

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Ege-Lii Luik

**EESTIS SEADUSLIKU ALUSETA VIIBIVA VÄLISMAALASE
SUHTES JÄRELEVALVEMEETMETE KOHALDAMINE**

Magistritöö

Juhendaja:
Egert Belitšev, MA

Kaasjuhendaja:
Helina Maasing, MA

Tallinn 2017

SISEKAITSEAKADEEMIA MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	juuni 2017
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Eestis seadusliku aluseta viibiva välismaalase suhtes järelevalvemeetmete kohaldamine. Töö pealkiri võõrkeeles: Implementation of the Obligations Measures for Irregular Aliens Staying in Estonia</p> <p>Töö on kirjutatud eesti keeles, eesti- ja inglise keelse kokkuvõttega. Töö koos lisadega on esitatud 85-l leheküljel, millest töö põhiosa moodustab 84 lehekülge. Andmete illustreerimiseks on kasutatud 3 joonist ning 9 tabelit.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada migratsioonijärelevalvega tegelevate ametnike poolt koostatud vabatahtliku lahkumisetekirjutusega kaasnevate järelevalvemeetmete kohaldamise, rakendamise põhimõtted ja kitsaskohad ning esitada ettepanekud nende parandamiseks. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati viis uurimisülesannet: analüüsida rahvusvahelise rändega seotud teoreetilisi lähtekohti; analüüsida järelevalvemeetmete kehtestamise põhimõtteid; analüüsida Eesti järelevalvemeetmete kohaldamise praktikat; viia läbi ekspertintervjuud migratsioonijärelevalve valdkonna ametnikega; teha ettepanekuid järelevalvemeetmete kohaldamise praktika ühtlustamiseks, et tagada ebaseaduslikult riigis viibivate isikute vabatahtlik tagasipöördumine oma päritoluriiki.</p> <p>Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutati uurimisstrateegiana selgitavat juhtumiuuringut. Andmekogumismeetodina kasutati dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Uuringu tulemusel tegi magistritöö autor ettepanekud järelevalvemeetmete rakendamise parandamiseks ning väljaselgitatud rakendusprobleemide lahendamiseks.</p> <p>Võtmesõnad: rahvusvaheline ränne, ebaseaduslik ränne, migratsioonijärelevalve, vabatahtlik lahkumine, järelevalvemeetmed.</p> <p>Võõrkeelsed võtmesõnad: International migration, illegal immigration, migration monitoring, voluntary departure, supervisory measures (alternatives to detention).</p> <p>Magistritöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Siseturvalisuse arengukava 2015-2020; Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015; Eesti julgeolekupoliitika alused</p> <p>Säilitamise koht:</p> <p>Töö autor: Ege-Lii Luik</p> <p>Olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Kõik magistritöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujalt allikatest saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma magistritöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri: (allkirjastatud digitaalselt)</p> <p>Vastab magistritöö nõuetele Juhendaja: Egert Belitšev Allkiri: (allkirjastatud digitaalselt)</p> <p>Vastab magistritöö nõuetele Kaasjuhendaja: Helina Maasing Allkiri: (allkirjastatud digitaalselt)</p> <p>Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku instituudi juhataja: Ivo Juurvee Allkiri:</p>	

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS	5
1. Ebaseaduslik ränne, rände ohjamine ja järelevalvemeetmed	9
1.1. Ebaseadusliku rände piiramise põhimõtted	9
1.1.1. Ebaseadusliku rände olemus ja rahvusvahelise rände ohjamine	9
1.1.2. Lahkumiskohustuse täitmise tagamine	16
1.2. Järelevalvemeetmete kohaldamise põhimõtted.....	24
2. Järelevalvemeetmete kohaldamine 2016ndal aastal.....	37
2.1. Uurimismeetod ja valim.....	37
2.2. Järelevalvemeetmete rakendamise uuring	40
2.2.1. Dokumendianalüüs järelevalvemeetmete kaardistamiseks	40
2.2.2. Ekspertintervjuude võrdlev analüüs	49
2.3. Järeldused ja ettepanekud järelevalvemeetmete kohaldamiseks.....	60
KOKKUVÕTE	67
SUMMARY	70
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	72
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	81
Lisa 1. Intervjuu küsimused.....	82
Lisa 2. Toimikute kvantitatiivne kontentanalüüs.....	83
Lisa 3. MS Excel andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel	85

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Naasmisdirektiiv	Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 63(3) p b alusel vastu võetud direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.
CAP	Kogukonda paigutamise määramise ja hindamise mudel (inglise keeles <i>The Community Assessment and Placement</i>)
EL	Euroopa Liit
HMS	Haldusmenetluse seadus
IDC	Rahvusvaheline kinnipidamise Koalitsioon (inglise keeles <i>International Detention Coalition</i>)
IOM	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon
NCC	PPA välispiiride koordineerimise keskusega
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
VSS	Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus

SISSEJUHATUS

Riigisisene või riikidevaheline inimeste ränne on muutunud üha igapäevasemaks nähtuseks tänapäeva maailmas. Castles ja Miller (2009, p. 2) nimetavad 21. sajandit isegi „ränne ajastuks“. Peamiselt rännatakse arengumaadest välja majanduslikult jõukamatesse ning riigikorralt stabiilsematesse riikidesse sisse. Rändevoo geograafia muutub eelkõige maailmamajanduse muutumise alusel, mistõttu on Euroopa ja Põhja-Ameerika kõrval sisserändajad üha enam avastamas kiiresti kasvavaid majandusi muudes regioonides. Selliseid trende aitavad selgitada ränne majandusteooriad (nt neoklassikaline majandusteooria, duaalne tööturu teooria), mille kohaselt on inimeste elukohavahetamise põhjused majandusliku kasu ja heaolu suurenemine. Samas riikide üha rangem ja valikulisem lähenemine sisserändele, ei võimalda legaalselt kõikidel sisserändajatel nendesse riikidesse siseneda või seal viibida, mis toob omakorda kaasa riikidesse ebaseadusliku sisenemise ja seal viibimise.

Euroopa Liidu (edaspidi EL) riikidel puudub täielik ülevaade, kui palju isikuid viibib nende territooriumil ebaseaduslikult. Enne rändekriisi hinnati, et ELis on 1,8-3,6 miljonit ebaseaduslikult viibivat sisserändajat (Castles, Cubas, Kim, Ozkul, 2014, p. 127). Igal aastal on EL liikmesriigid väljastatud 400 000 – 500 000 ettekirjutust lahkumiseks välismaalastele, kes viibivad liidu territooriumil ebaseaduslikult. Nendest ainult 40% on tagasipöördunud oma päritoluriiki. (European Commission, 2017a). Seetõttu on EL seadnud oma rändepoliitika üheks prioriteediks ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste efektiivse ja inimliku tagasipöördumise süsteemi olemasolu. 2015. aastal Euroopat tabanud rändekriis, mille raames üle 1,3 miljoni inimese saabus kontrollimatult liidu territooriumile, on ainult kinnitanud vajadust toimiva tagasisaatmise poliitika järele (European Commission, 2017b).

Eesti siseturvalisuse arengukavas 2015-2020 (Siseministerium, 2015) peetakse siseriiklikult oluliseks tõkestada seadusliku aluseta kolmandate riikide kodanike siin viibimist ja nende Euroopasse edasi liikumist. Lisaks on Eesti-sisestes julgeolekupoliitika alusdokumentides (Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, Eesti Turvalisuspoliitika Põhisuunad), sh julgeolekupoliitika alustes (Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010, 2010) rõhutatud, et Euroopa välispiiri kontrollijana on Eestil oluline roll tõkestada Schengeni õigusruumi ebaseaduslikku rännet.

EL-i institutsioonid on leidnud, et tagasisaatmisesüsteemi tõhustamiseks on oluline soodustada vabatahtliku lahkumist (Euroopa Komisjon, 2015, p. 5), mis on humaansem ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase jaoks ning vähem koormav riigi jaoks. Ebaseaduslikult riigis viibiva

isiku lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks on põgenemisohu korral võimalik kohaldada erineva intensiivsusega piiranguid – järelevalvemeetmeid või kinnipidamist. Nende meetmete eesmärgiks on tagada ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumine riigi territooriumilt. Põgenemisohu korral tuleb esmalt kaaluda leebemate järelevalvemeetmete kohaldamist (Euroopa Liidu Teataja, 2008). Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeluseaduse (2017) (edaspidi VSS) paragrahv 10 annab ametnikule kaalutusõiguse määrata lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks järelevalvemeede. Iga meetme puhul, mis riivab välismaalase põhi- ja inimõigusi, tuleb leida proportsionaalne piirang eesmärgi saavutamiseks. See tähendab, et järelevalvemeedet kehtestav ametnik peab enne lahkumiskohustuse määramist ja järelevalvemeetme rakendamist viima läbi analüüsi ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes hindamaks võimalike meetmete vajalikkust ja proportsionaalsust. Kuna seadus annab ametnikule selles osas kaalutusõiguse ilma täiendavate juhisteta, siis on menetluspraktika ühtluse huvides oluline mõista, millistest kaalutlustest lähtuvalt ametnik sellise otsuse teeb.

Eesti puhul on välismaalase põgenemisohu tõenäosus suur, kuna riiki peetakse ebaseaduslike välismaalaste transiitriigiks (Maasing, 2011, lk 6), kuid samas ei välistata sihtriigi staatust (Siseministeerium, 2013). Peamiselt on tegemist idast läände kulgeva rändetee konnaga (Siseministeerium, 2013), kust loodetakse edasi liikuda Skandinaaviamaadesse, Poola ning Saksamaale (Maasing, 2011, lk 6).

Tulenevalt eeltoodud poliitika dokumentidest ning asjaolust, et Politsei- ja Piirivalveamet¹ (edaspidi PPA) teeb välismaalaste suhtes aastas 500-600 ettekirjutust Eestist lahkumiseks, muudab magistr töö teema **aktuaalseks**. Magistr töö teema on oluline Politsei- ja Piirivalveametile, et mõista, millistel alustel järelevalvemeetmeid kehtestatakse ning milline on nende efektiivsus. Lähtuvalt magistr töö tulemusest saab PPA luua selgemad alused ametnike kaalutusotsuse rakendamiseks ja järelevalvemeetmete kehtestamisel ning hinnata ka meetme efektiivsust.

Töö on **uudne**, kuna autorile teadaolevalt ei ole varasemastes magistr töödes käsitletud välismaalaste vabatahtlikku lahkumist ja järelevalvemeetmete kohaldamist. Sisekaitseakadeemia ja Tartu Ülikooli lõputöös (Leskov, 2016; Sikk, 2015) on küll käsitletud ebaseaduslike välismaalaste temaatikat, kuid mitte käesoleva töö aspektist lähtuvalt. Samuti käsitleb Euroopa Komisjoni tellimusel ja Euroopa Rändevõrgustiku poolt 2014. aastal

¹ Analüüsi- ja andmeLaoInfoSüsteemi (ALIS) andmete põhjal. 2015 – 610 ja 2016 – 514.

3. Viia läbi järelevaevemeetmete kohaldamisega seotud dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud migratsioonijärelevalve ametnikega, et selgitada välja kohaldamise põhimõtted ja praktika.
4. Teha ettepanekuid järelevaevemeetmete kohaldamise praktikate parendamiseks, et tagada ebaseaduslikult riigis viibivate isikute vabatahtlik tagasipöördumine oma päritoluriiki.

Magistritöö on kvalitatiivne-kvantitatiivne (*mixed methods research*) (Johnson, Onwuegbizie, Turner, 2007) empiiriline uurimus, mille uuringu disainina kasutatakse **selgitavat juhtumiuuringut** (*explanatory case study*) (Thomas, 2011, p. 101). Juhtumiuuringus kogutakse andmeid dokumendianalüüsi (Flick, 2009, p. 255) ja poolstruktureeritud ekspertintervjuude (Flick, 2009, pp. 156, 165) kaudu. Magistritöös kasutatakse dokumendiks on 2016. aastal koostatud seadusliku aluseta Eestis viibiva ja viibinud välismaalase toimik. Intervjueeritavateks on Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalve valdkonna eksperdid. Selgitava juhtumiuuringuga analüüsitakse vabatahtliku lahkumiskohustuse täitmiseks määratud järelevaevemeetmete kohaldamist ning selgitatakse välja väljasaatmisprotsessi tegevused. Intervjueeritavate leidmiseks kasutab autor eesmärgistatud valimit (Teddlie & Yu, 2007). Intervjuude töötlemiseks kasutati kvalitatiivset tekstianalüüsi. Selle käigus tekst kodeeritakse ning esitatakse kategooriad. Toimikute töötlemiseks kasutati kategooriate kontent- ja diskursusanalüüsi (Flick, 2009; Niglas, 2004). Kvantitatiivse kontentanalüüsi põhjal koostati andmestiku statistiline analüüs ja kvalitatiivse diskursusanalüüsi põhjal leiti vastused uurimisküsimustele.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. **Esimeses peatükis** keskendutakse rahvusvahelise rände piiramise eesmärkidele ning esitatakse järelevaevemeetmete kohaldamise põhimõtted ja meetme sisuline erinevus kinnipidamisega. **Teises peatükis** kirjeldatakse empiirilise uuringu metoodikat ning analüüsitakse järelevaevemeetmete kohaldamise praktikat, samuti esitatakse magistritöö põhilised järeldused.

1. Ebaseaduslik ränne, rände ohjamine ja järelevalvemeetmed

1.1. Ebaseadusliku rände piiramise põhimõtted

Teoreetiliste aluste esimeses alampeatükis analüüsitakse ebaseadusliku rände teket, kuna seadusliku aluseta riigis viibimine on järelevalvemeetmete kohaldamise aluseks. Lisaks analüüsitakse piirava migratsioonipoliitika kujunemist. Selle kaudu saab teada, mis on piirangute eesmärgiks. Lisaks analüüsitakse lahkumiskohustuse täitmise kahte võimalust. Teises alampeatükis analüüsitakse järelevalvemeetmete kohaldamise põhimõtteid.

1.1.1. Ebaseadusliku rände olemus ja rahvusvahelise rände ohjamine

Rännet võib geograafiliselt jagada siseriiklikuks ja rahvusvaheliseks (Geddes, 2011, p. xvii). Ränne on siseriiklik, kui isik kolib riigisiselt ühest asulast teise (linn, alevik, küla) (Ravenstein, 1885) ning rahvusvaheline kui isik lahkub ühest riigist selleks, et kolida teise riiki (Geddes, 2011, p. xvii). Ränne võib olla lühi- või pikaajaline (Geddes, 2011, p. xviii). Põhjusteks võivad olla töö, õpingud, perekond (Geddes, 2011, p. xviii; Ravenstein, 1885) ja rahvusvahelise kaitse otsimine, millest tulenevalt võib ränne olla kas vabatahtlik või sunnitud (Geddes, 2011, p. xviii). Rännet teostatakse, kas seaduslikke või ebaseaduslikke kanaleid pidi (Samers, 2010, p. 54). Geddes'i (2011) ja Ravenstein'i (1885) rändepõhjuste üldistamise erinevus võib olla tingitud rahvusvahelise kaitse andmise tunnustamisega, mida tehti Inimõiguste ülddeklaratsiooniga (1950), kui sadakond riiki 1951. aastal Genfi pagulasseisundi konventsiooni vastu võtsid ning 1967. aastal New Yorki protokolliga selle allkirjastasid. Ravenstein'i (1885) artikkel koostati enne pagulase mõiste tunnustamist. Seega võib väita, et rahvusvahelise kaitse andmise mõiste puudumise tõttu ei saanud ka Ravenstein (1885) seda oma teoorias käsitleda. Rände liigitamise lähenemist võrreldes võib väita, et rännet saab liigitada erinevatel alustel, näiteks territoriaalüksuse vahetamise või mittevahetamise (siseriiklik, rahvusvaheline), ajalise aspekti (lühi- või pikaajaline), põhjuse (töö, ränne, rahvusvaheline kaitse jms) ning legaalsuse (seaduslik või ebaseaduslik) alusel.

Rahvusvahelise rände põhjuseid on mitmeid – suured erinevused lähte- ja vastuvõturiikide majandus-, poliitiliste ja demograafiliste olude ning turvalisuse vahel. (Holzmann & Münz, 2004, pp. 26, 32, 56). Turvalisuse põhjuse all mõistetakse, et tänapäeva ühiskonnas on rände põhjusteks sõda, terroriorganisatsioonide tegevus ning kuritahtlik poliitiline kord ja tegevus (nt Somaalias ja Eriteras) (Stefan, 2016).

Ebaseaduslikult rändavad isikud lahkuvad oma riigist täpselt samadel põhjustel kui teised migrandid (Koser, 2007, p. 54). Teatud teiste riikide kodanikele, kes spetsiifilistel eesmärkidel migreeruvad, sageli keeldutakse seaduslikult riiki sisenemise õiguse andmisest. Eirates oma positsiooni elukoha valikul, satutakse vastuollu teiste riikide seadustega ja tagajärjena muutub nende staatus ebaseaduslikuks. (Düvell, 2008) Nende isikute puhul saab vaid oletada, et nende jaoks ei ole atraktiivne sotsiaalkulutuste tase, kuna üldjuhul ei võimaldata neile selliseid hüvesid. (Hooghe, Trappers, Meuleman, Reeskens, 2008) Eeldatavasti on atraktiivne hoopis mitteametlik tööturg (Hooghe, *et al.*, 2008) ehk majanduslikud tõmbe- ja tõukefaktorid on ebaseadusliku rände kontekstis aktuaalsed (Bloch & Chimienti, 2011). Ebaseaduslik sisseränne on oma loomult registreerimata fenomen. Seetõttu ei saa omada täit ülevaadet selle rändeliigi põhjustest. (Triandafyllidou, 2010, p. 6)

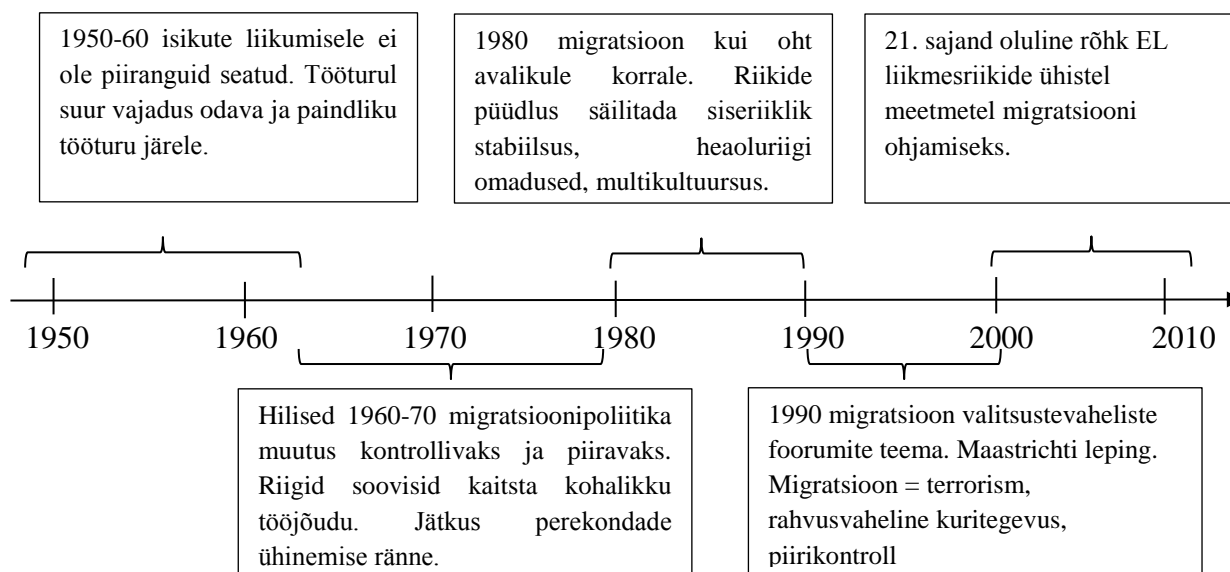
Ebaseaduslikkus on üldiselt seotud seadusliku rände ja kodakondsuse poliitikaga (Samers, 2004) ning seda toodetakse migratsioonipoliitika loomise ja kohaldamisega (Black, 2003; Samers, 2004; Castles, *et al.*, 2014, pp. 118, 212), millest tulenevalt on olemas palju vorme ning tüüpe „ebaregulaarsust“ ja „illegaalsust“ (Triandafyllidou, 2010, p. 2). Üldistatult on isik riigis ebaseaduslikult, kui ta ei vasta riigi poolt kehtestatud seadusliku aluse nõuetele (Baldwin-Edwards, 2008). Kitsamalt käsitledes on õiguslik seisund „ebaregulaarne“ või „illegaalne“, kui isik siseneb riigi territooriumile mitteametlikke kanaleid kaudu, on jäänud riiki kauemaks kui tema töö-, õpingute- või turismiviisas märgitud kuupäev võimaldab (Baldwin-Edwards, 2008; Hovdal-Moan, 2012; Sampson & Mitchell, 2013; Triandafyllidou, 2010, p. 2), ei ole lahkunud riigist peale rahvusvahelise kaitse andmise keeldumist (Baldwin-Edwards, 2008; Düvell, 2011; Hovdal-Moan, 2012; Triandafyllidou, 2010, p. 2; Castles, *et al.*, 2014, p. 118) või eiratakse rände seadusi viisil, mille puhul võib neid välja saata (nt riiki sisenedes võltsitud dokumentidega või omistades kellegi teise identiteedi õigete dokumentidega) (Triandafyllidou, 2010, p. 2). Kokkuvõtvalt saab öelda, et ebaseaduslikkus sõltub sellest, millise seaduse normi vastu eksitakse. Kõik ebaseaduslikult riigis viibivad isikud ei ole ühetaolised, vaid oluline on jälgida, millist normi rikuti.

Rände põhjuseks peetakse ebaühtlast arengut, kuna migrandid lahkuvad „parema elu“ leidmiseks (Samers, 2010, p. 300; Düvell, 2008). See on madala sissetulekuga rahvusvaheliste migrantide liikuvuse paradoks (Samers, 2010, p. 300). Ebaseadusliku rände tõusva numbri põhjuseks on peamiselt see, et **seadusliku rände piirangute arv** on sihtriikides **tõusnud** (Koser, 2007, p. 54). See tuleneb sellest, et riigil on suveräänne õigus otsustada, millised on õigused seaduslikuks sisenemiseks ja mis on ebaseaduslik sisenemine (Düvell, 2011). Vaesuse lõksus või konflikti tõttu halvas seisus kolmanda riigi kodanikud ei suuda kindlustada teise riiki

seaduslikku sisenemist ning migratsioon läbi ebaseaduslike kanalite näib ainukese võimalusena (Lee, 2005). Eelnevale tuginedes saab väita, et ebaseaduslik ränne on tingitud riiki sisenemiseks kehtestatud piirangutest. Kuid kuidas on migratsioonipoliitika kujunenud ja kuidas võideldakse välismaalaste „illegaalsusega“?

Rände kontrollimise ja piiramise (edaspidi ohjamine) algusaega seostatakse Külma sõja ajajärguga, mil mõisteti, et riigil tuleb lisaks riigi territoriaalsele terviklikkusele (sõjalise sissetungi eest) kaitsta ka kodanike vajadusi ja väärtusi teistes valdkondades (majandus, keskkond ja ühiskondlikkus (sotsiaalsus)) (Huysmans, 2006, p. 65). Samas leitakse, et protsess hakkas oluliselt kiirenema peale Ameerika Ühendriikide kaksiktornide rünnakuid, mille tulemuseks oli rahvusvahelise rände suurenenud tähtsus julgeolekumõõtmes (Castles & Miller, 2009, p. 207). Eelnevale tuginedes saab öelda, et migratsiooni kontrollimise ja piiramise vajadust nähti juba 1950ndatel, kuid piirangute ajastu algas alles 21. sajandil.

Rahvusvaheline ränne on pidevalt loonud ja ümber kujundanud nii ühiskondasid kui ka riike ning kutsunud esile mitmeid konflikte (Castles & Miller, 2009, p. 207). Kuigi igal rändevolul on oma spetsiifiline ajalooline muster, siis läbi rändeprotsessi sotsiaalse dünaamika saab leida üldistusi (Castles & Miller, 2009, p. 33). Rändeprotsessi sisemise jõuline dünaamika tekitab sageli mõningaid ootusi osalejatele ja kahjustab poliitikakujundajate eesmärke nii lähte- kui sihtriigis (Castles, 2004). Eelnevale tuginedes võib väita, et ränne kutsub riikides ja nende ühiskondades esile ootusi, kuid oodatud tulemustele ei suuda see alati vastata. Seetõttu kujundatakse esialgseid poliitikaid ümber lootes, et uued lähenemised muudavad tulemust.



Joonis nr 1. Ajajoon sisserändepoliitika arengu kohta Euroopas Liidus (Boer, 1995; Santel, 1995; Huysmans 2000, 2006; Triandafyllidou, 2010 põhjal; autori koostatud)

Külma sõja lõpuga muutus migratsioon Euroopa vaidlusküsimuseks (Leonard, 2010). Pärast seda on Euroopa sisserände ohjamine läbi poliitika olnud ajas muutuv (vt joonis 1). 1950ndatel ja 1960ndatel olid sisserändajad Lääne-Euroopa maades suures osas lisatööjõud (Huysmans, 2000; 2006, p. 65), mida siseturg ei omanud (Huysmans, 2006, p. 65). Immigrantide staatus ei olnud relevantne (Huysmans, 2000), kuna rännet peeti ajutiseks (Castles & Miller, 2009, p. 208) ning seetõttu seda ei piiratud ehk oli soodustatud (Ugur, 1995; Düvell, 2006, p. 24; Huysmans, 2000). Neoklassikaline majandusteooria (Castles & Miller, 2009, p. 22) kohaselt on rändamise peamiseks põhjuseks palgadiferents (Arango, 2000). Rändeks peavad tulud olema suuremad kui kulud (Todaro & Maruszko, 1987), mille põhjal emigreerub üksikisik töötamiseks kõige suurema eeldatava töötasuga sihtpaika (Massey, *et al.*, 1993; Massey & Capoferro, 2006). Vastavalt ajajärgu käsitlesele ja rändeteooriale on rahvusvahelise rände põhjuseks majanduslikud tegurid. Ränne oli võimalik, kuna riik lähtus majanduslikust vajadusest ning puudusid põhjused piiranguteks, mis oleks takistanud sisenemist.

Hilistel 1960ndatel ja 1970ndatel tekkisid Euroopa riikides kriisid (nt naftakriisis ja tervishoiusüsteemide kokkukukkumine) (Massey, *et al.*, 1998, p. 5; Triandafyllidou, 2010, p. 10). Selle tulemusena vähenes sihtriigis töökohtade arv ning seetõttu tuli kaitsta kodanike (Huysmans, 2000; 2006, p. 65) sotsiaalseid ja majanduslikke õiguseid (Huysmans, 2006, p. 65). Ühiskonnas levivat ebastabiilsust seostati sisserände negatiivse mõjuga avalikule korrale (Huysmans, 2006, p. 65; Ugur, 1995). Nendel põhjustel nähti vajadust piirava ja kontrollile orienteeritud sisserändepoliitika järele (Huysmans, 2006, p. 65; Ugur, 1995) ning riigid hakkasid kasutama suveräänset õigust ehk kontrollima territooriumile sisenemist (Castles, *et al.*, 2014, p. 118). Lähtudes eelnevast käitlusest võib öelda, et esmase piirava migratsioonipoliitika vajadus tekkis majandusliku ebastabiilsuse tõttu. Riiki sisenemise kitsenduste eesmärgiks oli kaitsta kodanikke töötuse eest. Sisserändajaid seostati küll ebastabiilsusega, kuid see polnud veel määrava tähendusega.

Esmastest piirangutest hoolimata jätkus Lääne-Euroopa suunaline sisseränne (Santel, 1995, pp. 82-83; Huysmans, 2006, p. 67), kuna pagulaskonventsioon kohustas rahvusvahelise kaitse taotlejate vastu võtmist (Castles & Miller, 1993, pp. 92-93; Santel, 1995, pp. 82-87). Esmakordselt leiti, et tegemist on migratsioonikriisiga ja seal hulgas ebaseadusliku rände trendiga (Baldwin-Edwards, 2008). Piirava poliitika kehtestamisega tekkis ebaseaduslik ränne ning seetõttu hakati nägema probleeme ebaseaduslikus rändes.

1980ndate poliitilised debatid laiendasid sisserände seost ohuga (Huysmans, 2000; Triandafyllidou, 2010, p. 5): avaliku korra kaitsmine ja siseriikliku stabiilsuse säilitamine, väljakutsed heaoluriigile ja kultuuride paljususe küsimused ning rahvuskultuuri alles hoidmine (Huysmans, 2006, p. 68; Castles & Miller, 2009, pp. 207-211). Ebaseaduslik sisseränne muutus agressiivsete kampaaniate fookuseks (Castles & Miller, 1993, p. 92). Samas 1980ndate keskpaigas toimunud majanduskasv ja madal sündimus tekitasid uut nõudlust välise tööjõu järele (Castles & Miller, 2009, pp. 108-109). Selle ajajärgu rännet iseloomustab duaalse tööturu teooria, mille kohaselt saab rahvusvaheline ränne alguse industriaalühiskondade sisemisest tööjõu nõudlusest (Samers, 2010, p. 65) Sekundaarsed (madalat tasustatud, mitteametlikud) töökohad on just ebaseaduslikele sisserändajatele (Baldwin-Edwards, 2008). Sisse rändav tööjõud ei mõjutanud kodanike tööpuuduse süvenemist (Arango, 2000). Seega oli vähetõenäoline, et riigid oleksid immigrante piirava migratsioonipoliitikaga mõjutanud (Massey, *et al.*, 1993).

