

Eriaruanne

ELi toetus inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna-ja Kagu-Aasias

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)



4
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse, turvalisuse ja õiguse kuluvaldkondade auditeerimise eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtis kontrollikoja liige Bettina Jakobsen. Teda toetasid aruande koostamisel kabinetiülem Katja Mattfolk, valdkonnajuht Beatrix Lesiewicz, auditijuht Francisco Javier de Miguel Rodriguez, audiitorid Kim Hublé, Alina Milasiute ja Alexandre Tan, ning kabineti atašee Kim Storup.



Vasakult paremale: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

SISUKORD

	Punkt
Lühendid	
Mõisted	
Kokkuvõte	I–VIII
Sissejuhatus	1–15
Selgitav taustateave Inimkaubandus	1–9
ELi roll ja teised väljaspool ELi toimivas inimkaubandusvastases võitluses osalejad	10–15
Auditi ulatus ja lähenemisviis	16–20
Tähelepanekud	21–67
ELi inimkaubandusvastase võitluse poliitikaraamistik sisaldab üldjoontes terviklikku lähenemisviisi inimkaubanduse vastaseks võitluseks, kuigi mõningaid aspekte ei ole veel täielikult välja töötatud	21–43
ELi inimkaubandusvastase poliitika raamistik on kehtestatud mitmes omavahel seotud dokumendis	21–30
ELi poliitikaraamistikku toetatakse mitme vahendiga: eriti kasulikud on inimõigustealased dialoogid, kuid ka muid vahendeid oleks võimalik inimkaubandusvastases võitluses Lõuna- ja Kagu-Aasias veelgi rohkem kasutada	31–43
Hoolimata leitud puudustest saavutati enamiku inimkaubandusvastase võitluse projektidega positiivseid tulemusi, kuid probleemiks oli jätkusuutlikkus	44–67
Projektivaliku raamistik ei võimaldanud kasutada terviklikku lähenemisviisi ja projektide kavandamine oli puudulik, eriti eesmärkide ja näitajate sõnastamisel	44–52
Projektide elluviimist pärssisid kohalikud piirangud ja viivitused	53–58
Inimkaubandusvastase võitluse projektidega saavutati mõningaid positiivseid tulemusi, kuid probleemiks oli jätkusuutlikkus	59–67
Järeldused ja soovitused	68–72
I lisa. Ülevaade projektidest	
II lisa. Projektide eesmärgid ja hindamised	
III lisa. Inimkaubandusvastase võitluse veebipõhise andmebaasi puudused Komisjoni ja Euroopa välis teenistuse vastused	

LÜHENDID

	Kagu-Aasia Maade Assotsiatsioon
DCI	Arengukoostöö rahastamisvahend
DG DEVCO	Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat
DG NEAR	Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat
Direktiiv	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT L 101, 15.4.2011, lk 1).
EEAS	Euroopa välisteenistus
EIDHR	Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend
EUROPOL	Euroopa Politseiamet
FRONTEX	Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur
ILO	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
Inimkaubandust käsitlev strateegia	Inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016
Palermo protokoll	rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll
UNODC	ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo

MÕISTED

Loogiline raamistik: ehk võrdlustabel on projektijuhtimise rakendus, mis võimaldab süstemaatiliselt ja loogiliselt projekti üld- ja erieesmärke püstitada ning tegevusi kindlaks määrata. Loogiline raamistik kujutab endast erinevate eesmärkide tasandite vahelist põhjuslikku seost, mis sisaldab näitajaid, mille abil kontrollida nimetatud eesmärkide saavutamist, ning määrab kindlaks tehtud eeldused.

Lähteolukorra uuring: sellega antakse enne projekti algust mõne konkreetse olukorra kohta üksikasjalikku teavet. Tegu on olulise vahendiga olukorra mõõtmiseks enne ja pärast projekti elluviimist ning teiste tegurite hindamiseks, mis võivad avaldada mõju elluviimise käigus täheldatud muutustele.

Peavool: mõiste, mida kasutatakse teatud põhimõtete/kaalutluste integreerimiseks (ehk peavoolustamiseks) ELi programmi- ja projektitsükli eri poliitikatesse ja etappidesse. Inimõiguste valdkonnas tähendab see protsessi, mis inimõigustele toetudes kujundab poliitikasuundi, programme, projekte ja muid sekkumisi.

Programmitöö: oluline otsustusprotsess, mida Euroopa välisteenistus ja komisjon kasutavad toetusstrateegiate, prioriteetide ja eraldiste kindlaks määramisel.

Välismõõde: ELi sisepoliitika ja sellealane tegevus võivad oluliselt mõjutada ka väljaspool ELi piire toimuvat; samuti võivad väljaspool ELi toimuvad sündmused mõjutada suundumusi liidu sees. ELi sisepoliitika välispoliitilise mõõtme all mõeldakse üldiselt olukordi, kus ELi sisepoliitika välisaspektidel on suurenev välis- ja julgeolekupoliitiline tähendus.

Õigus- ja siseasjade välisaspektid aitavad globaalsel tasandil kaasa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisele ELis. Näiteks mõne kolmanda riigi õigusriigi nõrkus võib tekitada Euroopas tegutsevatele inimkaubitsejatele võimalusi kuritegevusest saadud raha pesuks ja muuta nende kuritegude uurimise keerulisemaks. Mõnes kolmandas riigis õigusriigi põhimõtete edendamine võib seega avaldada positiivset mõju terves ELis.

KOKKUVÕTE

I. Inimkaubandus on väga tulus kuritegelik tegevus, millega rikutakse jõhkralt inimõigusi ning mis kujutab endast ülemaailmset julgeolekuohtu. Kuigi inimkaubandusvastane võitlus on endiselt liikmesriikide ülesanne, on EL samuti võtnud kohustuse see välja juurida ja kiitnud heaks mitmeid meetmeid selles valdkonnas liikmesriikide toetamiseks.

II. Ehkki inimkaubandus on ülemaailmne probleem, mille eest ükski riik ei ole kaitstud, on EL eriti haavatav, kuna liit on atraktiivne sihtkoht paljudest riikidest pärit ohvritele. Maailma kõige suurema rahvaarvuga piirkond – Aasia – on piirkondadevahelise inimkaubanduse ohvrite oluline päritolupiirkond. Inimkaubandust ei saa käsitleda eraldi vaesusest, haridusele ja tervishoiule juurdepääsust, soolisest diskrimineerimisest ja vähemuste ebaõiglasest kohtlemisest. On üldteada, et vaesus, sooline diskrimineerimine ja konfliktid on ühed kõige olulisemad inimkaubanduse põhjused.

III. Lissaboni lepingu jõustumine tugevdas komisjoni rolli ELi reageeringu koordineerimisel ja juhtimisel. Direktiiv võeti vastu aastal 2011 ja inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia (2012–2016) avaldati kohe pärast seda. Nimetatud strateegiale on lisatud mitu poliitikadokumenti ning tervikuna kätkeb see endas ELi inimkaubandusvastase võitluse lähenemisviisi. 2016. aastale järgneva perioodi inimkaubandusvastase võitluse strateegiat ei ole veel esitatud.

IV. Käesolevas aruandes uurib kontrollikoda inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna- ja Kagu-Aasias antava ELi toetuse mõjusust. Auditi käigus uuriti, kui terviklik on nendes piirkondades kasutatav inimkaubandusvastase võitluse ELi lähenemisviis ja kas perioodi 2009–2015 ELi inimkaubandusvastase võitluse projektid Lõuna- ja Kagu-Aasias aitasid inimkaubandusvastasele võitlusele mõjusalt kaasa.

V. Inimkaubanduse kaotamine on paratamatult pikaajaline protsess. Selle õnnestumiseks tuleb välja juurida mitmed algpõhjused (nt sooline ebavõrdsus, vaesus, vähemuste õigused, probleemid hariduses ja tervishoius) ja peatada kuritegelike võrgustike tegevus.

Inimkaubandus on oma olemuselt salajane kuritegu, mille kohta piisava ja võrreldava statistika kättesaamine on harv. Arvestades seda keerukat konteksti, arvukaid laiaulatuslikke

prioriteete ja piiratud ressursse, leidis kontrollikoda, et EL oli inimkaubandusvastase võitluse toetamises Lõuna- ja Kagu-Aasias osaliselt tulemuslik.

VI. ELi inimkaubandusvastase võitluse poliitikaraamistik sisaldab terviklikku lähenemisviisi inimkaubanduse käsitlemiseks, kuigi mõningaid aspekte ei ole veel täielikult välja töötatud või ei ole need Lõuna- ja Kagu-Aasia puhul asjakohased. Komisjon ja Euroopa välisteenistus kasutavad inimkaubandusvastases võitluses mitmeid erinevaid otseseid ja kaudseid vahendeid: neist eriti kasulikud on inimõigustealased dialoogid; muudeks vahenditeks on kahepoolsed dialoogid ja piirkondlike foorumite toetamine (st Aasia puhul ASEAN ja ASEM). Siiani ei ole uusi inimkaubandusvastase võitluse partnerlusi ELi ja ühegi Lõuna- ja Kagu-Aasia riigi vahel veel loodud.

VII. Hoolimata konkreetsetest puudustest saadi enamiku uuritud projektidega inimkaubandusvastases võitluses Lõuna- ja Kagu-Aasias mõningaid positiivseid tulemusi, kuid probleemiks oli jätkusuutlikkus. Alates 2009. aastast on inimkaubandusvastane võitlus neis piirkondades üldiselt paranenud, kuigi riikide vahel on olulisi erinevusi ja üldist edasiminekut on konkreetsete ELi meetmetega saavutatud tulemustega keeruline seostada. Projektivaliku raamistik ei võimaldanud kasutada terviklikku lähenemisviisi ja projektide kavandamine oli puudulik, eriti eesmärkide ja näitajate sõnastamisel. Lisaks pärssisid projektide elluviimist kohalikud piirangud ja viivitused.

VIII. Käesolevas auditi põhjal soovib kontrollikoda komisjonil koostöös Euroopa välisteenistusega võtta järgmisi samme:

- arendada edasi inimkaubandusvastase võitluse strateegilist raamistikku, muutes selle Lõuna- ja Kagu-Aasia suhtes asjakohasemaks;
 - optimeerida projektide mõju, integreerides need terviklikku raamistikku.
-

SISSEJUHATUS

Selgitav taustateave Inimkaubandus

1. Inimkaubandus on tõsine kuritegu ja sellega rikutakse jõhkralt inimõigusi. Inimkaubitsejad kasutavad ohvreid ära nende endi riikides või välismaal. Ükski riik ei ole selle nähtuse eest kaitstud, ei ohvrite päritolu-, transiidi- ega/või sihtriigina. ELi, ÜRO ja Ameerika Ühendriikide hinnangute¹ kohaselt on inimkaubandus muutunud ülemaailmseks julgeolekuohuks.
2. Inimkaubanduse kaotamise vajalikkuses ollakse maailmas üksmeelel. 170 riiki² on ratifitseerinud rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendava naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll, mis võeti vastu aastal 2000 (Palermo protokoll). Palermo protokoll oli esimene rahvusvaheliselt õiguslikult siduv vahend, mis sisaldas inimkaubanduse ühiselt kokku lepitud definitsiooni.
3. Inimkaubandus hõlmab isikute värbamist, transportimist, üleviimist, majutamist või vastuvõtmist vägivald või pettuse abil või muude sunnimeetodite kasutamist nende isikute ärakasutamise eesmärgil³. Inimkaubandusel on tugev sooline mõõde (st enamik ohvritest on naised ja tütarlapsed). Seda asjaolu tuleb toetusmeetmete koostamisel arvesse võtta.

¹ 2013. aastal koostatud raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnangu (SOCTA) aruande kohaselt on inimkaubandus kõige suurem oht ELile. Inimkaubandus on üks 2015. aasta Euroopa julgeoleku tegevuskavas sisalduvatest teemadest. UNODC on öelnud, et „inimkaubandus on ülemaailmne probleem ja üks maailma kõige häbiväärsemaid kuritegusid“ ning et „inimkaubandusega kaasnevad ohud on põhjus, miks seda probleemi nähakse üha rohkem ülemaailmse julgeolekuohuna“ (UNODC taustadokument „An Introduction to Human Trafficking Vulnerability, Impact and Action“). Inimkaubandus on üks USA riikliku julgeoleku nõukogu poolt riikliku ja rahvusvahelise julgeolekuohuna liigitatud kuritegudest.

² Olukord 2017. aasta jaanuari seisuga.

³ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll. „Isiku värbamine, transportimine, üleviimine, varjamine või vastuvõtmine, milleks kasutatakse ähvardusi, jõudu või muid sunnimeetodeid, inimröövi, kelmust, pettust, võimu või kaitsetu seisundi kuritarvitamist või teise isiku üle kontrolli omava isiku nõusoleku saavutamiseks raha või hüvitiste võtmist või andmist ärakasutamise eesmärgil.“

Sunniviisiline töö ja seksuaalne ärakasutamine on kõige levinumad ärakasutamise viisid maailmas. Muudeks inimeste ärakasutamise vormideks on lapstööjõud, elundi eemaldamine ja sundabielu.

4. Sarnaselt muude kuritegudega on inimkaubandus ebaseaduslik tegevus, mida on keerukas jälgida ja mõõta. Piiride ületamisel toimub inimkaubandus tavaliselt vähemarenenud riikidest enamarenenud riikidesse. Suurem osa inimkaubandusest toimub oma riigi (42 %) või piirkonna (36 %) territooriumil ning sageli on ohvrid ja inimkaubitsejad samast kohast pärit, räägivad sama keelt või on sama etnilise taustaga. Inimkaubandust ei saa käsitleda eraldi vaesusest, haridusele ja tervishoiule juurdepääsust, soolisest diskrimineerimisest ja vähemuste ebaõiglasest kohtlemisest. On üldteada, et vaesus, sooline diskrimineerimine ja konfliktid on ühed kõige olulisemad probleemi põhjustajad.

5. Majanduse globaliseerumine on inimkaubandusele kaasa aidanud. Odava tööjõu ja odavate kaupade ulatusliku turulepääsuga mitmekordistatakse inimkaubitsejate võimalusi haavatavate ohvrite ärakasutamisest kasu saamiseks. Globaliseerumine on seega suurendanud tõenäosust, et toodete ja teenuste tarbijad on inimkaubandusega kaudselt seotud nt seeläbi, kui lapsi sunnitakse jalgpalle õmblema, migrantid töötavad orjast meenutavates tingimustes või kodust ära jooksnud teismelised satuvad mõne turismisihtkoha lähedal seksikaubanduse ohvriks.

6. Nende asjaoludega võib selgitada ülemaailmse inimkaubanduse probleemile osutatavat meediakajastust. 2016. aastal anti Pulitzeri preemia avaliku teenistuse valdkonnas ajakirjanike rühmale, kes viis läbi Kagu-Aasia kalatööstuse rahvusvahelise uurimise, mille tulemusel vabastati üle 2000 orja. Orjade püütud mereannid jõudis tõendatavalt ka arenenud riikide supermarketitesse ja lemmikloomatoidu tarnijateni.

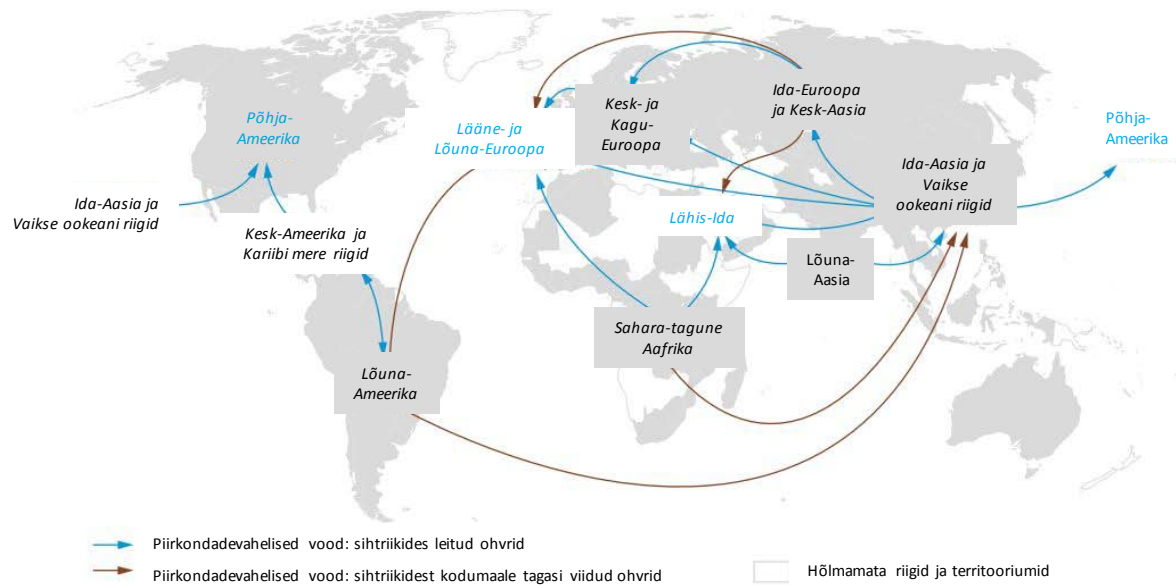
7. Inimkaubandus on ilmselgelt väga tulus kuritegelik tegevus. Euroopa Politseiameti (Europol) hinnangul on inimkaubandusest saadav iga-aastane tulu üle 29 miljardi euro⁴.

⁴ Europol: „The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge“, juuli 2015.

Ehkki usaldusväärse statistika puudumine muudab inimkaubanduse ulatuse määratlemise keeruliseks, on hinnanguliselt 46 miljonit inimest nüüdisaja orjanduse lõksus⁵.

Kaart 1. Inimkaubanduse piirkondadevahelised vood

■ Piirkondadevaheliste voogude peamised sihtkohad ja olulised päritoluriigid (2012–2014)



Allikas: ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo 2016. aasta aruanne inimkaubanduse kohta.

8. Maailma kõige rahvarohkemas piirkonnas – Aasias – elab hinnanguliselt kaks kolmandikku kõigist nüüdisaja orjadest. Aasia on ka piirkondadevahelise inimkaubanduse ohvrite oluline päritolupiirkond⁶. Inimkaubanduse kajastamine meedias on suunanud tähelepanu selle piirkonna riikide valitsuste, rahvusvaheliste organisatsioonide, kodanikuühiskonna ja rahastajate poolsele inimkaubandusvastasele võitlusele.

⁵ Hinnangute aluseks on 2016. aasta ülemaailmne orjandusindeks. Kuigi „nüüdisaja orjanduse“ mõiste on laialdaselt kasutusel, puudub sellel kokkulepitud definitsioon ja ühine standard, nagu märgitud UNODC 2016. aasta aruandes inimkaubanduse kohta.

⁶ Enamikus muudes maailma osades toimub suurem osa inimkaubandusest sama piirkonna territooriumil. Vt ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo 2014. aasta aruanne inimkaubanduse kohta.

9. Inimkaubanduse kaotamine on pikaajaline protsess. See eeldab suhtumise muutmist, õigusriigi põhimõtte kohaldamist ja tugevat kodanikuühiskonda. Inimõigustel põhinevate projektide jätkusuutlikkus on alati problemaatiline, kuna selleks vajatakse sageli rahastajate jätkuvat toetust ja riikide valmisolekut saavutatud tulemuste alalhoidmiseks. Pealegi on inimkaubanduse vood ja praktika dünaamilised ning kohandavad end vastavalt õiguskaitseasutuste tööle. Sarnaselt teistele inimõigustega seotud probleemidele on ka inimkaubanduse puhul võimalik ainult pikemas perspektiivis hinnata, kas elluviidud meetmed aitasid selle kaotamisele kaasa.

ELi roll ja teised väljaspool ELi toimivas inimkaubandusvastases võitluses osalejad

10. ELi strateegiline raamistik kolmandates riikides inimkaubandusvastaseks võitluseks võeti kasutusele 2009. aastal, kui nõukogu võttis vastu meetmedokumendi ELi välismõõtme tugevdamise kohta inimkaubandusvastases võitluses⁷. Kõnealuse dokumendiga kutsuti ELi ja liikmesriike üles võtma koordineeritud meetmeid inimkaubanduse tõkestamiseks ja selle vastu võitlemiseks koostöös kolmandate riikide, piirkondade ja organisatsioonidega rahvusvahelisel tasandil. Seda lähenemisviisi kinnitati ka laiemas mitmeaastases programmis, milles käsitleti vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaid alasid perioodil 2010–2014 (Stockholmi programm)⁸.

11. Lissaboni lepinguga laiendati ELi meetodit valdkondadele, mis olid varem kuulunud politsei- ja õiguskoostöö samba⁹ alla, ning sellega suurendati komisjoni rolli inimkaubandusvastases võitluses. Direktiivis 2011/36/EÜ, milles käsitletakse

⁷ Dok nr: 11 450/5/09 REV 5.

⁸ Stockholmi programmis nähakse ette „partnerluste loomine ja tugevdamine kolmandate riikidega, koordineerimise ning koostöö parandamine ELi siseselt ja ELi välismõõtme mehhanismidega“. Stockholmi programmi valmistas ette Rootsi Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigina ning seda arutati mitteametlikul kohtumisel 2009. aasta juulis. Pärast sise- ja justiitsministrite otsuseid võttis Euroopa Ülemkogu selle programmi vastu 2009. aasta detsembris.

