

Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Jaak Roos

SCHENGENI KOMPENSATSIOONIMEETMETE
SISERIIKLIK RAKENDAMINE: KOHALIKE
OMAVALITSUSTE FUNKTSIOONID

Magistritöö

Juhendaja:
Ramon Loik, MA

Tallinn 2012

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: Mai 2012
Töö pealkiri: SCHENGENI KOMPENSATSIOONIMEETMETE SISERIIKLIK RAKENDAMINE: KOHALIKE OMAVALITSUSTE FUNKTSIOON	
Töö autor: Jaak Roos	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö maht on koos lisadega 73 lehekülge, kasutatud on 61 allikat. Käesoleva magistritöö eesmärgiks on hinnata kohalike omavalitsuste funktsiooni ja suhet riikliku tasandiga Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklikul rakendamisel vaba liikumise alas EV ja EL liikmesriikide kohaliku tasandi omavalitsuste valimi võrdluses ja teha ettepanekuid Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendusvõimaluste avardamiseks.</p> <p>Magistritöös käsitletakse Schengeni siseriiklikke kompensatsioonimeetmeid, sidusust integreeritud piirihaldusega ja kohalike omavalitsuste positsiooni selles. Tuuakse välja kohalike omavalitsuste roll Schengeni siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse EL -i kuuluvate riikide ja EV näitel. Magistritöö tulemusena järeldati, et Schengeni kompensatsioonimeetmete üldistus on andnud liikmesriikidele võimaluse reguleerida enda seadustikku vastavalt konkreetse riigi vajadustele. Riikide migratsioonipoliitika ja sellega seonduv seadusloome on ainult riigi kõrgeima seadusandja reguleerida ning on kõigile ühtselt kohaldatav. Eristuvad liikmesriigid, kus administratiivüksustel on õiguslik tasand ja võimekus kõrgem, antud juhtudel on seotus Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklusesse rakendamisse olulisem. Sellistel juhtudel on kõrgeimale kohaliku omavalitsuse astmele antud oluline sõnaõigus kaasarääkimiseks migratsioonialastes küsimustes ning õigus väljastada töö- ja elamislubasid. Läbivalt on kõikides EL liikmesriikides antud kontrollipädevus ühele kesksele asutusele ning seda peetakse piisavalt optimaalseks ja efektiivseks. Sarnaselt EV -s on kohalikele omavalitsustele antud kohustus registreerida elanikkonda, sh EL liikmesriigi kodanikke. EV kohalikud omavalitsused on seotud Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmetega läbi teavitamiskohustuse. Lisaks toob autor välja järgnevad soovitud: hinnata, EV kontekstis, elamislubade väljastamise teenuse viimist kohaliku omavalitsuse tasemele, kaasata kohalikke omavalitsusi sisserändega seotud küsimuste otsustamisprotsessi ja isiku identiteedi haldamisse.</p>	
Võtmesõnad: Schengeni ala, integreeritud piirihaldus, kompensatsioonimeetmed, ebaseaduslik ränne, kohalik omavalitsus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Schengen area, integrated border management, Compensatory Measures, illegal migration, local authority	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. SCHENGENI SISERIIKLIKUD KOMPENSATSIOONIMEETMED	8
1.1. Schengeni kompensatsioonimeetmed integreeritud piirihalduses ja kohaliku omavalitsuse positsioon selles	8
1.2. Schengeni kompensatsioonimeetmed ja kohalik tasand Euroopa Liidus	17
2. SCHENGENI SISERIIKLIKE KOMPENSATSIOONIMEETMETE RAKENDAMINE EESTIS	30
2.1. Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamine	31
2.2. Eesti kohalike omavalitsuste rakendamise võimalus Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes	39
KOKKUVÕTE	49
SUMMARY	54
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	55
LISA 1. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud ad hoc päring	63
LISA 2. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused	64
LISA 3. Ekspertide nimekiri	70
LISA 4. Ekspert hinnangute koondtabel lisafunktsioonide andmise kohta kohalikele omavalitsustele Eesti näitel	71

SISSEJUHATUS

Piirikontroll Eesti Vabariigi (edaspidi ka EV) ja teiste Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) riikide vahel, kes on ühinenud Schengeni õigusruumiga, kadus lõplikult 30. märtsil 2008 kui kaotati sisepiiride piirikontroll ka Lennart Meri Tallinna Lennujaamas (merepiiridelt ja maismaapiiridelt kadus piirikontroll 21. detsember 2007). Schengeni alaga liitumine oli suur muutus ja saavutus EV -le, kuna oluliselt suurenes elanike vaba liikumine, samas on nii EV kui ka teistel EL liikmesriikidel kohustus tagada sisejulgeolek, arvestades isikute õigust liikuda takistusteta sisepiirideta alal.

Eestis ja kogu EL-is on tõusetunud õigustatud küsimus, kuidas ennetada ja maandada efektiivselt julgeolekuohte, piiramata isikute vaba liikumist. Seejuures peab märkima, et EL sisene isikute vaba liikumise õigus ei ole absoluutne.¹ Riigi julgeolek ja turvalisus tagatakse erinevate meetmete ja tegevuste koosmõjul, millest igal on oma spetsiifiline roll. Käesolev uurimus keskendub Schengeni siseriiklikule kompensatsioonimeetmete rakendamisele vaba liikumise alal ja spetsiifilisemalt kohaliku omavalitsuse tasandi sellekohaste funktsioonide hindamisele.

EL sisepiiridel kontroll puudub. Sellest tulenevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi vähendatakse kompensatsioonimeetmete abil. Igal riigil on õigus kontrollida oma territooriumi nii füüsiliselt kui haldusmeetmetega. Piirikontrollil on tõkestav mõju erinevatele julgeolekuohtudele, selle puudumisel on EL siseselt tunduvalt lihtsam liikuda ebaseaduslikel sisserändajatel, võimalikel terrorirünnakute kavandajatel, inimkaubandusel, uimastite ja relvadega salakaubitsejatel, tagaotsitavatel jm tõsise kuritegevuse liikidel. EL -i seest tekkida võivate probleemide kõrval ei saa tähelepanuta jätta ohte, mis võivad tuleneda väljastpoolt EL-i.

¹ Isiku sisenemist riigi territooriumile võib keelata kui tema tegevus võib ohustada riigi julgeolekut.

Kvaliteetne välispiiride kontroll on oluliseks tõkkeks, tagamaks EL-is sisemine julgeolek, kuid praktika näitab, et liikmesriikide piirikontrolli kvaliteet on erinev, samuti ka surve piirile, mille põhjustajaks võib olla keeruline majandusolukord, erinevad poliitilised pinged nii EL-i lähistel kui ka EL-iga seotult. Lisaks on praktika näidanud, et riikidevaheline koostöö isiku tuvastamisel on senini pigem erand kui reegel. Probleemseimaks võib seejuures nimetada puudulikku koostööd isiku identiteedi järjepidevaks haldamiseks, mis loob võimaluse topeltidentiteetide tekkeks või ka identiteedi väärkasutusteks. Kui piirikontroll ei ole suutnud täita oma rolli ning selle tulemusena on Euroopa Liitu sisenenud julgeolekut ohustavad isikud, siis järgmiseks tõkkeks on siseriiklikud tegevused, mis on mh planeeritud kompenseerima välispiirikontrollist tekkinud vigu. Nimetatud tegevustes, sh isiku identiteedi haldamises, on väga oluline roll kohalikul kogukonnal ja seda haldaval kohalikul omavalitusel, kuna kohalikus kogukonnas märgatakse võõraid kiiremini kui seda suudaksid riiklikud sisejulgeoleku asutused.

Schengeni kompensatsioonimeetmetega tegelevad tavapäraselt erisugused sisejulgeoleku ametid, samas omavad ka kohaliku tasandi omavalitsused teatud siseturvalisusega seotud pädevusi ja kohustusi. Kohaliku tasandi ressursse saaks sh efektiivselt kasutada ka Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklikku rakendamises. Käesolev magistritöö uurib EL liikmesriikide valimis võrdlevalt, kuidas on kohaliku tasandi omavalitsusi Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklikku rakendamisse määratletud, tuvastamaks sellekohaseid sarnaseid-, erinevaid- ja võimalikke eeskujunäiteid Eesti suhtes.

Käesolev uurimisvaldkond on väga mahukas ja seotud paljude lisanduvate aspektidega, sh kohaliku tasandi erinevate määratlustega erinevates EL liikmesriikides. Schengeni kompensatsioonimeetmeid on teatud määral akadeemiliselt uuritud, kuid kompensatsioonimeetmeid mõistetakse siiani varieeruvalt, mistõttu erinevad mõneti ka vastavad rakenduspraktikad. Mitmes eelnevas uurimustöös on esile toodud vajadus

uurida täpsemalt ja detailsemalt konkreetseid Schengeni kompensatsioonimeetmeid ning võimalusel erinevate valdkondade lõikes üksikult.²

Kompensatsioonimeetmete teemat on uuritud nii õigusruumi aspektist kui ka tegevusi, mida teostavad peaaesjalikult sisejulgeoleku asutused (politsei, piirivalve, migratsiooniametid). Käesolev uurimistöo läheneb teemavaldkonnale sootuks teisest perspektiivist, vaadeldes ja hinnates, kas kompensatsioonimeetmete rakendamisele saaks lisaväärtust tuua ka kohalike omavalitsuste tasandilt või, kas see on teatud määral juba rakendunud. Oluline on siinjuures märkida, et antud töös lähenetakse Schengeni siseriiklikele kompensatsioonimeetmetele ja kohalike omavalitsuste funktsioonidele riigi, ehk antud juhul kompensatsioonimeetmete eest vastutavate institutsioonide vaatest. Kohalike omavalitsuste olukorda, asendit ja seisukohti on käsitletud töö teoreetilises osas läbi vastavate erialaallikate.

Käesoleva magistr töö eesmärgiks on hinnata kohalike omavalitsuste funktsiooni ja suhet riikliku tasandiga Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklikul rakendamisel vaba liikumise alal EV ja EL liikmesriikide kohaliku tasandi omavalitsuste valimi võrdluses ja teha ettepanekuid Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendusvõimaluste avardamiseks.

Magistr töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Positsioneerida kohaliku omavalitsuse roll Schengeni kompensatsioonimeetmetes.
2. Võrrelda Eesti kohalike omavalitsuste funktsioone teiste EL liikmesriikidega, seoses Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmetega integreeritud piirihalduses.
3. Hinnata kohalike omavalitsuste rolli kompensatsioonimeetmete siseriiklikul rakendamisel koostöös pädevate riigiasutustega ja teha vastavaid rakenduslikke ettepanekuid.

Magistr töö koosneb kahest peatükist, milles keskendutakse uurimisülesannetes püstitatule. Esimeses peatükis käsitletakse Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmeid, sidusust integreeritud piirihaldusega ja kohalike

² Breivel, J. "Schengeni kompensatsioonimeetmed: rakendamine ja efektiivsus piirikontrolli taastamise näitel", magistr töö, Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku instituut (2010), lk 70.

omavalitsuste positsiooni selles. Esimese peatüki teises alapeatükis tuuakse välja kohalike omavalitsuste rakendamine Schengeni siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse EL -i kuuluvate riikide näitel. Teine peatükk keskendub Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamisele EV -s. Esimene alapeatükk on teoreetiline teemakäsitus, milles keskendutakse Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamisele ja selle eest vastutavatele institutsioonidele EV –s, teine alapeatükk analüüsib EV kohalike omavalitsuste funktsiooni Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes.

Antud magistritöö on kvalitatiivne, empiiriline uurimus. Selgitamaks välja kohaliku omavalitsuse funktsiooni Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes viidi läbi juhtumiuuring ning kasutati kahte andmekogumismeetodit:

1. Päring läbi Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti EL liikmesriikidele.
2. Poolstruktureeritud temaatilised ekspertintervjuud.

Päringule laekunud vastused ja ekspertintervjuud kombineeriti magistritöös ühtseks tervikuks. Päringule saadud tulemusi esitletakse esimese peatüki teises alapeatükis ning intervjuude analüüsi tulemusi teise peatüki teises alapeatükis. Lisaks töötati läbi vastava valdkonna õigusaktid, võrreldakse eelnevalt läbiviidud uuringuid ning tuuakse välja tulemused. Järeldused esitletakse empiirilise üldistusena. Käesolevas töös kasutatakse õigusakte seisuga 01.02.2012.

Tegemist on empiirilise uurimustööga, antud töö tulemusi saavad oma töös arvestada ja kasutada asutused ning institutsioonid, kes arendavad ja vastutavad Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamise eest. Uurimusvaldkonnale on lähenetud läbi sisejulgeoleku eest vastutavate institutsioonide vaate ja kompetentsi, mis annab tööle sidususe sisejulgeolekuga ja valdkondliku sisendi. Tööd väärtustab kasutatud päringu rahvusvahelisuus ja sellest tulenev süntees, mis annab EL tasandi võrdlusvõimaluse seotuse ja funktsioonide osas.

Magistritöö autor tänab oma juhendajat, kelle nõuanded ja juhendamine aitasid oluliselt kaasa töö valmimisele.

1. SCHENGENI SISERIIKLIKUD KOMPENSATSIOONIMEETMED

Järgnev peatükk positioneerib kohaliku omavalitsuse asetsemise ja funktsiooni Schengeni kompensatsioonimeetmetes EL liikmesriikide valimi võrdluses. Selleks, et lahtimõtestada kohalike omavalitsuste asetsemist siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes, peab esmalt analüüsima kompensatsioonimeetmeid koos EL integreeritud piirihalduse mudeliga. Integreeritud piirihalduse mudel on keskne osa kogu piiride valvamise süsteemis, esmalt välispiiride osas, kuid hõlmates ka olulisi tegevusi vaba liikumise alal. Kogu mudel peab sealjuures arvestama, et ei rikutaks EL ühte olulisemat põhimõtet – vaba liikumist liikmesriikide vahel.

1.1. Schengeni kompensatsioonimeetmed integreeritud piirihalduses ja kohaliku omavalitsuse positsioon selles

EL -i üks olulisemaid põhimõtteid on isikute, teenuste, kaupade ja kapitali vaba liikumine liikmesriikide vahel. Need olulised vabadused aitavad saavutada ühetaolist arengut kogu liidu ulatuses. Sellele arvamusele on jõutud läbi EL erinevate arenguastmete, alustades Euroopa Majandusühenduse asutamislepinguga (1957), kus loetletud vabadused on esimest korda välja toodud, võimaldamaks stabiilset arengut vaba liikumise alal.

Schengeni lepingu sõlmimisele³ viie liikmesriigi poolt – Saksamaa Liitvabariik, Prantsusmaa Vabariik, Belgia Kuningriik, Luksemburgi Suurhertsogiriik ja Holland Kuningriik – eelnesid Euroopas jäigad piirivalvamise tavad. Rahvuslikul piiridevalvamisel on Euroopas pikk ajalugu ja pärand, ulatudes tagasi 17. sajandisse. Olulised väljakutsed sellisele piirivalvamisele tekkisid 1980 -tel aastatel vajadusega

³ Schengeni leping sõlmiti aastal 1985.

senikehtinud süsteemi muuta, kuna see ei olnud enam piisavalt efektiivne globaalsete muutuste suhtes.⁴ Tänapäeval on riigipiiride kontroll väga lai mõiste ning tegevusvaldkond, mis ei piirdu ainult ühe riigi territooriumiga ega alga ning lõpe piiriületuse fikseerimisega. Arvestades, et piirid on muutunud vähem tajutavateks on suurenenud ka akadeemiline huvi antud valdkonna vastu,⁵ siiski on tänaseni akadeemilist kirjandust *Schengeni Acqui* rakendamisesest küllalt napilt.⁶

Schengeni lepingu sõlmimise eesmärk oli toetada sisepiiridel kontrolli järk-järgulist kaotamist, et ellu viia isikute vaba liikumine 19. juunil 1990 sõlmiti Schengeni Lepingu Rakendamise Konventsioon.⁷ Viimase jõustumisel, viis aastat hiljem Schengeni lepingu koostamisest, kaotati lepinguosaliste riikide sisepiiridelt kontroll ning loodi ühine välispiir, mida hakati kontrollima vastavalt ühistele kokkulepitud reeglitele. Liikmesriikide vahelistel piiridel kontrolli kaotamine tõi kaasa majandusliku efektiivsuse suurenemise, kuid samas suurenesid riskid lepinguosaliste siseturvalisusele.

1997. aastal sõlmiti Amsterdami leping,⁸ mis lõpetas Schengeni lepingu kui EL välise lepingu staatuse ning inkorporeeris selle EL õiguse (ühenduse) raamistikku. Euroopa Liidu poliitika piiriturvalisuse ja ühtse immigratsiooni osas on esitletud nii *Schengeni Acqui*'s kui liidetud Lissaboni leppega Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) konsolideeritud versiooni, eesmärgiga tagada vaba liikumine Schengeni alas ning saavutada turvalisus liidu liikmetele, vähendades kahte peamist muret EL -is – organiseeritud kuritegevust ja illegaalset immigratsiooni.⁹

⁴ Zaiotti, R. "Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control" Vol.8, *Perspectives on European Politics and Society* (2007), No 8, 31-54. p 38

⁵ Kennard, A., "Culture Shift on the Future Eastern Border of the EU" 5:1 *Perspectives on European Politics and Society* (2004) 1-28, p 3.

⁶ Georgiev, V., „Towards a common European order security policy“ Vol 19, *European Security* (2010), No 2, 255-274, p 256.

⁷ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJL 239, 22.9.2000, kättesaadav Euroopa Liidu teatajas <eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML>(02.04.2012) <eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:02:42000A0922(02):ET:PDF>(02.12.2011)

⁸ Amsterdami leping jõustus 01.05.1999.

⁹ Grabbe, H. 2000. The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards. *International Affairs*, 76, 519-536, p 520.

Schengeni alaga liitumisele kaasnevad nn. kompensatsioonimeetmed, mille eesmärk on vähendada vaba liikumise hüve ärakasutavat ebaseaduslikku tegevust. Kompensatsioonimeetmete raames on võimalus isikute vaba liikumist teatud osas suunata ja piirata. Kompenseerivate meetmetega võideldakse peamiselt illegaalse sisserände vastu kolmandatest riikidest, rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja varavastase kuritegevuse vastu. Olulisim on siiski ebaseaduslik sisseränne, mis on eriti problemaatiline vastavates sihtriikides.

Eelnevast tulenevalt võib väita, et EL -i sisene isikute vaba liikumise õigus ei ole absoluutne, kuna isiku sisenemist riigi territooriumile võib keelata kui tema tegevus võib ohustada riigi julgeolekut. Riigi julgeolek ja turvalisus tagatakse seejuures erinevate meetmete/tegevuste koosmõjul. Kuna ELi sisepiiridel kontroll puudub, siis sellest tulenevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi vähendatakse kompensatsioonimeetmete abil, mis moodustub iga liikmesriigi õigustest kontrollida oma territooriumi nii füüsiliselt kui ka haldusmeetmetega.

Schengeni Konventsioon sätestab kompensatsioonimeetmete rakendamise korra, tuues välja järgmised tegevused¹⁰:

- ühtne viisa- ja välismaalastepoliitika (sh välismaalaste siseriiklik kontroll);
- ühtne asüüli- ja migratsioonipoliitika (sh tõhus välispiiride kontroll);
- tõhusam politsei- ja õigusala koostöö;
- Schengeni infosüsteem (SIS).

Olulisim, mis ühtse viisa- ja välismaalastepoliitika ning välismaalaste siseriikliku kontrolli all kehtestati, olid ühtsed viisade menetlemise protseduurid ja ühetaolised viisa tüübid. Vahemärkusena saab välja tuua, et liikmesriigile jäeti võimalus teha siin erandeid oma territooriumi osas ehk liikmesriikidele on jäetud õigus rakendada piiratud territoriaalse kehtivusega viisat. Välismaalaste liikumist käsitlevad nõuded annavad õiguse vabalt liikuda kõigi liikmesriikide territooriumitel, seda juhul kui isik omab ühtset viisat või ühe lepinguosalise elamisluba. Samas on välismaalasel

¹⁰ Convention implementing the Schengen Agreement , OJL 239, 22.9.2000, *supra nota* 7,

registreerimiskohustus kui ta saabub lepinguosalise territooriumile ja viibimisaluse äralangemisel peab ta lahkuma.