1970ndate võõrtööjõu poliitika ebaedu viis migrantide ootamatu paigale jäämiseni ja perekondade ühendamiseni. 1980ndate asunike juurdekasv ja varjupaigataotlejate ning kodakondsuseta migrantide sissevool põhjustas tõhusama sisserände ohjamise vajaduse. Lisaks laiendati riikidest tulenevat ohtu ka mitteriiklikele osalejatele (nt terroristühmitused). Rahvusvahelised rändevood muutusid asümmeetriliste konfliktide peamiseks tunnuseks. (Castles & Miller, 2009, pp. 207-211). Kahe ajajärgu rännet aitab selgitada võrgustiku teooria, mille kohaselt on võrgustikuks migrantide või tagasipöördunud migrantide seos perekonnaliikmete, sõprade ja kaasmaalastega kodukohas (Arango, 2000) ning nende tööga nii enne kui ka peale väljarännet (Bean & Brown, 2015, pp. 72-73). Väljarände- ja sihtriikide tööturud loovad migratsiooni mõjutades tõuke- ja tõmbefaktoreid, kuid migratsioon võib jätkuda ka peale nende faktorite kadumist. (Bean & Brown, 2015, pp. 72-73). Eelnevale tuginedes saab väita, et rännet hakkasid mõjutama lisaks majanduslikule teguritele ka sotsiaalsed asjaolud.

1990ndatel seostati sisserännet ja rahvusvahelise kaitse taotlemist terrorismiga ja rahvusvahelise kuritegevusega (Lodge, 1993, pp. 330-331). Leiti, et varjupaigasüsteemi väärkasutatakse, kuna rahvusvahelise kaitse taotlemine oli majandusmigrantidele alternatiivseks teeks ELi (Boer, 1995, p. 110; Kraler, 2011). Seetõttu sattusid sisserändajad vaenulikkuse alla (Castles & Miller, 2009, p. 109). Kombinatsioon ootamatust majanduskriisist peale 1973nda aasta endiste külalistöötajate ja nende perekondade riiki jäämist ja 1990ndate uuest sisserändest, sundis migratsiooni tõhusamalt politiseerima. Samuti usuti, et võõrtööjõu vastu võtmist tuleks vältida, kuna see viib nende riiki püsima jäämiseni ja etteaimamatute

sotsiaalsete mõjudeni. Poliitikakujundajad karmistasid riiki sisenemise piiranguid ja suurendasid liikmesriikide koostööd piiride kontrollimisel. (Castles & Miller, 2009, pp. 109-110) Võrreldes eelnevate kümnenditega süvenes üha enam ebaseaduslike sisserändajate arv, kuna leiti alternatiivseid võimalusi sisenemiseks. Lisaks suurenes immigrantidest tulenev julgeolekuoht. Kuna sisseränne ei peatunud jätkus ka hirmutunde suurenemine sihtriikide kodanike seas.

20. sajandi lõpujärgus anti Amsterdami lepinguga Euroopa Nõukogule õigus üksmeelselt reegleid seada, mille tulemusena hakkas sisserände reguleerimine jõudsamalt pihta (Groenendijk, 2014). Rändevood suurenesid taaskord millenniumi vahetuse paiku. Peamiselt oli see tingitud majanduskasvust. (Castles & Miller, 2009, p. 110) 21. sajandi algul jagati migratsioonipoliitika alased prioriteedid nelja rühma, millest üks oli võitlus ebaseadusliku sisserändega. Eriti peale 2001. aastat on turvalisusega seotud probleeme seostatud rahvusvahelise rändega ning sisserände valdkonnas on peamiseks eesmärgiks olnud ebaseadusliku rände represseerimine (Ambrosini, 2016). Eelkõige prooviti kõikide sobivate meetmetega võidelda ebaseadusliku migratsiooni vastu. Peamine rõhk oli ühiste meetmete loomisel. (Huysmans, 2006, p. 67; Groenendijk, 2014) Samas on ebaseaduslik sisseränne ajendatud tööturunõudlusest madala kvalifikatsiooniga töötajate järgi ning lähte- ja sihtriigi tulu potentsiaali erinevuses. (Castles & Miller, 2009, pp. 110-111) Eelnevale tuginedes saab öelda, et sajandi muutusega on jätkunud majanduslike aspektide seostamine piirava migratsioonipoliitikaga, kuid üha enam süveneb julgeolekuohtu seos ebaseadusliku sisserändega.

Boer (1995, p. 92) toob välja, et liikmesriikide vajadus piirata kolmandate riikide kodanike liikumist tekkis seoses riikide ülese liidu loomise ja kodanike, kauba ja teenuste vaba liikumisega. Liikmete valitsused leidsid, et sisemise julgeoleku puuduste vähendamiseks tuleb kohaldada kompensatsioonimeetmeid (Boer, 1995, p. 92). Groenendijk (2014) väitab, et just tööjõu vabaliikumine soodustas nii seaduslikku kui ka ebaseaduslikku rännet.

Nagu eelnevalt sai öeldud on ebaseaduslik ränne nähtus, mis loob teatud gruppide ja indiviidide seas palju ebakindlust (Bilgic, 2013a, pp. 32-33). Ebakindlust võib põhjustada ka migrantide ja vastuvõtuühiskonna identiteetide dihhotoomiline ehitus. (Bilgic, 2013a, p. 163) Võib rääkida ohtude disbalanseeritusest, sest massiline immigratsioon muude tsivilisatsioonide territooriumitelt Läände ohustab kohalikku identiteeti ja stabiilsust. Konflikt tekib, kui ühe kultuurilise grupi liikmed migreeruvad teise kultuuri areaali, kandes väärtusi, mis tingivad sihtkultuuri koodidega põrkuvaid käitumisviise ja on seetõttu ebaseaduslikud. (Samers, 2010,

pp. 66-67) Säilib fakt, et see kas migratsioon tekitab rahulolu või rahulolematust sõltub sellest, kes kolib, kust kuhu ta kolib ja kes jälgib nende liikumist (Selm, 2005, p. 25). Ebaseaduslikku sisserännet ja viibimist peetakse suureks ohuks julgeolekule, kuna see viitab „varjatud“ tegevusele. Lisaks peetakse seda koormuseks hoolekande süsteemile. (Ambrosini, 2016) Teadmatus ja kontrollimatud tegurid süvendavad kartust ja ängistust, kuna see risk mõjutab ELi kodanike julgeolekut (Bilgic, 2013a, pp. 32-33). Ka tänapäeva kontekstis on eelnevalt mainitud varjupaigasüsteemi väärkasutamine vägagi aktuaalne. Eriti seoses 2015ndal aastal alanud rändekriisiga. Näiteks on leitud, et tagasilükkava otsuse saanud varjupaigataotlejad moodustavad olulise osa ELis viibivatest ebaseaduslikest rändajatest. Lisaks kasutatakse seda ka vahendina Euroopas viibimise pikendamiseks ja tagasisaatmise vältimiseks. (Euroopa Komisjon, 2017, p. 4)

Eelnevale tuginedes saab öelda, et ränne on ajas muutuv. Esialgne ajutine tööränne muutus aja jooksul perekondade ühinemiseks ja püsivaks elamiseks. Riigid üritasid voogusid peatada, kuna vähenes nõudlus tööjõu järele, kuid ränne oli muutunud isemajandavaks. See, mis algas ajutise töörendena muutus perekondade ühendamiseks, ebaseaduslikuks rändeks ja varjupaigataotlejate rändevooks. (Castles & Miller, 2009, p. 33). Kuna sisserändest tekkinud ebakindlust tõlgendatakse kui Euroopa Liidu julgeolekuohtu, siis peetakse vajalikuks ebaseaduslike sisserändajate hirmutamist ja tõkestamist tagamaks Euroopa julgeolekut (Bilgic, 2013a, pp. 125-126). See tähendab, et Euroopa proovib kontrollida ja piirata mitte-eurooplaste rändamist määratledes neid paratamatult „kõrge riskiga“ või „madala riskiga“ isikuteks (Kostakopoulou, 2000).

Selle asemel, et avada uusi seaduslikke kanaleid, on liikmesriigid läbi piirava rändepoliitika vältimas ebaseaduslikult sisenejaid (Bilgic, 2013b). Immigratsioonikontrolli eesmärk on kontrollida populatsiooni dünaamikat eesmärgiga optimeerida ühiskonna heaolu, jättes soovimatud välja (Huysmans, 2006, p. 48). Seda teostatakse läbi välismaalaste kontrollimise riigi territooriumile saabumisel ja sealt lahkumisel (Annus, 2009). See intensiivistas migratsiooni kontrollimist, seal hulgas ka tehnoloogiliste vahenditega (Bloch & Chimienti, 2011).

Strateegilised piirid on valvega (ametnikud, vaatetornid, tõkkeaiad ning elektrooniline valve) tugevdatud. Sellest hoolimata on ebaseaduslikud riigis viibijad kõikide liikmesriikide reaalsus. Kuna piirid üksi ei suuda tõkestada ebaseaduslikku riiki sisenemist, on migratsioonipoliitika ulatust laiendatud. Poliitika eesmärgiks on seatud ebaseaduslikult riigis viibijate välja saatmine (Broeders & Engbersen, 2007). Teiseks uue poliitika suunaks on ebaseaduslike

välismaalaste kohta informatsiooni edastamine ja kogumine (vastumeetmed). Infosüsteemide (nt VIS) kaudu hakati tuvastama võrgustikke, kes abistasid mittesoovitud välismaalastel valedel alustel siseneda. Samuti abistavad sellised infosüsteemid isikute identiteedi tuvastamisel. (Broeders & Engbersen, 2007) Liikmesriigis on korraldanud ühiseid mereoperatsioone ennetamiseks ebaseaduslike välismaalaste sisserännet (Bilgic, 2013b).

Ebaseadusliku rände vastu tuleb võidelda, kuna see õhnestab õigusriigi põhimõtet, tekitab konflikte sihtriigis ning riivab migrantide endi inimõigusi (Castles, *et al.*, 2014, p. 137). Selle lahendamiseks ootab ühiskond nende isikute väljasaatmist, mida poliitikud ka lubavad, kuid selle teostamine on keeruline ja kallis (Ambrosini, 2016). Tagasisaatmise poliitika on ebaseadusliku sisserände vastase võitluse lahutamatu ja oluline osa, mis peab põhinema kolmel teguril: ühised põhimõtted, ühised nõuded ja ühised meetmed. Eesmärgiks on, et isikuid saaks tagasi saata inimlikult ning austades täielikult nende inimõigusi ja –väärikust. Samuti nähti ette, et liikmesriigid peaksid tagama, et ebaseadusliku riigis viibimise lõpetamine toimub läbi õiglase ja läbipaistva menetluse (Euroopa Ühenduste Komisjon, 2005). EL sai Amsterdami lepinguga migratsioonipoliitika kujundamisõiguse, seetõttu tuli liikmesriikidel kujundada ka ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste lahkumist kohustuslike ühiste reeglite järgi.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et ebaseaduslikkus sõltub sellest, millise normi vastu isik eksis. Seega on ebaseaduslikkus tugevalt seotud seadusliku sisserände regulatsioonidega. Eelnevalt rände ohjamise käsitlusele tuginedes saab öelda, et riigid kehtestavad piiranguid peamiselt oma kodanike kaitseks, et ebaseaduslik ja odav sisse rändav tööjõud ei hõivaks madalamalt tasustatud töökohtasid. Lisaks kaitstakse tundmatute ohtude ees, mis peituvad sisserändajate tegevuste salajasuses. Ebaseadusliku sisserände tõkestamiseks valvavad piirivalvurid piiri ning seadusliku aluse taotlemisel tehakse taustakontrolle eraldamiseks välja neid, kelle riiki sisenemise põhjused ei ole usaldusväärsed. Järgnevalt analüüsitakse kahte lahkumiskohustuse täitmise viisi.

1.1.2. Lahkumiskohustuse täitmise tagamine

Eelnevalt sai välja toodud, et sisserände valdkonda on üha enam hakatud seostama julgeoleku aspektidega. Seetõttu on oluline tõhusate lahkumiskohust tagavate meetmete kasutamine. Seda valdkonda reguleerib Naasmisdirektiiv (Euroopa Liidu Teataja, 2008), kus on sätestatud ühised nõuded ja kord ebaseaduslike rändajate tõhusaks tagasisaatmiseks, austades samal ajal nende põhiõigusi ning tagasi- või väljasaatmise lubamatusepõhimõtet. Põgenemisohu korral

kasutatakse ebaseaduslikult riigis viibivate isikute **lahkumise kontrollimiseks** erinevaid meetmeid: kinnipidamine või järelevalvemeetmete kohaldamine.

Kuigi enne kinnipidamise kohaldamist tuleks kaaluda leebemate meetmete kohaldamist, käsitletakse magistritöös esmalt kinnipidamist. Magistritöö autori hinnangul annab see parema arusaama, miks on kinnipidamine ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele koormavam ja miks tuleks eelistada just järelevalvemeetmete kohaldamist lahkumiskohustuse täitmise saavutamiseks.

Migratsioonialane kinnipidamine, mis võib kaasneda lahkumissetekirjutusega, on välismaalaste või kodakondsuseta isikute vabaduse võtmine tema staatuste tõttu (Flynn, 2012; Silverman & Massa, 2012), saavutamaks migratsioonialast eesmärki (Silverman & Massa, 2012). Seda nähakse kui haldusmenetluse raames kinnipidamist (Sampson & Mitchell, 2013), kuid ei peeta karistuseks (Legomsky, 1999; Sampson & Mitchell, 2013). Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee (2010) (inglise keeles *United Nations General Assembly*; edaspidi ÜRO Peaassamblee) arvates on migratsioonialane kinnipidamine vahend, mis iseloomustab kriminaalõigust mitte haldusõigust ning seetõttu tuleks haldusmenetluse raames kasutada kinnipidamise vältimiseks alternatiivseid meetmeid. Seda on leidnud ka Kalhan (2010), et migratsioonialane kinnipidamine on karistusliku iseloomuga ning lisab, et koosmõjus poliitika ja seadustega on tegevusel kriminogeenne alatoon. Hoolimata sellest, et tegemist on haldusmenetluse raames kohaldatava võimalusega on kinnipidamisel karistuslikud tunnused. Seega ei ole selle kohaldamine õigustatud.

Migratsioonialase kinnipidamise eesmärkide hulka kuuluvad enamjaolt ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase identiteedi välja selgitamine, väljasaatmise lõpuni viimine ja/või kinnipeetava residentsuse või rahvusvahelise kaitse taotluse hindamine (Flynn, 2012). Riiklikul tasandil rakendatakse peamiselt preventiivsel eesmärgil - tulevaste ebaseaduslikult riiki sisenevate välismaalaste heidutamine riiki mittesisenemiseks (Legomsky, 1999; Crepeau, Nakache, Atak, 2007; Broeders & Engbersen, 2007; Sampson & Mitchell, 2013). Legomsky (1999) täiendab, et (pikaajaline) kinnipidamine pärsib inimeste ebaregulaarset reisimist ning aluseta rahvusvahelise kaitse taotlemist. Bilgic (2013a, pp. 125-126) leiab, et heidutamist peetakse vajalikuks Euroopa julgeoleku tagamiseks. Lisaks soovib riik näidata oma kodanikele, et sisserännet ohjatakse efektiivselt ning seeläbi on tagatud nende julgeolek (Crepeau, *et al.*, 2007). Eelnevale tuginedes saab öelda, et kinnipidamise kohaldamisel on erinevad põhjused, kuid seda tehakse ennetaval (heidutamise) eesmärgil ehk riik soovib vähendada ebaseaduslikult sisenemise või viibimise soovi näidates, et see võib kaasa tuua kinnipidamise.

Teiselt poolt rakendatakse migratsioonialast kinnipidamist menetluse läbiviimise tagamiseks - garanteerimaks, et ebaseaduslikult riigis viibiv isik on väljasaatmise ajal kindlas kohas ning seeläbi toimub ka koostööle sundimine (Senarclens, 2013). Seega distsiplineerimiseks ning vältimaks ebaseaduslikult riigis viibija põgenemist kogukonda, eelkõige kaitsmaks kogukonda potentsiaalsete tuntud ja tundmatute ohtude eest (Legomsky, 1999). Kuna kinnipidamist kasutatakse kui sunnimeedet koostöö tegemiseks, siis peetakse seda karistavaks vahendiks (Bloomfield, 2016). Taaskord ilmneb kinnipidamise karistav omadus, mis ei ole halduslase kinnipidamise eesmärgiks.

Tuginedes eelnevale saab öelda, et kinnipidamist rakendatakse riiklikul ja indiviidi tasandil. Riiklikult tahetakse välismaalasi heidutada, et nad ei siseneks ebaseaduslikult ning näidata riigi kodanikele, et neid kaitstakse „ohtude“ eest. Indiviidi tasandil soovitakse tagada riigis seadusliku aluseta viibiva välismaalase menetlusel osalemine. Tinglikult saab väita, et kinnipidamise heidutav funktsioon peaks vähendama ebaseaduslikku sisenemist ning suurendama koostööd riigi ja menetlusaluse isiku vahel.

Kinnipidamist peetakse paremuselt teiseks meetmeks ohjeldamiseks sisserändevoogusid, millega tagatakse ka teisi migratsioonikontrolli aspekte, nt väljasaatmise võimalikkust (Silverman, 2014). Kinnipidamisest on saanud riikide eelistatuim vahend säilitamiseks ja kaitsmaks territoriaalset autoriteeti ja legitiimsust (Sampson & Mitchell, 2013). Edwards (2011b) väidab varasemate uuringute põhjal, et kinnipidamise rakendamine ei vähenda ebaseaduslikku sisserännet. Eelpool esitatud väidetes esineb vastuolu, kuna riigid kohaldavad kinnipidamist selleks, et vähendada ebaseaduslikku sisenemist, kuid praktikas see mõju ei avalda. Seega ei täida kinnipidamine riigi seisukohast ennetatavat eesmärki.

Wilsher (2004) leiab, et rahvusvaheline seadus üldiselt lubab seadusliku aluseta välismaalase kinnipidamist kuni riiki lubamiseni või väljasaatamiseni ning kui tegemist on haldus-, mittekaristusliku ja abistava meetmega sisserände ohjamiseks. Kehtiva õiguse kohaselt on kinnipidamine õigustatud, kui:

- 1) muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada (Euroopa Liidu Teataja, 2008; Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2017);
- 2) esineb põgenemisoht (Euroopa Liidu Teataja, 2008; Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2017);

- 3) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid tegevusi (Euroopa Liidu Teataja, 2008; Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2017);
- 4) välismaalasel puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtu- või transiitriigist viibib (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2017).

Võrreldes Naasmisdirektiivis (2008) ja VSS-is (2017) kinnipidamise õigustamise aluseid võib esialgu tunduda, et siseriiklikus õiguses on alused laiemad kui EL-i direktiivis. Nimelt VSS-i kohaselt on reisidokumendi puudumine piisav alus kinnipidamiseks. Autori hinnangul dokumendi puudumine üks kriteerium, mis viitab põgenemisohule ning seega mahub ka direktiivi ulatusse.

Teoreetikud (Silverman & Massa, 2012; Sampson & Mitchell, 2013; Amaral, 2013) ja praktika vaatlejad (United Nations General Assembly, 2015) on leidnud, et ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste migratsioonialane kinnipidamine on **kasvav oht** nende **heaolule**. See poliitika on vastuoluline, mõjutades nii kinnipeetavate vaimset ja füüsilist tervist ning inimõiguste austamist (Sampson & Mitchell, 2013; Silverman & Massa, 2012; United Nations General Assembly, 2015). Eriti pikaajaline kinnipidamine võib avaldada tugevat negatiivset mõju vaimsele tervisele (Steel, *et al.*, 2006; United Nations General Assembly, 2015), põhjustades posttraumaatilist stressihäiret, ärevust ja depressiooni (United Nations General Assembly, 2015). Lisaks tunnevad kinni peetud ebaseaduslikult riigis viibivad isikud, et neid karistatakse teo eest, mida nad pole sooritanud (Bloomfield, 2016). Eelnevale tuginedes saab öelda, et kinnipidamine on välismaalasele koormav, kuna avaldab negatiivset mõju ebaseaduslikult riigis viibiva isiku vaimsele ja füüsilisele tervisele.

Õiguskorrast (Euroopa Liidu Teataja, 2008; Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 2017), erinevate organisatsioonide uuringutest (International Detention Coalition, 2015a, p. 71; European Migration Network, 2014, p. 8; Bloomfield, Tsourdi, Petin, 2015, p. 75) ning teoreetikute (Türk & Edwards, 2011; Sampson & Mitchell, 2013; Bloomfield, 2016) seisukohtadest selgub, et kinnipidamine peab olema viimase abinõuna ja erandlikel juhtudel kohaldatav meede. Seda võib kasutada vaid siis, kui on kaalutletud, et teised meetmed ei taga valitsuste eesmärkidest kinnipidamist nagu riiklik julgeolek või avalik kord (Türk & Edwards, 2011). Kinnipidamise rakendamine on erandjuhtudel õigustatud, kui kõik muud võimalused on osutunud ebapiisavaks (Sampson & Mitchell, 2013; Office of the United Nations High

Commissioner for Refugees, 1999). Eelnevale tuginedes saab väita, et kinnipidamise kohaldamiseks tuleb esmalt kaaluda leebemate meetmete kohaldamise võimalikkust.

Silverman (2012) leiab, et rahvusvaheline seadus seab kinnipidamisele piirangud tulenevalt proportsionaalsuse, nõuetekohase hoolsuse ja mitteomavoli printsiipidest. Erinevate organisatsioonide analüüside (Bloomfield, *et al.*, 2015, p. 74; Edwards, 2011b, p. 80; European Migration Network, 2014, p. 17) ja soovitude (Stanford Law School, 2010) ning kehtiva õiguse (Naasmisdirektiivi 2008; VSS 2017) kohaselt tuleb enne kinnipidamise kohaldamist koostada **individuaalne hinnang** selgitamaks välja, kas kinnipidamist saab asendada leebemate meetmetega, saavutamaks migratsioonialast eesmärki. Kokkuvõtvalt võib öelda, et kinnipidamine on erandlikel asjaoludel kohaldatav meede. Enne kohaldamist tuleb koostada isikupõhine analüüs saamaks teada, kas lahkumiskohustuse täitmist on võimalik saavutada leebemaid meetmeid kohaldades.

Tuginedes eelnevale saab öelda, et kinnipidamine:

- 1) ei täida riigi eesmärki ehk ei vähenda ebaseaduslikku riiki sisenemist,
- 2) omab karistusele omaseid tunnuseid,
- 3) on ebaseaduslikult riigis viibivale isikule koormav, kuna tekitab erinevaid tervisehäireid. Seetõttu ei tuleks kinnipidamist kohaldada.

Kinnipidamise rakendamine on tõusvas trendis (Sampson & Mitchell, 2013). See on tekitanud vastureaktsiooni piiravate migratsioonipoliitikate ja karmide ebaseadusliku rände meetmete vastu (Bloomfield, 2016). Seetõttu näevad riikide valitused vajadust jätkata alternatiivsemate programmidega (järelevõlumeetmete rakendamisega) (Sampson & Mitchell, 2013). Hoolimata sellest, kas välismaalane viibib riigis seaduslikul või ebaseaduslikul alusel on tal teatud õigused seetõttu, et ta on inimene (Castles & Miller, 2009, p. 295). Lisaks tekivad õigused (ja riigil kohustused) automaatselt sellest, et isik viibib riigi territooriumil. Selleks on põhiliste inimõiguste kaitse, nt õigus õiglasele menetlusele (Carens, 2008; Castles, *et al.*, 2014, p. 141). Demokraatlikes riikides on kohustuslik menetluslik kaitse (Carens, 2008). Neid õigusi tuleb ka migratsioonipoliitika kohaldamisel arvestada (Castles & Miller, 2009, p. 295). Ebaseaduslikult sisserändajaid ja viibijaid küll eristatakse (majandus- või sundrändajad), kuid rõhutakse, et kõigil on teatud õigused (United Nations High Commissioner for Refugees, 2007). Ka Euroopa ühtsest poliitikast võib leida migrante kaitsevaid seisukohti (Bilgic, 2013a, pp. 125-126). Näiteks Naasmisdirektiivist nähtub selgelt, et tagasisaatmismenetluse eesmärki kahjustamata, eelistatakse ELi tasandil vabatahtlikku tagasipöördumist sunniviisilisele tagasisaatmisele. Eriti aktuaalne on see seoses kestva Euroopa-suunalise rändevooluga.

Järelevaevemeetmete kohaldamist eelistatakse, kuna see on samal ajal **humaansem** (Baldaccini, 2009) ning **kaitseb** seadusliku aluseta välismaalaste õigusi ja väärrikust (Sampson & Mitchell, 2013; Baldaccini, 2009). Riik **hoiab** sellega **kokku suuri summasid** (Baldaccini, 2009; United Nations General Assembly, 2012; International Detention Coalition, 2015a, pp. II-II). ÜRO Peaassamblee (2012) raport toob välja, et kokkuhoid tekib mitte ainult otseste kulude, aga ka pikaajalise kinnipidamisega seotud kulude pealt nagu meditsiiniteenus, integreerimise probleemid ja sotsiaalsed väljakutsed.

Järelevaevemeetmeid kohaldades on võimalik saavutada kõrge (90-95%) vastutulelikkuse või koostöömäär kohale ilmumise taseme ning riigiasutustega suhtlemisel ning negatiivsete ostuste korral võimalik saavutada seadusliku aluseta välismaalase iseseisva lahkumine (kuni 69%) (United Nations General Assembly, 2012; International Detention Coalition, 2015a, pp. II-II). Kõrge koostöömäär on saavutatav, kui isikud vabastatakse vastavalt nõuetekohasele järelevalvele ja võimaldatakse erinevat tuge (United Nations General Assembly, 2012).

Lisaks on (Sampson, Mitchell, Bowring, 2011, p. 5) uuring tuvastanud, et järelevaevemeetmete kohaldamine austab, kaitseb ja täidab inimõigusi, teatud juhtudel parandab integratsiooni. Näiteks võib see anda ebaseaduslikult riigis viibivale isikule eelise lahkumiskohutuse täitmise edasi lükkamiseks olukorras, kus tavajuhtum ei võimaldataks sellist kohtlemist (Commission of the European Communities, 2005).

Tuginedes eelnevale saab öelda, et järelevaevemeetmete kohaldamine kasulik, kuna:

- 1) kohaldamine on odavam kui kinnipidamine,
- 2) tagab kõrge menetluses osalemise määra,
- 3) austab, kaitseb ja täidab inimõigusi.

Juba varasemalt on rõhutatud, et tuleb asutada inimõigusi ja –väärrikust. Selle tagamiseks tuleks kohaldada järelevaevemeetmeid (United Nations General Assembly, 2010). Ainus õigustus kinnipidamisele on, kui eelnevalt on kindlaks tehtud, et ükski järelevaevemeede ei suuda efektiivselt saavutada legitiimset eesmärki (Amnesty International, 2009). Seetõttu on direktiivis välja toodud, et põgenemise ohtu tuleb individuaalselt hinnata objektiivsete kriteeriumite põhjal, mis on seadusega sätestatud. Põhjused, miks riiklikud institutsioonid usuvad põgenemisohtu olemasollu, ei saa ühelgi juhul olla märkimisväärsed ning riiklikult seatud objektiivsed tunnused ei pruugi viia täielike oluliste tunnustatud asjaomaste asjaoludeni. (Baldaccini, 2009)

Järelevalvemeetmete kohaldamine saadab mitmeid signaale nii välismaalastele kui ka riigi kodanikele. Sõnum kodanikele on, et riik tegeleb probleemiga ja teeb seda kõikvõimalike kasutatavate moodustega. Teiseks saavad signaali välismaalased, kes plaanivad riiki ebaseaduslikult siseneda. Repressiivsed tegevused peaksid vähendama isiku soovi riiki tulemiseks. Kolmandaks võib see mõjutada riigis seadusliku aluseta isikud vabatahtlikult lahkuma. (Samers, 2010, pp. 217-220).

Tuginedes eelnevatele kinnipidamise ja järelevalvemeetmete kohaldamise käitlustele selgub, et mõlemad meetmed täidavad sama eesmärgi. Annavad tulevastele ebaseaduslikult sisenejatele signaali, et sisenemisel ja nende tabamisel on oht, et neid sunnitakse lahkuma. Kuid arvestades kinnipidamisega kaasnevaid negatiivseid tagajärgi (depressioon jne), siis tuleb võimalusel kaaluda leebemate meetmete kohaldamise võimalikkust ehk kinnipidamise asemel tuleks isiku suhtes kohaldada järelevalvemeetmeid.

O'Nions (2008) kinnitab, et ka rahvusvaheline seadus nõuab leebemate meetmete kohaldamise kaalumist enne kinnipidamise kohaldamist ning otsus peab lähtuma vajalikkusest ja proportsionaalsusest. Olenemata avalikkuse ootustest tuleb eelkõike ikkagi lähtuda naasmisdirektiivi vabatahtliku tagasipöördumise eelistamise põhimõttest, millest lähtuvalt asub liikmesriigil kohustus, võimaluse olemasolul, võimaldada isikul vabatahtlikult lahkuda 7-30 päeva jooksul (Euroopa Liidu Teataja, 2008). Vabatahtlik tagasipöördumine sisaldab endas mitut definitsiooni: 1) isik lahku riigist vabatahtlikult enne seadusliku aluse lõppemist riigi sekkumiseta 2) peale seadusliku aluse lõppemist on riik teinud haldusakti, mis kohustab isikut riigist vabatahtlikult lahkuma määratud tähtaja jooksul ja 3) peale seadusliku aluse lõppemist on riik teinud haldusakti, mis kohustab isikut lahkuma määratud aja jooksul, kuid lahkumiskohustuse täitmiseks on kohaldatud järelevalvemeetmeid. Käesolevas magistritöös käsitletakse kolmandat vabatahtliku lahkumise põhimõtet ehk isikule on lahkumiskohustuse täitmiseks määratud lisakohustusi.