⁹ ELi meetodi kohaselt käsitletakse politsei- ja õigusküsimusi traditsiooniliste ELi vahenditega (määrused, direktiivid ja otsused) ning tugevdatakse Euroopa Parlamendi rolli (varem ainult konsulteeriti parlamendiga). Varem põhines politsei- ja õiguskoostöö ELi tasandi koostöö asemel valitsustevahelisel koostööl. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 82–86.

inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset¹⁰, korratakse veelkord vajadust ulatuslikuma ELi lähenemisviisi järele, milleks oleks ühendatud nii sise- kui välismõõde. Direktiivis kutsutakse liikmesriike üles inimkaubandusvastase ühtse ja kooskõlastatud liidu strateegia väljatöötamiseks hõlbustama ELi inimkaubandusvastase võitluse koordinaatori tööd.

12. 2012. aastal võttis komisjon vastu inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia aastateks 2012–2016. Sellega kehtestati üldine poliitikaraamistik ja määrati kindlaks viis prioriteeti, millele EL peaks keskenduma: ohvrite kaitsmine, haavatavate isikute ärakasutamise tõkestamine, inimkaubitsejatele vastutusele võtmine, koordineerimise ja koostöö tugevdamine ning teadmiste jagamine. Inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia sisaldas 40 meetet, mida pidid rakendama ELi institutsioonid ja liikmesriigid. 2016. aastale järgnevat inimkaubandusvastase võitluse strateegiat ei ole veel esitletud (2017. aasta aprilli seisuga).

13. Konkreetselt inimkaubandust käsitlevat ELi rahastamisvahendit loodud ei ole. See tähendab, et rahastamine toimub mitmest eri vahendist, alates julgeolekule suunatud programmidest kuni puhtalt arenguabi rahastamisvahenditeni välja. Igal vahendil on erinev õiguslik alus – mõne puhul on inimkaubandusvastane võitlus üks spetsiifilistest eesmärkidest ning mõne teise puhul viidatakse laiematele teemadele, nagu võitlus organiseeritud kuritegevusega, õigusriigi põhimõtte kohaldamine või ebaseaduslik ränne.

14. Kokkuvõttes tähendab see, et ELi poolt inimkaubanduse vastaseks võitluseks antava kogurahastamise kohta on terviklikke andmeid keeruline saada¹¹. Ühes komisjoni 2016. aasta aruandes inimkaubandusvastase võitluse alaste edusammude kohta¹² märgitakse, et

¹⁰ Nimetatud direktiiv oli esimene Lissaboni lepingu raames vastu võetud ELi kriminaalõiguse meede.

¹¹ Euroopa Komisjoni poolt rahastatud inimkaubandusvastase võitluse projektide poliitika põhjaliku läbivaatamise kohta 2016. aastal koostatud uuringus märgiti, et perioodil 2004–2015 rahastas komisjon kogu maailmas 321 inimkaubandusvastase võitluse projekti kogusummas 158 miljonit eurot; uuringule lisatud vastutuse välistamise märkes hoiatatakse, et uuringus sisalduvad arvanded võivad ELi toetuse tegelikku suurust alahinnata.

¹² COM(2016)267 final ja SWD(2016)159 final.

aastatel 2011–2013 rahastas rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat (DG DEVCO) 53 projekti kogusummas ca 37 miljonit eurot. Aruanne ei sisalda teavet naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi (DG NEAR) ega välispoliitika vahendite talituse hallatud projektide ega ka selle kohta, kas rände ja siseasjade peadirektoraadi hallatud rahastamisest said kasu ka kolmandad riigid.

15. Lõuna- ja Kagu-Aasia puhul on rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat peamine arenguabi haldamise eest vastutav talitus. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi inimkaubandusvastase võitluse projektide toetamiseks kasutatavad kõige tähtsamad vahendid on arengukoostöö rahastamisvahend ja demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

16. EL võitleb inimkaubandusega mitmel viisil, nt finantsabi, poliitilise dialoogi ja mitmepoolsete meetmetega¹³. ELil on seega võimalus kasutada mitmeid erinevaid töövahendeid, instrumente ja ressursse, et muuta oma inimkaubandusvastase võitlusega seotud välistegevus järjepidevamaks, mõjusamaks ja strateegilisemaks. Seda nimetatakse ELi terviklikuks lähenemisviisiks, milles käsitletakse ka ELi institutsioonide ja liikmesriikide jagatud vastutust¹⁴.

17. Kontrollikoja auditis keskenduti vastavalt nõukogu prioriteetidele ja inimkaubanduse ulatuslikkuse tõttu Lõuna- ja Kagu-Aasia piirkondadele. 2016. aasta ülemaailmses orjandusindeksis leiti, et maailmas on peaaegu 46 miljonit inimkaubanduse ohvrit (neist peaaegu kaks kolmandikku Aasias/Aasiast); suhteliselt suur arv nõukogu poolt

¹³ Mitmepoolseid meetmeid on võimalik ellu viia, toetades rahvusvahelisi organisatsioone, nagu Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) või Kagu-Aasia Maade Assotsiatsioon (ASEAN), mille olemus on mitmepoolne, või julgustades eri riike ühtse eesmärgi nimel tegutsema.

¹⁴ ELi tervikliku lähenemisviisi täpsemate üksikasjade kohta vt JOIN(2013) 30 final.

inimkaubandusvastase võitluse käigus prioriteetideks määratletud riikidest asub aga Lõuna- ja Kagu-Aasias¹⁵.

18. Käesolevas auditis uuriti, kas inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna- ja Kagu-Aasias antav ELi toetus on olnud tulemuslik. Hindamisega otsiti auditiga vastuseid järgmistele alaküsimustele:

- a) Kas ELil oli terviklik lähenemisviis inimkaubanduse käsitlemiseks Lõuna- ja Kagu-Aasias?
- b) Kas ELi projektid aitasid mõjusalt kaasa inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna- ja Kagu-Aasias?

19. Kontrollikoda määras kindlaks ja uuris kõiki Lõuna- ja Kagu-Aasias aastatel 2009–2015 ellu viidud inimkaubandusvastase võitlusega seotud projekte (vt *Lisa*), mida rahastati kokku 31 miljoni euro ulatuses. ELi strateegiline raamistik kolmandates riikides inimkaubandusvastaseks võitluseks võeti esmakordselt kasutusele 2009. aastal (meetmedokument, vt punkt 10). Komisjon edastas kontrollikoja Lõuna- ja Kagu-Aasias inimkaubandust käsitlevate projektide nimekirja (22 projekti kogusummas 13 miljonit eurot), millele kontrollikoda lisas veel Lõuna- ja Kagu-Aasias ellu viidud projekte, mis omavad selget seost inimkaubandusega (veel 13 projekti kogusummas 18 miljonit eurot). Need 35 projekti hõlmasid nimetatud piirkondade 19 riigist kümnet¹⁶.

20. Kontrollikoja audit hõlmas komisjoni ja Euroopa välisteenistuse dokumentide hindamist, intervjuusid nende töötajatega ning auditikülastust Taisse, mis on ÜRO tegevuse põhikeskus Aasias ja Vaikse ookeani piirkonnas. Külastuse eesmärk oli koguda täiendavat teavet ning intervjuuerida ELi delegatsiooni töötajaid, riiklike asutuste esindajaid, toetusesaajaid, muid rahastajaid ning kodanikuühiskonna organisatsioone. Külastuse käigus kohtuti ka asjaomaste ÜRO agentuuride piirkondlike peakorterite esindajatega.

¹⁵ Lõuna-Aasia piirkonda kuuluvad Afganistan, Bangladesh, Bhutan, Maldiivid, Nepal, India, Pakistan ja Sri Lanka. Kagu-Aasia piirkonda kuuluvad Brunei, Kambodža, Ida-Timor, Indoneesia, Laos, Malaisia, Myanmar, Filipiinid, Singapur, Tai, Vietnam.

¹⁶ Bangladesh, Kambodža, India, Indoneesia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Filipiinid, Tai ja Vietnam.

TÄHELEPANEKUD

ELi inimkaubandusvastase võitluse poliitikaraamistik sisaldab üldjoontes terviklikku lähenemisviisi inimkaubanduse vastaseks võitluseks, kuigi mõningaid aspekte ei ole veel täielikult välja töötatud

ELi inimkaubandusvastase poliitika raamistik on kehtestatud mitmes omavahel seotud dokumendis

21. Aruande käesolevas osas uurib kontrollikoda, kas ELi strateegia põhines asjaomastel ja usaldusväärsetel inimkaubandust käsitlevatel andmetel; kas EL oli kehtestanud selged ja asjaomased kriminaalõiguslikke ja inimõigustealaseid aspekte hõlmavad prioriteedid, ning käsitlenud inimkaubandusvastast võitlust prioriteedina riigi inimõiguslastes strateegiates.

Inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia on kõrgetasemeline dokument, mis sisaldab piiratud määral juhiseid inimkaubandusvastase võitluse välismõõdme kohta

22. Inimkaubandusvastase võitluse strateegia koostamiseks puudus piisav ja võrreldav statistika. Lisaks mistahes kriminaalse tegevusega seotud andmete kättesaadavusega seotud olemuslikele probleemidele¹⁷ ei toimu ka inimkaubanduse alase luureteabe vahetamist Lõuna- ja Kagu-Aasia riikidega.

23. Inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia sisaldab 40 meedet, mis on jagatud viie prioriteedi alla (ohvrite kaitse, inimkaubanduse tõkestamine, inimkaubitsejate vastutusele võtmine, koordineerimise ja koostöö tõhustamine ning teadmiste jagamine). Ainult üks 40 meetmest on suunatud inimkaubandusvastase võitluse välismõõdmele. 2017. aasta aprilli seisuga ei olnud komisjon avaldanud inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegia raames

¹⁷ Eurostat koostab statistikat inimkaubanduse ohvrite ja inimkaubitsejate kohta Euroopas ja mõnes kolmandas riigis, kuid mitte Lõuna- ja Kagu-Aasia kohta. Eurostati metoodilistes märkustes juhitakse tähelepanu võrreldavate ja usaldusväärsete andmete hankimisega seotud probleemidele (vt „Inimkaubandus – Eurostat 2015“). Nimetatud probleemid on rahvusvahelise kuritegevuse statistika puhul tavalised ja ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo kohaselt on sellel kolm peamist põhjust: riikide konkreetsed kuriteoliikide definitsioonid, aruandlusnõuete tasandid, poliitika koostamise tavad ning sotsiaal-, majanduslikud ja poliitilised kontekstid on erinevad (*allikas*: ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo veebisaidil rahvusvahelise kuritegevuse statistika kogumise ja võrdlemise osa).

saavutatud tulemuste põhjalikku hindamist ega esitlenud ka 2016. aasta järgset inimkaubandusvastase võitluse poliitika raamistikku¹⁸.

24. Inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia ei sisaldanud erieesmärke ega sihte, mis oleks olnud abiks kohapeal sihipärase meetmete koostamiseks ja saavutatud tulemuste hindamiseks. Inimkaubanduse kaotamist käsitlevas strateegias märgiti veel, et „tuleks koostada loetelu prioriteetsetest kolmandatest riikidest ja piirkondadest, kellega tulevikus partnerluslepingud sõlmida. Sellistes prioriteetsetes kolmandates riikides ja piirkondades asuvates ELi esindustes võiks 2013. aastal luua inimkaubandust käsitlevad koostöömehhanismid, mille eesmärk on tugevdada koostööd, luua partnerlusi ning tõhustada koordineerimist ja sidusust“.

25. 2012. aasta detsembris leppis nõukogu kokku sellise prioriteetsete piirkondade ja riikide nimekirja, mis põhines komisjoni ettepanekul¹⁹. Võttes arvesse valdkonnale antava rahastamise piiratust, leidis kontrollikoda, et geograafiline prioriseerimine ei olnud meetmete suunamisel piisavalt konkreetne, kuna enamik arenguriikidest oli kaasatud kas eraldi või geograafilise piirkonna osana. Pealegi ei tehtud selle lähenemisviisiga saavutatud tulemuste järelkontrolli. Puudus ka geograafiliste prioriteetide aktuaalsuse regulaarne kontrollimine või kinnitamine. Lõuna- ja Kagu-Aasias hõlmavad geograafilised prioriteedid

¹⁸ 2016. aastal avaldas komisjon oma „esimese aruande inimkaubanduse kohta, mis koostati pärast inimkaubandusvastase võitluse direktiivi (COM(2016) 267 final) vastuvõtmist“, nagu seda nõutakse inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegia artiklis 20. Aruandes tunnistatakse, et „inimkaubandusvastase võitluse meetmete tulemusi ja mõju on keeruline hinnata“ ning et liikmesriikide poolt loodud asjaomaste näitajate arv on piiratud. Seepärast käsitletakse aruande käesolevas osas peamisi meetmeid, mida liikmesriigid on võtnud kolmes kõige olulisemas temaatilises valdkonnas, mis on sätestatud inimkaubandusvastase võitluse direktiivis ja ELi strateegias. Komisjon oli 2014. aastal avaldanud vahearuande inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegia elluviimise kohta. Nimetatud aruanne sisaldas teavet erinevate komisjoni ja liikmesriikide võetud meetmete kohta, kuid ei hõlmanud inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegiaga siiani saavutatud tulemuste hindamist ning seda ei kasutatud inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegia puuduste (nt eesmärkide puudumine) kõrvaldamiseks.

¹⁹ Nõukogu järeldused 13 661/3/12. Nimekiri põhineb erinevatest allikatest (nt Eurostat, Europol, Frontex ja ÜRO agentuurid) pärineval inimkaubanduse alasel statistikal ning rände ja liikuvuse suhtes võetud üldises lähenemisviisis (GAMM) kindlaks määratud geograafilistel ja tegevusalastel prioriteetidel.

(eriti Vietnam), siiditee piirkonda²⁰ (eriti India) ja Kagu-Aasia riike (eriti Tai, Laos, Kambodža ja Filipiinid).

Inimkaubandusvastase võitluse strateegiale on lisatud palju muid poliitikadokumente

26. Inimkaubandus on keerukas nähtus, mida on võimalik käsitleda eri vaatenurkadest. Inimõiguste seisukohast on ELi inimkaubandusega seotud lähenemisviisi täiendavateks dokumentideks Euroopa rände tegevuskava, Euroopa julgeoleku tegevuskava, ELi tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks (2015–2020), inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2015–2019), ELi uus tegevusraamistik soolise võrdõiguslikkuse ja naiste mõjuvõimu suurendamiseks ELi välissuhetes aastateks 2016–2020 ning ELi strateegiline kohustus soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks aastatel 2016–2019.

27. EL edendab inimõigusi eranditult kõigis oma välispoliitika valdkondades²¹. Kahepoolsete partneritega koostöö tegemisel on eelistatuimaks ELi mehhanismiks spetsiaalselt välja töötatud lähenemisviisid, mis kajastuvad riikide kohta koostatud inimõiguste strateegiates²². Kõnealused strateegiad on loodud selleks, et EL ja liikmesriigid need peavoolustaks, nad on inimõigustealase dialoogi aluseks ning nende üle teevad ELi delegatsioonid ja peakorterid oma iga-aastaste eduaruannete ja läbivaatamiste käigus regulaarselt järelkontrolli.

28. EL on kõikide auditiga hõlmatud riikide jaoks välja töötanud inimõiguste strateegiad. Liikmesriigid on nimetatud strateegiate ettevalmistamisest kuni heakskiitmiseni neisse aktiivselt panustanud. Liikmesriikide panus hõlmas esindajate osalemist nõukogu Aasia ja Okeania töörühmas (COASI) ja inimõiguste töörühmas (COHOM), ning need töörühmad

²⁰ Ajalooline siiditee oli ida ja lääne vaheline vanaaja kaubateede võrk, mis ulatus Korea poolsaarelt ja Jaapanist Vahemereni. Alati ei ole aga selge, milliseid riike see mõiste hõlmas, kuna eksisteeris mitmeid eri marsruute ehk „siiditeid“. 2013. aastal osalesid komisjon ja liikmesriigid „Siiditee rändepartnerluse“ käivitamises. Algatust toetav projekt „Siiditee rändepartnerlus“ hõlmab Afganistani, Bangladeshit, Iraani, Iraaki ja Pakistani.

²¹ Vt Euroopa Liidu lepingu artikkel 21.

²² Nagu sedastatud ELi inimõiguste ja demokraatia strateegilises raamistikus ja tegevuskavas, 11 855/12.

vastutavad Aasiaga suhtlemise ja inimõigustega tegelemise eest üldiselt²³. Mõlema töörühma osalemisega kaitsti piirkondlikku ja temaatilist järjepidevust.

29. Inimkaubandusega seotud teemad on tavaliselt hõlmatud inimõiguste strateegiatesse viisil, mida Euroopa välisteenistus peab ELi ja tehingupoole riigi seisukohast kõige asjakohasemaks ja aktsepteeritavamaks, tagades seeläbi tulemusliku tasakaalu inimkaubanduse teemade ja muude prioriteetsete küsimuste vahel. Kontrollikoja poolt läbivaadatud inimõiguste strateegiates oli inimkaubandusega seotud teemasid naisi, lapsi ja vähemuste õigusi kajastavates osades asjakohaselt käsitletud.

30. Inimkaubanduse kui kuritegevuse ühe liigi vastast võitlust käsitleti ELi raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude 2013. aasta hinnangu aruandes, mille kohaselt on inimkaubandus üks peamisi ELi ähvardavaid ohte (hinnang leidis kinnitust 2017. aastal²⁴). Selle tulemusel kiitis nõukogu heaks inimkaubanduse alase mitmeaastase strateegilise kava ja iga-aastased operatiivsed tegevuskavad. Nimetatud dokumendid on suunatud inimkaubanduse kriminaalsele aspektile, mida inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia ei hõlma. Neis dokumentides keskendutakse Euroopa inimkaubandusvastase võitluse õiguskaitselisele aspektile ja need sisaldavad seepärast vaid piiratud arvul meetmeid kolmandate riikide jaoks. Ükski nimetatud meetmetest ei ole Lõuna- ega Kagu-Aasia riikidega seotud.

ELi poliitikaraamistikku toetatakse mitme vahendiga: eriti kasulikud on inimõigustealased dialoogid, kuid ka muid vahendeid oleks võimalik inimkaubandusvastases võitluses Lõuna- ja Kagu-Aasias veelgi rohkem kasutada

31. Aruande käesolevas osas uurib kontrollikoda, kas eri vahendite (sh programmitöö, koordineerimine ja inimõigustealane dialoog) kasutus võimaldas võtta terviklikke meetmeid. Samuti uuris kontrollikoda, kas inimkaubandusvastase võitluse partnerlused olid sõlmitud ka

²³ COHOM tegeleb kõikide ELi välistegevusega seotud inimõigustealaste aspektidega ja ühendab liikmesriikide, Euroopa välisteenistuse ja komisjoni inimõiguste valdkonna direktoreid ja esindajaid. COASI vastutab ELi suhete eest Aasia ja Okeaniaga. Ühiskohtumiste pidamine tagab, et arvamused võetakse arvesse enne dokumentide jõudmist poliitika- ja julgeolekukomiteesse. Komisjon oli COHOM–COASI kohtumistel esindatud.

²⁴ Europoli 2017. aasta raske ja organiseeritud kuritegevuse ohtude hinnang.

kolmandate riikide, piirkondade ja rahvusvaheliste organisatsioonidega Lõuna- ja Kagu-Aasias.

EL andis finantsabi inimkaubandusvastaseks võitluseks Lõuna- ja Kagu-Aasias, kuid programmitöö ei sisaldanud üldist eesmärki ja suunda, ning selle potentsiaali ei kasutatud täiel määral ära

32. Konkreetselt inimkaubandust käsitlevat ELi rahastamisvahendit loodud ei ole. See tähendab, et olemasolevaid vahendeid tuleb nimetatud valdkonna tegevuste rahastamiseks kooskõlastatult kasutada. Auditeeritud projekte rahastati arengukoostöö rahastamisvahendist ja demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendist, mis on mõeldud inimkaubanduse inimõiguste mõõtmega seotud tegevuste rahastamiseks Lõuna- ja Kagu-Aasias. Komisjonil on hetkel käsil nende välistegevuse rahastamisvahendite läbivaatamine (arengukoostöö rahastamisvahendi ja demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi vahehindamised), mis on kavandatud lõpule viia 2017. aasta keskpaigas.

33. Komisjon, Euroopa välisteenistus ja liikmesriigid osalevad programmitöö protsessi kaudu toetusstrateegiate, prioriteetide ja rahastamisvahendite eraldamise määratlemisel. Kõik uuritud riigid olid pärast inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegia koostamist vastu võtnud vähemalt ühe strateegiadokumendi. Auditiga hõlmatud kümne riigi programmitöö dokumendid ei sisaldanud viiteid inimkaubanduse kaotamist käsitlevale strateegiale ega nõukogu geograafilistele prioriteetidele.

34. Lisaks puudusid terviklikud andmed inimkaubandusvastase võitlusele aastatel 2009–2015 antud ELi finantsabi kohta²⁵. Komisjonil on inimkaubandusvastase võitluse projektide andmebaas (inimkaubandusvastase võitluse veebisait-andmebaas). Kontrollikoda leidis, et andmebaas ei olnud siiski rahastamisalase teabe allikana täielik. Seega ei saa selle andmebaasiga asjaomaseid otsustajaid ja meetmete elluviijaid prioriteetide kehtestamisel ja juhtimistegevuses mõjusalt toetada. Selle põhjuseks on selgete kriteeriumide puudumine,

²⁵ Inimkaubandusvastase võitluse alaste edusammude aruanne (2016) ei sisalda konsolideeritud teavet ja esitatud teave puudutab kas erinevaid ajaperioode või ei ole piisavalt üksikasjalik.

millega defineeritaks inimkaubandusvastase võitluse meetmete sisu (vt III lisa)²⁶. Sellest tulenevalt ei ole kontrollikojal võimalik hinnata, kas piirkondadevaheline rahaliste vahendite jaotus on nõukogu prioriteetidega kooskõlas.

