

Sisekaitseakadeemia

Politsei- ja Piirivalvekolledž

Veljo Uustal

**SUNNIMEETMETE RAKENDAMINE JA SELLE MÕJUSUS
VÄLISMAALASTE ÕIGUSE KONTEKSTIS**

Lõputöö

Juhendaja:

Egert Belitšev, MA

Kaasjuhendaja:

Hannes Haav, MA

Tallinn 2021

ANNOTATSIOON

Politsei- ja Piirivalvekolledž	Kaitsmise kuu ja aasta: juuni 2021
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Sunnimeetmete rakendamine ja selle mõjus välismaalaste õiguse kontekstis Töö pealkiri inglise keeles: Application of coercive measures and its effectiveness in the context of aliens' law</p> <p><i>Lühikokkuvõte</i></p> <p>Lõputöös uuritakse välismaalasteõiguses lubatud sunnimeetmete rakendamise praktikat Politsei- ja Piirivalveameti praktikas. Töö maht on 53 lehekülge ning autor on kasutanud lõputöö koostamisel 92 allikat.</p> <p>Lõputöö eesmärk on välja selgitada migratsioonijärelevalvega tegelevate ametnike poolt välismaalaste seaduse ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses lubatud haldussunnimeetmete kohaldamise ja rakendamise põhimõtted ja kitsaskohad ning esitada parendusettepanekuid.</p> <p>Lõputöö uurimisprobleemiks on küsimused: Millised on ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste järelevalve teostamisel ja lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks lubatud sunnimeetmed Eestis? Millised sunnimeetmed on tõhusad ning mis on nende ebatõhususe probleem? Eesmärgi saavutamiseks kasutatakse kombineeritud uuringut.</p> <p>Andmekogumismeetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspert intervjuusid Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonna ekspertidega ja kvantitatiivses uurimuses rakendatakse statistikat selleks, et kirjeldada uuritavat nähtust ja teha selle kohta järeldusi. Lõputöö teoorias osas analüüstitakse Eestis kehtivaid õigusakte, selgitamaks välja millised regulatsioonid ja meetmed puudutavad sunnimeetmete rakendamist välismaalasteõiguses.</p> <p>Teooria ja uuringu analüüsi läbiviimise tulemusena saadi teada, et välismaalaste õiguses on lubatud rakendada haldussunnimeetmetena haldustõkendeid ja taastusvahendeid. Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonna ametnikud on teadlikud sunnivahendite rakendamise õiguslikest alustest ja on omandanud teadmised tutvudes kohtupraktika ja seadusandlusega.</p>	
Lisad:	
Võtmesõnad: Välismaalased, sunnimeetmed, politsei praktika	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Third country nationals, coercive measures, police practice	
Säilitamise koht:	
Töö autor: Veljo Uustal	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjallikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri: (allkirjastatud digitaalselt)	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Egert Belitšev	Allkiri: (allkirjastatud digitaalselt)
Vastab lõputöö nõuetele	
Kaasjuhendaja: Hannes Haav	Allkiri (allkirjastatud digitaalselt)
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor / instituudi juhataja: _____ Allkiri	
Kolledž/instituut	Kaitsmise kuu ja aasta

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Haldussund: haldussunni mõiste ja olemus välismaalasteõiguses.....	7
1.1. Migratsiooniõiguse olemus ja eesmärgid.....	7
1.2. Euroopa Liidu õigus	9
1.3. Eesti õigus, sh haldussunnimeetmed ja nende rakendamine.....	11
1.4. Haldussunnimeetmete rakendamine välismaalaste õiguse kontekstis	15
2. Empiiriline uuring.....	27
2.1. Uuringu protsess ja valim.....	27
2.2. Intervjuude tulemused	29
2.3. Järeldused ja ettepanekud.....	35
KOKKUVÕTE	40
SUMMARY	42
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	44
Lisa 1. Intervjuu küsimused.....	53
Lisa 2. Intervjuude kategooriate ja koodide tabel.....	54

SISSEJUHATUS

Euroopa Liidus (edaspidi EL) elas 2019. a seisuga 20,9 miljonit kolmandate riikide kodanikku, moodustades ELi kogurahvastikust 4,7%. Kui rändekriisi tippajal, 2015. a, registreeriti ELi välispiiril 1,82 miljonit ebaseaduslikku piiriületust, siis 2019. a oli see arv taandunud 142 000ni (Euroopa rändevõrgustik, 2020). Igal aastal väljastatakse EL-is 400 000 kuni 500 000 lahkumis ettekirjutust kolmandate riikide kodanikele, kes on saabunud EL-i ebaseaduslikult või viibinud seadusliku aluseta. Vaid kolmandik neist pöördub tagasi päritoluriiki või kolmandasse riiki läbi mille siseneti EL-i (Euroopa Komisjon, 2020). Täpne migrantide arv maailmas on teadmata, kuid Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni hinnangul oli 2019 aastal umbes 272 miljonit rahvusvahelist migranti, mis on 3,5% maailma elanikkonnast (Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, 2019, lk 19).

Vabariigi Valitsus siseturvalisuse 2020-2030 arengukava ettepanekus peetakse oluliseks ebaseadusliku rände ennetamist, avastamist ning seadusliku aluseta Eestis viibivate välismaalaste tõhusat ja kiiret tagasisaatmist. Seadusliku aluseta riigis viibivate välismaalaste suur hulk koormab riigi haldus- ja kohtuasutusi ning sotsiaalsüsteemi. Ebaseadusliku sisse- ja läbirände kasv nõuab tõhusaid meetmeid, et avastada ebaseaduslikult Eestisse sisenenud ja siin viibivaid isikuid ning nad kiiresti tagasi saata. Seetõttu on oluline tõhustada isikute tagasisaatmise ja põgenemisriskiga välismaalaste kinnipidamist. Samuti võib välismaalane, keda ei ole õnnestunud pikka aega riigist välja saata, kujutada ohtu riigi avalikule korrale ja sisejulgeolekule. (Vabariigi Valitsus, 2020, lk 18)

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2018/115/EU (edaspidi naasmisdirektiv) kohaselt peavad sunnimeetmed olema proportsionaalsed ja kooskõlas põhiõigustega ning lubatud sunnimeetmetena on nimetatud kinnipidamist ja kohaldatavaid kohustusi põgenemise ohu vältimiseks vabatahtliku lahkumise tähtaja jooksul. Haldusmenetluselt oodatakse kiiret ja efektiivset õigusrikkumistesse sekkumist ning sunni kasutamise vajadus tekib siis, kui ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik ei täida ettekirjutust (Soo, *et al.*, 2020; Merusk, *et al.*, 1995). Välismaalaste õigus hõlmab sealhulgas erineva õigusliku seisundiga välismaalaste grupe, näiteks ajutiselt viibivad välismaalased, pagulased või ajutist kaitset vajavad isikud (Sisekaitseakadeemia, 2002). Euroopa Liidus umbes 500 000 lahkumise ettekirjutust ning peamisteks efektiivset tagasisaatmist takistavateks asjaoludeks

kõrge põgenemise statistika vabatahtliku tagasipöördumise perioodi jooksul kõrge põgenemise risk ja puuduvad reisidokumendid ning vajadus rakendada sundi ettekirjutuse täitmiseks (Euroopa Komisjon, 2021; European Migration Network, 2017).

Lõputöö teeb **aktuaalseks** asjaolu, et sisseränne Eestisse ja seadusliku aluseta riigis viibimine on kasvanud, näiteks töörande valdkonnas on aasta-aastalt kasvanud nii tööandjate kui ka töötajate rikkumised, mida on aidanud tuvastada politsei kontrollreidid (Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, 2019). 2019. aastal tuvastati Eestis ebaseaduslikult rändelt kokku 1410 isikut, mida oli 27% enam kui eelneval aastal ning esmaseid elamislubasid väljastati Eestis 18% võrra rohkem kui aasta varem (Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, 2020). Tulenevalt siseturvalisuse arengukavast (2020) on oluline, et Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) oleks efektiivne seadusliku aluseta riigis viibivate välismaalaste avastamisel ja tõhusal tagasisaatmisel.

Töö on **uudne**, sest autorile teadaolevalt ei ole varasemalt käsitletud sunnimeetmete rakendamist ja nende mõjusust välismaalaste õiguse kontekstis. Tartu Ülikooli ja Sisekaitseakadeemia magistritöodes on uuritud välismaalaste suhtes kohaldatavate järelevalve meetmete kohaldamist ning kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleeme ja sunni rakendamist alaealiste suhtes (Belitšev, 2013; Luik, 2017; Leskov 2016), kuid mitte sunnimeetmete rakendamise aspektist.

Eesti elanikud tunnetavad sisserände ohtu Eesti siseturvalisusele. 2015. aastal kerkis Euroopa rändekriisi mõjul Eesti elanike arvates tähtsamaks probleemiks sisseränne ning 2019. aastal pidas seda Eesti riigi peamiseks mureks 12% elanikest (EU komisjon, 2019). 2020. aasta siseturvalisuse avaliku arvamuse uuringule vastanutest 77% hinnangul vähendavad Eesti turvalisust põgenike sissevoolust tingitud olukord Euroopa Liidus (Saar Poll OÜ, 202, lk 3). Põgenike ja ebaseaduslike sisserändajate turvalise elukeskkonna otsimine on põhjustanud ebakindlust Euroopa Liidu riikide kodanikes ja poliitikutes, sest ebaseadusliku rände teadmatus ja kontrollimatus suurendab hirmu ja ärevust, alates võimalikust terroristide sissetungist kuni majandusliku ebakindluseni (Bilgic, 2013, lk 32).

Naasmisdirektiiviga loodi eeskirjad, mis on kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes viibivad liikmesriikides seadusliku aluseta ning sunnimeetmete rakendamisel tuleks selgesõnaliselt kohaldada proportsionaalsuse ja tulemuslikkuse põhimõtteid seoses taotletavate eesmärkidega. Samas on direktiiv jätnud sunnimeetmete

kohaldamisel tõlgendamise ruumi liikmesriikidele. Naasmisdirektiivi Sellest tulenevalt on püstitatud **uurimisprobleem**: millistel alustel on lubatud sunnimeetmete rakendamine Eesti välismaalaste õiguses?

Uurimisprobleemi täpsustavad **uurimisküsimused**

- 1) Millised on ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste järelevalve teostamisel ja lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks lubatud sunnimeetmed Eestis?
- 2) Millised sunnimeetmed on tõhusad ning mis on nende ebatõhususe probleem?

Lõputöö **eesmärk** on välja selgitada migratsioonijärelevalvega tegelevate ametnike poolt välismaalaste seaduse ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses lubatud haldussunnimeetmete kohaldamise ja rakendamise põhimõtted ja kitsaskohad ning esitada parendusettepanekuid. Lähtuvalt käesoleva lõputöö tulemusest saab Politsei- ja Piirivalveamet hinnata Eesti seadustega lubatud sunnimeetmete efektiivsust ning luua paremad praktikad seadusliku aluseta välismaalaste avastamisel ja tõhusal tagasisaatmisel.

Eesmärgi täitmiseks püstitab töö autor 3 **uurimisülesannet**:

- 1) Analüüsida Eestis kehtivaid ning välismaalaste õiguse Euroopa Liidu õigusakte, eesmärgiga välja selgitada, millised regulatsioonid ja meetmed puudutavad sunnimeetmete rakendamist.
- 2) Viia läbi ekspertintervjuud migratsioonijärelevalve Politsei- ja Piirivalveameti ametnikega, et selgitada välja probleemid seonduvad välismaalaste õiguses lubatud sunnimeetmete rakendamise ja Politsei- ja Piirivalveameti praktikas.
- 3) Teoreetiliste seisukohtade analüüsile ning läbiviidud uuringu tulemusele tuginedes teha ettepanekud välismaalaste õiguse (välismaalaste seaduses ja väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeeluseaduses) sunnimeetmete rakendamise tõhustamiseks Politsei- ja Piirivalveameti praktikas ja teha ettepanekuid õiguse muutmiseks.

Töö raames viiakse läbi kvalitatiivne uurimus (Hirsjärvi, 2007, lk 126), sest eesmärk on selgitada, kuidas subjektid tunnetavad ja mõistavad uuritavat teemat (Laherand, 2008). Andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspert intervjuusid (Hirsjärvi, 2007, lk 191) ning intervjuueeritavateks on Politsei- ja Piirivalveameti seadusliku aluseta viibivate välismaalaste menetlustega seotud eksperdid. Intervjuueeritavate leidmiseks kasutatakse eesmärgistatud valimit.

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade sunnimeetmetest välismaalaste õiguse kontekstis. Teises peatükis esitletakse empiirilise uuringu metoodikat ja analüüsitakse sunnimeetmete kohaldamise praktikat ning esitatakse lõputöö järeldused.

1. Haldussund: haldussunni mõiste ja olemus välismaalasteõiguses

1.1. Migratsiooniõiguse olemus ja eesmärgid

Globaliseerumine on põhjustanud maailmas seaduslike ja ka ebaseaduslike rände protsesside kasvu. Samal ajal on tänapäevased rände protsessid sotsiaalselt ja majanduslikult asümmeetrilised, mis viib rahvastiku ümberjaotamiseni territooriumide vahel, riikide ja territooriumide struktuuriliste omaduste muutumiseni ning kultuuride vaheliste pingete suurenemiseni migrante vastuvõtvates riikides (Topornin, et al., 2019). Migratsioonil on mitmeid vorme, inimesed kvalifitseeritud või spetsialistidena rändavad lihttöölisena, üliõpilastena, ettevõtjatena või pagulaste ja rahvusvahelise kaitse otsijatena (King, et al., 2019, lk 14).

Rahvusvahelise rände mahud on kasvanud alates 1945. aastast ning eriti peale 1980-daid, kui järgnenud on üleilmastumine, mis on kaasa toonud tööjõu ja ebaseadusliku rände kasvu (Saw, 2018, lk 8). Tänapäeval on rahvusvahelist rännet lihtsam mõjutada, kuna seda reguleerivad siseriiklikud seadused ning rahvusvaheliselt ja Euroopa Liidus kokku lepitud konventsioonid, direktiivid, mõisted ja kokkulepped (Boyle, et al., 1998, lk 154). Ülemaailmsed rändevood on viimaste kümnendite jooksul oluliselt kasvanud ning tõhus rändepoliitika ei saa piirduda ainult sisserändajate vastuvõtmisega (Euroopa Ühenduste komisjon, 2005, lk 3). Mõne aastakümne jooksul on Euroopa muutunud väljarände piirkonnast peamiseks sisserändajate sihtkohaks ning Euroopa Liidu liikmesriigid on praegu suure ebaseaduslike sisserändajate surve all kolmandatest riikidest ning Euroopas väljenduvad sisserände vastased meeleolud ja julgeolekuprobleemid üha piiravamates ja valikulistes sisserände regulatsioonides (Papadopoulos, 2011; Euroopa Komisjon, 2017). King (2019, lk 14) on leidnud, et valitsuste jõupingutused rände reguleerimisel või täielikult blokeerimisel kasvatavad ebaseadusliku rände mahtu.