Järelevalvemeetmete kohaldamine nõuab siiski erandlikke asjaolusid (Bloomfield, 2016). Euroopa Kohus on leidnud, et selleks võiks olla näiteks põgenemisoht (Hessen El Dridi alias Soufi Karimi kriminaalasi ETL artikli 267 alusel, 2011). VSS (2017) sätestab samuti, et järelevalvemeetmeid võib kohaldada vaid ebaseaduslikult riigis viibiva isiku põgenemisohu korral. Eelnevale tuginedes saab öelda, et Eestis kasutusel olev õigusnorm on vastavuses Euroopa Liidus kehtiva põhimõttega. Samas väärib märkimist asjaolu, et Euroopa Kohus ei ole käsitlenud põgenemisohtu ammenduva asjaoluna ning seetõttu võiks seaduses kasutusele võtta ka laiemaid kohaldamisalasid.

Eelnevale tuginedes saab väita, et lahkumiskohustuse sunniviisilise täitmise rakendamine liigub üldjoones selles suunas, et riigid peaksid juhul, kui see on võimalik, eelistama just leebemaid viise isiku lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks. Sunniviisiline väljasaatmine ja kinnipidamise kohaldamine on küll lubatud, kuid see ei ole eelistatuim viis. Tuleks võimaldada hoopis vabatahtlikku lahkumist ning vajadusel järelevalvemeetmete kohaldamist. Seeläbi tagatakse välismaalase inimväärsem kohtlemine.

Teise alampeatüki analüüsis leiti, et migratsiooni ohjamine on alguse saanud seoses riikide vajadusega kaitsta oma territooriumile lisaks ka kodanikke. Jõuti järeldusele, et rändevoogude ohjamise tulemusena tekkisid repressiivsed migratsioonipoliitika suunised. Näiteks lahkumise tagamiseks saadetakse isik riigist sunniviisiliselt välja ja selle tagamiseks kohaldatakse kinnipidamist. Tegevuste õigustamiseks rõhuti mittekodanike ohtlikkusele ja erinevusele. Samal ajal tekkisid ka vastupidised kaitsemehhanismid, tagamaks inimväärset kohtlemist. Nt sätestati, et võimalusel tuleb isikule võimaldada vabatahtlik lahkumine ning vaid vajadusel tuleks kohaldada järelevalvemeetmeid. Rahvusvahelised õigusaktid ei takistanud sisserännet ja seetõttu ei vähenenud ka kolmandate riikide kodanike sisseränne EL-i. Eelnevast lähtuvalt analüüsitakse järgmises alapeatükis ühte migratsioonipoliitika ohjamise mehhanismi - järelevalvemeetmed.

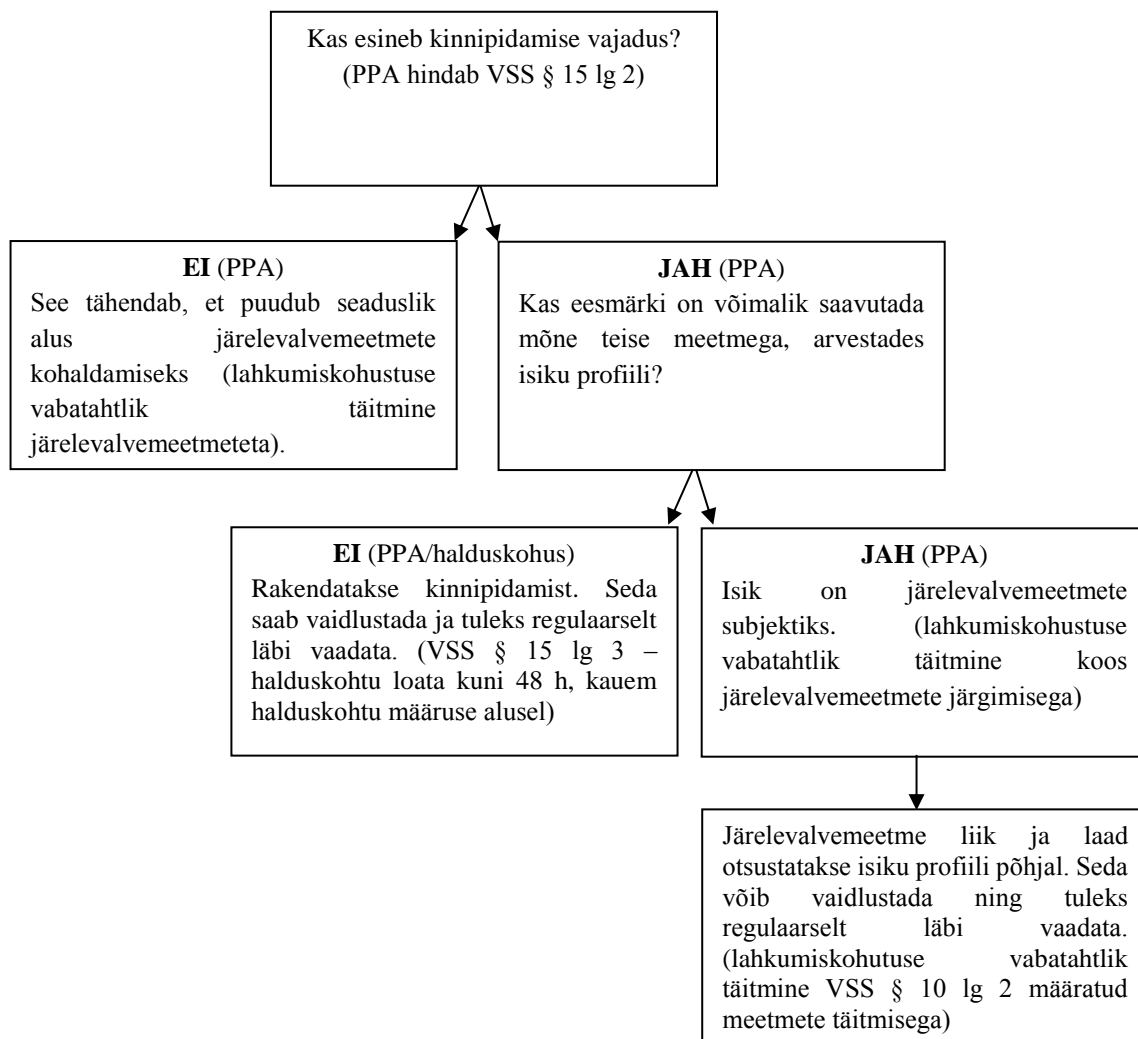
1.2. Järelevalvemeetmete kohaldamise põhimõtted

Migratsioonipoliitika tulemusena tekkis erinevaid võimalusi ebaseadusliku rändega tegelemiseks. Teoreetiliste aluste teises alapeatükis analüüsib autor kitsamalt järelevalvemeetmete kohaldamist, mille tulemusena peaks ebaseaduslikult riigis viibiv isik riigi territooriumilt ja/või Schengeni alalt lahkuma. Lisaks analüüsitakse teistes riikides kohaldatavaid järelevalvemeetmeid. Järelevalvemeetme kohaldamise analüüs aitab vastata teisele uurimisküsimusele, st millised asjaolud mõjutavad vabatahtliku lahkumiskohustuse määramist ja sellega kaasnevate järelevalvemeetme kohaldamist. Sellele tuginedes viiakse läbi juhtumiuuring selgitamaks välja ametnike arusaamasid järelevalvemeetmete kohaldamise protsessist.

Nii seaduslike kui ka ebaseaduslike sisserändajate arvu suurenemisega on kasvanud sisserände ohjamiseks kohaldatavad meetmed (Sampson & Mitchell, 2013). Ebaseadusliku sisserände tagajärgede (seadusliku aluseta riigis viibimine) lõpetamiseks on kaks riigi poolt suunatud tegevust isiku vabatahtlik tagasipöördumine ja sunniviisiline väljasaatmine. Meetmete kohaldamise eesmärk on üks – lõpetada isiku ebaseaduslik riigis viibimine. Kuna isiku riigist lahkuma sundimine on intensiivne meede, millega riik sekkub isiku õigustesse, siis Ernits (2012a, lk 154) rõhutab, et soovitud tulemus tuleb saavutada minimaalse vajaliku põhiõiguste riivega. Nagu eelneva analüüsi käigus selgus (käeolev töö, lk 19-20), siis kinnipidamise on suurema riivega ning võib mõjuda negatiivselt isiku vaimsele tervisele. Seetõttu tuleks võimalusel kasutada järelevalvemeetmeid, mis pole nii intensiivse riivega kui kinnipidamine.

Türk & Edwards (2011) toovad välja, et on esinenud mitmeid uuringuid, mis kinnitavad praktilisi viise, kuidas riigid saavad toime tulla sisserändega samal ajal austades inimväärikust. Seadusliku aluseta viibiva välismaalase ebaseadusliku tegevuse lõpetamiseks tuleb alustada menetlus (*Equal Rights Trust*, 2012; Baldaccini, 2009). Üks võimalus on nn vabatahtlik lahkumine (7-30 päeva jooksul), mis tähendab, et koostatakse haldusotsus (edaspidi lahkumisettekirjutus) (Baldaccini, 2009). Lahkumisettekirjutuse eesmärgiks on fikseerida isiku ebaseaduslik riigis viibimine ning sellega kohustatakse isikut riigi territooriumilt (või Schengenist) lahkuma (Baldaccini, 2009). Lahkumiskohustus võib ebaseaduslikult riigis viibivale isikule olla vastumeelne. Seetõttu võib isik tehtavaid toiminguid takistada või kaasaaitamisest hoiduda. (Švištš, 2016) Eelnevate tegevuste vältimiseks võimaldab VSS (2017) ja naasmisdirektiiv (2008) kohaldada motiveerivaid järelevalvemeetmeid. Siinkohal tuleb ametivõimudel otsustada, kas esineb põhjuseid, mistõttu tuleks lahkumiskohustuse täitmiseks piirata ebaseaduslikult riigis viibiva isiku õigusi või määrata selleks lisakohustusi. Piiravate

järelevameetmete rakendamiseks tuleb esmalt tõestada, et esineb alus indiviidi kinnipidamiseks (Bloomfield, *et al.*, 2015; Bloomfield, 2016) (vt joonis 2). Järelevameetmete kohaldamist nähakse kui viisi, mis saavutaks efektiivse migratsiooni ohjamise (Sampson & Mitchell, 2013). Eelnevale tuginedes saab öelda, et järelevameetmed aitavad kaasa lahkumiskohustuse täitmise jälgimisele.



Joonis 2. Bloomfield'i, *et al.* (2015) kinnipidamise ja järelevameetmete määramise põhimõtted, koos vastutava organisatsiooniga VSS (2017) kontekstis (autori koostatud)

Joonis 2 kohaselt peavad ametnikud esmalt hindama, kas esineb kinnipidamise aluseid. Kui kinnipidamise aluseid ei esine, siis pole ka alust isiku õigusi piirata ega riivata ning seega pole ka alust kinnipidamise ega ka järelevameetmete kohaldamiseks. Kui kinnipidamiseks alused esinevad, siis tuleb ametnikul hinnata, kas sama eesmärki on võimalik saavutada ka leebemaid järelevameetmeid kohaldades. Kui ei, siis tuleb halduskohtule esitada taotlus ebaseaduslikult riigis viibiva isiku kinnipidamiseks. Kui lahkumiskohustuse eesmärk on võimalik saavutada leebemaid meetmeid kohaldades, siis tuleks ametnikul hinnata, milline järelevameetmed aitaks kaasa lahkumiskohustuse täitmisele.

Austraalia La Trobe Ülikool ja IDC viisid aastatel 2009-2011 läbi põhjaliku uuringu järelevalvemeetmete rakendamise kohta. Analüüsi tulemusena loodi *The Community Assessment and Placement* mudel (edaspidi CAP). (Sampson & Mitchell, 2013) Selle kohaselt tuleb järelevalvemeetmete kohaldamiseks läbida 5 järjestatult sammu (Sampson & Mitchell, 2013):

- 1) esmalt tuleb eeldada, et kinnipidamise pole vajalik,
- 2) igat individuaalset juhtumit tuleb analüüsida eraldi (peamiselt hinnatakse: seadusest tulenevaid kohustusi, identiteeti; tervise ja riskihinnangu kontroll/analüüs ning haavatavust; lisaks iga juhtumi puhul erandid),
- 3) tuleb läbi mõelda kogukonda paigutamise võimalused (tugeva kogukonna tunnused: juhtimiskorraldus, õigusabi ja tõlgi kättesaadavus, võimekus põhivajaduse rahuldamiseks/tagamiseks ja seadusliku aluseta välismaalase dokumentatsioon),
- 4) vajadusel tuleb seada kogukonda paigutamisel piirangud (nt elada kindlas asukohas),
- 5) kui eelnevaid samme ei saa rakendada, siis tuleb hinnata kinnipidamise kohaldamist, kui erandlikku viimast võimalust.

Kahe lähenemise vahel on mõningane erinevus. Bloomfield'i, *et al.* (2015) lähenemise põhiline lähtepunkt on kinnipidamine, kuid IDC (Sampson & Mitchell, 2013) kontseptsioon on üles ehitatud kogukonna järelevalvele. Erinevused võivad tulla sellest, et Bloomfield'i, *et al.* (2015) analüüs põhineb õigusliku raamistiku analüüsile ehk õiguskeskkonna kohasele otsustusprotsessile ning IDC (Sampson & Mitchell, 2013) CAP mudel määrab viis sammu, kuidas valitsused saavad vältida kinnipidamist ehk ennetavprotsess. Seega oli uuringute lähenemine erinev. Hoolimata mõnigasest erinevusest on neil üks ühisjoon – eelkõige hinnatakse, kas lahkumiskohustuse saavutamiseks tuleb ebaseaduslikult riigis viibiv isik allutada järelevalvemeetmetele või mitte.

Järelevalvemeetmete rakendamine peab austama isiku väärikust, jälgima õiguspärasuse põhimõtteid, vajalikkust ja proportsionaalsust ning mitte diskrimineerima (Amnesty International, 2009). Järelevalvemeede on igasugune õigus, poliitika või praktika, mis kehtestab vabadusekaotusest või arestist leebemad või vähem piiravamad tingimused kui kinnipidamine (Equal Rights Trust, 2012; Edwards, 2011a; Costello & Kaytaz, 2013, pp. 10-11), kuid millega võivad kaasnevad välismaalase staatuse menetluse, tagasipöördumise või väljasaatmise ootamise ajaks mõningad piirangud liikumisvabadusele (Edwards, 2011a; Costello & Kaytaz, 2013, pp. 10-11). International Detention Coalition (2011, p. 12) (edaspidi IDC) definitsioon

on ajas muutunud. 2011. aastal välja antud käsiraamatus ei kasutatud mõiste kirjeldamisel kinnipidamist, vaid keskseks ideeks oli „võimalus kogukonnas vabalt liikuda“, siis aastal 2015 välja antud käsiraamatus, on sõnastus muutunud üldisemaks ning defineerimiseks on kasutatud kinnipidamist ehk „isikut ei ole kinni peetud seoses tema staatusega“ (International Detention Coalition, 2015a, p. II). Eeltoodule tuginedes on järelevalvemeetme kohaldamise aluseks kinnipidamise aluse olemasolu. Seega ei saa vastavate asjaolude puudumisel ka järelevalvemeetmeid kohaldada. Järelevalvemeede on piirang või kohustus, mis määratakse ebaseaduslikult riigis viibivale isikule lahkumiskohustuse täitmise ajaks, kuid teda ei peeta halduskorras kinni.

VSS-i (2017) § 10 lg 2 kohaselt on Eestis kasutusel kuus järelevalvemeedet: 1) elamine kindlaksmääratud elukohas; 2) ilmumine määratud ajavahemike järel Politsei- ja Piirivalveametisse registreerimisele (edaspidi registreerimine); 3) ilmumine Politsei- ja Piirivalveametisse ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisele (edaspidi asjaolude selgitamine); 4) Politsei- ja Piirivalveameti teavitamine oma elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest (edaspidi elukohast eemalviibimisest teavitamine); 5) Politsei- ja Piirivalveameti teavitamine perekonnaseisu muutumisest (edaspidi perekonnaseisu muutumisest teavitamine); 6) välisriigi reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi Politsei- ja Piirivalveametile või Kaitsepolitseiametile hoiule andmine (edaspidi reisidokumendi hoiule andmine). Eelnevale tuginedes võiks Eesti kontekstis järelevalvemeetmeid tinglikult jagada kaheks: 1) lisakohustused, millega kaasneb riive liikumis- või valikuvabadusele (VSS § 10 lg-d 1, 2, 3 ja 6) ning 2) meetmed, millega kaasnevad lisakohustused (VSS § 10 lg-d 4 ja 5)

Tuleb leida järelevalvemeede, mis saavutaks tulemuse võimalikult väikese riivega (Amnesty International, 2009). Igasugune isiku õigusi piirav meede (haldus või muu) peab tulenema seadusest (Baldaccini, 2009), kus peab olema esitatud kohaldamise kriteeriumid (Amnesty International, 2009) ning peab olema proportsionaalne (Amnesty International, 2009; Baldaccini, 2009; Flynn, 2012). Järelevalvemeetmed peavad olema kooskõlas inimõigustega (Flynn, 2012), arvestades isiku väärikust ja terviklikkust (Baldaccini, 2009). Amnesty International (2009) leidis, et samuti peab olema otsustatud, milline riiklik või mitteriiklik institutsioon vastutab nende rakendamise eest. VSS-i (2017) kohaselt kohaldab neid meetmeid PPA migratsioonijärelevalve või Kaitsepolitsei ametnik. Rakendatavad järelevalvemeetmed on välja toodud, kuid kohaldamise kriteeriumeid pole määratud. Eelnevat silmas pidades otsustab Eesti kontekstis ametnik, kas ja kuidas kohaldatakse leebemat järelevalvemeedet. Kuna seaduses pole objektiivseid kohaldamise kriteeriumeid määratletud, siis on tegemist ametniku kaalutlusõigusega.

Eesti kontekstis on järelevalvemeede haldustoiming ning seetõttu tuleb lähtuda kaalutusõiguse sisustamisel haldusmenetluse seadusest (Haldusmenetluse seadus, 2017) (edaspidi HMS). Kaalutusõigusel on erinevaid vorme – otsustusdiskretsioon (kas sekkuda?) ja valikudiskretsioon (kuidas sekkuda?) (Pilving, 2004, lk 277). Lahkumisetekirjutuse kohaldamine on kohustuslik ehk see on siduv õiguslik tagajärg. Järelevalvemeetmete valik ja vajalikkus on subjektiivne otsus. Seetõttu on meetmete kohaldamine valikudiskretsioon. „*Oluline piirang selle kaalutusõiguse kohaldamisel on proportsionaalsuse põhimõte*“ (Pilving, 2004, lk 279). VSSis (2017) on 6 leebemat järelevalvemeedet, mille vahel valida (kinnine diskretsioonivolitus). PPA ametnikud on alati kohustatud kaaluma antud õiguste kasutamist. Lisaks tuleb arvestada järelevalvemeetme eesmärki. (Pilving, 2004, lk 282) Järelevalvemeetme eesmärk on omada ülevaadet ebaseaduslikult riigis viibiva isiku tegevustest.

Oluliste asjaolude arvestamine – asutus peab kaalutusotse tegemisel arvestama kõiki olulisi poolt- ja vastuargumente. (Pilving, 2004, lk 282) Autori hinnangul võib seda reeglit sisustada nt *non-refoulement* põhimõttega või lahkumisperspektiivi olemasoluga. *Non-refoulement* põhimõtte tähendab seda, et isikut ei saa tagasi saata päritoluriiki, kuna tema päritoluriigis oleks ta tagakiusamise subjektiks või esineb oht elule. Kui lahkumine on perspektiivitu, siis ei tohiks olla ka alust nende kohaldamiseks.

Proportsionaalsuse test võib olla tõhus vahend hindamiseks, kas rakendatud meede on eesmärgipärane, arvestades avalikke huvisid, kuid samas tagades austus isiku vastu. Koos teiste asjaoludega on muutunud oluliseks vahendiks kaitsmaks rahvusvahelisi inimõigusi. (Flynn, 2012) Proportsionaalsus hõlbustab tasakaalu leidmist kogukonna üldsuse huvide nõudluse ja indiviidi põhiõiguste kaitse vahel (Case of Soering v. The United Kingdom, 1989). Riigikohus sidus VSS-i proportsionaalsuse põhimõtte Põhiseadusega (Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotlus T. D. väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks, 2006). Selle kohaselt kontrollitakse vastavust järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust (Ernits, 2012b, lk 157). Tuginedes eelnevale on proportsionaalsust oluline hinnata, kuna see tagab, et inim- ja põhiõiguste riive ei ületa kogukonna üldsuse huvide nõudlust. Seeläbi peaks kohaldatud meede olema õiglane. Käesolevas magistritöös ei hinnata meetmete kohaldamise proportsionaalsust, kuna eesmärgiks on anda üldisem ülevaade kohaldamise põhimõtetest.

Tuginedes eelnevatele seisukohtadele saab öelda, et järelevalvemeetmete kohaldamiseks tuleb tõestada, et esineb alus kinnipidamiseks. Seejärel ametnik on kohustatud isiku profiili põhjal

hindama, kas lahkumiskohustust saab täida leebemaid meetmeid kohaldades. Leebemad meetmed peavad olema proportsionaalsed ja vajalikud eesmärgi saavutamiseks.

Crepeau, *et al.* (2007) on seisukohal, et riigi reageerimine rände peab olema mõistlik ja proportsionaalne. Iga rakendatava piirangu ulatus ja kestvus peab olema õigustatud (Crepeau, *et al.*, 2007). Enne otsuse tegemist tuleks võtta arvesse indiviidi isiklik ajalugu (International Detention Coalition, 2011) ning põgenemise ohu võimalikkust (Silverman, 2014). Selleks, et aru saada, kui suure ohuga me silmitsi seisame tuleb hinnata julgeolekukontseptsioonist johtuvalt erinevaid indikaatoreid: ohu iseloom, keda või mida soovitakse kaitsta ning milliseid meetmeid meil tuleb kohaldada, et soovitud eesmärki saavutada (Larsen, 2000). Cleveland (2013) leiab, et isikute suhtes, kes ei ohusta julgeolekut, keda ei kahtlustata süüteo toimepanemises ning keda peetakse kinni staatuse tõttu rikutakse põhiõigusi - õigust vabadusele ja õiglasele kohtlemisele. Õiglase kohtlemise tõttu tuleks läbi viia eelpool mainitud individuaalne hinnang. Näiteks hindavad Hong Kongi ametnikud kõiki olulisi asjaolusid, sh, kas seadusliku aluseta välismaalase tagasipöördumine on võimalik saavutada mõistliku aja jooksul, kas menetlusalune isik võib olla kogukonnale ohtlik, kas esineb mingisugune risk isiku põgenemiseks, kas isik on tuvastatud, kas ta omab lähedasi või püsivat elukohta ning kas esineb lisatingimusi, mis soodustaks vabastamist. (International Detention Coalition, 2015a, p. 45)

Eelnevale tuginedes saab väita, et järelevõetavate meetmete kohaldamiseks on oluline hinnata proportsionaalsust ehk meede saavutaks oodatava tulemuse ning ei ole selle saavutamiseks liiga koormav. Lisaks sellele tuleks hinnata taustandmeid, põgenemisohu olemasolu, isiku ohtlikkust, tagasipöördumise võimalikkust, sotsiaalseid sidemeid, elukoha olemasolu või muid järelevõetavate meetmete kohaldamist soodustavaid tegureid.

Inimõiguste ülddeklaratsioon garanteerib, et „igal ühel“, sh ka seadusliku aluseta välismaalasel on õigus elule, vabadusele ja inimese julgeolekule (artikkel 3) ning tagab, et mitte keegi ei ole omavolilise arresterimine, kinnipidamise või väljasaatmise subjektiks (artikkel 9). Seega olenemata seadusliku aluseta riigis viibimisest, tuleb isikut kaitsta rahvusvahelise inimõiguste standarditega (United Nations General Assembly, 2012)

Järelevõetavate meetmete rakendamine on oma eeldustelt lihtne. Ebaseaduslike sissetulekute kinnisesse asutusse paigutamise asemel majutatakse nad kas vähese liikumispiiranguga või liikumispiiranguta kogukonda. (Edwards, 2011a) Need ei ole seotud konkreetse asukohaga ning neid saab rakendada olenemata seadusliku aluseta välismaalase elukohast (Sampson, 2013). Türk ja Edwards (2011) toovad välja, et paremad tulemused saavutatakse, kui leebemaid

meetmeid **rakendatakse varajases menetlustaadiumis**. Järelevalvemeetmete rakendamisel tuleb arvestada, et (Edwards, 2011a; Türk & Edwards, 2011):

- 1) ebaseaduslikke sisserändajaid tuleb kohelda austusväärset, humaanselt ja autusega kogu menetlusprotseduuri jooksul,
- 2) **informatsioon õiguste ja kohustuse kohta peab olema selge ja lühike,**
- 3) õigusabi tuleb anda varajases menetlustaadiumis,
- 4) materiaalsele abile, majutusele ja teistele vastuvõtutingimustele tuleb tagada piisav ligipääsetavus,
- 5) lähenemine peab olema individuaalse või juhtumipõhine.

Riikidel peaks olema valik erinevaid järelevalvemeetmeid, seeläbi saab kohaldada isiku vaates parimat meetodit, arvestades proportsionaalsust ja võrdse kohtlemise printsiipi. Leebemate järelevalvemeetmete rakendamisel peaksid olema tagatud samasugused sotsiaalseid garantiid nagu kinnipidamisel. Alternatiivid peaksid minimaalselt riivama isiku elu. Alternatiive tuleks rakendada seni, kuni neid on vaja halduseesmärgi saavutamiseks. (Equal Rights Trust, 2012) Enim kasutusel olevad järelevalvemeetmed on toodud tabelis 1.

Tabel nr 1. Järelevalvemeetmete riikide põhine võrdlus (Field & Edwards, 2006; Edwards, 2011a; European Migration Network, 2014; Bloomfield, *et al.*, 2015; International Detention Coalition, 2011, 2015a; VSS, 2017 põhjal; autori koostatud)

Järelevalvemeede	EL liikmesriigid	Teised maailmariigid	Eesti
Dokumentide hoiule andmine (<i>registration and/or deposit of documents or handover of travel documents</i>)	CY, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LV, NL, PL, SE, UK	CA, JO, NO	+
Vabastamine kaitsjoni/võlakirja/käenduse või garantii alusel (<i>release on bond/bail/surety or guarantor</i>)	AT, BE, CZ, DE, FI, HR, HU, IE, NL, PL, PT, SK, UK	CA, HK, JP, KR, US, VE	-
Kindlaks määratud elukohas elamine (<i>residence requirements</i>)	AT, BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LU, NL, PL, PT, SI, UK	AU, CH, NZ, RO, NO	+
Kogukonnas elamine/järelevalve (<i>community release/supervision</i>)	DE, UK	US	-
Aruandluskohustus (<i>reporting</i>)	AT, BE ² , BG, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, SE, SI, SK, UK	US, CA, JP, HK, AU, NO	+
Elektrooniline järelevalve (<i>electronic tagging</i>)	FR, IE, PT, UK	US	-
Elukohast lahkumise keeld/koduarest (<i>home curfew/house arrest</i>)	-	US	-

² 2015. aastal avalikustatud uuringu kohaselt ei ole Belgias (BE) aruandluskohustust kui järelevalvemeede kasutusel.

Dokument (pass või mõni muu isikut tõendav dokument) **antakse hoiule** kuni seadusliku aluseta välismaalane saab naasta sihtriiki (European Migration Network, 2014, p. 34) ÜRO Peaassamblee (2012, p. 15) raporti kohaselt on tegemist meetmega, millega saab vältida põgenemist. Erinevate uuringutes (Bloomfield, *et al.*, 2015; Edwards, 2011a) tuuakse välja, et seda ei kasutata iseseisva meetmena vaid üldjuhul koos mõne teise meetmega (nt aruandluskohustusega). Hoolimata sellest tuleb samal ajal tagada isikutuvastamise võimalus tegelemaks igapäevaste tegevustega (osalemine tervishoiuteenusel) ning vältimaks mittevajalikku kinnipidamist (International Detention Coalition, 2011, p. 38; 2015, p. 66). Ametlik registreerimisdokument võib olla efektiivne meede, vältimaks põgenemist ning kindlustamaks, et nad ei oleks siht- või transiitriigis omavolilise kinnipidamise subjektiks (Amnesty International, 2009). Eelnevale tuginedes on dokumendi hoiule andmine järelevalvemeede, millega saab vältida ebaseaduslikult riigis viibiva isiku põgenemist. Seega kaasneb ebaseaduslikult riigis viibivale isikule teatud liikumisvabaduse piirang, kuna tal pole võimalust lahkuda siis kui ta soovib. Dokumendi tagastamiseks tuleb isikul ametnikke teavitada. Seega on tema lahkumine selles osas kontrollitav. Samas on oluline tagada isiku tuvastamise võimalus, et isik saaks vajadusel teostada igapäevaseid tegevusi ja et ta ei langeks ebavajaliku kinnipidamise subjektiks.

Euroopas on selle meetme kasutamise võimalus suhteliselt laialdaselt levinud (vaata tabel nr 2) See on kasutusel Küprosel (CY), Saksamaal (DE), Hispaanias (ES), Soomes (FI), Prantsusmaal (FR), Horvaatias (HR), Ungaris (HU), Iirimaa (IE), Lätis (LV), Madalmaadel (NL), Poolas (PL), Rootsis (SE), Ühendkuningriigis (UK). Samuti on see ka VSSi (2017) järgi üks kohaldatav järelevalvemeede. Lisaks on see kasutusel Kanadas (CA), Jordaania (JO) ning Norras (NO).