35. Enamik ELi finantsabist antakse inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna- ja Kagu-Aasias ELi toetuste vormis (vt punkt 46). Lepingute arvu vähendamiseks andis komisjon 2014. aastal ELi delegatsioonidele ametlikud juhised riiklike projektikonkursside minimaalse toetussumma suurendamiseks²⁷. Komisjon eeldab, et suuremate ja professionaalsemate valitsusväliste organisatsioonidega tehtav koostöö tagab projektide parema juhtimise ja ülesehituse. Nimetatud otsusega ei tunnistata täielikult asjaolu, et inimkaubandusvastase võitlusega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide arv on riigiti erinev ning et mõnes riigis võib vajalike kogemustega rühmade moodustamine keeruliseks osutuda.

Inimõigustealane dialoog on osutunud inimkaubanduse vastu võitlemisel kasulikuks vahendiks

36. Areguabi rahastamisvahenditega on võimalik inimkaubanduse vastu võidelda inimõigustealasest seisukohast. Üks olulisim inimõiguste edendamise ELi vahend on partnerriikidega regulaarselt peetavad dialoogid. Need dialoogid on diplomaatilised vahendid, mis võimaldavad arutleda tundlikel inimõigustealastel teemadel. Inimõigustealase dialoogi tõhusus sõltub sellest, kui palju ta suudab teistele poliitikavaldkondadele (nagu arengukoostöö ja kaubandus) ja kõrgema taseme poliitilistele dialoogidele kasu tuua.

37. Poliitilist dialoogi on võimalik hõlbustada konkreetsete tehnilise abi vahenditega, milleks on tehnilise abi ja teabevahetuse rahastamisvahend ja poliitilise dialoogi toetusvahend.

²⁶ 2016. aasta septembris avaldas komisjon nimetatud andmebaasil põhineva uuringu „Study on Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects“. Uuringu autorid lisasid vastutuse välistamise märke, milles märgiti, et „Kuigi ELi inimkaubandusvastase võitluse koordinaatori büroo tegi kõik selleks, et kõik talitused annaksid töövõtjale kõikide vaatlusaluse perioodi jooksul rahastatud projektide kohta teavet, ei anna see uuring täielikku ülevaadet kõikidest Euroopa Komisjoni poolt inimkaubanduse valdkonnas rahastatud projektidest [...] Euroopa Komisjon ei taga selles uuringus sisalduvate andmete täpsust.“, lk 2.

²⁷ 2008. aastal oli EIDHRist rahastatavate inimkaubandusvastase võitluse projektide väikseim toetussumma 50 000 eurot. 2015. aastal oli see vastavalt juhiste 250 000 eurot.

38. EL peab inimõigustealaseid dialooge enam kui 40 riigiga, sh kümne käesoleva auditiga hõlmatud riigiga Lõuna- ja Kagu-Aasias. Kõnealused dialoogid luuakse vastavalt inimõigustealaseid dialooge käsitlevatele ELi suunistele, millega antakse ELi delegatsioonidele dialoogide ettevalmistus-, elluviimis- ja teabeedastuse etappides oluline roll. Auditiga hõlmatud kümne riigiga on korrapäraste ajavahemike järel inimõigustealast dialoogi peetud ning see on andnud ELile võimaluse asjaomaseid inimkaubandusalaseid küsimusi tõstatada. Euroopa välisteenistus kasutab inimõigustealase dialoogi käigus peetavate arutelude kohta koostatud sisemist aruandlust EIDHRI-alase programmitöö alusena.

39. Enne dialoogide alustamist töötavad asjaomase piirkonna ja inimõiguste eest vastutavad Euroopa välisteenistuse talitused välja ELi positsiooni. Sageli tuleb selleks teemad prioriteetide järjekorda seada. Kõigi kümne riigi puhul oli vähemalt üks dialoog, mis sisaldas vähemalt ühte inimkaubandusega seotud aspekti. Kontrollikoda leidis, et Euroopa välisteenistuse peakorteri asjaomaste inimõigustega tegelevate talituste osalemine aitas saavutada mitmepoolsete inimkaubandusalaste algatuste ning Lõuna- ja Kagu-Aasia riikide kohta püstitatud ELi inimõigustealaste strateegiliste eesmärkide vahelist järjepidevust.

EL on kõrgeimal tasandil toetanud piirkondlikke algatusi, kuid ei ole veel ühegi Lõuna- ja Kagu-Aasia riigiga inimkaubandusvastasele võitlusele suunatud partnerlusi sõlminud

40. ELi üheks peamiseks partneriks selles piirkonnas on Kagu-Aasia Maade Assotsiatsioon (ASEAN), mis on nõukogu arvates „peamine stabiilsusse panustaja Aasia ja Vaikse ookeani piirkonnas“²⁸. EL on selles kontekstis varem toetanud ASEANi inimõiguste mehhanismi ja ASEANi valitsustevahelise inimõiguste komisjoni loomist. Õiguslikult siduv ASEANi konventsioon inimkaubanduse, eelkõige naiste ja lastega kaubitsemise vastu, allkirjastati 27. ASEANi tippkohtumisel aastal 2015²⁹. Pärast seda, kui minimaalne nõutud arv (6) riike³⁰ oli konventsiooni heaks kiitnud, jõustus see märtsis 2017.

²⁸ Nõukogu järelused ELi ja ASEANi suhete kohta, 22.6.2015.

²⁹ Konventsioon oli piirkondlik vastus üha suurenevatele inimkaubandusalastele probleemidele, eriti mis puudutas tuhandeid ülerahvastatud paatides rannikule lõksu jäänud rohingja pagulasi ja Bangladeshis rändajaid ning Malaisia ja Tai piiril avastatud massihaudu, millesse arvatakse olevat maetud põhiliselt inimkaubitsejate ohvriks langenud rohingjad.

41. Bali protsess on algatus, mis on suunatud konkreetset inimsugeldamise, inimkaubanduse ja ebaseadusliku rände probleemidele selles piirkonnas. Seda juhivad Indoneesia ja Austraalia, ning sellel on üle 48 liikme, sh ÜRO Pagulaste Ülemkomissari Amet, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon ja ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo. Komisjon ja ELi 12 liikmesriiki osalevad vaatlajatena. Kuigi Bali protsess on suunatud põhiliselt rändeküsimustele (selle raames on koostatud rändeespertsid nimekirja, kuid mitte inimkaubanduse ekspertide oma), loodi selle käigus inimkaubanduse töörühm, mis tuli esimest korda kokku 2015. aasta märtsis.

42. Tugeva inimkaubandusvastase võitluse ekspertide kogukonna puudumine on mõjutanud teadmiste jagamise edendamist. Komisjon koostas nimekirja inimkaubanduse teemaga tegelevatest kontaktisikutest³¹, kuid see ei olnud täielik (see ei sisaldanud Indoneesiat, Myanmari, Nepali, Pakistani ja Taid). Kõnealused kontaktisikud said ainult esmase koolituse ja teabepaketid. ELi delegatsioonid kasutasid inimõigustega tegelevate kontaktpunktide olemasolevaid struktuure. Kuigi selline lähenemine oli tõhususe seisukohast mõistlik, kaasnes sellega tõsiasi, et loodi vähem inimkaubandusvastase võitluse ekspertteadmisi.

43. Palermo protokolliga (vt punkt 2) on liitunud kõik Lõuna- ja Kagu-Aasia riigid peale Bangladeshi, Bhutani, Laose ja Nepali³². Inimkaubanduse kaotamist käsitlevas strateegias kutsutakse üles kasutama partnerlusi, et võidelda inimkaubanduse vastu ELi piiridest eemal. Lisaks kahepoolsetele dialoogidele on ELil ka pikaajalised suhted ja partnerlus ASEANi ja ASEMiga. EL kasutab neid inimkaubandusvastase võitluse struktuurina. Siiani ei ole uusi inimkaubandusvastase võitluse partnerlusi ELi ja ühegi Lõuna- ja Kagu-Aasia riigi vahel veel loodud.

³⁰ Kambodža, Myanmar, Filipiinid, Singapur, Tai ja Vietnam. Konventsioon jõustus pärast seda, kui Filipiinid kuuenda riigina selle 6. veebruaril 2017. aastal ratifitseerisid.

³¹ Koostatud 2014. aastal, kuid regulaarselt ajakohastamata.

³² Seisuga veebruar 2017.

Hoolimata leitud puudustest saavutati enamiku inimkaubandusvastase võitluse projektidega positiivseid tulemusi, kuid probleemiks oli jätkusuutlikkus

Projektivaliku raamistik ei võimaldanud kasutada terviklikku lähenemisviisi ja projektide kavandamine oli puudulik, eriti eesmärkide ja näitajate sõnastamisel

44. Aruande käesolevas osas uurib kontrollikoda, kas projektid olid ELi poliitika strateegiliste prioriteetide ja meetmetega kooskõlas, kas projektidel olid asjakohased eesmärgid ja näitajad³³ ning kas komisjon käsitles õigeaegselt nende ülesehituses leitud puudusi.

Projektid olid inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegiaga kooskõlas, kuid neid käsitleti ühekordsete meetmetena

45. Kontrollikoda vaatas läbi 35 inimkaubandusega seotud projekti ja leidis, et need olid kooskõlas inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegiaga (heaks kiidetud 2012. aastal), asjaomase riigi kohta koostatud ELi strateegia ja riigi inimõiguste strateegiaga ning spetsiifiliste abimeetmete programmitöö dokumentidega. Projektid olid enamjaolt suunatud inimõiguste aspektidele ning neis rõhutati järjepidevalt naiste ja laste õigusi ja heaolu.

46. Projekte valiti eelkõige projektikonkursside kaudu (35 projektist 32). Taotlusi hinnati ja võrreldi teiste sama projektikonkursi raames esitatud taotlustega. Võrdleva mehhanismiga sooviti valida iga projektikonkursi parim projektitaotlus, kuid selles ei võetud arvesse võimalikke sünergiaid ja koostoimet teiste projektide või vahenditega.

47. Projektikonkursside kaudu projektide valimisel oli iga konkurss ühekordne meede, milles komisjonil ei olnud suurt võimalust (aja ja suuniste seisukohast³⁴) tagada, et projektiportfelliga käsitletaks kõiki inimkaubanduse kaotamist käsitlevas strateegias

³³ Selleks analüüsiks kasutas kontrollikoda laialdaselt tunnustatud SMART/RACER põhimõtteid. SMART-eesmärgid on täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud. RACER-näitajad on asjakohased, vastuvõetavad, usaldusväärsed, lihtsad ja kindlad.

³⁴ Aja aspekti puhul on olukord selline, et kui projektikonkurss käivitatakse, ei saa komisjon enam julgustada taotlejaid esitama konkreetseid teemasid käsitlevaid taotlusi, mis oleksid suunatud teatud liiki toetusesaajatele või teatud eesmärkide täitmisele. Kuigi komisjon võib potentsiaalseid taotlejaid iga projektikonkursi tingimuste ettevalmistamise kaudu mõjutada ja mõjutabki, ei tohi suunised olla liiga spetsiifilised, kuna vastasel juhul moonutaks see mehhanismi konkurentsivõrvalikku iseloomu.

sisalduvat viit prioriteeti (vt punkt 22). Kontrollikoda leidis, et ükski valimis sisaldunud projektidest ei olnud suunatud eelkõige vastutusele võtmisele või teadmiste jagamisele, kuigi enamik neist oli suunatud tõkestamisele ja/või kaitsele (kokku 31 projekti). Ainult ühes projektis³⁵ käsitleti inimkaubanduse kuritegevuslikku komponenti, sh tegevusi, mis võimaldaksid õiguskaitseametnikel kuritegelike võrgustike avastamise ja peatamise kaudu võidelda inimkaubandusalaste kuritegudega.

Paljudel projektidel olid puudulikud eesmärgid ja/või näitajad

48. Paljude projektide (23) puhul oli probleeme nende eesmärkide ja/või näitajate määratlemisel³⁶. Eesmärgid ei olnud sageli piisavalt konkreetsed või mõõdetavad (vastavalt 14 ja 8 projekti). Näitajad olid eriti puudulikud just kindluse, usaldusvääruse ja kasutusmugavuse seisukohast, ning kohati kvantifitseeriti neid viisil, mis ei olnud tähenduslik.

1. selgitus. Eesmärkide ja näitajate puudulik sõnastamine

Näited puudulikest eesmärkidest

Projektiga Filipiinid¹ käsitleti koduvägivalla ja vaeste linnapiirkondade inimkaubanduse probleeme. Projekti üldine eesmärk oli järgmine: „aidata kaasa inimõigustele suunatud valitsemiskeskonna loomisele [---] kohalike omavalitsusüksuste kohustuste täitmisele [---] ning suurendada naiste suutlikkust oma õigusi nõuda“. See eesmärk ei ole piisavalt mõõdetav ega konkreetne³⁷.

Näited puudulikest näitajatest

Projekt Bangladesh⁵ oli suunatud raskes olukorras olevate teeistanduste tööliste õiguste ja põhivabaduste edendamisele. Projekti näitajateks olid nt „erinevad meetmed, mis toovad teeistanduste tööliste silmast silma parlamendi liikmetega“, „teeistanduste tööliste hääl muutub

³⁵ Piirkondlik3 – „EU-ASEAN Migration and Border Management II with Interpol“.

³⁶ Nimetatud 23 projekti jaotusid järgnevalt: 11 projekti sisaldas eesmärkide ja näitajatega seotud puudusi, kuus projekti sisaldas ainult näitajatega seotud puudusi ja veel kuus projekti sisaldas ainult eesmärkidega seotud puudusi.

³⁷ Erieesmärkideks oli kahe õigusakti tõhusat elluviimist takistavate tegurite identifitseerimine ja nende tegurite sidusrühmade poolse käsitlemise suutlikkuse suurendamine (need eesmärgid ei olnud samuti piisavalt mõõdetavad ega konkreetsed).

tugevamaks“ ja „lõplikud toetusesaajad teevad riiklikel valimistel kandidaatide valimisel teadlikke otsuseid“. Eespool nimetatud näitajad ei ole RACER-näitajad, kuna need ei ole piisavalt usaldusväärsed, lihtsad ega kindlad.

Näited näitajatest, mis ei olnud tähenduslikud

Projekt India1 sisaldas näitajat „töölise väljarände keskmise maksumuse vähenemine“; taotluse esitamise ajal oli väljarände keskmist maksumust võimalik aga vaid üldiselt hinnata ühe teise ameti poolt 2008. aastal tehtud uuringu või kontrollimata andmete põhjal. Prognoosi aluseks kavandatud tegevus (rändajate perede uuring) lükati edasi ja lõpuks läbi ei viidudki, kuna projekti kavand ei võimaldanud uuringu läbiviimiseks piisavalt aega ja ressursse.

49. Kuigi 21 projektis oli kavandatud võrdlusuuringute tegemine, oli neil erinev tulemuslikkus ja lisaväärtus. Kahel juhul ei olnud võrdlusalused sisemise järelevalvesüsteemi jaoks ega sekkumise loogikaraamistiku parandamiseks kasulikud, kuna need koostati liiga hilja, need ei olnud piisavalt üksikasjalikud ega projekti näitajatega täielikult kooskõlas³⁸. Nelja projekti (Bangladesh1, Bangladesh3, Nepal2 and Nepal3) puhul olid lähteväärtused aga juba projekti alguses valmis ja olid kasulikuks alguspunktiks projekti tulemuste järelevalve ja hindamise tegemiseks.

Komisjon ei parandanud mõningaid projektide ülesehituse puudusi õigeaegselt, eelkõige enne toetuslepingu allkirjastamist

50. Riske ja saadud kogemusi võeti arvesse enamiku projektide kavandites, kuid ainult seitsmes projektis hinnati riskide realiseerumise stsenaariume (st riskide esinemise tõenäosust ja nende realiseerumise mõju)³⁹. Hindajad⁴⁰ täheldasid mitme projekti

³⁸ Projektiga Kambodža1 saadud võrdlusalus ei olnud piisavalt üksikasjalik. Projektiga India2 saadud võrdlusaluse andmed ei olnud projekti näitajatega täielikult kooskõlas ja need tehti kättesaadavaks liiga hilja, et neis projekti raames kasu saada.

³⁹ Projektid, mille puhul hinnati teataval määral tõenäosust või riske: Bangladesh1, Bangladesh2, Kambodža1, Kambodža4, Nepal1, Tai1 ja Tai3.

⁴⁰ Hindajateks on taotluste hindamise eest vastutava hindamiskomisjoni liikmed. Nad nimetatakse komisjoni poolt isikuliselt. Valimiga hõlmatud projektide puhul olid hindajateks komisjoni töötajad.

taotlusetapis puudusi loogilises raamistikus, kuid neid ei võetud projekti elluviimisel täielikult arvesse

- a) projekti Indoneesia¹ puhul juhtis üks täieliku taotluse hindajatest tähelepanu puudulikele näitajatele, kuid seda hindamisaruandes ei kajastatud ja näitajaid ei muudetud;
- b) projekti Filipiinid² hindajad märkisid, et erieesmärkide vormistamine oli puudulik („vaid hulk tegevusi, mis olid oodatavate tulemustega väga sarnased“); enne toetuslepingu allkirjastamist seda asjaolu siiski ei käsitletud;
- c) projekti Nepal³ hindaja märkis, et „puudusid nii alusuuring kui võrdlusanalüüs“ ning et „loogiline raamistik tuleks ümber teha nii, et see sisaldaks asjakohaseid kvantitatiivseid näitajaid“. Antud juhul viidi lähteolukorra uuring läbi projektitegevusena ja loogiline raamistik tehti ümber teiseks vahearuandeks; sellele vaatamata on mõningad näitajad endiselt mittekvantifitseeritavad ja subjektiivsed⁴¹.

51. Ühel juhul (projekt Bangladesh⁵) täheldas ELi delegatsioon projekti elluviimise käigus, et loogiline raamistik on puudulik, ja palus toetusesaajal puudused kõrvaldada. Muudatused tehti aga alles kuus kuud enne projekti lõppemist 2016. aasta aprillis, mis tähendas, et delegatsiooni sekkumine toimus liiga hilja (projekti kestus oli kolm aastat).

52. Enamiku projektide oodatavad tulemused olid kavandamisetapis suhteliselt realistlikud⁴². Olid aga järgmised erandid:

⁴¹ Nende abikaasade/pereliikmete osakaal, kellel on harmooniline suhe naissoost rändajatega sihtriigis (Araabia Ühendemiraadid, Kuveit ja Saudi Araabia), suurem arv valitsusväliseid partnerorganisatsioone (suurenemist ei ole täpsustatud), valitsusväliste partnerorganisatsioonide aktiivsem sihipärane tegevus inimeste liikumise valdkonnas (konkreetset numbrit ei ole välja toodud) või projektide teostamise piirkondades inimkaubanduse ohvriks langenud inimeste tagasitoomise protsent (konkreetset osakaalu ei ole täpsustatud).

⁴² Üldiselt leidis kontrollikoda, et üheksa projekti sisaldasid tulemusi, mis tunduvad nende koostamise etapis liiga optimistlikud: Bangladesh¹, Bangladesh⁶, Bangladesh⁸, Kambodža³, India¹, India², piirkondlik¹, Tai⁴ ja Tai⁶.

- a) projekti Bangladesh¹ puhul sai projekti pikendamiseks komisjoniga peetud arutelu käigus selgeks, et projekti kavand oli liiga ambitsioonikas, eriti ühe andmebaasi kasutamise osas. Kuna projekt viidi ellu kõrvalistes piirkondades, olid elektrivarustuse puudumine ja internetiühendusega seotud probleemid projektitegevuste edukale elluviimisele olulisteks takistusteks. Seda asjaolu oli projekti kavandamisetapis alahinnatud;
- b) projekti India¹ puhul tühistati mitu tegevust, mis olid juba kavandamisetapis liiga kõrgelennulised: projekti eesmärk oli läbi vaadata õigusaktides kavandatud muudatused, mida oli juba korduvalt edasi lükatud (alates aastast 2004) ja mida ei võetud vastu ka projekti elluviimise ajal (2011–2014).

Projektide elluviimist pärssisid kohalikud piirangud ja viivitused

53. Aruande käesolevas osas uuritakse muu hulgas, kas komisjon tegi projektide üle piisavat järelevalvet ja reageeris ootamatutele muudatustele õigeaegselt ning kas projektid viidi ellu kavakohaselt (ajakava, eelarve ja tegevused).

Komisjon tegi projektide üle piisavat järelevalvet, kuid projektide elluviimist mõjutas riikliku tasandi piiratud isevastutus, partnerite poolne tegevuste järjekorra muutmine ja viivitused

54. Kontrollikoda leidis, et komisjon tegi projektide üle piisavat järelevalvet, tehes 26 projekti puhul kohapealseid külastusi ja nelja projekti puhul tulemustele suunatud järelevalvet⁴³. Üldiselt võttis komisjon projektide sujuva elluviimise toetamiseks õigeaegselt parandusmeetmeid⁴⁴. Kontrollikoda leidis, et 14 projekti jätkusuutlikkuse käimasolev

⁴³ Tulemustele suunatud järelevalve annab lühiülevaate konkreetse sekkumise elluviimisest teataval ajahetkel. See ei ole mitte ainult projektijuhtimise toetamise vahend, millega antakse konkreetse sekkumise tulemuslikkuse kohta sidusrühmadele teavet, vaid see aitab kaasa ka sekkumiste edasise programmitöö, kavandamise ja elluviimise seiskohast saadavate kogemuste omandamisele.

