RT I 1999, 60, 616; RT I, 10.02.2012, 1.
68. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. 14.12.2005. - RT I, 09.12.2010, 4; RT I, 09.12.2010, 1.
69. Välismaalaste seadus. 09.12.2009. – RT I, 29.12.2011, 59; RT I, 29.12.2011, 1.
70. Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 16.06.2011. - RT I, 30.06.2011, 1.
71. Välismaalaste seaduse ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmise seadus. 18.01.2007. - RT I 2007, 9, 44.
72. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. 21.10.1998. - RT I, 22.12.2011, 46; RT I, 22.12.2011, 3.
73. Asjaajamiskorra ühtsed alused. Vabariigi Valitsuse määrus 26. veebruarist 2001 nr 80. - RT I, 30.12.2011, 62.
74. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Siseministri määrus 22. detsembrist 2011 nr 26. - RT I, 29.12.2011, 70.
75. Tööinspektsiooni põhimäärus. Sotsiaalministri määrus 17. oktoobrist 2007 nr 67. - RT I, 29.10.2010, 11.
76. Karistusseadustiku muutmise seadus. Eelnõu 140 SE III eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnu&op=ems&emshelp=true&eid=1454596&u=20120423195024> – 23.04.2012.
77. Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Eelnõu 1040 SE I seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=063270008 – 23.04.2012.
78. Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Eelnõu 43 SE III seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnu&op=ems&emshelp=true&eid=1349114&u=20120424110749> – 24.04.2012.

Kasutatud kohtupraktika

79. Case of Rantsev v. Cyprus and Russia, app nr 25965/04, alleged violation of art 2, 3, 4, 5 ja 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, The European Court of Human Rights, judgement, Strasbourg, 07.01.2010. Arvutivõrgus kättesaadav:
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=92570139&skin=hudoc-en> – 19.04.2012.
80. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 14. aprillist 2003 nr 3-4-1-4-03 täitemenetluse seadustiku § 23 lg 4 põhiseadusele vastavuse kontrollimise asjas. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-4-03> – 27.04.2012.
81. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 10. oktoobrist 2009 nr 3-4-1-20-09 Eesti Keskerakonna fraktsiooni kaebuses Riigikohtu juhatus 1. septembri 2009 otsuse nr 157 peale. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&indeks=0,4,9215,9232,9237&tekst=RK/3-4-1-20-09> – 27.04.2012.

Avaldamata materjalid

82. Belitšev, E. Inimkaubandus tööekspluateerimise eesmärgil – Eesti kui võimalik sihtriik. Uurimustöö, Tartu Ülikool, Tallinn, 2010. (käesoleva töö autori valduses)
83. Lillemäe, E. Politsei ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna 02.05.2012 vastus teabenõudele. (käesoleva töö autori valduses)
84. Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna põhimäärus. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 30.12.2011 käskkiri. (käesoleva töö autori valduses)
85. Siitam, N. Tööinspektsiooni 04.05.2012 vastus teabenõudele. (käesoleva töö autori valduses)