Kautsjoni ja **võlakirja** puhul lubab meetmele allutatud seadusliku aluseta välismaalane ise, et osaleb menetlusprotsessis, makstes selle eest tagatisraha või allkirjastades lepingu järelevalveasutusega. **Käenduse** või **garantii** puhul lubab kolmas isik/osapool (MTÜ, perekonnaliige, tuttav) tagada meetmele allutatud seadusliku aluseta välismaalase osalemist menetlusprotsessis ning vastutab mittetäitmise eest. (United Nations General Assembly, 2012, p. 15). Mittetäitmisel laskub inimesele negatiivne finantskohustus (International Detention Coalition, 2011, p. 43; 2015, pp. 70-71), kuid ilmumise korral raha tagastatakse (kui on nn ettemaks) (Edwards, 2011a). Kautsjon tuleks arvutada õiglaster alustel (International Detention Coalition, 2011, p. 43; 2015, p. 71) ehk kui palju on meetmele allutatud seadusliku aluseta välismaalase maksmata motiveerimaks ilmumist ja/või heidutada kadumist/mitteilmumist (Edwards, 2011a). Meede võib olla diskrimineeriv nende suhtes, kellel puuduvad rahalised

vahendid (United Nations General Assembly, 2012, p. 15; United Nations High Commissioner for Refugees, 2012, p. 43) või eelnevad tutvused kogukonnas (United Nations General Assembly, 2012, p. 15; United Nations High Commissioner for Refugees, 2012, p. 43; Bloomfield, *et al.*, 2015, p. 94). Eelnevale tuginedes saab öelda, et meetme kohaldamisega tekivad isikul või kolmandal isikul teatud rahalised kohustused. Seeläbi motiveeritakse isikut ametiasutustega koostööd tegema. Meetmega ei piirata isiku õigusi ega vabadusi. Seetõttu võib meedet pidada pigem informatiivseks meetmeks.

Samuti on ka selle järelevalvemeetme erinevad liigid Euroopa liikmesriikide seadustest laialdaselt sätestamist leidnud (vaata tabel 2). Meedet saab kohaldada Austrias (AT), Belgias (BE), Tšehhis (CZ), Saksamaal, Soomes, Horvaatias, Ungaris, Iirimaa, Madalmaades, Poolas, Portugalis (PT), Slovakkias (SK) ja Ühendkuningriigis. Lisaks ELi liikmesriikidele on selline järelevalvemeede kasutusel veel Kanadas, Hongkongis (HK), Jaapanis (JP), Lõuna-Koreas (KR), Ameerika Ühendriikides (US) ja Venezuelas (VE). Kautsjoni, võlakirja, käenduse või garantii määramine ei ole Eestis kasutusel.

Kindlaks määratud elukohas elamise puhul majutatakse seadusliku aluseta välismaalane üldjuhul riigi poolt rahastatud munitsipaalajas või – korteris (United Nations General Assembly, 2012, p. 16; Edwards, 2011a, p. 78) või ta on kohustatud elama riigi teatud regioonis (United Nations General Assembly, 2012) või isiklikul elupinnal (Bloomfield, *et al.*, 2015, p. 95). Meetme põhimõtte on ametialase kirjavahetuse kättesaamine, isiku jälgimine (International Detention Coalition, 2011 p. 38; 2015a, p. 66) ning elukoha valikuvõimaluse piiramine (Bloomfield, *et al.*, 2015, p. 95). Eelnevale tuginedes saab öelda, et kindlaks määratud elukohas elamise on järelevalvemeede, millega piiratakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku vabadust valida elukohta. Tegemist pole liikumisvabadust piirava riivega, kuid vähendab isiku valikuvõimalusi. Lisaks saab eelnevale tuginedes väita, et kindla elukoha omamine ei ole määrav järelevalvemeetme kohaldamiseks.

Järelevalvemeede on kasutusel Austrias, Belgias, Tšehhis, Saksamaal, Hispaanias, Soomes, Prantsusmaal, Horvaatias, Ungaris, Iirimaa, Luksemburgis (LU), Madalmaadel, Poolas, Portugalis, Sloveenias (SI) ja Ühendkuningriigis. Samuti on meede kasutusel Eestis. Lisaks on see kasutusel Austraalias (AU), Šveitsis (CH), Uus-Meremaal (NZ), Rumeenias (RO) ja Norras (vaata tabel 2).

Kogukonnas elamisel (kogukonna poolne järelevalve) on erinevaid praktikaid. Strateegia on seadusliku aluseta välismaalase toetamine samal ajal kui nende juhtumit lahendatakse (United Nations General Assembly, 2012). Kõige üldistataval kujul elavad isikud kogukonnas ning

neile pakutakse teatavat toetust ja juhendamist (see on „järelevalve“). Toetus võib olla, et aidatakse leida majutust, kooli või tööd. Teistel juhtudel tagatakse esmatarbe kaupsid, tasutakse sotsiaalkindlustusmaksid või muid teenuseid. Nn järelevalve võib toimuda poolavatud vastuvõtukeskustes või teenusepakkuja juures. Samal ajal elab indiviid vabalt kogukonnas. (United Nations High Commissioner for Refugees, 2012). Selle meetme alla arvestab magistritöö autor ka **juhtumipõhist järelevalvet** (*case management/supervised*), mille puhul juhtumilahendaja abistab seadusliku aluseta välismaalast erinevate asjaoludega (nt tagab ajakohast informatsiooni juhtumi kohta, hindavad riigis viibimise legaliseerimise võimalusi, lahendab logistilisi probleeme) (United Nations General Assembly, 2012). Eelnevale tuginedes on kogukonnas elamise eesmärgiks ebaseaduslikult riigis viibiva isiku kohta informatsiooni kogumine („skriining“) toetava kogukonna või ametniku kaudu. Antud järelevalvemeede on kasutusel vaid üksikutes riikides, nimelt Saksamaal, Ühendkuningriigis ja Ameerika Ühendriikides (vaata tabel 2).

Perioodiline **aruandluskohustus** ametivõimudele või mittetulundusühingutele (Bloomfield, *et al.*, 2015; United Nations High Commissioner for Refugees, 2012) on riigile isikute jälgimiseks üks odavamaid ja vähem piiravaimaid meetmeid (Bloomfield, *et al.*, 2015). Raporteerimise sagedus võib olla igapäevane, -kuine või väiksema sagedusega (Bloomfield, *et al.*, 2015; United Nations General Assembly, 2012). Meede ei tohi olla liialt koormav või privaatsust piirav (United Nations General Assembly, 2012; Amnesty International, 2009). Liiga koormavad aruandluse tingimused (sage või kohale jõudmiseks pikk vahemaa) võivad viia koostööst keeldumiseni ning tingimuste mittetäitmiseni (Bloomfield, *et al.*, 2015; United Nations General Assembly, 2012). Majanduslikust positsioonist võrreldavalt võib rakendamine olla diskrimineeriv (United Nations High Commissioner for Refugees, 2012). Meetme rakendamisel tuleb arvestada indiviidi olukorda nagu perekonnaseis, elu- ja töökoht ning finantsolukord (Bloomfield, *et al.*, 2015; Amnesty International, 2009). Eelnevale tuginedes saab öelda, et aruandluskohustuse eesmärk on koguda informatsiooni isiku lahkumiskohustuse täitmise tegevuste kohta. Eesmärgi saavutamiseks määratakse isikule lisakohustus tulla teatud ajavahemikul ametiasutusse. Euroopas on selle meetme kasutamine väga laialdaselt levinud. Erinevate uuringute andmete põhjal kasutab seda meetet 21 Euroopa riiki (nt Bulgaaria (BG), Leedu (LT), Sloveenia (SI)) (vaata tabel 2).

Elektrooniline järelevalve hõlmab endas tavaliselt pahkluu- või randmevõru, mis jälgib isiku liikumist (United Nations General Assembly, 2012, p. 16; Edwards, 2011a, p. 78). Meetmesse suhtutakse negatiivselt, kuna see mõjub seadusliku aluseta välismaalasele psühholoogiliselt halvasti (United Nations General Assembly, 2012, p. 16; Edwards, 2011a; Bloomfield, *et al.*,

2015, p. 102) ning omistab visuaalselt kriminaalsed tunnused (Bloomfield, *et al.*, 2015, p. 102). IDC peab seda meetet võrdväärseks kinnipidamisega ning ei pea seda alternatiivseks meetmeks (International Detention Coalition, 2011, p. 46; 2015a, p. 73). Ka Bloomfield *et al.* (2015, p. 103) tõdeb, et olenevalt meetme rakendamise viisist, võib tegemist olla kinnipidamise alternatiivse vormiga. Meetme kasutamine ei ole väga laialt levinud. Seda kohaldatakse Prantsusmaal, Iirimaal, Portugalis, Ühendkuningriigis ja Ameerika Ühendriikides (vaata tabel 2).

Elukohast lahkumise keeld (ehk „koduarest“ *home curfew/house arrest*) on väga pealetükkiv meede. Pigem on tegemist kinnipidamise asendamisega kui kinnipidamise alternatiiviga. Selle meetme rakendamise puhul on seadusliku aluseta välismaalasel raske tööl käia või säilitada normaalset elustandardit (kui just riik ei toeta) (United Nations General Assembly, 2012). IDC arvates on meede samaväärne kinnipidamisega. (International Detention Coalition, 2011, p. 46; 2015a, p. 73). Tegemist on ilmselge isiku liikumisvabaduse piiranguga. Autori hinnangul nõuab sellise meetme kohaldamine kindal elukoha olemasolu. Seetõttu võib olla see diskrimineeriv nende ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes, kellel see puudub ning ta paigutatakse selle asemel kinnipidamis asutusse. Meetme kasutamine ei ole väga laialdaselt levinud. Uuringute põhjal kohaldatakse seda meetet vaid Ameerika Ühendriikides (vaata tabel 2)

Tuginedes eelnevatele ja VSS-is (2017) lisaks kasutusel olevate järelevalvemeetmetele, jagab autor neid vastavalt meetme eesmärgile järgnevalt:

- 1) liikumisvabaduse piirangud (elektrooniline valve, elukohast lahkumise keeld,);
- 2) valikuvabaduse piirangud (kindlaksmääratud elukohas elamine, dokumendi hoiule andmine);
- 3) lisakohustus, liikumisvabaduse riivega (aruandluskohustus)
- 4) informatiivne järelevalvemeede (kogukonnas elamine, perekonnaseisu muutmisest teavitamine, elukohast eemalviibimisest teavitamine, kautsjon/võlakiri/käendus/garantii).

Kõikide järelevalvemeetmete puhul on oluline, et seadusliku aluseta välismaalane oleks teadlik meetmete **mittetäitmise tagajärgedest**. Koostöö tõenäosuse suurendamiseks on oluline tagada tasuta õigusabi, tööl käimise (või riiklik toetus) ja hariduse omandamise võimalus (United Nations General Assembly, 2012, p. 15; Bloomfield, 2016).

Baldaccini (2009) leiab, et riikidele on vabatahtlik tagasipöördumine vastumeelne, kuna seeläbi ei saa nad oma võimu rakendada, millega kaasneb oht, et seadusliku aluseta välismaalane võib

põgeneda ehk laialdane põgenemisohu kasutamine võib takistada selle rakendamist. (Baldaccini, 2009) Lisaks leiab Senarclens (2013), et järelevalvemeetmed eiravad halduslase kinnipidamise distsiplineerivat funktsiooni. Samas on leitud, et osad järelevalvemeetmed (nt elektrooniline järelevalve ja kodust lahkumise keeld) võivad omada karistatavaid omadusi (Bloomfield, 2016). Magistritöö autor arvates võib Senarclense (2013) väide olla tingitud sellest, et endiselt leidub neid, kes negatiivsest otsusest hoolimata ei ole valmis lahkuma.

Eduka järelevalvemeetme rakendamise elemendid on (International Detention Coalition, 2015a):

- 1) „skriiningut“³ tehes ning kogukonda paigutatud ebaseaduslikult riigis viibiva isikut hinnates, kasutada juhtumipõhist lähenemist viimaks läbi lõpptulemusele orienteeritud tegevusi ja kohaldada otsuseid, mille tulemiks on kogukonda kohaldamine/paigaldamine;
- 2) rakendada terviklikku juhtimissüsteemi, mis on orienteeritud juhtumi lahendamise tulemusele;
- 3) võimalikult varakult asutuste poolsele sekkumisele orienteeritud;
- 4) migrandi infoväljas hoidmine, positiivse emotsiooni tagamiseks (ausa ja õiglase menetluse);
- 5) põhiõiguste asutamine ja põhivajaduse rahuldamine;
- 6) kõikvõimalike legaalse võimaluste hindamine, et isik saaks kas jääda riiki seaduslikult või lahkuda vabatahtlikult;
- 7) kohaldatud meetmed ei ole isikule koormavad.

Eelnevalt sai välja toodud, et magistritöö autori hinnangul on IDC lähenemine pigem ennetav ja ei lähtu nii väga kehtivast õigusest, kuid siiski leiab sellest nimekirjast olulisi aspekte, mida tuleks järelevalvemeetmete kohaldamisel arvestada. Näiteks, et oluline on järelevalvemeetmele allutatud isiku infoväljas hoidmine. Ka varasemalt toodi töös välja, et oluline on informatsiooni jagamine (käesolev töö, lk 30). Lisaks saab oluliseks pidada ka meetme koormuse hindamine (vt lisaks käesolev töö, lk 29). Samuti on kooskõlas järelevalvemeetmete kohaldamise eesmärk ja eduka rakendamise elemendid selles osas, mis puudutab legaalse viibimise saavutamist või vabatahtliku lahkumise võimaldamist. Nimelt käsitleti eelnevalt, et järelevalvemeetme kohaldamine (käesolev töö, lk 21) positiivseks omaduseks on see, et võimaldab meetmetele allutatud isikule teostada tegevusi, mis tal kinnipidamise puhul jääks tegemata.

³ Magistritöös mõistetakse skriiningu alla sotsiaaltöötaja või muu määratud ametniku poolset järgimist ja info kogumist ebaseaduslikult riigis viibiva isiku kohta, kellele on kohaldatud järelevalvemeetmeid.

Euroopa Komisjoni koostatud tagasipöördumise käsiraamatu (Return Handbook) (European Commission, 2015b) kohaselt loetakse lahkumiskohustus täidetuks, kui seadusliku aluseta välismaalane: 1) on lahkunud päritoluriiki, 2) eelneva kokkuleppe või kohustuse tõttu transporditud transiitriiki (nt tagasivõtulepingud kolmandate riikidega) või 3) lahkunud või saadetud teise kolmandasse riiki, mis ei ole tema päritoluriik, kuhu ta soovib vabatahtlikult minna ning kus ta omab viibimisalust. Käsiraamat ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduv (International Detention Coalition, 2015b). Eelevale tuginedes leiab magistritöö autor, et lahkumiskohustuse täitmist võib lugeda edukaks (lõpuni viiduks), kui on selge, et ebaseaduslikult riigis viibinud isik on lahkunud riigist, kus ta viibis ebaseaduslikult ning on sisenenud riiki, kus tal on selleks seaduslik alus.

Teise alapeatüki analüüsis leiti, et järelevalvemeetmete kohaldamiseks tuleb läbi viia **persoonipõhine analüüs**, leidmaks, kas kohaldatav meede on **proportsionaalne** ja **vajalik**. Seejuures selgus, et leidub erinevaid järelevalvemeetmeid, nt aruandluskohustus, dokumendi hoiule andmine, elamine kindlaks määratud elukohas, elektrooniline järelevalve jne. Nende rakendamisel on oluline vaadelda ka seda, et meetmed poleks erinevate taustadega seadusliku aluseta välismaalaste suhtes **diskrimineerivad**. Näiteks aruandluskohustuse määramisel tuleb vaadelda ebaseaduslikult riigis viibiva isiku elukoha kaugust riigiasutustest, kus tal tuleb seda kohustust täita, tema finantsilist seisundit, kas seadusliku aluseta välismaalane jõuab tasuda asutusse kohale jõudmiseks transpordikuludid ning meetme sagedust, et see ei piiraks oluliselt igapäeva elu tegevusi. Kokkuvõtlikult võib öelda, et on oluline vaadelda, et meede ei oleks **liialt koormav**.

2. Järelevalvemeetmete kohaldamine 2016ndal aastal

2.1. Uurimismeetod ja valim

Magistritöö uuringu disainina kasutati selgitavat juhtumiuuringut (*explanatory case study*) (Thomas, 2011, p. 101). Juhtumiuuringu eesmärgiks on kirjeldada, selgitada, tõlgendada ja/või aru saada konkreetsest juhtumist (Levy, 2008) ning selle tulemusena saab teemat põhjalikult hinnata (Yin, 2009, p. 4). Juhtumiuuring võib olla nii kvantitatiivne kui kvalitatiivne (Elman, Gerring, Mahoney, 2016). Juhtumiuuringu puhul on väga oluline roll juhtumi väljavalimisel (Elman, *et al.*, 2016) ning selle piiritlemisel (Dumez, 2015). Magistritöös uuritakse, kuidas Politsei- ja Piirivalveameti ametnikud vabatahtliku lahkumiskohustuse täitmisega seotud järelevalvemeetmete protsessi läbi viivad. Eesmärgiks on kirjeldada ja selgitada protsessi kolme etappi: kohaldamine, järelevalvemeetmete järelevalve ja lahkumisettekirjutuse täitmise hindamine. Uuringu läbi viimiseks väljastas Politsei- ja Piirivalveamet loa, mis on registreeritud dokumendihaldussüsteemis numbriga 1.1-14/356-2 7.02.2017.

Uurimisinstrumendina kasutati poolstruktureeritud eksperdiintervjuusid ja dokumentide analüüse. Ekspertintervjuude täiendamiseks ja uurimisküsimustele kaks (kuidas hinnatakse järelevalvemeetmete ja lahkumiskohustuse täitmist) ja kolm (milliseid järelevalvemeetmeid on rakendatud kõige enam, saavutatakse inimese lahkumine Eesti Vabariigist) vastuste leidmiseks viidi läbi dokumendianalüüs (Flick, 2009, p. 255). Flick (2009, p. 256) toob välja, et dokumendiks võib olla ka elektrooniline allikas, nt andmebaas. Magistritöös kasutatavaks dokumendiks on seadusliku aluseta Eestis viibiva ja viibinud välismaalase toimik (edaspidi toimik). Eesmärgistatult valiti valimiks (Teddlie & Yu, 2007) 2016. aastal koostatud toimikud, kuna see läbi saab anda kõige uuemat ülevaadet kohaldatud järelevalvemeetmetest. Toimikute analüüsimiseks ja järelevalvemeetmete rakendamise protsessi väljaselgitamiseks valiti kvantitatiivne ja kvalitatiivne sisuanalüüs (*mixed methods research*) (Johnson, *et al.*, 2007). Andmete töötlemisel kasutati kategooriate kontent- ja diskursusanalüüsi (Flick, 2009; Niglas, 2004). Kvantitatiivse kontentanalüüsiga koostati järelevalvemeetmete kohaldamise statistiline analüüs ning kvalitatiivse diskursusanalüüsiga saadi vastus kolmandale uurimisküsimusele.

Peamiselt analüüsiti paber kandjal toimikuid. Andmete puuduste korral analüüsiti sama juhtumi asjaolusid Politsei- ja Piirivalveameti hallatavas infosüsteemis. Dokumendist vaadatakse juhtumi mitmeid aspekte: millisel alusel ja põhjusel siseneti riiki, milliseid meetmeid on rakendatud (individuaalselt või kombineeritult), kas järelevalvemeetmeid on täidetud ning kas

ja kuidas on hinnatud lahkumissettekirjutuse täitmist. Lisaks võrreldakse enimkasutatud järelevõlve meetmeid (kas üksikult või kombineeritult) ja kohaldamise asjaolusid (näiteks Eesti Vabariiki sisenemise viis, isiku lahkumise soov jne). Dokumendianalüüsis ei tooda välja selliseid andmeid, mis võimaldaks menetlusele allutatud seadusliku aluseta välismaalase tuvastamist ehk andmeid esitatakse umbisikuliselt. Dokumendianalüüs vastab osaliselt ka uurimisküsimusele kaks, sest annab ülevaate, milliseid asjaolusid on järelevõlve meetmete kohaldamisel arvestatud. Eelkõige on magistritöö eesmärk anda kirjeldav ülevaade järelevõlve meetmete protsessist ja kontrollist. Seega juhtumi kirjeldamisel tuginetakse intervjuude ja dokumendianalüüsi andmetele (arvestades intervjuudest tulenevate erinevustega). Dokumendianalüüs viidi läbi perioodil 21.02.-25.03.2017 ning selle käigus vaadeldi 86 toimikut.

Leidmaks vastust uurimisülesandele kaks (millised asjaolud mõjutavad lahkumissettekirjutuse ja sellega kaasnevate järelevõlve meetmete kohaldamist) ja kolm (kuidas hinnatakse lahkumissettekirjutuse ja järelevõlve meetmete täitmist) viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud (Flick, 2009, pp. 156, 165) Politsei- ja Piirivalveameti valdkonna ekspertidega. Selgitava juhtumiuuringuga analüüsitakse juhtumipõhiselt lahkumiskohustuse täitmisega koos kohaldatud järelevõlve meetmeid ning selgitatakse välja protsessi tegevused. Intervjueeritavate leidmiseks kasutab autor eesmärgistatud valimit (Teddlie & Yu, 2007). Ekspertide valikul lähtutakse uuringu eesmärgist. Intervjueeritavad eksperdid kaasatakse valimisse sisulise kriteeriumi alusel ehk ametnik peab olema töötanud valdkonnas vähemalt kolm aastat. Neid integreeritakse uuringusse spetsiifilist teemat valdava esindusrühmana (Flick, 2009, p. 165). Andmete töötlemiseks kasutati kvalitatiivset tekstianalüüsi, mille käigus intervjuud kodeeriti (Flick, 2009, p. 299). Uurimisküsimuste alusel loodi kategooriad ning nende alla koondati seda kirjeldavad koodid ja alamkoodid. Kodeeringute tabel on esitatud töö lisana (vt lisa 3).

Intervjuud viidi läbi perioodil 4.03.-17.03.2017 ja valdavalt ametniku tööpiirkonnas. Üks intervjuu korraldati Skype vahendusel. Intervjueeritavad olid üldjuhul positiivselt meelestatud ning avatud, kuigi kaks intervjuud olid teistest lühemad. Magistritöö autori arvates võis põhjuseks olla, et intervjueerija ei olnud ametnikele varasemalt tuttav ning seetõttu puudus ka usaldus avamaks järelevõlve meetmete protsessi sisu.

Tabel 2. Intervjueeritud ekspertide unikaalsed tunnused, intervjuude läbiviimise aeg, kestvus ja staaž migratsioonijärelevalve valdkonnas (autori koostatud)

Unikaalne tunnus (I/Lõ/Lä/P – prefektuur, 1 – unikaalne number)	Valdkonna staaž KMA-s ja/või PPA-s	Intervjuu läbiviimise viis ja koht	Läbiviimise aeg	Intervjuu kestvus
P1	24	Suuline, Tallinn	4.03.2017	1:08:51
P2	7	Suuline, Tallinn	6.03.2017	40:09
Lä3	20	Suuline, Pärnu	6.03.2017	53:29
Lä4	13	Suuline, Pärnu	6.03.2017	36:12
I5	20	Suuline, Jõhvi	7.03.2017	47:59
I6	15	Suuline, Jõhvi	7.03.2017	28:06
I7	19	Suuline, Jõhvi	7.03.2017	38:52
Lõ8	19	Suuline, Tartu	8.03.2017	1:04:17
Lõ9	3	Suuline (Skype), Tallinn	9.03.2017	52:09
P10	9	Suuline, Tallinn	9.03.2017	1:19:52
P11	17	Suuline, Tallinn	10.03.2017	48:40
P12	5	Suuline, Tallinn	13.03.2017	46:46
P13	3	Suuline, Tallinn	14.03.2017	1:04:14
P14	3	Suuline, Tallinn	15.03.2017	56:04

Intervjuude analüüsi läbiviimiseks kogutud andmed transkribeeriti. Nende tõlgendamiseks rakendati transkriptsiooniks kasutatavaid märke. (Flick, 2009, pp. 299-300). Töö autor otsustas ajalistel- ja finantsilisel kaalutlusel kasutada andmeanalüüsiks tabelarvutusprogrammi MS Excel. Autor on seisukohal, et uuringu tulemused ei sõltu programmi kasutamisest vaid teksti tõlgendamise- ja analüüsioskusest. Seega ei mõjuta töö autori hinnangul MS Exceli kasutamine andmeanalüüsi tulemusi. Intervjuude andmete analüüsiks sisestati transkribeeritud intervjuusid koodide alusel tabelisse, kus märgiti ära ka vastuste esinemise sagedus. Kokkuvõttes on autori hinnangul MS Excelis koostatud intervjuude võrdlevanalüüsi tulemused võrdväärset andmeanalüüsi tarkvaraga tehtud tulemustega. Intervjuude moodustatud koodide koondtabel on toodud käesoleva uurimustöö lisa (vt lisa 3).

Kuivõrd uurimistöö eesmärgiks on anda ülevaade järelevalvemeetodite kasutamisest, siis ei pea magistritöö autor vajalikuks võrrelda erinevaid aastaid. Tulemus sõltub peamiselt tabatud seadusliku aluseta välismaalaste segmendist (vanus, sugu, perekonnaseis, majanduslik olukord jne), mitte konkreetsest aastast. Andmaks kõige uuemat ülevaadet meetmete kasutamiseks valiti valimisse 2016. aasta kõik juhtumid, mil järelevalvemeetmete kohaldamise peeti vajalikuks.

2.2. Järelevalvemeetmete rakendamise uuring

Selles alapeatükis antakse ülevaade läbi viidud toimikute dokumendianalüüsist ja ekspertintervjuude analüüsist ning nende tulemustest.

2.2.1. Dokumendianalüüs järelevalvemeetmete kaardistamiseks

Käesolevas alampeatükis on esitatud dokumendianalüüs, mille eesmärk on toetada teise uurimisülesande täitmist – välja selgitada lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks kohaldatud järelevalvemeetmete praktika ning vastata esimesele uurimusküsimusele, milliseid järelevalvemeetmeid kasutatakse kõige enam, saavutamaks inimese lahkumine Eesti Vabariigist. 2016. aastal tabatud seadusliku alusega välismaalaste, kelle suhtes kohaldati järelevalvemeetmeid, juhtumite analüüs aitab välja selgitada, millised on enim kohaldatud järelevalvemeetmed, kas neid meetmeid täideti ning kuidas on hinnatud lahkumisettekirjutusega määratud lahkumiskohustuse täitmine Eestist või Schengenist täidetuks. Põhiline analüüsitav dokument on toimik. Selleks, et hinnata kehtivat olukorda migratsioonivaldkonnas järelevalvemeetmete kohaldamisel ning saamaks täielikku ülevaadet rakendamise viisidest, on lisaks toimikutele analüüsitud paralleelselt Politsei- ja Piirivalveameti infosüsteemi samade juhtumite andmeid juhul, kui paber kandjal toimikust ei selgu juhtumi kõik olulised asjaolud.

Analüüsitud on nelja prefektuuri (Ida, Lääne, Lõuna ja Põhja) ametnike poolt kohaldatud järelevalvemeetmeid. Prefektuuride arvestusse on käesolevas analüüsis kaasatud ka sama regiooni teeninduste, kordonite ja piiripunktide ametnike kohaldatud järelevalvemeetmeid. Analüüsis ei ole eristatud kui pika staažiga ametnik on järelevalvemeetmeid kohaldanud. Analüüsi eesmärgiks on leida vastus uurimusküsimusele üks ehk milliseid järelevalvemeetmeid kohaldatakse enim. Analüüsi eesmärgiks on selgitada välja, kas meetmete kohaldamisel on tekkinud ühtne praktika või mitte ning tuvastada, millised asjaolud mõjutavad järelevalvemeetme kohaldamist.

2016ndal aastal koostatud toimikutest sisalduvate andmete analüüsimiseks ja praktika väljaselgitamiseks valiti kvantitatiivne ja kvalitatiivne sisuanalüüs. Kvantitatiivse kontentanalüüsi käigus kodeeritakse ALIS andmebaasist tehtud päringu tulemusena saadud numbrilisi andmeid ning seejärel analüüsitakse nelja enim kohaldatud järelevalvemeetmeid üksikult või kombineeritult.

Politsei analüüsikeskkonnast ALIS tehtud päringu põhjal selgub, et aastal 2016 kohaldati 226 järelvalvemeedet (vt tabel 3).