⁴⁴ Välja arvatud neljal juhul, kui addendumi taotluse menetlemine kestis liiga kaua, kui teadaolevate probleemide lahendamiseks pidi partneri olemusest johtuvalt ootama tulemuste järelevalve avaldamist, kui kuu aega pärast lepingu sõlmimist toimunud partneri vahetamist käsitleti üksnes formaalsusena ning kui projektijuhi puudumisele ei reageeritud mitu kuud.

hindamine oli siiski puudulik (vt punkt 66), kuigi vähemalt mõningatel juhtudel oli see juba kavandamisetapis selge.

55. 2016. aasta juuli seisuga oli lõpetatud 35 projekti. 10 projekti⁴⁵ rakendusperioodi pikendati aga kaks kuni 12 kuud. Pool pikendamistest olid seotud väliste teguritega, nagu ametiasutuste poolse heakskiidu hilinemine, poliitilised rahunused ja julgeolekuprobleemid; teine pool pikendamistest puudutas partnerite suutlikkusega seotud projektisiseseid piiranguid.

56. Kaheksa projekti puhul muudeti nende tegevuste loogilist järjekorda. Nimetatud muudatused mõjutasid projektidega seotud muude tegevuste elluviimist, mis tähendas, et sünergiavõimaluste täit potentsiaali ei olnud võimalik saavutada. Kontrollikoda leidis, et lähteolukorra uuringud ja hindamised ei olnud kättesaadavad siis, kui neid vajati, koolitused leidsid aset liiga hilja ja projektidega seotud tegevuste prioriseerimine ei olnud ideaalne.

2. selgitus. Näited tegevuste järjekorras tehtud muudatuste mõjust

Järjekorra muutmine

Projekt Kambodža2: algselt oli tegevuste järjekord selline: 1.1 Pressiülevaade, jälgimine, lastega kaubitsemist ja järelevalvet puudutava meediakajastuse analüüs, 1.2 Ajakirjanike teadlikkuse suurendamine ja koolitamine inimkaubanduse ja laste õiguste alal, ning 1.3 Spetsialiseerunud ajakirjanike seas riikliku võrgustiku loomise edendamine. Asjaolu, et selles projektid muudeti tegevuste järjekorda, mõjutas nendega seotud tegevuste elluviimist, kuna pressianalüüs pidi osutama ajakirjanike koolitusvajadustele ja koolitusele oleks pidanud järgnema võrgustike loomine. Selle asemel hakati enne pressiülevaadet ja koolituse korraldamist projekti alguses võrgustikke looma.

Olulised viivitused ühe tegevuse puhul

Projekt India2: haavatavuse kaardistamine (nt asukohad, kus haavatavad inimesed olid kõige suuremas inimkaubanduse ohvriks sattumise ohus) tehti kättesaadavaks 2011. aasta märtsis, kuid asjaomane ministeerium ei olnud seda 2013. aasta veebruariks ikka veel heaks kiitnud. See seiskas

⁴⁵ Nepal3, Bangladesh1, Bangladesh2, Tai2, Vietnam1, India2, India3, Filipiinid2, Pakistan1, piirkondlik2.

kõik tegevused, sh olukorra uuringud, mis oleks pidanud projekti elluviimist toetama. Lõpuks saadi muudetud lähteolukorra uuring valmis liiga hilja, et sellest kasu saada.

57. Kontrollikoja uuritud kümne juhtumi⁴⁶ puhul ei olnud mõningad olulised tegevused kavakohaselt läbi viidud. Põhjuseks oli isevastutuse puudumine kas valitsuse (viiel juhul), rakenduspartneri (neljal juhul) või mõlema tasandil (ühel juhul), vt **3. selgitus**.

3. selgitus. Näited isevastutuse/pühendumuse puudumisest

Valitsuse poolt

Projekt Bangladesh1: valitsus ei aktiveerinud laste registreerimise tarkvara enne projekti lõppu. Selle tagajärjel ei olnud võimalik projekti toimimise ajal ametnikke koolitada.

Projekt Indoneesia1: projekt oli suunatud riikliku inimkaubandusvastase võitluse kava elluviimisele. Kõrgete valitsusametnikega kavandatud kohtumisi ei toimunud, kuna puudus poliitiline tahe, ning nende asemel korraldati kohtumisi kohalike ametnikega.

Rakenduspartnerite poolt

Projekt Myanmar1: projekti raames ei töötatud välja kavandatud koolitusmaterjale rände ja lastekaitse kohta ning lastekaitseasutuste korraldatud töötubades ei jagatud süstemaatiliselt materjale. Lisaks ei korraldatud laste vaba aja veetmise tegevusi regulaarselt, kuna kõik kogukonnapõhised lastekaitserühmad töötasid laste õiguste edendamisel ja teadlikkuse loomisel sõltumatult. Mõningad rühmad ei olnud piisavalt aktiivsed (nt kolm juhtumit aastas ühes külas ja 20 ühes teises külas). Partner oleks pidanud mõlemad probleemid (materjalide kättesaadavus ja osalemise ulatus) õigel ajal lahendama.

Mõlemalt poolt

Projekt India1: kaks kriitilise tähtsusega tegevust tühistati. Esiteks: India rändepoliitika ettepaneku inimõiguste aspekti ja kehtiva inimkaubandust käsitleva seaduse muudatuste analüüs lükati algselt edasi ja seejärel tühistati, kuna valitsus ei kiitnud uut rändepoliitikat heaks ja inimkaubandust käsitlevat seadust ei muudetud. Sellist viivitust oli võimalik ette näha juba eelnevate ebaõnnestunud

⁴⁶ Need kümme projekti on Filipiinid2, Bangladesh1, Bangladesh2, Indoneesia1, India2, Kambodža3, Nepal2, Myanmar1, India1 ja Bangladesh4. Seitsme projekti elluviimine on veel pooleli. Analüüs hõlmab ainult lõpetatud projekte.

katsete põhjal õigusraamistikku muuta. Teiseks: tegevust, mis hõlmas lennuettevõtete ja pankade puhul ettevõtja sotsiaalse vastutuse suunamist võõrtöötajatele teabe jagamisele ja teenuste pakkumisele, ei rakendatud rahastamise ja logistilise suutlikkuse puudumise tõttu. Ka seda oleks võinud projekti kavandamisetapis ette näha.

Eelarve täitmist pärssis oluliselt kohalike partnerite piiratud suutlikkus

58. Kontrollikoda leidis, et seitsmel juhul toimus vahendite oluline alakasutamine ja veel viiel juhul vajati eelarve täitmiseks ajapikendust⁴⁷. Toetuslepingutes oli fikseeritud ELi osaluse maksimaalne summa ja vahendite alakasutamine ei pruugi alati negatiivne olla, eriti juhtudel, kui kõik kavandatud tulemused saavutatakse. Kui aga teatava valituks osutunud projektitaotluse eelarve on ülehinnatud ja seda ei korrigeerita enne lepingu sõlmimist, ei saa komisjon kasutada projektikonkurssi (ja kättesaadavaid rahalisi vahendeid) täiel määral ka muude projektide toetamiseks. Kontrollikoda leidis, et teatud juhtudel oli partnerite taotlused nende suutlikkusega võrreldes ebarealistlikud (liiga ambitsioonikad / ülehinnatud).

Näiteks

- a) ühes projektis (piirkondlik1) kasutati algsest eelarvest ära ainult 65 %. Peamine rakenduspartner tunnistas, et paljud eelarveread olid algsest ülehinnatud (eriti seadmete ja kampaaniaga seotud kulude puhul)⁴⁸;
- b) peaaegu pool projekti India3 lepingu maksumusest oli projekti algse lõppkuupäeval kasutamata, osaliselt seetõttu, et pikaajalised ohvriabi tegevused olid kaetud potentsiaalselt atraktiivsema (pikemaajalise, sihipärasema) riikliku rahastamisega;
- c) projekt piirkondlik2 vajas kahte ajapikendust (36 kuult 48 kuuni), et kavandatud ELi rahastamisest⁴⁹ 90 % ära kasutada.

⁴⁷ Projektid, mille puhul jäi oluline osa rahalisi vahendeid kasutamata: Tai2, Bangladesh1, India2, India3, Filipiinid2, piirkondlik1 ja piirkondlik2. Projektid, mis said ajapikendust: India1, Nepal3, Pakistan1, Bangladesh2 ja Vietnam3.

⁴⁸ ELi rahastamist anti summas 1,7 miljonit eurot, mis ületas selgesti minimaalset toetussummat, milleks oli 500 000 eurot. Kavandatud tulemused üldiselt saavutati.

⁴⁹ ELi rahastamist anti summas 470 902 eurot, mis ületas selgesti minimaalset toetussummat, milleks oli 300 000 eurot. Kavandatud tulemused üldiselt saavutati.

Inimkaubandusvastase võitluse projektidega saavutati mõningaid positiivseid tulemusi, kuid probleemiks oli jätkusuutlikkus

59. Aruande käesolevas osas uurib kontrollikoda, kas kavandatud väljundid saavutati/saavutatakse õigel ajal ja eelarve piires, kas projektid on andnud positiivse panuse inimkaubanduse kaotamisesse ning kas projektitulemused on jätkusuutlikud.

Projektidega saadi inimkaubandusvastases võitluses mõningaid positiivseid tulemusi, kuid neid on selle piirkonna inimkaubandusvastase võitluse üldise paranemisega keeruline seostada

60. Alates 2009. aastast on inimkaubandusvastane võitlus auditiga hõlmatud piirkondades üldiselt paranenud, kuigi riikide vahel on olulisi erinevusi ning ainult kaks neist vastavad täielikult parimatele standarditele. USA koostatud aruandest „Inimkaubandus“ pärinevate andmete kohaselt on paremuse poole liikunud riikideks Bangladesh, Kambodža, India, Filipiinid ja Pakistan, ning samale tasemele jäid Indoneesia, Nepal, Myanmar ja Vietnam. Ainult ühes riigis – Tais – muutus olukord auditiga hõlmatud perioodil halvemaks.

Tabel 1. Valimis sisalduvate riikide inimkaubandusvastase võitluse alased jõupingutused vastavalt USA koostatud aruandele „Inimkaubandus“

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kambodža	2. tasandi järelvalvenimekiri	2	2	2	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2
Indoneesia	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepal	2	2	2	2	2	2	2	2
Myanmar	3	3	3	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	3
Tai	2	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	3	3	2. tasandi järelvalvenimekiri
Vietnam	2	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2	2	2	2	2
India	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2	2	2	2	2	2
Filipiinid	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2	2	2	2	2	1
Pakistan	2. tasandi järelvalvenimekiri	2	2	2	2	1	1	1
Bangladesh	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2. tasandi järelvalvenimekiri	2	2	2	2	2

Märkus: USA „Inimkaubanduse“ aruandes jagatakse riigid nelja kategooriasse: 1. tasand (täielikult standarditega kooskõlas), 2. tasand (mitte täielikult standarditega kooskõlas, kuid tehakse olulisi pingutusi), 2. tasandi järelvalvenimekiri (sama mis 2. tasand, kuid mõju suurendab ohvrite arv, suutmatust suuremate jõupingutuste kohta tõendusmaterjali esitada või kohustuste mittetäitmine) ja 3. tasand (ei ole standarditega kooskõlas).

Allikas: USA välisministeeriumi koostatud „Inimkaubanduse aruanne“, 2016.

61. Kontrollikoda leidis, et kõigi uuritud projektide puhul oli inimkaubanduse valdkonnas võimalik täheldada mõningaid positiivseid tulemusi, mis aitavad kaasa inimkaubandusvastasele võitlusele. Samuti leidis kontrollikoda, et ELi toetus, eriti sihipärased EIDHRI vahendid, on aidanud kaasa inimkaubandusvastase võitlusega tegelevate kogukonnapõhiste valitsusväliste organisatsioonide tugevdamisele. Sellele vaatamata ei ole neid võimalik seostada kõnealuse piirkonna inimkaubandusvastase võitluse üldise paranemisega. Lisaks on inimõigustel põhinevate algatuste mõju keeruline kindlaks teha, kuna nendega toetatakse pikaajalisi muutusi, mida on nende olemuse tõttu sageli raske mõõta.

62. Üks hea näide sellest, kuidas ELi toetusega on võimalik suhtumises ja kohaliku tasandi osalemises pikaajalisele muutusele kaasa aidata, on projekt Indoneesia¹. Nimetatud projekt oli suunatud inimkaubandusvastase võitlusega tegelevate kohalike valitsusväliste organisatsioonide vahel kujuneva koalitsiooni konsolideerimine selle suutlikkuse suurendamise ning rahvusvahelise nähtavuse ja teavitamistegevuse parandamise abil. See võimaldas ÜRO korraldatava Indoneesia inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatamise kontekstis koalitsioonil anda oluline panus inimkaubandusega seotud probleemide lahendamisesse⁵⁰.

63. Projektid Kambodža² ja Kambodža³ viidi samuti ellu riiklike valitsusväliste organisatsioonide koalitsiooni poolt. Mõlemad projektid on aidanud kaasa koalitsiooni nähtavuse, suutlikkuse ja teavitamistegevuse suurendamisele, mille tulemusel on koalitsiooni ja selle liikmete projektijuhtimisoskused paranenud ning nad on suutnud tagada oma mõningate tegevuste rahastajatepoolse rahastamise jätkumise.

64. Nagu eespool kirjeldatud (vt punkt 47), ei antud projektikonkursside kaudu projektide valimisega komisjonile suuri võimalusi projektide terviklikku lähenemisviisi integreerimiseks. Sellele vaatamata leidis kontrollikoda projekti, mille puhul suudeti arenguabi muude ELi poliitikavahenditega seostada (vt **4. selgitus**). Muud rahastajad tegelevad samuti

⁵⁰ Üldine korrapärane läbivaatamine on ainuomane protsess, mis hõlmab kõigi 193 ÜRO liikmesriigi inimõiguste olukorra korrapärast läbivaatamist.

inimkaubanduse probleemiga, kasutades selleks eri toetusliike hõlmavat terviklikku lähenemisviisi⁵¹.

4. selgitus. Projekt Tai3 – edukas talitustevaheline koostöö ning muude instrumentide tulemuslik kasutamine inimkaubandusvastase võitluse eesmärkide täitmisel – Tai kalandusettevõtete seotud projekti näide

Ebaseadusliku, teatamata jäetud ja reguleerimata kalapüügi määruse⁵² eesmärk on tagada, et ükski ebaseaduslikult püütud kalast valmistatud toode ei jõuaks ELi turule. Komisjon alustas Taiga selle määruse sätete järgimist käsitlevat mitteametlikku dialoogi aastal 2011.

Tänu mitmele 2015. aastal avaldatud artiklile avastati teatavate Tai kalandusettevõtjate seosed inimkaubandusega. Ajakirjandus oli avastanud ametiasutuste, kalurite ja inimkaubitsejate ulatuslikud seosed tuhandete inimeste orjastamisega.

Komisjon leidis, et Tai ametiasutustega peetav mitteametlik dialoog ei taganud rahuldavaid tulemusi. Seepärast esitas komisjon 21. aprillil 2015 Taile ametliku märgukirja (nn kollase kaardi), kuna see ei olnud võtnud piisavaid meetmeid, et võidelda ebaseadusliku kalapüügiga rahvusvahelisel tasandil. Tai jätkusuutliku kalapüügi õigusraamistikus leiti puudusi ning püügi järelevalve, kontroll ja jälgitavus oli kehv. Lisaks nimetatud probleemidele süüdistas ajakirjandus Tai laevastikku ka tööalaste ja inimõiguste tõsisel rikkumises (vt punkt 6).

Kuigi ametliku märgukirja esitamine ei olnud kavandatud inimkaubandusvastase võitluse vahendiks, aitas see kaasa inimkaubandusvastase võitluse toetamisele Taist. Sellele otsusele järgnes vajalike parandusmeetmete kokkuleppimiseks ametlik dialoogimenetlus Tai ametivõimudega. Tai ametivõimude motivatsiooni koheseks tegutsemiseks suurendas asjaolu, et kui nimetatud meetmeid ei rakendata, võib EL keelustada kalandustoodete importimise Taist.

⁵¹ Austraalia–Aasia inimkaubandusvastase võitluse programmiga (AATIP: 2013–2018), mille eelarve on 50 miljonit Austraalia dollarit, toetatakse ASEANi ning piirkondlikke ja riigisiseseid asutusi, ning tegeletakse kindlatel tõenditel põhinevate andmete probleemi lahendamiseks. US AID on hiljuti käivitanud piirkondliku inimkaubandusvastase võitluse projekti, mille eesmärk on tagada, et sekkumistevaheline koostöö maksimeeriks kavandatavat mõju.

⁵² Nõukogu 29. septembri 2008. määrus (EÜ) nr 1005/2008, millega luuakse ühenduse süsteem ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vältimiseks, ärahoidmiseks ja lõpetamiseks ning muudetakse määrusi (EMÜ) nr 2847/93, (EÜ) nr 1936/2001 ja (EÜ) nr 601/2004 ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 1093/94 ja (EÜ) nr 1447/1999.

Komisjoni otsus andis tõuke ammu toimuma pidanud reformideks (nt töötingimuste parandamine). Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat ning arengu ja koostöö peadirektoraat juhtisid (kaubandus- ja töönormide eest vastutavate) komisjoni talituste tähelepanu võimalusele luua projekt, millega toetada Tai ametiasutusi sunniviisilise töö, lapstööjõu ja muude vastuvõetamatute töövormide vähendamisel ning Tai kalandus- ja mereandide töötlussektoris tööliste ärakasutamise järk-järgulisel kaotamisel. Selle tulemusel loodud projekt oli osa suuremast jõupingutusest, mis hõlmas ELi ja Tai vahelist kalandus- ja tööjõuteemalist dialoogi.

Projekti viib ellu Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), mis allkirjastas lepingu 2015. aasta detsembris. Tegevust alustati 2016. aasta veebruaris ning see peaks kestma 42 kuud. Projektiga loodetakse aidata Tai ametiasutustel luua ILO konventsioonide ratifitseerimiseks vajalikke tegevuskavasid ning see positiivne ülekanduv mõju ulatub ka kalandussektorist kaugemale. Kalandussektori tööliste kaitsmiseks võetud meetmeid levitatakse nüüd ka muudesse majandussektoritesse, et standardiseerida riigi töölaseid õigusi. Projekti kohta koguvad teavet ka muud rahastajad, et hinnata võimalust selle kordamiseks teistes Lõuna- ja Kagu-Aasia riikides (nt Bangladeshis, kus on samuti olulise suurusega kalandussektor).

Projektitulemuste jätkusuutlikkus ei olnud süstemaatiliselt tagatud

65. Kontrollikojal oli võimalik hinnata 25 projekti⁵³ jätkusuutlikkuse väljavaateid. Ülejäänud kümnel juhul olid projektid kas pooleli, lõpparuanne veel kinnitamata või ei olnud see piisavalt üksikasjalik. Kontrollikoda leidis, et jätkusuutlikkus on tuvastatav 11 projekti puhul. Ülejäänud 14 projekti puhul mõjutavad jätkusuutlikkust tõenäoliselt rahastajate poolne edasine ebapiisav rahastamine (kaheksa projekti) ning partnerite või valitsuse ebapiisav pühendumus (kuus projekti).

⁵³ Vt II lisa.

5. selgitus. Näiteid jätkusuutlikkusega seotud probleemidest

Rahastajate ebapiisav edasine rahastamine

Projekti Nepal¹ puhul peamine partner projekti elluviimise kolmes piirkonnas enam ei tegutse ning on muutnud oma territoriaalseid ja temaatilisi prioriteete. Kuigi üks partner jätkab ühe teise partneri toetusel mikrokrediidi alast tegevust, ei jätkata ta inimkaubandusega otsesemalt seostatavaid tegevusi.

Projekti India¹ puhul tagas üks teine rahastaja mõningate tegevuste otsese rahalise jätkusuutlikkuse, kuid kõiki tegevusi ei olnud võimalik jätkata.

Partnerite pühendumus ja valitsuste isevastutus oli ebapiisav

Projekti India² puhul, millega toetati külanõukogusid (*panchayat*) järelevalvekomisjonide ja tegevuskeskuste tööhoidmisel, ei leppinud rakenduspartnerid politseiga kokku projekti jätkusuutlikkuse tagamise korda ega saa politsei tegevust peale programmi lõppemist enam rahaliselt toetada.

Projekt Bangladesh³ saavutab jätkusuutlikkuse alles siis, kui riigi valitsus muudab oma suhtumist rohingja põgenikesse (st et praegu neid ei tunnustata, neil puudub juurdepääs tööturule ja keskkaridusele). ELi delegatsioon siiski edasisi meetmeid ei võtnud. Järelmeetmete puudumise tagajärjel osa inimkaubandusega seotud projektitegevustest tühistati või lükati edasi.

66. 14 projekti puhul, mille jätkusuutlikkus ei olnud kindlustatud, leidis kontrollikoda, et jätkusuutlikkust mõjutavaid tegureid oleks olnud võimalik kavandamisetapis paremini käsitleda. Projektid ei sisaldanud komisjoni projektitsükli juhtimise suunistes⁵⁴ soovitatud väljumisstrateegiat projektitegevuste ja saavutatud väljundite üleandmiseks, ning välistegureid/-ohtusid ei minimeeritud piisavalt, mistõttu olid need kogu rakendusetapis endiselt aktuaalsed. Komisjoni tehtavat jätkusuutlikkuse hindamist pärssis ka rakendamise käigus tehtud muudatuste mõju ebapiisav dokumenteerimine.

67. Kontrollikoda leidis hea näite jätkusuutlikust projektist, mis näitab, et jätkusuutlikkusega seotud probleemid on kasulik lahendada kavandamisetapis (vt **6. selgitus**).