Ühtse asüüli- ja migratsioonipoliitika olulisemaks sisuks on see, et lepinguosalised riigid kohustuvad menetlema iga varjupaigataotlust, mille välismaalane on esitanud ühe lepinguosalise territooriumil ning lisaks on täpselt reguleeritud milline liikmesriik on vastutav varjupaigataotluse menetlemise eest.¹¹

Kõikidel EL liikmesriikidel lasub kohustus osutada abi teistele liikmesriikidele kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks, millele aitab kaasa politsei- ja õigusalase koostöö säte Schengeni konventsioonis. Selle raames on reguleeritud piiriületava jälitustegevuse üldtingimused, “*non bis idem*”¹² põhimõtte rakendamine ja väljaandmine.

Kui eelnevaid punkte saab pidada kokkulepete edasiarendusteks ning ühtsed poliitikad mõjutavad vaba liikumise ala turvalisust sõltuvalt välispiiride valve tõhususest, siis spetsiaalselt siseriiklikke kompensatsioonimeetmeid silmas pidades on loodud Schengeni infosüsteem.¹³ Schengeni Konventsiooni kohaselt on SIS –i “eesmärk säilitada konventsiooniosaliste territooriumil avalik kord ja turvalisus, sh riikide julgeolek, ning kohaldada konventsiooni sätteid isikute liikumise kohta, kasutades käesoleva süsteemi kaudu edastatud teavet.”¹⁴

Schengeni infosüsteemi olemus, toimimine ja kasutamine on üksikasjalikult sätestatud Schengeni rakendamise konventsiooni IV jaotise esimeses ja teises peatükis. Oluliseks on selle juures, et süsteemi hallatakse ja andmeid sisestatakse läbi ühtse tehnilise abiüksuse Strasbourgis (C.SIS), mille sisenditeks on rahvuslikud keskused (N.SIS). Isikuandmete ja andmeturve reeglid Schengeni infosüsteemis kui oluline komponent, saab eraldi käsitletud konventsiooni kolmandas peatükis. Oluline on märkida, et antud

¹¹ Vastavalt Euroopa Ühenduse liikmesriigile esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise konventsiooni - Dublini konventsioonile.

¹² Id. “mitte kaks korda sama teo eest”

¹³ Convention implementing the Schengen Agreement, OJL 239, 22.9.2000, *supra nota* 7, Titel IV Chapter 1, Article 92.

¹⁴ *Ibid*, Article 93

infosüsteemi võib kasutada ainult sellel eesmärgil, mis on ette nähtud iga teateliigi puhul. Teiste lepinguosaliste teateid ei või kopeerida teistesse siseriiklikesse andmefailidesse ja iga osapool määrab keskasutuse, kes vastutab infosüsteemi siseriikliku osa toimimise eest.

Kõik Schengeni alaga liitunud riigid on tunnistanud, et isikute vaba liikumine on oleb kompensatsioonimeetmete efektiivsusest.¹⁵ Samas on esitatud ka eriarvamusi kompensatsioonimeetmete ja nende rakendamise osas. Väidetakse, et antud kompensatsioonimeetmed siiski liialt piiravad liikumist. Schengeni režiim ei ole piisavalt läbipaistev, tagamaks isikuandmete turvalisust, erinevad liikmesriigid kasutavad kompenseerivaid meetmeid liiga erinevalt ning kompensatsioonimeetmed oma olemuselt ei ühti vaba liikumise põhimõtetega.¹⁶ Lisaks on jõutud arvamusele, et turvalisuse defitsiiti, mis on tekkinud peale sisepiiridelt kontrolli kaotamist ei ole suudetud piisavalt tõhusalt kompenseerida.¹⁷ Sellest tulenevalt tõstatub vajadus leida uusi, efektiivseid meetmeid sisejulgeoleku tagamiseks.

Igal Schengeni õigusruumi kuuluval riigil on õigus säilitada oma seadusandlus, mis puudutab riiki sisenemist ja pikaajalist riigis viibimist juhul, kui järgitakse üldisi Schengeni konventsiooni põhimõtteid.¹⁸ Schengeni Konventsioon sätestab kompensatsioonimeetmed väga üldiselt ning ei reguleeri täpselt, mida erinevate meetmete all konkreetselt peab tegema. Viimane on ka üks peapõhjustest, miks tekivad eelnevalt mainitud eriarvamusel kompensatsioonimeetmete ja nende rakendamise osas.

Schengeni õigusruumiga liitunud liikmesriik peaks siiski, peale Schengeni reeglistiku ja seda puudutavate määruste, jätma endale lisaks võimaluse reguleerida ja otsustada, kuidas taastada kontroll sisepiiridel või kasutada erinevaid lisameetmeid siseriikliku julgeoleku tagamiseks. Seda juhul, kui siseriiklik julgeolek või avalik poliitika seda

¹⁵ Zaiotti, "Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control" *supra nota 4*, p 40

¹⁶ Apap, J. Carrera, S. "Maintaining Security Within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?" (2004), 29 *Alternatives*, 399-416. p 409-410

¹⁷ Georgiev, "Towards a common European order security policy" *supra nota 6*, p 256.

¹⁸ Berg, E. "Schengeni leppega liitumise mõju Eestile" *Poliitikaanalüüs*. Poliitikauuringute keskus Praxis väljaanne (2002) nr.2 1-16. lk 3

oluliseks peavad.¹⁹ Selline lähenemine Schengeni konventsioonile aitab liikmesriikidel jääda paindlikumaks ning arvestada piirkondlikke, majanduslikke, poliitilisi, aga ka sisejulgeolekut mõjutavaid kultuurilisi erisusi, nagu rõhutas siseminister J. Pihl: “Schengeni kompensatsioonimeetmed on hea näide kuidas globaalseid riske saab koostöö ja uuenduslike tehniliste lahendustega maandada. Eesti kogemus on näidanud, et need meetmed töötavad. Kuid on kogemusi, et riskid tõepoolest kasvavad. Mitmekordistunud on illegaalselt riiki siseneda soovivate isikute hulk, meil on tõsiseid kahtlusi, et Eestis on sagenenud juhtumid, mil kuritegusid panevad toime külalised mujalt.”²⁰

Schengeni kompensatsioonimeetmed on integreeritud piirihalduse osa. Schengeni kataloog²¹ käsitleb integreeritud piirihaldust, mis koosneb järgmistest osadest:

1. Piirikontroll (kontrollid ning patrull- ja vaatlustegevus), nagu see on määratletud Schengeni piirieskirjades,²² sh asjakohased riskianalüüsid ja kriminaalluure;
2. Piiriüleste kuritegude avastamine ja uurimine koostöös kõikide pädevate õiguskaitseasutustega;
3. Neljatasandiline riiki sissepääsu kontrollimise mudel.

Võib tunnistada, et integreeritud piirihalduse keskseks osaks on neljatasandiline riiki sissepääsu kontrollimise mudel. Sellekohased komponendid on tihedalt seotud kompensatsioonimeetmetega ja nende rakendamisega, koosnedes järgmistest tasanditest:

- 3.1 Esimest tasandit rakendatakse kolmandates riikides, eelkõike päritolu ja transiidiriikides. Nimetatud meetmete hulka kuuluvad kontaktametnike ja dokumendiekspertide poolt läbiviidav viisaprotsessialane nõustamine ja koolitus konsulaaresinduste konsulaarametnikele ja veoettevõtjate töötajatele kolmandas

¹⁹ Carrera, S. “What does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?” Vol 11, *European Law Journal* (2005), No 6, 699-721, p 717-718

²⁰ Siseministeerium, “Siseminister Jüri Pihli avakõne Riskijuhtimise aastakonverentsil „Globaalsed versus lokaalsed riskid – kuidas riske juhitakse?“ (17.10.2008), <www.siseministeerium.ee/37652/> (07.02.2012)

²¹ Euroopa Liidu Nõukogu, “ELi Schengeni kataloog”, Välispiiride kontroll Tagasisaatmine ja tagasivõtmine, Soovituse ja parimad tavad. 7864/09, kättesaadav Euroopa Liidu Nõukogu kodulehelt <register.consilium.europa.eu/pdf/et/09/st07/st07864.et09.pdf> (07.02.2012)

²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 15.03.2006 (EÜ) nr 562/2006., millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) Art 2 lg 9 <eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:ET:PDF> (07.02.2012)

päritolu- ja transiidiriigis, mis on ebaseaduslikust sisserändest tulenevate riskide allikas.²³

3.2 Teise tasandi meetmete hulka kuulub koostöö naaberriikidega. Koostöölepingud naaberriikidega piirihalduse valdkonnas on tõhus vahend piiride julgeoleku suurendamiseks.²⁴

3.3 Mudeli kolmandaks tasandiks on piirikontroll, mis tagab iga Schengeni alasse siseneva või sealt väljuva isiku süstemaatilise kontrollimise piiril. Samuti tagab see valedokumente kasutades või transpordivahendisse peitudes toimuvate ebaseaduslike piiriületuste piisava avastamise.²⁵

3.4 Neljanda tasandi meetmed hõlmavad kontrollimeetmeid vaba liikumise alal, sh tagasisaatmist. Nimetatud meetmetega välditakse Schengeni riikide territooriumil kooskõlas siseriikliku õigusega ebaseaduslikku sisserännet ja piiriülest kuritegevust siseriiklikul teabel põhinevatel tugevdatud otsingu-, kontrolli ja järelvalvemeetmetega.²⁶ Migratsioonikontroll peab tagama vaba liikumise alal seadusliku aluseta viibivate isikute avastamise ja avastamisel isikute päritoluriiki tagasi saatmise.

Antud neljanda kontrolltasandi alla saab paigutada kohalike omavalitsuste kaasamise osa kompensatsioonimeetmetesse, kuna see hõlmab kontrollimeetmeid, mida rakendatakse vaba liikumise alal ehk kohalike omavalitsuste tegevus alal. See on esimene sidususe aspekt, mille läbi on võimalik määratleda kohalike omavalitsuste seotust kompensatsioonimeetmetesse läbi neljatasemelise kontrollimudeli ja integreeritud piirihalduse.

²³ Euroopa Liidu Nõukogu, "ELi Schengeni kataloog", *supra nota* 21.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

4. Piiri haldamise eesmärgil tehtav asutustevaheline koostöö ning rahvusvaheline koostöö. Antud punkt on järgmise sisendi koht, mille läbi on olemas võimalus kaasata ja rakendada kohalikke omavalitsusi siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse.

5. Liikmesriikide ning ühenduse ja liidu institutsioonide ning muude organite tegevuse koordineerimine ja sidususe tagamine.

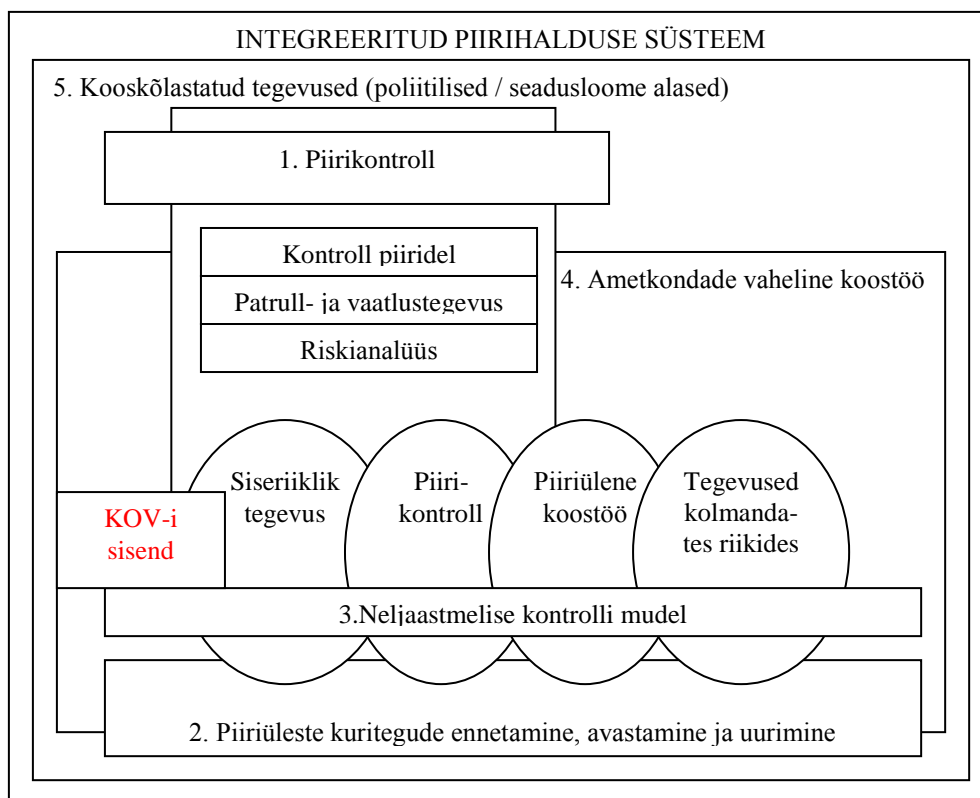
Viimase punkti paremaks täitmiseks, sarnaste tegevuste tagamiseks ja ühtse koordineerimise eesmärgil on loodud Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (edaspidi: FRONTEX), mille peamisteks ülesanneteks on:

- luureandmetel põhineva operatiivtasandi koostöö koordineerimine Euroopa Liidus;
- liikmesriikide abistamine piirivalvurite väljaõppe korraldamisel;
- riskianalüüside koostamine;
- piirikontrolli ja –valve alaste uuringute läbiviimine;
- liikmesriikide, kes teatud tingimustes vajavad kontrolli läbiviimiseks lisatehnikat ja inimressurssi, toetamine;
- liikmesriikide vahelise operatiivtasandi ja rahvusvahelise koostöö koordineerimine, s.h. kolmandate riikidega;²⁷

Eelnevaid punkte analüüsidest võib märgata erinevate tegevuste otsest seotust - eraldades ühe neist võib tekkida oluline puudujääk kogu ahelas. Süsteemi paremaks mõistmiseks on FRONTEX-i poolt koostatud skeem (Joonis 1), kus on esitletud integreeritud piirihalduse olemus koos mitmeastmelise piirivalvamise mudeliga. Antud joonisele lisas autor kohalike omavalitsuste asetsemise süsteemis, et paremini väljendada eelnevat analüüsi.²⁸

²⁷ Nõukogu määrus (EÜ), 26. oktoober 2004, nr 2007/2004 13. Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta. <eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ET:PDF> 07.02.2012

²⁸ vt joonis 1, lk16.



Joonis 1. Integreeritud piirihalduse süsteem ja kohaliku omavalitsuse kaasamise asend selles (Allikas: FRONTEX, autori täiendatud).

Alapeatükki kokkuvõttes võib välja tuua, et Schengeni kompensatsioonimeetmed on kohustuslikud kõikidele EL riikidele ning nende meetmete eesmärk on kompenseerida julgeolekuriski, mis tekkis sisepiiridelt kontrolli kadumisega. Schengeni kompensatsioonimeetmed ja integreeritud piirihaldus moodustavad terviku, mis erinevate komponentidega on loodud selleks, et tagada sisejulgeolekut. Antud komponendid on efektiivsed neid ühtselt rakendades. Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamise üldine reguleeritus on tekitanud erinevaid tõlgendamisi, kuid on andnud liikmesriikidele paindlikkuse ja võimaluse arvestada piirkondlikku eripära.

Schengeni kompensatsioonimeetmed koos integreeritud piirihalduse komponentidega ning liikmesriikide võimalus arvestada oma piirkondlikku eripära, tänu Schengeni kompensatsioonimeetmete üldistatusele, on sisendiks kaasamaks kohalikke omavalitsusi siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamisse. Alapeatükk tõi esile ja analüüsis

kohalike omavalitsuste positsiooni Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes. Kohalike omavalitsuste kaasamist saab seostada nii ametkondade vahelise koostööna kui ka siseriiklike tegevuste raames. Sealjuures peab arvestama, et ei saaks rikutud isikute vaba liikumise põhimõtte.

1.2. Schengeni kompensatsioonimeetmed ja kohalik tasand Euroopa Liidus

Kui eelnevalt positsioneeriti kohalike omavalitsuste asend Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes, siis alljärgnevalt vaadeldakse, millest tuleneb vajadus kaasamiseks ning milline roll on kohalikele omavalitsustele asetatud erinevate EL liikmesriikide näitel. Võrdlus erinevate EL liikmesriikide osas on esitletud antud alapeatüki teises pooles, kus läbi Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti tehtud päringut analüüsitakse ja tuuakse välja sünteesitud tulemus.

Viimase viieteistkümne aasta jooksul on EL liikmesriikides saanud migratsioonipoliitika küsimused oluliseks. Diskussioonid on erinevad; milliseid migrante soovitakse milliseid mitte, kes taotlevad asüüli humanitaarsetel põhjustel, kes on majanduspõgenikud vm. Need on vaid mõned mitmetest vaieldavatest küsimustest, mis on domineerinud avalikes ja poliitilistes aruteludes viimaste aastate jooksul.²⁹

Kuigi püütakse immigratsiooni ennetada, tehes tööd migratsiooni lähteriikides, on migratsiooni suunamise võimalus vähene ja seda peab arvesse võtma immigratsioonipoliitika kujundamisel.³⁰

EL elanike arv, 01.01. 2011 seisuga, on 502,5 miljonit inimest.³¹ Euroopas on arvatavalt 3–4,5 miljonit inimest, kes elavad siin illegaalselt, arvatavalt ca 400.000 inimest

²⁹ Dijstelbloem, H. Meijer, A. Besters, M., "The Migration Machine"- Dijstelbloem, H. Meijer, A. *Migration and the New Technological Borders of Europe*. (England, Macmillan Publishers Limited, 2011) 1-21, p 7.

³⁰ Annus, R., "Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel", <<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2>> (05.05.2012).

³¹ Eurostat, "European demography EU27 population 502.5 million at 1 January 2011 More than 5 million children born in the EU27 in 2010"

lisandub igal aastal.³² EL -is tuvastatud ebaseaduslike piiriületuste arv on kasvanud. Kui aastal 2010 oli selleks 104000 juhtumit, siis aastal 2011 oli selleks suuruseks 141000 juhtumit. Kaheks suuremaks lähteriigiks on Afganistan ja Tuneesia.³³ Lisaks võib märkida, et enim asüüli taotlusi EL –is on esitanud Afganistani päritolu isikud.³⁴ Riikide arvestuses on Afganistanist pärit isikud esitanud enim varjupaiga taotlusi Norras ja Inglismaal.³⁵ Sealjuures tuleb arvesse võtta keerulist majanduslikku ja poliitilist olukorda Afganistanis, mis mõjutavad ka väljarännet.

Ebaseadusliku sisserände puhul on enamasti tegu illegaalse tegevusega, mille tulemusena ei ole tagatud inimõigused nendele isikutele, kes on inimkaubanduse ohvriks langenud. See mõjutab julgeolekut erinevatel tasemetel, mistõttu on järjest aktualiseerunud õiguskaitseasutuste koostöö EL -is.³⁶

Eestis vastutab piirikontrolli, kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna eest Politsei- ja Piirivalveamet.³⁷ Peale õiguskaitseasutuste ja sisejulgeolekut tagavate asutuste on senini vähekasutatud ressursiks kohalik tasand. Kohaliku tasandi all käsitleb autor kohalikkude omavalitsust, kes teeb igapäevaselt oluliselt tihedamat koostööd kohaliku kogukonnaga kui sisejulgeoleku eest vastutavad riiklikud ametid. Lisaks on kohalik omavalitsus otseses kontaktis elanikkonnaga vastavas piirkonnas. Antud tihe sidusus elanikkonnaga annab kohalikele omavalitsusele hea informatsiooni toimuvast, sh ka võimalikust ebaseaduslikust riigis viibimisest. Rahvusvahelisel tasandil on tunnustatud, et linnad ja kohalikud omavalitsused on silmitsi migratsiooni mõjutustega ja on huvitatud kaasaegsetest ja positiivsetest lahendustest. Küsimuse päevakorra kerkimise

(20.07.2011), <://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-28072011-AP/EN/3-28072011-AP-EN.PDF> (30.04.2012)

³² Smartt, U. "Human Trafficking: Simply a European Problem" *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2003), Vol 11/2, 164-177. p 164-165

³³ Frontex, "Annual Risk Analysis 2012 (2012), <://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf > (29.04.2012).

p 12

³⁴ *Ibid*, p 55.

³⁵ Valdaru, K., Kaska, V., Maasing, H. "Afganistani päritolu pagulased Euroopas" (2010) <www.sisekaitse.ee/public/ERV/Tasutapaber_afgaanidest_pagulased.pdf> (01.05.2012).