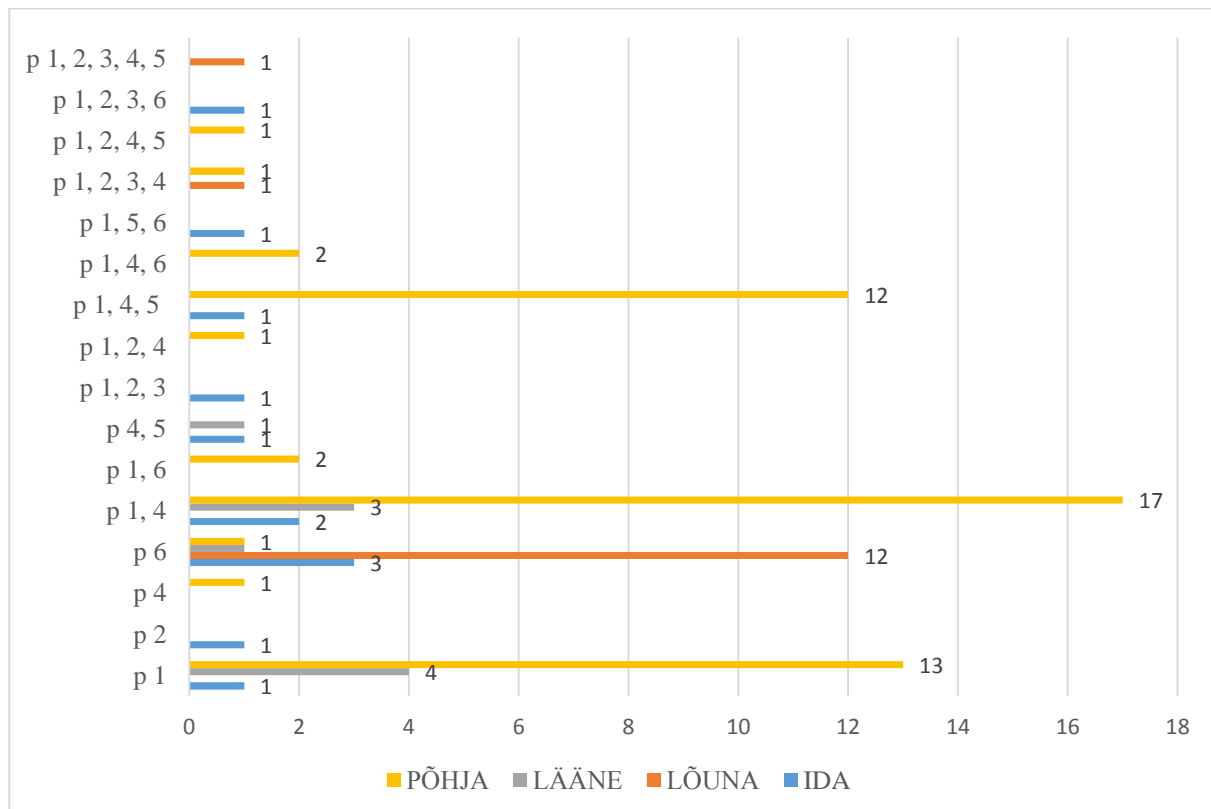
Tabel 3. Järelevandmeetmete kohaldamine aastal 2016, ALIS andmetel (autori koostatud)

Meede VSS § 10 lg 2	Prefektuur				
	Ida prefektuur	Lõuna prefektuur	Lääne prefektuur	Lääne prefektuur	Kokku
p 1. Elamine kindlaksmääratud elukohas	7	0	2	61	82
p 2. Registreerimine	3	2	0	9	14
p 3. Asjaolude selgitamine	2	2	0	5	9
p 4. Elukohast eemalviibimise registreerimine	4	3	7	40	54
p 5. Perekonnaseisu muutumisest teavitamine	3	1	1	17	22
p 6. Välisriigi dokumendi hoiule andmine	7	18	1	19	45
Kokku	26	28	21	151	226

Tabelist nähtub, et aastal 2016 kohaldati **82 korral**, s.o kõige enam, **elamist kindlaksmääratud elukohas** ning 54 korral elukohast eemalviibimist teavitamise kohustust. Välisriigi dokumendi hoiule andmist kohaldati 45 korral. Illegaale kohustati teavitama perekonnaseisu muutumisest 22 korral ning 14 korral kohaldati registreerimisele ilmumist ning asjaolude selgitamist kohaldati 9 korda. **Kõige rohkem järelvalvemeetmeid kohaldasid Põhja prefektuuri ametnikud**, kokku **151 järelvalvemeedet**. Ida, Lõuna ja Lääne prefektuuri ametnike poolt kohaldatud järelvalvemeetmete arv jääb suurusjärgult vahemikku 20-30 vastavalt siis 26, 28 ja 21 meedet. Autor leiab, et seesugune erinevus on tavapärane, kuivõrd vabatahtliku lahkumistähtajaga lahkumiskohustuse tagamiseks kohaldatud järelvalvemeetmete arv sõltub tabatud seadusliku aluseta illegaalide arvust.

ALIS andmebaasis kogutud andmeid ei olnud võimalik eraldada isiku põhiselt. Ebaseaduslikult riigis viibiva isiku põhiseks järelvalvemeetmete kohaldamise ülevaate saamiseks võrreldi üksikute järelvalvemeetmete statistikas välja toodud toimiku numbrit ning samasugused numbrid koondati ühe juhtumi alla. Tulemuseks saadi, et aastal 2016 kohaldati järelvalvemeetmeid 86 illegaalile. Juhtumeid, mille puhul kohaldati järelvalvemeetmeid, oli enim Põhja prefektuuris (51). Lõuna prefektuuris oli neid juhtumeid 14, Ida prefektuuris 12 ning kõige vähem kohaldati järelvalvemeetmeid Lääne prefektuuris (9). Võrreldes ALIS andmebaasist päringu alusel kõikide 2016ndal aastal koostatud lahkumissetekirjutuse arvu (nii

vabatahtliku lahkumistähtajaga kui ka koheselt sundtäidetavaid), siis selgub, et enim juhtumeid on olnud Põhja prefektuuris (229). Ida prefektuuris oli juhtumeid 118, Lõuna prefektuuris 147 ning Lääne prefektuuris 20. Magistritöö autori arvates võib põhjuseks olla see, et Põhja Prefektuuri territooriumile jääb kaks olulist piiripunkti – Tallinna Lennujaam ja reisisadam. Sellest tulenevalt on suurem tõenäosus, et antud piirkonnas liigub rohkem välismaalasi ning seega on ka suurem tõenäosus avastamiseks ja tabamiseks Eestis viibimisalusetu viibivaid välismaalasi. Järgnevalt analüüsiti andmeid juhtumipõhiselt.



Joonis 3. VSS-i alusel järelevalvemeetmete kohaldamine prefektuurides, tuginedes ALIS andmetele (autori koostatud)

Joonise paremaks lugemiseks on eemaldatud väärtused „0“ ja väärtused, mis on samad, kuid langevad joonisel üksteise peale. Jooniselt nähtub, et järelevalvemeetmeid on kohaldatud nii iseseisvalt kui ka kombineeritult teiste meetmetega. Joonisele ei ole lisatud tähendusi, kuna see oleks raskendanud joonise lugemist. Joonisel esitatud tähendustega on võimalik tutvuda tabelist nr 3 (käesolev töö, lk 41). Analüüsitud juhtumitest (N=86) kohaldati kombineeritult (s.t mitut korraga) järelevalvemeetmeid 49 korral, st 60% kõikidest juhtumitest. Järelevalvemeetmeid kohaldati 16 erineval viisil. Kõige enam, s.o 22 juhtumi puhul, VSS § 10 lg 2 p 1 ja 4 **kohaldati kombineeritud meetet** („*elamine kindlaksmääratud elukohas*“ ja „*Politsei- ja Piirivalveameti teavitamine oma elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest*“). Sageduse

poolest järgmisena kohaldati elamist kindlaksmääratud elukohas (18) ning välisriigi dokumendi hoiule andmist (17). Kolme järelevaevemeetme kombineerimist (elamine kindlaksmääratud elukohas, elukohast eemalviibimine ja perekonnaseisu muutumisest teavitamine) kohaldati 13 ebaseaduslikult riigis viibivale isikule.

Järgnevalt võrreldi kohaldatud järelevaevemeetmeid samade aluste põhised (kui käsitleda üksiku järelevaevemeetme põhised, siis on suur tõenäosus, et isikute andmed kattuvad) (vt lisa 2). Autori poolt (käesolev töö, lk 18) toodi eelnevalt välja, et esmalt peab ametnik hindama, kas esineb aluseid kinnipidamiseks. Põgenemisohtu, menetlusest kõrvale hoidumist või tagasisaatmisest kõrvale hoidumist on ametniku subjektiivsed hinnangud ning seetõttu pole neid asjaolusid toimikute analüüsiga võimalik hinnata. Seega võrreldakse juhtumite puhul, kas esineb VSS (2017) § 15 lg 2 kinnipidamise üks alustest ehk kas välismaalane omab tagasipöördumiseks vajalikku dokumenti. See läbi saab teada, kas dokumendi puudumine on määravaks, et ebaseaduslikult riigis viibivat isikut kinni pidada.

Lisaks hinnatakse esimeses peatükis käsitletud asjaolusid, mis võivad mõjutada lahkumiskohustuse täitmist kas vabatahtliku lahkumistähtajaga või sundtäidetava lahkumissettekirjutuse kohaldamiseks. Võrreldakse riiki sisenemise aluseid (käesolev töö, lk 10), sotsiaalsete sidemete olemasolu (kas perekonnaliikmed elavad Eestis) (käesolev töö, lk 28), isiku varasemat käitumist (kas on teinud midagi enda riigis viibimiseks seadusliku aluse saamiseks) (käesolev töö, lk 28), elukoha omamist, soovi Eestist lahkumiseks (koostöövalmidus) ning kas isik on Eestist lahkunud (käesolev töö, lk 35-36).

Autor on arvestanud asjaoluga, et kõiki andmeid pole võimalik kätte saada, sest menetlus ei ole veel lõppenud või pole kõiki eelnimetatud andmeid toimikutes kajastatud. Samuti esines juhtumeid, kus teatud andmed olid eelduslikult toimiku materjalides olemas, kuid nende kogumine käesoleva magistr töö valimisse valmistas raskusi, sest need olid ebaseaduslikult riigis viibiva isiku poolt käsitsi kirjutatud ning osad käekirjad olid loetamatud. Analüüsi eesmärgiks on välja selgitada, kas lahkumiskohustuse määramisel on eelnevalt tehtud individuaalne analüüs (käesolev töö, lk 20), sh kas meetmete kohaldamise tulemusena selguvad ühiseid tunnused, et saaks öelda, mis on järelevaevemeetme määramisel olulise tähendusega.

Toimikute analüüsimisel selgus (vt lisa 2), et ainult dokumendi hoiule andmise puhul saab kindalt väita, et kõik ebaseaduslikult riigis viibivad isikud omavad isikut tõendavat dokumenti. See tähendab, et selle järelevaevemeetme kohaldamise eelduseks on reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi olemasolu.

Kindlaksmääratud elukohas elamise (VSS § 10 lg 2 p 1) ja elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest teavitamise (VSS § 10 lg 2 p 1) puhul selgus, et kõik järelevalvemeetmetele allutatud ebaseaduslikult riigis viibivad isikud ei omanud kindlat elukohta. Neid meetmeid võrreldi koos, kuna mõlemad eeldavad elukoha olemasolu. Sellise järelduseni jõuti nii üksiku kui ka kombineeritud järelevalvemeetmete toimikute võrdlemisel. Samasugusele järeldusele jõuti ka magistritöö teoreetilises käsitluses (käesolev töö, lk 32), et kindlaks määratuseks elukohaks ei pea olema vaid isiklik elupind, vaid võib olla ka munitsipaalmaja või –korter (vaata lisa 2).

Aruandluskohustuse puhul käsitleb magistritöö autor nii ilmumist määratud ajavahemikel registreerimisele (VSS § 10 lg 2 p 2) kui ka ilmumist ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisele (VSS § 10 lg 2 p 4), kuna magistritöö autori arvates on nende kahe meetme sisuline tegevus väga sarnane. Nende meetmete kohaldamisel ei selgu, et oleks kindel alus nende kohaldamiseks või mittekohaldamiseks. Järelevalvemeetmele allutatud ebaseaduslikult riigis viibivad isikud on sisenenud riiki nii seaduslikul kui ka ebaseaduslikul alusel. Samuti esineb sellised vastakaid asjaolusid nii reisidokumendi, elukoha kui ka sotsiaalsete sidemete olemasolul (vaata lisa 2).

Magistritöö autori hinnangul eeldab teavitamine perekonnaseisu muutumisest (VSS § 10 lg 2 p 5) Eestiga sotsiaalsete sidemete olemasolu (elukaaslane, abikaasa, vanemad õed-vennad või laps). Samas selgus, et enamus järelevalvemeetmele allutatud ebaseaduslikult riigis viibivatest isikutest ei omanud sotsiaalseid sidemeid Eestiga. Vaid 4 isikud omasid sotsiaalseid sidemeid Eestiga ehk perekonnaliige elas Eestis (vaata lisa 2).

Teiste eelpoolmainitud asjaolude ja kohaldatud järelevalvemeetmete võrdlemise tulemusena võib väita, et juhtumid ei ole ühetaolised ning seetõttu ei ole võimalik konkreetseid üldistusi teha. Järgnevalt vaadeldi kvalitatiivse diskursusanalüüsi meetodil kolme tunnust: riiki sisenemise põhjus, kuidas on kajastatud järelevalvemeetmetel osalemine või kontrollimine ja kuidas on ametnikud tuvastanud välismaalase lahkumise riigist.

Tabel 4. Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute riiki sisenemise põhjus (autori koostatud)

Sisenemise alus	Sisenemise põhjus							Kokku
	Majanduslik	Sotsiaalne	Varjupaiga taotlemine	Turism	Haridus	Muu	Ei selgu	
Seaduslik	16	22	5	1	3	7	6	60
Ebaseaduslik	0	5	2	2	1	12	4	26

Dokumendianalüüsisist selgus, et 2016 aastal sisenes 86 illegaalset 60 Eesti Vabariiki seaduslikul alusel ning 26 ebaseaduslikul alusel. Seaduslikult on riiki sisenenud viisavabalt, viisa või elamisloa alusel. Peamiselt olid isikud Eestisse sisenenud sotsiaalsetel põhjustel (27) ehk nad on tulnud oma perekonnaliikmeid või tuttavaid külastama või nende juurde elama. Samuti olid ebaseaduslikult riigis viibivad isikud sisenenud riiki majanduslikel põhjustel (16) ehk tulnud Eestisse tööd tegema. Lisaks olid isikud tulnud varjupaiga taotlemise (7), hariduse omandamise (4), turismi (3) või muul põhjusel (nt oli Eesti transiitriik teise riiki sisenemiseks). 10 juhtumi puhul polnud võimalik tuvastada, mis eesmärgiga isikud Eesti riiki sisenesid. Sarnasele tulemusele jõuti ka magistrیتöö teoreetilises käsitluses (lk 9-10, 12-13) ehk riiki sisenetakse erinevatel põhjustel. Osade isikute riiki sisenemist saab selgitada neoklassikalise majandusteooria ja duaalse tööturu teooriaga. Nimelt rändavad isikud teise riiki eesmärgiga, et parandada oma majanduslikku heaolu. Võrgustiku teooria selgitaks perekonnaliikmete külastamist ehk isikud rändavad seetõttu, et neil on mingisugune seos sihtriigiga (tuttavad või perekonnaliikmed) ning reisimine on neile soodne, kuna neil on kas oõmaja või abistatakse neid sihtriigis muul viisil.

Enamus juhtumite puhul on isikud viibinud üle aja viisaga lubatud perioodist. Põhjusteks toodi teadmatust, et viisaga lubatud viibimisaeg on läbi, isik oli ise haigestunud ja ei saanud viisat pikendada minna või hooldati haigestunud perekonnaliikmeid. Täiendavalt toodi põhjuseks, et loeti valesi viibitud aega või viisa tingimusi. Samuti esines juhtumeid, kus tööandja või õppeasutus oli esitanud taotluse viisa tühistamiseks ning isik polnud sellest teadlik. Eelnevalt esitatud asjaoludel nende isikute seaduslik alus riigis viibimiseks langes ära ning seejärel muutus nende staatus ebaseaduslikuks. Ebaseaduslikult riigis viibivad isikud töid välja, et nad sisenesid teadlikult seadusliku aluseta. Põhjendused olid erinevad. Näiteks tuldi elama elukaaslase juurde või teadlikult rahvusvahelist kaitset taotlema. Samas oli ka neid juhtumeid, kus Eesti oli transiitriigiks ning sooviti edasi minna mõnda teise EL liikmesriiki. Ühe juhtumi puhul sisenes isik teadmatusest riiki ebaseaduslikult. Ebaseaduslikult riigis viibiv isik taotles teises EL liikmesriigis elamisluba, kuid polnud teadlik, et sel ajal ei tohi teise liikmesriiki siseneda. Lisaks tuldi Eestisse turismi eesmärgil. Eelnevale tuginedes võib väita, et asjaolusid, miks isikud seadusliku aluseta riigis viibis on mitmeid. Peamiselt on riiki tulnud **õpingute, töö, turismi või perekonnaliikmete ja tuttavate külastamise eesmärgil**, kuid teadmatusest, haigusest või arusaamatuse tõttu on viibimine muutunud ebaseaduslikuks. Riiki ebaseadusliku sisenemise põhjuseid on autor põhjalikumalt selgitanud käesoleva magistrیتöö esimeses peatükis (käeolev töö, lk 9-10). Selleks võib olla soov parandada majanduslikku olukorda, õpingud või ka riigis tekkinud sotsiaalsed sidemed. Samuti tõi autor magistrیتöö esimeses

peatükis välja, et ebaseaduslik staatus on sageli seotud riiki seadusliku sisenemisega ehk õiguslikku seisundit saab pidada ebaseaduslikuks, kui isik on sisenenud riigi territooriumile, kuid on jäänud riiki kauemaks kui tema töö-, õpingute- või turismiviisas märgitud kuupäev võimaldas. Seega on võimalik, et analüüsitud andmed toetavad töö esimeses peatükis kirjeldatud ning kinnitavad seal väljatoodud seisukohti.

Järgnevalt analüüsiti, kuidas ametnikud kajastasid järelevõetavate meetmete kontrolli või täitmist. Aluseks võeti 16 erinevat järelevõetavate meetmete kohaldamise viisi.

Tabel 5. Järelevõetavate meetmete kontrollimine või täitmine (autori koostatud)

Jrk nr	Kohaldatud järelevõetavate meetmete	Allikad	Kontrollimine või osalemine	
			Jah	Ei selgu
1	p 1	18		18
2	p 2	1		1
3	p 4	1		1
4	p 6	17	17	
5	p 1, 4	22	1	21
6	p 1, 6	2	1	1
7	p 4, 5	2		2
8	p 1, 2, 3	1	1	
9	p 1, 2, 4	1	1	
10	p 1, 4, 5	13	1	12
11	p 1, 4, 6	2	2*	
12	p 1, 5, 6	1	1	
13	p 1, 2, 3, 4	2	2	
14	p 1, 2, 4, 5	1	1	
15	p 1, 2, 3, 6	1	1	
16	p 1, 2, 3, 4, 5	1		1
Kokku		86	29	57

Meetme nr 1 puhul ei ole toimikutes kajastatud, et ametnikud oleks kontrollinud, kas isik elab kindlaks määratud elukohas või mitte. Meetme nr 2 puhul ei ilmne, et järelevõetavate meetmete allutatud isik oleks määratud ajavahemike järel PPA-s registreerimas käinud. Meetme 3 puhul ei ilmnenu, et isik oleks elukohast eemalviibimisest teavitanud. Meetme 4 puhul selgus, et isikute dokumendid võeti hoiule ning need ka tagastati.

Meetme 5 puhul selgus, et ühel juhul tuvastati, et isik ei ole oma elukohas eemalviibimisest teavitanud. Meetme 6 puhul selgus, mõlema juhul võeti dokument hoiule, kuid ühel juhul ei nähtu, et dokument oleks tagastatud (samas ei selgu, et isik oleks üldse Eestist lahkunud). Teise juhtumi puhul dokument ka tagastati. Meetme 7 puhul ei selgu, et järelevõetavate meetmete allutatud isikud oleksid pikemast eemalviibimisest või perekonnaseisu muutusest teavitanud.

Meetme 8 puhul selgus, isik käis PPA-s määratud ajavahemikul (kord nädalas, esmaspäeval) end registreerimas ja ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisel. Meetme 9 puhul selgus samuti, et isik käis PPA-s määratud ajavahemikul (kord nädalas, esmaspäeval) end registreerimas (2 korda). Meetme 10 puhul teavitas üks isik, et tema perekonnaseis on muutnud. Ülejäänud meetmete täitmise kohta informatsioon puudub. Meetme 11 puhul selgus, et meetmetele allutatud isikutel on küll dokumendid ära võetud, kuid neid pole tagastatud (ühe juhtumi puhul on lennujaama kinnitus, et isik on riigist lahkunud). Meetme 12 puhul ei selgu ei dokumendi hoiule andmine ega selle tagastamine. Samuti puudub informatsioon teiste meetmete kontrollimise osas.

Meetme 13 puhul selgus, et mõlemad järelevõetavetele allutatud isikud käisid PPA-s määratud ajavahemikul (kord nädalas ja igapäev) end registreerimas ja ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisel. Teiste järelevõetavetele täitmise kohta informatsioon puudub. Meetme 14 puhul selgus, et isik käis ühel korral PPA-s määratud ajal end registreerimas. Teiste järelevõetavetele täitmise kohta informatsioon puudub. Meetme 15 puhul selgus, et isiku dokument võeti hoiule ja see ka tagastati, kuid teiste järelevõetavetele täitmise kohta informatsioon puudub. Meetme 16 kohta puudub igasugune informatsioon, et järelevõetavetele allutatud isik oleks nende täitmisel osalenud (isiku sõnade kohaselt on ta Eestist lahkunud).

Analüüsi tulemusena selgus, et 57 juhtumi puhul ei ole järelevõetavetele ametnike poolt kontrollitud või järelevõetavetele allutatud ebaseaduslikult riigis viibiv isik ei ole neid täitnud. Vaid 29 juhtumi puhul on kindel, et järelevõetavetele allutatud ebaseaduslikult riigis viibiv isik on täitnud järelevõetavetele kas osaliselt või täielikult. Seega saab väita, et meetmeid kontrollitakse või täidetakse osaliselt. Järgnevalt analüüsiti, kas ja kuidas on lahkumiskohustuse täitmine tõendatud.

Tabel 6. Lahkumiskohustuse tõendamine (autori koostatud)

Jrk nr	Kohaldatud järelevõetavetele	Allikad	Seadustas	Lahkumine ei selgu	Lahkumiskohustuse täitmise kontroll				
					Andmebaas	NCC päring	Sideohvitser	IOM kinnitus	Muu*
1	p 1	18	6	1	5	4	1	1	
2	p 2	1			1				
3	p 4	1			1				
4	p 6	17		1	14	1			1
5	p 1, 4	22	4	10	2	4			2
6	p 1, 6	2		2					

7	p 4, 5	2	1	1					
8	p 1, 2, 3	1	1						
9	p 1, 2, 4	1							1
10	p 1, 4, 5	13	10	2		1			
11	p 1, 4, 6	2		1	1				
12	p 1, 5, 6	1		1					
13	p 1, 2, 3, 4	2			1			1	
14	p 1, 2, 4, 5	1		1					
15	p 1, 2, 3, 6	1			1				
16	p 1, 2, 3, 4, 5	1							1
Kokku		86	23	19	26	10	1	2	5

Analüüsi käigus selgus, et 23 ebaseaduslikult riigis viibinud isikut on käesolevaks ajaks oma viibimise Eesti Vabariigis seadustanud. Ekspertid on ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumiskohustuse täitmise kontrollimiseks kasutanud päringuid siseriiklikest andmebaasidest, pidanud kirjavahtust PPA välispiiride koordineerimise keskusega (NCC), välisriigi sideohvitseriga. Lisaks on peetud piisavaks tõendiks Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) poolset kinnitust, et isik on lahkunud kolmandasse riiki või riiki, kus järelevalvemeetmete allutatud isikul on seaduslik alus viibimiseks. Samas on tõendamiseks kasutatud ka muid allikaid (p 6 - bussipiletite koopia, p 1, 2, 3, 4, 5 - isiku ütlused; p 1, 2, 4 - koopiaid lennupiletitest; p 1, 4 koopia lennupiletitest, isiku ütlused). Neid andmeid ei ole eelpool mainitud päringutega kinnitatud. Seega ei saa kindlat väita, et järelevalvemeetmete allutatud isik on lahkunud riiki, kus tal on seaduslik alus viibimiseks. Euroopa Komisjoni poolt koostatud „Tagasipöördumise käsiraamatu“ kohaselt loetakse lahkumiskohustus täidetuks, kui ebaseaduslikult riigis viibiv isik on lahkunud päritoluriiki või saadetud kolmandasse riiki, mis ei ole tema päritoluriik, kuhu ta soovib vabatahtlikult minna ning kus viibimiseks ta omab seaduslikku alust, seda käsitletes autor ka käesoleva magistritöö esimeses peatükis (käesolev töö, lk 27). Tuginedes analüüsile ja „Tagasipöördumise käsiraamatule“ saab väita, et 44 juhtumi puhul saab öelda, et isik on täitnud lahkumiskohustuse ning lahkunud riiki, kus tal on viibimiseks seaduslik alus. Samuti selgus, et 19 juhtumi puhul, kus on lahkumiskohustus märgitud täidetuks, ei ole tegelikult tõendatud, et isik on lahkunud.

Dokumendianalüüsi tulemusel selgus, et enim kohaldata kahte järelevalvemeedet **kombineeritult** – kindlaksmääratud elukohas elamine ja elukohast eemalviibimisest teavitamine. Samuti on märkimisväärselt palju kohaldata üksikuna kindlaksmääratud elukohas elamist ja dokumendi hoiule andmist ning kombineeritult kindlaksmääratud elukohas elamist, elukohast eemalviibimisest teavitamist ja perekonnaseisu muutmisest teavitamist. Samuti selgus, et kindlaksmääratud elukohas elamise kohaldamiseks on oluline kindla elukoha

olemasolu ning dokumentide hoiule andmiseks peab kehtiv reisidokument olema olema (see ei või olla taotlemisel). Ülejäänud kriteeriumite (sotsiaalsed sidemed, Eestist lahkumise või seadusliku aluse omandamise soov) puhul järelevalvemeetmete kohaldamiseks olulisus ei ilmnenud. Vatsavalt teoreetilisele käitlusele (käesolev töö, lk 36) võib lahkumiskohustuse täitmist lugeda edukaks (lõpuni viiduks), kui on selge, et ebaseaduslikult riigis viibinud isik on lahkunud lahkumissetekirjutuse koostatud riigist, kus ta viibis ebaseaduslikult ning on sisenenud riiki, kus tal on selleks seaduslik alus.

Dokumendianalüüsi tulemuste paremaks mõistmiseks analüüsib autor alapeatükis 2.2.2. Politsei- ja Piirivalveameti migratsioonijärelevalvega tegelevate ekspertide seisukohti.

2.2.2. Ekspertintervjuude võrdlev analüüs

Uurimisküsimustele (millised asjaolud mõjutavad vabatahtliku lahkumiskohustuse määramist ja sellega kaasnevate järelevalvemeetmete kohaldamist ja kuidas hinnatakse järelevalvemeetmete ja lahkumiskohustuse täitmist) vastuse saamiseks viidi läbi 14 poolstruktureeritud intervjuud PPA migratsioonijärelevalvega tegelevate ekspertidega (vt tabel 3). Erinevatel põhjustel keeldusid viis ametnikku intervjuu andmisest. Intervjueeritavad eksperdid töötavad Ida, Lõuna, Lääne ja Põhja prefektuurides. Ekspertide valikul sai otsustavaks asjaolu, et nende tööülesannetest tulenevalt on läbiviidavate intervjuude analüüsimisel võimalik välja selgitada lahkumiskohustuse kohaldamise, rakendamise ja järelevalve protsess järelevalvemeetmete kaudu, samuti lahkumissetekirjutuse täitmise kontrollimise protsess. Ekspertide nimesid magistritöös ei avaldata, kuivõrd vastavad andmed ei kuulu avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 p 19 ja politsei ja piirivalve seaduse § 4 lg 5 kohaselt avalikustamisele. Küsimustele antud vastuste ja seisukohtade eristamiseks kasutab autor tähelis-numbrilist kombinatsiooni, mis on tuletatud ekspertide territoriaalsest üksusest (I – Ida, Lõ – Lõuna, Lää – Lääne ja P – Põhja) ning intervjuu läbiviimise järjekorrast – P1 (Põhja prefektuur, intervjuu 1), P2 (Põhja prefektuur, intervjuu 2), L3 (Lääne prefektuur, intervjuu 3) jne (vt tabel 2).

Tulenevalt uurimisfookusest lahkumiskohustuse ja järelevalvemeetmete kohaldamise ja nende suhtes kontrolli põhimõtete väljaselgitamisele koondas autor eelneva kohta esitatud seisukohad uurimisküsimustele vastavalt kolme kategooriasse: (I) Kaudset mõju avaldavad asjaolud; (II) Lahkumiskohustuse määramine; (III) Täitmist mõjutavad asjaolud. Kategooriad kaudselt mõju avaldavad asjaolud ja otsest mõju avaldavad asjaolud koondusid teise uurimisküsimuse alla. Esimene kategooria jagunes omakorda neljaks koodiks: riiki sisenemise põhjus, migratsioonipoliitika, teadmised ja ühetaoline praktika. Teine kategooria ehk otsest mõju

avaldatav asjaolud jagunes kaheks koodiks: lahkumissetekirjutus ja järelevõlve meetmed. Kolmas kategooria ehk kontrollimist mõjutavad asjaolud moodustus kolmanda uurimisküsimuse alla ning jagunes viieks koodiks: informatsioon, järelevõlve meetmete kontroll, lahkumissetekirjutuse kontroll, mõjusad meetmed ja lisameetmed. Eeltoodu paremaks selgitamiseks on autor koostanud alljärgneva tabeli 7.

Tabel 7. Uurimisküsimuste seos kategooriate ja koodidega (autori koostatud)

Uurimisküsimus 2	Uurimisküsimus 2	Uurimisküsimus 3
I kategooria Kaudselt mõju avaldavad asjaolud	II kategooria Otseselt mõju avaldavad asjaolud	III kategooria Kontrollimist mõjutavad asjaolud
<u>Koodid</u> Riiki sisenemise põhjus Migratsioonipoliitika Teadmised Ühtne praktika	<u>Koodid</u> Lahkumissetekirjutus Järelevõlve meetmed	<u>Koodid</u> Informatsioon Järelevõlve meetme kontroll Lahkumissetekirjutuse kontroll Mõjusad meetmed Lisameetmed

Esimese kategooria all, mis käsitleb kaudselt mõju avaldavaid asjaolusid, toodi ekspertide poolt välja, et välismaalased sisenevad Eestisse nii seaduslikul kui ka ebaseaduslikul alusel ning põhjused selleks on erinevad. Ekspertid tõid välja, et riiki sisenetakse **läbirände, majandusliku seisuga parandamise, turismi või rahvusvahelise kaitse taotlemise** eesmärgil. Eelnevalt mainitud põhjused võivad olla omavahel seotud. Riiki sisenemise alus võib otsust kaudselt mõjutada, kuid ei pruugi olla määrava tähendusega.

„Et siis ongi, et tullakse paremat elu otsima, kodumaal on kehv – kehvad elamistingimused, töötamise tingimused, sotsiaalsed tingimused.“

(P14, 2017)

Samasugusele järeldusele jõuti ka dokumendianalüüsis (käesolev töö, lk 44-45), mille kohaselt sisenesid järelevõlve meetmele allutatud isikud Eesti Vabariiki majanduslikul, turismi ja rahvusvahelise kaitse taotlemise eesmärgil. Erinevusena saab välja tuua, et dokumendianalüüsis selgus, et lisaks tullakse veel sotsiaalsel (perekonnaliikmete külastamine) ning hariduse omandamise eesmärgil. Seega saab väita, et nii dokumendianalüüs kui ka teoreetiline käsitlus (käesolev töö, lk 9-13) kinnitavad ekspertide seisukohti, sisenetakse erinevatel põhjustel. Majanduslikke põhjused aitavad selgitada teooriad, mis peavad peamiseks riiki sisenemise põhjuseks majandusliku heaolu parandamist (neoklassikaline majandusteooria ja duaalse tööturu teooria) (käesolev töö, lk 12-13). Sotsiaalseid põhjuseid aitab selgitada teooria, mis käitleb rändaja ja sihtriigi vaheliste seoste olemasolu (võrgustiku teooria) (käesolev töö, lk 13), mille kohaselt rännatakse, kuna on tekkinud mingisugune side sihtriigiga ja seetõttu on sinna soodsam või lihtsam reisida.

Ebaseadusliku ja seadusliku sisenemise seotust aitab selgitada **migratsioonipoliitika** kohaldamine. Osad ametnikud tõid välja, et migratsioonipoliitikal võib olla ka negatiivne mõju, kuivõrd see võib soodustada riiki ebaseaduslikku sisenemist või viibimist. Toodi välja, et leebem migratsioonipoliitika võib raskendada valdkonna järelevalvetoiminguid ja -menetlust.

„Mis mingil määral takistab ja on seotud ka selle õigusliku regulatsiooniga, et see rände valdkond erinevalt kriminaalvaldkonnast, siin ei ole võimalik näiteks teha selliseid toiminguid näiteks, mida on võimalik teha kriminaalmenetluse raames teha.“

(P2, 2017)

Enamus ametnikest tõid välja, et migratsioonipoliitikal võib olla positiivne mõju, kuivõrd see võib takistada mittesoovitud isikute sisenemist. Piirava poliitika kaudu kaitstakse kaudselt kodanike sotsiaalseid hüvesid (nt töökoht).

„Kehtivad seadused kaitsevad meid ebasoovitud isikute eest ehk siis meie süsteem on ikkagi filtriks nendele inimestele, kes mõtlevad pahasti ja tahavad siia tulla just tegema midagi halba“

(P10, 2017)

Ekspertide selliseid seisukohti võib kokkuvõtvalt selgitada sellega, et migratsioonipoliitika kujundamisel lähtutakse ajastu vajadusest (käesolev töö, lk 11-13). Näiteks kui esineb madalalt tasustatud töökohtadel tööjõupuudus, siis tuleb migratsioonipoliitikat antud lünga täitmiseks kujundada leebemaks. Või ka vastupidi, kui need kohad on hõivatud oma riigi kodanike poolt, siis ei saa lubada riiki odavamalt tööjõudu, kes konkureeriks nende kohtade pärast. Kokkuvõtvalt saab öelda, et migratsioonipoliitika võib sisserände mõjuda nii negatiivselt kui ka positiivselt. Ametnikel tuleb menetlus vastavalt kehtivale seadusele ümber kujundada, mis mõningatel võib tähendada seda, et mis eile oli keelatud on täna lubatud või vastupidi.

Kaudselt võivad lahkumiskohustuse määramist ja järelevalvemeetmete kohaldamist mõjutada omandatud **teadmised** ja **ühetaoline menetluspraktika**. Vähem kui pooled ekspertidest tõid välja, et nad on saanud vastava sisuga koolitust. Enamus ekspertidest tõid välja, et teadmised on omandatud kas iseseisva õppimise ja/või töö ning praktika käigus, lugedes õigusakte, juhiseid ja muud informatiivset materjali. Üle poolte ekspertidest leidis, et PPA-ülene menetluspraktikat ühtlustamine toimub. Näiteks toodi välja, et seda tehakse aastakonverentsidel või läbi ametnike vahelise juhtumipõhise infovahetuse. Samas leidsid osad ametnikud, et menetluspraktika ühtlustamist ei toimu ning iga regioon tegutseb omamoodi ehk lähtutakse seadusest, kuid õigusaktides täpsustamata asjaolusid tõlgendatakse erinevalt.

„Minu meelest iga regioon sahmib omaette ja oma suundades.“

(Lõ9, 2017)

Ühetaolise menetluspraktika puudumine ilmnes kindlaksmääratud elukohast eemalviibimisest teavitamise puhul. Osad intervjueeritavatest pidasid eemalviibimisest teavitamist vajalikuks siis, kui seadusliku aluseta välismaalane suundub pikemaks ajaks teise maakonda. Teisel juhul peeti teavitamist vajalikuks juba sellisel juhul, kui isik ööbib mujal. Seega hindavad ametnikud eemalviibimise perioodi erinevalt. Teiseks ilmnes erinevus ka seaduse tõlgendamisel. Intervjueeritavad tõid välja, et registreerimine ja selgitamine on nende jaoks üks ja sama ning protseduuriliselt neid teineteisest ei eristata. Näiteks kindlaksmääratud ajavahemikul registreerimise puhul andisid ebaseaduslikult riigis viibivad isikud ka selgitusi lahkumiskohustuse täitmise tegevuste kohta. Seega kasutatakse ühe meetme täitmisel ka teise järelevalvemeetme kohustusi.

Ühtsete seisukohtade ja põhimõtete ning koolituste puudumine võib kaasa tuua õigusaktide väärtõlgendamist. See võib oma korda põhjustada ebaseaduslikult riigis viibiva isiku diskrimineeriva kohtlemise või õiguste ebavajaliku ja mitteproportsionaalse piiramise (nt haldusalase kinnipidamise kohaldamise). Järelevalvemeetmete mitte diskrimineerivat kohaldamist on magistritöös mitmel korral rõhutatud (käesolev töö, lk 26, 31, 33-34). Selle kohaselt peab järelevalvemeetme rakendamine olema mittediskrimineeriv. Näiteks võib selline õiguse kitsendamine leida aset aruandluskohustuse määramisel, kui ei arvestata meetmele allutatud isiku majanduslikku olukorda ehk kohustusena määratakse igapäev käimist, kuid sõitmine ametiasutusse on kulukas, kuid samas isikul sissetulek puudub.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et lahkumiskohustuse määramist ja järelevalvemeetmete kohaldamist võivad kaudselt mõjutada ebaseaduslikult riiki sisenemise põhjused, migratsioonipoliitika kujundamine ja valdkonna kohta teadmiste omandamine ning ühetaolise menetluspraktika kohaldamine. Riiki sisenemise põhjus võib kaudselt (mõnikord ka otseselt) mõjutada vabatahtliku või sunniviisilise lahkumiskohustuse määramist ja järelevalvemeetmete kohaldamist. Migratsioonipoliitika võib suurendada või vähendada kontrollitavate piirangute arvu. Tadmiste omandamise viis ja erinev menetluspraktika võivad viia diskrimineeriva otsuseni.

Teise kategooria all, mis käsitleb **otsest mõju avaldavaid asjaolusid**, tõid eksperdid välja mitmed asjaolud, mis võivad mõjutada lahkumiskohustuse täitmise viisi (sunniviisiliselt või vabatahtlikult) määramist. Üle poolte ekspertidest tõid välja, et üheks olulisemaks asjaoluks on **seaduses etteantud piirangud** (järelevalvemeetmete kohaldamine ei taga lahkumiskohustuse

täitmise tulemuslikkust, kui esineb põgenemise oht, ebaseaduslikult riigis viibiv isik ei täida kaasaaitamiskohustust ning puuduvad vajalikud dokumendid tagasipöördumiseks), mille puhul tuleb lahkumiskohustus sundtäita ning vajadusel kohaldada isiku liikumisvabaduse piiramist. Pooled intervjueeritavatest pidasid oluliseks **lahkumisperspektiivi** olemasolu ja ebaseaduslikult riigis viibiva isiku **eesmärgi**. Üldistavalt nimetati neid asjaolusid ka põgenemisohuks. Lahkumise perspektiiviks peeti seda, kui tõenäoline on isiku riigist lahkumine ehk kas tagasipöördumiseks peab isik taotlema reisidokumenti, kas ta on enne ettekirjutuse koostamist esitatud taotluse riigis viibimise seadusliku aluse omandamiseks või on kohtuvaidlus pooleni. Isiku eesmärgi all nähti seda, kas illegaalil on soov jääda riiki või hoopis oli soov minna edasi teise liikmesriiki või pöörduda tagasi riiki, kus tal on seaduslik alus viibimiseks.

„No päris palju on muidugi seaduses pandud juba paika, et ei ole sellist kaalutusõiguse kohta. /.../ Ütleme nii, et kui on vanglast vabanenud ilma, siis ongi juba. No siis ta läheb väljasaatmisele kohe.“

(I7, 2017)

„Tema perspektiiv tulevikus, kas ta peab lahkuma või me lihtsalt istume ja ootame, et millal siis see kohtuotsus tuleb või elamisloa vastus tuleb. Kõik sõltub sellest.“

(P10, 2017)

Kokkuvõtlikult võib öelda, et lahkumisettekirjutuse koostamisel hindavad eksperdid esmajoonel seda, kas esineb kinnipidamise asjaolusid. Intervjueeritavate selliseid seisukohti kogumis selgitab ka Bloomfield, *et al.* (2015) lähenemine (käesolev töö, lk 25, vt joonis 2), mille kohaselt tuleb järelevalvemeetmete kohaldamiseks esmalt tõestada, kas esineb alus ebaseaduslikult riigis viibiva isiku kinnipidamiseks (lahkumiskohustuse sundtäitmiseks). Alles seejärel saab alles hinnata, kas leebemate meetmete kohaldamine saavutaks sama eesmärgi, mis sundtäitmine. Ekspertide praktika ei ole sarnane IDC CAP-mudeliga, mida autor käsitles eelnevalt (käesolev töö, lk 30). CAP-mudeli kohaselt tuleks eeldada, et ebaseaduslikult riigis viibivale isikule pole üldse vaja meetmeid kohaldada - järelevalvemeetmeid kohaldatakse alles tulemuslikkuse puudumisel ning alles viimatinimetatu ebaõnnestumisel rakendatakse kinnipidamist. Intervjueeritavad siiski lähtuvad olemasolevast informatsioonist. Lahkumisettekirjutuse koostamisel ei lähtuta katsete- ja eksitusmeetodist.

Järelevalvemeetmete kohaldamisel mõjutab otseselt selle kohaldamist ebaseaduslikult riigis viibiva isiku usaldusväärsus, riiki saabumise alus, elukoht Eestis, sotsiaalsed sidemed Eestiga,

taustandmed, koostöövalmidus ning kohaldatava järelevaevemeetme proportsionaalsus lahkumiskohustuse täitmise saavutamiseks (vt tabel 8).

Tabel 8. Enim nimetatud asjaolud, mida arvestatakse järelevaevemeetme kohaldamisel (autori koostatud)

Järelevaevemeetmed		
Alamkoodi number ja nimetus	Koodi nimetatud ekspertide arv	Koodi nimetamise kordade arv
Kood 1: Usaldusväärsus	12	38
Kood 2: Riiki saabumise alus	9	18
Kood 3: Elukoht Eestis	8	21
Kood 4: Sotsiaalsed sidemed Eestiga	10	28
Kood 5: Taustandmed	10	22
Kood 6: Koostöövalmidus	10	38
Kood 7: Proportsionaalsus	12	45

Enamus eksperte tõi välja, et konkreetse järelevaevemeetmeni jõudmiseks **hinnatakse asjaolusid tervikuna**. Oluliste asjaoludena tõi peaaegu kõik intervjuueeritavad välja **proportsionaalsuse**. Sellega seondult väljendati mitmeid asjaolusid, mis selle alla kuuluvad. Proportsionaalsuse all arvestati nii vanust, tervislikku seisundit, majanduslikku olukorda, lahkumistähtaja pikkust kui ka koormust riigile. Enamus intervjuueeritavad olid seisukohal, et meetme kohaldamine ei tohi ebaseaduslikult riigis viibivale isikule olla ebamõistlikult koormav. Samas toonitasid eksperdid, et hoolimata kõikide asjaoludega arvestamisest, ei saa eemalduda sellest, et kohaldatud järelevaevemeetmed on seadusliku aluseta välismaalase poolt seaduse rikkumise tulem ning ei saa ega peagi olema isikule mugavad. Lisaks eelnevale toodi välja, et järelevaevemeetme kohaldamist mõjutab vabatahtliku lahkumiskohustuse täitmise periood. Toodi küll välja, et maksimaalset perioodi (30 päeva) saab küll pikendada, kuid esialgsel kohaldamisel ei ole see asjaolu määrav.

Näiteks määratud ajavahemikel **registreerimas käimise** puhul rõhutasid eksperdid, et selle meetme kohaldamisel on oluline hinnata distantse PPA üksustest, transpordiühenduse (sh sõidugraafikut) ja rahaliste vahendite olemasolu. Samasid põhimõtteid on ka autor magistr töö esimeses peatükis välja toonud (käesolev töö, lk 38), st leidnud, et isiku jaoks ei tohi aruandluskohustus olla liialt koormav ning selle vältimiseks tuleb arvesse võtta eelnevalt mainitud asjaolusid.

„Aga arvestama peab sellega, et me ei saa panna inimest sellisesse olukorda, kus tal raha ei ole ja ta hakkab siis jala tulema.“

(Lõ9, 2017)

„Kui isikul on sellised tõsised tervisehäädad, et ta on invaliid, tema liikumine on oluliselt raskendatud, siis ilmselgelt sellisele inimesele pann kohustus nüüd peale, et ta peab igapäevaselt siis registreerimas käima noh.. ei tundu ka nagu väga inimlik.“

(P14, 2017)

Enamus intervjuueeritavatest tõid täiendavalt välja, et **usaldusväärsus** mõjutab konkreetse järelevalvemeetme kohaldamist. Usaldusväärse all käsitleti nii menetlustest kõrvalehoidumist, põgenemisohtu kui ka valeandmete esitamist. Selgus, et antud asjaolu on peamiselt ametniku intuitsiooni küsimus. Seega on usaldusväärse hindamine subjektiivne.

„Kui nüüd on isik selline, kellega kellel Eestis igasugused sidemed puuduvad ja kelle puhul meil on ikka siiski see kahtlus, et ta võiks siit ee kas siis ära põgeneda või siis hakata lahkumissettekirjutuse täitmisest kõrvale hoiduma, siis tema puhul on meetmete kohaldamise sagedus ilmselgelt noh mõistlikum just see sagedus mõistlik määrata tihedam.“

(P14, 2017)

Enamus eksperdid pidasid täiendavalt oluliseks **riiki saabumise alust**, Eestis **kindla elukoha olemasolu**, **sotsiaalseid sidemeid** (perekonnaliikmete olemasolu), **taustandmeid**, ning **koostöövalmidust**. Intervjuueeritavad tõid välja, et kindlaksmääratud elukohast võib lisaks isiklikule, perekonnaliikmete ja tuttavate elupinnale olla ka hotell või kohaliku omavalistuse poolt pakutav öömaja. See eeldab jällegi, et seadusliku aluseta välismaalane omaks selleks rahalisi vahendeid ning kohustub järgima majutusasutuses kehtivaid reegleid. Taustandmeteks peeti varasemaid karistusi, rahvusvahelise kaitse taotlemiste esitamist ning menetlustest kõrvale hoidumist. Kui ametnikel selline informatsioon puudub, siis lähtutakse teiste liikmesriikide esitatavast informatsioonist.

Lisaks sellele toodi välja, et jälgida tuleb ka seadusliku aluseta välismaalasel kaasas olevaid esemeid, mh seda, kas tal on olemas eluks kõik vajalik, esemeid, mis viitavad põgenemise ohule või muid esemeid, mis tekitavad kahtlust tema seadusekuulekuses. Eelnevale tuginedes on selge, et järelevalvemeetmete kohaldamisel tuleb arvestada väga paljude erinevate asjaoludega enne, kui otsuseni jõutakse. Selle kohta ütlesid ka mitmed intervjuueeritavad, et töös tuleb olla loominguline ning hinnangute andmisel objektiivne ühetaolisus puudub.

„/.../ informatsioonist, mis me oleme saanud ja kindlasti kui ta on kuskil varem varjupaika palunud ja küsinud ja nüüd on lahkunud sealt.“

(Lä3, 2017)

„See oleneb sellest, miks ta selle ei ütleb. Kas tal on siis pruut või peigmees ja tahab olla siin selle juures. Või ta ütleb ei sellepärast, et põhimõtteliselt ei lähe.“
(Lä4, 2017)

Lahkumisettekirjutuse koostamisel arvestati lahkumisperspektiivi esinemist. Konkreetse järelevalvemeetme valiku puhul kaaluti süvitsi perspektiivi nüansse. Hinnati, kas isikul on juba lahkumiseks vajalik pilet olemas, kas tal on selle soetamiseks rahalisi vahendeid, millist marsruuti tuleb Eestist või Schengenist lahkumiseks kasutada jne.

Lisaks üldisele hinnangule toodi välja ka konkreetse järelevalvemeetme kohaldamise nüansse. Nii näiteks arvestasid eksperdid, et ebaseaduslikult riigis viibiva isiku dokumendi hoiule võtmisel tuleb **mittevajaliku kinnipidamise vältimiseks** ja pileti soetamiseks anda koopia reisidokumendist ning selle hoiule võtmise aktist. Sama põhimõtte olulisust toetas eelnevalt käsitletud dokumendianalüüs (käesolev töö, lk 46), mille käigus selgus, et järelevalvemeetme kohaldamise eelduseks on kehtiva reisidokumendi olemasolu.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et lahkumisettekirjutuse koostamisel mõjutavad otsuse sisu seadusest tulenevad piirangud, üldine lahkumise perspektiivi olemasolu ning ebaseaduslikult riigis viibiva isiku eesmärk. Sarnaste olulistele asjaolude hindamist käsitleti ka töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 25). Erinevusena saab välja tuua, et teoreetilises käitluses peeti oluliseks hinnata ka kohaldatava meetme psühholoogilist mõju isiku vaimsele tervisele (käesolev töö, lk 19). Konkreetse järelevalvemeetme kohaldamist mõjutavaid asjaolusid oli mitmeid: usaldusväärsus, riiki saabumise alus, elukoht, sotsiaalsed sidemed, taustandmed, koostöövalmidus ning proportsionaalsus. Samuti selgus dokumendianalüüsist, et menetluse käigus oli hinnatud: riiki sisenemise alust/põhjust, dokumendi olemasolu, sotsiaalseid sidemeid Eestiga, viibimise seadustamise ja Eestist lahkumise soovi (käesolev töö, lk 43, vt lisa 2). Ka teoreetilises käitluses leiti, et oluline on läbi viia isikupõhine individuaalne hinnang (käesolev töö, lk 32, 34), mille käigus tuleks hinnata nt isiku ajalugu (käesolev töö, lk 29). Kokkuvõtvalt võib öelda, et nii lahkumisettekirjutuse kui ka järelevalvemeetme kohaldamisel tuleb arvestada paljude asjaoludega ning selle saavutamiseks tuleb läbi viia individuaalne juhtumipõhine analüüs, mida ka dokumendianalüüsist ja ekspertide välja toodud seisukohtadest ilmnes. Seega ükski juhtum pole samasugune ning proportsionaalse ja õiglase meetme kohaldamiseni jõudmiseks tuleb **hinnata ebaseaduslikult riigis viibiva isikuga seotud asjaolusid kogumis**.

Kolmanda kategooria all, mis käsitleb **täitmist mõjutavaid asjaolusid**, hinnati informatsiooni jagamist, järelevalvemeetmete kontrollimist, lahkumiskohustuse täitmise kontrollimist, mõjusate järelevalvemeetmete olemasolu ning lisameetmete vajadust. Enamik

eksperte tõi välja, et ebaseaduslikult riigis viibivale isikule, kes on allutatud vabatahtliku lahkumiskohutuse täitmiseks järelevõlve meetmetele, selgitatakse üldisi õigusi ja kohustusi. Samuti tõdeti, et oluline on selgitada järelevõlve meetmete **mittetäitmise tagajärgi**, kuna sellega võib kaasneda ebaseaduslikult riigis viibiva isiku liikumisvabaduse piiramine. Oluliseks peeti veel kaebeõiguse täiendavat selgitamist, kuna see on oluline menetluslik võimalus tagamaks menetluse läbipaistvus ja järelevõlve. Erinevus ilmnis järelevõlve meetmete kohaldamise eesmärgi põhjendamises. Enamus eksperte oli seisukohal, et meetme kohaldamise eesmärk tuleks ebaseaduslikult riigis viibivale isikule arusaadavaks teha. Vähesed eksperdid arvasid, et selline informatsiooni selgitamine pole eraldi vajalik ning seda tuleb teha vaid juhul, kui isik seda küsib. Sellest hoolimata selgitavad enamus eksperdid ebaseaduslikult riigis viibivale isikule üldisi õigusi ja kohustusi, rõhutades järelevõlve meetmete mittetäitmise tagajärgi.

„Selles suhtes, et me peame ütlema, et me võtame sult dokumendid sellepärast ära, et sa ei saaks minna mujale, kui sinna kohta, kuhu sul on õigus minna.“

(P1, 2017)

„/.../ või sa mõtled seda, et isikule selgitame rakendamise põhjuseid, siis ei.“

(I6, 2017)

Kokkuvõtlikult saab öelda, et eksperdid annavad isikule väga laialdaselt informatsiooni. Autori poolt käsitletud teoreetilisele käsitlusele (käesolev töö, lk 29, 33) tuginedes võib väita, et järelevõlve meetmete täitmise tagamiseks ning koostöö saavutamiseks on väga oluline ebaseaduslikult riigis viibivale isikule informatsiooni (tema õigused ja kohustused, menetluse eesmärk, järelevõlve meetmetega kaasnevad kohustused, kaebeõigus jne) jagamine, kuna see tagab ausa ja õiglase menetluse ning kaitseb tema põhiõigusi. See võib omakorda aidata kaasa lahkumiskohutuse vabatahtlikule täitmisele. Tuginedes sellele ning intervjuueeritavate poolt öeldule võib väita, et enamus eksperte tagab ebaseaduslikult riigis viibiva isiku infoväljas hoidmisega hea koostöö ning suurema lahkumiskohutuse täitmise tõenäosuse.

Osad eksperdid tõid välja, et **ükski järelevõlve meetme ei taga otseselt lahkumist**. Pigem on tegemist soodustavate asjaoludega, mis abistavad informatsiooni kogumisel. Samas tõid osad eksperdid välja, et kõige mõjusamaks järelevõlve meetmeks on dokumendi hoiule andmine, kuna see läbi vähendatakse põgenemisohtu. Samasugusele arusaamale jõuti ka teoreetilises käsitluses (käesolev töö, lk 31), et dokumendi hoiule võtmine vähendab põgenemise riski. Vähesed eksperdid hindasid mõjusaks järelevõlve meetmeks registreerimas käimist ning kindlaksmääratud elukohas elamist. Eksperdid tõid välja, et registreerimas käimine annab hea

ülevaate, mida isik on lahkumiskohustuse täitmiseks ettevõtnud. Samuti arvati, et see läbi saab põgenemise varakult avastada. Üldistatult tõid eksperdid välja, et kindlaksmääratud elukohas elamine on eelkõige hea koht, kust isikut esmalt otsida. Võrreldes ekspertide hinnanguid mõjusatele järelevalvemeetmetele ning dokumendianalüüsi tulemusi järelevalvemeetmete kohaldamise kohta (käesolev töö, lk 41-42) ilmneb, et registreerimisel käimist kohaldatakse praktikas vähe kuigi seda peetakse mõjusaks järelevalvemeetmeks (vt tabel 4 ja joonis 3).

Eksperdid tõid välja, et probleemiks on meetme täitmist tagavad vahendid. Isikut hoiatatakse, et lahkumisettekirjutuse mittetäitmisel rakendatakse sunniraha, kuid see ei suuna isikuid täitma järelevalvemeetmeid. Probleem seisneb selles, et üldjuhul on need isikud maksejõuetud ning täiendavalt toodi välja, et kohtutäituri võimalus sunniraha sisse nõuda piirdub Eesti Vabariigi territooriumiga. Menetlust tagavate vahendite täitmiseks kohustamine on eriti komplitseeritud nende isikute puhul, kes on pärast kinnipidamise tähtaja möödumist vabastatud kinnipidamiskeskusest.

„Ma arvan, et kui inimene ise tahab, on soov siit lahkuda siit, siis ta teeb seda. Vahet ei ole, kas sa oled talle peale pannud selle meetme või mitte. Kui inimese enda soov on lahkuda, siis ta läheb siit ära. Aga kui inimese enda soov ei ole lahkuda, siis need järelevalvemeetmed ei aita selle tagamiseks ka mitte midagi.“

(Lõ8, 2017)

Peamiselt eelnevast olukorrast ajendatult olid enamus eksperte seisukohal, et VSS peaks sisaldama rohkem meetmeid, mis aitaks kaasa lahkumiskohustuse täitmisele. Kokku nimetati kuut erinevat meetet: **täiendav kinnipidamine, elektrooniline valve, kodust lahkumise keeld**, kolmas **vastutav isik, vara arestimine** ning **avatud keskused**. Täiendavat kinnipidamist peeti vajalikuks varasemalt kinnipidamiskeskuses vabastatud isikute jaoks, ehk olukorraks, mil ebaseaduslikult riigis viibiv isik on vabastatud, kuid viibides vabaduses ta ei tee koostööd ametivõimudega, sest sellisel juhul oleks võimalik teda uuesti kinni pidada. Jalavõru puhul tõid eksperdid õigusriive suhtes välja vastakaid arvamusi.

„Peaks võib olla kedagi panna veel täiendava isiku vastutama selle eest nii nagu käendaja näiteks pankades, kes samamoodi vastutavad selle eest, nn kontaktisik, et inimene ei kao siit minema.“

(P10, 2017)

Eeltoodust tulenevalt näevad ametnikud **vajadust täiendavate järelevalvemeetmete järele**, tagamaks tõhusamat kontrolli illegaalide üle. Autori hinnangul nõuaks täiendavate

järelevameetme kasutusele võtmine ka seaduse muutmist. Samas toetab ekspertide arvamus magistratöö autori poolt esimeses peatükis käsitletud mujal maailmas kasutatavate täiendavate järelevameetmete (käesolev töö, lk 30-34) kasutusele võtmise vajadust ka Eestis.

Üle poolte ekspertidest tõid välja, et vajadusel teostatakse erinevaid tegevusi järelevameetmete kontrollimiseks. Vaid kaks eksperti väitsid, et järelevameetmete kontrollimist ei teostata, kuna osad meetmed „kontrollivad ennast ise“. Näiteks registreerimas käimisel on kontroll juba see, kui isik ei ilmu ning seejärel saab teda otsima asuda. Kadumise avastamisel toodi välja, et esmane tegevus on isikuga kontakti saamine – võetakse ühendust telefoni teel ning kontrollitakse kontaktaadressi. Perekonnaliikmete või töandja olemasolul küsitatakse ka neid. Olenevalt informatsioonist teavitatakse teisi prefekteure ja ka naaberriike. Äärmuslikel juhtudel lisatakse isik tagaotsitavate nimekirja. Samas, nagu eelnevalt välja toodi, ei saa illegaali otseselt sundida järelevameetmeid täitma. Seejärel peaks kohaldama juba kõige äärmuslikumat meetet ehk isiku kinni pidama. Problemaatiline võib see olla nende isikute puhul, kes on eelnevalt haldusalase kinnipidamise maksimaalse perioodi (VSS-i (2017) kohaselt on maksimaalseks perioodiks 18 kuud) juba ära kandnud.

Enamus intervjueritavatest tõid välja, et lahkumisettekirjutuse täitmist kontrollitakse erinevate kanalite kaudu. Peamiseks infoallikas toodi siseriiklikud andmebaasid, nt Maksu- ja Tolliameti andmebaasid ja PPA piiriületuste andmebaasid. Täiendavalt toodi välja SIRENE kaudu NCC päringute tegemise võimalus ning piiripunktide teavitused riigist lahkumise kohta. Juhtumite puhul, kus nende päringute kaudu ei saa isiku lahkumist tõendada, kasutavad eksperdid ka sotsiaalmeediat, olles temaga ühenduses suhtlusportaali kaudu või tõendanud tema lahkumist fotodega. Fotode puhul on siiski oluline, et oleks kujutatud piiriületuse templid või kolmanda riigi ümbruskond, mis sisaldaksid detaile kuupäeva või aadressi kujul. Dokumendianalüüsi käigus selgus, et enamustel juhtudel on lahkumine võimalik tuvastada siseriiklike andmebaaside kaudu. Kuid kindlat informatsiooni lahkumiskohustuse täitmise kohta saab liikmesriikide piiripunktidesse päringut tehes. Samas on oluline märkida, et esines ka juhtumeid, kus lahkumisettekirjutus oli märgitud täidetuks, kui informatsioon, kuidas seda tõestati, puudus (vt tabel 7, käesolev töö, lk 48).

Ekspertid tõid välja, et probleemkohaks on mööda maismaad lahkumine. Eriti, kui lahkumiskohustuse tagamiseks läbitakse mitmeid liikmesriike, kus piirikontroll puudub. Selle probleemi lahendamiseks pakkusid intervjueritavad välja, et võiks taastada EL sisesed piirid või luua üleeuroopaline andmebaas, kus oleks vähemalt EL-ist lahkumised kajastatud. Tänu sellele väheneksid päringud liikmesriikide piiripunktidesse ning kiireneks menetluse

lõpetamise protsess. Autor leiab, et osaliselt oleks mainitud lahendused õigustatud, sest ka dokumendianalüüsist (käesolev töö, lk 47) nähtub, et osadel juhtumitel pole tõendaud ebaseaduslikult riigis viibinud isiku lahkumine Eestist või Schengeni tsoonist.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et intervjuueeritavate arvates sisenevad välismaalased riiki erinevatel põhjustel (töötamine, perekonnaliikmete külastamine, hariduse omandamine jne). Ebaseaduslikku või seaduslikku sisenemist mõjutab migratsioonipoliitika. Liberaalsemaks muutuv seadus annab välismaalastele rohkem õigusi ja tõenäoliselt oleks ka vähem ebaseaduslikke sisenemisi. Enamus teadmised omandati iseseisva õppimise ja töö käigus, kuid menetluspraktikat ühtlustatakse PPA-s erinevatel viisidel (nt seminarid). Samas säilib suur oht, et seadust tõlgendatakse vääralt, mis võib omakorda kaasa tuua suurema õigusriie ebaseaduslikult riigis viibivate isikute põhiõiguste vastu (äärmuslikul juhul õigusvastasuse). Samas ei nähtu käesolevas magistritöös käsitletud praktikast, et eksperdid oleks kohaldanud meetmeid vastuolus seadusega. Ekspertide hinnangul toimub nii järelevalvemeetmete kui ka lahkumiskohustuse kontrollimine. Kuigi dokumendianalüüsi käigus selgus, et paljudel juhtudel ei ole siiski lahkumine tõendatud.

2.3. Järeldused ja ettepanekud järelevalvemeetmete kohaldamiseks

Magistritöö teoreetilises osas analüüsiti rahvusvahelise rände tekkepõhjuseid, Euroopa migratsioonipoliitikat kujunemist, järelevalvemeetmete ja kinnipidamise kohaldamist. Empiirilises osas viidi läbi dokumendianalüüs ning ekspertintervjuude võrdlev analüüs järelevalvemeetmete kohaldamise, järelevalve ja lahkumiskohustuse täitmise praktikaga mõjutavate asjaolude väljaselgitamiseks. Dokumendianalüüsi ja intervjuude käigus leiti vastused kõikidele uurimisküsimustele.

Esimesele uurimisküsimusele, milliseid järelevalvemeetmeid on rakendatud enim, saavutamaks ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumine Eestist, leiti vastus dokumendianalüüsi käigus. Dokumendianalüüsi käigus jõuti **järeldusele**, et 2016 aastal kohaldati järelevalvemeetmeid peamiselt kombineeritult. Enim kohaldati kahte meetet koos – elamine kindlaksmääratud elukohas ja PPA teavitamine oma elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest (käesolev töö, lk 47). Ka järelevalvemeetmepõhises võrdluses olid need kaks meetet enim kohaldatud järelevalvemeetmed, vastavalt 82 korda ja 54 korda. Iseseisvalt kohaldati enim elamist kindlaksmääratud elukohas (18) ja välisriigi reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi Politsei- ja Piirivalveametile või Kaitsepolitsei ametile hoiule andmist (17) (käesolev töö, lk 47). Ühtlasi selgus, et praktikas kohaldatakse kõige vähem

ilmumist määratud ajavahemike järel PPA-sse registreerimisele (14 korral) ja ilmumist PPA-sse ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisele (9 korral).

Teisele uurimisküsimusele, millised asjaolud mõjutavad vabatahtliku lahkumiskohustuse määramist ja sellega kaasnevate järelevalvemeetmete kohaldamist, leiti vastus toimikute ja ekspertintervjuude analüüsimise käigus. Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et rändeteooriate kohaselt on peamiseks rände põhjuseks majanduslikud faktorid, kuid võib esineda ka teisi põhjuseid (käesolev töö, lk 13). Samuti selgus, et majanduslikud põhjused võivad olla ka ebaseadusliku rände üks peamisi algatajaid (käesolev töö, lk 15). Majanduslikel põhjustel rändamist kinnitasid ka intervjueeritavate vastused (käesolev töö, lk 53) ning toimikute analüüs (käesolev töö, lk 47-48). Lisaks jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et ebaseaduslikkust põhjustab piirav migratsioonipoliitika (käesolev töö, lk 14, 17). Samuti jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et repressiivne migratsioonipoliitika on kujunenud erinevate ajajärgude käigus ning poliitika muutus järjest karmimaks, kuna eelnevad piirangud ei peatanud rändevoogusid (käesolev töö, lk 16-18).

Mõjutavate asjaolude hindamisel lähtus autor teoreetilistes allikates märgitud olulistele nüanssidele: proportsionaalsus, lahkumise perspektiiv (lahkumise soov, seadusliku aluse omandamine, reisi- või isikut tõendava dokumendi olemasolu, sotsiaalsete sidemete ja elukoha olemasolu (käesolev töö, lk 23, 30-32), millele tuginedes viidi läbi ka empiiriline uuring. Lahkumiskohustuse vabatahtliku või sundtäidetava lahkumisettekirjutuse koostamise ja järelevalvemeetmete kohaldamise protsessi väljaselgitamiseks läbiviidud intervjuude analüüsimisel moodustus kolm kategooriat: kaudselt mõju avaldavad asjaolud, otsest mõju avaldavad asjaolud ja täitmist mõjutavad asjaolud (vt tabel 8, käesolev töö, lk 54).

Esimese kategooria all, mis käsitles **üldist mõju avaldavaid asjaolusid**, avaldasid vastajad kõige enam ühist hinnangut, mille kohaselt sisenevad välismaalased peamiselt riiki seaduslikul alusel ning hiljem ületatakse viisa või elamisloaga antud viibimisaega teadmatusest, lohakusest või tervislikel põhjustel. Täiendavalt toodi välja need ebaseaduslikult riigis viibivad isikud, kes sisenevad teadlikult ebaseaduslikult riiki. Nende isikute peamine eesmärk on läbiränne või rahvusvahelise kaitse taotlemine. Samasugusele järeldusele jõudis autor ka magistritöö esimeses peatükis (käesolev töö, lk 15) ja dokumendianalüüsi (tabel 5) tulemusel, millest selgus, et seaduslik ja ebaseaduslik sisseränne on omavahel seotud, kui peamiselt on riiki tulnud õpingute, töö, turismi või perekonnaliikmete ja tuttavate külastamise eesmärgil, kuid teadmatusest, haigusest või valesti arusaamise tõttu on lubatud viibimisaeg ületatakse ning legaalne saatus muutub seejärel „illegaalseks“ (käesolev töö, lk 48).

Rände teooriate kohaselt on üheks rände põhjuseks majandusliku olukorra parandamine (käesolev töö, lk 12) ning seda peetakse ka peamiseks ebaseadusliku rände põhjuseks (käesolev töö, lk 9). Samuti tõid vastajad välja, et ebaseaduslikku riigis viibimist ja töötamist soodustab liberaalsemaks muutuv migratsioonipoliitika (käesolev töö, lk 50). Ka rände ohjamise analüüsil selgus, et leebem migratsioonipoliitika võib soodustada ebaseaduslikku rännet (käesolev töö, lk 13-14). Lisaks on see vastuolus migratsioonipoliitika eesmärkidega (käesolev töö, lk 15) ehk siseriikliku tööturu kaitsmisega ja heaoluühiskonna tagamisega. Kuna majanduslik tõmbefaktor on rändeteooriate kohaselt üks peamine põhjus nii seadusliku kui ka ebaseadusliku rändeks ning hiljuti võeti vastu leebemate tingimustega töötamine, mis intervjueeritavate hinnangul soodustab nii ebaseaduslikku sisenemist, siis eeltoodust tulenevalt teeb magistr töö autor Siseministeeriumile kui vastavat valdkonda koordineerivale asutusele **ettepaneku**:

- analüüsida leebema töörandega seotud seaduse mõju ebaseaduslikule rändele ning vajadusel karmistada siseriiklikku seadust selliselt, et nõuded töötamisele ei soodustaks ebaseaduslikku sissenemist ja töötamist.

Teiseks käsitleti teadmiste omandamist ja praktika ühtlustamist PPA-s ning seaduse selgust. Enamus intervjueeritavatest tõid välja, et lahkumiskohustuse määramisel lahkumisettekirjutuse koostamise ja järelevalvemeetmete kohaldamise teadmised on omandatud praktilise töö käigus ning iseeseivalt õppides, vaid vähesed oli läbinud temakohalise koolituse (käesolev töö, lk 50). Täiendavalt tõid vähesed intervjueeritavad välja, et otseselt praktika ühtlustamist ei toimu. Pigem toimub juhtumite põhine prefektuuride vaheline infovahetus. See jällegi ei pruugi olla piisav, et vältida diskrimineerivat järelevalvemeetmete kohaldamist. Magistr töö autor jõudis intervjuude analüüsimisel **järeldusele**, et ka praegu tõlgendatakse elukohas eemalviibimist erinevalt (käesolev töö, lk 51). Võrdset kohtlemist ja individuaalselt lähenemist on käsitletud töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 30), mille kohaselt on oluline oskus hinnata erinevate taustadega ebaseaduslikult riigis viibivate isikutele kohaldatava järelevalvemeetme tagajärge. Autor leiab, et diskrimineeriva kohtlemise tõenäosuse vähendamiseks ja üheselt mõistetava menetluse tagamiseks tuleb läbi viia koolitus või koostada juhendmaterjal. Eeltoodust lähtuvalt teeb magistr töö autor PPA-le kui järelevalvemeetmeid rakendavale asutusele **ettepaneku**:

- koostada koolitus- või juhendmaterjal, mis käsitleks lahkumiskohustuse määratlemist ning lahkumisettekirjutuse raames järelevalvemeetmete kohaldamist, tuues välja olulised aspektid, millest lähtuda eelnevalt mainitud tegevuste praktika kujundamisel, et soodustada ühetaoliste otsuste kohaldamist.

Ekspertintervjuude analüüsi tulemusena jõuti **järeldusele**, et kahte järelevalvemeedet (määratud ajavahemikul registreerimas käimine ja lahkumiskohustuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisel käimist) kohaldatakse ühe meetmena. Selline meetmete kohaldamine ei ole selge ja läbipaistev, mis on aga üks piirava meetme eeldus (käesolev töö, lk 27) Magistritöö autor leiab, et see läbi pole tagatud seaduse selgus. Eeltoodust tulenevalt teeb magistritöö autor Siseministeriumile **ettepaneku**:

- võtta kahe erineva järelevalvemeetme asemel kasutusele üks järelevalvemeede, mis kohustaks käima nii asjaolude kui ka lahkumiskohustuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisel.

Järgnevalt analüüsis autor kategooriat, mis käsitles **otseselt mõju avaldavaid asjaolusid**. Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et eksperdid hindavad lahkumiskohustuse täitmiseks kas sundtäidetava või vabatahtliku ettekirjutuse kohaldamiseks esmalt, kas esineb kinnipidamise kohaldamise asjaolusid ning seejärel lahkumise perspektiivi olemasolu ja indiviidi enda edasisi eesmärke. Hindamisprotsess vastab magistritöö teoreetilises osas. Käsitletud protsessi skeemile (käesolev töö, lk 25-26), mille kohaselt tuleb esmalt tõendada või välistada haldusalase kinnipidamise vajadus. Asjaolude puudumisel, mis sunniks ebaseaduslikult riigis viibivat isikut kinni pidama, ei tohiks kohaldada ka järelevalvemeetmeid. Kinnipidamise vajaduse ilmnemisel tuleb alles hinnata, kas lahkumiskohustuse täitmist on võimalik saavutada ka leebemaid meetmeid kohaldades.

Dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemusena jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et konkreetse järelevalvemeetme kohaldamisel tuleb hinnata asjaolusid kompleksena. Selle hulgas hinnatakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku usaldusväarsust (põgenemisoht, valeandmete esitamine), riiki saabumise alust (seaduslikult või ebaseaduslikult), elukoha ja sotsiaalsete sidemete olemasolu Eestis, isiku taustaandmeid (varasemad karistused ja menetlusest kõrvalehoidumine), koostöövalmidust (lahkumise ja seadusliku aluse omandamise soovi) ning ka järelevalvemeetme proportsionaalsust lahkumiskohustuse täitmiseks. Osaliselt võrreldi samasuguseid väärtusi ka dokumendianalüüsis, milles jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et konkreetseid kriteeriume ei ole. Dokumendianalüüsi käigus jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et dokumendi hoiule andmisel, st selle järelevalvemeetme kohaldamiseks peab ebaseaduslikult riigis viibiv isik omama kehtivat isikut tõendavat dokumenti või reisidokumenti. Dokumendianalüüsi ja intervjuude analüüsimisel jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et enne järelevalvemeetmete kohaldamist viivad eksperdid läbi individuaalse

juhtumipõhise analüüsi. Individuaalse analüüsi olulisust rõhutati ka magistritöö teoreetilises käitluses (käesolev töö, lk 19, 21, 26).

Kolmandale uurimisküsimusele, kuidas hinnatakse lahkumisetekirjutuse ja järelevalvemeetmete täitmist, saadi vastus dokumendianalüüsist ja intervjuude analüüsi kolmandast kategooriast, mis käsitles täitmist mõjutavaid asjaolusid. Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et otseselt järelevalvemeetmete täitmist ei kontrollita. Kahe meetme puhul toimub kontroll nn iseenesest. Registreerimas käimisel ilmneb põgenemisoht juhul, kui ebaseaduslikult riigis viibiv isik ei ilmu ning dokumendi hoiule andmisel põhimõtteliselt ei saagi isik lahkuda enne, kui seda pole temale eelnevalt tagastatud. Ülejäänud järelevalvemeetmed omavad pigem informatiivset iseloomu.

Magistritöö autor jõudis **järeldusele**, et järelevalvemeetmete mittetäitmise avastamise korral puudub informatsiooni edastamiseks ja tegevuste läbiviimiseks konkreetne tegevusjuhised. Intervjueeritavad tõid välja, et tegemist on taaskord juhtumipõhise probleemi lahendamisega. Enamus intervjueeritavatest selgitasid, et nende esimene tegevus on isikuga kontakti saamine – helistatakse kontaktnumbrile või kontrollitakse teadaolevat elukohta. Kui need tegevused tulemust ei anna, siis pöörduakse informatsiooni saamiseks sugulaste, tuttavate ja tööandjate poole. Kui ka see tulemust ei anna, siis olenevalt informatsioonist teavitatakse teisi prefekteure või naaberriike isiku kadumisest.

Intervjuude analüüsi tulemusena jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et peamine probleem järelevalvemeetmete kohaldamisel on sunnimeetmete puudumine. Isikule kohaldatud sunniraha lahkumiskohustuse mittetäitmisel korral, ei ole piisavalt distsiplineeriv. Peamiselt eeltoodust lähtuvalt leidsid eksperdid, et järelevalvemeetmete tõhusamaks kohaldamiseks peaks laiendama järelevalvemeetmete valikut. Erinevate meetmete kohaldamist käsitleti intervjuude vastuste analüüsimisel (käesolev töö, lk 62) ning töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 36-39). Eeltoodust lähtuvalt teeb magistritöö autor Siseministeriumile **ettepaneku**:

- võtta kasutusele järelevalvemeetmed, mis oleks distsiplineeriva iseloomuga (nt jalavõru kohaldamine - seeläbi oleks võimalik jälgida ebaseaduslikult riigis viibiva isiku liikumist; kohaldada kinnipidamise asemel muid meetmeid, nt vabastada isik lisatingimustel (nt kautsjoni, võlakirja või vastutava isiku olemasolul) või võimaldada riigipoolset tuge läbi öömajapakkumise – seeläbi omaks riik paremat ülevaadet isiku liikumisest).

Dokumendianalüüsi ja intervjuude analüüsimise tulemusena jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et lahkumissettekirjutuse täitmise kontrollimiseks kasutakse erinevaid infokanaleid. Peamiselt kasutatakse siseriiklike andmebaase. Nende andmebaaside kaudu on võimalik tuvastada, kas isik on ületanud piiri. Täiendavalt on võimalik andmebaasidest tuvastada sõidukite piiriületusi. Teiseks tehakse päringuid teise liikmesriikide piiripunktidesse (nn NCC päringud). Selle kaudu on võimalik tuvastada, et ebaseaduslikult riigis viibiv isik lahkus liikmesriigi territooriumilt kolmandasse riiki. Lahkumine loetakse tõendatuks, kui piiripunkti ametnikud teavitavad, et ebaseaduslikult riigis viibiv isik on lahkunud Eesti Vabariigi territooriumilt. Haruldsem on lahkumiskohustuse täitmise kontroll läbi sideohvitseri. Harva loetakse lahkumiskohustuse täitmine täidetuks, kui isikud edastavad informatsiooni viibimiskoha kohta (näiteks edastab isik foto, kus oleks kajastatud kuupäev ning tunnused, mis võimaldaks tuvastada asukohariigi).

Intervjuude analüüsi tulemusena jõudis magistritöö autor **järeldusele**, et isikute, kes lahkuvad riigist mööda maismaad, lahkumise kontrollimine on problemaatiline. Liikmesriikide vahelise piirikontrolli puudumise tõttu võivad isikud läbida mitmeid riike ilma kontrollita, mistõttu on keeruline tõendada isiku lahkumiskohustuse täitmine. Lahkumiskohustuse täitmise kontrollimist lihtsustaks üleeuroopaline *entry-exit* süsteem, mis vähendaks infopäringute arvu ning kiirendaks menetluse lõpetamist. Eelnevast tuleneval teeb magistritöö autor **ettepaneku**:

- võtta vastu üleeuroopaline infosüsteemi eelnõu. Infosüsteemi kadu oleks võimalik tuvastada isikute Euroopa kaudu sisenemine ja väljumine, et kiirendada informatsiooni liikumist ning lihtsustada lahkumiskohustuse täitmise kontrollimist.

Eeltoodust nähtub, et kohaldatud järelevalvemeetmete täitmist otseselt ei kontrollita. Lahkumiskohustuse täitmist kontrollitakse erinevate infokanalite kaudu, milleks on siseriiklikud piiriületussüsteemid, piiriametnike teavitused lahkumise kohta, päringud liikmesriikide piiripunktidesse ning infovahetus läbi sideohvitseri. Lahkumiskohustuse täidetuks lugemist käsitleti teoreetilises osas (käesolev töö, lk 28), mille kohaselt loetakse lahkumine täidetuks kui isik on lahkunud päritoluriiki või kolmandasse riiki, mis ei ole tema päritoluriik, kus ta omab viibimiseks seaduslikku alust.

Muudatuste elluviimiseks ja migratsioonijärelevalvega tegelevate ametnike töö paremaks korraldamiseks tegi autor uuringu põhjal neli rakenduslikku ettepanekut, mis on kokkuvõtlikult toodud tabelis 9.

Tabel 9. Ettepanekud migratsioonijärevalve töö paremaks korraldamiseks (autori koostatud)

Regulatsiooni muutmine	Muu meede
Võtta kahe erineva järelevameetme asemel kasutusele üks järelevameede, mis kohustaks käia nii asjaolude kui ka lahkumiskohustuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisel.	Koostada koolitus- või juhendmaterjal, mis käsitleks lahkumiskohustuse määramist ning lahkumisettekirjutuse raames järelevameetmete kohaldamist, tuues välja olulised aspektid, millest lähtuda eelnevalt mainitud tegevuste praktika kujundamisel, et soodustada ühetaoliste otsuste kohaldamist
Võtta kasutusele järelevameetmed, mis oleks distsiplineeriva iseloomuga.	Analüüsida leebema töörandega seotud seaduse mõju ebaseaduslikule rändele ning vajadusel karmistada siseriikliku seadust selliselt, et nõuded töötamisele ei soodustaks ebaseaduslikku sisserännet ja töötamist

EL-i tasandil peab autor täiendavalt vajalikuks:

- võtta vastu üleeuroopalise infosüsteemi eelnõu. Selle kadu oleks võimalik tuvastada isikute Euroopa kaudu sisenemine ja väljumine, et kiirendada informatsiooni liikumist ning lihtsustada lahkumiskohustuse täitmise kontrollimist.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö otsis vastust **uurimisprobleemile**, millistel alustel ja kaalutlustel on määratud järelevõlmeede ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase väljasaatmise menetluses. Magistritöö **eesmärgiks** oli välja selgitada migratsioonijärelevõlmeega tegelevate ametnike poolt koostatud vabatahtliku lahkumisetekirjutusega kaasnevate järelevõlmeetmete kohaldamise põhimõtted ja kitsaskohad ning esitada rakenduslikke parandusettepanekuid. Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor neli **uurimisülesannet**. Uurimisprobleem sai toimikute ja ekspertintervjuude analüüside tulemusel selgitava lahenduse ning läbi ettepanekute sai rakendamise põhimõtteid täiendatud. Magistritöö väärtuseks seisneb järelevõlmeetmete kohaldamise praktika analüüsimises, nende võrdlemises teemat käsitlevate uuringute ja teoreetiliste seisukohtadega ning vastavalt uuringu järeldustele konkreetsete ettepanekute tegemises.

Esimeseks uurimisülesandeks oli analüüsida ebaseadusliku rände olemust, rahvusvahelise rände ohjamise kujunemist ning selle seoseid rändeteooriatega. Uurimistöös jõuti järeldusele, et ebaseaduslik riigis viibimine sõltub sellest, millise õigusnormi vastu eksitakse. Rahvusvahelise rände põhjuseks on peamiselt majanduslikud põhjused (neoklassikaline majandusteooria ja duaalse tööturu teooria), kuid see võis jätkuda tekkinud sotsiaalsete võrgustike tõttu (võrgustiku teooria). Ebaseaduslik ränne on tekkinud piirava migratsioonipoliitika tulemusena. Sisserännet piiravat migratsioonipoliitikat hakati kohaldama, sest tekkis vajadus riigi kodanike töökohtade kaitseks. Esmased piirangud ei suutnud sisserännet ohjata, kuna ränne oli muutunud isemajandavaks. Seejärel hakati sisserännet seostama ohuga riigi julgeolekule ning kehtestama piiravaid regulatsioone. Ebaseadusliku rännet üritatakse takistada riikide välispiiridel, aga need üksi ei suuda seda tõkestada. Seetõttu on laiendatud kontrolli ka siseriiklikuks. Piirava poliitika eesmärgiks on kontrollida nii riiki sisenemist kui ka sealt lahkumist. Seetõttu kohaldatakse ka lahkumiskohustuse täitmise kontrollimiseks esinevaid meetmeid – kinnipidamist ja järelevõlmeetmeid. Kinnipidamine on isikule koormavam, kuna omab karistuslikku iseloomu ning võib põhjustada tervisele probleeme. Järelevõlmeetmed seevastu on humansemad ning saadavad teistele välismaalastele samasuguse signaali nagu kinnipidaminegi – ebaseaduslikult riigis viibijatega tegeletakse. See peaks heidutama tulevasi välismaalasi ebaseaduslikult riiki mitte sisenema.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida järelevõlmeetmete kohaldamise põhimõtteid. Uurimistöös jõuti järeldusele, et järelevõlmeetmete kohaldamiseks tuleb esmalt selgitada

kinnipidamise aluse olemasolu. Ilma selleta ei ole õigust ka järelevalvemeetmete kohaldamiseks, vaid isikul tuleb võimalda lahkuda 7-30 päevase perioodi jooksul ilma piiranguteta. Selgus, et maailmas on kasutusel palju erinevaid järelevalvemeetmeid, nt dokumendi hoiule andmine, vabastamine kautsjoni/võlakirja/käenduse või garantii alusel, kindlaks määratud elukohas elamine, kogukonnas elamine, aruandluskohustus, elektrooniline järelevalve ning elukohast lahkumise keeld. Kõikide eelnevate meetmete puhul tuleb arvestada väga paljude asjaoludega. Peamine põhimõte kõigi meetmete puhul on, et see peab olema proportsionaalne eesmärgi saavutamiseks.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli viia läbi järelevalvemeetmete kohaldamise toimikute ja PPA migratsiooni järelevalvega tegelevate ametnikega ekspertintervjuud. Selgus, et eksperthinnangud ühtisid enamjaolt magistr töö teoreetilises osas ning dokumendianalüüsis väljatooduga. Dokumendianalüüsi tulemusel selgus, et kõige sagedamini kohaldati järelevalvemeetmeid kombineeritult. Koos kohaldati kindlaks määratud elukohas elamist ja elukohast eemalviibimisest teavitamist. Toimikute analüüsist selgus, et puudub järelevalvemeetmete kohaldamise „seaduspärasus“. Erandlik oli vaid dokumendi hoiule andmine, kuna selle eelduseks oli siiski kehtiva reisi või isikut tõendava dokumendi olemasolu. Eelnevale tuginedes sai väita, et ametnikud viivad läbi isikupõhist analüüsi ja menetlust.

14 ametniku intervjuuerimisel selgus, et praktikas kohaldatakse järelevalvemeetmeid üldjoones ühetaoliselt. Erinevused ilmneseid ebaseaduslikult riigis viibivale isikule õiguste ja kohustuste selgitamisel. Nimelt kõik eksperdid ei selgitanud menetlusalusele isikule, millisel eesmärgil järelevalvemeetmeid kohaldatakse. Samas peetakse informatsiooni jagamist üheks oluliseks teguriks tagamaks hea koostöö ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumise tagamiseks. Probleemkohaks oli distsiplineerivate järelevalvemeetmete puudumine, millest tulenevalt nähti vajadust rohkemate järelevalvemeetmete järgi.

Neljandaks uurimisülesandeks oli teha ettepanekuid järelevalvemeetmete kohaldamise praktikate parandamiseks, tagamaks ebaseaduslikult riigis viibivate isikute vabatahtlik tagasipöördumine. Sellise eesmärgi saavutamiseks töötas magistr töö autor ekspertintervjuude, dokumendianalüüsi ning teooria kõrvutamise põhjal välja ettepanekud järelevalvemeetmete selgemaks kohaldamiseks ning kitsaskohtade lahendamiseks, mis on kokkuvõtvalt toodud tabelis 9. Autor peab järelevalvemeetmete kohaldamisel oluliseks seaduses sätestatud muude toetavate meetmete kohaldamist. Tuginedes ekspertide seisukohtadele teeb autor ettepaneku pöörata rohkem tähelepanu järelevalvemeetmete ühiste põhimõtete levitamisele läbi koolitus- või juhendmaterjali koostamise.

Eeltoodust tulenevalt sai magistritööle püstitatud eesmärk täidetud. Töö autori hinnangul aitavad uuringu tulemused ja sellele tuginedes tehtud ettepanekud kaasa järelevalvemeetmete määramise ühtlustamisele ning tõhustama tagasisaatmismenetluse kohaldamisele. Magistritöö tulemusi saaks kasutada lähtepunktina Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmiseks. Lisaks saaks Politsei- ja Piirivalveamet kasutada magistritöös välja toodud olulisi asjaolusid kasutada koolitus- või juhendmaterjali koostamise aluseks. Magistritöös lähtuti järelevalvemeetmete kohaldamise põhimõtete analüüsimisel Eesti kontekstist. Edaspidi võiks seda teha ka naaberriikide järelevalvemeetmete kohaldamise põhimõtteid kõrvutades.

SUMMARY

The aim of this master's thesis was to find out both principles and bottlenecks in the implementation and application of the voluntary return decision with surveillance measures issued by migration officials as well as to present certain improvement proposals. The survey was conducted as qualitative-quantitative research, using mix-method design. Document analysis and semi-structured expert interviews with Police and Border Guard Board migration officials were used to collect the data. Quantitative and qualitative analysis were performed using the program MS Excel. Files of aliens who are staying or were staying in Estonia without a legal basis were used as the basis of the document analysis in order to establish, which surveillance measures have been implemented most widely to achieve irregular staying aliens leaving from the Republic of Estonia. The data was processed using an integrated method of analysis (content and discourse analysis). The interviews were used as the of qualitative text analysis method. The study results and conclusions are presented in the second chapter, on pages 50-60.

The study revealed that most of the surveillance measures were implemented combined. From 86 cases 49 (almost 60%) had implemented combined surveillance measures. Most commonly used combined surveillance measures was residing in a determined place of residence and notifying the Police and Border Guard Board of the changes of residence of the alien and of his or her prolonged absence from the place of residence, namely 22 times. Individually the most implemented surveillance measures were residing in a determined place of residence (18 times) and depositing of a travel document of a foreign country or an identity document of an alien at the Police and Border Guard Board or the Security Police (17 times). The survey revealed that before designating the obligation to leave the migration officials first consider the limits presented by the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act (§ 15). Authorities also consider following aspects: to achieve the departure of irregular aliens from the Republic of Estonia and the staying purpose of irregular alien. Before implementing surveillance measures they consider aliens' trustworthiness, basis of entry, existence of residence in Estonia, existence of social ties with Estonia, background information (e.g. earlier punishments), cooperativeness and the proportionality of surveillance measure. The study also revealed that significant monitoring over the surveillance measures does not take place. If migration officials discover that the alien is missing then they try to get in touch with the missing alien (calling him/her or visiting the place of residence) or with associated persons (family members, neighbours, employer etc.). Based on the gathered information officials decide if they have a need to notify

other prefectures or neighboring states. In extreme cases the migration officials add the missing alien to the database as a fugitive. For the proof of the irregular aliens departing migration officials use national databases or making inquiries to other Member States' border crossing points.