⁵⁴ „Mis tahes välise abi järk-järguliseks kaotamiseks ja kogu juhtimisalase vastutuse üleandmiseks tuleks koostada kava“, Euroopa Komisjon: „Abi andmise meetodid: projektitsükli juhtimise suuniste 1. köide, 2004, lk 45.

6. selgitus. Shubha Yatra: *Promotion and Protection of Rights of Nepali Migrant Women (Nepalist pärit naisrändajate õiguste edendamine ja kaitse, Nepal3)*

Hea tava

Projekt on suunatud Nepali naissoost rändajate õiguste edendamisele ja kaitsmisele teadlikkuse suurendamise algatuste korraldamise ja teadmiste jagamise edendamise abil. Väljumisstrateegiat oli sidusrühmadega kavandamisetapis põhjalikult arutatud ja elluviimise ajal pidevalt hinnatud. Projekt sisaldas eelkõige tegevusi, millega oli tõenäolisem saada rahastajate toetust, et tagada saavutatud tulemuste jätkusuutlikkus ka pärast projekti lõpetamist.

Teadlikkuse suurendamisega saavutatud tulemused on olnud jätkusuutlikud. Üks partner viis Rupendhi piirkonnas Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) toetusel ellu turvalise rände programmi. Naissoost rändajate teenuskeskus (Shubha Yatra projekti ajal loodud naissoost võõrtöötajate liit) on kohalike ametiasutuste toetusel samuti korraldanud regulaarseid piirkonna koordineerimiskoosolekuid, mis on suunatud naissoost rändajate õiguste kaitsmisele.

Lisaks on piirkondlikes haldusametites (Hetauda ja Bhairahawa) asuvad teabekeskused endiselt toimivad ning teevad koostööd 22 naiste õigustega tegeleva kohaliku valitsusvälise organisatsiooniga. Rahvusvahelistes lennujaamades ja piiridel paiknevad infopunktid on samuti erinevate erasektori rahastajate ja fondide toel oma tegevust jätkanud. Mõlemad partnerid tegelevad nimetatud algatuste edendamisega.

Teadmiste jagamise edendamisel on põhipartner (üks rahvusvaheline valitsusväline organisatsioon) levitanud projektiga esitatud turvalist rännet edendavat mudelit ja tegeleb hetkel projektide elluviimisega Rupendhis ja Makwanpuris. Kõnealused projektid põhinevad ühe ELi rahastatud projekti, mis oli suunatud hariduse kaudu tütarlaste mõjuvõimu suurendamisele ja lapsabielude vähendamisele, raames tehtud töö.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

68. Käesolevas auditis uuris kontrollikoda inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna- ja Kagu-Aasias antava ELi toetuse mõjusust. Inimkaubanduse kaotamine on paratamatult pikaajaline protsess. Selle õnnestumiseks tuleb välja juurida mitmed algpõhjused (nt sooline ebavõrdsus, puudulikud vähemuste õigused, probleemid hariduses ja tervishoius) ja peatada kuritegelike võrgustike tegevus. Inimkaubandus on oma olemuselt salajane kuritegu, mille

kohta piisava ja võrreldava statistika kättesaamine on harv. Arvestades seda keerukat konteksti, arvukaid laiaulatuslikke prioriteete ja piiratud ressursse, leidis kontrollikoda, et EL oli inimkaubandusvastase võitluse toetamises Lõuna- ja Kagu-Aasias osaliselt tulemuslik.

69. ELi inimkaubandusvastase võitluse poliitikaraamistik sisaldab üldjoontes terviklikku lähenemisviisi inimkaubanduse käsitlemiseks, kuigi mõningaid aspekte ei ole veel täielikult välja töötatud Inimkaubanduse kaotamist käsitlev strateegia (2012–2016) oli kõrgetasemeline dokument, mis sisaldas piiratud määral juhiseid inimkaubandusvastase võitluse välismõõtme kohta. 2017. aasta aprilli seisuga ei olnud komisjon avaldanud inimkaubanduse kaotamist käsitleva strateegia raames saavutatud tulemuste põhjalikku hindamist ega esitlenud ka 2016. aasta järgset inimkaubandusvastase võitluse poliitika raamistikku.

70. Inimkaubanduse kaotamist käsitlevale strateegiale on lisatud muid poliitikadokumente, mis on kõik suunatud inimkaubanduse põhiaspektide käsitlemisele. Komisjon ja Euroopa välisteenistus kasutavad inimkaubandusvastases võitluses mitmeid erinevaid otseseid ja kaudseid vahendeid: neist eriti kasulikud on inimõigustealased dialoogid; muudeks vahenditeks on kahepoolsed dialoogid ja piirkondlike foorumite toetamine (st Aasia puhul ASEAN ja ASEM). Siiani ei ole uusi inimkaubandusvastase võitluse partnerlusi ELi ja ühegi Lõuna- ja Kagu-Aasia riigi vahel veel loodud (vt punktid 22–43).

1. soovitus. Arendada edasi inimkaubandusvastase võitluse strateegilist raamistikku, muutes selle Lõuna- ja Kagu-Aasia suhtes asjakohasemaks

Arvestades väliste rahastamisvahendite alast vahehindamist, peaks komisjon koostöös Euroopa välisteenistusega jätkama inimkaubandusvastase võitluse strateegilise raamistiku edasiarendamist eelkõige järgmiste tegevustega:

- esitama nõukogule prioriteetide ajakohastatud nimekirja, mille aluseks on siiani saavutatud tulemused, inimkaubanduse ulatuslikkus eri riikides/piirkondades ja temaatiliste strateegiate prioriteedid;
- tagama, et otsustajatele ja meetmete elluviijatele tehtaks kättesaadavaks toetatavate inimkaubandusvastase võitluse tegevuste alased piisavad ja võrreldavad andmed;
- välja töötama selged eesmärgid ja sihid inimkaubandusvastase võitluse jaoks, võimaldades seeläbi kavandada asjakohased, ühtsed ja terviklikud meetmed kokkulepitud

prioriteetsetes riikides/piirkondades. Eesmärkide põhjal tuleks luua üksikasjalikumad tegevussuunised, mis on piisavalt selged tegevuste kohapealseks juhtimiseks, nt kasutades asjaomaseid riigisiseseid võrgustikke, riigistrateegiaid, programmitööd ja olemasolevaid juhtimisaruandeid;

- määrama kindlaks ning seejärel hindama ja aru andma sellest, milliseid eesmärke on projektide abil kõige paremini võimalik täita, kasutades mõnda muud vahendit (nt inimõigustealane dialoog, tehnilise abi vahendid, spetsiaalsed inimkaubandusvastase võitluse partnerlused jne) või mitme vahendi kombinatsiooni.

Elluviimise tähtaeg: 2018. aasta keskpaik

71. Hoolimata konkreetsetest puudustest saadi uuritud projektidega inimkaubandusvastases võitluses Lõuna- ja Kagu-Aasias mõningaid positiivseid tulemusi. Nende mõju oleks võinud aga veelgi suurem olla, kui oleks vastu võetud terviklik lähenemisviis, mis võimaldanuks suuremat koostööt projektide ja muude inimkaubandusvastase võitluse puhul oluliste vahendite vahel. Ligikaudu kaks kolmandikku valimi projektidest sisaldas puudusi seoses eesmärkide ja/või näitajate sõnastamisega, ning osa projektide ülesehitusest tulenevatest puudustest jäi õigeaegselt käsitlemata, eriti enne toetuslepingu allkirjastamist (vt punktid 45–52).

72. Komisjon tegi projektide üle piisavat järelevalvet, kuid nende elluviimist mõjutas piiratud riikliku tasandi isevastutus ning puudused partnerite poolses tegevuste elluviimises ja suutlikkuses. Inimkaubandusvastane võitlus Lõuna- ja Kagu-Aasias on üldiselt paranenud, kuid seda on keeruline konkreetsete ELi meetmetega seostada (nii vahendite eraldamise kui saavutatud tulemuste seisukohast). Kuigi kõikide projektitulemuste jätkusuutlikkust oli veel liiga vara hinnata, leidis kontrollikoda, et tulemuste jätkusuutlikkus ei olnud süstemaatiliselt tagatud (25 projektist 14 puhul) (vt punktid 54–67).

2. soovitus. Optimeerida projektide mõju, integreerides need terviklikku raamistikku

Projektikonkursside ettevalmistamise ning valiku ja edukaks tunnistamise ajal peaks komisjon püüdma toetada neid projekte, mis aitavad kõige tõenäolisemalt kaasa inimkaubandusvastase võitluse eesmärkide saavutamisele asjaomastes prioriteetsetes piirkondades/riikides, tehes järgmist:

- kasutama valikukriteeriume, mis toetavad terviklikku lähenemisviisi kõnealuses piirkonnas/riigis, kõikide määratletud prioriteetide piisavat hõlmamist ja võimalust saavutada projektide ja muude vahendite vaheline koostoime;
- hindama, millised toetuse liigid ja summad vastavad teatavas riigis kõige paremini kodanikuühiskonna tugevusele ja suutlikkusele;
- tagama, et valitud projektide kavand sisaldaks SMART-eesmärke ja RACER-näitajaid ning et oodatavad tulemused oleksid ajakava, eelarve ja partnerite suutlikkuse poolest realistlikud;
- asetama projekti alusest peale ja kogu projektitsükli jooksul rohkem rõhku oodatavate projektitulemuste jätkusuutlikkusele, kaasates nt väljumisstrateegiate koostamise, milles vaadeldaks alternatiivseid rahastamisallikaid ja julgustataks riigi isevastutust pärast projekti lõppemist.

Elluviimise tähtaeg: 2018. aasta algus

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 2. mai 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

Ülevaade projektidest

Riik	Vastutav delegatsioon	CRIS lepingu viide	Viide tekstis	Projekti nimetus	Kavandatud kogusumma (eurodes)	Eli vahendid (eurodes)
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2011/272–402	Kambodža1	<i>Safe migration and reduced trafficking (SMART)</i>	333 261	244 855
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2009/218–621	Kambodža2	<i>Enhancing capacity to address trafficking especially in children from a human rights perspective in nine provinces and Phnom Penh municipality of Cambodia</i>	285 580	188 483
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2011/272–403	Kambodža3	<i>Enhancing the Community to Prevent Human Trafficking, especially Women and Children and to Assist the Victims of Trafficking to Access to Justice</i>	555 330	299 878
Kambodža	Kambodža	EIDHR/2015/369–068	Kambodža4	<i>MIGRA ACTION- Advocate, Monitor and Communicate to Combat Human Trafficking and Unsafe Migration in Cambodia</i>	500 000	475 000
Indoneesia	Indoneesia	EIDHR/2010/253–189	Indoneesia1	<i>Strengthening Advocacy Works and Young People Participation: A Supporting Action to the Implementation of the National Plan of Action on the Eradication of Criminal Acts of Trafficking in Person and Sexual Exploitation of Children 2009–2014</i>	106 564	99 004
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158–139	Nepal1	<i>Community Empowerment Action for Protection and Promotion of Rights of Women and Children</i>	126 080	100 864
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158–158	Nepal2	<i>Initiative to capacitate Local Institutions to combat human trafficking (ICLICHT)</i>	49 000	49 000
Nepal	Nepal	DCI-MIGR/2010/228–798	Nepal3	<i>Shubha Yatra: Promotion and Protection of Rights of Nepali Migrant Women</i>	700 000	560 000

Riik	Vastutav delegatsioon	CRIS lepingu viide	Viide tekstis	Projekti nimetus	Kavandatud kogusumma (eurodes)	ELi vahendid (eurodes)
Myanmar	Tai	DCI-HUM/2009/155–012	Myanmar1	<i>Protection of vulnerable children in Myanmar from trafficking and other forms of harm</i>	663 293	596 963
Tai	Tai	DCI-HUM/2009/154–928	Tai1	<i>Protecting Migrant Children from Trafficking and Exploitation in the Mekong Sub-region</i>	649 969	584 972
Tai	Tai	DCI-MIGR/2008/153–312	Tai2	<i>Going back - Moving on: Economic and Social Empowerment of Migrants Including Victims of Trafficking Returned from the EU countries.</i>	2 199 813	1 758 813
Tai	Tai	DCI-HUM/2015/371–801	Tai3	<i>Combatting Unacceptable Forms of Work in the Thai Fishing and Seafood Industry</i>	4 200 000	3 700 000
Vietnam	Vietnam	EIDHR/ 2010 /248–231	Vietnam1	<i>Standing Up Against Violence (Stand Up)</i>	205 649	195 366
Vietnam	Vietnam	EIDHR/2010/248–732	Vietnam2	Vesta II	279 902	251 912
India	<i>DEVCO HQ/decentralised to EUD India in 2011</i>	DCI-MIGR/2010/224–427	India1	<i>Enhancing the Protection of Indian Migrant Workers in Oman through Evidence-Based Capacity-Building with Government and Civil Society</i>	700 410	560 328
India	India	EIDHR/2010/232–393	India2	<i>To support the Government of India's efforts to stop trafficking in women and girls through community action at the Panchayat level in partnership with the National Commission for Women</i>	300 000	240 000
India	India	EIDHR/2012/278–640	India3	<i>Strengthening law enforcement and mobilising community action to combat trafficking of women and children</i>	345 518	293 690
Filipiinid	Filipiinid	EIDHR/2009/220–287	Filipiinid1	<i>Private and Public Faces of Violence Against Women: Addressing Domestic Violence and Trafficking in the Urban Poor Communities and 'Red Light Districts' of Angeles City and Olongapo City</i>	175 151	140 121

Riik	Vastutav delegatsioon	CRIS lepingu viide	Viide tekstis	Projekti nimetus	Kavandatud kogusumma (eurodes)	ELi vahendid (eurodes)
Filipiinid	Filipiinid	EIDHR/2010/246–141	Filipiinid2	<i>Working towards better implementation of International and Local Laws on anti-child trafficking and other forms of child abuse in selected areas of the Philippines</i>	207 557	172 364
Pakistan	Pakistan	EIDHR/2011/277–432	Pakistan1	<i>HRG - "Meri Awaz Suno" (Listen to my voice)</i>	493 949	443 295
India – Nepal – Bangladesh	India	DCI-MIGR/2009/153–330	Piirkondlik1	<i>SANYUKT, „connected“– Regional project on case management and fight against trafficking within and from South Asia</i>	2 199 704	1 759 763
India–Nepal	India	DCI-HUM/2008/155–098	Piirkondlik2	<i>The Protection and Quality of Care - Anti-trafficking Action, piloted by Terre des hommes Child Relief with Sanlaap India</i>	592 120	470 902
				Vahesumma (inimkaubanduse põhiosa)	15 868 850	13 185 573
Kambodža	Kambodža	DCI-MIGR/2013/282–889	Kambodža5	<i>MIGRA-SAFE: Safe Labour Migration for Vulnerable Cambodian Migrant Workers to Thailand</i>	714 300	571 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-NSAPVD/2011/270–442	Bangladesh1	<i>Rural Urban Child Migration Project</i>	1 349 994	998 996
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2011/223–092	Bangladesh2	<i>Improving child protection and rehabilitation of children from sexual abuse and exploitation in Bangladesh</i>	1 403 971	1 094 915
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2013/314–090	Bangladesh3	<i>Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh</i>	3 770 680	1 500 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-HUM/2013/323–276	Bangladesh4	<i>Community actions for child protection from violence</i>	1 854 538	1 483 445

Riik	Vastutav delegatsioon	CRIS lepingu viide	Viide tekstis	Projekti nimetus	Kavandatud kogusumma (eurodes)	ELi vahendid (eurodes)
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2013/297–201	Bangladesh5	<i>Mapping and capacity-building of tea plantation workers and little-known ethnic communities of Bangladesh</i>	299 999	239 999
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2014/337–018	Bangladesh6	<i>Protection, essential services and durable solutions for refugees in Bangladesh; Phase IV</i>	10 442 840	6 000 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2015/367–497	Bangladesh7	<i>Combatting commercial sexual exploitation of children (CCSEC) in Bangladesh</i>	839 003	750 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2010/254–352	Bangladesh8	<i>Promotion of Human Rights for Preventing Violence and Discrimination against Women and Girls (PPVD)</i>	300 000	285 000
Tai	Tai	DCI-NSAPVD/2011/280–905	Tai4	<i>Empowering Women's Networks to Improve Women's Rights Protection and Access to Reproductive Health Services</i>	529 593	476 633
Tai	Tai	DCI-ASIE/2010/254–483	Tai5	<i>Protection Assistance to Myanmar Refugees in Thailand</i>	1 204 213	963 370
Tai	Tai	DCI-NSAPVD/2011/280–903	Tai6	<i>To act toward a better inclusion of Burmese migrants and a better recognition of their rights in Thailand</i>	665 775	499 331
Piirkondlik	Indoneesia	DCI-ASIE/2015/360–522	Piirkondlik3	<i>EU-ASEAN Migration and Border Management II</i>	3 200 000	3 200 000
				Vahesumma (inimkaubandusele lisaks)	26 574 906	18 062 690
				Kogusumma	42 443 755	31 248 263

Projektide eesmärgid ja hindamised

			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
Kambodža	Kambodža1	Projekt on suunatud turvalise rände edendamisele, et vähendada inimkaubandust (riigisisene ja rahvusvaheline) Kambodžas ning tugevdada kodanikuühiskonna organisatsioonide ja kohalike ametiasutuste (kohalik omavalitsus, piirkond, provints) suutlikkust eaturvalise rände ja inimkaubanduse ärahoidmisel ning riskirühmade mõjuvõimu suurendamisel, et need saaksid teha teadlikke otsuseid.						
Kambodža	Kambodža2	Projekti eesmärk on laste õiguste integreerimine keskvalitsusasutuste poolseesse inimkaubandusvastasesse võitlusse ning samuti valitsusväliste organisatsioonide ja kogukondade tegevusse, edendades ühiskonna arusaamade muutmist.						
Kambodža	Kambodža3	Projekt on suunatud liikumises olevate laste äärmisele haavatavuse probleemile, hoides ära nende ärakasutamise ja võimaldades ohvriks sattunud lastel asjakohaselt taastuda ja oma eluga edasi minna. Projektiga soovitakse lisaks vanemate ja kogukonna poolse riskide ja haavatavusega seotud tegevuse suurendamise luua ka lastele võimalusi ja võimaldada neil areneda.						
Kambodža	Kambodža4	Projekt on suunatud teadlikkuse suurendamisele, et ärakasutamist ära tunda; valitsusväliste organisatsioonide, kohalike ametiasutuste, rändajate ja nende perekondade nõustamis- ja suhtlusoskuste parandamisele, et suurendada teadlikkust piirkondlikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil. Parema ettevalmistuse ja teadmispagasiga kodanikuühiskond suurendab tegelikule kohapealsele olukorrale nähtavuse andmise võimalusi, mille abil tuuakse esile ühendustes ja teabe ringlemises peituvad lüngad piirkondlikul ja riiklikul tasandil.						

			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
Indoneesia	Indoneesia1	Tegevuse eesmärk on tugevdada noorte kaudu valitsusväliste organisatsioonide nõustamistegevust inimkaubandusega seotud teemadel ja laste seksuaalse ärakasutamise alal.						
Nepal	Nepal1	Projekt on suunatud kõige haavatavamate rühmade mõjuvõimu suurendamisele Nepali kesklaäne kolmes piirkonnas, et võimaldada juurdepääsu inimõigustele ja kaitsta neid vägivalla eest.						
Nepal	Nepal2	Aidata kaasa haavatavate kogukondade õiguste edendamisele, võideldes naiste ja tütarlastega kaubitsemise vastu Nepali kauglääne piirkonnas.						
Nepal	Nepal3	Projekt on suunatud turvalise rände edendamisele ja naissoost võõrtöölise õiguste kaitsmisele kodanikuühiskonna mobiliseerimise ja selle reageerimisvõime tugevdamise abil.						
Myanmar	Myanmar1	Projekti üldeesmärk on tulemusliku riigisisese lastekaitseüsteemi loomine Myanmaris, millest saaksid abi 6 miljonit haavatavat last.						
Tai	Tai1	Projekti konkreetne eesmärk on töötada kogukonna ja linna tasandil välja lastekaitseüsteemid, mis hoiaksid ära inimkaubanduse ja muud laadi väärkohtlemise, hooletussejätmise, vägivalla ja ärakasutamise, ning kaitseksid haavatavaid lapsi kolmes linnapiirkonnas, aidates riiklikul tasandil kaasa tulemusliku lastekaitseüsteemi välja töötamisele.						
Tai	Tai2	Projekti eesmärk on aidata kaasa rändajate, sh inimkaubanduse ohvrite tööalase ja seksuaalse ärakasutamise vähendamisele humaanse tagasisaatmise ja taasintegreerimisprotsessi abil, pöörates rõhku majandusliku ja sotsiaalse mõjuvõimu suurendamisele. Projekti lõpuks peaks Tais, Filipiinidel, ELis ja selle naaberriikides olema paranenud teenuseosutajate suutlikkus tagasi saata ja reintegreerida tööalast ja seksuaalset ärakasutamist kogenud rändajaid (sh inimkaubanduse ohvreid); seda tänu asjaomaste asutuste ning peamiste sidusrühmade vahelisele						

			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
		tõhustatud koordineerimisele ja konsulteerimisele.						
Tai	Tai3	Projekti eesmärk on vähendada sunniviisilist tööd, lapstööjõudu ja muid vastuvõetamatuid tööviise ning järk-järgult kaotada tööliste, eriti võõrtöölise ärakasutamine Tai kalandus- ja mereandide sektoris, ning parandada seeläbi tööalaste põhiõiguste järgmist.						
Vietnam	Vietnam1	Projekti eesmärk on aidata kaasa riigi jõupingutustele naistevastase vägivalga vähendamisel, parandades vägivalga all kannatanud naiste kaitsmist ja toetamist.						
Vietnam	Vietnam2	Projekt on suunatud Vietnami vaestes ja kõrvalistes piirkondades elavate, eriti haavatavatesse rühmadesse (rahvusvähemused, hariduseta naised ja tagasi tulnud inimkaubanduse ohvrid) kuuluvate naiste inimõiguste ja põhivabaduste järgimise edendamisele ja tugevdamisele.						
India	India1	Projekti eesmärk on aidata kaasa Pärsia lahe riikidesse/riikidest rändavate India tööliste õiguste tagamisele, suurendades nii India kui Pärsia lahe riikide 20 valitsusvälise osaleja ja asjaomaste ministriumide (siseministeeriumi sisserände osakond, välisministeerium, tööministeerium, naiste ja laste arengu ministeerium, sotsiaalhoolekande ministeerium) 50 valitsusametniku suutlikkust võõrtöötajate õiguste eest seismisel.						
India	India2	Tegevuse üldeesmärk on toetada ja tugevdada kogukondliku tegevusega India valitsuse jõupingutusi luua aastaks 2015 institutsionaalsed ennetusmehhanismid inimkaubanduse peatamiseks selle päritolupiirkondades.						