Ebaseaduslikku migratsiooni seostatakse järgmiste ohtudega - julgeolekuoht, rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus, terrorism, inimkaubandus, piirikontrolli puudumise, ebaseaduslik töötamine, konkurents kohaliku tööjõuga (Tian, et al., 2014, lk 27). Vaatamata Euroopa Liidu liikmesriikide püüdlustele ebaseaduslikku rännet ohjeldada ja kontrollida, on migratsiooni olukord ainult teravnenud (Ruben, 2016). Igal aastal koostatakse Euroopa Liidus umbes 500 000 lahkumise ettekirjutust seadusliku aluseta viibivatele kolmandate riikide kodanikele, kuid vaid kolmandik neist lahkub päritoluriiki või riiki, kust nad sisenesid Euroopa Liitu (Euroopa Komisjon, 2021). Euroopa Liidu liikmesriikide hinnangul on peamisteks efektiivset tagasisaatmist takistavaks asjaoluks kõrge põgenemise statistika vabatahtliku tagasipöördumise perioodi jooksul, reisidokumentide puudumine ning puudulikud andmed lahkumise kinnituse kohta (European Migration Network, 2017, p 75).

Ebaseadusliku riigis viibimise põhjuseks on migratsioonireeglite ja seaduste rikkumine. Ebaseaduslikku riigis viibimist võib pidada seaduste ja regulatsioonide tagajärjeks, mis nimetavad teatud liikuvuse vorme seaduslikeks ja soovitatavateks ning teisi ebaseaduslikeks ja soovimatuteks (Castles, *et al.*, 2012). Seadusliku aluseta riiki jäämise põhjused võivad olla kas majanduslikud või perekondlikud, kuid ka varjupaigataotlejad kelle taotlus on tagasi lükatud. Välismaalased võivad sisenevad ebaseaduslikult riigipiiri ületades riigi territooriumile või sisenetakse vale- või võltsitud dokumente kasutades või organiseeritud kuritegelike võrgustike abil. Lisaks välismaalased, kes on sisenenud riiki seaduslikult, kehtiva viisa või viisavabaduse alusel, kuid ületavad riigis lubatud viibimise kestuse ning varjupaigataotlejad, kes ei lahku pärast eitava vastuse saamist (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2006, lk 2).

Tagasipöördumise all mõistetakse kolmanda riigi kodaniku tagasipöördumist migratsiooni algpunkti, päritoluriiki või transiidi riiki, vabatahtlikult või sunni viisiliselt (Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, 2019). Migrantid naasevad päritoluriikidesse erinevatel põhjustel. Mõned naasevad, kuna on omandanud kvalifikatsiooni või teeninud piisava summa rahalisi vahendeid. Teised naasevad isiklikel või perekondlikel motiividel, nagu nostalgia, soov kasvatada lapsi koduriigis, vajadus hoolitseda vanemate eest või suutmatuse integreeruda sihtriigis (King, *et al.*, 2019, lk 90). Igal aastal täidab vaid kolmandik kolmandate riikide kodanike Euroopa Liidu liikmesriikide poolt väljastatud tagasipöördumise otsuseid ning pöördub vabatahtlikult tagasi päritoluriiki või kolmandasse

riiki läbi mille siseneti Euroopa Liitu (Euroopa Komisjon, 2020). Samas tekib riiklikul tasandil tihti vastuolu riigi ja majanduse vahel: migratsiooni alased seadused kohustavad tagasi pöörduma, samas kui turg annab märku, et sisserändajad on teretunud (Castles, *et al.*, 2012).

Peamine tegur, mis meelitab ebaseaduslikke sisserändajaid Euroopa Liitu, on võimalus saada Euroopa Liidus tööd ilma nõutava õigusliku seisundita (Euroopa Liidu Teataja, 2009). Töötajad kolmandatest riikidest hõivavad sageli madala kvalifikatsiooniga töökohti, kus on madalad palgad ja kehvad töötingimused, näiteks ehituses, põllumajanduse ja tööstuse abitööd või kodumajapidamised (Ivakhnyuk, 2014). Vähese tõhususega või puudulik järelevalve majandussektorites, kus töötavad kolmandate riikide kodanikud tõstab ebaseadusliku töötamise ning eksploateerimise võimalust ja riski (Weatherburn, *et al.*, 2016). Tagasipöördumise käsiraamatu (European Commission, 2017) kohaselt loetakse lahkumiskohustus täidetuks, kui seadusliku aluseta välismaalane on lahkunud päritoluriiki, eelneva kokkuleppe või kohustuse tõttu transporditud transiitriiki, lahkunud või saadetud teise kolmandasse riiki, mis ei ole tema päritoluriik, kuhu ta soovib vabatahtlikult minna ning kus ta omab viibimisalust.

1.2. Euroopa Liidu õigus

Rahvusvahelisel tasandil on migratsiooni õiguslike aspekte reguleeritud mitmete dokumentidega, mis on nii kohustuslikud (konventsioonid ja nende protokollid), kui ka soovituslikud (deklaratsioonid, hartad, lepingud ja resolutsioonid) (Rybin, *et al.*, 2019, lk 264). Rahvusvahelise inimõiguste põhiallikana käsitletakse ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni, mis tagab igapähele õiguse riigi piires vabalt liikuda, valida elukoht ning õiguse lahkuda ükskõik milliselt maalt, kaasa arvatud kodumaalt ja tagasi pöörduda kodumaale. Amsterdami lepinguga on migratsioonipoliitika kuulunud Euroopa Liidu pädevusse mis, võimaldas nõukogul võtta vastu meetmeid viisa-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika valdkonnas (Foblets, *et al.*, 2007; Kaska 2013). Euroopa Liidu toimimise leping näeb piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika peatükis ette, et Euroopa Liit töötab välja ühise sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada kõigil etappidel sisserändevooegade tõhus juhtimine, liikmesriikides ebaseaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ning nende vastu võitlemiseks (Kaska, 2013).

Euroopa Liidu tasandil on vastu võetud mitmed õigusaktid ebaseadusliku rändega võitlemiseks: nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele (Euroopa Liidu Teataja, 2002); viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks (Euroopa Liidu Teataja, 2002); naasmisdirektiiv, millega sätestatakse ühtsed normid ja menetlused ebaseaduslikult riigis Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded (Euroopa Liidu Teataja, 2009). 2017. aasta septembris avaldas Euroopa Komisjon tagasisaatmiskäsiraamatu, andes juhiseid tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmiseks pädevate siseriiklike asutuste ülesannete täitmise kohta (Euroopa Komisjon, 2017).

Seadusliku aluseta viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise valdkond Euroopa Liidus on reguleeritud naasmisdirektiiviga. Direktiiviga on kehtestatud Euroopa Liidu liikmesriikidele ühtsed normid ja kord seadusliku aluseta viibivate välismaalaste tagasisaatmiseks (Baldaccini, 2009 lk 2). Naasmisdirektiivi reguleerimisalas ei ole välismaalased, kes on väljasaadetavad kriminaalõiguse alustel ning isikud, kellele kehtivad Euroopa Liidus vaba liikumise põhimõtted, näiteks elamisloa alusel (Baldaccini, 2009, lk 4).

Ebaseadusliku riigis viibimise peaks direktiivi kohaselt lõpetama tagasisaatmisotsusega ning liikmesriik peab tagasisaatmisotsuse väljastama igale kolmanda riigi kodanikule, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult. Tagasisaatmisotsus on naasmisdirektiivi mõistes haldus- või kohtuotsus või akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigis viibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse tagasipöördumiskohustus. (Euroopa Liidu Teataja, 2008) Naasmisdirektiivi kohaselt tuleks liikmesriikidel eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kolmanda riigi kodaniku kinnipidamisele. Kui muid leebemaid sunnimeetmeid ei ole võimalik rakendada võivad liikmesriigid tagasisaadetava välismaalase kinni pidada, kui on põgenemise oht või isik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest, väljasaatmisest või takistab väljasaatmist (Belitšev, 2013, lk 32). Praktikas on mitmed Schengeni liikmesriigid rõhutanud, et vabatahtliku tagasipöördumise suurim probleem on põgenemise oht ning ühtse piirikontrolli andmebaasi puudumise tõttu ei ole võimalik kindlaks teha lahkumiskohustuse täitmist (European Migration Network, 2017, p 74). Naasmisdirektiivis on loetletud kohustused, mida võib rakendada põgenemise

ohu vältimiseks ja nendeks on ilmumine ametiasutusse, rahalise tagatise määramine ehk kautsjon, dokumentide loovutamine või kohustus viibida kindlaksmääratud kohas. Nimetatud loetelu naasmisdirektiivis on vaid näited ning liikmesriigid peavad siseriiklikus seadusandluses kehtestama vähem koormavad sunnimeetmed (Basilien-Gainche, 2015, lk 110).

Eelnevale tuginedes saab öelda, et rändeprobleemid ja efektiivne tagasisaatmine on Euroopa Liidu üheks suurimaks väljakutseks, millega liikmesriigid silmitsi seisavad. Järjest enam rakendavad liikmesriigid piiravat migratsioonipoliitikat, kuid samal ajal suurendades nõudlust ja pakkumist kvalifitseeritud töötajatele Euroopa Liidus ning tähtsustades vaba liikumist Schengeni alal. Vaatamata Euroopa Liidu regulatsioonidele on jätkuvalt probleemiks seadusliku aluseta viibivate kolmandate riikide kodanike suur arv ning vähene kodakondsusriiki tagasi pöördumine.

1.3. Eesti õigus, sh haldussunnimeetmed ja nende rakendamine

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon, Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste kaitse konventsioon ega Eesti Põhiseadus ei anna välismaalase õigust elada konkreetse riigi territooriumil (Madise, *et al.*, 2017, lk 291) ning igal riigil on vaieldamatu õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist ja seal elamist (Euroopa Inimõiguste Kohus, 1996, lk 21). Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt on direktiivid saavutatava tulemuse seisukohalt siduvad iga liikmesriigi suhtes, kuid jätavad vormi ja meetodite valiku riigi ametiasutustele (Euroopa Liidu teataja, 2012) ja tuleb liimesriigi õiguskorda üle võtta riigi mingi õigusaktiga (Osahingu Everwelle kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse maksuotsuse tühistamiseks, 2011).

Eesti välismaalaste õiguse kujunemist on Kopamees kirjeldanud rahvastikuõiguse õppevahendis (Sisekaitseakadeemia, 2002). Kopamees (2002) on kirjeldanud välismaalaste õigust, kui õigusnormide kogumit, mis reguleerib välismaalaste õiguslikku seisundit antud riigi suhtes, riiki saabumise, riigis viibimise ja riigist lahkumise tingimusi ning välismaalaste õigusi ja kohustusi riigi suhtes. Välismaalaste õigus hõlmab sealhulgas erineva õigusliku seisundiga välismaalaste grupe, näiteks ajutiselt viibivad välismaalased, pagulased või ajutist kaitset vajavad isikud. Eesti siseriiklikud õigusaktid, mis reguleerivad välismaalaste riigis viibimist ja lahkumist välismaalaste seadus, välismaalasele

rahvusvahelise kaitse andmise seadus ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. (Sisekaitseakadeemia, 2002)

Haldusmenetluselt oodatakse kiiret ja efektiivset õigusrikkumistesse sekkumist ning edaspidiste rikkumiste ärahoidmist (Soo, *et al.*, 2020). Koolmeister (2020) on leidnud, et Eesti Vabariigi kehtivas õiguses puudub ühtne haldussunni mõiste ning rikkumise toime pannud isiku suhtes haldusorgani poolt kohaldatavaid ning isiku õigusi ja vabadusi kitsendavaid vahendeid võiks vaadelda haldussunnivahenditena nii akadeemilise käsitluses kui ka õigusloomes. Asendustäitmise ja sunniraha seaduses ning sellega seoses mõnedes teistes õigusaktides kasutatakse sunnivahendi mõistet, samas kui, korrakaitse seadus käsitleb haldussunnivahenditena sunniraha ja asendustäitmist (Koolmeister, 2020) ja vahetut sundi.

Haldussund seisneb teatud teo tegemiseks või sellest hoidumiseks kohustava kirjaliku haldusakti täitmise tagamises haldussunnivahenditega (Anton, 1998). Haldussunni legitiimseteks eesmärkideks on õigusrikkumise tõkestamine, rikkumise kahjulike tagajärgede ärahoidmine ja kõrvaldamine, haldusaktiga pandud kohustuse täitmisele sundimine või selle kohustuse sundtäitmine, samuti haldusmenetluse tagamine (Koolmeister, 2020). Haldusmenetluseaduse (HMS) § 11 lg 1 p 2 kohaselt on haldusmenetluse adressaadiks isik ning haldussundi saab kohaldada nii füüsilise kui ka juriidiliste isikute suhtes (Merusk, *et al.*, 1995, lk 166). Riikliku sunni kasutamise vajadus tekib, kui haldusmenetluse adressaat ei täida ettekirjutust või täidab mittekohaselt (Merusk, *et al.*, 1995, lk 165). Haldussunni kohaldamisega piiratakse isiku õigusi ja vabadusi ning sunnivahend peab olema sätestatud seadusega (Koolmeister, *et al.*, 1998). Riigi sunnivahendi rakendamisel ähvardatakse isikut ebasoodsate tagajärgedega, sundimaks isikut riigi poolt soovitud viisil käituma (Bloom, *et al.*, 2014). Haldussund on lubatud üksnes siis, kui saavutatakse seaduses soovitud või lubatud eesmärk (Nuuma, 2007).

Õigusdogmaatikas liigitatakse kehtivas õiguses sisalduvad haldussunnivahendid traditsiooniliselt kolme põhirühma: haldustõkendid, taastusvahendid ning halduskaristused. Halduskaristused Eesti Vabariigi seadusandluses käesoleva lõputöö kirjutamise ajal puuduvad. Haldustõkendi eesmärk on õigusrikkumise tõkestamine ja selle kahjulike tagajärgede ärahoidmine aga ka õiguserikkuja asja menetluse tagamine ning eesmärgi tagamiseks võib haldustõkendiga piirata isikuvabadust. (Koolmeister, *et al.*, 1998). Taastusvahendite eesmärk on õiguskorra rikkumisele eelnenud olukorra ennistamine (Klopets, 2011).

Haldustõkenditeks on politsei poolt rakendatavad vahetu sunni abinõud. Haldustõkendite eesmärk on õigus rikkumise tõkestamine ja selle kahjulike tagajärgede ärahoidmine (Laaring, 2010). Haldustõkendid on isiku toimetamine või eskortimine, halduskinnipidamine, isiku ja asjade läbivaatus, asjade ja dokumentide äravõtmine, omandatud õiguse kasutamise piiramine, peatamine või tähtajaline keeld riiki sissesõiduks (Koolmeister, *et al.*, 1998). Varalised haldustõkendid seisnevad vara arestimises, äravõtmises või kinnipidamises (Merusk, *et al.*, 1995). Haldustõkendid ei kujuta endast iseseisvaid haldussunni meetmeid, vaid haldussund võib olla nende meetmete koostisosaks, kui meetme tagamiseks on vaja rakendada vahetut sundi (Laaring, 2010). Füüsilise sunni kohaldamine mõjutab otseselt isiku vabadusi ja liikumisvabadust (Solomon, 2019).

Taastusvahendite ehk asendustäitmise eesmärk on õiguskorra rikkumisele eelnenu olukorra ennistamine ning kohustuse täitmine või sundtäitmine haldusorgani poolt, kui ettekirjutuse saanud isik ei ole seda tähtajaks teinud (Klopets, 2011). Eelneva ettekirjutuseta on lubatud haldussundi rakendada, kui ohu tõttu on vajalik kohene tegutsemine (Nuuma, 2007). Ohu all on silmas peetud ohtu haldussunni adreessaadiks mitteoleva isiku õigustele ja vabadustele või avalikule korrale ning sunnivahenditest on siis rakendatavad vaid asendustäitmine ja vahetu sund (Anton, 1998). Väljasaatmine on käsitatav asendustäitmisena olukorras, kus isik ei täida tal lasuvat väljasõidukohustust, mis tuleneb vahetult seadusest või lahkumisettekirjutusest (A.Š. kaebus tema väljasaatmise toimingute keelamiseks, 2012).