It became evident that the most significant problem is the lack of coercive measures to meet the requirements of surveillance measures. Based on the survey results the proposal that the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act should contain more repressive surveillance measures e.g. electronic surveillance or other measures would improve the disciplining functions of the existing surveillance measures.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Amaral, P., 2013. Immigration detention: looking at the alternatives. *Detention, alternatives to detention, and deportation*, Kõide 44, pp. 40-42. Leitud: Google Scholar. [17.10.2015].

Ambrosini, M., 2016. From "illegality" to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process. *International Migration*, 54(2), pp. 141-159. Leitud: Google Scholar. [10.05.2017].

Amnesty International, 2009. *Amnesty International*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.amnesty.org/en/documents/document/?indexNumber=POL33%2F001%2F2009&language=en>. [Kasutatud 20.05.2015].

Annus, R., 2009. *Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel*, s.l.: Riigikogutoimetised. Leitud: Google. [11.05.2017].

Arango, J., 2000. Explaining Migration: A Critical View. *International Social Science Journal*, 52(165), pp. 283-296. Leitud: EBSCOhost. [04.11.2016].

Baldaccini, A., 2009. The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive. *European Journal of Migration and Law*, Issue 11, pp. 1-17. Leitud: EBSCOhost. [18.10.2015].

Baldwin-Edwards, M., 2008. Towards a Theory of Illegal Migration: historical and structural components. *Third World Quarterly*, 29(7), pp. 1449-1459. Leitud: Google Scholar. [10.05.2017].

Bean, F. B. & Brown, S. K., 2015. Demographic Analyses of Immigration. Rmt: C. B. Brettell & J. F. Hollifield, toim-d Migration Theory: Talking Across Disciplines. 3d toim. New York: Routledge, pp. 67-89.

Bilgic, A., 2013a. *Rethinking Security in the Age of Migration; Trust and emancipation in Europe*. Oxon: Routledge.

Bilgic, A., 2013b. Framing an EU Level Regularization Mechanism: Mission Impossible?. *International Migration*, 51(5), pp. 21-33. Leitud: Google Scholar. [11.05.2017].

Black, R., 2003. Breaking the Convention: Researching the "Illegal" Migration of Refugees to Europe. *Antipode*, 35(1), pp. 34-54. Leitud: EBSCOhost. [13.12.2016].

Bloch, A. & Chimienti, M., 2011. Irregular migration in a globalizing world. *Ethnic and Racial Studies*, 34(8), pp. 1271-1285. Leitud: Google Scholar. [15.01.2017].

Bloomfield, A., 2016. Alternatives to Detention at a Crossroads: Humanisation or Criminalisation?. *Refugee Survey Quarterly*, 35(1), pp. 29-46. Leitud: Google Scholar. [10.05.2017].

- Bloomfield, A., Tsourdi, E. L. & Petin, J., 2015. *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU. Time for implementation*. [Võrgumaterjal] Leitav: odysseus-network.eu/wp.../FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf [Kasutatud 20.12.2016].
- Boer, M. d., 1995. Moving between bogus and bona fide: the policing of inclusion and exclusion in Europe. Rmt: R. Miles & D. Thränhardt, toim-d Migration and European Integration. *The dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Printer Publishers Ltd, pp. 92-111.
- Broeders, D. & Engbersen, G., 2007. The Fight Against Illegal Migration. *American Behavioral Scientist*, 50(12), pp. 1592-1609. Leitud: Google Scholar. [10.05.2017].
- Carens, J. H., 2008. The Rights of Irregular Migrants. *Ethics and International Affairs*, 22(2), p. 163–186. Leitud: Google Scholar. [10.05.2017].
- Case of Soering v. The United Kingdom* (1989), 14035/88.
- Castles, S., 2004. The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *The International Migration Review*, 38(3), pp. 852-884. Leitud: ProQuest. [11.05.2017].
- Castles, S., Cubas, M. A., Kim, C. & Ozkul, D., 2014. Irregular Migration: Causes, Patterns, and Strategies. Rmt: I. Omelaniuk, toim-d *Global Perspectives on Migration and Development. GFMD Puerto Vallarta and Beyond*. s.l.: Springer Netherlands, pp. 117-151.
- Castles, S. & Miller, M. J., 1993. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: Macmillan Press LTD.
- Castles, S. & Miller, M. J., 2009. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 4th toim. s.l.: Palgrave Macmillan.
- Cleveland, J., 2013. Psychological harm and the case for alternatives. *Forced Migration Review*, Issue 44, pp. 7-9. Leitud: EBSCOhost. [14.02.2016].
- Commission of the European Communities, 2005. *Commission staff working document - Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals (COM(2005) 391 final) /* SEC/2005/*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52005SC1175> [Kasutatud 11.05.2017].
- Costello, C. & Kaytaz, E., 2013. *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/51c1c5cf9/31-building-empirical-research-alternatives-detention-perceptions-asylum.html>. [Kasutatud 05.05.2107].
- Crepeau, F., Nakache, D. & Atak, I., 2007. International Migration: Security Concerns and Human Rights Standards. *Transcultural Psychiatry*, 44(3), pp. 311-337. Leitud: Sage Journals Online. [14.11.2016].

- Dumez, H., 2015. What Is a Case, and What Is a Case Study?. *Bulletin de Methodologie Sociologique*, 127(1), pp. 43-57. Leitud: Sage Journals Online. [01.09.2016].
- Düvell, F., 2006. Irregular Migration: a Global, Historical and Economic Perspective. Rmt: F. Düvell, toim. *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 14-42.
- Düvell, F., 2008. Clandestine migration in Europe. *Social Science Information*, 47(4), pp. 479-497. Leitud: Sage Journals Online. [06.02.2016].
- Düvell, F., 2011. Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration. *European Journal of Migration and Law*, 13(3), pp. 275-295. Leitud: EBSCOhost. [11.05.2017].
- Edwards, A., 2011a. Measures of First Resort: Alternatives to Immigration Detention in Comparative Perspective. *The Equal Rights Review*, Köide 7, pp. 117-142. Leitud: Google Scholar [06.02.2016].
- Edwards, A., 2011b. *Legal and protection policy research series. Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>. [Kasutatud 10.02.2015].
- Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010* (2010).
- Elman, C., Gerring, J. & Mahoney, J., 2016. Case Study Research: Putting the Quant Into the Qual. *Sociological Methods & Research*, 45(3), pp. 375-391. Leitud: Google Scholar [19.01.2017].
- Equal Rights Trust, 2012. Guidelines to Protect Stateless Persons from Arbitrary Detention: Introduction. *European Journal of Migration and Law*, 14(3), pp. 335-349. Leitud: EBSCOhost. [05.09.2016].
- Ernits, M., 2012a. Paragrahv 11. Rmt: Ü. Madise, et al. toim-d *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. kolmas, täiendatud väljaanne toim. s.l.: Kirjastus Juura, lk 154-164.
- Ernits, M., 2012b. Paragrahv 13. Rmt: Ü. Madise, et al. toim-d *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. kolmas, täiendatud väljaanne s.l.: Kirjastus Juura, lk 180-189.
- Euroopa Komisjon, 2015. *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule. ELi tagasisaatmisalane tegevuskava*. [Võrgumaterjal]. europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_et.pdf [Kasutatud 04.03.2017].
- Euroopa Komisjon, 2017. *Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule tõhusama tagasisaatmispoliitika kohta Euroopa Liidus - Uuendatud tegevuskava*. [Võrgumaterjal]. Leitav: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/et/pdf> [Kasutatud 04.04.2017].

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.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1483626075720&uri=CELEX:32008L0115> [Kasutatud 04.09.2015].

Euroopa Ühenduste Komisjon, 2005. *Ettepanek. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0391&from=ET> [Kasutatud 11.05.2017].

European Commission, 2015. *Return Handbook.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/.../return_handbook_en.pdf [Kasutatud 13.01.2017].

European Commission, 2017a. *Return & readmission.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en. [Kasutatud 05.05.2017].

European Commission, 2017b. *European Agenda on Migration.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en [Kasutatud 05.05.2017].

European Migration Network, 2014. *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies. Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-informs/emn_inform_detention_alternatives_to_detention_en.pdf [Kasutatud 04.11.2014].

Field, O. & Edwards, A., 2006. *Legal and Protection Policy Research Series. Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.unhcr.org/protect>. [Kasutatud 08.01.2017].

Flick, U., 2009. *An Introduction to Qualitative Research.* 4th toim. London: Sage Publications Ltd.

Flynn, M., 2012. Who must be detained? Proportionality a tool for critiquing immigration detention policy. *Refugee Survey Quarterly*, 47, p. 40–68. Leitud: Google Scholar. [Kasutatud 15.11.2016].

Geddes, A., 2011. Editor's introduction. Rmt: A. Geddes, toim. *International Migration.* Volume I. London: SAGE Publications, pp. xvii-xxvii.

Groenendijk, K., 2014. Recent Developments in e u Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court's Approach. *European Journal of Migration and Law*, Kõide 16, pp. 313-335. Leitud: EBSCOhost. [05.09.2016].

Haldusmenetluse seadus (2017).

Hessen El Dridi alias Soufi Karimi kriminaalasi ETL artikli 267 alusel (2011) C-61/11 PPU.

Holzmann, R. & Münz, R., 2004. *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note*.

[Võrgumaterjal] Leitav: <https://ideas.repec.org/p/wbk/hdnspu/30160.html> [Kasutatud 30.04.2017].

Hooghe, M., Trappers, A., Meuleman, B. & Reeskens, T., 2008. Migration to European Countries: A Structural Explanation of Patterns, 1980–2004. *International Migration Review*, 42(2), p. 476–504. Leitud: EBSCOhost. [23.02.2016].

Hovdal-Moan, M., 2012. Borders as a Space of Interaction. An Account of Special State Obligations to Irregular Immigrants. *American Behavioral Scientist*, 9(56), pp. 1223-1240. Leitud: Sage Journals Online. [10.11.2015].

Huysmans, J., 2000. The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777. Leitud: EBSCOhost. [15.12.2016].

Huysmans, J., 2006. *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge.

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (1950).

International Detention Coalition, 2011. *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention..* Melbourne: International Detention Coalition.

International Detention Coalition, 2015a. *There are alternatives; A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised edition)*. Melbourne Victoria: International Detention Coalition.

International Detention Coalition, 2015b. *EU Action Plan on Return and the Return Handbook - opportunity for changing detention practice or risk of detention*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://idcoalition.org/news/eu-action-plan-on-return-and-the-return-handbook-opportunity-for-changing-detention-practice-or-risk-of-detention-overuse/> [Kasutatud 13.01.2017].

Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J. & Turner, L. A., 2007. Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), pp. 112-133. Leitud: Sage Journals Online. [01.05.2017].

Kalhan, A., 2010. Rethinking immigration detention. *Columbia Law Review*, 110(42), pp. 42-58. Leitud: EBSCOhost. [05.01.2017].

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotlus T. D. väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks (2006) 3-3-1-45-06.

Koser, K., 2007. *International Migration. A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Kostakopoulou, T., 2000. The "Protective Union": Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe. *Journal of Common Markt Studies*, 38(3), pp. 497–518. Leitud: EBSCOhost. [13.12.2016].

- Kraler, A., 2011. Fixing, Adjusting, Regulating, Protecting Human Rights – The Shifting Uses of Regularisations in the European Union. *European Journal of Migration and Law*, 13(3), pp. 297-316. Leitud: EBSCOhost. [30.08.2016].
- Larsen, H., 2000. Concepts of Security in the European Union After the Cold War. *Australian Journal of International Affairs*, 54(3), pp. 337-355. Leitud: EBSCOhost. [10.01.2017].
- Lee, M., 2005. Human trade and the criminalization of irregular migration. *International Journal of the Sociology of Law*, 33(1), pp. 1-15. Leitud: Google Scholar. [17.12.2015].
- Legomsky, S. H., 1999. The detention of aliens: theories, rules, and discretion. *Washington University School of Law*, 30(3), pp. 531-549. Leitud: Google Scholar. [08.12.2015].
- Leskov, S., 2016. *Kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleemid Eestis*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Levy, J. S., 2008. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, Kõide 25, pp. 1-18. Leitud: Sage Journals Online. [19.01.2017].
- Lodge, J., 1993. Internal security and judicial cooperation. Rmt: J. Lodge, toim. *The European Community and the Challenge of the Future*. 2nd toim-d London: Printer Publishers Ltd, pp. 315-339.
- Maasing, H., 2011. *Praktilised meetmed ebasadusliku rände vähendamiseks*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J. E., 1993. Theories of international Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), pp. 431-466. Leitud: Google Scholar. [29.02.2016].
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J. E., 1998. *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the end of the Millennium*. Oxford: Oxford University press.
- Massey, D. S. & Capoferro, C., 2006. Sálvese Quien Pueda: Structural Adjustment and Emigration from Lima. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1), pp. 116-127. Leitud: Google Scholar. [29.02.2016].
- Niglas, K., 2004. *The Combined use of Qualitative and Quantitative Methods in Educational Research*. Tallinn: TPÜ Kirjastus.
- O’Nions, H., 2008. No Right to Liberty: Th e Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience. *European Journal of Migration and Law*, 10(2), pp. 149-185. Leitud: EBSCOhost. [14.10.2016].
- Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1999. *UNHCR’s Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.refworld.org/pdfid/3c2b3f844.pdf> [Kasutatud 10.10.2015].

- Pilving, I., 2004. Sisuline õiguspärasus. Rmt: Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., toim-d *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, pp. 272-293.
- Ravenstein, E. G., 1885. The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society*, XLVII(II), pp. 167-235. Leitud: Google Scholar. [23.02.2016].
- Samers, M., 2004. An Emerging Geopolitics of 'Illegal' Immigration in the European Union. *European Journal of Migration and Law*, 6(1), pp. 27-45.
- Samers, M., 2010. *Migration*. Oxon: Routledge.
- Sampson, R., 2013. Thinking outside the fence. *Forced Migration Review*, Issue 44, pp. 42-43.
- Sampson, R. & Mitchell, G., 2013. Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales. *Journal on Migration and Human Security*, pp. 97-121.
- Sampson, R., Mitchell, G., Bowring, L., 2011 *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*. Melbourne: The International Detention Coalition
- Santel, B., 1995. Loss of control: the build-up of a European migration and asylum regime. Rmt: R. Miles & D. Thränhardt, toim-d *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Printer Publisher Ltd, pp. 75-91.
- Selm, J. V., 2005. Immigration and Regional Security. Rmt: E. Guild & J. v. Selm, toim-d *International Migration and Security; Opportunities and challenges*. Oxon: Routledge, pp. 11-27.
- Senarclens, C. d., 2013. State reluctance to use alternatives to detention. *Forced Migration Review*, Kõide 44, pp. 60-62. Leitud: EBSCOhost. [06.09.2016].
- Sikk, K., 2015. *Viibimisalusest Eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimaluste tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine*, Tartu: Tartu Ülikool.
- Silverman, S. J., 2012. "Regrettable but Necessary?" A Historical and Theoretical Study of the Rise of the U.K. Immigration Detention Estate and Its Opposition. *Politics and Policy*, 6(40), pp. 1131-1157. Leitud: Google Scholar. [24.10.2015].
- Silverman, S. J., 2014. In the Wake of Irregular Arrivals: Changes to the Canadian Immigration Detention System. *Refuge*, 2(30), pp. 27-34. Leitud: Google Scholar. [05.01.2016].
- Silverman, S. J. & Massa, E., 2012. Why Immigration Detention is Unique. *Population, Space and Place*, Kõide 18, pp. 677-686. Leitud: Google Scholar. [13.02.2016].
- Siseministeerium, 2013. *Lisa 5. Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2014-2017 hetkeolukorra analüüs*, Tallinn: Siseministeerium.

Siseministerium, 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf. [Kasutatud 21.09.2015].

Stanford Law School, 2010. *Community-Based Alternatives to Immigration Detention*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://law.stanford.edu/projects/policy-brief-community-based-alternatives-to-immigration-detention/> [Kasutatud 05.01.2017].

Steel, Z., Silove, D., Brooks, R., Momartin, S., Alzuhairi, B., Susljik, I., 2006. Impact of immigration detention. *British Journal of Psychiatry*, 188(1), pp. 58-64. Leitud: Google Scholar. [31.10.2016].

Stefan, A. S., 2016. Considerations Regarding the Social and Economic Impact of Migration. Case Study: Germany. *Revista Academiei Fortelor Terestre*, 21(1), pp. 50-57. Leitud: Google Scholar. [10.05.2017].

Švištš, A., 2016. Direktiivi 2008/115/EÜ avatud definitsioonide sisustamine väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse välismaalaste kinnipidamise sätetes. *Juridica*, Kõide VII, pp. 570-580. Leitud: Juridica. [05.05.2017].

Teddle, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), pp. 77-100. Leitud: Sage Journals Online. [25.09.2014].

Thomas, G., 2011. *How to do Your Case Study. A Guid for Students & Researchers*. London: Sage Publications Ltd.

Todaro, M. P. & Maruszko, L., 1987. Illegal Migration and US Immigration Reform: A Conceptual Framework. *Population and Development Review*, 13(1), pp. 101-114. Leitud: Google Scholar. [31.10.2016].

Triandafyllidou, A., 2010. Rmt: A. Triandafyllidou, toim-d *Irregular migration in Europe: myths and realities*. Farnham: Ashgate.

Türk, V. & Edwards, A., 2011. Introductory Note to the Summary Conclusions of the Global Roundtable on Alternatives to Immigration Detention. *International Journal of Refugee Law*, 23(4), pp. 873-875. Leitud: Google Scholar. [13.12.2016].

Ugur, M., 1995. Freedom of movement vs. exclusion: A reinterpretation of the 'insider'- 'outsider' divide in the European Union. *The International Migration Review*, 29(4), pp. 964-999. Leitud: ProQuest. [13.12.2016].

United Nations General Assembly, 2010. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Jorge Bustamante**. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/AnnualReports.aspx> [Kasutatud 17.10.2015].

United Nations General Assembly, 2012. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/AnnualReports.aspx>
[Kasutatud 20.11.2016].

United Nations General Assembly, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/AnnualReports.aspx>
[Kasutatud 26.11.2016].

United Nations High Commissioner for Refugees, 2007. *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://www.unhcr.org/4742a30b4.pdf> [Kasutatud 05.05.2017].

United Nations High Commissioner for Refugees, 2012. *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html> [Kasutatud 07.01.2017].

Wilsher, D., 2004. The Administrative Detention of Non-Nationals Pursuant to Immigration Control: International and Constitutional Law Perspectives. *The International and Comparative Law Quarterly*, 4(53), pp. 897-934. Leitav: EBSCOhost. [13.11.2016].

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (2017).

Yin, R. K., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel nr 1. Erinevates riikides kohaldavate järelevalvemeetmete võrdlus (Field & Edwards, 2006; Edwards, 2011a; European Migration Network, 2014; Bloomfield, <i>et al.</i> , 2015; International Detention Coalition, 2011, 2015; VSS, 2017 põhjal; autori koostatud)	30
Tabel 2. Intervjueeritud ekspertide unikaalsed tunnused, intervjuude läbiviimise aeg, kestvus ja staaž migratsioonijärelevalve valdkonnas (autori koostatud)	39
Tabel 3. Järelevalvemeetmete kohaldamine aastal 2016, ALIS andmetel (autori koostatud).....	41
Tabel 4. Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute riiki sisenemise põhjus (autori koostatud)...	44
Tabel 5. Järelevalvemeetmete kontrollimine või täitmine (autori koostatud).....	46
Tabel 6. Lahkumiskohustuse tõendamine (autori koostatud).....	47-48
Tabel 7. Uurimisküsimuste seos kategooriate ja koodidega (autori koostatud)	50
Tabel 8. Enim nimetatud asjaolud, mida arvestatakse järelevalvemeetme kohaldamisel (autori koostatud)	54
Tabel 9. Ettepanekud migratsioonijärelevalve töö paremaks korraldamiseks (autori koostatud)	66
Joonis nr 1. Ajajoon sisserändepoliitika arengu kohta Euroopas Liidus (Boer, 1995; Santel, 1995; Huysmans 2000, 2006; Triandafyllidou, 2010 põhjal; autori koostatud).....	11
Joonis 2. Bloomfield'i, <i>et al.</i> (2015) kinnipidamise ja järelevalvemeetmete määramise põhimõtted, koos vastutava organisatsiooniga VSS (2017) kontekstis (autori koostatud).....	25
Joonis 3. VSS-i alusel järelevalvemeetmete kohaldamine prefektuurides, tuginedes ALIS andmetele (autori koostatud)	42

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Mis põhjustel viibivad välismaalased ebaseaduslikult Eestis? (Kas ja kuidas ohustavad Eesti siseturvalisust?)
2. Kelle või mille kaitseks on Eesti migratsioonipoliitika ebaseadusliku rände vaates?
3. Kuidas olete omandanud teadmised järelevalve meetmete kohaldamise kohta?
4. Kuidas on PPA-s järelevalvemeetmete kodahaldamise praktikat ühtsustatud?
5. Kas seadustega on piisavalt selgelt reguleeritud järelevalvemeetmete kohaldamise tingimused ja alused? (Kas ja kuidas peaks seda muutma?)
6. Kuidas te otsustate lahkumiskohustuse määramise?
7. Milliseid asjaolusid arvestate järelevalvemeetmete kohaldamisel? Kuidas jõutakse konkreetse järelevalvemeetmeni?
8. Millist informatsiooni jagate välismaalasele, kelle suhtes järelevalvemeede kohaldatakse?
9. Kuidas tegutsete järelevalvemeetme mitte täitmise korral?
10. Millised järelevalve meetmeid võiks veel Eestis kasutusel olla ja miks?
11. Millised Eestis kasutusel olevad järelevalve meetmed tagavad teie arvates lahkumisettekirjutuse täitmise? Miks te nii arvete?
12. Millistel juhtudel kontrollite lahkumiskohustuse täitmist (milliseid viise ja kanaleid kasutatakse selleks, et hinnata ettekirjutuse täitmist/isiku lahkumist?)

Lisa 2. Toimikute kvantitatiivne kontentanalüüs

Jrk nr	Kohaldatud järelevalvemeede	Allikad	Võrreldav alus						
			Sisenemise alus (seaduslik/ ebaseaduslik)	Reisidokument	Elukoht Eestis	Sotsiaalsed sidemed Eestiga	Olukorra lahendamiseks	Eestis lahkumise soov	Lahkumine Eestist/ EL-ist või seadustamine
1	p 1	18	Seaduslikult – 12 Ebaseaduslikult - 6	Jah - 15 Ei - 3	Jah – 14 Ei - 4	Jah – 7 Ei - 11	Taotleb elamisluba – 9 Ei seadusta - 9	Soovib – 10 Ei soovi - 8	Lahkus - 11 Seadustas viibimise – 6 Ei selgu - 1
2	p 2	1	Seaduslikult – 1	Jah - 1	Jah – 1	Ei - 1	Soovib seadusta – 1	Ei soovi - 1	Lahkus - 1
3	p 4	1	Seaduslikult – 1	Jah - 1	Ei - 1	Ei - 1	Ei seadusta – 1	Soovib – 1	Lahkus - 1
4	p 6	17	Seaduslikult – 4 Ebaseaduslikult - 13	Jah - 18	Jah – 16 Ei - 2	Jah – 3 Ei - 15	Taotleb elamisluba – 2 Ei seadusta - 16	Soovib -15 Ei soovi - 3	Lahkus - 16 Ei selgu - 1
5	p 1, 4	22	Seaduslikult - 19 Ebaseaduslikult – 3	Jah – 20 Ei – 2	Jah – 22	Jah – 10 Ei - 10	Taotleb elamisluba – 6 Ei seadusta – 11 Ei selgu - 5	Soovib – 13 Ei soovi – 6 Ei selgu - 3	Lahkus - 8 Seadustas viibimise – 5 Ei selgu – 9
6	p 1, 6	2	Seaduslikult – 2	Jah - 2	Jah – 1 Ei - 1	Ei - 1	Ei seadusta – 1 Ei selgu - 1	Soovib – 2	Ei selgu - 2
7	p 4, 5	2	Seaduslikult – 2	Jah - 2	Jah – 2	Ei - 2	Soovib seadusta – 1 Ei selgu - 1	Soovib – 1 Ei selgu - 1	Seadustas viibimise – 1 Ei selgu - 1
8	p 1, 2, 3	1	Ebaseaduslikult - 1	Ei - 1	Jah – 1	Jah – 1	Taotleb elamisluba – 1	Ei soovi - 1	Seadustas viibimise – 1
9	p 1, 2, 4	1	Seaduslikult – 1	Ei - 1	Jah – 1	Ei - 1	Ei ole midagi teinud - 1	Ei soovi - 1	Lahkus – 1*
10	p 1, 4, 5	13	Seaduslikult – 12 Ebaseaduslikult - 1	Jah – 11 Ei - 2	Jah – 13	Jah – 4 Ei - 9	Taotleb elamisluba – 11 Ei selgu - 2	Soovib – 0 Ei soovi - 13	Lahkus - 1 Seadustas viibimise – 10 Ei selgu - 2
11	p 1, 4, 6	2	Seaduslikult – 1 Ebaseaduslikult - 1	Jah - 1	Jah – 2	Ei - 2	Taotleb elamisluba – 1 Ei ole midagi teinud - 1	Ei soovi - 2	Lahkus - 1 Ei selgu - 1

12	p 1, 5, 6	1	Ebaseaduslikult – 1	Jah - 1	Jah – 1	Ei - 1	Soovib seadusta – 1	Ei soovi - 1	Ei selgu - 1
13	p 1, 2, 3, 4	2	Seaduslikult – 1 Ebaseaduslikult - 1	Ei – 2	Jah – 1 Ei – 1	Jah – 1 Ei – 1	Taotleb elamisluba – 1 Ei selgu - 1	Soovib – 1 Ei soovi -1	Lahkus – 2*
14	p 1, 2, 4, 5	1	Seaduslikult – 1	Ei - 1	Jah – 1	Ei - 1	Ei ole midagi teinud - 1	Ei selgu - 1	Ei selgu - 1
15	p 1, 2, 3, 6	1	Ebaseaduslikult - 1	Ei - 1	Jah – 1	Ei - 1	Ei seadusta – 1	Soovib – 1	Lahkus - 1
16	p 1, 2, 3, 4, 5	1	Ebaseaduslikult - 1	Ei - 1	Jah – 1	Ei - 1	Ei selgu - 1	Ei selgu - 1	Lahkus – 1*

- * Tõendatud kas isiku ütluste kohaselt või IOM-i kinnitus

Eestis kasutusel järelevalvemeedet VSS-i (2017) § 10 lg 2:

- 1) elamine kindlaksmääratud elukohas;
- 2) ilmumine määratud ajavahemike järel Politsei- ja Piirivalveametisse registreerimisele;
- 3) ilmumine Politsei- ja Piirivalveametisse ettekirjutuse täitmist tagavate asjaolude selgitamisele;
- 4) Politsei- ja Piirivalveameti teavitamine oma elukohavahetusest või elukohast pikemast eemalviibimisest;
- 5) Politsei- ja Piirivalveameti teavitamine perekonnaseisu muutumisest (edaspidi perekonnaseisu muutumisest teavitamine);
- 6) välisriigi reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi Politsei- ja Piirivalveametile või Kaitsepolitseiametile hoiule andmine.

Lisa 3. MS Excel andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel

Kategooriad, koodid ja alamkoodid	Allikad	Viited
Üldised mõju avaldavad asjaolud		
Riiki sisenemise põhjus		
Läbiränne	6	12
Majanduslik põhjus	5	10
Turism	4	8
Rahvusvahelise kaitse taotlemine	6	12
Migratsioonipoliitika		
Negatiivne mõju (soodustav)	6	25
Positiivne mõju (piirav)	10	13
Teadmised		
Iseseisev õppimine	9	13
Töö, praktika	10	14
Koolitus	6	9
Ühetaoline praktika		
Ühtlustatakse	8	26
Ei ühtlustata	4	7
Otsest mõju avaldavad asjaolud		
Lahkumisetekirjutus		
Lahkumise perspektiiv	7	15
Isiku eesmärk	6	9
Seaduse piirangud	9	19
Järelevameetmed		
Usaldusväärsus	12	38
Riiki saabumise alus/eesmärk	9	18
Elukoht Eestis	8	21
Sotsiaalsed sidemed Eestiga	10	28
Taustandmed	10	22
Koostöövalmidus	10	38
Meetme proportsionaalsus	12	45
Täitmist mõjutavad asjaolud		
Informatsioon		
Õigused ja kohustused	10	24
Mittetäitmise tagajärjed	10	20
Järelevameetme eesmärk	11	21
Järelevameetme kontroll		
Ei kontrollita	2	2
Erinevad tegevused	8	21
Lahkumisetekirjutuse kontroll		
Andmebaasid	10	20
Päringud läbi NCC	9	12
Muu	11	17
Mõjusad meetmed		
Ei taga lahkumist	5	9
Dokumendi hoiule andmine	6	7
Registreerimas käimine	2	2
Kindlaksmääratud elukohas elamine	3	3
Lisameetmed		
Vajalikud	9	19
Meetmed piisavad	5	5