			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
India	India3	Võitlemine naiste ja lastega kaubitsemise vastu suutlikkuse suurendamise, õiguskaitsesutuste koolitamise ja teavitamise, ohvrite toetamise ja kaitsmise, naiste ja laste kaubitsemisega seotud kuritegelike võrgustike likvideerimise ja vastutusele võtmise abil, luues allikaks, transiidiks ja sihtkohaks olevate piirkondade vahel võrgustikke ja partnerlusi.						
Filipiinid	Filipiinid1	Aidata luua juhtimiskeskond, mille keskmes on inimõiguste edendamine, eriti kohalike omavalitsusüksuste kohustus kaitsta ja edendada elanikkonna haavatavate rühmade õigusi inimkaubanduse ja vägivalda puhul, ning suurendada naiste suutlikkust oma õiguste eest seista.						
Filipiinid	Filipiinid2	Projekti eesmärk on aidata rakendada laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitlevat fakultatiivprotokolli, 2003. aasta inimkaubandusvastase võitluse seadust (valitsuse seadus 9208) ja muid asjaomaseid Filipiinide õigusakte.						
Pakistan	Pakistan1	Projekt hõlmab kolme eesmärki: 1) vähendada laste seksuaalset ärakasutamist, laste ärilist seksuaalset ekspluateerimist ja rahvusvahelist lastega kaubitsemist; 2) suurendada kohalikku suutlikkust laste kuritarvitamisele reageerimisel; ning 3) luua laste kaitsmise edendamiseks rahumeelsed dialoogil, solidaarsusel ja võrdsusel põhinevad demokraatlikud menetlused.						
India – Nepal – Bangladesh	Piirkondlik1	Ebaturvalise rände ning Indiast (Lääne-Bengal ja Andhra Pradesh) ja Bangladeshist (piirkonnad ja külad, millest kõige rohkem kaubitsemisohvreid pärit on) pärit laste ja noorukitega kaubitsemise ärahoidmine, Indiast (Lääne-Bengal ja Andhra Pradesh), Nepalist ja Bangladeshist pärit kaubitsemisohvrite rehabiliteerimine.						
India–Nepal	Piirkondlik2	Inimkaubitsemise läbi elanud lapsohvrite edukas integreerimine ühiskonda. Täpsem eesmärk: parandada inimkaubitsemise lapsohvrite kaitset, ravi/hoolekande kvaliteeti ja ühiskonda integreerimist Indias ja Nepalis.						

			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
Kambodža	Kambodža5	Projekti üldeesmärk on turvalise rände edendamine, et kaitsta Kambodža rändajate (sh naiste ja laste) õigusi ja vähendada nende haavatavust tööalase ekspluateerimise ja inimkaubanduse suhtes.						
Bangladesh	Bangladesh1	Projekt on suunatud koostöös valitsusväliste osalejatega kohalike omavalitsusasutuste teenuste tõhustamisele, et vähendada ebaturvalist maapiirkondadest pärit laste rännet ja parandada lapsrändajate olukorda.						
Bangladesh	Bangladesh2	Projekti eesmärk on vähendada projekti piirkondades laste seksuaalset kuritarvitamist ja laste seksuaalset ärakasutamist ning rehabiliteerida ja taasintegreerida need lapsed ühiskonda.						
Bangladesh	Bangladesh3	Projekti üldeesmärk on tagada, et pagulaste õigusi järgitaks, mis annaks neile mõjuvõimu ja valmisolekut edaspidiste püsivate lahenduste jaoks. Projekti täpsem eesmärk on anda pagulastele mõjuvõimu ja aidata neil saavutada enesekindlus, mis võimaldaks neil elada konstruktiivselt ohutus ja turvalises keskkonnas.						
Bangladesh	Bangladesh4	Tegevus on suunatud sellele, et suurendada riigivõimu esindajate ja valitsusväliste osalejate suutlikkust ja oskusi likvideerida igasugune lastevastane vägivald. Selle saavutamiseks on kavas tõhustada kogukonnas lastekaitsega tegelevate inimeste tegevust ning pakkuda vägivalda ohvriks langenud lastele õigusabi ja põhjalikku rehabilitatsiooni.						
Bangladesh	Bangladesh5	Projekt on suunatud Bangladeshis raskes olukorras olevate teeistanduste tööliste ning laiemas sotsiaal-kultuurilises ja poliitilis-majanduslikus kontekstis ka vähetuntud etniliste rühmade õiguste, põhivabaduste ja esindatuse edendamisele praktiliste uuringute (kaardistamise), suutlikkuse suurendamise, teadlikkuse tõstmise ja nõustamistegevuse abil.						
Bangladesh	Bangladesh6	Projekti eesmärk on võimaldada rohingja pagulastele Bangladeshis selline keskkond, kus neil oleks piisav rahvusvaheline kaitse ajaks, kuni neile kestvam lahendus leitakse.						




			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
Bangladesh	Bangladesh7	Laste kaubanduslikul eesmärgil seksuaalse ärakasutamise vastu võitlemise tegevuse üldine eesmärk Bangladeshis on aidata kaasa laste kaubanduslikul eesmärgil seksuaalse ärakasutamise likvideerimisele. Nimetatud tegevuse erieesmärk on kaitsta ja edendada kaubitsemise ohvriteks sattunud laste ja riskirühma kuuluvate laste õigusi ILO konventsiooni 182 (ILO-C182) ja ÜRO laste õigusi käsitleva konventsiooni teise vabatahtliku protokoll (UNCRC-OP-2) rakendamisega Bangladeshis.						
Bangladesh	Bangladesh8	Üldeesmärk on tõkestada kõik haavatavate rühmade, eriti naiste ja tütarlaste vastu suunatud vägivalda- ja diskrimineerimisvormid inimõiguste edendamise abil Bangladeshis konkreetsetes piirkondades.						
Tai	Tai4	Projekti üldeesmärk on pakkuda projekti lõppemisel nelja aasta pärast Tai 12 kirdeprovintsis elavatele naistele, kes on haavatavad kodu- või seksuaalse vägivalda ja inimkaubanduse suhtes või kellel on raskusi tervishoiuteenustele (eriti reproduktiivtervishoiule) juurdepääsuga, paremat juurdepääsu õiguskaitsele ja tervishoiuteenustele.						
Tai	Tai5	Projekti eesmärk on anda laagrites elavatele Myanmarist pärit pagulastele ja varjupaigataotlejatele Tais parem kaitsev keskkond.						
Tai	Tai6	Tegevuse eesmärk on parandada Birma rändajate poolt tihedalt rahvastatud piirkondades tegutseva 205 valitsusvälise organisatsiooni suutlikkust; edendades samas rändajate õigusi ja õigusnormide muutmist (kohalikul, provintsi- ja riiklikul tasandil), kasutades selleks kohalike ametkondade, Tai kodanikuühiskonna ja Birma kogukondade vahelisi dialoogiplatvorme.						

			Ülesehituse asjakohasus		Järelevalve ja rakendamine		Projektitulemuste saavutamise tulemused ja jätkusuutlikkus	
Riik	Viide tekstis	Projekti eesmärk	SMART-eesmärgid / RACER-näitajad	Muud ülesehituse aspektid (nt lähteväärtus, saadud kogemused, eelarve)	Järelevalve	Rakendamine ja muud teemad	Tulemused	Jätkusuutlikkuse probleemid
Piirkondlik	Piirkondlik3	Programmi eesmärk on toetada ASEANi integratsiooniprotsessi ASEANi ühenduvuse juhtkava rakendamise kaudu, eelkõige inimestevaheliste ühenduste ja õiguskaitseasutuste võrgustike ja koostöö tõhustamisega peamistes piirkondlikes transiidikeskustes, kasutades selleks ASEANis ASEANi ja ASEANi mittekuuluvate kodanike viisanõuete uuringut.						

Märkus: Nimetatud projektide hindamisel võttis kontrollikoda arvesse inimõigustel põhinevate projektidega seotud olemuslikke probleeme. Näiteks vajab inimõigustel põhinevate projektide jätkusuutlikkus sageli rahastajate jätkuvat toetust ja saavutatud tulemuste alalhoidmine riikliku isevastutuse välja arendamist.

Märkus: 10 projekti puhul kontrollikoda projektitulemuste jätkusuutlikkust ei hinnanud, kuna need olid kas lõpetamata (seitse) või ei olnud lõpparuannet kontrollikoja auditi toimumise ajaks veel heaks kiidetud (üks) või ei olnud lõpparuanne piisavalt üksikasjalik (kaks). Nimetatud projektide hulgas täheldas kontrollikoda olulisi jätkusuutlikkuse probleeme projekti Bangladesh6 puhul, kus riigi valitsus ei teinud piisavalt koostööd ja Kambodža4 puhul, kus palgaliste kogukonna esindajate mudel oli eriti kehv.

Värviselgitus:

-  Standardid on kõigis olulistest aspektides täiel määral täidetud
-  Osa standardeist on täitmata
-  Oluline kõrvalekaldumine standardeist

Inimkaubandusvastase võitluse veebipõhise andmebaasi puudused

1. Komisjoni välissuhete peadirektoraadi ühine teabesüsteem (CRIS) ei erista seda, kas projekt puudutab inimkaubandust või mitte. Põhimõtteliselt lisatakse inimkaubandust käsitlevad projektid süstemaatiliselt inimkaubandusvastase võitluse andmebaasi, millele pääseb juurde inimkaubandusvastase võitluse veebisaidi kaudu. Kontrollikoda analüüsis inimkaubandusvastase võitluse veebipõhist andmebaasi ja leidis, et projektide inimkaubandust käsitlevateks klassifitseerimine ei olnud järjepidev.
2. 2016. aasta septembris avaldas komisjon uuringu „Study on Comprehensive Policy Review of EC-funded anti-trafficking projects“. Aruande autor lisas hoiatuse, millega viidatakse samuti, et kõnealust andmebaasi ei saa pidada piisavalt kindlaks ja usaldusväärseks: „Kuigi ELi inimkaubandusvastase võitluse koordinaatori büroo tegi kõik selleks, et kõik talitused annaksid töövõtjale kõikide vaatlusaluse perioodi jooksul rahastatud projektide kohta teavet, ei anna see uuring täielikku ülevaadet kõikidest Euroopa Komisjoni poolt inimkaubanduse valdkonnas rahastatud projektidest“.
3. Valimi analüüs näitab samuti andmebaasis sisalduvate projektide vahelise järjepidevuse puudumist. Kuigi komisjoni määratluse kohaselt käsitles projekt Kambodza5 inimkaubandust, ei olnud projekt Kambodža4, mida üks hindaja pidas selle jätkuprojektiks, siiski inimkaubandusega seotud projekt.

Näited inimkaubandusvastase võitluse andmebaasis sisalduvatest/mittesisalduvatest projektidest	
Inimkaubandusvastase võitluse veebipõhises andmebaasis sisalduvad projektid	Sarnased projektid, mida andmebaasi ei sisestatud
<p><i>Facilitating Corporate Social Responsibility in the field of Human Trafficking</i> (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4 000 001 962)</p> <p>Projekti põhieesmärk on parandada tööalase ekspuaterimise eesmärgil tehtava inimkaubanduse tõkestamist inimkaubanduse valdkonnas ÜRO</p>	<p><i>Partnerships to combat child labour through corporate social responsibility CSR in Bangladesh</i> (CRIS 266 430)</p> <p>Projekti eesmärk on parandada Bangladeshis ametlikus ja mitteametlikus erasektoris kasutatava lapstööjõu elamistingimusi ja elatist.</p>

<p>äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtete rakendamise ja ühildamise abil. Projekt on suunatud kolmele valdkonnale: põllumajandus, ehitus ja turism (inimkaubandusvastase võitluse koordinaatori veebisait).</p>	<p>„Lapstööjõud on kõige tavalisem laste õiguste rikkumine Bangladeshis, kus ca 7,4 miljonit last töötab igapäevaselt ohtlikus keskkonnas... Üldine probleem, mida tegevusega lahendada püütakse, on ebapiisav teadlikkus ning riigipõhiste soovitude ja sotsiaalse vastutuse standardite ebapiisav kohaldamine erasektoris, mis põhjustab ohtlikku laste töökeskkonda.“ (Tegevuse 1.6.2 kirjeldus)</p>
<p><u>Trafficking Prevention for Vulnerable Youth and Women in Kosovo (EIDHR/2008/168–436)</u></p> <p>Projekti eesmärk oli tõhustada inimkaubanduse tõkestamist, suurendades inimkaubandusvastase võitlusega tegelevate kohalike valitsusväliste organisatsioonide suutlikkust Kosovos.</p> <p>Projekti veel üheks eesmärgiks oli suurendada inimkaubanduse alast teadlikkust Kosovo maapiirkondades paiknevate kõige haavatavamate rühmade seas – nagu algklasside õpilased, soopõhise vägivalda ohvrid ja kooli poolelijäänud tütarlapsed.</p> <p>Projekt oli suunatud ka noorte naiste seas kutseõppe edendamisele, et vähendada nende haavatavust inimkaubanduse suhtes, aidates neil seeläbi panna alus iseseisvamale elule (inimkaubandusvastase võitluse koordinaatori veebisait).</p>	<p><u>Improving Child Protection and Rehabilitation of Children from Sexual Abuse and Exploitation in Bangladesh (CRIS 223–092)</u></p> <p>Projekti eesmärk on vähendada projekti piirkondades laste seksuaalset kuritarvitamist ja laste seksuaalset ärakasutamist ning rehabiliteerida ja taasintegreerida need lapsed ühiskonda.</p>

Allikas: inimkaubandusvastase võitluse veebipõhise andmebaasi ja CRISi teabesüsteemi kontrollikojapoolne analüüs.

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE

„ELI TOETUS INIMKAUBANDUSVASTASELE VÕITLUSELE LÕUNA- JA KAGU- AASIAS“

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I. Inimkaubandusvastane võitlus moodustab lahutamatu osa üldisest kohustusest, mille Euroopa Liit on välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas võtnud ning mille raames EL tegeleb mitmesuguste inimõiguste rikkumiste ja julgeolekuprobleemidega. ELi välistegevuse kontekstis on inimkaubandusvastane võitlus suhteliselt uus valdkond, millega on tegeletud alates 2009. aastast. Kogu selle esialgse perioodi jooksul on tegevus toimunud poliitilisel, kõrgemate ametnike ja tehnilisel tasandil, ülemaailmselt ning Lõuna- ja Kagu-Aasias.

Komisjon on öelnud Euroopa Parlamendile: „Praegu koostame ülevaadet kehtiva strateegia raames saadud kogemustest ja saavutatud edust, uurime suundumusi ja probleeme ning hindame ja arutame sidusrühmadega, milliseid meetmeid on vaja võtta eri poliitikavaldkondades. Meie eesmärk on lahendada muutuvast sotsiaal-poliitilisest kontekstist tulenevad probleemid. Samuti soovime aga säilitada koordineeritud, sidusa ja järjepideva lähenemisviisi ning jätkata võitlemist selle väga tulusa, ent äärmiselt ohtlike tagajärgedega kuriteoliigi vastu. Inimkaubandusvastane võitlus on ELi jaoks kohustus, mille täitmist ta peab jätkama: võlgneme seda ohvritele ja oma ühiskonnale.“

II. ELi kirjeldamisel kasutab kontrollikoda väljendit „atraktiivne sihtkoht“ ohvritele. Kuigi ELi võib pidada „atraktiivseks“ sihtkohaks, tuleb tähelepanu pöörata ka ELi rollile nõudluse tekitajana. Nagu on rõhutanud Europol ja märgitud ELi raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnangus (SOCTA 2013), „on inimkaubandust käigushoidvad jõud pidev nõudlus seksuaalse ja tööalase ärakasutamise seotud teenuste järele ning jätkuv sotsiaal-majanduslik ebavõrdsus arenenud riikide ja arengumaade vahel“ (komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud aruandele inimkaubandusevastases võitluses tehtud edusammude kohta (2016), SWD(2016) 159 final).

III. Seoses tähelepanekuga, mille kohaselt „2016. aastale järgneva perioodi inimkaubandusvastase võitluse strateegiat ei ole veel esitatud“, soovib komisjon märkida, et nagu on kajastatud Euroopa rände ja julgeoleku tegevuskavades, on töö 2016. aastale järgneva perioodi poliitikaraamistiku koostamiseks pooleli.

VI. Euroopa välisteenistus soovib rõhutada, et inimkaubandusvastase võitlusega tegelevad partnerlused luuakse nii riikidega kui ka selliste piirkondlike platvormidega nagu ASEAN ja ASEM laiematel teemadel, näiteks inimõiguste ja/või koostööabi valdkonnas peetavate üha konstruktiivsemate dialoogide kaudu, mille raames praegu arutatakse ka inimkaubandusega seotud küsimusi. See protsess nõuab aega, vahendeid ja tihedat koostööd asjaomaste osalejatega kõnealuses piirkonnas.

Tasub korrata, et võttes arvesse inimkaubandusvastase võitluse valdkondadeülelist olemust, on loogiline käsitleda seda teemat laiemas kontekstis ning tugineda ulatuslikumatele tegevuspõhimõtetele ja vahenditele, mis käsitlevad näiteks inimõigusi, vaesuse vähendamist, õigusriigi põhimõtte toetamist, piirihaldust, organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust või rände haldamist, nagu kontrollikoda aruandes märkis. Nendes valdkondades tehtavas töös pööratakse tähelepanu paljudele inimkaubanduse algpõhjustele ja ajenditele, millega võitlemine on äärmiselt oluline.

VII. Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja positiivse hinnangu üle ja kuigi komisjon nõustub, et konkreetseid projekte on keeruline seostada inimkaubandusvastase võitluse olukorra üldise paranemisega, siis on selge, et poliitiline dialoog, nõustamine ja vastastikku täiendavad meetmed oluliste kohalike osalejatega on üheskoos andnud tõuke muutusteks mitmes riigis.

Seoses konkreetsete nimetatud puudustega soovib komisjon rõhutada järgmist.

- Projektid on juba oma määratluse poolest ajaliselt piiratud ja projektide jätkusuutlikkus on komisjoni jaoks oluline küsimus.
- Toetusprojektide koostajad on toetust taotlevad valitsusvälised organisatsioonid, kes tegevuse eest vastutavad ja seda ellu viivad. Kõik muudatused tuleb valitsusväliste organisatsioonidega kokku leppida ja need ei tohiks muuta toetuse andmise tingimusi. Ülesehitusega seotud puuduste hindamine on kvalitatiivne ja sõltub programmi juhi või järelevalvet tegevate töötajate individuaalsest hinnangust. Sageli annavad tõuke muudatuste tegemiseks välised järelevalvemissioonid või hindamised, mille mõjul toetusesaaja kohandab projekti ülesehitust.

Samuti viidi palju projekte ellu keerulises poliitilises ja kohalikus keskkonnas; projekti juhtimist tuleb kohandada vastavalt kohalikele piirangutele, millega paratamatult kaasnevad viivitused projektide elluviimisel.

SISSEJUHATUS

3. Komisjon soovib veelkord rõhutada inimkaubanduse kaotamist käsitlevas ELi strateegias aastateks 2012–2016 väljendatud seisukohta: „Haavatavus inimkaubanduse ja ekspuuteerimise erinevate vormide suhtes sõltub ohvri soost. Kui inimkaubanduse ohvriks langenud naised ja tüdrukud kasutatakse tavaliselt ära seksitööstuses, koduabilisena või hooldajana, siis mehed ja poisid satuvad sagedamini sunniviisilise töö ohvriks, eelkõige põllumajanduses, ehitussektoris, kaevandustes, metsanduses ning kalalaevastikes. Lisaks sellele võivad sõltuvalt inimkaubanduse vormist ja ohvri soost erineda lühi- ja pikaajalised tagajärjed naistele ja meestele.“

7. Seoses kontrollikoja märkusega, mille kohaselt on „46 miljonit inimest nüüdisaja orjanduse lõksus“, soovib komisjon rõhutada, et hinnanguid ja statistilisi andmeid tuleb tõlgendada ettevaatlikult, võttes arvesse ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo (UNODC) viimast ülemaailmset aruannet inimkaubanduse kohta (2016).