³⁶ Smartt, U. "Human Trafficking: Simply a European Problem" *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2003), Vol 11/2, 164-177. p 164-165

³⁷ Politsei ja piirivalve seadus, 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010, osaliselt 01.01.2012 - RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 29.12.2011, 28, § 3. lg 1 p 3, p 6.

tulemusena on ka EL tunnistanud vajadust ajakohastada integratsiooniküsimusi, tõstatades selles kohaliku taseme olulisust.³⁸

Integratsiooniküsimuse olulisus tõuseb esile rohkem nendes riikides, kuhu liigub rohkem sisserändajaid. Sellist näitajat väljendab näiteks EL sees tuvastatud ebaseaduslike viibimiste hulk. Kui tuvastatud ebaseadusliku piiriületuse hulk EL –is on tõusnud, nagu eelnevalt sai välja toodud, siis tuvastatud ebaseaduslikult EL viibinud isikute hulk ei ole märkimisväärselt muutunud. Kui aastal 2010 oli selleks 353100, siis aastal 2011 oli selleks 350900.³⁹ Kuigi üldine hulk on jäänud stabiilseks, on riigiti suurused muutunud.

Samas kui Itaalias ja Prantsusmaal on ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tuvastamise hulk jäänud samaks, siis oluliselt on see hulk suurenenud Saksamaal, Austrias ja Šveitsis. Enim esindatud rahvus on siingi afgaanid. 4300 juhtumit aastal 2010, 7300 juhtumini aastal 2011.⁴⁰ Siit saab ka järeldada millised võivad olla enim soovitud sihtriigid sisserännanuile, antud hulkasid arvesse võttes tõusevad esile Saksamaa, Austria, Šveits ja eelnevat arvestades ka Norra ja Inglismaa. Lisaks väljendab seda ka pikaajaliste immigrantide hulk riikide lõikes, kus ka eelmainitud riigid tulevad esile.⁴¹

Kuigi kohalik omavalitsus ei puutu kokku otseselt ebaseadusliku piiriületamise juhtumitega, siis isikute puhul, kes on juba sisenenud EL – i ning liikunud oma sihtriiki, on julgeoleku risk kohalikule omavalitsusele rohkem tunnetatav.

Tänapäeval teostavad valitsused järelvalvet populatsiooni üle erinevate meetmetega. Esiteks, järelvalve ei toimu ega juhita ühest kohast, vaid võrsub protseduuridest ja

³⁸ Schibel, Y. "Integration and the Role of Local Authorities" *European Journal of Migration and Law* (2003), 5, 99-106, p 103

³⁹ Frontex, "Annual Risk Analysis 2012 (2012), </frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf > (29.04.2012). p 13

⁴⁰ *Ibid*, p 13.

⁴¹ Eurostat, "Immigration.Total number of long-term immigrants into the reporting country during the reference year" (2010), </epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do;jsessionid=9ea7d07e30eea50cc24a0dc5409ab4e2d541727e39b1.e340aN8Pc3mMc40Lc3aMaNyTaxmMe0?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=tps00176&toolbox=type> (01.05.2012).

praktikatest, nagu ka migratsiooni ei saa jälgida vaid ühest kindlast kohast, kust saaks kõiki arenguid fikseerida. Vaatlust, registreerimist ja kontrolli peab sooritama ettenähtud kohtades nagu piiripunktid, kuid ka väljaspool piirialasid. Järelvalve ei ole seejuures ainult ühe kindla riigiameti läbi viia, vaid on ülesandeks ka teistele asutustele. Migratsiooniga tegelevad ametnikud teevad koostööd paljude partneritega (nt. tööandjad, meditsiinasutused, haridusasutused) ning vägagi oluliseks muutuseks järelvalve osas ja migratsioonikontrolliks on erinevate andmete kasutamine isiku tuvastamiseks.⁴²

Peamine erinevate administratiivüksuste ja struktuuride vahelist piiriülest koostööd takistav tegur on nende erinevus võimekuses ja erinevus õiguslikul tasandil.⁴³ Kohaliku omavalitsuse peamiseks ja olulisemaks ülesandeks on kohalike probleemide lahendamine ning ka sotsiaalsed küsimused kohalikus kogukonnas. Julgeolekuga seotud probleemid tavaliselt ei ole delegeeritud omavalitsuste tasemele. Samas oleneb see suuresti riigi eripärast ja kohaliku omavalitsuse struktuurist ning astmetest. Näiteks Saksamaa Liitvabariigis on liidumaadele (*Bundesländer*) antud vägagi suures ulatuses võimalus kehtestada oma seadusi.⁴⁴ Üldise arengutendentsina võib nentida, et kohalikele omavalitsustele riigi poolt delegeeritud ülesannete hulk on suurenenud.⁴⁵

Eelnevat arvesse võttes saab järeldada, et kohalike omavalitsuste tegevusvaldkond on pidevalt laienenud ja kaasamist julgeoleku valdkonda on rakendatud erinevalt, sealjuures mängib siin olulist rolli riigi omavalitsuste õiguslik pädevus.

Lisaks on Euroopa Liidu tasandil hakatud kohalike omavalitsuste kaasamist julgeolekualastesse küsimustesse ning võimalusel rakendamisse aina rohkem oluliseks pidama. Euroopa Komisjoni teatises Euroopa Parlamendile ja nõukogule "ELi

⁴² Dijkstra, Meijer, Besters, "The Migration Machine" *supra nota* 29, p 10

⁴³ Lepik, K., L. "Euroregions as Mechanisms for strengthening Cross-Border cooperation in the Baltic Sea region" 13 *Trames* (2009), 3, 265-284, p 270

⁴⁴ vt Lisa 2 "Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused" Saksamaa vastus.

⁴⁵ Schöber, P., *Kohalik omavalitsus* (Eesti Keele Sihtasutus, AS Pakett, 2003), lk 75.

sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas”⁴⁶ on teise eesmärgi all sätestatud vajadus hoida ära terrorismi ning tegeleda radikaliseerumise ja terroristide värbamise probleemiga. Selle eesmärgi saavutamise esimeseks meetmeks on anda kogukondadele vahendid radikaliseerumise ja terroristide värbamise ärahoidmiseks. Nimetatud eesmärgi täitmiseks on ühe ülesandena komisjon koostöös Regioonide Komiteega loonud EL -i radikaliseerumisalase teadlikkuse võrgustiku. Sellega on seotud Regioonide Komitee, kes esindab EL -i kohalikke tasandeid. Regioonide Komitee on arvamusel, et “ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas” on positiivse suunitlusega ning rõhutab, et kohalike ja piirkondlike omavalitsuste konkreetse tegevusega tagatakse kodanikele põhimõtteliselt kõrge julgeoleku tase.⁴⁷

Euroopa Liidus on kohaliku omavalitsuse struktuurid (erinevad astmed) ja nende otsustuspädevused erinevad, alates ühe-astmelisest (nt. Eesti Vabariik, Soome Vabariik, Leedu Vabariik jt), kahe-astmelistest (Austria Vabariik, Taani Kuningriik, Portugali Vabariik jt) ning lõpetades kolme-astmelistega (nt Saksamaa Liitvabariik, Poola Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsusmaa Vabariik jt). Ühtset struktuuri kohalike omavalitsuste korralduses ei saa EL -is seega välja tuua, mis raskendab seotuse hindamist siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamisesse.

Selleks, et saada võimalikult ühtsemat ülevaadet, kuidas on EL liikmesriikides kohalik tasand kaasatud Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklikku rakendamisse, tegi autor vastava päringu (Lisa 1) läbi Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti.⁴⁸

Euroopa rändevõrgustik on uurimis- ja teabevahetusvõrgustik, mis koosneb liikmesriikides toimivatest riiklikest kontaktpunktidest ja kontaktpunktide juurde loodud kohaliku võrgustiku liikmetest. Euroopa rändevõrgustiku tööd koordineerib Euroopa Komisjon. Võrgustiku peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot, ning

⁴⁶ Euroopa Komisjoni teatis Euroopa parlamendile ja nõukogule ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas. KOM(2010) 673 lõplik, 22.11.2010 <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:ET:HTML> (16.02.2012)

⁴⁷ Regioonide Komitee ARVAMUS teemal „ELi sisejulgeoleku strateegia”, CIVEX- V-018, <coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr\civex-v\dossiers\civex-v-018\cdr407-2010_fin_ac.doc&language=ET> (16.02.2012)

⁴⁸ Sisekaitseakadeemia, „Euroopa rändevõrgustik“ <www.sisekaitse.ee/erv/erv/> (07.02.2012).

jagada saadud teavet poliitikategijate ja laiema avalikkusega.⁴⁹ Euroopa rändevõrgustik loodi 2008. aastal EL Nõukogu otsusega.⁵⁰

Läbi kontakt punkti esitatavate küsimuste arv oli piiratud, maksimaalselt 3 küsimust. Päring edastati 27.01.2012 ning tagaside lõpptähtajaks määrati 29.02.2012. Päringule saabus vastuseid viieteistkümnest EL liikmesriigist, sh ka Eesti-poolne vastus (Lisa 2). Esialgselt soovitus oli vastuste hulk mõneti tagasihoidlikum ja selle tulemusena tuleb ka kriitilisemalt suhtuda tulemusse. Arvestades, et EL liikmeid on 27, siis võib kinnitada, et vastuseid koguti kokku rohkem kui pooltelt liikmesriikidelt. Ametlikud vastused riikidelt olid väga erineva infohulgaga, varieerudes vägagi detailsetest vastustest (nt Ungari, Saksamaa, Rumeenia) kuni lakoonilisteni (nt Rootsi).

EL liikmesriikide kohalike omavalitsuste rolli Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes iseloomustab kokkuvõtvalt päringu põhjal saadud vastusest, autori poolt, koostatud tabel (Tabel 1).

Tabel 1. Euroopa riikide kohalike omavalitsuste roll siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes⁵¹

Riik	Seadusandlik funktsioon	Kontrolli funktsioon	Sanktsioneeriv funktsioon	Muu/lisa funktsioon	Riiklikult korraldav/juhtiv institutsioon
Eesti	Puudub	Puudub	Puudub	Registreerib elanikkonda	Siseministeerium
Austria	Puudub	Olemas	Puudub	Registreerib elanikkonda, registreerib välismaalasi, väljastab elamis- ja töölubasid	Siseministeerium, valitsus, ministrid, volinikud.
Tšehhi	Puudub	Puudub	Puudub	-	Siseministeerium Justiitsministeerium
Prantsusmaa	Puudub	Puudub	Puudub	Väljastavad elamislubasid prefektuuride	Immigratsiooni, integratsiooni, rahvusliku

⁴⁹ Sisekaitseakadeemia, „Euroopa rändevõrgustik“ *supra nota* 48.

⁵⁰ Council of the European Union: Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network, (EC) 2008/381/EC.

⁵¹ Tabelis on esimeses veerus vastuse saanud riikide nimed ning antud riigi nime taga olev rida sisaldab antud riigi andmeid vastava info kohta, mis on püstitatud vastava veeru päises.

				tasemel, võtavad osa integratsioonist. Koostöö juhtumite põhiselt	identiteedi ja koostöö arendamine ministeerium
Saksa - maa	Puudub	Olemas	Olemas	Registreerib elanikkonda, registreerib välismaalasi, väljastab elamis- ja töölubasid	Siseministeerium, valitsus, ministrid, volinikud.
Ungari	Puudub	Olemas	Olemas	-	Justiitsministeerium
Itaalia	Puudub	Puudub	Puudub	Võtab vastu elamislubade taotlusi	Siseministeerium
Läti	Puudub	Puudub	Puudub	Elanikkonna registreerimine	Siseministeerium
Luksemburg	Puudub	Puudub	Puudub	Registreerib elanikkonda, registreerib välismaalasi	Välisministeerium
Malta	Puudub	Puudub	Puudub	-	Siseministeerium
Holland	Puudub	Puudub	Puudub	Registreerib elanikkonda, registreerib välismaalasi	Justiitsministeerium
Portugali	Puudub	Puudub	Puudub	Registreerib elanikkonda	Siseministeerium, valitsus, ministrid, volinikud.
Rumeenia	Puudub	Puudub	Puudub	-	Siseministeerium
Slovaki	Puudub	Puudub	Puudub	-	Siseministeerium
Rootsi	Puudub	Puudub	Puudub	Tegeleb integratsiooniga	Justiitsministeerium

Tabelis 1 esitatud veerud on järgmised: “Seadusandlik funktsioon” tähistab, kas riigis on kohalikul omavalitsusel pädevus võtta vastu või muuta seadusi, mis on seotud immigratsiooni või välismaalaste poliitikaga. Teadaolevalt on osades riikides teatud tasanditel õigusi ja pädevusi antud regiooni osas vastu võtta seadusandlikke akte. Paljud aktid kehtivad paralleelselt riiklikega, nagu on viidatud Austria poolt antud vastuses, lisaks omavad selliseid õiguslikke pädevusi Prantsusmaa ja Saksamaa kõrgeimad omavalitsustasandid. Laekunud vastuste põhjal ei ole üheski riigis antud kohalikule tasandile õigust sätestada migratsioonialaseid seadusi ega arendada riiklikku poliitikat. Võib nentida, et need küsimused on üldiselt antud siiski vaid riigi kõrgeima seadusandja otsustada ja reguleerida ning on kõigile ühtselt kohaldatavad.

“Kontrolli funktsiooni” veerg iseloomustab seda, kas kohalikul omavalitsusel on õigus teostada siseriiklikke kontrollmeetmeid ebaseaduslike isikute tuvastamiseks. Saadud vastusi analüüsidest võib järeldada, et selline volitus on antud Ungaris ja Saksamaal. Saksamaa on mitmeid funktsioone detsentraliseerinud ja andnud õigusi ka liidumaade tasandile. Antud kontrolli funktsioon on antud liidumaade alluvuses olevatele politsei üksustele. Autori hinnangul võib Saksamaa territoriaalset suurust, rahvaarvu ja migratsiooni survet arvesse võttes pidada seda efektiivseks lahenduseks. Kui Saksamaa puhul omab seda funktsiooni korralduslik üksus, siis Ungari puhul omavalitsuse tasemel sellised üksused puuduvad ja seal viivad seda vajadusel läbi omavalitsuse ametnikud.

“Sanktsioneeriv funktsioon” on veerg, mis iseloomustab seda, kas kohalikule omavalitsusele on antud selles riigis õigus ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes langetada korralduslikku otsust peale kontrollifunktsiooni täitmist. Siit tuleneb seotus eelmise funktsiooniga. Autor ei ole siinkohal mõtelnud näiteks elamislubade üle otsustamise pädevust.

Huvitava erandina selles veerus tuleb taas välja Ungari, kelle vastus päringule oli väga sisutihe ja selgelt teistest eristuv. Ungaris on siseriiklikku kontrolli kaasatud väga mitmeid ametid ja asutusi, mis kõik koonduvad läbi keeruka koordineerimissüsteemi ühte keskusesse, mis kuulub politsei alluvusse. Juhtivaks ministriumiks on Siseministrium, kelle peamiseks eesmärgiks on rahvusvaheliste lepete ettevalmistamine, seadusandluse ettevalmistamine ja läbi politsei ning Migratsiooni- ja kodakondsusameti kontrolli elluviimine. Lisaks on kaasatud ka Rahvusliku majanduse ministrium,⁵² Välisministrium ja Rahvusliku ressursi ministrium⁵³ koos neile alluvate ametitega. Läbi kompleksse ja paljusid ametid ning asutusi haarava koostöö eesmärgiks on saavutada migratsiooni osas hästitoimiv, preventiivne, professionaalne, operatiivne ja efektiivne migratsioonipoliitika. Läbi selle on ka erinevatele ametitele, sh

⁵² Välisministrium, “Kasulikke linke, lisainfo” (2011), < www.vm.ee/?q=node/4662 > (05.05.2012).

⁵³ *Ibid.*

ka kohalikele omavalitsustele, antud pädevus langetada otsuseid ebaseadusliku riigis viibimise osas.⁵⁴

Ungari keerukas koostöövorm erinevate asutuste vahel ja nende koordineerimine pakub huvi ja tekitab lisaküsimusi sooviga seda täpsemalt uurida, kuid antud töö raamest läheb see välja ning võiks olla väljakutseks järgnevatele uurijatele. Antud pädevus on ka Saksamaal antud liidumaadele läbi liidumaa alla kuuluva politsei ja välismaalaste ameti.⁵⁵

Lisandväärtusena tõi autor antud tabelisse veeru “Muu/lisa funktsioon”. Kui teiste veergude osas on vähe erandeid ja võib järeldada, et kohalikele omavalitsustele ei ole lisatud migratsiooni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamise osas olulisi lisa ülesandeid ja nende kaasatus sellesse on väike, siis uuringu käigus tulid välja siiski teatud kohustused, mis ei liigitu küll eelnevalt moodustatud kategooriate alla, kuid on siiski teatud määral seotud migratsioonikontrolli ja kompensatsioonimeetmete rakendamisega. Antud veerus eristuvad Austria, Prantsusmaa ja Saksamaa.

Austrias on peamine vastutaja ja migratsioonialase poliitika looja Siseministeerium, sh oluline sekkumisõigus on antud ka valitsusele, ministritele ja volinikele, kuid paljud küsimused on horisontaalselt viidud ka teistele tasanditele, sh ka kohalikule tasandile.⁵⁶ Provintsi tasand⁵⁷ on kaasatud tugevalt otsustamisse kui suur saab olema väljastavate elamislubade hulk ja selle mõjutamise õigus on provintsil väga suur.⁵⁸ Austrias väljastatavate lubade hulk on ligikaudu 8000 luba aastas.⁵⁹ Taoline suur kaasärääkimise õigus migratsiooni valdkonnas on olemas ka Saksamaa liidumaadel.

⁵⁴ Lisa 2 “Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused ” Ungari vastus.

⁵⁵ European Migration Network “GERMANY National Report” (2011), <emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4DFBC26238F1F512F1301351C7F005C2?entryTitle=01.%20Annual%20Policy%20Report%202010> (01.04.2012).

⁵⁶ European Migration Network “The Organisation of Asylum and Migration Policies in Austria” (2009), <www.emn.at/images/stories/Organisation_Study_AT.pdf > p 17. (30.03.2012).

⁵⁷ Võrreldavaks üksuseks, Eestit näiteks tuues, võiks see olla maakond.

⁵⁸ European Migration Network “The Organisation of Asylum and Migration Policies in Austria” *supra nota* 56, p 18.

⁵⁹ European Migration Network “The Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States”) (2010), <www.emn.at/images/stories/Organisation_Study_SR.pdf>(02.04.2012) p 37.

Lisaks sellisele tegevusele nagu elanikkonna registreerimine, tegeleb kohalik omavalitsus ka kolmandate riikide kodanike registreerimisega. Kolmanda riigi kodanikud, kes soovivad Austriasse kauemaks jääda peavad ennast registreerima vastavas omavalitsuses ning peale seda, järgneb neil võimalus taotleda elamisluba. Elamislubade andmise pädevus on antud kohalikule omavalitsusele, seda siiski ainult provintsi tasemel. Siseriiklik migratsioonikontroll on Siseministeeriumi all olevatel asutustel, milleks on politsei ja migratsiooni järelvalve.

Taoline seotus ja lisanduv ülesanne on ka Saksamaa ja Prantsusmaa kohalikel omavalitsustel. Prantsusmaa puhul on õigus prefektuuri tasemel väljastada elamislubasid,⁶⁰ kuid poliitika kujundamisel ei ole neil sedavõrd suurt kaasaráákimise õigust kui Austrias. Samas on nendel riikidel ühiseks sarnasuseks, et haldusjaotus on neil mitmetasandiline ja ühel tasandil on teatud määral seadusandlik võim oma regiooni suhtes.

Itaalia omavalitsustel ei ole eriülesandeid, kuid nad on kaasatud koostööle ning on saanud ka juurde õigusi, et tagada avalik julgeolek läbi kiire koostöömeetmete kasutuselevõtuga politsei ja teiste ametite vahel, seda juhtudel kui on tegemist eriolukorraga, mis vajab kiiret ja suurema mõõtmelist reageerimist.⁶¹ Lisaks on kindlates kohalikes omavalitsustes avatud teeninduspunktid, kus võetakse vastu elamislubade taotlusi.⁶² Antud tasemele viidud teenus omab suuremat tähelepanu ja võiks analüüsimisele tulla ka EV kontekstis. Isiku võimalus pöörduda antud küsimuses kohaliku omavalitsuse poole annaks kohalikule omavalitsusele võimaluse saada parema ettekujutuse, kes elab antud haldusalas või soovib elama tulla ning läbi selle teadvustub ka migratsiooni küsimus.

Paljudes riikides teostab kohalik omavalitsus elanikkonna registreerimist, nagu ka Eestis. Pidades tavaliseks seda, et kui omavalitsus täheldab ebaseaduslikku riigis

⁶⁰ Lisa 2 “Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused ” Prantsusmaa vastus.

⁶¹ Lisa 2 “Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused ” Itaalia vastus.

⁶² Polizia di Stato “How and where a foreign national can obtain a residence permit in Italy” (2010), <www.poliziadistato.it/articolo/view/10717/> (02.2012).

viibimist ja seejärel annab sellest teada vastavale asutusele, siis Hollandi kohalikel omavalitsustel puudub kohustus teavitada ebaseaduslikust riigis viibimisest vastavaid kontrollasutusi.⁶³ Kui ülejäänud liikmesriikide puhul võib esile tuua, et omavalitsuse olulisemaks funktsiooniks on pädevate asutuste informeerimine võimaliku rikkumise osas, mõningal juhul ka kontroll, siis selline kohustuse puudumine on vägagi erandlik.

Viimaseks veeruks lisas autor “Riiklikult korraldav/juhtiv asutus”, milles kajastatakse riiklikke institutsioone, kes on olulisemad ja omavad vastutust migratsioonipoliitika läbiviimisel vastavas riigis.⁶⁴ Enamus juhtudel on selleks Siseministeerium. Paljudel juhtudel asuvad kontrolli funktsiooniga ametid antud institutsioonide alluvuses. Reeglina on nendeks kontrolli funktsiooniga ametiteks teatud sisejulgeoleku asutused (politsei, piiripolitsei, sandarmid, piirivalve jne) või siis konkreetselt selleks loodud ametid (migratsiooniamet, migratsiooni järelvalve jne). Siiski ei saa seda võtta kui reeglit kuna on mitmeid erinevusi läbi liikmesriikide.

Luksemburgi Suurhertsogiriigis on migratsioonialane poliitika, viisade, elamislubade ja riigist väljasaatmine Välisministeeriumi pädevuses, kuid siseriiklikult teostab ebaseaduslikult riigis viibivate isikute järel kontrolli Siseministeeriumi alluvuses olev politsei. Sama näide kehtib ka Hollandi puhul, kus oluline pädevus migratsiooni osas on antud Justiitsministeeriumile (poliitika kujundamine, viisade ja elamislubade väljastamine, isikute välja saatmine) kuid siseriiklikku kontrolli teostab Siseministeeriumi alla kuuluv “*Aliens Police*”, kes toetab ka tagasisaatmise protseduure.

Ungari puhul on eestvedavaks Siseministeerium koos temale alluva politseiga, kelle eesmärgiks on koordineerida kogu kontrolliga seotud valdkonda ning teostada piiridel valvet ja Immigratsiooni- ja kodakondsusametiga, kes tegeleb asüüli ja tagasisaatmise küsimustega. Viisaid väljastab Ungaris Välisministeerium ja töölubasid väljastab Majandusministeerium läbi talle alluva Rahvusliku tööhõive teenistuse.⁶⁵ Lisaks on

⁶³ Lisa 2 “Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused ” Hollandi vastus.

⁶⁴ European Migration Network “The Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States” (2010), <www.emn.at/images/stories/Organisation_Study_SR.pdf>(02.04.2012) p 12.

⁶⁵ Autori tõlge

kaasatud ka Rahvusliku ressursi ministeerium, kes vastutab immigrantide perekonnast pärit laste hariduspoliitika eest.

Prantsusmaa puhul on siseriiklik kontroll antud ka Kaitseministeeriumi alla kuuluvatele militaarse ülesehitusega sandarmi üksustele. Migratsioonipoliitika elluviimist juhib Prantsusmaal “*Ministry of Interior, Overseas, Local Authorities and Immigration*”⁶⁶

Saksamaal on peale föderalse ehk riikliku politsei, kuhu kuulub omakorda ka piiripolitsei, ka liidumaade politseid, kes teostavad migratsioonialast kontrolli ja koostööd riikliku politseiga. Välja võib veel tuua Portugali, Saksamaa ja Austria, kus lisaks juhtivale ministeeriumile omavad olulist kaalu migratsioonialaste poliitikate, küsimuste lahendamise ja ka otsese sisendi tegemisel otsustesse valitsus, ministrid ja volinikud.

Alapeatükki kokkuvõtvalt saab mainida seda, et kohaliku tasandi olulisust migratsioonialastes küsimustes on tunnistanud EL ning kohalike omavalitsuste arvamuse esindaja Regioonide Komitee. Järevalve on laienenud peale piiripunktide ja migratsiooni kontrolli eest vastutavate institutsioonide ka ühiskonda ja kohalikele omavalitsustele.

Teatud EL liikmesriigid, kus kohalik omavalitsus koosneb mitmest administratiivüksusest on kõrgeimal üksusel oluline kaasarääkimise õigus migratsiooni valdkonna küsimustes. Lisaks ei ole erandlik see, et samale tasandile on antud ka õigus väljastada elamis- ja töölubasid. Selle tulemusena on nendes riikides kohaliku omavalitsuse õigus ja funktsioon kompensatsioonimeetmetes esindatud oluliselt rohkem. Analüüsides andmeid ei saa kohalike omavalitsuste kaasamist siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse pidada erandlikuks, kuna kaasatus on esindatud erinevate vormidena. Läbivalt võib märgata kohalike omavalitsuste peamise funktsioonina elanikkonna registreerimist ning info edastamist vastavatele ametiasutustele, kes on

⁶⁶ European Migration Network, “Institutional Charts on Asylum and Migration.” (2011), mn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=0%2E%20Institutional%20Charts%20on%20Asylum%20and%20Migration> (01.05.2012).

vastutavad migratsiooni valdkonna kontrolli eest. Omavalitsuste tasemele ei ole antud migratsioonialase seadusandluse koostamist ega poliitika kujundamist, selleks on reeglina keskvalitsused ja ministeeriumid, jaotused on erinevad ja vastutavaks ministeeriumiks on tavaliselt määratud siseministeerium, kuid on erandeid.

2. SCHENGENI SISERIIKLIKE KOMPENSATSIOONIMEETMETE RAKENDAMINE EESTIS

Kui eelmine peatükk keskendus EL liikmesriikide valimile, siis antud peatükk keskendub EV näitele samades küsimustes.

Esimene alapeatükk, nagu ka eelmise peatüki puhul, vaatab teemat teoreetilisest seiskohast läbi dokumentide analüüsi. Dokumentide analüüs aitab täiendada teisi kvalitatiivseid andmekogumismeetodeid (nt intervjuud, etnograafilised uuringud) või vajadusel kasutada ka ainukese kogumismeetodina. Kasutades dokumentide analüüsi peab kindlasti eelnevalt analüüsima kelle poolt produtseeritud, milliseid ja millise kontekstiga dokumente antud uuringu raames tuleb kasutada. Sealjuures võib dokumentide kasutamise raames ilmuda erinevaid probleeme, mida tuleb uurijal lahendada. Probleemseks võib osutuda limiteeritud valim vajalikest dokumentidest või ka dokumentidele piiratud ligipääs (nt dokumendid ametkondlikuks kasutamiseks või salastatud teave). Dokumentide valikul tuleb suhtuda nende tausta pigem kriitiliselt ja täpsustada nende tagamaid.⁶⁷

Antud töö raames kasutati dokumentide analüüsiks vastava valdkonna õigusakte, ametkondlikke, mitte juurdepääsu piiranguga rakenduslikke akte, teemaga seotud statistikaid ning lisaks võrreldi eelnevalt läbiviidud uuringuid, mis käsitlevad sama valdkonda ning selle tulemusena koostati võrreldavad tulemused. Dokumentide ja tekstide analüüsi eesmärgiks on anda tervikpilt siseriiklike kompensatsioonimeetmete alustest, kuidas neid käsitletakse Schengeni õigusruumis ning leida kohalike omavalitsuste seotus ja osa selles. Esimeses alapeatükis analüüsitakse riigisiseseid dokumente, et mõista Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendumise kujunemist ja seda tulenevalt eelnevast peatükist.

⁶⁷ Flick, U., *An Introduction to Qualitative Research: Fourth Edition* (SAGE Publications, Great Britain Padstow, 2009), p 254-262.

Teine alapeatükk keskendub kohaliku tasandi omavalitsuste kaasatusele Schengeni siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse, vaadatuna EV -s vastutavate asutuste suunalt. Selleks intervjueriti eksperte (ekspertide nimekiri vt Lisa 3), kellega viidi läbi individuaalsed poolstruktureeritud temaatilised intervjuud. Intervjuude poolstruktureeritus andis võimaluse tuua väärtust ka esimesse alapeatükki, mis peasjalikult keskendub dokumentide analüüsile.

2.1. Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamine

“Schengeni õigusruumi sisepiiridel alalise piirikontrolli puudumisel rakendatakse kompensatsioonimeetmeid ebaseadusliku rände ja piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks. Ühtsete kompensatsioonimeetmete tõhus toimimine vähendab ohte Schengeni alaga liitunud riikidele”.⁶⁸ Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete eesmärk on tagada riigi sisejulgeolek.

Eesti sisepiiridelt kontrolli kadumine ei ole käesoleva uurimistöö raames intervjueritud ekspertide enamiku sõnul suuri ja märgatavaid muutusi kaasa toonud. Eesti migratsioonipoliitika on jäänud üsna stabiilseks ja stabiilseks on jäänud ka Eestisse tulla ja siia jääda tahtvate kolmandate riikide kodanike arv, mida kinnitab Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti vastav uurimustöö.⁶⁹ Pigem peetakse muutusi normaalseteks ja need olid etteaimatavad.

Ebaseadusliku sisserände osas on EV endiselt transiitriik. Läbi Eesti liigutakse peasjalikult Põhjamaadesse.⁷⁰ Kuigi üheselt objektiivsed andmed puuduvad, peavad eksperdid tõenäoliseks, et vabaliikumishüve kasutatakse ära ebaseaduslikel eesmärkidel ja sealjuures ka ebaseadusliku sisserände eesmärgil aina rohkem.

⁶⁸ Eesti julgeolekupoliitika alused, Riigikogus heaks kiidetud 12.05.2010, kättesaadav Välisministeeriumi kodulehel <www.vm.ee/sites/default/files/JPA_2010.pdf> (26.03.2012).

⁶⁹ Kaska, V. Valdaru, K. Talsen, K. Liimal, K. *Eesti viisapoliitika rändekanalina* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia, 2011), lk 63.

⁷⁰ Maasing, H., Valdaru, K., Liimal, K., *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2011) lk 44.

Tabatud ebaseaduslike sisserändajate rahvused on muutunud mitmekesisemaks, viimasel ajal on hakanud rohkem saabuma isikuid Aafrikast, Hiinast ja Kaukaasia piirkonnast. Samas on märgata sarnasust EL liikmesriikidega, kus on tõusnud Afganistanist pärit isikute ebaseaduslikult riigis viibimise tuvastamise hulk ja sama on ka Eestis puhul. Teise sarnasusena EL -ga on ka Eestis tõusnud Afganistanist pärit isikute varjupaiga taotluste hulk.⁷¹ EL liikmesriikide analüüsi kohaselt liiguvad Afganistanist pärid põgenikud peamiselt marsruudil Pakistanist või Iraanist Türgi ja sealte läbi Kreeka või Itaalia vajalikku sihtriiki⁷² (nt Holland, Soome, Norra).

Eesti Vabariigis moodustavad umbes neljandiku ebaseaduslikest riigis viibijatest Vene Föderatsiooni kodanikud ja Ukraina kodanikud. Enamikel juhtudel on kodanikud sisenenud EV seaduslikult, kuid peale viisa või elamisloa kehtivusaja lõppu on viibimine muutunud ebaseaduslikuks.⁷³

Oluliseks analüüsi ja ennetuse jaoks on vajaliku info olemas olu. Eksperdid tunnistavad, et vabaliikumise alast toimuva kohta puudub piisav info, saamaks olukorrast head ülevaadet. Parem ülevaade on isikute suhtes, kes ületavad EL välispiiri. Teatud määral saadakse infot erinevate tegevuste käigus, analüüsides andmebaasides olevat infot, tehes erinevate valdkondade vahel koostööd ja naaberriikidelt. Olukorrale lisab keerukust ka see, et EL -i liikmesriikide välispiiri kontroll on mõnes liikmesriigis oluliselt halvemini tagatud, mis mõjutab läbi selle ka teiste liikmesriikide julgeolekut, sh ka Eesti julgeolekut.

Sarnaselt enamustele EL riikidele vastutab ka EV -s sisejulgeolekualaste küsimuste eest ja viib ellu migratsiooni poliitikat Siseministeerium.⁷⁴ Riigi rände- (nii seadusliku kui ebaseadusliku) ja piiripoliitikat viib ellu Siseministeeriumi haldusalas asuv Politsei- ja

⁷¹ Maasing, H., Valdaru. *Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2010* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2011) lk 42.

⁷² Valdaru, K., Kaska, V., Maasing, H. "Afganistani päritolu pagulased Euroopas" (2010) <www.sisekaitse.ee/public/ERV/Tasutapaber_afgaanidest_pagulased.pdf> (01.05.2012).

⁷³ Maasing, Valdaru, Liimal, *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis, supra nota* 70, lk 37.

⁷⁴ Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 - RT I 1995, 94, 1628... RT I, 29.12.2011, 149, § 66.

Piirivalveamet, mis loodi aastal 2010. Antud ameti loomine on üks ulatuslikumaid reforme riigisektoris alates EV taasiseseisvumisest.⁷⁵

Enne ühendasutuse loomist olid migratsiooni alased küsimused jaotatud Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti vahel. Piiriküsimused oli Piirivalveameti vastutuse all ja rände küsimuste eest vastutas Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Piirivalveametist loodi uues ühendasutuses piirivalveosakond, kelle põhiülesanneteks on:

- 1) riigipiiri valvamise korraldamine,
- 2) piirihalduse asjade korraldamine,
- 3) vajaliku teabe kogumine ja analüüsimine,
- 4) rahvusvahelise kaitse menetluse korraldamine piiril.

Kodakondsus- ja Migratsiooniametist moodustatud kodakondsus- ja migratsiooni osakond. Antud osakonna ülesannete alla kuuluvad:

- 1) migratsioonijärelvalve korraldamine ja koordineerimine,
- 2) isikute tagasivõtmisega seotud asjade korraldamine.

Politsei ja Piirivalveameti tööks, peale korrakaitsete tegevuste on tegeleda ebasoovitavate välismaalaste Eestisse saabumise ja siin viibimise ennetamisega, tõkestamisega ja nende väljasaatmisega.⁷⁶

Migratsioonijärelvalve kontrollide teostavad migratsioonijärelvalve valdkonna ametnikud, kes kuuluvad PPA kodakondsus- ja migratsioonibüroosse. Antud ametnikud kontrollivad välismaalaste Eestis viibimise ja töötamise seadusliku aluse olemasolu, vajadusel peavad ebaseaduslikult riigis viibivad isikud kinni ja korraldavad nende lahkumise. Kontrollreide teostatakse avalikesse kohtadesse (toitlustuskohad, bussijaamad, sadamad, lõbustusasutused), majutuskohtadesse ja kohtadesse, mis võivad olla seotud riigis viibivate immigrantidega või kus võib olla kasutusel illegaalne tööjõud. Taoliste ülesannetega migratsioonijärelvalve ametnikud alustasid tööd 2004

⁷⁵ Maasing, Valdaru, *Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2010*, supra nota 71, lk 42.

⁷⁶ Maasing, Valdaru, Liimal, *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis* supra nota 70 lk 17-18.

ning nende töö tulemusena on oluliselt suurenenud riigis ebaseaduslikult viibivate isikute avastamine. Kui 2004 avastati riigist 1449 ebaseaduslikult viibivat isikut siis 2005. aastal 2618 isikut. Viimased trendid siiski näitavad teatud langust.⁷⁷

Õiguslik vastutus ja sanktsioonid ebaseaduslikult riiki sisenemise, viibimise, töötamise või töötamise võimaldamise eest on sätestatud välismaalaste seaduses⁷⁸, riigipiiri seaduses⁷⁹ ja karistusseadustikus.⁸⁰ Üldjuhul on tegu väärteo korras karistatavate tegudega, kuid on ka juhtumeid, mis liigituvad karistusseadustiku alla – siis on tegu kriminaalkorras karistatava teoga. Karistatakse nii immigrante, töödandjaid kui ka muid asjasse puutuvaid isikuid.⁸¹ Efektiivseteks peetakse migratsioonijärelvalve kontrolle, majutusasutuste küllastajate registreerimist ja teavitamiskohustust.⁸²

Peamine õigusakt, mis reguleerib kolmandate riikide kodanike Eesti Vabariiki sisenemist, viibimist, töötamist ja elamist ongi Välismaalaste seadus, antud seadus ei hõlma aga EL kodanikke ja nende pereliikmeid ja rahvusvahelise kaitse all olevaid isikuid.⁸³ EL kodanikke ja nende pereliikmeid ja rahvusvahelise kaitse all olevate isikute õigusi reguleerivad vastavalt Euroopa Liidu kodaniku seadus⁸⁴ ja Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus.⁸⁵

Läbi välismaalaste seaduse on peale kohalike omavalitsuste teatud juhtudel teavitamiskohustusega seotud ka eraisikud ja erasektor. Näiteks on eraldi välja toodud see, et illegaalse immigratsiooni kontrolli on kaasatud majutusasutused, kellele on

⁷⁷ Maasing, Valdaru, Liimal, *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis*, supra nota 70, lk 26.

⁷⁸ Välismaalaste seadus, 09.12.2009, jõustunud 01.10.2010 - RT I 2010, 3, 4... RT I, 29.12.2011, 59, §298, §299, §300, § 301, § 302, §303, § 304, § 305, § 306.

⁷⁹ Riigipiiri seadus, 30.06.1994, jõustunud 31.07.1994 - RT I 1994, 54, 902... RT I, 30.12.2011, 27, § 17², § 17³, §17⁴, § 171.

⁸⁰ Karistusseadustik, 06.06.2011, jõustunud 01.09.2002 - RT I 2001, 61, 364... RT I, 29.12.2011, 190, § 258, § 259, § 260, § 260¹.

⁸¹ Maasing, Valdaru, Liimal, *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis*, supra nota 70, lk 11.

⁸² *Ibid*, lk 25-26.

⁸³ Kaska, V., *Ajutine ja korduvränn: empiirilised tõendid, kehtiv kord ja tulevikuvõimalused Eestis* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia, 2010), lk 21.

⁸⁴ Euroopa Liidu kodaniku seadus, 17.05.2006, jõustunud 01.08.2006 - RT I 2006, 26, 191 ... RT I, 29.12.2011, 173.

⁸⁵ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 14.12.2005, jõustunud 01.07.2006 - RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 09.12.2010, 4.

pandud kohustuseks, vastavalt välismaalaste seadusele § 288, esitada PPA-le või Kaitsepolitseiametile nende nõudmisel külastajakaardid. Kohustuse täitmatajätmine on karistatav.⁸⁶ “Samas ei ole majutusasutusel kohustust kontrollida välismaalase Eestis viibimise seaduslikku alust või esitatud andmete õigust.”⁸⁷ Autori seisukohalt tekiks teatud efektiivsuse tõus, kui neile anda kohustuseks kontrollida isikute seadusliku viibimisalust. Rakendades majutusasutustele kohustuse kontrollida isikute seadusliku viibimistalust riigis ning kahtluse tekkimisel informeerida sellest pädevat asutust annaks uue sisendi siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse. Kuna isikute liikumist üle sisepiiride ei fikseerita saaks antud meetodit rakendades hea operatiivse info kanali võimalikest rikkumistest teada saamisel. Momendil saab majutusasutustest info kontrollreide tehes, kuid sealt tulev info võimalikust ebaseaduslikust riigis viibimisest on selleks ajaks juba aegunud. Samas on selle rakendamine kindlasti väga komplitseeritud. Esiteks juba sellest aspektist, kas see on kooskõlas isikute vabaliikumise põhimõtetega ehk kas see ei piira liigselt vaba liikumist. Lisaks puudub erasektoril pädevus tuvastamaks riigis viibimise ebaseaduslikkust ning kindlasti lisandub siia ka faktor, milline oleks erasektori huvitatus ja koostöö valmidus antud küsimuses.

Kuigi eraldi on välja toodud majutusasutuste kohustused välismaalaste suhtes, on teavitamiskohustus välismaalase suhtes pandud ka teistele asutustele ja isikutele. Ebaseaduslikult riigis viibivast isikust või isikust, kelle seaduslik viibimise staatus on muutunud, peavad PPA-d teavitama esiteks välismaalane ise,⁸⁸ töandja,⁸⁹ õppeasutused,⁹⁰ välismaalasele eluaset võimaldav isik,⁹¹ ja vedaja – “Isik, kes transpordib või kelle esindaja transpordib välismaalase Eesti riigipiirile, ajutisele kontrolljoonele või transiiditsooni.”⁹² Seadusliku aluseta on välismaalasel Eestis viibimine keelatud.⁹³

⁸⁶ Turismiseadus, 15.11.2000, jõustus 01.03.2001 - RT I 2000, 95, 607, § 31³.

⁸⁷ Maasing, Valdaru, Liimal, *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis, supra nota* 70, lk 27.

⁸⁸ Välismaalaste seadus § 280.

⁸⁹ *Ibid*, § 285.

⁹⁰ *Ibid*, § 287.

⁹¹ *Ibid*, § 289.

⁹² *Ibid*, § 290.

⁹³ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 21.10.1998, jõustus 01.04.1999 - RT I 1998, 98, 1575... RT I, 22.12.2011, 46, § 2 lg 1.

Eelnevalt väljatoodud teavitamiskohustused vajaksid autori arvates eraldi ning üksikult ulatuslikumat uurimust, välja selgitamaks, kas nad on rakendunud, millised on kitsaskohad ja kas nad annavad piisavalt efektiivsust juurde siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse. Nagu eelnevalt, sai väljatoodud majutusasutuste osa on ka siin kindlasti erinevaid võimalusi, kuid ka rakendamisega seotud komplikatsioone.

Kompensatsioonimeetmete rakendaja on Eesti Vabariigis PPA. Ameti siseselt on kompensatsioonimeetmeteks määratletud:

1. piirialadel teostatav kontroll;
2. Schengeni infosüsteem ja teabevahetus;
3. välismaalaste siseriiklik kontroll;
4. siseriiklik migratsioonijärelevalve;
5. piiriülene politseikoostöö;
6. seadusliku rände kontroll;
7. vaba liikumise ala olukorra ülevaate haldamine ja ebaseadusliku sisserände ühine riskianalüüs.⁹⁴

Antud punktid on vastavuses integreeritud piirihalduse süsteemiga ja neljatasandilise piirikontrolli mudeliga, mida sai eelnevas osas täpsemalt käsitletud. Analüüsides antud sarnasusi on siingi kohalike omavalitsuste osas sisend olemas. Koostööd ja kaasamist saab rakendada nii välismaalaste siseriiklikus kontrollis, siseriiklikus migratsiooni järelvalves kui info kogumise osas vaba liikumise alast.

PPA-s on moodustatud Schengeni kompensatsioonimeetmete alaline töörühm,⁹⁵ kuhu kuuluvad kõigi osakondade ja koordineerimisbüroo esindajad. Töörühma ülesandeks on kompensatsioonimeetmete arendamine, koostöö tõhustamine ja parima praktika kujundamine. Iga kompensatsioonimeetme jaoks on PPA-s oma initsiaator, kes on määratud antud valdkonnas vastutavaks.

⁹⁴ Politsei- ja Piirivalveameti haldusallas Schengeni kompensatsioonimeetmete üldjuhend. Kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 17.03.2010 käskkirjaga nr. 138. Kättesaadav Politsei ja Piirivalveameti dokumendihaldussüsteemis "Postipoiss".

⁹⁵ Osad antud töörühma liikmed olid autori poolt intervjueritavad.

Piirialadel teostatava kontrolli initsiaator on piirivalveosakond. Antud meetme all mõeldakse piirialadel teostatavat patrull- ja vaatlustegevust, piirivalve valdkonna rahvusvahelist koostööd, teabele ja riskianalüüsile tuginevaid piirivalvelisi järelvalvetegevusi vaba liikumise alas, rahvusvahelistes sadamates ning lennujaamades. Piirivalveosakond vastutab lisaks sellele veel vaba liikumise ala olukorra ülevaate haldamise ja ebaseadusliku sisserände ühise riskianalüüsi eest.

Schengeni infosüsteemi (SIS) ja teabevahetuse initsiaator on kriminaalpolitseiosakond. Kompensatsioonimeetme sisuks on Schengeni infosüsteemi riikliku registri pidamine Schengeni konventsiooni rakendamiseks, rahvusvaheline kriminaalpolitseikoostöö ja teabevahetus Schengeni konventsiooni mõistes. Eksperdid pidasid SIS-i kõige efektiivsemaks kompensatsioonimeetmeks, kuigi ka sellega on esinenud tõrkeid. Nagu näitas ka PPA-s läbi viidud siseaudit, siis esines juhtumeid, kus esitatud päringutele andis süsteem valevastuse või ei viinud päringut üldse vajalikul meetodil läbi.

Korralduspoliitiseiosakonna vastutusala jaoks on välismaalaste siseriiklik kontroll ja piiriülene koostöö. Välismaalaste siseriikliku kontrolli all mõeldakse kõigi süüteo toime pannud või süüteo kahtlusega välismaalaste Eestis viibimise seaduslikkuse kontrolli, sealhulgas isikute, keda on alust kahtlustada riigis ebaseaduslikus viibimises.

Momendil, ekspertide sõnul, korralduspoliitiseis alles arengud toimuvad antud ülesande täitmiseks, jääb puudu veel oskustest ja ka teadmised, et antud ülesannet tuleb täita ei ole veel piisavalt korralduspoliitiseinike teadvusse jõudnud. Seda põhjustavad mitmed tegurid, esiteks kindlasti see, et korralduspoliitisei peamiseks ülesandeks on olnud läbi ajaloo korralduspoliitisei tegevus ja liiklusjärelvalve. Oluline osa on ka selles, et enne ühendatud loomist ja sellest tulenevalt vajadust minna üle ühtsele koolitusele, mis sisaldab nii poliitiseilisi tegevusi kui ka piirivalve valdkonda oli korralduspoliitisei väljaõpe pigem suunatud korralduspoliitiseiliste tegevustele. Vähest rakendamist iseloomustab ka ekspertide poolt antud hinnang, kus mainitakse, et juhtumeid, kus korralduspoliitisei on tuvastanud ebaseadusliku riigis viibija on vähe. Puudub momendil ka statistika, mis tooks välja valdkonniti, kes on kui palju tuvastanud riigis ebaseaduslikult viibivaid isikuid. Korralduspoliitisei valdkonnast teeb kohalike omavalitsustega enim koostööd piirkonna poliitisei.

Kodakondsus- ja migratsiooniosakond vastutab siseriikliku migratsioonijärelevalve ja seadusliku rände kontrolli eest. Siseriiklik migratsioonijärelevalve sisaldab majutusteenuse osutaja registreerimiskohustuse kontrolli, välismaalaste Eestis töötamise ja viibimise seaduslikkuse kontrolli, Eestis seadusliku aluseta viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu pidamist, sissesõidukeeldusid, migratsiooni valdkonna rahvusvahelist koostööd ning muid sihtsuunitlusega järelevalvetegevusi selgitamiseks välja migratsioonireeglite rikkujaid. Seadusliku rände kontrolli all mõeldakse EL -i ühtsete reeglite järgi toimuvat viisade konsulteerimise, tühistamise, kehtetuks tunnistamise ja pikendamise, varjupaigataotluste, elamis- ja töölubade menetlust.⁹⁶ Oma tööülesandeid täites puutub kodakondsus- ja migratsiooniosakond kokku nii erasektoriga kui kohalike omavalitsustega.

Eelnevat analüüsisid võib järeldada, et parima tulemuse, koostöös kohalike omavalitsustega, saavutaks kodakondsus- ja migratsiooniosakond. Seda tingib see, et kodakondsus- ja migratsiooniosakonna põhitegevuseks migratsiooni järelevalve ja osakonna tegevusalaks ja vastutuselaks on siseriik. Kohalike omavalitsuste kohustus, teavitada pädevaid asutusi kui on kahtlus võimalikus ebaseaduslikus riigis viibimises, annab hea sisendi ja kontakti võimaluse kodakondsus- ja migratsiooniosakonnale loomaks koostööd omavalitsustega, kuna antud kontrolli kohustus ka antud osakonnale langeb.

Alapeatükist võib järeldada, et EV -s toimiv süsteem on vastavuses Schengeni konventsiooniga, Schengeni piirieskirjaga ja sarnane integreeritud piirihaldussüsteemile ning kohalike omavalitsuste sidusus on fikseeritud. Kõige enam on kohalikul omavalitsusel kokkupuudet kodakondsus- ja migratsiooniosakonna ametnikega kuid siinjuures ei saa märkimata jätta ka piirkonna politsei kasvavat osa kompensatsiooni meetmetes.

⁹⁶ Politsei- ja Piirivalveameti haldusalas Schengeni kompensatsioonimeetmete üldjuhend, *supra nota* 94.

2.2. Eesti kohalike omavalitsuste rakendamise võimalus Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes

Järgnev alapeatükk annab ülevaade kohaliku omavalitsuse kaasatusest Schengeni siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse, vaadatuna EV -s vastutavate asutuste suunalt (Siseministerium, Politsei- ja Piirivalveamet). Selleks viidi ajavahemikus 29.11.2011 kuni 01.03.2012 läbi vastavad ekspertintervjuud. Antud intervjuu liigi fookuses on eksperdi arvamus teatud valdkonnast.⁹⁷ Kasutatud andmekogumismeetod on paindlik ja võimaldab interpreteerida tulemusi laiemasse konteksti.⁹⁸

Spetsiifilisemalt kasutatakse käesolevas uuringus teemaintervjuud, mis viiakse läbi individuaalintervjuuna. Intervjueeritavate puhul oli tegemist väikese valimiga (10 eksperti). Intervjuud viidi läbi nn võtmerespondentidega ehk antud juhul oma ala ekspertide ja juhtivspetsilistega, kes oma ametikoha poolest omavad ülevaadet kogu protsessist, mis on seotud Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamisega või sellega seotud analüüsidega ja prognoosidega (ekspertide nimekiri vt Lisa 3). Sellist valimit kasutatakse siis, kui uuringu objektiks ei ole populatsioon tervikuna vaid mõjukatest liikmetest koosnev alagrupp.⁹⁹ Intervjueeritavate hulgas oli eksperte nii strateegiliselt, operatiivselt kui ka taktikaliselt tasemelt, sealjuures ka ekspert Euroopa Regioonide Komiteest, kes tõi sisse EL tasandil kohalike omavalitsuste osa. Sellega hõlmati terviklikult kogu vajalik tunnetusskala arvestades sealjuures antud töö lähenemise aspekti.

Intervjuusid kodeeriti ja loodi kategooriaid uurimisküsimustest lähtuvalt, ehk siis võib nimetada seda valikuliseks kodeerimiseks, millisel juhul vaadeldakse juhtumit tervikuna ning püütakse seda iseloomustada mingi peamise mõtte või põhisisu kaudu.¹⁰⁰ Tulemusi analüüsiti ja koostati autori poolt ühtne tervik intervjuudest leitud enim esinenud

⁹⁷ Laherand, M.-L., *Kvalitatiivne uurimisviis*, juurdetrükk 2008 (Tallinn, OÜ Infotrükk, 2008), lk 199.

⁹⁸ Hirsjärvi, S. Remes, P ja Sajavaara, P. 2004. Uuri ja kirjuta [Tutki ja kirjoita]. Tõlge eesti keelde: I. Kraav, T. Kuurme, U. Kala, M.-L. Laherand, V. Maansoo ja J. Orn. Tallinn Kirjastus Medicina. (originaal on publitseeritud Kuustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki, 2004), lk 191-199

⁹⁹ Hess, B. B., Markson, E. W., Stein, P. J., *Sotsioloogia* (Tallinn: Külim, 2000), lk 27.

¹⁰⁰ Laherand, *Kvalitatiivne uurimisviis*, *supra nota* 97, lk 287.

teemade kasutamise kaudu. Intervjuud ei mõõdetud arvuliselt, vaid saadi sünteesitud üldistatud arusaam, mis on koondatud mõtteliseks tervikuks.¹⁰¹

Kohaliku omavalitsuse hoole all on suur hulk ülesandeid, mis on seotud inimese elu, töö ja olmega. Avaliku korra kaitsmise osas nähakse koostööd vajalike ametitega, kelle peamiseks ülesandeks on need pandud (politsei, tuletõrje, keskkonnakaitse jne).¹⁰² Nagu paljudes ekspert-intervjuudes ka välja tuli, ei ole Eestis kohalikes omavalitsustes migratsiooni ja Schengeni kompensatsioonimeetmete osas teadlikkus eriti suur. Lisaks olemasolevatele kohustustele on riik aja jooksul kohalikele omavalitsustele lisanud ülesandeid, mis on riigile (keskhaldusele) tülikas, töömahukas ja ebamugav. Riigi poolt kohalikele omavalitsustele delegeeritud kohustuste suure hulga küsimus tõstatab ka ekspertintervjuude käigus, kus toodi välja see, et saamaks paremat ülevaadet, millised on liigsed ülesanded ja mis peaks olema riigi vastutusel, on Siseministeriumis alustatud antud valdkonna kaardistamist.

Kohalike omavalitsuste kohustuste ja riigi poolt lisatud kohustuste vahe on see, et esimestega seotud kulud kaetakse kohalikust, teisega seotud kulud riigieelarvest, samas võib ka lähtuda formaalõiguslikust kriteeriumist, et kõik teised seadusega pandud funktsioonid ja ülesanded, mis väljuvad kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse raamidest, on riiklikud. Kui on soovi lisada kohalikele omavalitsusele kohustusi või neid piirata, tuleb ka antud seadust muuta, see peaks distsiplineerima ka seaduseandjat. Samas praktika näitab, et seda siiski tehakse ja pealegi unustatakse seejuures õigused üle andmata ja kulud katmata.¹⁰³ Lisaks on mainitud, et EV -s on kohalike omavalitsuste saadav tuluosa maksudest üks väiksemaid EL riikide seas.¹⁰⁴ Eelmainitu mõjutab ilmselt oluliselt kohaliku omavalitsuse soovi pühenduda erinevatele lisaülesannetele. Samas

¹⁰¹ Kõverjalg, A., *Teadustöö metoodika alused P'* (Tallinn, Eesti Riigikaitse akadeemia, Trükkal, 1993), lk 58-64.

¹⁰² Almann, A., "Omavalitsusreform: põhjused, eesmärgid ja omavalitsusmudeli lahendused" 10 *Juridica* (1995), 446-453, lk 451-452.

¹⁰³ *Ibid*, lk 451-452.

¹⁰⁴ Vanagas, E. Vilka, I., „Local Government in the Baltic States: Similar but Different“ - Coulson, A. Campbell, A., *Local Government in Central and Eastern Europe* (Taylor & Francis Group, 2008) 82-96, p 93.

võib siiski tunnistada, et kohalike omavalitsuste tegevus turvalisuse tagamisel on aastate jooksul pidevalt tõusnud ja seda läbi erinevate tegevuste ja projektide.¹⁰⁵

Kohalike omavalitsuste roll siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse Eesti Vabariigis tuleneb “Välismaalaste seadusest”.¹⁰⁶ Nimelt § 294 Kohaliku omavalitsusüksuse kohustused.

Seadusest tulenevad kohustused kohalikele omavalitsustele on:

- kohalik omavalitsusüksus on kohustatud tagama, et omavalitsuse territooriumil viibiva välismaalase elamisluba oleks vormistatud vastavalt käesolevale seadusele.
- kohalik omavalitsusüksus on kohustatud teavitama Politsei- ja Piirivalveametit kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil seadusliku aluseta viibivast või töötavast välismaalasest.

Kandev roll riigis kompensatsioonimeetmete rakendamisel on pandud PPA -le. Schengeni õigusruumis on see sarnaselt lahendatud, andes põhirolli mingile sisejulgeoleku valdkonnaga tegevale asutusele. Kohaliku omavalitsuse rolli selles pole Schengeni õigusruumis otseselt välja toodud. Samas on rõhutatud vajadust, nagu ka eelnevalt esitatud, kaasata kohalikke omavalitsusi julgeoleku tagamisse. Sealjuures saab kohalikke omavalitsusi kaasata läbi mitme olulise kompensatsioonimeetme, nagu eelnevalt analüüsi tulemusena välja toodi. Näiteks läbi välismaalaste siseriikliku kontrolli (järelkontroll), aga ka läbi ametite vahelise koostöö. Lisaks lihtsustab seda ka see tõdemus, et täpsem regulatsioon kompensatsioonimeetmete sisus on jäänud liikmesriikide enda kanda. Küsimusena võib esile tulla, kas kaasamine on kompensatsioonimeetmete või ei ole. Sama küsitavus on tekkinud ka sisejulgeoleku asutuste osas, kes igapäevaselt tegelevad oma põhitööga ning kompensatsioonimeetmete eristatavus on sealgi siiani täpselt reguleerimata ja

¹⁰⁵ Kaasik, J. “Soovitused piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks” magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool, Humanitaarteaduskond, Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut (2005), lk 73.

¹⁰⁶ Välismaalaste seadus, 09.12.2009, jõustunud 01.10.2010 – RT I 2010, 22, 108... RT I 2010, 3, 4, § 294 lg 1 lg 2

defineerimata.¹⁰⁷ Kohalike omavalitsuste seotus kompensatsioonimeetmetesse on tuvastatav ning seda saab rakendada.

Schengeni kompensatsioonimeetmete erineva rakendamise ja tõlgendamise probleemid tulid välja ka ekspertintervjuudes (ekspert nr.4): *“kompensatsioonimeetmed ei tohi sarnaneda tegelt piirikontrolliga ja osad liikmesriigid siin kohati on seda vinti nagu ülekeeranud ja Euroopas on koostamisel komisjoni poolt sellised juhised, kuidas siis tõlgendada üht või teist asja”*.

Siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamine peab olema hästi läbimõeldud ja nende rakendamine ei tohi tekitada isikutes tunnet, et nende vaba liikumine vabaliikumise alal on liigselt piiratud. Paljud liikmesriigid on vabaliikumise ja kompensatsioonimeetmete põhimõtet rikkunud ja ka Eesti osas on tulnud kaebus.¹⁰⁸ Schengeni kompensatsioonimeetmete mõiste erineva tõlgendamise vältimiseks on EL -i tasandil algatatud täpsema juhendi koostamine.

Kuna sisepiiridel kontroll puudub ja vabalt saavad liidu siseselt liikuda kõik EL kodanikud ja nendega koos ka perekonnaliikmed, kodakondsusest olenemata, siis on üheks riskikohaks antud õiguste ärakasutamine. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra hinnang nendib, et „EL kodanik omandab elamisõiguse Eestis elukoha registreerimisega kohalikus omavalitsuses, kus ametnike asjatundlikkus isiku tuvastamisel ja isikut tõendavate dokumentide õigsuse kontrollimisel ei ole puuduliku väljaõppe tõttu piisav. EL kodanike perekonnaliikmetele direktiiviga 2004/38/EÜ antud õigus asuda elama oma perekonnaliikmete juurde on teistes EL liikmesriikides kaasa toonud nimetatud õiguse väärkasutusi (nt fiktiivsete abielude sõlmimise, organiseeritud inimkaubanduse). Senisest suuremat tähelepanu tuleb pöörata EL kodanike poolt elukoha fiktiivsele registreerimisele ja seeläbi elamisõiguse omandamisele, millega kaasneb perekonnaliikmetele elamisõiguse taotlemine. Tuvastada tuleb need juhtumid,

¹⁰⁷ Breivel, “Schengeni kompensatsioonimeetmed: rakendamine ja efektiivsus piirikontrolli taastamise näitel”, *supra nota* 2, lk 12-13.

¹⁰⁸ Siseministerium, “Küsimus piirivalve printsiipide suhtes” (2011), <[//adr.siseministerium.ee/sisemin/dokument/20564](http://adr.siseministerium.ee/sisemin/dokument/20564)> (02.05.2012).

kus EL kodanik lahkub Eestist, kuid jätab selle registreerimata (st ei registreeri end oma elukohast välja)”.¹⁰⁹

Eelnevalt välja toodud riski EV -s ei ole maandatud, samas ei pea eksperdid ka seda piisavalt oluliseks, kuna Eestis puuduvad siiani juhtumid selle ebaseaduslikust ärakasutamisest. Lisaks muudab kontrolli keeruliseks see, et EL kodaniku liikumist üle EL sisepiiride on raske kontrollida ja fikseerida. Selle tulemusena on ka raske tõestada, et EL kodanik on ületanud kolmekuulist aega,¹¹⁰ mis tal on õigus teises EL riigis viibida.

Saavutamaks toimivamat koostööd migratsioonijärelvalves sisejulgeoleku tagamise eest vastutavate asutuste ning kohalike omavalitsuste ja teiste osapooltega (nt majutusasutused, tööandjad, majutusasutused jne), kellel on antud kohustus seoses migratsioonijärelvalvega, tuleb senisest enam tõhustada ja suurendada koostööd ning teadvustada avalikkust välismaalaste Eestis viibimise ja töötamise tingimustest. Teadmatus välismaalaste Eestis viibimisest ja töötamise tingimustest on soodustavaks asjaoluks ebaseaduslikult riigis viibimiseks.¹¹¹ Intervjueeritud ekspertide arvamus ühtis eelnevaga. Sellest lähtuvalt võiks riigi esmaseks sammuks kohalike omavalitsuste kaasamise olla nendega koostöö suurendamine ning otsustusprotsessi kaasamine.

Saamaks vastust küsimusele, kuidas on kohalikud omavalitsused kaasatud siseriiklikusse migratsioonijärelvalvesse, viis autor läbi ekspertidega poolstruktureeritud teema intervjuud. Lisaväärtusena koostas autor ekspertintervjuude põhjal kokkuvõtte (Lisa 4), mis annab võrdlusvõimaluse ekspertintervjuudest laekunud informatsiooni ja läbi Euroopa Rändevõrgustiku tehtud päringu vahel. Kui päringu põhjal ja kogutud lisaandmete põhjal koostatud kokkuvõte¹¹² näitab, kuidas on rakendatud kohaliku omavalitsuse roll EL -is, siis intervjuude põhjal koostatud tabel väljendab intervjueeritavate eksperthinnanguid, kas teatud funktsiooni (nt seadusandlik

¹⁰⁹ Siseministerium “Lisa 1. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs” <www.siseministerium.ee/public/oluk_sj.rtf> lk 31 (08.02.2012).

¹¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumi, ELT L 158, 30.4.2004, III peatükk, Art 6 p.1, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:ET:HTML> (02.04.2012).

¹¹¹ Siseministerium “Lisa 1. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs”, *supra nota* 109.

¹¹² *Supra*, Tabel 1. Euroopa riikide kohalike omavalitsuste roll siseriiklike kompensatsioonimeetmetes. Lk. 22-23.

funktsioon, kontrolliv funktsioon või sanktsioneeriv funktsioon) võiks EV -s kohalikele omavalitsusele anda.

Kuna intervjuu oli pool-struktureeritud ja oluline teemapüstitus oli suunatud rakendunud tegevustele, siis arvamust, milline võiks olla rakendus kohalikele omavalitsustele esines ekspertide vastustes erinevates detailsusastmetes. Osad üldistasid ja mõned olid detailsemad funktsioonide osas, mis kajastub ka kokkuvõttes. Tabelis (Lisa 4) on esitletud ekspertide arvamused lisa funktsioonide rakendamise suhtes, tabelisse on toodud transkriptsiooni kohad kus ekspert avaldab arvamust lisa funktsiooni lisamise osas.

Arvestades koostatud tabelit (Lisa 4) tuuakse järgnevalt välja intervjuude põhjal koostatud kombineeritud analüüsi tulemus EV -s kohalike omavalitsuste funktsiooni olemusest momendil ja võimalused, mida saaks edasi arendada.

Kuigi kaks eksperti arvasid, et teatud funktsioone võiks lisada kohalikele omavalitsustele, oli enamuste arvamus siiski pigem eitav. Kuna teema on uudne ja mitmed eksperdid intervjuu alguses ei osanud seiskohta võtta, milline võiks olla kohalike omavalitsuste roll ja kaasatus, siis intervjuu lõpupoole, kui intervjuueeritav oli teema jõudnud eneses läbi mõelda tulid ka lisaarvamused. Mõned eksperdid ka muutsid oma arvamust. Arvati pigem, et kohalikele omavalitsustele ei ole Eesti kontekstis mõtet lisada olulisi funktsioone. Teema uudsust tunnistasid ka PPA Schengeni kompensatsioonimeetmete töörühma liikmed, kelle sõnul kohalike omavalitsuste kaasamise võimalust siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse antud töörühmas arutatud ei ole.

Viimases veerus “Muu/lisa funktsioon” on välja toodud eksperdi arvamus, milline roll kohalikul omavalitsusel võiks olla siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes. Kõik eksperdid tunnistasid, et kohalike omavalitsustega koostöö ebaseadusliku sisserände ja selle kontrolli osas on senini väike. Kõige enam koostööd kohalike omavalitsustega, nagu ka eelmises peatükis järeldatud, on teinud Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, nüüd PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakond. KMO on tegelenud juba aastaid

kohalike omavalitsuste informeerimisega migratsiooni valdkonnast, et tõsta nende teadlikkust.

Nagu ka Välismaalaste seaduse § 294 oma alapunktidega kohustab kohalikke omavalitsusi informeerima rikkumisest vastavat riigiasutust, siis peamiseks koostöökohaks on info edastamine ja jagamine. Info jagamise alast koostööd pidasid kõik eksperdid peamiseks tegevuseks, ehkki sellekohaseid konkreetseid näiteid toodi vähe ja need olid pigem erandid või siis kogukonnast tulnud info, jättes kohaliku omavalitsuse infojadast välja. KMO valdkonna esindajad olid vähesed, kes tunnistasid, et infoalane koostöö kohalike omavalitsustega toimib ja seda juba pikemat aega. Siiski on see osakaal, info kohalikest omavalitsustest, kogumahuks väga väike. Kuna ei ole kohustust fikseerida, millisest allikast tuli esmane info ebaseadusliku riigisviibimise kohta, siis vastavat arvulist ülevaadet ei ole, kuid eksperdid arvasid, et see kogus jääb alla 5%.

Kuigi antud töö ei keskendu PPA osakondade vahelisele koostööle, töid KMO eksperdid välja, et ühendatud loomisega on nende ja politsei ning piirivalve valdkondade vaheline infovahetus ja koostöö oluliselt kiiremaks ning paremaks läinud. Sama tunnistasid ka teiste valdkondade esindajad. Tõsteti esile, et paranenud on just andmete kättesaadavus, andmete kiirus ja menetlusliku info kiirus ehk andmebaasid, mis olid enne teatud ameti haldusalas, on nüüd kõigile kergemini kättesaadavad.

Tüüpilisemad juhtumid, mille korral kohalikud omavalitsused pöörduvad KMO poole info või abi saamiseks on juhtumid kui kohalikku omavalitsusse on pöördunud isik mõne sotsiaalse hüvitise saamise eesmärgil ning dokumentide menetlemise käigus antud isikule ei ole pikendanud elamisluba või puudub see sootuks. Tegemist on antud juhtudel isikutega, kes on seotud kunagise Nõukogude Liiduga ja on jäänud Eestisse, samas ei oma ka Eesti kodakondsust. Ligikaudu 60-70% ebaseaduslikult riigis viibimiselt avastatud isikutest on tänaseni määratlemata kodakondsusega isikud, kes elavad püsivalt Eestis ning on jätnud mingil põhjusel oma elamisloa pikendamata. Nende

suhtes võib PPA teha seadustamisettekirjutuse ehk panna isikule kohustuse taotleda elamisluba, kui nad vastavad seaduses toodud tingimustele.¹¹³

Lisaks eelnevale esineb inimeste teadmatusel tulenevaid probleeme isikut ja kodakondsust tõestava dokumendi hankimise, pikendamise vms osas. Ebaseaduslike sisserändajate osas, kes on liikumas läbi Eesti mõnda sihtriiki, head koostöönäidet kohalike omavalitsustega ei osanud ükski ekspert välja tuua. Transiidina Eestit läbivad ebaseaduslikud sisserändajad ei puutu tavaliselt kokku kohalike omavalitsustega ning selle tulemusena ei saa kohalikud omavalitsused asjakohast infot. Ebaseaduslikult riigis viibivad isikud ja siit transiidina läbi liikuvad ebaseaduslikud sisserändajad väldivad sattumist tähelepanu alla ja püüavad võimalikult seadusekuulekalt käituda. KMO-l on ka juhtumeid kui nende poole pöördub isik kohalikust kogukonnast andes infot võimaliku ebaseadusliku riigis viibimise osas, kuid need ei ole siiski migratsioonijärevalve alla kategoriseerunud, pigem perekondlikud probleemid.

Poliitilist suunda Siseministeriumis momendil ei ole, et omavalitsustele lisada ülesandeid seoses kompensatsioonimeetmetega ja koostöö ministeriumi seisukohalt peab olema rakendatud, kas PPA tasemel või prefektuuride tasemel. Intervjuude põhjal selguski, et koostööd kohalike omavalitsustega teevad spetsialistid prefektuuride tasemel. Kõrgemal tasemel olevad struktuurid seda ei tee. Kontaktid on spetsialistide vahelised ja ametlikke kokkuleppeid koostöö osas ei ole loodud. Koostööpartneriteks peeti KMO valdkonna osas peamiselt sotsiaaltöötajaid ja ametnikke, kes tegelevad elanikkonna registreerimisega. Selliseid, võimalikult madala tasemega isiklike kontkate ametnike vahel koostöö eesmärgil on oluliseks peetud ka suhtlemises Eesti ja teiste EL õiguskaitseasutuste koostöös.¹¹⁴ Võimalikuks arengusuunaks on siinkohal konkreetsete kokkulepete koostamise vajadus operatiivsel või taktikalisel tasemel kompensatsioonimeetmete rakendaja ja kohalike omavalitsuste vahel.

¹¹³ Maasing, Valdaru, Liimal *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis, supra nota* 70, lk 11.

¹¹⁴ Saar, J. Markina, A. Resetnikova, A. Ginter, J. Sootak, J. Parmas, A. "Eesti õiguskaitseasutuste koostöö Euroopa Liidu liikmesriikidega piiriülese kuritegevuse tõkestamisel (olukord enne ja pärast liitumist Euroopa Liiduga)" uurimisprojekti lõpparuanne, TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tallinn (2003), lk 71. kättesaadav Riigikantselei kodulehel <www.riigikantselei.ee/failid/2_uurimus.pdf> (25.03.2012).

Kuigi mõnedel EL riikidel on antud kohalikele omavalitsustele migratsiooni alas suuremad õigused, aga ka kohustused, ei peetud Eesti osas seda vajalikuks. Olukorda, kus migratsioonialane kompetents on koondunud ühte riiklikku ametisse, peeti efektiivseks. Kohalikele omavalitsustele lisakoormuse andmine ei ole ekspertide hinnangul otstarbekas ja vajalik. Tihti jõuavad migratsioonialased menetlused kõrgete kohtuastmeteni välja, kuid kohalikud omavalitsused ei oma selliste juhtumitega tegelemiseks vajalikku kompetentsi ja ka ressursi. Selle kompetentsi loomine on liialt kulukas ja paljud väiksemad omavalitsused jääksid sellega hätta.

Vajalikuks peeti kohalike omavalitsuste kaasamist otsustamisprotsessi seoses sisserändega. Koostöö kohalike omavalitsustega omab olulist potentsiaali, kuid siin peab arvestama kohalike omavalitsuste suurust. Enamikel juhtudel oldi arvamusel, et suurte omavalitsustega (suured linnad Eestis) on koostöö ja vajaliku info kogumine raskendatud ning väiksemate omavalitsuste puhul on see kergem. Kuigi väiksemate omavalitsustega oleks koostöö kergem, siis migratsiooniga puutuvad nad vähem kokku ja ekspertide arvamuse kohaselt liiguvad ebaseaduslikult riigis viibivad isikud mööda kindlaid marsruute ja pigem siiski transiidina edasi sihtriiki.

Kontrollfunktsiooni osas valdas aga arvamus, et suuremate omavalitsuste puhul, kus on juba loodud korrakaitse üksus, oleks mõeldav neile anda ka mingi kohustus teostada siseriiklikke kompensatsioonimeetmeid, kuid pädevus otsust langetada tabatud rikkumise üle peaks siiski jääma ühele kesksele asutusele. Siin võib tuua seoseid ka abipolitseinikega, kes on finantseeritud omavalitsuste poolt ja on juba neid meetmeid ka rakendamas läbi korrakaitse patrulltegevuse.

Mõnedes EL riikides (nt Austria) on kohalikule omavalitsusele antud oluline sõnaõigus elamislubade ja töölubade väljastamise osas. Lisaks omab ta ka nende väljastamise õigust, kuna kohalik omavalitsus oskab seda kõige vahetumalt hinnata. Protsessi kaasamist pidid eksperdid oluliseks, kuid et Eestis kohalik omavalitsus saaks pädevuse väljastada elamis- ja töölubasid, ei peetud vajalikuks. Lisaks ekspertide arvamusele

kinnitavad ka uuringud,¹¹⁵ et Eesti tööjõuturg on Euroopa riikidega võrreldes väga väike ja killustamine ei annaks soovitud tulemust. Lisaks on Eestis omad tõmbekeskused, kuhu inimesed liiguvad tööd otsima ja tõenäosus, et see tööline jääb loa väljastanud omavalitsusse on suhteliselt väike. Ekspertide poolt toodi välja ka seda, et ebaseaduslik sisseränne on seotud rohkem väljakujunenud tõmbekeskustega. Eesti suuremates linnades jääb isik rohkem tähelepanematuks kui väikse elanikkonnaga piirkonnas, kuna erinevaid rahvusi on suuremates linnades juba tavapäraselt rohkem.

Analüüsid alapeatükis EV kohalike omavalitsuste funktsiooni ja rakendust võib tõdeda, et kohalikud omavalitsused on seotud Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmetega läbi teavitamiskohustuse ning võimalikku ebaseaduslikku tegevust peaks kohalik omavalitsus märkama läbi elanikkonna registreerimistegevuse. Lisanduvaid kohustusi ei ole seadustega antud. EL riikidega sarnaselt ei ole ka Eestis antud kohalikule tasandile õigust sätestada migratsioonialaseid õigustloovaid akte. Eesti puhul ei ole kohalikku omavalitsust kaasatud migratsioonialaste küsimuste arutellu. Antud küsimused on ainult riigi kõrgeima seadusandja otsustada ja reguleerida ning nad on kõigile üheselt kohaldatavad.

Kogu Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklik rakendamine on koondatud tsentraalselt PPA -sse. PPA on siiani kohalike omavalitsusi vähe kaasanud Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamisse. Kohalike omavalitsuste peamise funktsioonina nähakse informatsiooni edastamist. Vajadus oleks koostada kindlad kokkulepped ning migratsioonialaselt kohalikke omavalitsusi sihipärasemalt teavitada.

¹¹⁵ Maasing, H., Tääkre, K., *Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2010) lk 44.

KOKKUVÕTE

Eestis elavatele isikutele ja Eesti Vabariigile oluliseks verstapostiks oli 21. detsember 2007, kui Schengeni alaga liitudes kadus Eesti sisepiiridelt piirikontroll. See on meid sidunud taaskord tugevamalt EL -iga läbi suurema liikumisvabaduse nii isikutele, kaupadele kui teenustele, kuid on toonud juurde ka uusi sisejulgeolekuohte, mille preventsooniks ja maandamiseks tuleb leida uusi ning efektiivsemaid võimalusi.

Lepinguosaliste riikide ühispiiridel ei kontrollita eraldi isikute, transpordi ja kaupade liikumist, kuna piire käsitletakse sisepiiridena. Kontrolli vähenemisest tulenevate võimalike negatiivsete tagajärgede ennetamiseks rakendatakse Schengeni alal kompenseerivaid meetmeid. Ebaseaduslik sisseränne EL -i on võimalikuks ohuteguriks riigi sisejulgeolekule. Kuigi EL integreeritud piirihalduse mudel peaks tagama kvaliteetse välispiirivalve, siis praktika kohaselt on tase liikmesriigiti erinev ja alati ei ole välispiiri valve piisavalt kvaliteetselt tagatud.

Kuna Schengeni liikmesriikide vahel on liikumine vaba ja kontroll minimaalne, tõusetub küsimus, kuidas oleks võimalik riiki ebaseaduslikult sisenenud isikuid efektiivselt tuvastada ja kas olemasolevatest kompensatsioonimeetmetest ning nende rakendamise tasemest piisab. Kompenseerivaid meetmeid on mitmeid ja ka osadele sisejulgeolekuga mitte otseselt tegelevatele institutsioonidele on antud teatud kohustused reageerimaks, täheldades ebaseaduslikku riigis viibimist. Üheks selliseks sisendi andjaks on ka kohalikud omavalitsused, kellel on EV –s välismaalaste seadusest tulenev kohustus (§ 294) teavitada Politsei- ja Piirivalveametit kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil seadusliku aluseta viibivast või töötavast välismaalasest.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli hinnata kohalike omavalitsuste funktsiooni ja suhet riikliku tasandiga Schengeni kompensatsioonimeetmete siseriiklikul rakendamisel

vaba liikumise alas EV ja EL liikmesriikide kohaliku tasandi omavalitsuste valimi võrdluses ja teha ettepanekuid Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendusvõimaluste avardamiseks.

Kuna kindlad piirid uuritava konteksti vahel pole selged, pidas autor parimaks lahenduseks viia läbi juhtumiuuring, et selgitada välja kohaliku omavalitsuse rolli Schengeni siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes. Kasutati kahte andmekogumismeetodit:

1. Päring, läbi Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti, EL liikmesriikidele.
2. Poolstruktureeritud temaatiline ekspertintervjuud.

Käesolev magistritöö on kvalitatiivne, empiiriline uurimus. Magistritöös on kombineeritud päringule saadud vastused ja ekspertintervjuud. Lisaks töötas autor läbi vastava valdkonna õigusaktid, töös kasutati ametkondlikke, kuid mitte juurdepääsu piiranguga rakenduslikke akte. Lisaks võrreldi eelnevalt läbiviidud uuringuid, mis käsitlevad sama valdkonda ning tuuakse välja võrreldavad tulemused. Empiirilisele uurimusele kohaselt esitletakse järeldused empiirilise üldistusena.

Uurimistöö põhitulemustena saab väita, et Schengeni Konventsiooni üldiste põhimõtete järgimine on igale Schengeni ruumi kuuluvale riigile kohustuseks, kuid Konventsioon sätestab kompensatsioonimeetmed üldiselt ning ei reguleeri täpselt, mida erinevate meetmete all konkreetselt peab tegema. Nimetatud asjaolu on andnud liikmesriikidele võimaluse reguleerida enda seadustikku selliselt, et oleks arvestatud konkreetse riigi piirkondlikud, majanduslikud, poliitilised aga ka kultuurilised erinevused ja jääda paindlikuks kompenseerivate meetmete elluviimisel. Samas on tekitanud kompensatsioonimeetmete ebapiisav regulatsioon eriarvamusi, mille tulemusena on neid kohati rakendatud ka vaba liikumist liialt piiravalt.

Mõned EL liikmesriigid, kus administratiivüksustel on õiguslik tasand ja võimekus kõrgem, on seotus oluliselt tugevam. Seotust saab rakendada ka läbi Schengeni kompensatsioonimeetmete integreeritud piirihalduse asutustevahelise koostöö.

Suhestatust on suurendatud ka EL tasandil läbi liikmesriikide kohalikke tasandeid esindava Regioonide Komitee, kes on mh loomas ELi radikaliseerumisalase monitooringu ja teadlikkuse võrgustikku. Küsimusena võib kerkida, kas kohalike omavalitsuste selline kaasamine on kompensatsioonimeede või ei. Sarnane küsitavus on tekkinud ka sisejulgeoleku asutuste osas, kes igapäevaselt tegelevad põhitööna kompensatsioonimeetmete rakendamisega tingimustes, kus nende eristatavus on EL tasandil täpselt defineerimata ja reguleerimata. Erinevat informatsiooni võrreldes julgeb autor järeldada, et tegemist on siiski kompensatsioonimeetmega, kuna on olemas sidusus integreeritud piirihaldusega ja see reeglina ei ole kohalikele omavalitsustele põhitöö.

EV kohalikud omavalitsused on seotud Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmetega läbi teavitamiskohustuse, täheldades ebaseaduslikku riigis viibimist. Antud ebaseaduslikku tegevust peaks kohalik omavalitsus märkama läbi elanikkonna registreerimistegevuse, mis on omavalitsuse üks kohustusi. Rohkem kohustusi kohaliku omavalitsuse tasandile ei ole Eestis seadustega määratud, samuti ei ole Eestis kohaliku omavalitsuse tasandil kompetentsi ega regulatiivset kohustust tegeleda riigis viibimise kontrolliga ega tegeleda migratsioonijärevalvega. Kogu asjakohane kontroll on koondatud tsentraalselt Politsei- ja Piirivalveametisse.

Võrdlusesse loob suure erinevuse EL liikmesriikide kohalike omavalitsuste struktuuride ja otsustuspädevuse erinevus, sh on esindatud ühe-, kahe- ja kolmeastmelised struktuurid. Nimetatud erisused raskendavad oluliselt võrdlusbaasi loomist, kuid siiski saab teatud aspekte esile tuua. Esiteks, Eesti omavalitsuste kaasatus siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse ei ole erandlik, pigem on selline kaasatus enamustes teistes EL liikmesriikides samalaadne. Sarnaselt Eestile on kohaliku tasandile antud kohustus registreerida elanikkonda, sh ka teise EL liikmesriigi kodanikke, muutes sellega tema pikem viibimine seaduslikuks.

Eestis ega ka ühegi teises EL riigis ei ole antud kohalikule tasandile õigust sätestada migratsioonialaseid seadusega võrreldavaid õigustloovaid akte. Antud küsimus on siiski ainult riigi kõrgeima seadusandja otsustada ja reguleerida ning on kõigile ühtselt

kohaldatav. Poliitikakujundajad on keskvalitsused ja ministeeriumid, jaotused on erinevad ja vastutavaks ministeeriumiks on tavaliselt määratud siseministeerium, kuid selles on erandeid. Näiteks on nimetatud pädevust antud ka välisministeeriumile ja justiitsministeeriumile. Täpsemad ministeeriumite nimetused on riigiti mõneti erinevad, kuid ülesannete osas võib neid üldistada antud nimetustega. Samas kerkisid esile föderaalset ülesehitusega riigid, kus on ka omavalitsuste struktuur reeglina mitmeastmelisem ja kus omavalitsuse kõrgeimale astmele on antud oluline sõnaõigus kaasarääkimiseks migratsioonialastes küsimustes. Samades riikides on antud samale omavalitsusastmele õigus väljastada ka töö- ja elamislubasid.

Kontrollifunktsioonis oli üldine pilt sarnane, ehk kontrollipädevus on ühel kesksel asutusel ning seda peetakse piisavalt optimaalseks ja efektiivseks. Kontrolli omav amet kuulub reeglina vastava riigi siseministeeriumi alluvusse ja vajadusel teeb koostööd vastutava ametiga kui see ei ole tema otsene ülesanne. Samas ei saa märkimata jätta ka erandeid, kus kaudselt kontroll on seotud ka kohaliku omavalitsusega läbi kohalikule omavalitsusele alluva korrakaitse üksuse. Eesti kontekstis ei saa seda perioodil siiski võimalikuks ega ka vajalikuks pidada. Peamised argumendid oleksid seejuures migratsiooni hulk, riigi suurus, kohalikele omavalitsustele antud pädevus, tööjõuturu suurus ja elanikkonna hulk.

Uurimuslikult huvipakkuva kohaliku omavalitsuse tasemele viidud erisusena on teenuse pakkumine elamislubade väljastamisel. Isik saab pöörduda vastavasse teeninduspunkti ja läbi selle alustada riigis viibimise seaduslikustamist. Antud kontaktpunkt on vahelüli isiku ja otsustaja vahel. Kuna reeglina suhtutakse migratsiooniga tegelevatesse asutustesse kui riiklikku sündi rakendavatesse institutsioonidesse, siis kohaliku omavalitsusse suhtumine on oluliselt kogukonnalähedasem ja neis ei ilmne sedavõrd selgelt sanktsioneeriv funktsioon. Autori hinnangul on selline lahendus täiesti arvestatav ning võiks kaalumisele tulla ka Eesti kontekstis.

Käesoleva uurimuse raames võib samuti välja tuua, et kohalike omavalitsuste funktsioon siseriiklikes kompensatsioonimeetmetes on infovahetus pädevate institutsioonide vahel, mis on rakendunud valdavalt kõikjal. Autori hinnangul tuleks

selle selgem rakendamine fikseerida täpselt vajaliku dokumentatsiooniga, sh peaksid sellekohased kokkulepped toimuma taktikalisel või operatiivsel tasemel. Lisaks leidis autor, et teatud efektiivsuse tõus võiks tekkida kui majutusasutustele kohustuse andmisest kontrollida isikute seadusliku riigis viibimise alust. Samas on selle rakendamine kindlasti mitmeti komplitseeritud ja vajaks üksikasjalikumat uurimust.

Kohalike omavalitsuste ülesanne on kohaliku elu edendamine ja kohalike kogukondade arengule lahenduste leidmine. Senini on kohalike omavalitsusi vähe kaasatud Schengeni siseriiklikesse kompensatsioonimeetmetesse. Eesti puhul on peapõhjuseks, et meetmete rakendamise eest vastutavad institutsioonid ei ole kaasanud protsessi omavalitsuste ressursi ja potentsiaali.

Kuigi Eestis ei ole migratsiooni teema aktuaalne ja siit pigem liigutakse transiidina läbi, siis arvestades, et kui tänased sihtriigid muudavad oma migratsioonipoliitikat rangemaks, võib küsimus ka Eestis rohkem päevakorrale tõusetuda. Kuna siseriiklike kompensatsioonimeetmete rakendamise teemat on veel vähe uuritud, kuid omab olulist rolli sisejulgeolekule ning uute sisejulgeolekut tagavate meetmete leidmine on pidevalt vajalik, võib autori hinnangul kohalike omavalitsuste potentsiaali kasutamist siseturvalisuse suurendamisel, sh kompensatsioonimeetmete siseriiklikul rakendamisel edasi uurida. Peale eelnevalt pakutud valdkondade võiks mh täpsemalt uurida ka puutumust erasektoriga, seda enam, et Eestis seob seadus ka neid asjakohase teavitamiskohustusega.

Käesoleva töö tulemusi saavad arvestada ja kasutada asutused ning institutsioonid, kes arendavad ja vastutavad Schengeni siseriiklike kompensatsioonimeetmete ja nende efektiivse rakendamise eest.

SUMMARY

The volume of the thesis is 73 pages with appendices, 61 sources is used. Current Master's thesis aims to evaluate the function of local authorities and the ratio with the national level in internal implementation of the Schengen compensatory measures in the free movement area, to compare local authorities of Estonia to the local authorities of EU Member States and make proposals that would help increase the opportunities of implementing the Schengen compensatory measures.

This Master's thesis is concerning the national Schengen compensatory measures, coherence of the integrated border management and the position of local authorities in it. The role of local authorities in national Schengen compensatory measures of the EU Member States and in Estonian Republic is pointed out. Master's thesis concluded that the generalization of the Schengen compensatory measures has given the Member States an opportunity to regulate their own code of law according to specific needs of that country. National migration policies and the related lawmaking can only be adjusted by the state's highest legislature and is equally applicable to all. Some states differ, in which administrative units have higher legal level and capabilities, in these cases the involvement to the national implementation of the Schengen compensatory measures is more important. In such cases, the highest level of local government has been given an important say in matters of migration and the right to issue work and residence permits. Throughout all EU Member States the competence to control has been given to one of the central authority and this is considered sufficiently optimal and efficient. Similarly, the local authorities of Estonia have the obligation to register people, including nationals of EU Member States. The local authorities in Estonia are bound to Schengen compensatory measures through the obligation of notification. In addition, the author brings out the following recommendations: to evaluate, if in the context of Estonian Republic the residence permits could be issued by the local authorities; to involve local government into decision-making of immigration issues and personal identity management.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

Almann, A., "Omavalitsusreform: põhjused, eesmärgid ja omavalitsusmudeli lahendused" *10 Juridica* (1995), 446-453.

Annus, R., "Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel", <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2>.> (05.05.2012).

Apap, J. Carrera, S. "Maintaining Security Within Borders: Toward a Permanent State of Emergency in the EU?" (2004), *29 Alternatives*, 399-416.

Berg, E. "Schengeni leppega liitumise mõju Eestile" *Poliitikaanalüüs*. Poliitikauuringute keskus Praxis väljaanne (2002) nr.2 1-16.

Breivel, J. "Schengeni kompensatsioonimeetmed: rakendamine ja efektiivsus piirikontrolli taastamise näitel", magistritöö, Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku instituut (2010).

Carrera, S. "What does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?" Vol 11, *European Law Journal* (2005), No 6, 699-721.

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJL 239, 22.9.2000, Chapter 1, Article 92. kättesaadav Euroopa Liidu Teatajas [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML)>(30.04.2012)

Council of the European Union: Council Decision of 14 May 2008 establishing a European Migration Network, (EC) 2008/381/EC.

Dijstelbloem, H. Meijer, A. Besters, M., "The Migration Machine"- Dijstelbloem, H. Meijer, A. *Migration and the New Technological Borders of Europe*. (England, Macmillan Publishers Limited, 2011) 1-21.

Eesti julgeolekupoliitika alused, Riigikogus heaks kiidetud 12.05.2010, kättesaadav Välisministeeriumi kodulehel <www.vm.ee/sites/default/files/JPA_2010.pdf> (26.03.2012).

Euroopa Komisjoni teatis Euroopa parlamendile ja nõukogule ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas. KOM(2010) 673 lõplik, 22.11.2010 <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:ET:HTML> (16.02.2012)

Euroopa Liidu kodaniku seadus, 17.05.2006, jõustunud 01.08.2006 - RT I 2006, 26, 191 ... RT I, 29.12.2011, 173.

Euroopa Liidu Nõukogu, "ELi Schengeni kataloog", Välispiiride kontroll Tagasisaatmine ja tagasivõtmine, Soovituse ja parimad tavad. 7864/09, kättesaadav Euroopa Liidu Nõukogu kodulehelt <register.consilium.europa.eu/pdf/et/09/st07/st07864.et09.pdf> (07.02.2012)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 15.03.2006 (EÜ) nr 562/2006., millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) Art 2 lg 9 <eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:ET:PDF> (07.02.2012)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumi, ELT L 158, 30.4.2004, III peatükk, Art 6 p.1, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:ET:HTML> (02.04.2012).

European Migration Network “GERMANY National Report” (2011), <emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=4DFBC26238F1F512F1301351C7F005C2?entryTitle=01.%20Annual%20Policy%20Report%202010> (01.04.2012).

European Migration Network, “Institutional Charts on Asylum and Migration.” (2011), <emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=0%2E%20Institutional%20Charts%20on%20Asylum%20and%20Migration> (01.05.2012).

European Migration Network “The Organisation of Asylum and Migration Policies in Austria” (2009), <www.emn.at/images/stories/Organisation_Study_AT.pdf > (30.03.2012).

European Migration Network “The Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States”) (2010), <www.emn.at/images/stories/Organisation_Study_SR.pdf>(02.04.2012).

Eurostat, “European demography EU27 population 502.5 million at 1 January 2011 More than 5 million children born in the EU27 in 2010” (20.07.2011),<epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-28072011-AP/EN/3-28072011-AP-EN.PDF> (30.04.2012)

Eurostat, “Immigration.Total number of long-term immigrants into the reporting country during the reference year” (2010), <epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do;jsessionid=9ea7d07e30eea50cc24a0dc5409a

b4e2d541727e39b1.e34OaN8Pc3mMc40Lc3aMaNyTaxmMe0?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=tps00176&toolbox=type> (01.05.2012).

Flick, U., *An Introduction to Qualitative Research: Fourth Edition* (SAGE Publications, Great Britain Padstow, 2009).

Frontex, "Annual Risk Analysis 2012" (2012), http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (29.04.2012).

Georgiev, V., „Towards a common European order security policy“ Vol 19, *European Security* (2010), No 2, 255-274.

Grabbe, H. 2000. The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards. *International Affairs*, 76, 519-536.

Hess, B. B., Markson, E. W., Stein, P. J., *Sotsioloogia* (Tallinn: Külim, 2000).

Hirsjärvi, S. Remes, P ja Sajavaara, P. 2004. *Uuri ja kirjuta* [Tutki ja kirjoita]. Tõlge eesti keelde: I. Kraav, T. Kuurme, U. Kala, M.-L. Laherand, V. Maansoo ja J. Orn. Tallinn Kirjastus Medicina. (originaal on publitseeritud Kuustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki, 2004).

Kaasik, J. "Soovitused piirkondliku politseitöö korraldamise tõhustamiseks" magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool, Humanitaarteaduskond, Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut (2005).

Karistusseadustik, 06.06.2011, jõustunud 01.09.2002 - RT I 2001, 61, 364... RT I, 29.12.2011, 190, § 258, § 259, § 260, § 260¹.

Kaska, V., *Ajutine ja korduvrännne: empiirilised tõendid, kehtiv kord ja tulevikuvõimalused Eestis* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia, 2010).

Kaska, V. Valdaru, K. Talsen, K. Liimal, K. *Eesti viisapoliitika rändekanalina* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia, 2011).

Kennard, A., "Culture Shift on the Future Eastern Border of the EU" 5:1 *Perspectives on European Politics and Society* (2004) 1-28.

Kõverjalg, A., *Teadustöö metoodika alused I* (Tallinn, Eesti Riigikaitse akadeemia, Trükkal, 1993).

Laherand, M.-L., *Kvalitatiivne uurimisviis*, juurdetrükk 2008 (Tallinn, OÜ Infotrükk, 2008).

Lepik, K.L. "Euroregions as Mechanisms for strengthening Cross-Border cooperation in the Baltic Sea region" 13 *Trames* (2009),3, 265-284.

Maasing, H., Tääkre, K., *Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2010).

Maasing, H., Valdaru, K., *Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2010* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2011).

Maasing, H., Valdaru, K., Liimal, K., *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis* (Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2011).

Nõukogu määrus (EÜ), 26. oktoober 2004, nr 2007/2004 13. Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta.

eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ET:PDF

07.02.2012

Politsei ja piirivalve seadus, 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010, osaliselt 01.01.2012 - RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 29.12.2011, 28, § 3. lg 1 p 3, p 6

Politsei- ja Piirivalveameti haldusallas Schengeni kompensatsioonimeetmete üldjuhend. Kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 17.03.2010 käskkirjaga nr. 138. Kättesaadav Politsei ja Piirivalveameti dokumendihaldussüsteemis "Postipoiss".

Polizia di Stato "How and where a foreign national can obtain a residence permit in Italy" (2010), <www.poliziadistato.it/articolo/view/10717/> (02.2012).

Regionide Komitee ARVAMUS teemal „ELi sisejulgeoleku strateegia”, CIVEX- V-018, <coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifrier=cdr\civex-v\dossiers\civex-v-018\cdr407-2010_fin_ac.doc&language=ET> (16.02.2012)

Riigipiiri seadus, 30.06.1994, jõustunud 31.07.1994 - RT I 1994, 54, 902... RT I, 30.12.2011, 27, § 17², § 17³, § 17⁴, § 171.

Saar, J. Markina, A. Resetnikova, A. Ginter, J. Sootak, J. Parmas, A. "Eesti õiguskaitseasutuste koostöö Euroopa Liidu liikmesriikidega piiriülese kuritegevuse tõkestamisel (olukord enne ja pärast liitumist Euroopa Liiduga)" uurimisprojekti lõpparuanne, TPU Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tallinn (2003), lk 71. kättesaadav Riigikantselei kodulehel <www.riigikantselei.ee/failid/2_uurimus.pdf> (25.03.2012)

Schibel, Y. "Integration and the Role of Local Authorities" *European Journal of Migration and Law* (2003), 5, 99-106.

Schöber, P., *Kohalik omavalitsus* (Eesti Keele Sihtasutus, AS Pakett, 2003), lk 75.

Sisekaitseakadeemia, „Euroopa rändevõrgustik“ <www.sisekaitse.ee/erv/erv/> (07.02.2012).

Siseministeerium, "Küsimus piirivalve printsiipide suhtes" (2011), <[//adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/20564](http://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/20564)> (02.05.2012).

Siseministeerium, "Siseminister Jüri Pihli avakõne Riskijuhtimise aastakonverentsil „Globaalsed versus lokaalsed riskid – kuidas riske juhitakse?“ (17.10.2008), <www.siseministeerium.ee/37652/> (04.06.2011).

Siseministeerium "Lisa 1. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs" <www.siseministeerium.ee/public/oluk_sj.rtf> lk 31 (08.02.2012).

Smartt, U. "Human Trafficking: Simply a European Problem" *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (2003), Vol 11/2, 164-177.

Turismiseadus, 15.11.2000, jõustus 01.03.2001 - RT I 2000, 95, 607, § 31³.

Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 - RT I 1995, 94, 1628... RT I, 29.12.2011, 149, § 66.

Valdaru, K., Kaska, V., Maasing, H. "Afganistani päritolu pagulased Euroopas" (2010) <www.sisekaitse.ee/public/ERV/Tasutapaber_afgaanidest_pagulased.pdf> (01.05.2012).

Vanagas, E. Vilka, I., „Local Government in the Baltic States: Similar but Different“-Coulson, A. Campbell, A., Local Government in Central and Eastern Europe (Taylor & Francis Group, 2008) 82-96.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 21.10.1998, jõustus 01.04.1999 - RT I 1998, 98, 1575... RT I, 22.12.2011, 46, § 2 lg 1

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 14.12.2005, jõustunud 01.07.2006 - RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 09.12.2010, 4.

Välismaalaste seadus, 09.12.2009, jõustunud 01.10.2010 – RT I 2010, 22, 108... RT I 2010, 3, 4, § 294 lg 1 lg 2

Välisministeerium, “Kasulikke linke, lisainfo” (2011), < www.vm.ee/?q=node/4662> (05.05.2012).

Zaiotti, R. “Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control” Vol.8, *Perspectives on European Politics and Society* (2007), No 8, 31-54.

LISA 1. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud ad hoc päring

1. Kas Teie riigi kohaliku tasandi omavalitsustel (vallad/linnad/maakonnad/regioonid vms) on regulatiivselt sätestatud kohustusi sisserände, sh ebaseadusliku sisserände, kontrolli/monitooringu/järelevalve teostamisel? Kui jah, siis palun täpsustage milliseid (olulisemad) ja lisage võimalusel mõni viide sellekohase täiendava informatsiooni hankimiseks.

Does the local level (municipality, country, city, region etc.) in your Member State have any obligations in respect of immigration, including control or monitoring of irregular immigration? If yes, please specify what the (main) obligations in that respect are. If possible, please add a source from where more information can be found.

2. Millist laadi koostööd teevad Teie riigis Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamise eest vastutavad asutused (politsei/piirivalve/migratsioonijärelevalve vms) kohaliku tasandi omavalitsustega? Võimalusel palun lisage, millised on sellekohase koostöö põhitulemused.

What sort of cooperation is in place between authorities responsible for implementing Schengen compensation measures (police, border guard, migration services etc.) and authorities of the local level? If possible, please add what are the main results of such cooperation.

LISA 2. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunktist saadetud päringule saabunud vastused



Ad-hoc query on the role of local governments

Requested by EE EMN NCP on 27th January 2012

Compilation produced on 29th February 2012

Responses from Austria, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Hungary, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovak Republic, Sweden (15 in Total)

Disclaimer: The following responses have been provided primarily for the purpose of information exchange among EMN NCPs in the framework of the EMN. The contributing EMN NCPs have provided, to the best of their knowledge, information that is up-to-date, objective and reliable. Note, however, that the information provided does not necessarily represent the official policy of an EMN NCPs' Member State.

1. Background Information

There is interest in Estonia in expanding cooperation between the local level and authority responsible for implementing Schengen compensation measures and perhaps establishing more obligations for local governments in that respect. Due to that we would like to know more about the practice of Member States in this field.

We would be grateful if you could submit your reply by 27 February 2012.

2. Responses

		Wider Dissemination? ¹¹⁶	Does the local level (municipality, country, city, region etc.) in your Member State have any obligations in respect of immigration, including control or monitoring of irregular immigration? If yes, please specify what the (main) obligations in that respect are. If possible, please add a source from where more information can be found. What sort of cooperation is in place between authorities responsible for implementing Schengen compensation measures (police, border guard, migration services etc.) and authorities of the local level? If possible, please add what are the main results of such cooperation.
	Austria	No	Austria is a country with a federal system (Art. 2 and 115 Federal Constitutional Act). States and municipalities are involved in public administration and undertake respective duties. Administration by states and municipalities does not only exist in parallel to the federal administration, rather it additionally includes the implementation of federal administration. Aliens' police law and its administration are regulated by federal law, namely the Aliens' Police Act.
	Czech Republic	Yes	1)No. 2)Not applicable.
	Estonia	Yes	1) The local government has only to obligations in respect of the aliens living on its territory. All other aspects of immigration surveillance are centralized. The Aliens Act states that the local government entity is responsible to guarantee that the residence permit of the alien living on the territory of respective local government is formalised according to the Aliens Act and also that the local government is obliged to inform the Police and Border Guard Board about an alien on its territory who does not have a legal basis to reside or work in Estonia. 2) Responsible authority for implementation of Schengen compensation measures is the Police and Border Guard Board. Different structural levels of the Police and Border Guard Board all cooperate somewhat with the local governments, but only in respect of their field of responsibility. Cooperation is most established between the citizenship and migration

¹¹⁶ A default "Yes" is given for your response to be circulated further (e.g. to other EMN NCPs and their national network members). A "No" should be added here if you do not wish your response to be disseminated beyond other EMN NCPs. In case of "No" and wider dissemination beyond other EMN NCPs, then for the Compilation for Wider Dissemination the response should be removed and the following statement should be added in the relevant response box: "This EMN NCP has provided a response to the requesting EMN NCP. However, they have requested that it is not disseminated further."

			department and local governments. Cooperation involves only transfer of information. Information flow from the local governments at the moment is marginal. Results of the cooperation have not yet been evaluated and data about it hasn't been systematically gathered. The Police and Border Guard Board also carries out information days at the local governments in order to familiarize them with different subjects and establish better contact.
	France	Yes	<p>1. Decentralized authorities are involved in immigration policy by issuing residence permits (for prefectures only) and taking part in migrant integration policy.</p> <p>2. Departmental units of gendarmerie (French police force) and departmental offices of border police are responsible for the implementation of Schengen compensation measures. Cooperation between local authorities and these entities may be put in place in an ad hoc manner.</p>
	Germany	Yes	<p>1. Generally the immigration authorities of the district-free cities and counties as a lower level of government land management are generally suitable for residence and legal actions and decisions in accordance with applicable law stay in charge. This includes all legal duties of the establishment of a legal residence to the decision on the duty to leave and the necessary measures for its enforcement. For activities related to the termination of residence, the polices of the countries are responsible. Abroad the diplomatic missions, on the border the federal police perform the the residence law duties (§ 71 Residence Act). Public agencies shall immediately inform the competent aliens authorities if they become aware associated with their own task performance of an alien found illegally residing in Germany (§ 87 para 2 of the Residence Act). The aliens authorities inform about their responsibilities on their home pages on the Internet with the search term "Auslaenderbehoerde" and added the name of a major German city or county to find.</p> <p>2. The division of responsibilities and cooperation of the authorities at the federal, provincial and municipal levels are governed by the Basic Law and the federal and state laws. There are no special provisions concerning the Schengen compensatory measures.</p>
	Hungary	Yes	<p>1) The control and the surveillance of the illegal migration are carried out by the Office of Immigration and Nationality (OIN), National Tax and Customs Administration (NAV) of Hungary, National Labour Office, as well as National Transport Authority with the involvement of their local bodies (municipal, county, and city, regional). A complex control system has been established by these authorities in order to coordination and to increase the efficiency of official action against illegally entered and resided foreign nationals or illegally employed foreigners or the other types of offenses related to illegal migration, as well as improvement of public order and public safety, while they also independently provide their duties required by law. Additionally the specialized administrative services of the county government offices sometimes involved in the control (Public Health's Services, Food Safety's Services) and other organs (e.g., the Constitution Protection Office, Family Support Services) as well. An Integrated Management Centre has been established to organize and execute collaborative tasks of these authorities, and for continuous operation of complex control system. The operational executive of Integrated Centre Leadership is Integrated Management Group, which is managed by the head of the Police Department of the Border Police Directorate (National Police Headquarters).</p> <p>The complex co-operation plays a key role, it should comprise the following:</p> <p>a) to design common action strategy against illegal migration and other unlawful acts, to determine the priority directions of cooperation between the bodies and also to establish legal conditions</p> <p>b) to coordinate the available domestic and international funds to combat against illegal migration, to determine common</p>

			<p>determine tasks, to develop proposals for development of joint technical</p> <p>c) to establish and operation of complex country-wide control system and preparation of analysis on illegal migration</p> <p>d) to prepare the executive and professional civil service staff</p> <p>e) to exchange experience and information concerning operation of illegal migration, smuggling and administrative procedure</p> <p>f) coordinated or common alien policing, labour ,transport, official public order, public security control of infected areas of illegal migration routes, workplaces, vehicles and transport equipment</p> <p>g) to supply common alien and employment policing, as well as transport authority control functions</p> <p>h) to designate professional staff members and civil servants.</p> <p>2) Context of complex depth -control ,alien policing, labour ,transport, official public order, public security control have organized and carried out by directorates of ION separately in 2902 cases , while collaboration with other bodies in 510 cases. The Directorates took part in the framework of common controls in collaboration with the following authorities: in 644 cases with Police, in 129 with NAV, in 106 cases with Hungarian Labour Inspectorate, in 7 cases with disaster management, in 16 cases with Animal Health Board, in 1 case with Public Health's Services, in 1 case with Constitution Protection Office, in 1 case with Food Safety's Services, in 1 case with Women's Protective Service and in 18 cases with National Transport Authority. The Regional Directorates implemented the complex depth checks at the following locations: surroundings highways and trunk roads, in public accommodation, bakeries, railway stations, parking lots, shopping centres, reception centres, restaurants, discos, markets, buffets, Danube bridges, beauty salons, boarding houses, barber shops, private flats, internet cafes, casinos and other restaurants, as well foreign-flagged ships. ION transmits data to the Hungary's central administrative bodies, law enforcement authorities and other public bodies in order to fulfil their duties. Moreover ION helps the work of international organizations and embassies in the spirit of effective cooperation.</p>
	Italy	Yes	<p>No. The responsibility for the implementation of these measures is centralized (Dept of Public Security at Ministry of Interior). Nevertheless, local authorities are called to cooperate for specific issues.</p> <p>The role of local authorities has been recently strengthened by the Law Decree No. 92 of May 23rd, 2008, which regulates "Urgent measures in the field of public security" envisaged the attribution of special powers to the mayor allowing him to help ensuring the cooperation of local and state police, within the guidelines issued by the Ministry of the Interior-National Authority of Public Security, as well as providing the cooperation of the municipal and the state of police.</p>
	Latvia	Yes	<p>1) There are no any special regulations defining obligations for local authorities with regard to control or monitoring of legal or irregular immigration in the Republic of Latvia as all these obligations are divided between Office of Citizenship and Migration Affairs and State Border Guard. Local authorities are responsible only for registration of place of residence of foreigners after they have been issued a residence permit in Latvia.</p> <p>2) One of the Schengen compensation measures is cooperation between the State Border Guard, State Police, State Revenue Service and Food and Veterinary Service in the field of state border security, as well as prevention, combating and detection of cross-border crimes. Cooperation covers such important issues as human trafficking, illegal entry, exit or transit, as well as illegal stay of foreigners in the country and etc. Cooperation is taking place periodically at the regional level and management level. Instruction No 5 "on Procedures for co-operation of the state authorities in the issues of the state border security" adopted on 5th of May 2010. Additionally, the State Border Guard, in cooperation with the National Labour Inspectorate, Registry offices, tourist accommodations and Latvian high schools carry out control of illegal</p>

			immigrants, who entered the territory of Latvia, declaring false aims for entry – family reunification, study, tourism or education. With the aim to detect the cases of illegal stay of and violation of rules of employment of foreigners, the State Border Guard carry out checks and preventive measures in combating of illegal immigration inter alia in cooperation with the Office of Citizenship and Migration Affairs, the State Police, Ministry of Welfare and the State Labour Inspectorate and preventive measures on combating of illegal immigration. At the same time the State Border Guard has an agreement with the Registry offices, in accordance with that in cases of suspicious of fictitious marriages or use of false documents, the staff of the Registry office shall inform on that the relevant structural units of the State Border Guard.
	Luxembourg	Yes	<p>1. In Luxembourg, every third country national has to register at the local municipality at latest three working days after his arrival (article 36 of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and immigration). If the duration of the intended stay of the third country national is more than three months, he or she has to present his/her authorisation to stay when registering. The registration is a mandatory step to obtain a residence permit. After obtaining the residence permit, the third country national has to go back to local municipality to confirm that he/she has been granted the residence permit. The European nationals must register at the municipality if he/she is going to stay longer than three months (article 8 (1)).</p> <p>2. The Grand-ducal police is the entity in charge of implementing the Schengen compensatory measures in Luxembourg. There is also based in Luxembourg the Centre for the Customs and Police Cooperation, between the bordering countries (Germany, France, Belgium and Luxembourg). Cooperation in migration matters is coordinated by the Directorate of Immigration of the Ministry of Foreign Affairs and the municipalities. As we mentioned any foreigner residing legally in the Luxembourg must register in the municipality for obtaining the residence permit in the case of third-country nationals. There is no evaluation of this cooperation for the moment.</p>
	Malta	Yes	Maltese local councils are not involved in such issues, as they do not fall within their remit.
	Netherlands	Yes	<p>1) Local authorities do not have an obligation to report undocumented persons to the police. Immigrants turn to the Immigration and Naturalisation Service when they want to extend their visa or want a residence permit. The local authorities do not have any role in this procedures. For the immigration authorities the municipal identity-records of aliens however are guiding.</p> <p>2) The Dutch Repatriation and Departure Service (RD&S), which coordinates the return of aliens who are not/no longer allowed to stay on Dutch territory, cooperates with local authorities in the area of return of rejected asylum seekers and illegal aliens. Local authorities sometimes come across aliens living in difficult circumstances who do not have the right to stay legally in the Netherlands. The RD&S has offered local authorities help in finding a solution in such cases. If they need assistance from the RD&S, they can contact their local RD&S contact person. Furthermore, local authorities are often concerned about the situation of rejected asylum seekers staying in their area, and about the way the return process is conducted. To address these concerns, the RD&S actively keeps local authorities that are interested in this informed about the steps that are taken as part of the return process of individual rejected asylum seekers.</p>
	Portugal	Yes	1. No. Competences on immigration are centralized. Municipalities have competences on the registration of UE citizens only.

	Romania	Yes	<p>According to the legal framework in place, the Romanian Immigration Office is the specialized structure of the Ministry of Administration and Interior which exercises its legal attributes for the implementation of the Romania's policies in the areas of migration, asylum and integration of aliens, as well as other relevant pieces of legislation. The Romanian Immigration Office is organized both at central and territorial level. At territorial level, the Romanian immigration Office consists of functional structures at regional and county level. The Romanian Immigration Office has territorial branches in all administrative counties (41 territorial branches). The main attributions of the territorial branches are:</p> <p>Approves the invitations and the applications for family reunifications Issues the work authorizations Checks upon the fulfilment by the aliens of the necessary conditions to have their stay right granted/extended Grants/extends the temporary stay right in Romania Implements all the activities regarding the removal from the territory of the illegal aliens Receives the asylum applications</p> <p>The legal framework governing the above mentioned issued consists of Government Decision no. 639/2007 on the organizational structure and attributions of the Romanian Immigration Office, further added and modified</p>
	Slovak Republic	Yes	<p>Central authority responsible for implementing Schengen compensation measures is the Ministry of Interior of the Slovak Republic which does cooperate in this matter with other ministries and central bodies of state administration. The Articles 107 – 115 of the Act No. 404/2011 Coll. on Stay of Aliens determine only duties of aliens, carriers, airport operators, landowners, accommodation providers, The Central Office of Labour and Office of Labour, Social Affairs and Family, The Office of Labour, Social Affairs and Family, schools and Trade Licensing Office.</p>
	Sweden	Yes	<p>No —</p>

LISA 3. Ekspertide nimekiri .

Ekspert nr. 1

Politsei- ja Piirivalveamet, piirivalveosakond, piiriturvalisuse büroo, piirivalvetalitus.

Ekspert nr. 2

Politsei- ja Piirivalveamet, kodakondsus- ja migratsiooniosakond, migratsioonijärelevalve büroo.

Ekspert nr. 3

Politsei- ja Piirivalveamet, korralduspolitseiosakond, arendusbüroo, koordinatsioonitalitus. Schengeni kompensatsioonimeetmete töögrupi liige.

Ekspert nr. 4

Siseministeerium, migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakond.

Ekspert nr. 5

Politsei- ja Piirivalveamet, korralduspolitseiosakond, arendusbüroo, koordinatsioonitalitus. Schengeni kompensatsioonimeetmete töögrupi liige.

Ekspert nr. 6

Ida prefektuur, kodakondsus- ja migratsiooniosakond, migratsioonijärelevalve talitus.

Ekspert nr. 7

Politsei- ja Piirivalveamet, piirivalveosakond, piiriturvalisuse büroo, piirivalvetalitus. Schengeni kompensatsioonimeetmete töögrupi liige.

Ekspert nr. 8

Politsei- ja Piirivalveamet, piirivalveosakond, piiriturvalisuse büroo, välispiiride koordinatsiooni keskus.

Ekspert nr. 9

Politsei- ja Piirivalveamet, kodakondsus- ja migratsiooniosakond, migratsioonijärelevalve büroo.

Schengeni kompensatsioonimeetmete töögrupi liige.

Ekspert nr. 10

Euroopa Liidu Regioonide Komitee Eesti delegatsiooni liige.

LISA 4. Ekspert hinnangute koondtabel lisafunktsioonide andmise kohta kohalikele omavalitsustele Eesti näitel

	Seadusandlik funktsioon	Kontrolli funktsioon	Sanktsioneeriv funktsioon	Muu/lisa funktsioon
Ekspert 1				<p>“...kohalikul omavalitsusel ilmselt on kõige parem ülevaade sellest kes neil territooriumil uued inimesed on ... et noh kui see informatsioon jõukas läbi kohaliku omavalitsuse kodakondsusmigratsiooni poolele ee siis nende asi oleks kontrollida informatsiooni kas kas on (.) paika pidav või mitte kas seal on oht või ei ole ohtu, noh selline kolmnurk moodustuks seal siis noh see oleks kohaliku omavalitsuse väga kindel kaasamis võimalus.”</p>
Ekspert 2				<p>“... et ee kohalikud omavalitsused võiksid omada ülevaadet (.) mitte ainult nendest nii öelda ametlikult registreeritud,”</p> <p>“...oleks ideaal pilt kus oleks ülevaade ka nendest oma territooriumil realselt elavatest inimestest, mitte need kes on registreeritud vaid need kes elavad territooriumil see annaks nagu (.) ee niukest pilti värskendaks või täpsustaks et üleriigiliselt on seda raske teha (.) aga sinu enda haldus üksuses on seda oluliselt kergem teha...”</p>
Ekspert 3				<p>“Noh eelkõike informatsiooni vahetuses ma näen seda.”</p> <p>“Noh hetkel võib olla võiks seal kohaliku omavalitsuse kaasata sinna arvamuse andjana, noh kui näiteks on otsustamisel mingi elamisloa andmise küsimus.”</p>

Ekspert 4	<p>“Siin on mitu aspekti ja et üks on kindlasti see, et ee et ee (.) ametlikult et midagi uut anda kohe tahetakse raha, ametlikult ee siseministeeriumi näol mingit uut poliitikat selles mõttes et juurutada või siis ütleme peale suruda või mis iganes on ee suhteliselt praktiliselt võimatu.”</p> <p>“Ehk siis selline hüpotees on see et ee et ee noh ütleme et kohalikule omavalitsusele on hästi palju ülesandeid antud pandud erinevate seadustega ee kus siis tegelt ei ole finantsi taga ei ole muud asja taga ja nagu puutub ka otsene kokkupuude selle tegevusega see on üks asi.”</p>		
Ekspert 5	<p>“Noh võib olla tegevuslubade väljastamisel oleks üks koht kus nagu mis täna kohalike omavalitsuste roll tegevuste puhul et et (.) võib olla seal võiks olla mingisugune ma ei tea mingi kohustus kontrollida ka seda poolt kas selles osas et inimene kes maja püsti paneb kuskil et see oleks üks koht kus ma näeksin võib olla selle kompensatsiooni meetme mõttes kohaliku omavalitsuse tegevust aga muus osas täna ju kohalik omavalitsus vastutab kogu kohaliku elukorralduse eest ja kahtlemata tegelemine inimestega kes seal elavad on tema üks roll noh ma ei oska nagu midagi muud eraldi välja tuua sealt et (.)”</p>	<p>“Ei ma muud rolli näegi kui see sama info edastamine ja tähelepanu pööramine nendele nii öelda kahtlastele olukordadele mis võivad piirkonnas olla alates tööandjatega suhtlemisel ja ja ja kui keegi seal mingi firma püsti paneb ja hakkab kasutama võõrtöajõudu siis kohalik omavalitsus VÕIKS huvi tunda kes need on mis need on ja kust nad tulevad ja ilmselt oleks mõistlik ka see teema nagu politseiga läbi arutada et või vähemalt teavitada et selline uus asi on tekkinud kuskile siia et kus võidakse kasutada mingit illegaalset tööjõudu või või kuskile on tekkinud elama mingi inimene kellest keegi mitte midagi ei tea onju et (.)”</p>	
Ekspert 6	<p><i>“I: Nii, et pigem ikka võiks tsentraalselt teatud amet teha seda ja lihtsalt koostööd suurendada, sain ma nii aru?”</i></p> <p>X: Jah selles suhtes ma sooviksin ma sinuga isegi nõustuda.”</p>		
Ekspert 7	<p>“Pigem ma olen nõus et see võiks olla selline standart, kui et seda liigitada kompensatsioonimeetmete alla siis võiks see ka üks asi olla ka üks osa kohaliku omavalitsuse rollist ka kuidas nemad nagu saaksid panustada sellesse et ei oleks meil sellist ebaseaduslikku viibimist riigis nii võrd palju.”</p>	<p>“Aga selline võimalus on tõesti olemas et ee kohalik omavalitsus annab elanikele selle võimaluse ja lubab ta viibida selles riigis või omas vallas täiesti, et tulles oma jutuga tagasi sellele et meil on vaja ühe laua taha istuda ja rääkida see asi lahti et kohalikud omavalitsused kus nad saaksid panustada sellesse oma panusega ja mis moodi saaksid ära hoida seda (.) seda vohamist siin.”</p>	
Ekspert 8	<p>“Minu arust praegust see süsteem, mis toimib, et see toimib hästi meil praetult. Ja milleks jalgratast leiutada?”</p>	<p>“Mina arvan nii, et nad võiksid sama moodi oma külas oma selles et kontrollida neid majutusasutusi mis nende vastutus alas siis noh asuvad on ju. Ise lähevad ja kontrollivad ja kui on mingi rikkumine teatavad meile meie tuleme kohale”</p> <p>“See on umbes sama põhimõte nagu on olemas abi politseinikud. Kaitseliidus, mida iganes et võiks neid oleks võinud välja koolitada anda mingid teatud õigused olla abipolitseinikuna mitte liikluskontrollis vaid majutusasutusi, kes teeksid sama töö ära näiteks.”</p>	<p>“Ma tean kus oli mitu inimest registreeritud, seal saab sama moodi rääkida numbritest juba kui inimesi on üle kümne juba ja korter ruut ja sa võtad selle ruutmeetri ja sa tead et see ei ole võimalik kümnel seal korruga elada ja ka selle järgi et erinevad nimed on siis juba võiks häirekella lüüa aga politsei piirivalve neid asju ei näe kes on registreerinud kuhu kohta,”</p>

Ekspert 9	<p>“No ma ei tea palju ta efektiivsem = ma arvan et ta ei oleks efektiivsem kontrolli mõistes et et palju lihtsam on kui kompetents oleks ühes kohas ja ja ka järelvalve tänu sellele on lihtsam, et kui me räägiksime otsustamisest kohaliku omavalitsuse tasandil (.) siis see tähendaks jälle ühe keerulise õigus küsimustiku alla suunamist kohaliku omavalitsusele...”</p> <p>“(.) ja ma nagu ei näegi et kohalik omavalitsuse peaks olema midagi midagi enam kui inimese jaoks selle kohaliku elaniku jaoks loodud asutus, kus inimene läheb saab abi,”</p>	<p>“Ma praegusel hetkel Eesti mõistes seda küll ei näe et kohalikul omavalitsusel võiks olla see otsustaja roll.”</p>	<p>“I: Jah, et pigem võiks olla koostöö ja informeerimine? X: Jah absoluutselt”</p>
Ekspert 10	<p>“Sellisel kujul otseselt ei saa ütelda, miks, selle pärast et esiteks see Euroopa Liidu üles ehitus liikmesriikide siseselt on täiesti erinev nii moodi ei saa võrrelda mingisuguse hispaania kus on munitsipaal politsei suur osatähtsus, Itaalias et noh nii öelda erinevate liikmesriikides kus on nii öelda riigi ja omavalitsuse vahel see roll ära jaotatud.”</p> <p>“...et üldiselt küsida endale funktsioone juurde seda sellisel kujul ei ole kui on siis alati on küsimus kes annab selle või kust võetakse seda ühisest rahakotist raha eks ju, mille arvelt on ju siis keegi peab siis tegema järelandmisi ta taandub siis alati sellele finantsidele eks finants küsimustele eks.”</p>		