Sunnivahendi rakendamise eeldused on asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt järgmised (Asendustäitmise ja sunniraha seadus, 2015; Kütt, 2015):

- kehtiva ettekirjutuse olemasolu, millega on adreessaadile pandud kohustus teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost;
- haldusorgan on adreessaati hoiatanud sunnivahendi rakendamise eest, kui ettekirjutus jäetakse määratud tähtajaks täitmata;
- adrestaat on jätnud ettekirjutuse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata;
- sunnivahendi rakendamist välistavate asjaolude puudumine.

Haldussunni kohaldamise üldiseks materiaalseks aluseks on sunni objekti õigusvastane tegu, mille õigusevastasus võib avalduda nii tegevuse kui ka tegevusetuse vormis (Koolmeister, *et al.*, 1998). Haldussunnivahendite kohaldamise menetlus kujutab endast omavahel seotud toimingute jada, mis lõppeb sunnivahendi kohaldamisega (Koolmeister,

et al., 1998). Politsei- ja Piirivalveametis on toimingute jada kinnitatud peadirektori käskkirjaga (Politsei- ja Piirivalveamet, 2020).

Korralduseseaduse § 23 lg-d 3 ja 4 sätestavad, et isikul on kohustus taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid ja selliste kohustuste täitmise tagamiseks on korralduseseaduse korraldusorganil õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha (Soo, *et al.*, 2020, lk 97). Samas peab haldusorgan valima sunnivahendi, mis isikut võimalikult vähe kahjustades sunnib teda täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust (Elgery OÜ kaebus Ravimiameti ettekirjutuse, hoiatuse ja täitmisavalduse õigusvastasuse tuvastamiseks ning kohustamiseks lõpetada sunniraha sissenõudmine, 2015)

Ettekirjutus paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost (Soo, *et al.*, 2020, lk 95). Riigikohus on oma otsuses nr 3-15-443 leidnud, et korralduseseaduse rikkumise kõrvaldamiseks tehtud ettekirjutuse õiguspärasuse kindlakstegemiseks tuleb kontrollida, kas ettekirjutuse adressaadile on kontrolliga hõlmatud õigusnormide rikkumist õigesti ette heidetud. Ettekirjutus peab sellisel juhul olema suunatud tuvastatud rikkumise kõrvaldamisele, st korralduseseaduse rikkumine peab olema jätkuv (Mahefarm OÜ kaebus vaideotsuse tühistamiseks, 2018).

Sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille peab adressaat tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtajaks ei täida (Asendustäitmise ja sunniraha seadus, 2005) ning sunniraha saab rakendada, kui hoiatuses sätestatud kohustuse vabatahtlik täitmise tähtaeg on möödunud (Nuuma, 2007). Ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendatakse sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Korralduseseaduse kohaselt on sunniraha ülempiir 9600 eurot, kui eriseadustes ei ole sätestatud erandit (Korralduseseadus, 2021; Soo, *et al.*, 2020). Sunniraha rakendamine on kehtiva õigusraamistiku järgi lahutamatu seotud soorituskohustusega või teo sooritamise hoidumise kohustusega (Soo, *et al.*, 2020, lk 96) ning sunniraha võib rakendada vaid motiveerimaks isikut ettekirjutust täitma ja ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks (OÜ Vao Söevabrik kaebus sunniraha tasumise nõude tühistamiseks, 2015). Riigikohus oma otsuses nr 3-3-1-72-14 on rõhutanud, et sunniraha rakendamine isikule, kellel puudub objektiivselt võimalus ettekirjutatud tegu teha, ei ole proportsionaalne (Elgery OÜ kaebus Ravimiameti ettekirjutuse, hoiatuse ja täitmisavalduse õigusvastasuse tuvastamiseks ning kohustamiseks lõpetada sunniraha sissenõudmine, 2015).

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega ja piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (Eesti Vabariigi põhiseadus, 2015). Sunni kohaldamise üks aluspõhimõtteid on proportsionaalsus ja sunni kohaldamine on lubatud üksnes siis, kui saavutatakse soovitud eesmärk (Koolmeister, 1999; Anton, 1998). Riigikohus oma otsuses 3-4-1-6-98 on rõhutanud, et õigusriigis kehtiva proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitavale eesmärgile (Omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse § 1 lg 8 p 3 ja § 15 lg 7 nende vastuolu tõttu Põhiseaduse §-ga 10, läbivaatamine, 1998). Käesoleva lõputöö kontekstis on soovitatavaks eesmärgiks välismaalase migratsioonireeglitega kooskõlas viibimine riigis või seadusliku aluseta viibiva kolmanda riigi kodaniku tagasipöördumine riiki kust ta saabus Eestisse, välismaalase kodakondsusriiki, asukohariiki või kolmanda riigi nõusolekul kolmandasse riiki (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2020).

Korraldusorganid puutuvad oma igapäevatoos olukordadega, mis mõnikord nõuavad viivitamatuid otsuseid eesmärgipärase, vajaliku ja proportsionaalse haldussunni meetme valikul. Tuginedes eelnevale saab öelda, et õiguslik aluste raamistik rasketes olukordades õige otsuse tegemiseks peab olema selge ja ametnikel peavad olema selged tegevusjuhised asjakohaste otsuste tegemiseks. Sellise raamistiku loomise ülesanne on valitsusel ja korraldusorgani juhtkonnal. Seadused ja tegevusjuhised peavad tagama, et rakendatavad sunnimeetmed oleksid tõhusad, seaduslikud ja inimõigusi järgivad.

1.4. Haldussunnimeetmete rakendamine välismaalaste õiguse kontekstis

Väljasõidukohustus on välismaalase kohustus Eestist lahkuda, mis tuleneb vahetult seadusest või seaduse alusel antud haldusaktist (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseadus, 2020). Vahetult seadusest tuleneb välismaalase viibimisaluse lõppemisest tulenev kohustus lahkuda. Haldusmenetluse üheks kitsaskohaks on haldusakti või otsustuste täitmise tagamine (Anton, 1998). Haldussunni kohaldamise eesmärgiks on õigusvastase käitumise lõpetamine ning eelduseks on kehtiva ettekirjutuse olemasolu, millega on pandud kohustus teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. Alapeatükis antakse ülevaade välismaalaste õiguses lubatud haldussunni meetmetest ettekirjutuse täitmise tagamiseks. Arvestades lõputöö teemat ei puudutata antud töös riiki sisenemise

keeldumise meetmeid, mida rakendatakse vahetult piiril, milleks on välismaalasele rakendatud sissesõidukeeld, piirilt tagasisaatmine ja vedaja vastutus.

Sunnimeetmete rakendamine seadusliku aluseta viibivate välismaalaste järelevalve teostamisel.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduse kohaselt peab välismaalasel olema Eestis viibimiseks seaduslik alus ja tal on Eestis ilma seadusliku aluseta viibimine keelatud ja Eestis viibimise seaduslikud alused on sätestatud välismaalaste seaduses. Riigis viibimise seaduslikkuse kontrollimiseks on vajalik tuvastada kolmanda riigi kodaniku isikusamasus ja tuvastada riigis viibimise õiguslik alus. Kolmanda riigi kodaniku isikusamasuse tuvastamine võib olla keerukas, kui puudutatud isik ei soovi koostööd teha (Euroopa Kohus, 2011) ning isikut tõendavate dokumentide puudumine on peamine edukat tagasipöördumist takistav asjaolu (European Migration Network, 2017, p 74). See on põhjus, miks seadusliku aluseta riigis viibivatel isikutel õnnestub sageli viivitada või isegi täielikult takistada tagasipöördumist. Isikut tõendavate või reisidokumentide puudumisel, kaotamisel või hävitamisel tuleb need hankida pädevatest saatkondadest või konsulaatidest pikkade identifitseerimismenetluste kaudu (Schieffer, 2003). Alles siis, kui on tuvastatud välismaalase riigis viibimise ebaseaduslikkus, saab hinnata sunnimeetmete rakendamise vajalikkust tagasisaatmis meneluse läbiviimiseks (Siseministerium, 2020, lk 7).

Riiki sisenemiseks ja riigis viibimiseks õiguslikku alust mitte omava välismaalase kinnipidamine ja väljasaatmine on reguleeritud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusega ja järelevalvet välismaalaste riigis viibimise seaduslikkuse üle teostab Politsei- ja Piirivalveamet. Välismaalaste sisenemise ja viibimise õiguse kontrollimine võib toimuda sadade kilomeetrite kaugusel piirist, lennujaamades, kaubanduskeskustes ja restoranides (Prokkola, 2013). Politsei- ja Piirivalveamet teostab regulaarseid järelevalve kontrole seadusliku aluseta viibivate välismaalaste avastamiseks avalikes kohtades, majutusasutustes ja töökohtades, mis võivad olla seotud ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike või ebaseadusliku tööjõu kasutamisega ning järelevalvet viiakse läbi eelnevalt ametis tehtud riskianalüüsi põhjal (Sisekaitseakadeemia, 2011).

Korralduseaduse jõustumise ning ühtlustatud riikliku järelevalve regulatsiooni loomisega muudeti ka Eesti välismaalasteõigust ning nähti ette, et Politsei- ja Piirivalveametil ja Kaitsepolitseil on õigus riigis viibimisaluseta välismaalase suhtes

järelevalve tegemisel kohaldada korraaitseaduse §-des 30, 31, 44, 45, 50 ja 51 nimetatud riikliku järelevalve meetmeid (Siseministeerium, 2020). Korraaitseaduse kohaselt on korraaitseorganil lubatud kohaldada riikliku järelevalve erimeetmeid ohu ennetamiseks, kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib oht. Riikliku järelevalve erimeetmeid võib kohaldada ohtude ennetamiseks üksnes ulatuses, mis on vajalik seadusega kehtestatud ja õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamiseks. Ohu ennetamiseks on lubatud kohaldada vahetut sundi üksnes juhul, kui ohuproгноosist või konkreetsel rakendamise juhtumil on see vajalik olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks. Ohuproгноos on riikliku järelevalve meetme ja vahetu sunni kohaldamise eelduseks ohu ennetamisel, kuid ei välista ohukahtluse, ohu või rikkumise tuvastamisel riikliku järelevalve meetmete kohaldamist ka ohuproгноosis määratlemata juhtudel. Ohuproгноos peab põhinema faktidel või korraaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest. (Korraaitseadus, 2021)

Euroopa Kohus (2011) on kohtuasjas C-329/11 leidnud, et Naasmisdirektiiv käsitleb üksnes ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist ning direktiiviga ei ole vastuolus kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine, selleks et teha kindlaks, kas ta viibib riigis seaduslikult või mitte. Kohtu otsusest saab järeldada, et liikmesriigis ebaseaduslikus viibimises kahtlustatavate kolmanda riigi kodanike esialgse kinnipidamise tingimusi reguleerib jätkuvalt siseriiklik õigus (Siseministeerium, 2020). Välismaalasel on tema riigis viibimise ja töötamise asjaolude kontrollimisel haldusmenetluses osalemise kohustus ning asjaolude kontrollimiseks võib haldusorgan kohaldada menetluses osalemise kohustuse täitmise tagamiseks kinnipidamist ning sundtoomist korraaitseaduses sätestatud alustel ja korras (Välismaalasteseadus, 2020).

Haldussunni rakendamine juriidiliste isikute suhtes

Välismaalase üheks ebaseadusliku riiki saabumise ja riigis viibimise põhjuseks on majandusliku olukorra parendamine ning võõrtöölise ärakasutamise ja lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks on oluline tööandjate kontroll (Vilt, 2020, lk 18). Välismaalaste seaduse järgi on tööandja või kasutajaettevõtte kohustatud viivitamata võimaldama Politseija Piirivalveametile ning Kaitsepolitsei ametile juurdepääsu tööruumidesse, töötajatele, andmetele ja dokumentidele, mis on seotud selle tööandja või kasutajaettevõtte juures

töötavate välismaalastega, sealjuures võib korrakaitseorgan korrakaitseaduse sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid, valdusesse sisenemine ja läbivaatus. Isikupuutumatus ja vabaduse piiramisega seonduvad haldustõkendid on ka juriidiliste isikute suhtes kohaldatavad meetmed, mille eesmärgiks on objekti (rajatise, hoone või territooriumi või selle osa) kasutamise peatamine (Merusk, *et al.*, 1995).

Välismaalaste seaduse kohaselt on Politsei- ja Piirivalveametil õigus keelata majandustegevus, kui adressaat on süstemaatiliselt rikkunud välismaalaste seaduses sätestatud kohustusi. Samuti võib kohaldada Politsei- ja Piirivalveameti kohaldada korrakaitseaduses sätestatud alustel ettekirjutust ja haldussunnivahendit, kui juriidiline isik ei ole täitnud tööandja kohustusi seoses välismaalase Eestis töötamisega. (Välismaalasteseadus, 2020). Eelnimetatud sunnimeetmed on olulised välismaalaste õiguse riikliku järelevalve instrumendi osad ennetamiseks ebaseaduslikku rännet.

Tegevuse peatamine haldustõkendina tähendab juriidilise isiku tegevuse täielikku peatamist ja võib esineda nii tõkendi kui karistusena (Merusk, *et al.*, 1995). Majandustegevuse keelamine on ohutõrjeline haldussunni meede, kui selle aluseks olnud õigusrikkumise asjaolud lubavad arvata selle kordumist tulevikus ning seotud välismaalaste seaduses sätestatud hoolsuskohustuse täitmisega (Aavik, 2011). Süstemaatiliselt toimepanduks saab Riigikohtu hinnangul pidada üksnes sellist kuritegu, mis koosneb vähemalt kolmest episoodist, kuna kaks süüteo episoodi moodustavad korduvuse (M.T. süüdistuses KrK § 155 lg 3 järgi, 2000) ning süstemaatilise süüteo puhul on tegemist teopaljususega (Pettai, 2014, lk 29). Riigikohtu kriminaalkolleegium (2020) on juriidilise isiku poolt välismaalaste õiguse rikkumise kohtuasjades nr 4-19-4632 ja 1-18-9594, et kui juriidilise isiku nimel tegutsenud füüsilised isikud ei täida erilise isikutunnuse puudumise tõttu süüteo koosseisu, mida oleks võimalik KarS § 14 lg 1 alusel juriidilisele isikule omistada, puudub koosseispärane tegu. Eelnevale tuginedes leiab lõputöö autor, et välismaalaste õiguses sätestatud majandustegevuse keelamine on lubatud, kui eelnevalt on süüteomenetluses tuvastatud kõik deliktstruktuuri elemendid ja rikkumine on süstemaatiline.

Vahetu sunni rakendamine

Vahetu sunniga ohu tõrjumine äärmiselt riivavate ja kiireloomuliste vahenditega ning haldussunnivahendina on omane just riiklikule järelevalvele kui ohutõrjele (Roosve, 2018).

Koolmeister (2018) kirjeldab, et vahetu sund on haldustökend, mille eesmärk on õigusrikkumise tõkestamine ja selle kahjulike tagajärgede ära hoidmine. Vahetu sund on asendustäitmise ja sunniraha kõrval üks osa haldussunnivahendite süsteemi kuuluvatest vahenditest ehk meetmete kogumist, kuid eristub kõige intensiivsemalt isiku põhiõigustesse sekkuva haldussunni liigiga (Laaring, et al., 2017; Pärnamägi, 2018, lk 76). Vahetu sunni eesmärk on suunata isikut täitma haldusorgani pandud kohustust olukorras, kus teised sunnivahendid on ammendatud või ei võimalda seatud eesmärki täita (Roosve, 2018; Anton, 1998).

Korraldusseaduse järgi võib politsei või muu korraldusorgan kohaldada vahetut sundi ainult juhul, kui isikule kehtiva haldusaktiga ohu väljaselgitamiseks, tõrjumiseks või korraldusseaduse kõrvaldamiseks pandud kohustuse täitmise tagamine muu haldussunnivahendiga ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik. Vahetu sunni rakendamiseks annab aluse ka KorS § 28 lõige 3, mille kohaselt tohib vahetut sundi kohaldada üksnes siis, kui KorS § 28 lõikes 1 nimetatud ettekirjutuse täitmine ei ole asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud vahenditega võimalik või ei anna tulemusi ning ettekirjutuse täitmist on võimalik saavutada vahetu sunniga (Roosve, 2018).

Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet võivad väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud ülesannete täitmisel kasutada vahetut sundi korraldusseaduses sätestatud alustel ja korras. Välismaalaste seaduses ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses ei ole otseselt viidet vahetu sunni kasutamisele, kuid korraldusorganil on õigus ohu või korraldusseaduse korral avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korraldusseaduse kõrvaldamise kohustus ning ettekirjutuse täitmiseks kohaldada vahetut sundi, kui ettekirjutust ei täideta tähtaegselt (Korraldusseadus, 2021).

Bärenson (2016, lk 29) rõhutab, et riikliku järelevalve raames täidetavad ülesanded on tugevalt seotud avaliku korra ning ohu mõiste ning olemusega. Vastavad hinnangud ohu olemasolust ning korraldusseaduse täitmise tõenäosusest annavad politseiametnikud nende pädevusse kuuluvate korraldusorganite ülesannete täitmisel (Bärenson, 2016). Kui ettekirjutuse täitmine, asendus täitmine ja sunniraha kohaldamine ei ole võimalik või ei anna tulemusi, võib ettekirjutuse täitmiseks kohaldada vahetut sundi (Sootak, 2013).

Sunniraha

Sunniraha on haldussunni instituudi üks osa asendustäitmise ja vahetu sunni kõrval (Jäätma, 2015). Asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt ei ole sunnirahal erinevalt rahatrahvist karistuslikku eesmärki, vaid selle eesmärk on kallutada isikut sooritama ettekirjutuses sisalduvat kohustust. Sunnivahendit ei rakendata mitte järgneva karistusena selle eest, et hoiatuses ettekirjutuse vabatahtlikuks täitmiseks antud tähtaja jooksul ettekirjutust ei täidetud, vaid ennetava eesmärgiga sundida adressaati ettekirjutust viivitamata täitma, et puuduks vajadus adressaadi suhtes uuesti sama või mõnda muud sunnivahendit rakendada. Ettekirjutust täitmata jättes käitub adressaat õigusvastaselt ning peab arvestama sunniraha rakendamise võimalusega kohtutäituri vahendusel. (AS Pärna kaebus Pärnu Linnavalitsuse otsuse nr 3-5/1722 ja Pärnu Linnavalitsuse planeerimisosakonna otsuse nr 3-5/29 tühistamiseks, 2009)

Välismaalasteõiguses on haldusorganil õigus ettekirjutuse täitmise tagamiseks rakendada sunniraha lahkumiskohutuse täitmata jätmisel ja põgenemisohu vältimiseks või välismaalase tööandjale Eestis töötamise õigusliku alusega seotud kohustuse täitmata jätmise eest (Välismaalasteseadus, 2021). Lahkumiskohustuse täitmata jätmisel on välismaalase rakendatav sunniraha ülemmäär 640 eurot (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2020) ning tööandjale, kasutajaettevõtjale või vastuvõtvale üksusele rakendatava sunniraha ülemmäär on 32 000 eurot (Välismaalaste seadus, 2021). Lahkumisettekirjutusega kohaldatud sunniraha rakendatakse alates 90. päevast ettekirjutuse tegemise päevast arvates (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseadus, 2020) ettekirjutuse täitmise tagamiseks. Sunniraha rakendamine 90. päevast alates ettekirjutuse tegemisest võib välismaalaste õiguse kontekstis olla probleemiks, sest et adressaadile pandud kohustuse täitmise tähtaeg on ajavahemikus 7 kuni 30 päeva ning tähtaegne kohustuse mitte täitmine on üks põgenemise ohu objektiivsetest kriteeriumitest (Väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeeluseadus, 2020).

Sunnirahahoiatus ei ole lõplik ja siduv otsustus, mis tingiks vältimatult sunniraha rakendamise ja välistaks haldusorgani kaalutlusõiguse ning sunniraha rakendada ka hoiatuses märgitust väiksemas määras ja sunnivahendit ei tohi rakendada karistusena (OÜ Vao Söevabrik kaebus Päästeameti sunniraha tasumise nõude tühistamiseks, 2015). Sunniraha määramise proportsionaalsuse hindamisel võib arvesse võtta ka ettekirjutuse olulisust, rikkumise asjaolusid ja isiku majanduslikku seisundit (OÜ Vao Söevabrik kaebus

sunniraha tasumise nõude nr 7.2-7.4/2157-16 tühistamiseks, 2015) ning kas välismaalane saab objektiivselt täita talle ettekirjutusega pandud kohustust. Jäätma (2015) rõhutab, et sunniraha ei ole sobiv ja kohane meede, kui see ei aita kohustuse täitmist tagada. Näiteks ei pruugi sunniraha rakendamine olla proportsionaalne olukorras, kus haldusorgan on tuvastanud välismaalase et väljasaatmine on välistatud, sest väljasaamine on keelatud, muutunud võimatuks või peatatakse.

Järelevalvemeetmed

Naasmisdirektiiv sätestab, et kolmanda riigi kodaniku kinnipidamisele tuleb eelistada eelistada vähem koormavaid ning leebemaid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada ning kinnipidamist kasutatakse viimase abinõuna (Majcher, 2019; Naasmisdirektiv 2008). Leebemate sunnimeetmete kohaldamise tulemuslikkuse hindamist kinnipidamise kaalutusotsuse tegemisel on pidanud oluliseks ka Euroopa Kohus (2016) kohtuasjas nr C-601/15 PPU ning Eesti Vabariigi Riigikohus (2017) kohtuasjas nr 3-3-1-93-16. Järelevalve meetmed on lahkumisettekirjutuse täitmise tagamise vahendid (A.Š. kaebus tema väljasaatmise toimingute keelamiseks, 2012) ja rakendatakse ettekirjutuse täitmise tagamiseks. Kinnipidamisest leebemate vahendite kaalumise kohustus tuleneb väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseadused, mis sätestab et välismaalast võib kinni pidada kui järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseadus, 2020).

Eesti välismaalaste õiguses on haldusorganil võimalik kohaldada järelevalvemeetmeid kinnipidamise alternatiivina väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel. Järelevalvemeetmeid saab jagada kaheks; ühed on lisakohustused, millega kaasneb riive liikumis- või valikuvabadusele ning teised on meetmed, millega kaasnevad lisakohustused (Luik, 2017, lk 27). Kohaldatavad järelevalvemeetmed on (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2020):

- reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi hoiule andmine;
- registreerimisele ja täitmist tagavate asjaolude selgitamisele; elamine kindlaksmääratud elukohas;
- ilmumine määratud ajavahemike järel Politsei- ja Piirivalveametisse

- ilmumine nõustamisele, mille eesmärk on pakkuda sotsiaalset või psühholoogilist nõustamist lahkumiskohustuse täitmiseks või ühiskonna turvalisuse tagamiseks (Siseministeerium, 2020, lk 6);
- Politsei- ja Piirivalveameti teavitamine oma elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest või perekonnaseisu muutumisest.

Luik (2017) toob oma magistritöös esile, et järelevalvemeetme kohaldamisel tuleb hinnata asjaolusid kompleksena. Järelevalvemeetmete kohaldamisel hinnatakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku usaldusvärsust, riiki saabumise alust, elukoha ja sotsiaalsete sidemete olemasolu Eestis, isiku taustaandmeid, koostöövalmidust (Luik, 2017, lk 63). Euroopa Rändevõrgustiku 2014. aastal koostatud raportis on uuritud Euroopa Liidu liikmesriikides rakendatavaid sunnimeetmeid kinnipidamise alternatiivina (vt tabel 1). Kõige enim on Euroopa Liidu liikmesriigid järelevalvemeetmetena siseriiklikus õiguses kehtestanud liikumis- või valikuvabadust piiravaid meetmeid: teavitamise kohustust, elu- või viibimiskoha piirangut, kautsjonit või reisidokumendi hoiule võtmist. Mõningad liikmesriigid rakendavad ka elektroonilist järelevalvet, käendust või hooldustöötaja järelevalvet ning näiteks Ungaris raha hõivamist dokumentide või piletite soetamise eesmärgil. (European Migration Network, 2014, lk 33-34) Prantsusmaa kohaldab kinnipidamise asemel koduaresti tagasipöördumise keskustes (European Migration Network, 2020, lk 71). Lõputöö autor seisukohal, et paljudel naasmisdirektiiviga lubatud sunnimeetmetel puuduvad haldussunnile viitavad tunnused ja on pigem käsitletavad ohutõrjeliste haldustõkenditena liikumisvabaduse piiramiseks.

Tabel 1. Järelevalve meetmete kohaldamine Schengeni liikmesriikides (European Migration Network, 2017; Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseadus, 2020 põhjal; autori koostatud).

Järelevalve meede kinnipidamise alternatiivina	Schengeni liikmesriigid	Eesti
Registreerimise kohustus	AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SI, SK	+
Reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi hoiule võtmine	CY, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, NL, SE	+
Elamine kindlaks määratud elukohas ja teavitamise pikemas eemalviibimisest	AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, SI, UK	+
Kautsjoni vastu vabastamine	AT, CY, CZ, FI, LU, NL, MT, SK	-
Elektrooniline järelevalve	DE, LU	-
Käenduse alusel vabastamine	HR, HU, LT, NL, UK	-

Vabastamine juhtumitöötaja järelevalve alla või hoolduskava alusel	HR	+
Osalemine MTÜ vabatahtliku lahkumise projektis.	NL	+ ¹
Koduarest tagasipöördumise keskuses	FR	-
Majutamine avatud tagasipöördumise keskusesse	AT, BE, DE, NL	-

Euroopa Komisjoni tellimusel ja Euroopa Rändevõrgustiku poolt 2014. aastal koostatud raportis on paljud Schengeni liikmesriigid leidnud puudusi järelevalvemeetmete rakendamisel (European Migration Network, 2017). Kautsjoni vastu vabastamine on raskendatud, kuna kolmanda riigi kodaniku rahaline olukord seda ei võimalda ja neil puudub õigus seaduslikult töötada. Probleemaatiline on kohustamine elada kindlaksmääratud elukohas, omamata sissetulekut ja lähisugulasi liikmesriigis. Samas seadusliku sissetuleku ja elatusvahendite puudumine võib olla üheks lahkumiskohustuse täitmise motivaatoriks. Mõningad liikmesriigid on lahendanud elukoha ja elatusvahendite puudumise avades avatud tagasipöördumise majutuskeskusi seadusliku aluseta viibivatele kolmandate riikide kodanikele, kohustades elama keskuses ning piirates isikute liikumisvabadust kohaliku omavalitsuse piires. Lisaks majutusele pakutakse keskustes ka tagasipöördumise nõustamisteenust abistades kolmanda riigi kodanike reisidokumentide taotlemisel ning töötajad ei kannu vormi ja on psühholoogi väljaõppega. (European Migration Network, 2017)

Eelnevale tuginedes saab väita, et olemuselt täidavad välismaalasele rakendatavad järelevalvemeetmed ühtaegu mitut eesmärki: piiravad liikumis- ja valikuvabadust, haldusmenetluse tagamine, kaasaaitamiskohustuse täitmine ning väljasaatmise tagamiseks põgenemisohu maandamine. Järelevalvemeetmed on haldussundi kohaldatavad haldustoimingud ning kaalutusõiguse ja proportsionaalsuse sisustamisel tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest (Haldusmenetluse seadus, 2019). Järelevalve meetmete kohaldamise eesmärk on välismaalase põgenemise ohu maandamine väljasaatmise tagamiseks ja sundimaks välismaalast kaasa aitama lahkumiskohustuse täitmisele asendades kinnipidamist. Järelevalve meetmete, kui sunnivahendi kohaldamise eesmärk on motiveerida välismaalast koostööle ning väljasõidukohustuse täitmisele, jättes

¹ Eestis pakub toetatud vabatahtliku tagasipöördumise nõustamist Rahvusvahelise Migratsioonorganisatsiooni (IOM) Eesti esindus. Programmiga liitumine on vabatahtlik ning ei ole haldussunni meede.

välismaalase rohkem vabadust (Svištš, 2016, lk 9). Vabatahtliku tagasipöördumise ja järelevalvemeetme rakendamise probleem on põgenemise oht ning ühtse piirikontrolli andmebaasi puudumise tõttu on keeruline veenduda lahkumiskohustuse täitmisel (European Migration Network, 2017, p 74).

Kinnipidamine

Halduskinnipidamine lahkumiskohustuse täitmise eesmärgil on paljudes riikides kasvavaks migratsiooni kontrolli vahendiks (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2014, p 20), mida riigid rakendavad sisserände ja varjupaigapoliitikas (Majcher, 2019). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 2008. aastal vastuvõetud direktiivi 2008/115/EÜ (edaspidi naasmisdirektiiv) kohaselt on kinnipidamine lubatud väljasaatmise ettevalmistamiseks või täideviimiseks (Hogganvik, 2011), kui leebemate sunnimeetmetega ei ole võimalik soovitud tulemust saavutada (Euroopa Liidu Teataja, 2008).

Kinnipidamine on välismaalasele koormav, kuna avaldab negatiivset mõju isiku vaimsele ja füüsilisele tervisele ja kinnipeetud kaotavad sotsiaalse võrgustiku ning tegutsemisvõime (Luik, 2017, lk 19; Kellezi, et al., 2019). Kinnipidamine on viimane abinõu ning Riigikohus (2017) on oma otsuses nr 3-3-1-24-17 leidnud, et kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning arvestada tuleb igal üksikjuhtumil isikuga seotud olulisi asjaolusid ning hindama põgenemise ohtu (Politsei- ja Piirivalveameti taotlust N. kinnipidamiseks ja paigutamiseks kinnipidamiskeskusesse, 2017; Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2020). Kinnipidamist rakendatakse koostööle sundimiseks ning tagamaks, et riigist väljasaadetav välismaalane oleks väljasaatmise täideviimise ajal kindlas kohas ja olema seaduslik, proportsionaalne ning võimalikult lühiajaline (Senarclens, 2013; Majcher, 2019).

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses on kinnipidamine lubatud siis, kui järelevalvemeetmete kohaldamine ei taga välismaalasele ettekirjutusega pandud kohustuse täitmist tulemuslikult ning eelkõige juhul, kui esineb põgenemise oht ja välismaalane ei täida kaasaaitamiskohustus või puuduvad reisidokumendid ja dokumentide hankimine viibib. Seejuures on seaduses konkreetselt sätestatud põgenemise ohu hindamise objektiivsed kriteeriumid. (Väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeeluseadus, 2020)

Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-91-09 rõhutanud, et kinnipidamine ei ole lahkumissettekirjutuse täitmise tagamise ainus vahend (L.M. kaebus ettekirjutuse

tühistamise ja teatise nr 1004799235 õigusvastaseks tunnistamise nõudes, 2010) ning ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks on välismaalaste õiguses lubatud kohaldada haldustõkenditena järelevalvemeetmeid (Luik, 2017) ja sunnivahendina sunniraha. Välismaalaste seaduse kohaselt on välismaalasel kohustus igati kaasa aidata Eestist lahkumise korraldamise menetluses tähtsust omavate asjaolude välja selgitamiseks (Välismaalaste seadus, 2020). Kaasaaitamiskohustus on seostatud põgenemisohuga, kui välismaalane oma tegevusega takistab lahkumiskohustuse täideviimist, võib see olla aluseks välismaalase kinnipidamiseks (Siseministerium, 2020, lk 5).

Põgenemise ohu hindamisel ei ole keelatud arvesse võtta ka isiku viibimisel puudutavaid otsustusi erinevates menetlustes, mis võivad mõjutada isiku käitumist vabaduses. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduses on objektiivsete kriteeriumite alusel sisustatud üksnes asjaolud, mis peavad põgenemisohu kindlakstegemiseks vältimatult esinema, kuid ohu lõplikuks kindlakstegemiseks tuleb vaadelda ka muid välismaalast ja juhtumit iseloomustavaid asjaolusid. Riigikohus on asunud seisukohale, et põgenemisohu jääk sidumine seaduses loetletud asjaoludega ei ole proportsionaalne ega koosõlas naasmisdirektiiviga ning nende sätete kohaselt tuleb kinnipidamist kaaluda „konkreetsel juhul“ ehk „igat juhtumit eraldi hinnates“, kui leebemaid sunnimeetmeid ei ole võimalik tulemuslikult kohaldada. (Politsei- ja Piirivalveameti taotlus N. kinnipidamiseks ja paigutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti kinnipidamiskeskusesse, 2017; J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2016)

Tõhusa järelevalve teostamiseks ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste tuvastamiseks ning ennetamiseks sunnimeetmetega kaasneda võivaid takistusi on oluline Politsei- ja Piirivalveameti ühetaoline praktika. Ühetaoline ja isikute võrdne kohtlemine on üks peamisi üldise õiguse elemente ning erinev kohtlemine on lubatud vaid teostades kaalutusõigust proportsionaalse sunnimeetme rakendamisel (Aedmaa, et al, 2004, lk 288). Politsei- ja Piirivalveameti praktika ja sisemiste regulatsioonidega tutvumiseks teostas käesoleva lõputöö autor otsingu Politsei- ja Piirivalveameti siseaktide andmebaasi nimega SAAB. Nimetatud andmebaas on mõeldud vaid asutusesiseseks kasutamiseks ning sisaldab ka juurdepääsupiiranguga terviktekste (Politsei- ja Piirivalveamet, 2021). Politsei- ja Piirivalveameti SAAB andmebaasis puuduvad sisemised töökorralduslikud käskkirjad ja

juhendamaterjalid, mis reguleeriksid põhjalikult sunniraha rakendamist ja juriidiliste isikute suhtes sunni kohaldamist migratsioonijärelevalve valdkonnas.

Käesolevas alapeatükis toodi välja välismaalaste õiguses lubatud Eesti Vabariigi siseriiklikud haldussunni rakendamise regulatsioonid viibimise asjaolude üle riikliku järelevalve teostamiseks või ettekirjutusega pandud kohustuse täitmiseks. Vaatamata asjaolule, et Koolmeistri (2020) hinnangul puudub Eesti Vabariigi kehtivas õiguses ühtne haldussunni mõiste, on välismaalaste õiguses rakendatavad kõik haldusõigusteoorias käsitletud sunnivahendid, haldustõkendid ja taastusvahendid, ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike avastamiseks ja lahkumiskohustuse täitmisele sundimiseks. Välismaalaste õiguses on sunnivahendina rakendatavad järelevalvemeetmed, mis üldise haldusõigus teooria käsitluses ei ole oma olemuselt sunnimeetmed, kuid liikumis- või valikuvabadust piiramisega on kohaldatavad kinnipidamise asemel. Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti Vabariigi välismaalasteõiguses on lubatud kõik haldusõiguse teoorias käsitletud sunnimeetmed adressaadile pandud kohustuse täitmiseks, teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost.

2. Empiiriline uuring

2.1. Uuringu protsess ja valim

Lõputöö raames viiakse läbi empiiriline uuring, mille eesmärk on välja selgitada, millised probleemid seonduvad välismaalaste õiguses sunnimeetmete kasutamisega Politsei- ja Piirivalveameti praktikas, analüüsida kasutatavaid meetmeid ja nende tõhusust.

Käesoleva lõputöö raames on **uurimisstrateegiana** kasutatud kombineeritud uurimismeetodit, kvantitatiivse ja kvalitatiivse uuringu ühendamisel (Õunapuu, 2014, lk 24). Kvalitatiivse uuringu tüübina on kasutatud fenomenograafilist uuringut ja eesmärk on selgitada, kuidas subjektid tunnetavad ja mõistavad uuritavat teemat (Laherand, 2008). Kvalitatiivne uurimismeetod on kogutud andmete sisuliseks mõistmiseks ja tõlgendamiseks efektiivne uurimismeetod. Uurimistöö uuring arvestab olukordi, tõlgendab kogutud andmeid praktilisel viisil, püüab teha isikute kogemust nähtavaks ja tõlgendab kogutud andmeid terviklikult (Õunapuu, 2012, lk 53). Kvantitatiivse uurimistöö tulemused esitatakse kirjeldava statistikana ning kompaktselt ja ülevaatlikult (Õunapuu, 2014, lk 184). Statistikat kasutatakse selleks, et kirjeldada uuritavat nähtust ja teha selle kohta järeldusi (Õunapuu, 2014, lk 184).

Lõputöös kasutatakse **andmekogumis instrumendina** poolstruktureeritud ekspert intervjuusid. Ekspertintervjuu on oma valdkonna spetsialistidega läbiviidud küsitlus, mille jooksul küsitakse ekspertidelt hinnanguid teatud valdkonna teemadel. (Flick, 2009, pp 165-169). Poolstruktureeritud intervjuu eeliseks on andmekogumis meetodi paindlikkus ning võimalus varieerida küsimuste järjekorraga (Hirsjärvi, et al., 2005, lk 192). Poolstruktureeritud intervjuu eesmärk on talletada ekspertide teadmised haldussunnimeetmete kohaldamisel välismaalaste õigusest tulenevate ülesannete rakendamisel. Vastavalt ekspertidel vastustele on võimalik esitada täpsustavaid küsimusi (Laherand, 2008, lk 177).

Intervjuu **valimiks** on ettekavatsetud valim. Lõputöö autor on valinud intervjuueeritavad lähtudes lõputöö eesmärgist (Hirsjärvi, et al., 2005, lk 152). Intervjuueeritavate valimiks on Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonna spetsialistid. Ekspertintervjuu läbiviimiseks esitati tootlus Politsei- ja Piirivalveameti uurimistööde kooskõlastamise komisjonile. Politsei- ja Piirivalveameti komisjon kooskõlastas käesoleva

lõputöö raames ekspertintervjuude läbiviimise Põhja, Ida ja Lääne prefektuuris, mis on registreeritud dokumendihaldussüsteemis numbriga 1.1-1446-2 16.03.2021. Lõputöö autor palus intervjuud 20-lt migratsioonijärelevalve valdkonna eksperdilt, kellest üheksa olid nõus uuringus osalema. Intervjuud viidi läbi Skype keskkonnas või vahetul kohtumistel eksperdiga ja oli võimalus intervjuueeritavaga luua kontakt ning vajadusel paluda põhjendada oma seisukohta. Intervjuude läbiviimiseks koostas autor intervjuu küsimused (vt lisa 1). Küsimuste viimistlemiseks viidi läbi prooviintervjuu. Kokku intervjueeris autor seitset PPA ametnikku (vt tabel 2), kes on pikaajalise töökogemusega ja puutuvad igapäevatoös kokku sunnimeetmete rakendamisega välismaalaste riigis viibimise seaduslikkuse kontrollimisel ja tagasisaatmisel. Intervjuud viidi läbi perioodil 07.04.-13.04.2021. Seoses COVID – 19 haiguse levikuga kehtestatud piirangutega on intervjuude läbiviimine klassikalisel kohtumisel raskendatud ja seetõttu viidi intervjuud osaliselt läbi tehnika vahendusel. Intervjuud teostati vahetul kohtumisel või Skype ärirakenduse programmi vahendusel ja programmi siseselt salvestati heli ja video.

Tabel 2. Intervjuueeritud ekspertide unikaalsed tunnused, intervjuu läbiviimise aeg, kestvus ja valdkonna staaž (autori koostatud)

Intervjuueeritud eksperdi unikaalne kood	Intervjuu läbiviimise aeg	Tööstaaž valdkonnas	Intervjuu läbiviimise viis ja koht	Intervjuu kestus
E1	07.04.2021	17 aastat	Suuline, Jõhvi	0:47:18
E2	07.04.2021	11 aastat	Suuline (Skype)	0:56:04
E3	08.04.2021	10 kuud	Suuline (Skype)	1:19:16
E4	09.04.2021	8 kuud	Suuline (Skype)	0:35:59
E5	09.04.2021	6 kuud	Suuline (Skype)	0:40:47
E6	09.04.2021	10 aastat	Suuline (Skype)	0:59:14
E7	12.04.2021	5 aastat	Suuline (Skype)	0:27:40
E8	13.04.2021	3 aastat	Suuline (Skype)	1:05:24
E9	13.04.2021	9 aastat	Suuline (Skype)	0:48:08

Intervjuude **analüüsimiseks** transkribeeriti kogutud andmed. Transkribeerimiseks kasutati veebipõhist kõnetuvastust. Transkribeerimisel kasutatud tehnoloogia ja mudelid on loodud TTÜ Küberneetika Instituudi foneetika- ja kõnetehnoloogia laboris (Alumäe et al., 2018). Viidi läbi kvalitatiivne sisuanalüüs, mis võimaldab uurida keele kui kommunikatsioonivahendi tunnusjooni, teksti sisu ja kontekstist lähtuvaid tähendusi (Laherand, 2008, lk 290). Kvalitatiivset sisuanalüüsi kasutati lõputöös tulemuste ja järelduste tegemisel. Kodeerimise käigus tõusetus esile kaks olulist kategooriat. Üheks kategooriaks oli „Sunnimeetmete efektiivsus ja tõhusus“, teiseks kategooriaks „Probleemid rakendamisel“. Esimeses kategoorias oli 3 koodi, teises kategoorias 5 koodi. Intervjuude analüüsimisel moodustatud koodide tabel on lisatud käesoleva lõputöö lisa (vt lisa nr 2). Selleks, et hinnata kehtivat olukorda Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonna praktikas sunniraha rakendamisel analüüsiti paralleelselt Politsei- ja Piirivalveameti analüüsikeskkonnas ALIS päringu tulemusena saadud numbrilisi andmeid illegaali menetlustes täitmisele pööratud sunnirahade ja lahkumisettekirjutuse täitmise kohta ajavahemikul 01.01.2015 kuni 31.12.2020.

2.2. Empiirilise uuringu tulemused

Empiirilises osas viidi läbi Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonnas töötavate ametnike ekspertintervjuude võrdlev analüüs sunnimeetmete rakendamise praktika ja probleeme mõjutavate asjaolude väljaselgitamiseks. Selleks, et hinnata kehtivat olukorda Politsei- ja Piirivalveameti praktikas migratsioonijärelevalve valdkonnas sunnimeetmete rakendamisel analüüsiti paralleelselt Politsei- ja Piirivalveameti analüüsikeskkonnas ALIS päringu tulemusena saadud numbrilisi andmeid.

Analüüsitud on migratsioonijärelevalve valdkonna ekspertide intervjuusid. Analüüsis ei ole eristatud kui pika staažiga on valdkonna ametnik. Analüüsi eesmärgiks on leida vastus uurimisküsimusele sunnimeetmete rakendamise praktika ja probleeme mõjutavate asjaolude väljaselgitamiseks. Analüüsi eesmärgiks on selgitada välja, millised sunnimeetmed on tõhusad ja millised mitte ning mis on nende ebatõhususe probleem.

Esiteks käsitleti sunnimeetmete rakendamise praktika ja teadmiste omandamist Politsei- ja Piirivalveametis. Enamus intervjuueeritavatest tõid välja, et sunnimeetmete rakendamise

teadmised on omandatud praktilise töö käigus tutvudes kohtupraktika ning seadusandluse tutvustamiseks ja praktika ühtlustamiseks korraldatakse regulaarseid veebipõhiseid kohtumisi. Intervjueeritud eksperdid tõid välja, et valdkonnas töötamiseks vajalikud teadmised on nad peamiselt omandanud iseseisvalt ja osaledes mõningatel haldusmenetlust käsitlevate koolitustel, kuid uutele valdkonna ametnikele puudub ühtne migratsioonijärelevalve valdkonna koolitusprogramm.

„...sunnimeetme rakendamise osas, äkki olekski vaja paremat praktikat PPAs luua, et meil on meetmed erinevad olemas aga me ei oska neid kasutada.“ (E6, 2021).

Juriidilise isiku suhtes sunnimeetmete rakendamisel olid kõik intervjueeritud eksperdid seisukohal, et käesoleva lõputöö koostamise ajal sündi rakendada ei saa tulenevalt Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2020. aasta lahenditest, välismaalaste õiguse rikkumise kohtuasjades nr 4-19-4632 ja 1-18-9594. Majandustegevuse keelamine on intervjueeritavate hinnangul otseselt seotud süüteomenetluse, süstemaatilise ja õigusrikkuja tuvastamisega. Samas ei osanud intervjueeritavad täpselt nimetada Riigikohtu lahendit ning põgusalt tsiteeriti kohtuotsuse järeldusi. Sellest tulenevalt on intervjueeritavad seisukohal, et juriidilistel isikutel on niinimetatud karistamatuse tunne.

„Sest meil on riigikohtust lahendid, kust meie väärteoasjades on riigikohus on leidnud, et meie valdkonna seadusandlus ei võimaldagi juriidilist isikut hetkel karistada“ (E1, 2021).

„Meie asutus lähenes võib olla sellele asjale valesti. Et hakkasime kõigile trahve määrama ja niikaua, kui Riigikohtust tuli seisukoht mida ei ole siamaani muudetud, et selline trahvide määramine ei olnud lubatud ja see kõik peatati.“ (E2, 2021).

Välismaalaste seaduses sätestatud juriidilise isiku kohustuste rikkumise või täitmata jätmise eest ettekirjutuse ja haldussunnivahendi rakendamist ei ole intervjueeritavate hinnangul juriidiliste isikute suhtes Politsei- ja Piirivalveameti praktikas tihti kohaldatud. Vaid üks ekspertidest ütles, et on kohaldanud mõned aastad tagasi ühel korral korrakaitseaduses sätestatud ettekirjutust korrarikkumise kõrvaldamiseks. Kolmandate riikide või teiste Euroopa Liidu liikmesriikide juriidiliste isikute suhtes haldussunnivahendite rakendamist peavad intervjueeritavad raskendatuks ja bürokraatlikuks. Ei ole võimalik anda menetlusosalise võimalust arvamuse ja vastuväidete esitamiseks, kuna haldusakt kahjustaks tema õigusi. Juriidiliste isikute suhtes ei ole alates välismaalaste seaduse muudatuse jõustumisest 2020 aastal rakendatud ettekirjutust ja

haldussunnivahendit mitte ühtegi korda ning ekspertide arvates ei ole sunnivahendi rakendamise alused ja protsess selged. Intervjueeritavate hinnangul puudub asutuse sisene reguleerimine ja juhendmaterjal ning ametnike ei ole koolitatud juriidiliste isikute suhtes suunimeete rakendamiseks.

„Välisriigi ettevõtetele sunniraha määramise kohta ma ei oska öelda, ma isegi ei kujuta ette, kuidas sa määrad teise riigi ettevõtetele sunniraha. Selleks et sunniraha määrata peab kellegagi sealt ettevõttest suhtlema“ (E2, 2021).

Sunniraha rakendamise praktika ja mõjususe väljaselgitamiseks kasutati lisaks ekspertintervjuudele ka kvantitatiivset sisuanalüüsi. Kvantitatiivse analüüsi käigus kodeeriti ALIS andemaasist tehtud päringu tulemusena saadud numbrilise andmeid ja seejärel kodeeritakse rakendatud sunniraha kombineeritult. Sunniraha rakendamisel töid eksperdid välja, et meede ei ole efektiivne. Lahkumisettekirjutuse koostamisel hoiatatakse seadusliku aluseta viibivat välismaalast sunniraha rakendamisest alates 90. kalendripäevast, kui välismaalane ei täida ettekirjutust tähtaegselt. Ettekirjutuse täitmise tähtajaks on vastavalt väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeelu seadusele maksimaalselt 30 kalendripäeva arvates ettekirjutuse tegemisest. Ekspertide hinnangul ei ole sunniraha rakendamine 60 kalendripäeva peale ettekirjutuse täitmise kohustuslikku tähtaega enam proportsionaalne ning eesmärgipärane ja ei suuna välismaalast ettekirjutust täitma.

„Sunnirahast ei ole ma ka ise aru saanud“ (E2, 2021).

„Ma pole kordagi näinud, et seda rakendatakse, isegi kui see sunniraha rakendamise tähtaeg saabub, ma pole kordagi isegi kuulnud et keegi oleks seda rakendanud.“ (E3, 2021).

„Täna on see, et see on mingisugune summa, mida me kirjutame, 640 eurot on maksimum, ja seda me paneme et oleks hästi suur summa et veel rohkem hirmutaks.“ (E2, 2021).

„Kui inimene ei lahku ja ta on juba kuid mustalt töötanud, siis tema jaoks see 640 eurot ei ole mingi küsimus..., et sunniraha määramisel, see maksimum summa on ikka väike.“ (E6, 2021).

Tabel. 2. Täitmisele pööratud sunnirahad aastatel 2015 kuni 2020, ALIS andmetel (autori koostatud)

Ettekirjutuse liik	Ettekirjutuste arv	Ettekirjutuse täitmised	Täitmisele pööratud sunnirahade arv	Täitmisele pööratud sunniraha €
Koheselt sundtäidetav	795	737	0	0
Vabatahtliku lahkumistähtajaga ettekirjutus	3836	3645	0	0
Kokku	4631	4349	0	0

Politsei- ja Piirivalveameti analüüsikeskkonnast ALIS tehtud päringu põhjal selgub, et 2015 kuni 2020 aastatel koostati seadusliku aluseta viibivatele välismaalastele ettekirjutusi ja tehti hoiatus sunniraha rakendamise kohta 4631 korral, kuid vaatamata ettekirjutuse tähtaegsele täitmata jätmisele 282 kolmanda riigi kodaniku poolt ei pööratud sunniraha täitmisele mitte ühelgi korral (vt tabel 2). Intervjueeritute hinnangul on probleemiks sunniraha täitmisele pööramise protsessi keerukus. Sunniraha nõuab sisse kohtutäitur ning nõue piirdub vaid Eesti Vabariigi territooriumiga, kuid ettekirjutuse subjektidel üldjuhul puudub arvelduskonto Eesti Vabariigis ning legaalne sissetulek. Millest tulenevalt ei ole kohtutäituril võimalik täitmisele pööratud sunniraha sisse nõuda.

„Sunniraha on täitsa mõttetu. Sellepärast, et sunniraha saab ju määrata 90ndast päevast. Aga kui ta seda ettekirjutust ikkagi ei täida. Piire ei ole ju. Mul ei ole teada ta asukoht.“ (E1, 2021).

Sunniraha määramine kallutamaks isikut sooritama ettekirjutuses sisalduvat kohustust oleks intervjueeritud ekspertide hinnangul efektiivne, kui sunniraha rakendamine toimuks vahetult peale ettekirjutuse täitmiseks määratud kuupäeva. Sunniraha rakendamine mitu kuud peale kohustuse täitmiseks sätestatud aega ei mõjuta intervjueeritute sõnul täitma ettekirjutust, ega väldi põgenemisohtu.

Kolmanda riigi kodanikule ettekirjutuse täitmise tagamiseks rakendatava efektiivseima sunnimeetme valiku hindamisel nimetasid kõik intervjueeritud eksperdid proportsionaalsust. Proportsionaalsuse all arvestati varasemaid õigusrikkumisi ja karistusi, majanduslike, sotsiaalseid ja perekondlike sidemeid Eestis ja teistes Schengeni liikmesriikides, kindla elukoha olemasolu Eestis, valmisolekut täita kohustus ning põgenemise ohtu ja isiku usaldusväärsust. Proportsionaalsuse hindamisel viiakse läbi juhtumipõhine isiku individuaalne hindamine. Proportsionaalsuse hindamisel tõid enam

ekspertidest välja, et sunnimeetmete rakendamise peamiseks hindamiskriteeriumiks on eelkõige põgenemiseoht, mida hinnatakse läbi migratsioonireeglite rikkujate individuaalse hindamise ja usaldusväarsuse. Seejuures tõid eksperdid välja, et põgenemise ohu hindamisel võiks olla üheks kriteeriumiks ka oht avalikule korrale.

Põgenemisohu hindamist sunnimeetmete rakendamisel peab oluliseks ka naasmisdirektiiv ja seda on korduvalt rõhutanud ka Riigikohus (käesolev töö, lk 17-18). Intervjueeritavad rõhutasid, et kolmanda riigi kodaniku kinnipidamisel väljasaatmise eesmärgil toimib põhjalik kohtulik põhiõiguste riive kontroll ja ühtlustub ka Politsei- ja Piirivalveameti praktika.

„Et seadusesse on küll pandud, et see on põgenemise oht, aga kohus leiab ikkagi, et ei. Punkt on nagu kaetud, aga sellest punktist nagu põgenemise ohtu ei tule. Tuleb ikkagi kõike kogumis kaaluda.“ (E1, 2021).

„Halduskohus sageli leiab, et me oleme rakendanud oma sunnimeetmeid valesti ehk me ei ole piisavalt kõiki asju kaalunud ja me ei ole piisavalt tõendeid kogunud.“ (E2, 2021).

„Kohus leiab, et ennekõike peaks ära kasutama kõik järelevalvemeetmed ja leebemad variandid ja alles siis hakkama sündi rakendama.“ (E2, 2021).

Kõik intervjueeritud eksperdid leidsid, et Politsei- ja Piirivalveameti ülene menetluspraktika on põgenemisohu, kui sunnimeetme proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse hindamisel, on ühtlustunud tulenevalt kohtupraktikast ja põhjalikust kohtulikust järelevalvest. Proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse hindamisel lähtuvad eksperdid põgenemisohu hindamise objektiivsetest kriteeriumitest väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses. Sunnimeetme rakendamise eesmärgiks on välismaalase lahkumine kolmandasse riiki või kodakondsusjärgsesse riiki ning välismaalase põgenemisel ei ole võimalik talle pandud kohustust edukalt haldussundi rakendades täita. Ametnikud leidsid, et põgenemisohu põhjendamine on keeruline tulenevalt puudulikust taustainfost. Tihti puudub ametnikel teadmine ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku varasemate õigusrikkumiste ja viibimise asjaolude kohta teistes Schengeni liikmesriikides ning põgenemise ohu esinemise asjaolude kohta põhjaliku taustainfo kogumiseks aeg on piiratud. Millest tulenevalt võib ametnik ettekirjutuse täitmise tagamiseks valida vale sunni rakendamise meetme.

Ekspertid leidsid, et põgenemise ohu vältimiseks rakendatavad isiku valiku- ja liikumisvabadust piiravad leebemad sunnivahendid, ehk järelevalvemeetmed on üldjuhul efektiivsed ning tagavad lahkumiskohustuse täitmise, kuid ei maanda lõplikult põgenemise ohtu. Järelevalvemeetmete mitte täitmine on vahetu sunni kohaldamisel ja kinnipidamisel põgenemiseohu hindamise üheks objektiivseks kriteeriumiks (käesolev töö, lk 19), kuid intervjueritute hinnangul puudub eraldi sanktsioon järelevalvemeetme täitmata jätmise eest. Kõik eksperdid olid seisukohal, et reisidokumendi hoiule võtmine on kõige efektiivsem põgenemise ohu vältimise meede peale kinnipidamise, kuna piirab kõige enam liikumisvabadust ning põgenedes kasvab kolmanda riigi kodanikul oht vahele jääda teiste Schengeni liikmesriikide politseile ning puudub võimalus vajadusel vabatahtlikult tagasi pöörduda päritoluriiki. Ettepanekutena, milliseid meetmeid kinnipidamise asemel vähem liikumisvabadust piiravamad, kuid põgenemise ohtu maandavaid sunnimeetmeid võiks Eesti Vabariigi seadusandluses veel rakendada nimetasid intervjueritud eksperdid kautsjonit või majutuskeskust lahkumiskohustusega kolmandate riikide kodanikele. Kõige efektiivseima meetmena, mis tagab välismaalasele ettekirjutusega pandud kohustuse täitmise, nimetasid kõik intervjueritud kinnipidamist.

„Ilmselt on efektiivsed sunnimeetmed need, mis panevad välismaalase teistmoodi mõtlema, või tegutsema et ta ei saa lihtsalt põgeneda.“ (E6, 2021).

Vahetu sunni rakendamise vajadus on intervjueritute hinnangul madal nii järelevalve teostamisel, kui ka lahkumiskohustuse sundtäitmise protsessis. Ohu ennetamiseks ning vahetu sunni kasutamise vajaduse maandamiseks viivad intervjueritud eksperdid migratsioonireeglite rikkujaga läbi põhjaliku vestluse, selgitades neile seadustest tulenevaid õiguseid ja kohustusi. Intervjueritud töid välja, et vahetut sundi ja erivahendina käeraudu kasutatakse eelkõige vaid lahkumiskohustuse sundtäitmisel konvoeerimise teostamisel. Vahetu sunni rakendamiseks ning erivahendite kasutamiseks hindavad eksperdid proportsionaalsust ja ohtu ning hindamisel arvestatakse välismaalase soovi ja valmisolekut riigist lahkuda, kaasaaitamiskohustuse täitmist ning väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeeluseaduses sätestatud põgenemise ohu kriteeriume.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et intervjueritavate arvates on sunnimeetmete rakendamine Eesti Vabariigi õiguskorras selgelt reguleeritud. Teadmised valdkonnas töötamiseks ja sunnimeetmete rakendamiseks on omandatud iseseisvalt ning valdkonnaülene praktika ühtlustamine toimib peamiselt vaid kinnipidamise rakendamisel läbi kohtuliku kontrolli.

Lahkumiskohustuse täitmiseks efektiivseima sunnimeetme valikul viiakse läbi põhjalik proportsionaalsuse hindamine, kuid tulenevalt puudulikust subjekti taustainfost on põgenemiseoht jätkuvalt kõrge. Peamiseks probleemiks on praktika puudumine juriidiliste isikute suhtes sunnimeetmete rakendamisel ning sunniraha rakendamise ebaefektiivsus.

2.3. Järeldused ja ettepanekud

Lõputöö teoreetilises osas analüüsiti välismaalaste õiguse olemust, ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist reguleerivaid Euroopa Liidu õigusakte ja Eesti haldussunnimeetmete teooriat ning rakendamist Eesti välismaalasteõiguses. Empiirilises osas viidi läbi ekspertintervjuude võrdlev analüüs sunnimeetmete kohaldamise ja rakendamise praktikat mõjutavate asjaolude väljaselgitamiseks.

Esimesele uurimisküsimusele, millised on ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste järelevalve teostamisel ja lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks lubatud sunnimeetmed Eestis analüüsiti teoreetilises osas Eesti välismaalaste õiguses sätestatud sunnivahendeid. Õigusdogmaatikas käsitletavatest traditsioonilistest haldussunnivahendites on Eesti välismaalaste õiguses lubatud rakendada haldustõkendeid ja taastusvahendeid. Haldustõkenditena on väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduses lubatud rakendada haldusmenetluse tagamiseks ja õigusrikkumise tõkestamiseks füüsiliste isikute suhtes sunniraha, kinnipidamine, vahetud sund ja järelevalvemeetmed (käesolev töö, lk 14-23) ning välismaalaste seaduses juriidiliste isikute suhtes majandustegevuse keelamine ja sunniraha (käesolev töö, lk 17). Taastusvahenditena, mille eesmärk on rikkumisele olukorra ennistamine ning kohustuse täitmine või sundtäitmine haldusorgani poolt on väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduses välismaalaste suhtes lubatud kohaldada vahetu sundi ja lahkumiskohustuse sundtäitmist, pidades välismaalase kinni väljasaatmiseks (käesolev töö, lk 12 ja 23). Lõputöö autor jõudis **järeldusele**, et välismaalaste õiguses on rakendatavad kõik haldusõigusteoorias käsitletud sunnivahendid, ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike avastamiseks ja adressaadile pandud kohustuse täitmiseks teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost (käesolev töö, lk 24).

Teisele uurimisküsimusele, millised sunnimeetmed on tõhusad ja millised mitte ning mis on nende ebatõhususe probleem leiti vastus ekspertintervjuude analüüsimise käigus.

Sunnimeetmete efektiivseks rakendamiseks on oluline ametnike teadlikkus, kuna see võimaldab kiiret õigusrikkumistesse sekkumist ning edaspidiste rikkumiste ärahoidmist ja haldusakti täitmist proportsionaalsete haldussunnivahenditega (käesolev töö, lk 14). Uuringus osalenud Politsei- ja Piirivalveameti ekspertide töökogemus migratsioonijärelevalve valdkonnas oli alates poolest aastast kuni 17 aastani (vt tabel 2). Sunnimeetmete rakendamise teadmised on ametnikud omandanud peamiselt töö käigus, tutvudes iseseisvalt seadusandluse, kohtupraktikaga ja osaledes koolitustel. Kõik eksperdid tõid välja, et sunnimeetmete kohaldamise tingimused on seadustega piisavalt selgelt reguleeritud, kuid vastustest saab järeldada, et ametnikud omandavad teadmised peamiselt iseseisvalt ja ühetaoline praktika on puudulik. Intervjueeritavate hinnangul puudub praktika juriidilistele isikute sunnimeetmete rakendamises ja ei ole läbitud vastavasisulisi koolitusi. Käesoleva lõputöö autor leiab, et koolituste, ühtsete teadmiste ja põhimõtete puudumine võib kaasa tuua ebaproportsionaalse sunnimeetmete kohaldamise ja rikkuda välismaalase põhiseaduslikke õigusi (käesolev töö, lk 11).

Ekspertintervjuude tulemusena jõudis lõputöö autor **järeldusele**, et sunnimeetmete rakendamist võib mõjutada ühetaolise praktika puudumine Politsei- ja Piirivalveametis ja omandatud teadmised. Eeltoodust lähtuvalt teeb lõputöö autor Politsei- ja Piirivalveametile kui rakendavale asutusele **ettepaneku**:

- koostada koolitusmaterjal, mis käsitleks juriidiliste isikute suhtes sunnimeetmete rakendamist, tuues välja täitemenetluses olulisest asjaolud, millest lähtuda praktika kujundamisel ning sellega soodustada ühetaolist asutuse ülest praktikat;
- töötada välja ühtne koolitusprogramm migratsioonijärelevalve valdkonda sisenevatele uutele ametnikele.

Ettekirjutusega pannakse füüsilisele või juriidilisele isikule kohustus teha nõutav tegu ning hoiatuses märgitud tähtaja jooksul kohustuse täitmata jätmine lõppeb sunnivahendi kohaldamisega (käesolev töö, lk 13). Haldusmenetluses peab sunni rakendamine olema proportsionaalne, eesmärgipärane ja otstarbekas (käesolev töö, lk 14). Sunnimeetmete rakendamisel lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks hindavad eksperdid esmajoones kinnipidamist. Kinnipidamine on intervjueeritud ekspertide hinnanguil efektiivseim sunnivahend lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks ning eelkõige kontrollitakse kinnipidamise asjaolude esinemist. Kinnipidamine on välismaalaste õiguses lubatud, kui järelevalvemeetmete kohaldamine ei taga välismaalasele ettekirjutusega pandud kohustuse

täitmist tulemuslikult (käesolev töö, lk 23) või riigis viibimise ja töötamise asjaolude kontrollimisel haldusmenetluses osalemise kohustuse täitmise tagamiseks (käesolev töö, lk 17).

Intervjueeritud eksperdid tõid korduvalt välja, et kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil kõige efektiivseim, kuid põhiõigusi enim riivavaim ja viimasena rakendatav sunnimeede. Ennekõike kohustatakse kolmanda riigi kodanik lahkuma vabatahtliku lahkumise tähtajaga ettekirjutusega rakendades järelevalvemeetmeid, kui leebemaid sunnivahendeid. Välismaalaste õiguses sunnivahendina rakendatavad järelevalvemeetmed on liikumis- või valikuvabadust piiravad haldusotsusega kohaldatavad tõkendid kinnipidamise asemel (käesolev töö, lk 21).

Ekspertide hinnangul on järelevalvemeetmete rakendamisel kõige efektiivsemaks meetmeks dokumendi hoiule võtmine ning kindlas elukohas elamise kohustus. Olemuselt ja eesmärgilt on enamus järelevalvemeetmeid seadusliku aluseta viibiva välismaalase valikuvabadust piiravad meetmed, mis ei sisalda sundi ja ei mõjuta välismaalast efektiivselt täitma talle ettekirjutusega pandud kohustust (käesolev töö, lk 22). Intervjueeritud nimetasid järelevalvemeetmete rakendamisel probleemideks isikul rahaliste vahendite või kindla elukoha puudumist ning piirikontrolli puudumist Schengenis. Lahendusena tõid vastajad välja kautsjoni maksmise kohust või ebaseaduslikult viibivate välismaalaste majutuskeskust. Järelevalve meetmete kohaldamise eesmärk on välismaalase põgenemise ohu maandamine väljasaatmise tagamiseks (käesolev töö, lk 22) ning intervjueeritute sõnul on järelevalve meetmete rakendamisel peamiseks probleemiks kõrge põgenemiseohu risk, välismaalane ei täida ettekirjutust tähtaegselt ja ei ole võimalik veenduda kohustuse täitmisel (käesolev töö, lk 10).

Järelevalvemeetmeid on sunnivahenditena käsitletud naasmisdirektiivis ja samuti on riigikohus seisukohal, et väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduses nimetatud järelevalvemeetmed on kinnipidamist asendavad leebemad sunnimeetmed (käesolev töö, lk 23). Kinnipidamise asjaolude hindamisel viiakse intervjueeritute sõnul läbi põhjalik juhtumianalüüs ja isiku tausta kontrollimine. Vahetu sunni rakendamine ja kinnipidamine on ekspertide hinnangul viimaseks meetmeks. Mitmed eksperdid tõid välja, et vahetu sunni rakendamise vajadus välismaalaste kinnipidamisel on pigem harva esinev meede ning selgitades õigusrikkujale põhjalikult õigusi ja kohustusi täidetakse kohustus tähtaegselt ja vabatahtlikult. Intervjuude sisu ja konteksti analüüsidis jõudis lõputöö autor **järeldusele**,

et ebaseaduslikult viibivate välismaalaste kinnipidamise hindamisel või muu efektiivse sunnimeetme valikul räägiti proportsionaalsusest põgenemise ohule võtmes. Põgenemise ohu kui proportsionaalsuse õige ja ühetaoline hindamine võib olla tõhusa sunnimeetme rakendamise peamiseks taktistuseks (käesolev töö, lk 8, 10). Eeltoodust tulenevalt teeb lõputöö autor Politsei- ja Piirivalveametile **ettepaneku**:

- ühtlustada välismaalastega seotud haldusmenetluses kaalutusõiguse rakendamist ja proportsionaalsuse hindamist ning töötada välja järjepidev haldusmenetluse läbiviimise koolitusprogramm.

Sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa, mille välismaalane peab tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtjaks ei täida. Vastavalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusele on sunniraha rakendamise õigus 90. päevast alates hoiatuse tegemist (käesolev töö, lk 19). Ametnike intervjueerimisel selgus, et praktikas ei ole enam otstarbekas rakendada sunniraha 90 päeva peale ettekirjutuse tegemist. Üldjuhul on ettekirjutuse subjektid intervjueeritute sõnul hoiatuses märgitud 90ndaks kuupäevaks juba lahkunud kodakondsusriiki või põgenenud ning nad ei viibi enam Eesti Vabariigis. Politsei analüüsikeskkonnast ALIS tehtud päringu põhjal võib öelda, et Politsei- ja Piirivalveameti praktikas ei ole viimase viia aasta jooksul lahkumisettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha rakendatud. Sunniraha rakendamise pikk tähtaeg on peamiseks probleemiks, sest maksimaalne vabatahtliku lahkumisettekirjutusega määratav tähtaeg on 30 kalendripäeva ja ettekirjutuse mitte täitmisel rakendatakse praktikas ennekõike vahetat sundi ja kinnipidamist (käesolev töö, lk 20).

Välismaalasteõiguse ja intervjuude tulemusena (käesolev töö, lk 20, 30) jõudis lõputöö autor seisukohale, et sunniraha määramine ja rakendamine seadusliku aluseta viibiva välismaalasele ettekirjutuse täitmisele sundimiseks, ei ole eesmärgipärane ja proportsionaalne ning ei motiveeri isikut ettekirjutust täitma. Eeltoodust tulenevalt teeb lõputöö autor Siseministeriumile, kui vastavat valdkonda koordineerivale asutusele **ettepaneku**:

- muuta sunniraha, kui ettekirjutuse täitmise ja põgenemisohu vältimise haldussunnimeetme täitmisele pööramise tähtaega väljasõidukohustuse ja sissesõiduseaduses;

- võtta väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduses kasutusele järelevalvemeetmed, mis oleks tõhusamad põgenemiseohu vältimiseks, näiteks kautsjoni tasumine või jalavõru või majutuskeskus lahkumiskohustusega kolmanda riigi kodanikule kellel puuduvad rahalised vahendid ja kindel elukoht Eestis.

Välismaalaste seaduse kohaselt on Politsei- ja Piirivalveametil õigus keelata majandustegevus, kui adressaat on süstemaatiliselt rikkunud välismaalaste seaduses sätestatud kohustusi. Korrakaitseaduses sätestatud alustel on Politsei- ja Piirivalveametil õigus rakendada ettekirjutust ja haldussunnivahendit, kui juriidiline isik ei ole täitnud tööandja kohustusi seoses välismaalase Eestis töötamisega (käesolev töö, lk 17). Peamiseks teguriks, mis meelitab ebaseaduslikke sisserändajaid riiki, on võimalus leida töö ning sellega parandada majanduslikku seisundit (käesolev töö, lk 8). Juriidilise isiku suhtes sunnimeetmete rakendamisel olid kõik intervjueeritud eksperdid seisukohal, et käesoleva lõputöö koostamise ajal sündi rakendada. Eksperdid tõid välja, et puuduvad koolitused ja praktika juriidiliste isikutele ettekirjutuste koostamise teemadel ja sunnimeetmete rakendamisel. Intervjuude analüüsi tulemusena jõudis lõputöö autor **järeldusele**, et Politsei- ja Piirivalveameti praktikas ei kasutata efektiivselt välismaalasteõiguses lubatud sunnimeetmeid juriidiliste isikutele seadusega sätestatud kohustuste rikkumiste kõrvaldamiseks kolmandate riikide kodanike riigis viibimise seaduslikkuse üle järelevalve teostamisel. Majandustegevuse keelamine ja korrakaitseaduses sätestatud ettekirjutuse ning sunniraha kohaldamise sunnimeetmed on olulised riikliku järelevalve instrumendi osad ennetamiseks ebaseaduslikku rännet. Eeltoodust lähtuvalt teeb lõputöö autor Politsei- ja Piirivalveametile kui sunnimeetmeid rakendavala asutusele **ettepaneku**:

- koostada Politsei- ja Piirivalveametis koolitus- või juhendmaterjal, mis käsitleks juriidilistele isikutele sunnimeetmete rakendamist.

KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärk oli välja selgitada migratsioonijärelevalvega tegelevate ametnike poolt välismaalaste seaduse ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses lubatud haldussunnimeetmete kohaldamise ja rakendamise põhimõtted ja kitsaskohad ning esitada parendusettepanekuid. Lähtuvalt käesoleva lõputöö tulemusest saab Politsei- ja Piirivalveamet hinnata Eesti seadustega lubatud sunnimeetmete efektiivsust ning luua paremad praktikad seadusliku aluseta välismaalaste avastamisel ja tõhusal tagasisaatmisel.

Eesmärgi saavutamiseks viidi läbi kvalitatiivne uuring. Andmekogumis meetodina kasutati ekspertintervjuusid, mis viidi läbi Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonna ekspertidega.

Lõputöö koosnes kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitleti migratsiooni ja haldussundi. Esimeses alapeatükis anti teoreetiline ülevaade migratsiooniõiguse olemusest ja eesmärkidest. Teises alapeatükis vaadeldi Euroopa Liidu õiguse migratsiooniregleid reguleerivaid õigusakte. Kolmandas alapeatükis käsitleti haldussunnimeetmeid Eesti õigusteoorias ja nende rakendamise põhimõtteid. Teises peatükis esitleti empiirilise uuringu protsesse, tulemusi ning järeldusi. Esimeses alapeatükis selgitati uuringu protsesse täpsemalt ning kuidas moodustati valim. Teises alapeatükis analüüsiti uuringust saadud tulemusi, mis saadi ekspertintervjuude tulemustel ja toodi esile uuringu tulemusele tuginevad järeldused ning esitati autoripoolsed ettepanekud.

Saadud uuringu tulemustele tuginedes esitati neli ettepanekut, milles toodi välja, et Politsei- ja Piirivalveamet võiks ühtlustada haldusmenetluse läbiviimist ja sunnimeetmete rakendamist valdkonnasiseste koolituste ja juhendmaterjalidega ning töötada välja migratsioonijärelevalve valdkonda sisenevatele uutele ametnikele koolitusprogramm. Samuti tehti Siseministeriumile, kui valdkonna eest vastutavale ametkonnale ettepanek sunniraha rakendamise tähtaegade muutmiseks ja täiendavate järelevalvemeetmete kasutusele võtmise hindamiseks.

Lõputöös lähtuti sunnimeetmete rakendamise põhimõtete analüüsimisel Eesti kontekstist ning edaspidi võiks võrrelda Eesti haldussunni rakendamist teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega ning samuti võiks edasiste uuringutega võiks uurida sunnimeetmete rakendamist lahkumiskohustuse sundtäitmisel eskorti või konvoeerimise teostamisel.

Eeltoodust tulenevalt sai lõputööle püstitatud eesmärk täidetud. Töö autori hinnangul aitavad uuringu tulemused ja sellele tuginedes tehtud ettepanekud parandada Politsei- ja Piirivalveameti praktikat ja lõputöö tulemusi saaks kasutada lähtepunktina väljasõidukohustuse- ja sissesõidukeelu seaduse muudatuse ettepanekute tegemiseks.

SUMMARY

The aim of the dissertation was to find out the principles and bottlenecks in the application and implementation of administrative coercive measures permitted by the Migration Supervision Officials Act and the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act, and to submit proposals for improvement. Based on the results of this dissertation, the Police and Border Guard Board can assess the effectiveness of coercive measures permitted by Estonian law and create better practices for the detection and effective return of aliens without a legal basis.

To achieve this goal, a qualitative study was conducted. The method used in the data collection was expert interviews conducted with experts in the field of migration supervision of the Police and Border Guard Board.

The dissertation consisted of two chapters. The first chapter dealt with migration and administrative coercion. The first subchapter provides a theoretical overview of the nature and objectives of migration law. The second subchapter looked at the legislation governing migration rules in European Union law. The third subchapter dealt with administrative coercive measures in Estonian legal theory and the principles of their implementation. The second chapter presented the processes, results and conclusions of the empirical study. The first subchapter explained the survey processes in more detail and how the sample was formed. The second subchapter analyzed the results of the study, which were obtained from the results of expert interviews, highlighted the conclusions based on the results of the study, and presented the author's suggestions.

Based on the results of the study, four proposals were made that the Police and Border Guard Board could harmonize the conduct of administrative procedures and enforcement measures with in-house training and guidance materials, and develop a training program for new officials entering the field of migration control. A proposal was also made to the Ministry of the Interior, as the agency responsible for the field, to change the deadlines for the application of penalty payments and to evaluate the introduction of additional supervision measures.

The analysis of the principles of coercive measures was based on the Estonian context and in the future the application of Estonian administrative coercion with other European Union member states could be compared,

As a result of the above, the goal set for the dissertation was achieved. According to the author of the paper, the results of the study and the proposals made on the basis of it help to improve the practice of the Police and Border Guard Board, and the results of the dissertation could be used as a starting point for proposing amendments to the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aavik, K., 2011 Tegevusloa kehtetuks tunnistamine: kas haldusund või karistus. *Juridica*. IV, lk 698-708

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, E., Pilving, I., Vene, E., 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/14765/9985568605.pdf> [Kasutatud 02.03.2021]

Aleksandr Šapovalovi kaebus tema väljasaatmise toimingute keelamiseks (2012) 3-3-1-84-11

Alumäe, T., Tilk, O., Ullah, A., 2018. *Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech*. Baltic HLT. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85055710605&doi=10.3233%2f978-1-61499-912-6-1&origin=inward&txGid=fe241edad9fc2e81366dfafc7924ab32> [Kasutatud 07.04.2021]

Anton, Ü., 1998. Haldussund kui haldustäide. *Juridica*. XIII, lk 389-392.

AS Pärna kaebus Pärnu Linnavalitsuse planeerimisosakonna 17. detsembri 2007. a otsuse nr 3-5/1722 ja Pärnu Linnavalitsuse planeerimisosakonna 11. jaanuari 2008. a otsuse nr 3-5/29 tühistamiseks (2009) 3-08-118.

Asendustäitmise ja sunniraha seadus (2014) RT I, 12.07.2014, 29.

Baldaccini, A., 2009. The Return and Removal of Irregular Migrants Under EU Law: An Analysis of the Return Directive. *European Journal of Migration and Law*. Volume 11, page numbers 1-17

Basilien-Gainche, M.-L., 2015. Immigration Detention Under the Return Directive: The CJEU Shadowed Lights. *European Journal of Migration and Law*. Volume 17, Page 104-126.

Belitšev, E., 2013. *Alaealiste kinnipidamine väljasaatmismenetluses*. Magistritöö, Tallinn. Tartu Ülikool.

Bloom, T., ja Risse V. 2014. Examining hidden coercion at state borders: why carrier sanctions cannot be justified. *Ethnics ja Global Politics.*, Volume 7, Page 65-82

Boyle, P., Halfacree, K., Robinson, V., 1998. *Exploring contemporary migration*. Harlow: Pearson/Prentice Hall.

Castles. S., Cubas, M., Kim., C., Ozkul., D., 2012. Irregular Migration: Causes, Patterns, and Strategies. *Global Migration Issues*. Volume 1, page 27-53.

E.V. süüdistuses KarS § 260¹ lg 1 p2 järgi; DEOS INT OÜ süüdistuses KarS § 260¹ lg 2 järgi (2020) 1-18-9594

Eesti Vabariigi põhiseadus (2015) RT I, 15.05.2015, 2.

Elgery OÜ kaebus Raviameti ettekirjutuse, hoiatuse ja täitmisavalduse õigusvastasuse tuvastamiseks ning Ravimi-ameti kohustamiseks lõpetada sunniraha sissenõudmine (2015) 3-3-1-31-15.

Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 25.06.1996 nr 19776/92. *Case of Amuur v. France*.

Euroopa Kohtu otsus (suurkoda) 15.02.2016 nr C-601/15. *J. N.versus Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

Euroopa Kohtu otsus 06.12.2011 nr C-329/11. *Achugbabian v Préfet du Val-de-Marne*.

Euroopa Komisjon, 2017. *Annex to the Commission Recommendation establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_recommendation_on_establishing_a_common_return_handbook_annex_en.pdf [Kasutatud 25.02.2021]

Euroopa Komisjon, 2017. *Final Report Summary - EURA-NET (Transnational Migration in Transition: Transformative Characteristics of Temporary Mobility of People)*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://cordis.europa.eu/project/id/612921/reporting> [Kasutatud 21.03.2021]

Euroopa Komisjon, 2021. Return & readmission. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en [Kasutatud 20.03.2021].

Euroopa Liidu Teataja, 2008. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16 detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115> [Kasutatud 24.01.2021]

Euroopa Liidu Teataja, 2008. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, 28 november 2002, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN> [Kasutatud 25.02.2021]

Euroopa Liidu Teataja, 2012. *Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> [Kasutatud 12.03.2021]

Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, 2019. *Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport 2019.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/10/raport-lopplik-4-101-eraldi.pdf> [Kasutatud 24.10.2020]

Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, 2020. *Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport 2020.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/10/raport-2020-eraldi.pdf> [Kasutatud 24.10.2020]

Euroopa Ühenduste Komisjon, 2005. *Komisjoni teatis. Poliitikakava seadusliku rände kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0669&from=EN> [Kasutatud 07.02.2021]

Euroopa Ühenduste Komisjon, 2006. *Komisjoni teatis. Kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0402&from=EN> [Kasutatud 07.02.2021]

European Migration Network, 2014. *The use of detention and alternatives to detention on the context of immigration policies. Synthesis Report for EMN Focused Study 2014.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf [Kasutatud 31.01.2021]

European Migration Network, 2020. Annual Report on Migration and Asylum 2019. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_arm2019_synthesis_report_final_en_0.pdf [Kasutatud 08.02.2021]

Foblets, M.-C., Vanheule, D., 2007. Instrumentalisation in the realm of (European) Migration Law. *European Journal of Migration & Law*. Jul2007, Vol. 9 Issue 3, Page 283-286.

Haldusmenetluse seadus (2019) RT I, 13.03.2019, 55.

Haldusõigusrikkumiste seadustik, kehtetu alates 01.09.2020. Riigiteataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/22230> [Kasutatud 09.01.2021].

Hogganvik, K., 2011. No Papers, No Rights: Migration Detention in the European Union. *The Prague Journal of Central European Affairs*, Volume 2 Page 97-103

Ivakhnyuk, I., 2014. Labor Market, World. *Value Inquiry Book Series*. 2014, Volume 276, page 313-313.

Jäätma, J., 2015. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. *Juridica*. . X, lk 720-734

Kaska, V., 2013. *Paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigus. Magistritöö*. Tallinn: Tartu Ülikool

Kellezi, B., Bowe, M., Wakefield, J., McNamara, N., Bosworth, M., 2019. Understanding and coping with immigration detention: Social identity as cure and curse. *European Journal of Social Psychology*. Volume 49 Issue 2, page 333-351.

King, R., Black, R., Collyer, M., Fielding, A., Skeldon, R., 2010. *The Atlas of Human Migration. Global patterns of people on the move*. London: Earthscan.

Klopets, U., 2011. *Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav:
https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/asendustaitmise_ja_sunniraha_rakendamise_analuus.pdf [Kasutatud 11.03.2021]

Kohtuotsus M.T. süüdistuses Kriminaalkodeks § 155 lg 3 järgi (2000) 3-1-3-9-00.

Koolmeister, I., 1999. Konfiskeerimine haldussunnivahendina. *Juridica*. IV, lk 188-192.

Koolmeister, I., 2020. Krestomaatiline käsitus haldusunnist ja haldustrahvid. *Juridica*. IV, lk 231-241.

Koolmeister, I., Orion K., 1998. Haldussund kehtivas õiguses. *Juridica*. VIII, lk 382-389.

Kopamees, V., 2020. Rahvastikuõigus. Tallinn. Sisekaitseakadeemia. [Võrgumaterjal] Leitav:
<https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/357/Rahvastiku%C4%86%C2%B5igus.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Kasutatud 25.02.2021]

Korraldus (2021) RT I, 03.03.2021, 4.

Kütt, S., 2015. Sunniraha rakendamise menetlus. Õiguskeel 4/2015. [Võrgumaterjal] Leitav:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/siret_kutt_sunniraha_rakendamise_menetlus.pdf [Kasutatud 27.03.2021]

L.M kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 22. jaanuari 2009. a ettekirjutuse nr 1004799235 tühistamise ja 22. jaanuari 2009. a teatise nr 1004799235 õigusvastaseks tunnistamise nõudes (2010) 3-3-1-91-09

Laaring, M., 2010. Vahetu sund kui haldussunnivahend politsei ja piirivalve seaduses ning korralduse eelnõus. *Juridica*. VIII, lk 549-556.

Laaring, M., Pars, S., Kranich, H., Nuka, E., Kiviste, J., Mikiver, M., Roosve, T., Vanaisak, Ü., 2017. *Korraldus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Luik E.-L., 2017. *Eestis seadusliku aluseta viibiva välismaalase suhtes järelevalvemeetmete kohaldamine. Magistritöö.* Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Madise Ü., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Raidla, J., Vinkel, P., 2017. *Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne.* Tallinn: Juura.

Mahefarm OÜ kaebus Veterinaar- ja Toiduameti Harjumaa Veterinaar-keskuse kontrollakti, selle alusel koostatud lisa-lehtede ning Veterinaar- ja Toiduameti vaideotsuse tühistamiseks (2018) 3-15-443.

Majcher, I., 2019. Immigration Detention Under the Global Compacts in the Light of Refugee and Human Rights Law Standards. *International Migration*. Volume 57 Issue 6, page 91-114.

Merusk, K., Koolmeister, I., 1995. *Haldusõigus.* Tallinn: Õigusteabe AS Juura

Nuuma, A., 2007. *Sunniraha rakendamise ja väärteomenetluse läbiviimise võimalused tuleohutusjärelvalves.* Lõputöö, Tallinn. Sisekaitseakadeemia.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2014. *Monitoring immigration detention. Practical Manual.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2015/06/Monitoring-Immigration-Detention-Practical-Manual.pdf> [Kasutatud 20.03.2021].

Omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse § 1 lg 8 p 3 ja § 15 lg 7 nende vastuolu tõttu Põhiseaduse §-ga 10, läbivaatamine (1998) 3-4-1-6-98

Osaihingu Everwelle kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu-ja tollikeskuse maksuotsuse tühistamiseks (2011) 3-3-1-90-10

OÜ Pagarini väärteoasi välismaalaste seaduse §300 lg 2 järgi (2020) 4-19-4632.

OÜ Vao Söevabrik kaebus Päästeameti Lääne päästkeskuse 8. juuni 2012. a sunniraha tasumise nõude nr 7.2-7.4/2157-16 tühistamiseks (2015) 3-3-1-72-14.

Politsei- ja Piirivalveameti taotlus N. kinnipidamiseks ja paigutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti kinnipidamiskeskusesse (2017) 3-3-1-24-17.

Papadopoulos, A., 2011. Migration and security threats in south-eastern Europe. *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, Volume 11, page 451-469.

Pettai, S., 2014. *Korduv, süstemaatiline, jätkuv ja vältav süütegu. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool.

Politsei- ja Piirivalveameti taotlus N. kinnipidamiseks ja paigutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti kinnipidamiskeskusesse (2017) 3-3-93-16

Politsei- ja Piirivalveamet, 2020. *Migratsioonijärelevalve menetlemise juhend*. [Võrgumaterjal] Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb, asutusesiseseks kasutamiseks. [Kasutatud 02.03.2021].

Politsei- ja Piirivalveamet, 2021. *Õigusaktide otsing*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://ppa-siseveeb.polsise/enim-vaadatud/oigusaktide-otsing.dot> [Kasutatud 02.03.2021]

Prokkola, E.-K., 2013. *Neoliberalizing Border Management in Finland and Schengen*. *Antipode*. Volume 45, page 1318-1336.

Pärnamägi, I., 2018. *Põhiõigustesse sekkumise materiaalsoõiguslikud tingimused ning nende piiritlemine ohutõrjes ja süüteomenetluses*. *Magistritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, 2019. *Glossary on Migration*. *International Migration Law*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf [Kasutatud 27.01.2021]

Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, 2019. *World Migration Report 2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [Kasutatud 25.01.2021]

Roosvee, T., 2018. *Halduskorraldus laiemas ja kitsamas mõttes*. *Sisekaitseakadeemia teadusartiklid*, nr 2, lk 34-58.

Ruben, A., 2016. Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic & Migration Studies*. Volume 42, page 1055-1075.

Rybin, D., Mischalenko, Y., Polunina, A., Rusetskiy., M. 2019. Legal Regulation of International Contradictions in the Modern International Migration Processes. *Journal of History, Culture & Art Research*. Volume 8, page 263-271.

Saw, S.-K., 2018. Globalization and migration in the contemporary world order: an insight into the postnational condition and the diasporas. *Social Identities*. Volume 24, page 339-363.

Schieffer, M., 2003. Community Readmission Agreements with Third Countries—Objectives, Substance and Current State of Negotiations. *European Journal of Migration & Law*. Volume 5, page 343-357.

Senarclens, C., 2013. State reluctance to use alternatives to detention. *Forced Migration Review*. Volume 44, page 60-62.

Sisekaitseakadeemia, 2011. Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://digiriidul.sisekaitse.ee/handle/123456789/236> [Kasutatud 07.03.2021]

Siseministeerium, 2020. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse (massilise sisserände tõkestamine) eelnõu seletuskiri. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/download/47a6c0bd-b9fc-4ce5-8956-5f290492425e> [Kasutatud 05.03.2021]

Solomon, S., 2019. Migrant boats on the high seas and their interception through psychologically coercive measures: Is there a case to extraterritorially apply human rights law? *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Volume 37, page 36-49.

Soo A., Lott A. ja Kangur A., 2020. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/halduskaristuste_lopparuanne_31.01.2020.pdf [Kasutatud 09.01.2021].

Sootak, J., 2013. Karistusõiguse revisjon kuriteo-, väärteo- ja haldusõiguse piirimail. *Juridica*. IV, lk 242-248

Tian, F., Hu, X., Hars, A., Simon, D-S & Irudaya, R., 2014. Flows and Patterns of Temporary Transnational Migration in Today's World. Rmt: P. Pitkänen & M. Korpela, toim-d. *Characteristics of temporary transnational migration: Collected Working Papers from the EURA-NET Project*. Tampere: University of Tampere, lk 9-31.

Topornin, N., Seregina, T., Shmidt, Y., Bratanovskii, S., 2019. Economic case for migration restrictions in Europe. *Utopia y Praxis Latinoamericana*. Volume 24, page 152-161.

Weatherburn, A., Toft, A., 2016. Managing the Risks of Being a Victim of Severe Labour Exploitation: Findings from a Research Project Exploring the Views of Experts in the UK. *Industrial Law Journal*. Volume 45 Issue 2, p257-262.

Vilt, A., 2020. *Ukraina kodanike teadlikkus töörande reeglitest Eesti Vabariigis. Lõputöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (2020) RT I, 17.06.2020, 4

Välismaalaste seadus (2020) RT I, 10.07.2020, 72

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (2020) RT I, 17.06.2020, 3

Õunapuu, L, 2012. *Valimid kvalitatiivses ja kvantitatiivsetes uurimustes*. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/27764/index.html> [Kasutatud 21.02.2021]

Õunapuu, L, 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool. [Võrgumaterjal] Leitav: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf [Kasutatud 21.02.2021]

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Kui kaua olete töötanud PPA migratsioonijärelevalve valdkonnas?
2. Kuidas ja kus olete omandanud teadmised migratsioonijärelevalve valdkonnas töötamiseks?
3. Kuidas olete omandanud teadmised sunnimeetmete rakendamise kohta?
4. Kuidas on PPA-s ühtlustatud sunnimeetmete rakendamine välismaalaste valdkonnas?
5. Kas seadustega on selgelt reguleeritud sunnimeetmete kohaldamise tingimused?
6. Sunnimeetmete rakendamine seadusliku aluseta viibivate välismaalaste järelevalve teostamisel?
7. Sunniraha määramise rakendamine ja efektiivsus? Probleemid sunniraha rakendamisel?
8. Milliseid asjaolusid arvestate järelevalvemeetmete kohaldamisel lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks? Millised on probleemid järelevalvemeetmete rakendamisel?
9. Millised probleemid esinevad vahetu sunni rakendamisel järelevalve teostamisel ja lahkumiskohustuse täitmise tagamisel?
10. Kuidas hindate kinnipidamise proportsionaalsust, vajalikkust ja eesmärgipärasust lühiajalisel kinnipidamisel ja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks?
11. Millised on probleemid seadusliku aluseta viibivate välismaalaste kinnipidamisel?
12. Juriidiliste isikute suhtes sunni rakendamine seadusliku aluseta viibivate välismaalaste järelevalve teostamisel. Kas ja kuidas rakendate sündi juriidiliste isikute suhtes?
13. Millised on Teie arvates efektiivseimad sunnimeetmed, mis tagavad lahkumissettekirjutuse täitmise? (Põhjenda)

Lisa 2. Intervjuude kategooriate ja koodide tabel

Uurimisküsimused	Loodud kategooriad ja koodid
<p>Millised sunnimeetmed on tõhusad ja millised mitte?</p>	<p>1. Kategooria: Sunnimeetmete efektiivsus ja tõhusus.</p> <p>1. Kategooria koodid: Teadmised (kood 1) tööpraktika (kood 2) täitmine (kood 3).</p>
<p>Mis on sunnimeetmete rakendamisel probleemiks?</p>	<p>2. Kategooria: Probleemid rakendamisel</p> <p>2. Kategooria koodid: isiku taustainfo (kood 1) kohus (kood 2) põgenemise oht (kood 3) proportsionaalsus (kood 4) sunnirakendamine (kood 5)</p>
<p>Kuidas muuta sunnimeetmed efektiivsemaks?</p>	<p>3. Kategooria: Efektiivsuse tõstmine</p> <p>3. Kategooria koodid: Muudatused (kood 1)</p>