Nimetatud arv – 46 miljonit inimest nüüdisaja orjanduses – hõlmab mitte üksnes inimkaubandust, vaid ka muid nähtusi, ega kajasta inimkaubanduse tegelikku ulatust või ametiasutuste poole pöördunud inimkaubanduse ohvrite arvu. Peale selle, nagu kontrollikoda on 5. joonealuses märkuses maininud, ei ole väljend „nüüdisaja orjandus“ õiguslikult piiritletud ega määratletud.

12. Nagu on märgitud Euroopa rände ja julgeoleku tegevuskavades, tegeleb komisjon 2016. aastale järgneva perioodi poliitikaraamistiku koostamisega.

TÄHELEPANEKUD

22. Komisjon soovib rõhutada, et inimkaubanduse kaotamist käsitlev ELi strateegia aastateks 2012–2016 võeti vastu kohaldatavatele menetlusnõuetele vastavaid sihtotstarbelisi konsultatsioone hõlmanud menetluse lõpptulemusena. ELi strateegia koostati väga erinevate sidusrühmadega (liikmesriigid, valitsusvälised organisatsioonid, rahvusvahelised organisatsioonid, ELi asutused) peetud konsultatsioonide tulemusel. Selles raamistikus koguti andmeid inimkaubanduse kohta, sealhulgas olemasolevaid statistilisi andmeid, olukorda käsitlevaid aruandeid, õiguslikke ja majanduslikke analüüse (nt SOCTA) ning ELi asutuste andmeid ja aruandeid.

On oluline rõhutada, et ELi strateegia üle avaldasid heameelt kõik sidusrühmad; muu hulgas väljendati seda 25. oktoobril 2012 Luxembourgis toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu 3195. istungil vastu võetud nõukogu järeldustes uue inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia (2012–2016) kohta.

23. Ühine vastus punktidele 23 ja 24.

Komisjon on ELi strateegia raames ellu viidud meetmetest põhjalikult aru andnud ning vastavalt vajadusele nende üle aruannete ja uuringute kaudu hoolikalt järelevalvet teinud. Komisjon soovib rõhutada, et koostatud on inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia rakendamise vahearuanne (COM(2014) 635 final). Kuigi komisjonil õiguslikku kohustust sellise aruande koostamiseks ei ole, aitas see saada ülevaate ELi strateegia rakendamise edenemisest.

Eelkõige on üks vahearuande osa pühendatud sammudele, mida on alates 2012. aastast astutud 2009. aasta meetmedokumendi alusel, mis käsitleb ELi välismõõtmelise tugevdamist inimkaubandusvastases võitluses. Lisaks ELi institutsioonide, asutuste ja organite, liikmesriikide, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja erasektori vahelise koostöö kaudu tehtud tööle käsitletakse aruandes ka ELis ning koostöös ELi-väliste päritolu-, transiit- ja sihtriikidega võetud meetmeid. Aruandel on ka lisa, milles on käsitletud seitsme justiits- ja siseküsimustega tegeleva ELi asutuse (EASO, Frontex, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojust) olulist tööd inimkaubanduse vastu võitlemisel ning mis põhineb ühisavaldusel, mille kõnealuste asutuste direktorid allkirjastasid ELi inimkaubandusvastase päeva puhul 18. oktoobril 2011.

Peale selle sisaldab komisjoni esimene aruanne inimkaubandusvastases võitluses tehtud edusammude kohta (COM(2016) 267 final) ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokument (SWD(2016) 159 final) hulgaliselt teavet muu hulgas ELi inimkaubandusvastase võitluse strateegia kontekstis ellu viidud tegevuste ja saavutatud tulemuste kohta.

Kui see oli asjakohane, siis avalikustati kõik ELi strateegias täpsustatud väljundid inimkaubandusvastase võitluse komisjoni veebisaidil (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Need hõlmavad uuringut Euroopa Komisjoni rahastatud inimkaubandusvastase võitluse projektide poliitika põhjaliku läbivaatamise kohta (2016) ning mitmeid teisi asjakohaseid uuringuid, suuniseid ja käsiraamatuid.

25. Seoses tähelepanekuga, mille kohaselt ei esitatud paralleelse piirkondliku ja kahepoolse prioriseerimise käigus piisavalt suuniseid, soovivad komisjon ja Euroopa välisteenistus selgitada, et selline terviklik lähenemisviis võimaldas kasutada suurimat võimalikku arvu dialooge ja/või partnerlusi – nii kahepoolseid kui ka mitmepoolseid/piirkondlikke – Lõuna- ja Kagu-Aasia riikidega inimkaubandust käsitlevate küsimuste arutamiseks. 2012. aastal seatud prioriteete kasutati suuniseina laiemas tähenduses, st inimkaubandusvastase võitlusega seotud valdkonnapoliitika dialoogi ja kõrgemasemelise poliitilise tegevuse jaoks.

Teiselt poolt tunnistavad komisjon ja Euroopa välisteenistus vajadust prioriseerimise üle järelkontrolli teha ja see läbi vaadata. Seda võib kaaluda 2016. aastale järgneva perioodi poliitikaraamistiku väljatöötamise kontekstis.

33. Komisjon soovib meelde tuletada, et programmitöö dokumentide pikkus on piiratud ning et inimõigusi mainitakse regulaarselt, kusjuures enamikus riikides on hea valitsemistava / õigusriigi põhimõtte sihtvaldkonnaks valitud.

34. Komisjon haldab ja arendab inimkaubandusvastase võitluse veebisaiti (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), mis sisaldab Euroopa Komisjoni rahastatud inimkaubandusvastase võitluse projektide andmebaasi, samuti teavet muu hulgas ELi õiguslike ja poliitikavahendite, liikmesriikide inimkaubandusvastase võitluse meetmete, rahastamisvõimaluste ja ELi algatuste kohta. Projektide kohta esitavad teavet eri peadirektoraadid, kes vastutavad erinevate rahastamisvahendite haldamise eest. Seda, kas projekti puhul on tegemist inimkaubandusvastase võitluse seisukohast asjakohase meetmega, hindavad vastutavad talitused iga juhtumi puhul eraldi.

36. Euroopa välisteenistus hindab asjaolu, et kontrollikoda tunnistab selles kontekstis mitmesuguste inimõigustealaste dialoogide olulisust, mida EL Lõuna- ja Kagu-Aasia riikidega peab. EL tõstatab kõnealuseid küsimusi nii konkreetsetes inimõigustealastes dialoogides kui ka muudes sobilikes

poliitikafoorumites, näiteks GSP+ vaatlusmissioonidel, ühiskomiteedes ja erikohtumistel. Selliseid dialooge individuaalsete riikidega täiendavad samaväärsed dialoogid, mida peetakse piirkondlikul tasandil näiteks ELi ja ASEANi ja ASEMi vahel.

38. Euroopa välisteenistus nõustub järeldusega ja soovib selgitada, et inimõiguste küsimusi võidakse arutada asjaomase piirkonna partneritega peetavates eri vormi dialoogides. Näiteks Taiga arutatakse kuni partnerlus- ja koostöölepingu rakendamiseni inimõiguste küsimusi kõrgemate ametnike kohtumistel. Peale selle arutatakse teatavaid inimõiguste küsimusi komisjoni juhitud arutelude käigus, mis käsitlevad ebaseaduslikku, teatamata ja reguleerimata kalapüüki ning töajõudu. Vt ka vastus punktidele 36 eespool.

40. Nagu mitmesugused projektid näitavad, teeb EL inimkaubanduse vastu võitlemiseks koostööd kõikide riikidega. Komisjon ja Euroopa välisteenistus on ELi-ASEANI partnerlusele väga pühendunud ja on valmis selle potentsiaali edasi arendama.

Vt ka vastused punktidele 36, 38, 43 ja 70.

41. Komisjon ja Euroopa välisteenistus soovivad kinnitada, et EL võtab Bali protsessist osa seeläbi, et tema liikmesriigid ja Euroopa Komisjon osalevad selles vaateajatena, ning jätkab protsessi potentsiaali hindamist. 23. märtsil 2016 toimunud Bali protsessi 6. ministrite kohtumisel esindas liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrget esindajat ja komisjoni asepresidenti Madalmaade välisminister.

42. Seoses kontrollikoja tähelepanekuga ekspertide kogukonna kohta soovivad komisjon ja Euroopa välisteenistus rõhutada, et inimkaubandusvastane võitlus kinnitati ELi sihtvaldkonnaks suhteliselt hiljuti – 2009. aastal, kui võeti vastu meetmedokument ELi inimkaubandusvastase võitluse välis aspektide kohta. Kogu järgneva esialgse perioodi jooksul on tehtud jõupingutusi selliste eksperditeadmiste loomiseks, näiteks ELi delegatsioonide töötajate koolitamise ning teabepakettide levitamise kaudu asjaomastele talitustele ja kõikidele ELi delegatsioonidele.

ELi delegatsioonides käsitlevad inimkaubandusega seotud küsimusi tavaliselt ühiselt inimõiguste valdkonna kontaktisik ja poliitikaosakonna juhataja. Seega on inimõiguste valdkonna (mis hõlmab ka inimkaubanduse teemat) kontaktisikud alati teada.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus on võtnud kohustuse jätkata teabe levitamist ja parandada oma töötajate arusaamist ELi inimkaubandusvastase võitluse poliitikast, mis on ELi ülemaailmse strateegilise tegevuse lahutamatu osa.

43. Inimkaubanduse vastu suunatud partnerlustega seotud volituste rakendamise kohta otsuse tegemisel osutub sageli kõige asjakohasemaks võimaluseks kasutada aktiivsemalt olemasolevaid või laiemaid valdkonnapoliitika dialooge.

Hiljutise arenguna on sihtriikidesse (nt Pakistani ja Bangladeshis) määratud Euroopa rändeküsimuste kontaktametnikud ning Singapuri Europoli eriametnik, kes kõik tegelevad muu hulgas inimkaubanduse teemaga.

46. Komisjon järgib oma reegleid ja vaatab kõik taotlused läbi ühetaoliselt, et tagada õiglane ja võrdne kohtlemine. Sünergiaid ja koostoimet teiste projektidega käsitletakse ELi delegatsioonide koordineerimistegevuse kaudu.

47. 2009. aasta novembris võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu meetmedokumendi ELi välismõõtmte tugevdamise kohta inimkaubandusvastases võitluses. Komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et valdav osa Lõuna- ja Kagu-Aasias valimisse kaasatud projektidest kavandati inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia (2012–2016) vastuvõtmisele eelneval ajavahemikul. Peale selle tuleb arvesse võtta, et mitme projekti puhul oli inimkaubanduse vastu võitlemine vaid üks mitmest eesmärgist. Samuti on tähtis märkida, et kohapealt saadud teabe põhjal

on inimkaubanduse kuritegevusliku komponendi alane töö valitsusväliste organisatsioonide jaoks keerulisem ning nad tegelevad pigem ennetamise ja kaitsega.

48. Näitajate sõnastamiseks on mitu võimalust; tegemist on kvalitatiivse protsessiga, mille projektitaotluse esitajad viivad ellu vastavalt oma parimatele teadmistele projekti kavandamise ajal. Projektikonkursside raames korraldatakse toetatavate projektide valimiseks konkurentsipõhine menetlus, pärast mida valitakse välja parimad taotlused. Kuna inimkaubandust käsitlevad andmed ei ole alati kättesaadavad, on hõlpsalt mõõdetavate eesmärkide ja näitajate määramine keerulisem. Samuti ei saa kõik valitsusvälised organisatsioonid võtta tööle kõige kõrgemalt kvalifitseeritud taotluste koostajaid, ent sellest hoolimata teevad nad oma tööd tavaliselt hästi ja saavutavad konkreetseid tulemusi.

1. selgitus

Projekti Filipiinid1 puhul osutab kontrollikoda üldeesmärkidele, mille täitmisele projekt peab üksnes kaasa aitama. Erieesmärgid, mis tuleb projektiga saavutada, on nõuetekohaselt konkreetseid, ning näitaja, mis käsitleb võrdlusuuringu koostamist asjakohaste õigusaktide rakendamise olukorra kohta, on mõõdetav.

Projekti Bangladesh5 kohta soovib komisjon märkida, et kuigi konkreetseid näitajad olid algselt puudulikud, tegi ELi delegatsioon projekti loogilises raamistikus hiljem muudatusi. Nõuetekohaste SMART-eesmärkide ja RACER-näitajate kasutuselevõtmine aitas delegatsioonil lõpp- ja finantsaruannete hindamisel tulemusi nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt paremini mõõta. Projektiga suudeti edukalt saavutada kavandatud tulemused ja väljundid.

Projekti India1 puhul oli taotluse esitamise ajal kättesaadav väljarände keskmise maksumuse hinnang, mis põhines ühe teise asutuse 2008. aastal läbiviidud sarnasel uuringul. Samuti oli piisavalt subjektiivset teavet rändajate ja nende perede võlgade kohta, mis tulenevad rände suurtest kuludest, mille põhjus on eelkõige vastutustundetud tööhõivebürood ja vahendajad; seega on kavandatud näitaja ja vastavad tegevused asjakohased.

Kuigi vastab tõele, et ressurssidega seotud ja logistiliste piirangute tõttu ei olnud võimalik planeeritud lõplikku kõikehõlmavat uuringut läbi viia, suheldi mõju hindamiseks väiksemate rühmadega ja korraldati nendega tagasiside saamiseks kohtumisi. Seepärast on väljarände kulusid käsitlev näitaja tähenduslik ja paljudes riikides on kehtestatud tegevuspõhimõtted, et vähendada tööhõivebüroodele makstavat tasu, mis vaeseid võõrtöötajaid koormab.

49. Komisjon nõustub, et võrdlusuuringud ei ole alati asjakohased või tõhusad.

50. Komisjon soovib rõhutada, et loogilise raamistiku muutmisel esineb piiranguid. Inimkaubandusvastase võitluse valdkonnas on väga keeruline näitajaid määratleda ja loogilise raamistiku muutmises tuleb toetusesaajatega kokku leppida. Teatavate näitajate muutmiseks võib olla vaja täiendavat eelarvet, mis ei ole kättesaadav, ja seega ei suudeta sellisele kokkuleppele jõuda.

a) Projekti Indoneesia1 kohta soovib komisjon märkida, et kuigi hindamise käigus arutatakse individuaalseid hinnanguid, ei tule hindajate konkreetseid märkusi hindamisaruandes täies ulatuses kajastada. Lepingu sõlmimise etapis tutvub projektijuht individuaalsete hindamislehtedega, et teha kindlaks projekti puudused ja tugevad küljed, millega võiks kohaldatavate reeglite (menetlused ja praktiline juhend – PRAG) piires tegeleda. Sellest hoolimata võtab komisjon näitajate kohta esitatud hinnangu teadmiseks, kuid märgib ühtlasi, et tegemist oli väikeprojektiga, millest EL rahastas väikese summa (99 000 eurot) ja mis kestis lühikest aega (18 kuud).

b) Projekt Filipiinid2 valiti konkurentsipõhise menetluse (projektikonkursi) kaudu ning taotluse puhul kontrolliti nii projekti ülesehituse (sealhulgas eesmärkide ja loogilise raamistiku) puudusi kui

ka tugevaid külgi. PRAGi jaotises 6.5.10.2 on tõepoolest täpsustatud järgmine: „Hankija võib otsustada, et meetme kirjeldusse või eelarvesse võib teha muid täpsustusi või mitteolulisi parandusi, kuivõrd need ei sea kahtluse alla toetuse andmise otsust ega ole vastuolus taotlejate võrdse kohtlemise põhimõttega“. Projekti Filipiinid² puhul oleks dokumendi osade muutmise aga võinud kaasa tuua vastuolu taotlejate võrdse kohtlemise põhimõttega. Kõnealune projekt valiti välja, sest see oli teistest samal projektikonkursil esitatud projektidest parem.

c) Projekti Nepal³ lõplikus hindamisaruandes (lk 20) on märgitud, et projekti raames kehtestati loogilises raamistikus kindlaksmääratud näitajate baasväärtused. Lisaks on selles mainitud, et loogiline raamistik on hästi sõnastatud ning enamik näitajaid ja sihte on selged.

51. Projektis Bangladesh⁵ võeti konkreetsed näitajad loogilises raamistikus ametlikult kasutusele küll hilja, kuid projektiga suudeti kavandatud tulemused ja väljundid edukalt saavutada. Nõuetekohaste SMART-eesmärkide ja RACER-näitajate kasutuselevõtmine aitas delegatsioonil lõpp- ja finantsaruannete hindamisel tulemusi nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt paremini mõõta.

52.

a) Projekti Bangladesh¹ kavandi kaks osa võisid olla ambitsioonikad, ent kindlaks tehti leevendavad meetmed, näiteks töötamine varahommikul, mil elekter oli olemas, ja andmebaasi *off-line* kasutamine (internetiühendus puudus, kuid juurdepääs elektrile olemas). Kuigi see tõi esialgu kaasa viivitusi, soovib komisjon rõhutada, et pärast projektitsükli lõppu on kohalike omavalitsuste ministeerium ja ühistud andmebaasi kasutusele võtnud. Andmebaas on lisatud kohaliku omavalitsuse veebisaidile ja selle kasutamine on osa kohalike omavalitsuste reformiprogrammialasest koolitusest. See näitab, et selle projekti puhul suudeti algsetele tagasilöökidele hästi reageerida.

b) Komisjon nõustub sellega, et projekt India¹ oli liiga ambitsioonikas, sest seda rakendati poliitilises keskkonnas, mis võib olla väga keeruline ja kus õigusloome võtab aega. Taotluse hindamise ajal oli risk aga teada ning leiti, et projektiga seotud lobi- ja nõustamistöö oleks kasulik ning aitaks lõppkokkuvõttes kaasa parema poliitika kujundamisele. Projekti tulemusel käivitati poliitikatasandil mitu algatust, näiteks projekti raames välja töötatud lahkumiseelse koolituse moodul, mille väljarändajate kaitse büroo lülitas Tamil Nadu osariigi madala kvalifikatsiooniga rändajatele suunatud lahkumiseelsesse tutvustusprogrammi. Pärsia lahe riikides asuvate India saatkondade töötajad hakkasid hätta sattunud rändajate kaitsega ennetavamalt tegelema ja nende vajadustele paremini reageerima; muu hulgas suhtlesid nad Pärsia lahe vastuvõtivate riikidega, et tagada sinna löksu jäänud india laste ohutu naasmine ning pettusega tegelenud tööhõivebüroole süüdistuse esitamine.

Projekti käigus koostatud uuringul „Midagi on parem kui mitte midagi. India võõrtöötajate kaitse tõhustamine kahepoolsete kokkulepete ja vastastikuse mõistmise memorandumite kaudu“ oli mitmekordne mõju. See sai Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni liikmesriikidelt palju tähelepanu ja selle tulemusel korraldasid mitme Lõuna-Aasia riigi valitsused projektipartneri kaudu oma tehnilisele personalile koolituse vastastikuse mõistmise memorandumite koostamise kohta. Ka India ja Saudi Araabia vahelise koduabilisi käsitleva vastastikuse mõistmise memorandumiga allkirjutamise võib kanda selle poliitika propageerimise arvele, mida projektiga toetati.

54. Palju projekte viidi ellu keerulises poliitilises ja kohalikus keskkonnas; projekti juhtimist tuleb kohandada vastavalt kohalikele piirangutele ning on tavapärane, et konkreetsetest olukordadest tingituna esineb viivitusi.

Üldisemast vaatenurgast sooviks komisjon lisada ka seda, et taotlejad kavandavad projektid vastavalt oma teadmistele juba ammu enne nende rakendamist. Inimkaubanduse vastu võitlemine

on paljudes riikides poliitiliselt tundlik teema ja sageli tuleb teha kohandusi vastavalt muutustele riigi olukorras. Inimkaubandusvastase võitluse valdkonnas ei ole teatav tegevus, näiteks ohvrite abistamine, iseenesest jätkusuutlik, kuid mõnes riigis on sellele vaatamata oluline sellist tegevust toetada, kuna muud toetusmehhanismid puuduvad ja ohvrid jääksid vastasel korral igasuguse toeta. ELi delegatsioonid käsitlevad jätkusuutlikkust alati, kui nad projekte rakendavate partneritega suhtlevad, ent mitte kõiki arutelusid ei dokumenteerita.

55. Kooskõlas projektijuhtimise hea tavaga lubati projektide rakendusperioode pikendada tulemuste saavutamise tagamiseks ja konkreetsete keeruliste olukordade kompenseerimiseks.

56. On tavaline, et projektijuhid muudavad tegevuste ajakava vastavalt muutustele kohalikus olukorras ja partnerite nõudmistele.

2. selgitus

Projekti Kambodža² puhul ei saa automaatselt järeldada, et kõnealuse järjekorra mõningane muutmine kahjustas projekti tõhusust. Näiteks viimasel poolaastal toimunud teises ajakirjanike koolituses kasutati pressiuülevaatega seotud tegevust, nagu oli plaanitud.

Projekti India² kohta soovib komisjon rõhutada, et osutatud viivitused jäid väljapoole ELi pädevust ja et ELil ei olnud võimalik sekkuda. ELi delegatsiooni kogemused valitsusasutustega töötamisel näitavad, et ametlikud menetlused toovad sageli kaasa pikki viivitusi. Saadud kogemuse põhjal seadis delegatsioon piirangu, mille kohaselt järgnevatel Indias korraldatavatel temaatilistel projektikonkurssidel on toetuskõlblikud taotluse esitajad üksnes valitsusvälised organisatsioonid ning mitte ÜRO ega teised rahvusvahelised organisatsioonid. Viimati nimetatud organisatsioonid peavad saama eelneva heakskiidu koordineerivatelt ministriumidelt – tegemist on vorminõudega, mida harva õigeaegselt täidetakse.

57. Mõnikord on meetmed inimkaubanduse küsimusega tegelemiseks vajalikud, sest valitsus ei ole pühendunud probleemi lahendamisele ja ohvrite toetamisele. Seepärast tuleb teatavatel juhtudel lävida kodanikuühiskonnaga, et olukorda muuta ja tekitada iverastutus laiemal riiklikul tasandil.

Selle tagajärjel peavad projektijuhid kohandama tegevuste liiki ja ajakava vastavalt muutuvatele vajadustele ja konkreetsele olukorrale.

3. selgitus

Projekti Bagladesh¹ kohta soovib komisjon märkida, et koolitustegevus sõltus tõepoolest tarkvara paigaldamisest ja aktiveerimisest, mis tuli Bangladeshis valitsusega kokku leppida. Kuigi lepingut mitmel korral pikendati, ei olnud võimalik tarkvara enne projekti lõppu paigaldada ega aktiveerida ning hoolimata partnerite ja ELi delegatsiooni ühistest jõupingutustest ei suudetud seepärast pakkuda ametnikele kõnealuse tarkvara kasutamise alast koolitust. Varsti pärast projekti lõppu lisati aga laste registreerimise tarkvara (LINK rändealane tarkvara) kohaliku valitsuse tarkvarasse (LGSP-2), mille puhul on tegemist veel ühe Lääne-Bengali valitsuse rahastatava projektiga. Uus valitsus kavatses alustada tarkvara eest vastutavate ametnike koolitamist.

Projekti Indoneesia¹ kohta soovib komisjon märkida, et projekti raames õnnestus sidusrühmadega asjakohastest valitsusasutustest kokku saada kohtumistel, mille korraldas naiste õiguste edendamise ja lastekaitse ministrium, kes juhtis riikliku tegevuskava elluviimist. Samuti märgitakse, et tegevustes tehtud kohandused ei takistanud projekti eesmärkide täitmist.

Komisjon soovib selgitada, et projekti Myanmar¹ tegevused viidi ellu probleemsetes tingimustes kolmes piirkonnas, kus elavad etnilised vähemused ja valitseb suur vaesus ning mis on etnilises konfliktis Myanmaris valitsusega. Veel üks probleem oli kohalike ametivõimude vastuseis (Namkhamis ja Hpa Anis). Peale selle katkesid tegevused teisel aastal üleriigiliste valimiste ja uue valitsuse moodustamise tõttu. Seega ei olnud paljusid tegevusi, näiteks vaba aja veetmise tegevusi,

võimalik regulaarselt korraldada. Arvestades kogukondade pühendumuse, kohalike ametivõimudega tehtava koostöö ja julgeolekuolukorra erinevat taset, oli 33 lastekaitserühma suutlikkus eri linnapiirkondades erinev. Kõigest sellest hoolimata oli üldine rakendamine rahuldav.

Mis puutub projekti India1, siis arvestades keskkonda, milles poliitikat kujundatakse, esineb alati risk, et eeldatavat poliitikat/õigusakti ei võeta projektiperioodi jooksul vastu. Nii projekte rakendavad organisatsioonid kui ka delegatsioon mõistavad selle riski olemasolu ja võtavad selle teadlikult, sest nad teavad, et projektide raames tehtaval töö on tõenäoliselt soodne mõju ja isegi kui mitte lähitulevikus, siis pikas perspektiivis aitab see lõppkokkuvõttes poliitika kujundamist mõjutada. Projekti raames tehti palju lobi- ja nõustamistööd poliitikakujundajate, sh valitsuste, parlamendiliikmete ja teiste hulgas.

58. Projektide rakendusperioode lubati kõikidel juhtudel pikendada selleks, et saavutada kavandatud tulemused ja tagada suurem jätkusuutlikkus. Kui lepingu sõlmimise etapis avastatakse, et eelarve on ülehinnatud, peetakse läbirääkimisi selle muutmiseks.

a) Projekti Piirkondlik1 puhul soovib komisjon rõhutada, et projekti rakendamist ja suutlikkust abi ära kasutada mõjutasid rohkem välised tegurid ja mitte niivõrd kohalike partnerite võimekus.

i) India valitsus kehtestas uued reeglid selle kohta, kuidas India valitsusvälised organisatsioonid võivad välisrahastust vastu võtta ja hallata. Sellest tulenevalt pidid valitsusvälised organisatsioonid koostama uued strateegiad ja ümber korraldama välisvahendite vastuvõtmise ja suunamise kooskõlas uute reeglitega. Peale selle tõid partneri vahetus ja juhtimisstruktuuri muutumine kaasa pika dialoogi- ja aruteluprotsessi ELi delegatsiooniga. Mitte kõik kavandatud muudatused ei olnud ELi reeglite kohaselt vastuvõetavad ja kogu protsess nõudis aega, mis tekitas viivitusi projekti elluviimisel. Sellest tingituna vähenes üldine suutlikkus projekti ellu viia ja vahendeid kulutada.

ii) ELi delegatsioon keeldus andmast pikendust, mida projekti raames taotleti selleks, et teha tasa eespool nimetatud viivitus, ja millega ei oleks kaasnenud mingeid kulusid, sest teatavad kavandatud tegevused ei olnud kooskõlas asjakohaste menetlustega. See mõjutas eelarve täitmist veelgi.

b) Projekti India3 puhul oli riikliku rahastamise suurenemine soodne areng, mis eelduste kohaselt aitab muuta projekti jätkusuutlikumaks. Komisjon soovib rõhutada, et poliitilistel põhjustel edasilükkunud tegevuse elluviimiseks lubati projekti rakendusperioodi ühe aasta võrra pikendada, ilma et sellega oleks kaasnenud mingeid kulusid. Samuti on oluline märkida, et projekti rahaliste vahendite kasutamine oli ebapiisav projekti alguses ning projekti edenedes see küsimus lahendati.

c) Projekt Piirkondlik2 vajab esimest ajapikendust kahel põhjusel: valitsuse juhitavate varjupaikadega töötamiseks loa saamise pikaajaline menetlus ja viivitused ohvrite repatrieerimisel, sest enamik ohvreid pidi astuma üles tunnistajatena kohtus, mis oli samuti pikaajaline protsess.

Teises ajapikenduses lepiti kokku seepärast, et teiste riikide valitsuste nõudlusest tulenevalt oli võimalus projekti tegevusi laiendada, mis muutis projekti edukamaks ja paremini korduvalt kasutatavaks. Kuna projekti jaoks olid rahalised vahendid olemas, leidis EL, et tegemist on hea võimalusega asjaomast tegevust veelgi tugevdada.

60. Komisjon on seisukohal, et ta andis sellesse positiivsesse arengusse oma panuse.

61. Kuigi komisjon nõustub, et konkreetseid projekte on keeruline seostada inimkaubandusvastase võitluse olukorra üldise paranemisega, siis on selge, et poliitiline dialoog, nõustamine ja vastastikku täiendavad meetmed oluliste kohalike osalejatega annavad üheskoos impulsi, mis on toonud kaasa muutusi mitmes riigis.

64. ELi delegatsioonid püüavad regulaarselt luua sidemeid ELi projektide ning teiste arengupartnerite algatuste ja valitsuste jõupingutuste vahel.

4. selgitus

Komisjon soovib juhtida tähelepanu sellele, kui tähtsaks peetakse ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi (ETR-kalapüügi) vastast võitlust. Komisjoni sellealane tegevus põhineb ELi ETR-määruse rakendamisel; kõnealuse määrusega nähakse muu hulgas ette võimalus teha kolmandate riikidega koostööd määruse rakendamisega seotud valdkondades.

21. aprillil 2015 teavitas komisjon Taid sellest, et riik võidakse liigitada ETR-kalapüügi vastases võitluses koostööd mittetegevaks riigiks. See otsus tehti põhjaliku analüüsi ja Tai ametiasutustega alates 2011. aastast peetud arutelude tulemusel. On oluline rõhutada, et kõnealuse otsuse tegemisel võeti arvesse komisjoni järeldusi, mille kohaselt Tai ei ole täitnud oma rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi lipu-, sadama-, ranniku- või turustusriigina ega võtnud meetmeid ETR-kalapüügi vältimiseks, ärahoidmiseks ja lõpetamiseks.

Komisjon soovib rõhutada, et tulemuslik kalanduskontrollipoliitika ja tõhusad poliitikaraamistikud ebaseadusliku kalapüügi vastu võitlemiseks võivad kaudselt toetada ja seeläbi positiivselt mõjutada töötajate töötingimusi ja -norme ning vähendada sunni viisilise töö, lapstööjõu ja muude vastuvõetamatute töövormide kasutamist.

65. Komisjon on teinud jätkusuutlikkuse tagamiseks kõik endast oleneva, ent alternatiivse rahastamise puudumise ja kohalike ebasoodsate olukordade tõttu ei olnud võimalik kõiki tegevusi jätkata.

Kuna EL ei saa püsivalt anda rahalisi vahendeid ohvrite abistamiseks või muude olemasolevate vajaduste rahuldamiseks, sõltub jätkusuutlikkus teiste arengupartnerite või riikide valitsuste rahastatud toetustest, mille üle ELil puudub kontroll.

5. selgitus

Mis puudutab projekti Nepal1, siis puudub ELil kontroll valitsusväliste organisatsioonide otsuste üle muuta oma tegevuse haaret, mis teataval määral sõltub toetuste rahastamise kättesaadavusest. Tuleks märkida, et ühel projekti Nepal1 partneril õnnestus tänu muudele rahalistele vahenditele tõepoolest tegevust jätkata. Kuigi peamine partner ei tööta enam kolmes piirkonnas, anti kohalikele partneritele volitused seal tegutsemiseks. Seda tuleb pidada positiivseks mõjukuks, mis on iga rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide kaudu ellu viidud projekti eesmärk, nimelt kohalike organisatsioonide või rohujuure tasandi toetusesaajate suutlikkuse suurendamine jätkusuutlikkuse tagamiseks. Kohalik partner ja kohalikud rühmad on jätkanud projektiga ellukutsutud ja alustatud tegevusi kõikvõimalikel viisidel ja sõltuvalt kättesaadavast toetusest.

Projekti India2 puhul on naiste eneseabi rühmadele antud tegevuskeskuste haldamiseks ja muudeks elatise teenimisega seotud tegevusteks külanõukogude ühisomandisse kuuluvaid ressursse; see peaks jätkuma ka pärast projekti lõppu ja toetama nii institutsioonilist kui ka rahalist jätkusuutlikkust. Politsei, külanõukogude ja naiste rühmade vahel on loodud piisavad sidemed, mis peaksid samuti pärast projekti lõppu jätkuma.

Projekti Bangladesh3 puhul jälgib ELi delegatsioon hoolikalt rohingja pagulaste olukorda, kuid asjaomaste valitsuste vahel ei ole suudetud saavutada jätkusuutlikku poliitilist lahendust ja ELil puudub selle küsimuse üle kontroll.

66. ELi delegatsioonid arutavad ja jälgivad jätkusuutlikkust projekti elluviijatega suheldes. Toetusesaajad vastutavad aga täielikult oma tegevuse (seega ka jätkusuutlikkuse ja projekti juhtimise) eest, mida nad harilikult kaasrahastavad.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

68. Euroopa välis teenistus ja komisjon nõustuvad kontrollikojaga, et inimkaubandusvastane võitlus on pikaajaline protsess, mille käigus tuleb tegeleda algpõhjustega. Ühe väga olulise algpõhjusena tuleks aga arvesse võtta ka vaesust, mida kontrollikoda oma tähelepanekutes mainib. EL on oma valdkonnapoliitika dialoogide ja abi rahastamisvahendite kaudu ilmselgelt aidanud Lõuna- ja Kagu-Aasia riikidel inimkaubanduse vastu võidelda. Seda on näha kõnealuste riikidega asjaomasel küsimuses peetavate dialoogide üha paremast kvaliteedist ja meetmetest, mida paljud neist võtavad. On aga selge, et kuigi olukord on paranenud, ei ole inimkaubandust kaotatud ja tegevus selle nimel peab jätkuma.

69. Komisjon soovib rõhutada, et kuigi tal sellist õiguslikku kohustust ei ole, on ta strateegia alusel võetud meetmetest andnud põhjalikult aru ning saavutatud edasiminekut vastavalt vajadusele aruannete ja uuringute kaudu hoolikalt jälginud. Koostatud on inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia rakendamise vahearuanne (COM(2014) 635 final). Kuigi komisjonil sellist õiguslikku kohustust ei ole, aitas see anda ülevaate strateegia rakendamise edenemisest.

Eelkõige on üks vahearuanne osa pühendatud sammudele, mida on alates 2012. aastast astutud 2009. aasta meetmedokumendi alusel, mis käsitleb ELi välismõõtmel tugevdamist inimkaubandusvastases võitluses.

Peale selle sisaldab komisjoni esimene aruanne inimkaubandusvastases võitluses tehtud edusammude kohta (COM(2016) 267 final) ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokument (SWD(2016) 159 final) hulgaliselt teavet ka ELi inimkaubandusvastase võitluse strateegia kontekstis ellu viidud tegevuste ja saavutatud tulemuste kohta.

Komisjon soovib rõhutada, et inimkaubandusvastase võitluse komisjoni veebisaidil on tehtud avalikult kättesaadavaks teatavad ELi inimkaubandusvastase võitluse strateegiaga seotud esialgsed aruanded ja väljundid:

- komisjoni talituste töödokument „Inimkaubanduse kaotamist käsitleva ELi strateegia rakendamise vahearuanne“ (Brüssel, 17.10.2014, SWD(2014) 318 final);
- aruanne inimkaubandusvastases võitluses tehtud edusammude kohta (2016), mida nõutakse direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) artikli 20 alusel (Brüssel, 19.5.2016, COM(2016) 267 final), ja sellele lisatud komisjoni talituste töödokument (Brüssel, 19.5.2016, SWD(2016) 159 final);
- komisjoni aruanne, milles hinnatakse, millises ulatuses on liikmesriigid võtnud direktiivi 2011/36/EL (milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset) järgimiseks vajalikke meetmeid, vastavalt direktiivi artikli 23 lõikele 1 (COM(2016) 722);
- komisjoni aruanne „Hinnang sellele, millist mõju inimkaubanduse tõkestamisele on avaldanud inimkaubanduse ärakasutamise seotud teenuste kasutamise eest kriminaalvastutusele võtmine vastavalt riigis kehtivatele õigusaktidele (esitatud direktiivi 2011/36/EL artikli 23 lõike 2 kohaselt)“ (COM(2016) 719).

Kui see oli asjakohane, siis avalikustati inimkaubandusvastase võitluse komisjoni veebisaidil (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>) kõik strateegias täpsustatud väljundid, näiteks uuring Euroopa Komisjoni rahastatud inimkaubandusvastase võitluse projektide poliitika põhjaliku läbivaatamise kohta (2016) ning mitmed teised asjakohased uuringud.

70. Euroopa välis teenistus soovib rõhutada, et inimkaubanduse vastase võitlusega tegelevad partnerlused luuakse nii riikidega kui ka selliste piirkondlike platvormidega nagu ASEAN ja ASEM laiematel teemadel, näiteks inimõiguste ja/või koostööabi alal peetavate üha konstruktiivsemate

dialoogide kaudu, mille raames praegu arutatakse ka inimkaubandusega seotud küsimusi. See protsess nõuab aega, vahendeid ja tihedat koostööd asjaomaste osalejatega kõnealusel piirkonnas.

Tasub korrata, et võttes arvesse inimkaubandusvastase võitluse valdkondadeülest olemust, on loogiline käsitleda seda teemat laiemas kontekstis ning tugineda laiaulatuslikumatele tegevuspõhimõtetele ja vahenditele, mis käsitlevad näiteks inimõigusi, vaesuse vähendamist, õigusriigi põhimõtte toetamist, piirihaldust, organiseeritud kuritegevuse vastast võitlust või rände haldamist, nagu kontrollikoda aruandes märkis. Nendes valdkondades tehtavas töös pööratakse tähelepanu paljudele inimkaubanduse algpõhjustele ja ajenditele, millega võitlemine on äärmiselt oluline.

1. soovitus

Komisjon ja Euroopa välissteenistus nõustuvad soovitusel. Eelkõige kaalutakse 2016. aastale järgneva perioodi poliitikaraamistiku ja inimkaubandusvastase võitlusega seotud meetmete väljatöötamisel soovitusel esitada nõukogule võimalik (geograafiliste või temaatiliste) prioriteetide ajakohastatud loend.

Seda strateegilist alust kohaldatakse asjaomase piirkonna inimkaubandusvastase võitluse projektide eesmärkide ja sihtide kaalumisel 2019. aastal järgmiseks finantsplaneerimise tsükliks valmistudes. Lisatud tegevussuunised kajastavad läbivaadatud eesmärke ja sihte. Peale selle võib demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi raames seada inimkaubanduse kõrvaldamisele suunatud jõupingutused programmi üheks prioriteediks Lõuna- ja Kagu-Aasias.

Komisjon ja Euroopa välissteenistus püüavad inimkaubanduse teemale suuremal määral keskenduda konkreetsete riikidega käimasolevates dialoogides, mis käsitlevad näiteks inimõigusi, aga ka muid asjakohaseid poliitikavaldkondi. Vastavalt sellele tõhustatakse praegust poliitilist ja tehnilist aruandlust.

Samuti kasutab komisjon igakülgset komisjoni talituste ühist töödokumenti „ELi soolise võrdõiguslikkuse tagamise ja naiste mõjuvõimu suurendamise alane tegevus ELi välissuhetes“, milles on käsitletud naisi ja tütarlapsi puudutavat inimkaubandust ning esitatud näitajad ja näited positiivse tegevuse kohta.

71. Komisjon tuletab meelde, et konkreetsete eesmärkide ja näitajate sõnastamine oli probleemne ja subjektiivne, mis tulenes andmete puudumisest ja keerulisest sekkumisvaldkonnast, s.o võitlus sellise ebaseadusliku tegevuse vastu, mis on sageli seotud organiseeritud kuritegevusega. Enamjaolt tegeleti puudustega niipea, kui vastav delegatsioon need avastas, järgides tol hetkel kehtinud ELi menetlusi. Pääagu kõiki projekte viisid ellu valitsusvälised organisatsioonid ja projektilepingu mis tahes läbivaatamiseks on vaja nõusolekut valitsusväliselt organisatsioonilt, kellel võivad olla erinevad seisukohad. On oluline korrata, et hoolimata kohatistest puudustest näitajates saavutati enamiku projektidega häid tulemusi.

Lõpuks soovivad Euroopa välissteenistus ja komisjon rõhutada seoses sellega, mis puudutab projektide ja muude vahendite sünergiat, et inimkaubandusvastase võitlusega seotud ELi abiprojektid aitavad oluliselt kaasa inimkaubanduse teemat käsitlevatele ELi valdkonnapoliitika dialoogidele. Tegemist on olnud vastastikku kasuliku protsessiga.

72. Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja soodsa hinnangu üle projektide järelevalve kohta ja kuigi komisjon nõustub, et konkreetseid projekte on keeruline seostada inimkaubandusvastase võitluse olukorra üldise paranemisega, siis on selge, et poliitiline dialoog, nõustamine ja vastastikku täiendavad meetmed koos oluliste kohalike osalejatega andsid üheskoos tõuke muutusteks mitmes riigis.

Mis puudutab riikliku tasandi piiratud isevastutust, siis on meetmed inimkaubanduse vastu võitlemiseks mõnikord vajalikud, sest valitsus ei ole pühendunud probleemi lahendamisele ja ohvrite toetamisele. Seepärast tuleb teatavatel juhtudel lävida kodanikuühiskonnaga, et olukorda muuta ja tekitada isevastutus laiemal riiklikul tasandil.

Komisjon teeb projektide jätkusuutlikkuse tagamiseks kõik endast oleneva. Mõnikord nõuavad sellised tegevused nagu ohvrite abistamine aga rahalisi vahendeid, mida valitsused sageli piisavalt ei paku, ning ELil puudub selliste olukordade üle kontroll.

2. soovitus

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad auditeeritud riikide kohta esitatud soovitustega. Komisjon ja Euroopa välisteenistus leiavad, et kõik kontrollikoja loetletud meetmed on väga asjakohased. Võimalikes prioriteetsetes Lõuna- ja Kagu-Euroopa riikides ning piirkondades inimkaubandusvastase võitluse valdkonda käsitlevate meetmete koostamisel ja elluviimisel pööratakse nendele tegevusetappidele veelgi suuremat tähelepanu.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	15.3.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	16.3.2017
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	2.5.2017
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	8. .2017

©Euroopa Liit, 2017

Reprodutseerimine on lubatud tingimusel, et allikas on ära märgitud.

Kaardi 1 kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Inimkaubandus on üks peamisi ELi ähvardavaid ohte ja liit on võtnud kohustuse võidelda selle vastu nii ELi sees kui väljaspool liidu piire. Auditi käigus uuriti, kui terviklik on ELi inimkaubandusvastase võitluse lähenemisviis ja kas ELi projektid aitasid tulemuslikult kaasa inimkaubandusvastasele võitlusele Lõuna- ja Kagu-Aasias. Inimkaubanduse kaotamine on paratamatult pikaajaline protsess, mille õnnestumiseks tuleb välja juurida algpõhjused ja peatada kuritegelike võrgustike tegevus. Eelkirjeldatud kontekstis leidis kontrollikoda, et EL oli inimkaubandusvastase võitluse toetamises Lõuna- ja Kagu-Aasias osaliselt tulemuslik. Kontrollikoda andis soovitusi inimkaubandusvastase võitluse strateegilise raamistiku edasiseks arendamiseks ning projektide mõju optimeerimiseks nende terviklikku raamistikku integreerimise abil.

40
1977-2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors