

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Kristina Lauri

**KODAKONDSUSE JA VÄLISMAALASTE MENETLUSTE  
EEL- JA JÄRELKONTROLLI PARENDAMISE  
VÕIMALUSED POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI  
NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

Helina Maasing, MA

Kaasjuhendaja:

Marit Abram, MA

Tallinn 2018

## SISEKAITSEAKADEEMIA MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2018
Töö pealkiri eesti keeles: Kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli parendamise võimalused Politsei- ja Piirivalveameti näitel.	
Töö pealkiri võõrkeeles: Enhancement proposals for ex-pre and ex-post controls in citizenship and residence permit proceedings based on the example of Police and Border Guard Board.	
<p>Lühikokkuvõte: Töö on kirjutatud eesti keeles, eesti ja inglise keelse kokkuvõttega. Töö koos lisadega on esitatud 94 leheküljel, millest põhiosa moodustab 72 lehekülge. Andmete illustreerimiseks on kasutatud 26 tabelit töö põhiosas ja 4 tabelit töö lisas.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollide hetkeseis, võimalikud kitsaskohad ja parendamise võimalused. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet: analüüsida kodakondsuse ja rändega seotud teooriaid, et mõista immigratsiooni kontrolli, sh kodakondsuse saamise olulisust turvalisuse tagamiseks; kaardistada viimase kolme aasta jooksul läbiviidud järelkontrollid, et kindlaks teha, mis tekitab probleeme PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluses; selgitada välja, millistest etappidest ja meetmetest koosneb PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontroll ning millistes aspektides esineb kõige rohkem probleeme, lisaks teha ettepanekud eelpool nimetatud menetluste eel- ja järelkontrolli parendamiseks.</p> <p>Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutati uurimisstrateegiana selgitavat juhtumiuuringut. Andmekogumismeetodina kasutati poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Uuringu tulemusena tegi autor ettepanekud kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollide parendamiseks.</p>	
Lisad:	
Võtmesõnad: kodakondsus, ränne, rändekontroll, eelkontroll, järelkontroll, staatus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: citizenship, migration, migration control, ex-pre control, ex-post control, status	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Kristina Lauri	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjallikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Helina Maasing	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Marit Abram	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Rektor: Katri Raik	Allkiri:

# SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS .....	6
1. RÄNDE JA KODAKONDSUSE SEOS JULGEOLEKUGA.....	11
1.1. Rände seos julgeolekuga.....	11
1.1.1. Rändekontrollide olulisus .....	18
1.2. Kodakondsuse seos julgeolekuga .....	23
1.2.1. Kontrolli olulisus kodakondsuse määratlemisel ja andmisel.....	29
2. EEL- JA JÄRELKONTROLLID PPA KODAKONDSUSE JA VÄLISMAALASTE MENETLUSTE NING LÄHIRIIKIDE PRAKTIKATE NÄITEL .....	33
3. KODAKONDSUSE JA VÄLISMAALASTE MENETLUSTE EEL- JA JÄRELKONTROLLIGA SEONDUVAD PROBLEEMID .....	38
3.1. Uuringuprotsess ja metodoloogia .....	38
3.2. Intervjuude tulemused.....	40
3.3. Järeldused ja ettepanekud .....	62
KOKKUVÕTE .....	67
SUMMARY .....	70
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	73
Lisa 1. Intervjuu küsimused.....	84
Lisa 2. NVivo 12 andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel .....	85
Lisa 3. Julgeolekuohud seoses välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollidega .....	89
Lisa 4. Kuu lõpus menetluses olevad kodakondsuse saamise taotlused.....	91
Lisa 5. Probleemid menetlustes .....	92
Lisa 6. Viimaste aastate muudatused menetlustes .....	94

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Diasporaa	väljaspool kodumaad paiknev samast etnilisest grupist koosnev rahvakogum (Mesropjan, 2005, lk 15)
D-viisa	pikaajaline viisa, mille alusel võib Eestis viibida järjestikku kuni 12 kuud ja liikuda Schengeni alal kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. Viisat saab taotleda välisesinduses ja PPA teenindusbüroos (Välisministeerium, 2018)
Eelkontroll	enne staatuse andmist taotleja poolt esitatud andmete, tõendite ja asjaolude riigipoolne kontrollimine (magistritöö autor)
Hargmaine	üle riigipiiride ulatuv (Jakobson, 2017, lk 108)
Järeldkontroll	enne staatuse pikendamist või staatuse kehtivuse ajal taotleja poolt esitatud andmete, tõendite ja asjaolude riigipoolne eesmärgipärasuse hindamine (magistritöö autor)
Majandussisserändaja	välismaalane, kes rändab eesmärgiga oma eluolu parandada (Cortes, 2004)
Naturaliseeruma	teise riigi kodakondsusesse astuma (Eesti Keele Sihtasutus, 2013)
Opteerima	kodakondsust valmima, eelkõige ühelt riigilt teisele mineval territooriumil (Eesti Keele Sihtasutus, 2013)
Punktisüsteem	erinevate kriteeriumite hindamine, mille alusel välismaalasele võimaldatakse riiki tulla (magistritöö autor)
Rändekontroll	enne välismaalase riiki sisenemist tema riigis viibimise eesmärkide väljaselgitamine (magistritöö autor)
Sisejulgeolek	ehk siseturve püüab tuvastada ja vältida ebaseaduslikke ja sihilikult kuritahtlikke toiminguid, mis kahjustavad inimesi, ühiskonda ja infrastruktuure, ning kaitsta selliste rünnete toimet ja tagada jätkusuutlikkus pärast rünnet (Jaaksoo, 2006)
Staatuse	elaniku õiguslik seisund riigis (magistritöö autor)

Ränne	püsiv elukohavahetus (Integratsiooni Sihtasutus, 2018)
Välismaalane	isik, kes ei ole Eesti kodanik (Välismaalaste seadus, 2017)
IKT	info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
KAIRI	Politsei- ja Piirivalveameti menetlusinfosüsteem
LTR	lühiajalise töötamise registreerimine
MIS	Politsei- ja Piirivalveameti menetlusinfosüsteem
NSVL	Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liit
PEE	pikaajalise elaniku elamisluba
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
SIS	Schengeni infosüsteem
TE	tähtajaline elamisluba
UUSIS	Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsuse- ja migratsioonivaldkonna menetlusinfosüsteem
VIS	Schengeni viisainfosüsteem
VMS	välismaalaste seadus

## SISSEJUHATUS

Sisejulgeoleku seisukohalt mõjutavad rände- ja kodakondsusvaldkonnad oluliselt ühiskonna terviklikku toimimist, sealhulgas demokraatiat, majandusarengut, inimeste elukvaliteeti kui ka kogukondlikku turvalisust üldiselt. Raamdokumendid „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2015-2019“ (Vabariigi Valitsus, 2015) ja „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020“ (Siseministeerium, 2015) käsitlevad nii kodakondsuspoliitikat kui ka välismaalaste Eestisse elama asumist oluliste eesmärkidena siseturvalisuse ja riigi arengu tagamisel.

Kodanikud moodustavad poliitilises mõttes riigi rahva – need on inimesed, kes riiklust kannavad. Seepärast on poliitika võtmeküsimus soodustada nii regulatiivsete kui ka pehmete meetmetega (tunnustamine, keeleõpe, kodanikuharidus) kodakondsuse taotlemist ja väärtustamist, kuid samas kehtestada ka meetmed, millistel juhtudel isikutele kodakondsust ei anta. Välismaalaste Eestisse tulekut reguleerib aga sisserändepoliitika, mille kohaselt võivad riiki saabuda vaid sellised välismaalased, kelle siinviibimine annab ühiskonnale lisandväärtust. Samuti peab välismaalaste saabumine olema kooskõlas avalike huvide, EL-i ühisõiguse ja põhivabadustega. (Siseministeerium, 2015, lk 90) Riigi ülesanne on rände reguleerimisel eel- ja järelkontrollimeetmeid rakendades tagada, et Eesti Vabariiki saavad ja siin elavad isikud viibiks siin õigetest alustel ning ei väärkasutaks viisasid ja elamislubasid (Vabariigi Valitsus, 2015, lk 13) ning sellega kaasnevaid õiguseid. Samuti on riigi ülesandeks kindlustada, et kodakondsuse saavad ainult need isikud, kes vastavad kodakondsuse saamise tingimustele ning seeläbi hoiavad omariiklust.

Eel- ja järelkontrolli eesmärgipärane teostamine kodakondsuse ja välismaalaste menetlustes on PPA üks ülesannetest. Tõhusad ja eesmärgipäraselt läbiviidud eel- ja järelkontrollid, mis hõlmavad nii kodakondsuse kui ka välismaalaste staatuse määramist ja nendega seotud dokumendimenetlusi, aitavad tagada riigi sisejulgeolekut. Staatuse andmisega kaasnevad teatud õigused, näiteks tulenevalt põhiseadusest (2017) võib Vabariigi Presidendiks kandideerida üksnes sünnijärgne Eesti kodanik. Samuti laienevad nii kodanike kui välismaalaste staatusega õigused vabalt liikuda Schengeni

alas. Tulenevalt eeltoodust on oluline, et nimetatud menetlused ja nendes läbiviidavad kontrollid täidaksid oma eesmärgi ehk aitaksid kaasa sisejulgeoleku tagamisele. See tähendab, et staatused ja dokumendid antakse ainult sellistele isikutele, kelle osas on viidud läbi kõik vajalikud kontrollid ja kes vastavad seadusest tulenevatele kriteeriumitele.

Autori töökogemustest lähtuvalt ja avalikkuses kajastatud juhtumite põhjal võib väita, et hilisemat kontrolli ehk järelkontrolli läbi viies on selgunud, et isikule antud õigusi ei ole kasutatud eesmärgipäraselt. Näiteks 2015. aastal avastas PPA, et aastate jooksul on hulk isikuid saanud staatused (kodakondsuse või elamisloa) Eesti Vabariigis ebaõigetest alustel või eesmärgil. Staatusena kaasnesid nii erinevad õigused kui vabadused ja staatuse väljundina ka vastavad isikut tõendavad dokumendid. Seega laiemas mõttes avanes üks Euroopasse isikutele, kellele muidu oleks see suletuks jäänud (Reiljan, 2015; ERR, 2015). Juba varem, 2011. aastal tuli avalikuks „elamislubade skandaal“, mis kinnitas, et paljud PPA poolt antud elamisload on väljastatud liiga kergekäeliselt. Viimata läbi täiendavaid kontrole, võimaldati paljudel Venemaa Föderatsiooni ning teistest Ida regioonist pärit ärimeestel lihtsal viisil EL-i pääseda. (Ekspress, 2012)

Lähtudes eeltoodud juhtumitest võib oletada, et enne otsuse tegemist ei kogutud piisavalt andmeid või ei hinnatud kõikide detailide olulisust. Haldusmenetluse seaduse (2018) kohaselt tuleb menetluse käigus koguda piisav kogus andmeid, et oleks võimalik teha kaalutletud otsus, mida ei ole tarvis edaspidi vaidlustada. PPA ülesanne on seejuures ise koguda kõik kättesaadavad andmed, et vähendada taotleja halduskoormust ja taotlejalt nõuda ainult selliste andmete esitamist, mis ei ole haldusorganile endale kättesaadavad.

Hoolimata eeltoodud näidetest eelkontrolli ebapiisavuse kohta, on seaduseandja halduskoormuse vähendamiseks muutnud eelkontrolli tingimused lihtsamaks ja tähtsustanud järelkontrolli, mida ilmestavad ka viimaste aastate seaduse muudatused välismaalaste osas (Välismaalaste seaduse muudatused, 2017). Muudatuste tulemusena kinnitab taotleja paljusid andmeid vaid oma allkirjaga taotlusel ja ei esita enam dokumente, muuhulgas näiteks kindlustuslepingu olemasolu või Eestis elamiseks piisava sissetuleku kohta. Ehk riik annab taotlejale nn usalduskrediidi. Kuna menetlustes on

vähendatud taotlejale eelkontrolli nõudeid, siis on järjest olulisemaks tõusnud vajadus järelkontrolli teostamise järele.

Kodakondsuse ja rände teemadel on varasemalt koostatud mitmeid magistritöid nii Tartu Ülikoolis (Valk, 2010; Pihlamägi, 2015), Tallinna Ülikoolis (Abram, 2011) kui ka Sisekaitseakadeemias (Ratassepp, 2014; Leskov, 2016; Luik, 2017), kuid nimetatud uurimused ei ole keskendunud kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli probleemidele. Seega on teema uurimine antud kontekstis **uudne** ja seotud otseselt PPA igapäevatöö tõhustamise vajadusega. Autori arvates on uuringu läbiviimine PPA-le vajalik, kuna see aitab tuvastada menetluste kitsaskohad ja aitab kaasa eelnevalt nimetatud menetluste ühtlustamisele, kaasajastamisele ja tõhustamiseks muutmisele. **PPA on seejuures kasusaaja rollis.**

Teema **aktuaalsust** kinnitavad ülaltoodud näited staatuste väärkasutamise kohta. Samuti sisserände suurenemine eesmärgiga toetada riigi majanduskasvu ja seaduseandja liberaalne vaade menetluste lihtsustamiseks.

PPA poolt läbiviidavad eel- ja järelkontrollid kodakondsuse ja välismaalaste menetlustes peavad olema piisavalt tõhusad, et välistada staatuste ja sellega kaasnevate õiguste väärkasutamist. Tulenevalt eeltoodust on magistritöö keskne **uurimisprobleem** sõnastud küsimusena: **kuidas parendada kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli läbiviimist?** Uurimisprobleemi vastuse leidmiseks on püstitatud kolm uurimisküsimust:

- 1) kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrollide PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes?
- 2) kui palju on viimase kolme aasta jooksul järelkontrolli käigus avastatud staatuste väärkasutusi?
- 3) millised probleemid esinevad PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollis, mis on nende põhjused ja kuidas neid lahendada?

Käesoleva uuringu **eesmärgiks** on teooria ja empiirilise uuringu tulemusena selgitada välja kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollide hetkeseis,



võimalikud kitsaskohad ja parendamise võimalused. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) analüüsida kodakondsuse ja rändega seotud teooriaid, et mõista immigratsiooni kontrolli, sh kodakondsuse saamise olulisust julgeoleku tagamiseks;
- 2) kaardistada viimase kolme aasta jooksul läbiviidud järelkontrollid, et kindlaks teha, mis tekitab probleeme PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluses;
- 3) selgitada välja, millistest etappidest ja meetmetest koosneb PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontroll ning millistes aspektides esineb kõige rohkem probleeme, lisaks teha ettepanekud eelpool nimetatud menetluste eel- ja järelkontrolli parendamiseks.

Käesoleva magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse empiirilise uurimisega, milles uurimisstrateegiana kasutatakse **selgitavat juhtumiuuringut** (*explanatory case study, case study*) (Thomas, 2011, p. 101; Laherand, 2008, lk 74-87). Juhtumiuuringu eesmärgiks on saada aru, uurida või tõlgendada ühte või mitut juhtumit (Levy, 2008, pp. 2-3; Yin, 2003, pp. 14-15, ref Laherand 2009, lk 75) ja kuna juhtumiuuringus võib uurida ka mõnda sündmust, siis sobib see hästi ka organisatsiooniliste otsuste ning muutuste uurimiseks (Laherand, 2008, lk 77). Selleks analüüsiti PPA-st saadud statistiliste andmete seoseid nii elamislubade ja kodakondsuse taotluste kui ka järelkontrollide kohta. Andmekogumismeetodina kasutati poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, mille valim moodustati eesmärgipäraselt lähtudes autori teadmistest ja uuringu eesmärgist (Õunapuu, 2014, lk 142-143). Valimi moodustasid valdkonna menetlejad ja eksperdid ning kokku intervjueriti 13 valdkonnas töötavat inimest. See võimaldas välja selgitada probleemseid kohad menetlustes ehk siis saada teada, millised etapid ja meetmed on menetlustes ja millistes aspektides esineb kõige rohkem probleeme. Andmetöötlusena kasutati kvalitatiivset tekstianalüüsi meetodit, kasutades andeanalüüsitarkvara NVivo12, mille käigus tekst kodeeriti ning esitati kategooriad.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist – teooriast, menetluste ülevaatest ja empiirilisest uuringust. Esimeses peatükis on antud ülevaade rände ja kodakondsuse teooriatest, nende olulisusest ja seosest julgeolekuga. Teises peatükis on ülevaade Eesti kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollidest ning lähiriikide praktikatest.

Kolmandas peatükis on ülevaade kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli probleemidest. Lisaks selgitatakse kolmandas peatükis kasutatud uurimismeetodeid, valimi moodustamise aluseid ning tuuakse välja intervjuude põhileiud koodide alusel ja analüüsitakse neid vastavalt püstitatud uurimisülesannetele.

Autor tänab kõiki, kes panustasid antud uurimistöö koostamisse.

# 1. RÄNDE JA KODAKONDSUSE SEOS JULGEOLEKUGA

## 1.1. Rände seos julgeolekuga

Riigi demokraatiat, kultuuri, majandust ja üldist poliitikat mõjutavad oluliselt rändemustrid, mida omakorda mõjutab rändepoliitika (Meyers, 2000, p. 1245). Rändepoliitika puhul räägitakse eelkõige välisrändest ehk riigipiire ületavast rändest. Välisrände peamised erinevused riigi sisesest rändest on esiteks riiklik poliitika nii lähteku kui sihtriigi, mis kas piirab või soodustab välisrännet ning teiseks suurem elukeskkonna muutus võrreldes siserändega, sest elama asutakse teise riiki, kultuuri ja ühiskonda. (Jones, 1990)

Välisrände puhul saab eristada töö-, pere- ja õppimisega seotud rännet, tagasirännet, varjupaigataotlejate rännet ning ebaseaduslikku rännet. Nende põhjusteks on sageli päritoluriigi kehv majanduslik olukord ehk rikkuse ebavõrdne jaotumine ja vaesus, samuti sõjaolukord, tagakiusamine või inimõiguste eiramine (Malaj & de Rubertis, 2016). Eelnevalt loetletud põhjustel saab järeldada, et rännatakse peamiselt seetõttu, et parandada oma sissetulekuid, saavutada edukam positsioon ühiskonnas, elada inimväärikalt ja aidata päritoluriiki jäänud sugulasi. Samad argumendid on välja toonud ka erinevad rändeteooriad.

Tabel 1. Rändeteooriad (Boyle *et al.*, 1998; Jennissen, 2004; Krieger, 2004; Massey *et al.*, 1993; Sjaastad, 1962, ref Vester, 2016; autori koostatud)

Teooria	Teooria olemus
Neoklassikaline makroteooria	Rännet mõjutab geograafiline erinevus tööjõu pakkumise ja nõudluse vahel
Neoklassikaline mikroteooria ehk inimkapitali teooria	Pikemas perspektiivis tulud ületavad kulusid
Duaalne tööturu teooria	Kahetasandiline, suurendab võõrtööjõu riiki saabumist, sest lihttöölisi on vähe
Maaüldiste teooria	Peamiselt mõjutatud poliitilistest otsustest ja investeeringutest

Tabel 1 koondab peamisi rändeteooriad, millest levinumad on majandusteooriad, mis seletavad rände põhjuseid eelkõige majandusliku heaolu eesmärgil (Boyle *et al.*, 1998; Jennissen, 2004; Krieger, 2004; Massey *et al.*, 1993). Näiteks nii neoklassikalise makro-

kui mikroteooria keskmes on argument sissetulekute erinevuses. Kui makroteooria kohaselt põhjustab rännet geograafiline erinevus tööjõu pakkumise ja nõudluse ning kapitali olemasolu vahel, siis mikroteooria kohaselt on inimene ratsionaalne otsustaja, kes vahetab elukohta juhul, kui nende rändega seotud tulud ületavad kulusid. Viimast nimetatakse ka rände inimkapitali teooriaks (Sjaastad, 1962, pp. 80-93 ref Vester, 2016, lk 15-16). Ka duaalse tööturu teooria ja maailmasüsteemi teooria rõhutavad ressursside erinevusele (Jennissen, 2004; Massey *et al.*, 1993). Kõik need teooriad kinnistavad teadmist sellest, et otsus rännata ühest riigist teise on suuresti seotud sellega, millised on päritoluriigis tingimused (neoklassikaline makroteooria) ning isiklikust (neoklassikaline mikroteooria) või leibkonna (duaalne tööturu teooria) soovist oma elujärge parandada. Lisaks võib rändevooge soodustada ajaloolised, kultuurilised, kaubandus jm sidemed (maailmasüsteemi teooria). Eelnevast nähtub, et rände kirjeldamiseks ei ole ühte ja ainsat teooriat, sest ränne koosneb niivõrd paljudest erinevatest tahkudest. Seetõttu soovitatakse rändest rääkides pigem sünteesida erinevaid teooriad ja nende makro ning mikro tasandeid (Boyle *et al.*, 1998; Massey *et al.*, 1993).

Kui varem olid rändeteooriad majandusliku või demograafilise kallakuga, siis alates 20. sajandi lõpust on need pigem poliitilise kaaluga. See tähendab, et rännet on hakatud poliitiliselt reguleerima ja selleks kaasatakse nii poliitilisi institutsioone (Kulu, 2000a) kui ka teisi osapooli, kes soovivad rändest kasu lõigata (Kalev, 2015, lk 124-135).

Rändepoliitika on erinevate meetmete kogum, mille eesmärgiks on mõjutada rände protsesse soovitud suunas (Maasing ja Asari, 2017). Rändepoliitika tegeleb peamiselt alaliste elanike, tähtajaliste elanike ja põgenikega, kuid sinna hulka kuulub veel ka ebaseaduslikult riiki sisenenud sisserändajad ja nende rände takistamine (Meyers, 2000, pp. 1245-1246). Demokraatlikes riikides, sh Eestis, tähendab see keskendumist eelkõige sisserändele, läbi sisserändajate arvu, päritolu ja koosseisu reguleerimise (Chaika & de Haas, 2013, p.492).

Rändepoliitika koosneb paljudest erinevatest poliitikatest, mida on raske üksteisest eristada, kuid nende mõju on tugev ja tajutav näiteks tööturul, makromajanduses, üldises heaolus kui ka sõjalises plaanis (Chaika & de Haas, 2013, p. 489). Maasing ja Asari

(2017) leiavad, et rände protsesside mitmekesisuse tõttu on rännet kaudselt mõjutavate meetmete ulatus lai, hõlmates nii majanduslikke (töäjõud), õiguslikke (kodakondsus), kultuurilisi (kohanemine ja lõimumine), julgeoleku (terrorism ja kuritegevuse tõkestamine) ning teisi aspekte. Eelpool nimetatud meetmete rakendamise mõju võib osutada kokkuvõttes sisse- ja väljarände suuremaks kui rändepoliitika enda mõju. Näiteks piirikontrolli mõjutavad riigi julgeolekuküsimused, välistööjõu riiki lubamise tingimused arvestavad ettevõtete vajadust tööjõu järele ja tööturu üldist olukorda, välistudengite ränne on tingitud ülikooli rahvusvahelistumisest jne. Nii Kalev (2015, lk 127) kui Münz (2013, pp. 8-9) toovad välja ka rände protsessidega kaasnevad varjatud mõjud, mis võivad osutada potentsiaalseks ohuks sotsiaalvaldkonnas.

Kuna poliitilised otsused põhjustavad ka ise rändevooge, siis on järjest enam hakatud sellele tähelepanu pöörama. Seejuures on oluline rahvusriik kui institutsioon, kes kujundab nii rändepoliitikat kui ka otsustab selle üle, kas sisseränne on lubatud ja kes võivad sisse rännata (Leitner, 1995; Sepp, 2016, lk 21).

Meyers (2000, p. 1245) leiab, et riigi julgeoleku tagamiseks peab rändepoliitika kõige olulisem osa olema kontrollimehhanismide loomine ehk meetodid, mille abil inimesi teineteisest eristada – keda lubada riiki ja keda mitte ning rahvusvahelise õiguse kohaselt saabki iga riik ise otsustada, keda oma territooriumile lubab, keda mitte. Erinevad rahvusvahelised kokkulepped ja inimõiguste konventsioonid seavad piirangud, mille alusel võivad üldse liberaalsed demokraatlikud riigid rännet kontrollida. Seda eriti pereliikmete ja varjupaiga taotlejate osas, mille tulemusel ei ole pereränne ega humanitaarne ränne (pagulasränne) rändepoliitikast eriti mõjutatud. Ühelt poolt on igati normaalne perede taasühinemine, mis tuleneb rahvusvahelisest inimõigusest (Czaika & De Haas, 2013, p. 487; Inimõiguste ülddeklaratsioon, 2017), kuid teisalt, kui vastuvõtval riigil on range regulatsioon, on selle täitmine sisserändaja jaoks raskendatud ja võib soodustada **otsese julgeolekuohuna** ebaseaduslikku sisserännet. Freeman (1995, pp. 881-902 ref de Haas, et al., 2016, p. 2) toob välja, et liberaalsetes riikides on rändekontrollid just muutunud rangemaks seoses suurenenud avaliku huviga, samal ajal on teada, et paljud riigid on seoses globaliseerumisega just muutunud väga liberaalseteks (United Nations, 2013, p. 19). Seda eriti teatud gruppide nagu kõrge kvalifikatsiooniga

töötajate ja pereliikmete vastuvõtmisel ning soodustama on hakatud ka kodakondsuse taotlemist (de Haas, *et al.*, 2016, p. 2). Näiteks Eesti majanduskasvu silmas pidades viidi hiljuti välismaalaste seadusesse sisse muudatused, millega lihtsustati kõrge kvalifikatsiooniga töötajate vastuvõtmist, idufirmade loomist ja arendamist ning vähendati eelkontrolli meetmeid eesmärgiga tõhustada järelkontrolli ja elamislubade sihtotstarbelise kasutamise kontrollimist (Välismaalaste seaduse muudatused, 2017).

Maasing ja Asari (2017) leiavad, et Eestis on rändepoliitika suunaks alates 2000ndate keskpaigast olnud välistööjõu soodustamine, kus lähtutakse nii riigi kui ka tööandjate majandushuvidest. Seda kinnitab ka Annus (2017), kes toob välja, et rändepoliitikas on olulised poliitilised prioriteedid ja tahe, mis pannakse kooskõlla põhiseadusega ja mille põhjal esitatakse valdkonna ministriumidele nõu tellimus. Piirarv 0,1% elanikkonnast oli varasemalt loodud selleks, et kaitsta taasiseseisvunud Eesti Vabariiki ja vähendada kahekordselt endiste NSVL-i elanike sisserännet. Sellest tulenevalt oli kuni aastani 2011 poliitiline tellimus lubada Eestisse nii vähe välismaalasi kui võimalik ja selle eesmärgi täitmiseks oli viisa ning elamisloa taotlemine tehtud väga keeruliseks ehk eelkontroll oli üsna komplitseeritud. Alates 2011. aastast on koalitsioonilepinguga uus tellimus, mille kohaselt tuleb Eesti haridusse, teadusesse ja majandusse panustada just välistööjõuga. (Annus, 2017) Nimetatud suunamuutused viitavad selgelt neoklassikalisele majandusteooriale (Sjaastad, 1962, pp. 80-93 ref Vester, 2016, lk 15-16) ja seda kinnitab ka Eestis loodud kohanemisprogramm, mille eesmärk on olla kõrgelt kvalifitseeritud välismaalastest töötajate jaoks veelgi atraktiivsem ja loobuda bürokraatlikest tingimustest (Annus, 2017).

Asari jt (2015) toovad välja, et **sisserändest kui julgeolekuohust** on räägitud alates 1980. aastatest ning sellel on otsene mõju lisaks sotsiaalsüsteemile veel ka riigi identiteedile ja kultuurile, sotsiaalsele sidususele ja segregatsioonile, riigi sotsiaalkindlustussüsteemile, majandusele ja tööturule, avalikule korrale, äärmusluse kasvule, terrorismi ohule kui ka riigi poliitilisele stabiilsusele. Nimetatud valdkonnad võivad kujuneda sisejulgeoleku ohuks eelkõige siis, kui sisserändajad ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda integreerunud. Selline mitmetahuline julgeolekuoht viitab **Kopenhaageni koolkonnale**, mille järgi on julgeolek mitmete sektorite kogum – sõjaline, poliitiline, majanduslik, sotsiaalne ja

keskkondlik (Buzan, *et al.*, 1998, 21-24). Rygiel, kes tõlgendab Buzanit jt (1998, ref 2012, p. 216), leiab, et Kopenhaageni koolkond kirjeldab julgeolekuohte läbi kõneaktide, kasutades erilisi meetmeid ja et selle peamine eesmärk on kaitsta rahvuslikku julgeolekut.

**Rändega seotud julgeolekuohtusid** saab seostada nii sisserändaja isiku kui riigiga, kuhu sisse rännatakse. Sisserändajad on riskigrupp, keda tööandjad, agendid ja inimkaubitsejad tihti ära kasutavad ning kes võivad sihtriigi tööturul kogeda ka diskrimineerimist. Eestis on näiteid, kus järelkontrolli ühe meetmena kasutatava reidi käigus on tuvastatud ehituseobjektidel ebaseaduslikke töötajaid, neile makstav töötasu ei vasta tingimustele, tööle asumine ei ole registreeritud või riigis viibitakse tegelikult hoopis D-viisa alusel (Postimees, 2017). Üha vananev ühiskond, mida ka Eesti (Puur, 2017) on, on juba ise koorem riigi sotsiaalsüsteemile, aga kui sinna lisanduvad veel ka sisserändajad, keda sihtriigi ühiskond omaks ei võta, tööturg diskrimineerib ja sisserändajad ei ole ka ise valmis tööd tegema, siis sellel on **otsene oht riigi julgeolekule nii majanduslikult kui sotsiaalselt** (Heath, *et al.*, 2007).

De Haas jt väidavad, et mitmed teadusuuringud (Massey 1999, Geddes 2003, de Haas 2008), mis on keskendunud lõuna-põhjasuunalisele rändele, peamiselt Mehhikost Ameerika Ühendriikidesse ja Põhja-Aafrikast Euroopasse, on tõestanud sisserände kontrollide rangust. Seda muljet kinnitab ka metafoor „Euroopa kindlusest“, kus on tehniliselt keerulised piirikontrollisüsteemid, korraldatud piirivalve ning kus peetakse ebaseaduslikke sisserändajaid kinni ja saadetakse tagasi päritoluriiki. Veel enam, kuna piiril on tuvastatud ebaseaduslik ränne, tagasi on saadetud kolmandate riikide kodanikke ja teisi ebaseaduslikke rändajaid, siis on tõstatunud teema seoses **julgeolekustamisega**, samas ollakse veendunud, et piirid on tugevad. (de Haas, *et al.*, 2016, p.2) Piirikontroll on eelkontrolli üks meetmetest, sest piiril otsustakse valdavalt, keda riiki lubatakse, keda mitte (Meyers, 2000, p. 1245). Kuigi piirikontrolli tõhusus mõjutab otseselt riigi julgeolekut, on riiki sisenemise reeglid suurel määral mõjutatud äritegevusest ja integratsioonipoliitika on ühendatud sotsiaalse heaoluga (Kalev, 2015, lk 127).

Boswell viitab Poggile (1990, p. 38 ref 2007, p. 591), kes väidab, et demokraatlik süsteem, mis toetub poliitikale, teenib tegelikult rände osas ikkagi riike ning riigi

arengusuunad on kõige olulisemad, olenemata, keda ja kuidas riiki lubatakse. Seega julgeoleku mõttes on avatud liberaalne ühiskond ise vastutav selle eest, kui hästi või mis meetmeid kasutades kontrollitakse rändavaid inimesi. Valitsused soovivad pigem näidata, et kontroll ebaseadusliku rände osas on toimiv ja hoiavad tagaplaanile, kuid tegelikult mõjutab rändekontrollide toimimist ikkagi ärimeeste *lobby*, tsiviiliberaalne koostöö ja õiguslikud piirangud (Hollifield, 1990, 1992, Joppke, 1999, Freeman, 1995 ref 2007, p. 594). Lisaks toob Boswell (2007, p. 595) välja, et piirikontrolli puhul on olulised nii sotsiaalsed kui majanduslikud mõjud, mis on seotud nii ebaseadusliku rände kui töötamisega. Alates 1990-ndatest on seetõttu tööturu kontrollimise eesmärgil kasutusel karjäärisanktsioonid, räägitakse „turvalistest kolmandatest riikidest“, kiirendatud on varjupaigataotlejate menetlusi jms. (Boswell, 2007, p. 595) Eelnevast tulenevalt on riigid seisukohal, et kontrollid toimivad, kuid samas ollakse paindlikud ning arvestatakse ettevõtjate huvidega.

Eesti, EL-i välispiiri ühe kontrollijana, omab olulist rolli Schengeni õigusruumi usaldusväärse kujundajana. Kuna EL-i sisepiirides on vaba liikumine lubatud, võidakse seda kasutada rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse laiendamiseks (nt ebaseaduslike rahavoogude juhtimine läbi erinevate riikide või uimastite smuugeldamine), terrorirühmituste vaheliste sidemete loomiseks ja tugevdamiseks, ebaseaduslikuks rändeks ja salakaubaveoks (Siseministeerium, 2015, lk 85). Sisserändajate seostamine terrorismiga tõusis eriti teravalt päevakorda pärast 9/11 rünnakuid. Wight (2017, p. 3) toob välja, et pärast 9. septembri 2001 rünnakuid muutus maailm, kui Ameerika Ühendriikidest sai liider võitluses ülemaailmse terrorismiga ja Ameerika Ühendriikide väed sisenesid Afganistani ja Iraaki. Pärast nimetatud terrorirünnakut toimusid muutused nii Euroopa kui ka Austraalia piiri- ja rändekontrollides, veidi hiljem vaatas Kanada oma poliitikat üle – oluline muutus toimus liikumisvabaduses, kus hakati kodanikel ja mittekodanikel vahet tegema (Rygiel, 2012, p. 214). Kuigi pärast 9/11 terrorirünnakut hakati rääkima julgeolekustamisest, siis Boswell (2007, pp. 589-590) toob välja, et Euroopas, kus on avatud piirid ja vaba liikumine, ei ole julgeolek siiski piisavalt tagatud ja terrorismi sisseimbumine erinevatest rändeviisidest tulenevalt on jätkuv. Eelkõige on kriitika all tema hinnangul poliitika, mis on liiga liberaalsed ja kõike soodustavad. Samas on just seoses 2014. aastal puhkenud



pagulaskriisi ja poliitilise rahvusvahelise kaitse taotlemisega avanenud võimalikele terroristitele võimalused riiki pääseda ning vabalt liikuda ilma, et neid saaks kohe riigist välja saata (Asari, *et al.*, 2015, lk 8).

Eelpool nimetatud ohud tõusetusid just 21. sajandil ning seetõttu on äärmiselt oluline kontrollida inimeste piiriülest liikumist. Weaver (1993, ref Meyers, 2000, p. 1265) on kritiseerinud Lääne-Euroopa liberaalset vaadet, kus tegelikult peaks **sisserändajad** käsitlema **kui potentsiaalset ohtu riigi julgeolekule ja režiimile**. Esiteks on ühiskondlik turvalisus ja suveräänsus pidevalt ohustatud, teiseks saavad huvigrupid mõjutada sisserändepoliitika kujundamist ja kolmandaks peavad riigid ise otsustama, keda riiki lubatakse ja keda mitte (Meyers, 2000, p. 1245).

**Julgeolekuohuna** võib käsitleda ka rändekontrollide ebatõhusust, mida kinnitab see, et ränne Ameerika Ühendriikidesse, Euroopasse ja teistesse rikkamatesse riikidesse on suurenenud viimastel aastakümnetel, kuigi seda on püütud piirata. Samas Carlingu (2002, ref Chaika & de Haas, 2013, p. 488) arvamuse kohaselt on madalama sissetulekuga inimestel aina keerulisem pääseda jõukamatesse riikidesse seoses viisade kehtestamise ja tugevdatud piirikontrollide kasutusele võtuga. Dragostinova (2016) toob välja, et seoses Süüria kodusõjast tingitud pagulaskriisiga on ülerahvastatud nii Türgi kui Kreeka, mida kasutatakse aknana Euroopasse pääsemisel. Sisuliselt on tegemist peamiselt haritud ja motiveeritud keskklassi pagulaste ahelmigratsiooniga, mis võib elavdada Euroopa tööturgu (Dragostinova, 2016). Teisalt, kui töökohti ei peaks jätkuma või kui need ei vasta soovitudle, hakatakse otsima alternatiivseid võimalusi (nt võib kasvada varguste ja pettuste osakaal) ning sisserändajad on ohuks ka riigi sotsiaalsüsteemile (Münz, 2013, pp. 8-9).

Seoses pagulaste rändamisega viitab Mazzolari Cortesele (2004, ref 2009, p. 188), kes väidab, et pagulasstaatuses sisserändajad kogevad kiiremini majanduslikke ja sotsiaalseid hüvesid kui majandussisserändajad. Selle väitega saab nõustuda ja seda oleme näinud ka Eestis, kui siia saabunud kvoodipagulastele pakuti elamispiinad, kooli- ja lasteaiakohad, töö, keeleõpe jne (ERR, 2017a).

Tegelikkus on, et ettevõtjad on alati pooldanud liberaalset rändepoliitikat, samal ajal kui ametiühingud on rände vastu, sest see võtab kohalikelt sissetuleku ja töökohad (Chaika & de Haas, 2013, p. 491). Eestis on näiteks kontrollreidi käigus selgunud, et tööandjad ja alltöövõtjad ei tea tihti isegi, kes nende ehitusobjektidel töötavad (Postimees, 2017). Pagulaskriisist tulenev ülerahvastatus on Euroopa jaoks samal ajal nii julgeolekuoht kui võimalus (Dragostinova, 2016). Ehk rändepoliitika ja selle kujundamine riikide vaates on paljude erinevate poliitikate kogum, kus võidab see, kes suudab oma arvamuse ja eesmärgid ära põhjendada. **Rändepoliitika peamine väljakutse on olla kooskõlas julgeolekupoliitikaga, et tagada riigi suveräänsus.** Leonard (2007, lk 91) väidab, et Euroopa integratsioon muutub üha enam parimate poliitikate võistluseks, kus mõõtu võtavad nt parimad haiglad, kõige loomingulisemad koolid või kõige tõhusamad kuritegevusevastased meetmed.

### **1.1.1. Rändekontrollide olulisus**

Järgnev peatükk keskendub rändekontrollide olulisusele, millele hakatakse mõtlema siis, kui tekivad diskussioonid selle üle, kui tõhusad on rändes rakendatavad kontrollid. Lisaks ollakse huvitatud, millised kasud on riigil sisserändava inimgrupi vaates ja millised julgeolekuohud võivad rändega kaasneda. Nagu erinevad autorid (Maasing & Asari, 2017; Doomernik & Jandl, 2008) on välja toonud, seisneb sisserände kontrollide olulisus tasakaalu leidmises majanduslike ja julgeoleku kaalutluste, samuti sisserändepoliitika teenuste ja kontrolli aspektide vahel. Sisserändega seotud asutused seisavad silmitsi kahepidise survega, üheltpoolt välistada isikute riiki saabumist, kel puudub selleks õiguslik alus ning teiselt poolt hallata inimeste piiriületusi võimalikult kiirelt ja efektiivselt (Doomernik & Jandl, 2008, pp 191).

Uurimused (Bhagwati 2003, Castles 2004, Cornelius et. al 2004, Düvell 2005) on näidanud, et palju on vaieldud rändepoliitika tõhususe ja reguleerimise üle. Nagu eelmisest alapeatükist selgus, siis ränne sõltub mitmetest faktoritest, mis vähemal või rohkemal määral mõjutavad rändepoliitika kujundamist, muuhulgas rikkuse ebavõrdne jaotumine ja riikidevahelised poliitilised konfliktid. Selle asemel, et mõjutada sisserände kogumahtu, proovitakse mõjutada sisse rändavate inimeste rändeviise neile seatud

erinevate kvalitatiivsete tingimustega (nt haridus, vanus, töökoht). Seatud tingimused aga võivad omada vastupidist mõju siis, kui sisserändajad ei vasta neile ning tuua kaasa ebaseadusliku sisserände (Chaika & de Haas, 2013, p. 487). Rändekontrollid enamasti ei lähtu rändeteooriatest tulenevatest isikute vajadustest elukohariiki vahetada ning need võivad põhjustada ka konflikte rändeviiside vahel. Riigi jaoks seisneb ebaseadusliku rände oht selles, et pole võimalik tuvastada, mis eesmärgil ja millisel viisil on välismaalane riigipiiri ületatud ning kaua ta on ebaseaduslikult riigis viibinud. Samuti ei ole kõigi ebaseaduslike sisserändajate taust teada, sest nende isikute või dokumentide päritolu on väga keeruline kindlaks teha. Isegi kui saadakse teada, kellega tegu ja mis riigist isik on pärit, siis sageli on probleemiks see, et päritoluriik ei tunnista ebaseaduslikult riigis viibivat isikut omaks ja ei võta tagasi. Siinkohal mängivad olulist rollid suhted kolmandate riikidega.

Sykes (2013, pp. 317-318) väidab, et rände kontrollimine ja kontrolli olulisus on suurenenud seoses üldise maailma arenguga. Rändekontrolliga saab analüüsida nii rändemustreid kui -poliitika. Rändemustrite osas saab teha järeldusi – vaadelda, kes, miks ja mis viisil rändab, otsustab, kas jääda paikseks või rännata edasi või hoopis tagasi. Rändepoliitikast sõltub, kas kontrollid toimivad – seda nii riiki sisenemisel kui seal juba viibides. (Meyers, 2000, p. 1245-1247) Riigi rändepoliitikast sõltub seega, kas see meelitab sisserändajaid, millised on vastuvõtva riigi kriteeriumid, milliseid kontrolle teostatakse ja kui järjepidev on järelkontroll.

Rändekontrollid on olulised, sest võimaldavad kontrollida riiki sisenejate, seal viibivate ja ka riigist lahkuvate isikute andmeid ning nende vastavust kehtestatud kriteeriumitele ja tingimustele. Näiteks piiriületusi kontrollides on võimalik tuvastada liikmesriikidevahelise koostöö kõige olulisem aspekt – **kas liikmesriigid suudavad tagada ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva sisserändaja lahkumise EL-i territooriumilt.** (Asari & Maasing, 2012, lk 31) Samuti on võimalik järjepidevat kontrolli teostades tuvastada, kas sisserändaja saabus õigetel eesmärkidel, mis on tema tegevuse tuum, kas ta saabus üksi või saabus temaga koos veel inimesi, palju panustab ta sihtriigi majandusse, kui pikalt plaanib ta sihtriigis viibida jne. Siin on Eestil ühe EL-i välispiiri kontrollijana oluline roll. Realo (2017) järgi sarnaneb kaasaegne Eesti külma

sõja aegse Lääne-Berliiniga, mida kaitses NATO, sest Eesti saatus ja kohustus on olla lääneline väärtuste ja demokraatia kandja ida suunal. Samuti saab piiri kontrollides tuvastada viisade väärkasutamist ja avastada võltsitud dokumente (Asari & Maasing, 2012, lk 6).

Asari ja Maasing (2012, lk 31-32) toovad välja, et ebaseadusliku sisserände ennetamisel ja tõkestamisel on oluline roll ka sisserände valdkonna sideohvitseride tegevusel ebaseadusliku sisserände lähteriigis. Tänu riikidevahelisele koostööle on sellisel viisil võimalik kontrollida sisserändajate tausta ja käitumist. Lisaks eelnevale kontrollile, saab koostöös riigi eri valdkonnas tegutsevate ettevõtetega (nt toitlustus, majutus, ehitus jne) kontrollida ka elamislubade eesmärgipärast kasutamist ja tuvastada ebaseaduslikku riigis viibimist. Selleks kasutatakse patrullkäike, kogutakse jooksvat infot, koostatakse riskianalüüse ning kaardistatakse võimalikud riskisektorid, mis vajavad järjepidevat kontrollimist.

Sassen (1996, ref Meyers, 2000, p. 1267) toob välja, et seoses majandusliku globaliseerumisega on riikide suveräänsus muutunud ning Castle (1998, ref Meyers, 2000, p. 1267) lisab, et rahvusvaheline ränne on üks osa globaliseerumise protsessist ja kui riigivõim lubab kapitali, kaupade ja ideede liikumist, ei saa nad keelata ka inimeste vaba liikumist. Dilemma seisneb selles, et riikidevaheliselt on lubatud vabakaubandus, samal ajal kui piirikontrolliga piiratakse inimeste liikumist. Seega globaliseerunud maailma suurim väljakutse on otsustada, kas ja kuidas rännet piirata ning rändekontrollide efektiivsus – kas rändekontrollid toimivad ja kui tõhusad need on. **Rändekontrollidega on võimalik vältida ebaseaduslikku sisserännet, samuti viisade, elamislubade ja saadud staatuste väärkasutamist.**

Kuna 21. sajandit iseloomustavad sündimuse vähenemine ja järjest kasvav eluiga, mõjutavad need tuleviku majandust, tööturgu ja heaolusüsteeme. On ennustatud, et lähiajal tõuseb konkurents kvalifitseeritud ja poolkvalifitseeritud tööjõu vahel, mistõttu võib arvata, et kasvab ka tööjõuränne. Samas usuvad paljud kõrgelt arenenud ja majanduslikult toimivad riigid, et suudavad jätkata samamoodi ka tulevikus, kuigi ei ole teada, kas rahvastik kasvab või jääb samaks. On teada fakt, et paljud tänased otsused

sotsiaalsüsteemi, heaolu ja pensionite osas on tehtud varasemate kogemuste põhjal (Münz, 2013, pp. 2-3), seega ei ole arvestatud, et tegelik ühiskonna olemus ja suurus on muutuva trendiga.

Koos rände kasvuga suureneb vajadus rändekontrollide järele. Kontrollimist ei vaja üksnes riiki sisenemine, vaid **kontroll peab olema ka riigis viibimise ajal**. Miller (2016, p. 41) väidab, et sisserändajad, kes soovivad riiki siseneda erinevatel mõjuvatel põhjustel, siis nende osas esineb harva olukord, et nad üksikisikuna võiksid riigile mingisugust ohtu kujutada.

De Haas väidab, et võrreldes varasemate kümnenditega on uuesti hakatud mõtlema turvalisusele ning sellest tulenevalt on alustatud rändepoliitikate ümberkujundamist. Üldiselt üritavad riigid rände mahtu reguleerida kvootidega ning seejärel selekteerida kvalitatiivsete tingimuste alusel endale „sobilikud“ migrandid, keda riiki lubada. Kasutusele on võetud järelevalvemeetmed ja piirikontrollisüsteemid – näiteks Euroopa ja Põhja-Ameerika puhul on nendeks erinevad sanktsioonid ja ebaseaduslike rändajate kinnipidamine ning riigist välja saatmine. (de Haas, *et al.*, 2016, pp. 18-20) Alates teisest maailmasõjast on just ebaseadusliku rände kontrollimine muutunud rangemaks, mistõttu on valitsused piirikontrolli tugevdanud ja hakanud rakendama vedaja ning tööandja sanktsioone. Paljudes riikides (Kanadas 1967, Austraalias 1979, Uus-Meremaal 1991 ja Euroopa riikides 2000ndatest alates) on kasutusele võetud punktisüsteemid, mille alusel sisserändajaid kontrollida (de Haas, *et al.*, 2016, p. 24), kuigi samas on ka selgunud, et see süsteem ei ole jätkusuutlik ja näiteks Taani loobus punktisüsteemist 2016. aasta suvel (Maasing & Asari, 2017).

Kui üldiselt arvatakse, et riikide rändepoliitikad on liberaalsed, siis kontrollimeetmeid on erinevates riikides alates 1990ndate keskpaigast rangemaks muudetud. Näiteks Ameerika Ühendriikide ja Mehhiko piir, Austraalia poliitika just ebaseaduslike sisserändajate ja nõuadipõgenike osas. Ameerika Ühendriikide sisserändepoliitika tugevnes veelgi pärast 11. septembri 2001 terrorirünnakut. Nii Austraalias kui Põhja-Ameerikas viidi sisse kvoodid tööliste, pereliikmete ja põgenike osas. (de Haas, *et al.*, 2016, p. 13) Seoses Ameerika Ühendriikide presidendi vahetumisega on 2017. aastal arutatud palju selle üle,

milliste riikide kodanike pääsemine Ameerika Ühendriikidesse tuleks keelustada. Kõne all on olnud peamiselt islamiusulised ehk siis näiteks Iraani, Jordaania, Liibanoni jt riikide kodanikud. (Wike, *et al.*, 2017, p. 9)

Eesti on astumas uude rändeajastusse, mida iseloomustab rände olemuse muutumine ja millega kaasnevad mõisted edasiränne, tagasiränne, ringränne ja pendelränne (Tammaru, *et al.*, 2017). Alates taasiseseisvumisest on Eestis rände kontrollimisel olnud mitmed erinevad piirangud – nii mahulised piirangud, mis on iga-aastase sisserände piirarvuga seatud, kui ka kvalitatiivsed nõuded, mis on vastuvõtutingimusteks seatud. Järk-järgult on neid piiranguid leevendatud erinevatele sisserände gruppidele. Näiteks 1997. aastal loobuti Euroopa liikmesriikide, Islandi, Norra ja Šveitsi kodanike piirarvust. 1999. aastal vabastati piirarvust Ameerika Ühendriikide ja Jaapani kodanikud, samuti lõpetati õppijate piiramine kvoodiga. Pererände kvoodisüsteem lõppes 2002. aastal. Käesoleval ajal on kvoodiga piiritletud vaid kolmandatest riikidest Eestisse elama asuvad majandussisserändajad (töötajad ja ettevõtjad), kes moodustavad umbes kümnendiku Eesti kogu sisserändest ja vähem kui kolmandiku EL-i välisest rändest. Alates 2017. aastast on piirarvust vabastatud kõik need kolmandate riikide kodanikud, kes rändavad Eestisse tööle IKT valdkonda või iduettevõtetesse. (Maasing & Asari, 2017)

Puur (2017) väidab, et avatud piirid riikide ja regioonide vahel on eemaldanud rännet reguleerinud poliitilised tõkked ning Tammaru jt (2017) järgi on ulatuslik sisseränne viinud riikide arengu tasakaalust välja. Mitmete Euroopa riikide kodanikud on teadvustanud rände varjukülgi sh probleemid ühiskonna sidususe ja siseturvalisuse vähenemisega. Ka Ameerika Ühendriikide kodanikud tunnevad sama ning oma negatiivset suhtumist liberaalsetesse rändemeetmetesse on nii Euroopa kui Ameerika Ühendriikide kodanikud väljendanud valimiste kaudu (Tammaru, *et al.*, 2017).

## 1.2. Kodakondsuse seos julgeolekuga

Selles alapeatükis keskendutakse kodakondsuse temaatikale. Seletatakse lahti nii mõiste tähendus kui selle tänapäevane käsitlus, mille kohaselt igal riigil on suveräänne õigus ise määratleda oma kodanikkond (Rohtmets, 2005, lk 17).

Mõiste kodanik pärineb Vana-Kreekast (kr. k *polites*) ja selle esmane tähendus oli kuulumine linnriigi liikmeskonda võimalusega osaleda riigi valitsemisel. Kodanikud said *polise* asjades kaasa rääkida, kui võtsid sõna või hääletasid rahvakoosolekul. (Isin, 2002, p. 305-307) Ajalooliselt on kodanikuks olemine olnud privileeg, mis kõikidele ei laienenud ning sinna hulka ei kuulunud näiteks vähemjõukad isikud, naised, orjad ja välismaalased (Crick, 2000, p. 4).

Tänapäeval mõistetakse **kodakondsuse all riigi ja isiku vahelist õiguslikku suhet**, mis annab mõlemale poolele õigused ja kohustused ning Abowitz ja Harnish (2006, pp. 653-690) viitavad, et kaasaja demokraatlikus maailmas on varasem kodanikuks olemise mõte sajandite jooksul järk-järgult muutunud poliitilisest kogukonnast mitmemõõtmeliseks kontseptsiooniks. See hõlmab endas mitmeid kohustusi ja õiguseid, sealhulgas tsiviil-, poliitilisi kui ka sotsiaalseid, mis samaaegselt garanteerivad individuaalse vabaduse, poliitilise osaluse ja põhilised eluks vajalikud ressursid (Marshall, 2006, pp. 30-39) kogukonnale ja riigile (Yuval-Davis, 1999, pp. 119-136).

Viimastel aastakümnetel on varasem ühiskonna killustumine privilegeeritud ja mitteprivilegeeritud gruppide vahel transformeerunud ning muutunud sotsiaalseks vahendiks piiride, tõrjutuse ja hierarhia vahel (Yiftachel, 2016, 305-336) ja seda kasutatakse tihti, et eristada neid, kellel on kodaniku õigused ja kellel ei ole (Joppke & Morawska, 2014, pp. 1-36). Eelkõige annab **kodakondsus võimaluse kuuluda mingisse kindlasse sotsiaalsesse gruppi** (Amiti & Bar-Lev, 2015, pp. 947-961), kus on tagatud kultuurilised, poliitilised ja majanduslikud vajadused, kus luuakse koos tuleviku visioone ja toetatakse nii õnnestumiste kui ebaõnnestumiste korral, tunnustatakse vastastikku ja tehakse koostööd ühiste eesmärkide saavutamiseks (Banting & Kymlicka, 2015, p. 5).

Erinevad riigiteoreetilised käsitlused asetavad rõhu kodakondsuse eri aspektidele. Demokraatliku käsitluse järgi on kodakondsus inimeste demokraatlikus poliitikas osalemise aluseks ning kuna ühiskond ja ühiskondlik heaolu on rajatud isikute osalemisele, siis on kodakondsus kui osalemise eeldus olulise tähtsusega. Kommunitaristliku lähenemise kohaselt on kodakondsus ühiskonnaliikmeid ühendav ja olemasolevaid sidemeid kindlustav ja tihendav jõud. Liberaalse käsitluse kohaselt aga vahend, mille kaudu isikud kaitsevad oma õiguseid, realiseerivad oma huve ja väljendavad oma identiteeti. (Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, lk 120)

Aaviksoo tõi oma doktoritöös (2013, lk 69-70) välja, et rahvusvaheliselt on kasutusel kolm põhilist kodakondsuse alusprintsipi ehk sünniga kodakondsuse omandamise põhimõtet:

- 1) *ius sanguinis* ehk vereõigus;
- 2) *ius soli* ehk sünnikoha õigus;
- 3) eespool nimetatute kombinatsioon.

Esimese põhimõtte kohaselt omandab laps oma vanemate või ühe vanema kodakondsuse sõltumata sellest, kas ta sünnib kodu- või välismaal. Seda põhimõtet rakendavad riigid, kes soovivad piirata oma kodanikkonna kasvu sisserändajate arvelt, kuid samal ajal soovivad näha kodanikena ka kodanike välismaal sündinud lapsi. Teise põhimõtte järgi loeb riik kodanikuks oma territooriumil sündinud lapse, sõltumata tema vanemate kodakondsusest ja seda rakendavad riigid, kes soovivad integreerida nn teise põlve sisserändajaid (nt Ameerika Ühendriigid). Euroopas on reeglina kasutusel segaprintsiip ning pärast Iirimaa referendumit, kus muudeti ära tingimusteta *ius soli* kui kodakondsuse omandamise alusprintsipi, ei tunnusta sünnikoha õiguse põhimõtet sellisel kujul üksi EL-i liikmesriik. Eesti koos Küprose, Taani, Islandi, Läti, Leedu, Malta, Norra, Poola, Slovakkia, Rootsi, Šveitsi ja Türgiga rakendavad peamiselt *ius sanguinis* printsiipi. (Aaviksoo, 2013, lk 69-70)

Lisaks sünniga omandatud kodakondsusele, on võimalik seda ka taotleda naturalisatsiooni korras. Rohtmets (2005, lk 20) viitab vastuolule, mis selles osas on sisse



kirjutatud Eesti seadusandlusesse, kus Eesti Vabariigi 1992. aastal vastu võetud põhiseadus (2017) ei luba kellelki võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust, samal ajal kui kehtiv kodakondsuse seaduse (2017) § 29 näeb ette kodakondsuse kaotamise kui isik on vastu võetud mõne muu riigi kodakondsusesse. Kuna põhiseadus (2017) on ülimuslik, siis see säte kehtib ainult naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud isikutele. Kuigi Eestis on topeltkodakondsus keelatud, siis puuduvad riigil tegelikkuses mehhanismid, kuidas tuvastada Eesti kodaniku kuulumist samaaegselt teise kodakondsusesse.

Traditsiooniliselt on peetud kodaniku põhiõiguseks valimisõigust, mis annab õiguse osaleda suveräänse riigi territooriumi valimistel kas otse, valitud esindaja kaudu või olla ise valitud esindaja (Kallas, 2017). Marshall (1950, ref Kallas, 2017) viitab, et lisaks valimisõigusele on kodakondsusel veel kaks õiguslikku käsitlust – sotsiaalsed õigused (inimeste heaolu, tervishoid, haridus) ja tsiviilõigus ehk isikuvabadus. Lisaks õigustele ühendab sama kodakondsusega isikuid tihti ka keel, kultuur, rahvus, usk ning ajalugu.

Riikidel on erinev nägemus kodakondsusest ja rahvusest ning need mõjutavad rändepoliitikaid. Riigi huvi piirata kodakondsuspoliitikat ei ole seotud üksnes majandusliku, demokraatliku või sõjalise kaalutlusega, vaid seda iseloomustavad ka enese määretlemine, kultuuriline kuuluvus ning viis, kuidas rahvusest mõelda ja rääkida (Meyers, 2000, pp. 1251-1254). Näiteks Vetik (2015, lk 28- 30) väidab, et paljude eestivenelaste jaoks on kodakondsus pigem instrumentaalne kui kuuluvustunnet väljendava tähendusega. Tema hinnangul on otsene seos kodakondsuse ja riigiidentiteedi vahel, mis omakorda peegeldub sotsiaalsuses.

**Ränne ja kodakondsus on tihedalt seotud.** Kuigi rändepoliitika viitab peamiselt riiki vastuvõtmisele ja integratsioonile, siis tegelikult läbi naturalisatsiooni on võimalik astuda viimane samm – omandada kodakondsus ja olla seejärel juba riigi täieõiguslik liige (Gest, et al., 2014, pp. 16). Mazzolari (2009, p. 186) toob välja, et naturaliseerunud kodanikel on tööturul paremad võimalused kui mittekodanikel. Kodakondsuse omandanud isikud on riigi rahvas, kes kannab selle väärtust edasi, tänu kellele riigi majandus kasvab ja heaolu paraneb. Kuna riigid pakuvad oma kodanikele kaitset, loovad neile sotsiaalsed

garantiid, pakuvad haridust ja tööd, on igati asjakohane, et elanikkond vastab vähemalt kodakondsuse valimisega riigi ootustele.

Veel toob Mazzolari (2009, p. 186) välja, et näiteks Ameerika Ühendriikide kodakondsuse omandanud isikud kogevad tööturul vähem diskrimineerimist ja ilmselt on see sarnane ükskõik millise teise riigi ja kodakondsuse puhul. Kodanikud, sealhulgas naturaliseerunud isikud, saavad tööturul paremini hakkama, sest nad on juba kodakondsuse valimisega vähendanud barjääre enda ja tööandja vahel, mis tähendab, et tööandja usaldab neid rohkem, sest ta usaldab kodakondsust, millesse isikud kuuluvad.

Seoses hargmaisusega on tõusetunud probleem, kus riigi territoorium ja kodanikkond enam ei kattu. Lahendust vajab küsimus, kelle omad on poliitilises, kodakondsuse, maksustamise või sotsiaalkindlustuse mõttes hargmaises maailmas elavad inimesed. See on ka Eesti jaoks oluline teema, sest suur osa kodanikke elab ja töötab väljaspool Eestit, samal ajal kui Eestis elab ja töötab palju teiste riikide kodanikke. Eesti põhiseadus töötab hargmaises maailmas hästi, sest topeltkodakondsust see ei keela, samas ei luba ka sünnijärgselt kodanikult Eesti kodakondsust ära võtta. Peamine küsimus on – kas kodakondsuse seaduse peaks viima hargmaisuse levikuga kooskõlla? (Tammaru, *et al.*, 2017) Samal ajal tuleb arvestada, et mitut kodakondsust omavate isikute õiguslik seisund on soodsam kui üksnes ühe riigi kodakondsust omavatel isikutel, seades kriitika alla lojaalsuse ja arusaama riigi suveräänsusest (Jakobson, 2017). Seadustades mitmikkodakondsuse üksnes teatud gruppidele, jäävad teised isikute grupid ilmselgelt ebasoodsamasse olukorda (A Ü kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 11. aprill 2014. a otsuse nr 15.2-10/206 ning 15. aprill 2014. a otsuse nr 15.2-10/110-1 tühistamiseks, 2015). Jakobsoni (2017) järgi ei ole kaugel aeg, kui väljaränderiigid peavad hakkama kaaluma, kas lubada enda kodanikel võtta sihtkohariigi kodakondsust säilitades seejuures sünnijärgse kodakondsuse.

Mazzolari (2009, p. 187) viitab, et kuigi topeltkodakondsuse lubamine pärsib riigi rahva assimileerumist, siis tegelikult võimaldab see sisserändajaid kiiremini kaasata ja on ühiskonnale pigem kasulik, sest muuhulgas mõjub hästi riigi majanduse arengule. Samas on mitme kodakondsuse omamine toonud mitmel pool maailmas kaasa keerulisi olukordi,

kus näiteks radikaliseerunud isikud on püüdnud maailmakorda muuta. Hea näide mitmikkodakondsuse kohta on Anwar al-Aulaqi juhtum, kus tegemist oli topeltkodanikuga, kellel oli nii Ameerika Ühendriikide kui Jeemeni kodakondsus. Kuigi ta sündis ja kasvas üles Ameerika Ühendriikides, sest juba tema vanemad olid sinna rännanud, siis tundis ta suuremat sidet Jeemeniga, oli islamiusku ning tema jaoks domineeris Jeemeni kodakondsus. Anwar al-Aulaqist sai terrorismi õhutaja ja eestkõneleja ning tema elu lõpetas Ameerika Ühendriikide valitsuse sirgejooneline otsus, mis hiljem põhjustas palju poleemikat just seetõttu, et Ameerika Ühendriigid astus oma kodaniku vastu. (Kannof, 2011, pp. 1371, 1415-1417) Dilemma, kas riigid peaksid edaspidi pigem lubama mitut kodakondsust, on jätkuv, sest pooldajaid leidub mõlemal pool. Ühed näevad selles võimalusi riigi majanduskasvuks ja teised ohtu radikaliseerumise aspektist.

Kodakondsus on sensitiivne teema, sest see ühendab endas riigi suveräänsust ja identiteedi väljendust (Archiron, 2009, lk 8). **See on isiku ja riigi omavaheline õiguslik suhe, mis toob mõlemale poolele kaasa nii õigusi kui ka kohustusi.** Näiteks koos Eesti kodakondsusega on igal Eesti kodanikul ühtlasi ka EL-i kodakondsus (Siseministeerium, 2017). 1992. aastal loodud EL-i kodakondsusega laienes vaba liikumise õigus kõigile liikmesriikide kodanikele olenemata nende majanduslikust taustast (Maasing & Asari, 2017). See võimaldab soodsamalt õppida ja annab õiguse töötada ilma tööloata kõikjal EL-is, samuti reisida viisavabalt nii liidu sees kui ka paljudes teistes riikides. Seoses Brexiti referendumiga on paljud britid hakanud taotlema mõne muu EL-i liikmesriigi kodakondsust, et säilitada liidu pakutavad sotsiaalsed hüved ning kõige populaarsemaks on osutunud brittide seas Prantsusmaa kodakondsuse taotlemine (Gurdian, 2018, ref Postimees, 2018).

Kodakondsuse taotlemise reeglid katavad poliitika, mille abil saab kontrollida sisserändajate vastavust saada täieõiguslikuks ühiskonnaliikmeks. Paralleelselt uurides rände seaduseid ja regulatsioone nendes valdkondades, on võimalik tuvastada peamised bilateraalsed kokkulepped piiri ületavate inimeste liikumismustrite sarnasuste ja erinevuste kohta. Nimetatud kokkulepped annavad õigused kohelda sihtkohta sisserändajaid nende päritoluriigile kohaselt (Gest, *et al.*, 2014, pp. 14-15), näiteks

tehakse vahet EL-i kodaniku või kolmandate riikide kodanike rändamise osas. Esimestele kehtivad soodsamad tingimused, nende rändamine ja riigipiiride ületamine on vähem kontrollitud kui üldse, samas kui teised peavad läbima karmid kontrollid ja tõendama sihtriiki saabumise eesmärke.

Kodakondsuse taotlemist ja sellest loobumist käsitletakse erinevalt. **Seaduslik viis eristada sisserändajat ühiskonna täieõiguslikust liikmest, on teha seda läbi naturalisatsioonipoliitika.** Goodmani (2001, ref Gest, *et al.*, 2014, p. 16-17) väitel võib just naturalisatsioonipoliitika, eriti eksamid ja ootamise periood, osutada heidutavaks teatud tüüpi sisserändajatele ning piiriületuste kontrollimine mängib naturalisatsioonipoliitikas olulist rolli. Tuues paralleele EL-i sisese vabaliikumise võimalusega, siis piiride ületamist on äärmiselt keeruline kontrollida ja inimesed liiguvad kogu aeg. Vetik (2015, lk 29) viitab, et Eesti kodakondsuse omamine ja eesti keele oskus on oodatult olulised riigiidentiteedi faktorid. Kuigi eesti keelt õpitakse üha enam, sest see on vajalik tööturul konkureerimiseks, siis riiklike keeleõppe poliitikaid tajutakse ülaltpoolt tuleva survena, mis omakorda kutsub esile negatiivse vastureaktsiooni.

Realo (2017) toob välja, et Eestis elavate määratlemata kodanike seas on Eesti kodakondsuse taotlemata jätmise peamine põhjus just vähene motivatsioon, sest seda ei peeta mainekaks, oluliseks ega praktiliseks. Tuginedes Valgule (2017, ref Realo, 2017) väidab ta, et ilma Eesti kodakondsuseta saavad määratlemata kodakondsusega isikud takistamatult nii Eestis elada kui vabalt reisida EL-s, Venemaal ja teistes SRÜ riikides. Sagedaseks põhjuseks on motivatsioonipuudus õppida keelt ja läbida naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse taotlemise protsess, sest nende vajadused on ka niisama kaetud. Lisaks on neil võrreldes Eesti kodanikega viisavaba pääs Venemaa Föderatsiooni. See on üks meetod, millega Venemaa Föderatsioon mõjutab Eestis elavaid määratlemata kodakondsusega inimesi (ERR, 2017c).

De Haas jt (2016, p. 13) viitavad, et kodakondsuse teema hoogustus 1970ndatel, kui Lääne-Euroopa riigid alustasid rändajatele integratsiooni tutvustamist peamiselt just tööliste sotsiaalmajanduslike õiguste ja perekonna taasühinemise õiguste kaudu. 1971. aastal kaotas näiteks Belgia kodakondsuse nõude tööõukogus ning 1981. aastal muutis

rassismi ja ksenofoobia karistatavaks. 1985. aastal andis Holland kolmanda generatsiooni sisserändajatele õiguse kodakondsuse saamiseks ja teise generatsiooni sisserändajad said Hollandi kodakondsust taotleda pärast täisealiseks saamist.

Seni on riikidel olnud vabadus määratleda oma kodanikkond endale sobivalt, seejuures kodakondsuse saamise, kaotamise ja säilitamise tingimused. 20. sajandil väljatöötatud inimõiguste põhimõtetega on proovitud vältida kodakondsusetute teket ja selle vabaduse kasutamist diskrimineerival viisil. ÜRO agentuur UNHCR ülesanne on vähendada kodakondsusetust ja aidata kodakondsuseta isikutel saada kodakondsus. Näiteks soovitatakse seaduseandjatel analüüsida ja vajadusel muuta oma riigi kodakondsusalaseid õigusakte, kutsuda oma valitsust üles ühinema rahvusvaheliste kodakondsusetust käsitlevate lepetega ja suurendama avalikkuse teadlikkust kodakondsusetusega seotud probleemidest. (Archiron, 2009, lk 7) Eesti puhul on selliseks probleemiks näiteks see, et mittekodanikud ei saa osaleda kõigil valimistel (Põhiseadus, 2017), seega ei saa nad kaasa rääkida riigi arengule, samuti ei laiene neile kõik sotsiaalvaldkonna teenused.

### **1.2.1. Kontrolli olulisus kodakondsuse määratlemisel ja andmisel**

Riigi suveräänsuse ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatliku toimimise tagamiseks (Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, lk 129) on oluline teadvustada, keda riik tunnustab oma kodanikuna ja keda mitte. Kodakondsuspoliitika kujundamine ei ole lihtne, vaid sarnaselt rändepoliitikale, on see samamoodi mitmete konstitutsiooniliste ja poliitiliste kokkulepete tulemus (Mautner, 2011).

Globaliseerunud maailmas, mida EL-i puhul iseloomustab kõige paremini jagatud suveräänsus (Leonard, 2007, lk 42-43), ei mõtle inimesed igapäevaselt, millised ohud varitsevad seoses kodanikuks sündimise, saamise või olemisega. Seega on oluline kodakondsuse määratlemisel ja andmisel eelnevate kontrollide läbiviimine.

Eestis tuli kodakondsuse küsimus esmakordselt päevakorraale 1918. aastal kui kuulutati välja Eesti Vabariik. Algselt määratleti kodanikud Maanõukogu määruse alusel, mis

jõustus 4. detsembril 1918. Määruse kõige olulisem ülesanne oli määratleda nende isikute ring, kellele laienesid Eesti kodaniku õigused automaatselt ehk siis täidetud pidid olema järgmised kriteeriumid:

- 1) isik pidi elama Eesti Vabariigi piirides,
- 2) isik oli kuni 24. veebruar 1918 endise Vene riigi alam,
- 3) isik oli pärit endise Eesti Vabariigi piiridest või seisis Vene riigi asutuste poolt peetud elanike nimekirjades. (Rohtmets, 2010, lk 42)

Automaatselt kodakondsuse saanud isikute ringist jäid välja kõik need, kes viibisid seaduse jõustumise hetkel Eestist eemal. Peagi said riikidevaheliste lepingute järgi Eesti kodakondsusesse opteerumisõiguse Nõukogude Venemaal, Lätis ja Ukrainas viibinud isikud, kuid mujal riikides viibinud Eesti päritolu isikud jäid määratlemata staatusega. Kuigi 1920. aasta lõpul oli Siseministeriumis koostamisel seaduseelnõu välismaal elavate Eesti päritolu isikute kodakondsuse määratlemiseks, jäi see valituse poolt kinnitamata. Eelnõust loobuti, sest see tähendanuks kõigi Eestis hingekirjas olnud isikute, kes siin ei viibinud, Eesti kodanikuks tunnistamist, mistõttu oleks Eesti kodanikeks tunnistatud ka paljud välismaalased, ilma eelneva tausta ja varasema tegevuse kontrollita. (Rohtmets, 2010, lk 43-44)

Siinkohal on väga oluline märkida, et pärast taasiseseisvumist on just Venemaa Föderatsioonist esitatud suur hulk selliseid taotluseid, kus taotleja soovib tõendada Eesti kodakondsusesse kuulumist opteerunud isiku järgi. Kahekümne viie aasta jooksul on praktika olnud selliste taotluste puhul erinev. Kui varem piisas, et taotlejal oli esitada Riigiarhiivist tellitud esivanema kodakondsusesse vastuvõtmise tunnistus (või konts), siis Riigikohtu viimane seisukoht on, et Tartu Rahulepingu alusel Eesti kodakondsusesse opteerimisel oli oluliseks tingimuseks Eestisse tagasipöördumine, vastasel juhul oli isik automaatselt Nõukogude Venemaa kodanik (L.P. kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 30. augusti 2016. a otsuse tühistamiseks ning Politsei- ja Piirivalveameti kohustamiseks kaebaja taotlust uuesti läbi vaatama, 2018).

Eestisse okupatsiooniajal 1944-1991 tööle suunatud ja elama asunud sisserändajad ei pidanud ennast immigrantideks ega ka vähemusrahvuseks, vaid kodanikeks, sest Eesti oli

osa NSVL-st. Eesti riigi taasiseseisvumine ja NSVL-i kokkuvarisemine tõi kaasa drastilise rollimuutuse, kus privilegeeritud grupist sai rahvusvähemus uues, tekkinud vabariigis. Venekeelne elanikkond, kes oli tundnud end nii kultuuriliselt kui poliitiliselt koduselt, oli muutunud küsitava staatuse, identiteedi ning kuuluvusega rahvastikurühmaks. (Leppik, M., 2013) Seda illustreerib näiteks asjaolu, et NSVL-i lagunemise järel elas väljaspool Venemaad 25 miljonit venelast, enamus neist Ukrainas, Kasasthanis, Usbekistanis, Valgevenes, Moldovas ja Eestis (Gudkov, 1993, p. 54). Ka Kolstø (1999, pp. 607-631) toob välja, et pool Vene diasporaast elab Valgevenes ja Ukrainas. Balti riigid sattusid NSVL-i koosseisu teise maailmasõja ajal, pärast mida algas venelaste ja teiste vene keelt kõnelevate inimeste ulatuslik sissevool. Nelja kümnendi jooksul langes põhirahvuse osakaal 90-lt protsendilt 60-ni Eestis ja 75-lt protsendilt 52-ni Lätis. Venelasi ja teisi vene keelt kõnelevaid inimesi tõmbas Baltikumi kõrgem elustandard. (Kolstø, 1999, pp. 607-631)

Eesti Vabariigi taasloomise järel 1991. aastal, et **kindlustada riigi edasist julgeolekut ja suveräänsust**, pidid olema reeglid, kuidas ja mille alusel elanikkonda määratleda. Ehk siis välja tuli töötada esmased kontrollisüsteemid. Oluline oli kindlaks määrata **kodanikkond, kes riiklust edasi kannab, on ustav ja keda riik omalt poolt kaitseb**. Samuti tuli välja selgitada see grupp isikuid, kellele need õigused ei laiene. (Rohtmets, 2008, lk 47-48) Seetõttu oli esmajärjekorras oluline põhiseaduse (2017), kodakondsuse seaduse (2017) ja ka välismaalaste seaduse (2017) välja töötamine ja vastu võtmine.

Kallas (2017) toob välja, et Eesti on Euroopa riikidega võrreldes erand, sest paljud NSVL-i ajal Eestisse sisserännanud isikud ja nende Eestis sündinud järeltulijad ei ole ikka veel Eesti kodakondsust taotlenud. Nimetatud isikud muutusid sisserännanuteks ja mittekodanikeks alles NSVL-i lagunemise järel, mitte aga siis, kui nad Eestisse saabusid. Kuna Eestis kehtib topeltkodakondsuse keeld ja kodakondsuse puhul lähtutakse *ius sanguinis*, siis muudab see teatud grupile Eesti kodakondsuse kättesaamatuks. (Kallas, 2017) Samal ajal on EL-i ja Põhja-Ameerika riikides topeltkodakondsus tõusva trendiga ning *ius sanguinis* kõrval juurutatakse *ius soli* põhimõtet (MIPEX, 2015, ref Kallas, 2017), sest demokraatlikud rahvusriigid on veendunud, et nende püsielanikud peavad riigi ees olema võrdsete õiguste ja kohustustega (Kallas, 2017). Lähiriikidest püüab näiteks

Taani sarnaselt Eestile üldjuhul topeltkodakondsust vältida, seevastu Soome pooldab täielikult topeltkodakondsust (JustLanded, 2018). Lätis on alates 2013. aastast topeltkodakondsus lubatud (Latvian Centre, 2018) ning samamoodi leidub topeltkodakondsuse pooldajaid nii Leedus kui ka Rootsis (Dual Citizenship, 2018).

Tulenevalt eeltoodust on äärmiselt oluline, et enne kodanikuks määramist või saamist oleks viidud läbi vastavad kontrollid, mille alusel leiab kinnitust isiku kuulumine kodakondsusesse. See on eelkõige oluline, et tagada riigi suveräänsus ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlik toimimine (Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, lk 129).



## 2. EEL- JA JÄRELKONTROLLID PPA KODAKONDSUSE JA VÄLISMAALASTE MENETLUSTE NING LÄHIRIIKIDE PRAKTIKATE NÄITEL

Sisserände kontrollide puhul saab eristada kolme erinevat dimensiooni: riiki sisenemise eelne kontroll, riiki sisenemisel kontroll ja riigisisene kontroll (Doomernik & Jandl, 2008, pp 192). Riiki sisenemise eelseid kontrolle viivad läbi saatkonnad ja konsulaadid koostöös teiste asutustega (nt immigratsiooniamet, julgeolekuamet) viisade väljastamisel ja elamisloa taotluste vastuvõtmisel. Riiki sisenemisel toimub kontroll riigi piiril ning riigisisene kontroll seisneb erinevates reidides ja kontrollides. Riiki sisenemise eelne ja piiril toimuv kontroll liigituvad eelkontrolli alla ehk kõik, mis toimub enne staatuse andmist ja/või sihtriiki sisenemist. Riigisisese kontrolli käigus hinnatakse taotleja esitatud andmete, tõendite ja asjaolude eesmärgipärasust.

**Eestis teostatakse iga menetluse sees eelkontrolli, mille raames tuvastatakse isik ja tehakse kindlaks tema poolt esitatud andmete õigsus.** See nõue tuleneb erinevatest õigusaktidest, mis reguleerivad haldusmenetlust ja välismaalaste erimenetlust. Samuti kontrollitakse taotleja taotluse vastavust ja täidetavust nõutud kriteeriumitele. **Järelkontroll viiakse läbi üldjuhul pisteliselt pärast menetluse lõppu, et tuvastada jätkuvat vastavust etteantud tingimustele ja staatuste võimalikku väärkasutamist.**

Tabel 2. Lähiriikide eelkontrollimeetmed (EMN, 2012; autori koostatud)

Eelkontrollimeetmed	Meetme sisu
Viisa taotlemine välisesinduses	Info sideohvitserilt, riskianalüüsides, vedajalt, kolmandatest riikidest
Elamisloa taotlemine välisriigist	Info sideohvitserilt, riskianalüüsides, vedajalt, kolmandatest riikidest
Elamisloa saamise kriteeriumite täitmine	Info konsulaartöötajalt, riskianalüüsides, andmebaasidest
Esitatud dokumentide kontrollimine	Info konsulaartöötajalt, andmebaasidest, koostööpartneritelt
Piiri ületamine	Info andmebaasidest, koostööpartneritelt

Tabel 2 võtab kokku lähiriikide (Soome, Rootsi, Norra, Läti ja Leedu) eelkontrollimeetmed. Teemast ülevaate saamiseks tutvus magistritöö autor lähiriikide

praktikatega, võttes valmisse riigid, mis kuuluvad nii Schengeni alasse, kui neli riiki ka EL-i (Soome, Rootsi, Läti ja Leedu). Kõigi nimetatud riikide puhul saab tuua välja, et neil on tugev ja toimiv viisasüsteem, mis aitab ennetada ebaseaduslikku rännet. Välisesinduses sisse antud viisa ja elamisloa taotluse vastuvõtmisel saab konsulaartöötaja kui esmase kontrolli läbiviija teha kindlaks, kas valitud rändeviis on õigustatud, millised dokumendid taotluse juurde esitatakse, kas vedaja on seadusekuulekas jne. Konsulaartöötaja saab lisainformatsiooni küsida sideohvitserilt ja kui on olemas koostöövõimalused kolmandate riikidega, siis ka nendelt. Näiteks Norral ja Lätil on hästi toimiv suhtlus kolmandate riikide. Samuti on oluline lisainformatsiooni saamine vedajalt, sest kui selgub, et vedaja aitab kaasa ebaseaduslikule rände, kohaldatakse neile sanktsioone. (EMN, 2012, pp. 9-13, 20-34) Ka Eesti kasutab sarnast praktikat, kui välismaalase taotlus on esitatud välisesinduses ja liigub sealt edasi PPA menetlusse.

Staatuse saamiseks tuleb esitada taotlus pädevale asutusele ja täita vajalikud nõuded, mis tulenevad õigusaktidest. Riigiti esitatud tingimused erinevad ning need sõltuvad suuresti riigi rändepoliitilistest suunistest ja strateegiatest. Õigusaktides sätestatud tingimuste täitmise kohta saavad menetlejad infot lisaks taotlejale nii konsulaartöötajalt, andmebaasidest (nt SIS, VIS, Eurodac) kui ka riskianalüüsist. Esitatud dokumentide kontrollimisel ja piiri ületamisel on samuti oluline koostööpartnerite (nt Frontex, Interpol) andmevahetus, et tuvastada muuhulgas võltsitud reisidokumentide kasutamist. Biomeetriliste passide kasutuselevõtmisega saab efektiivselt vähendada ebaseaduslikku rännet ja Frontexi kogutud info aitab tuvastada ebaseaduslikke piiriületuskohti. (EMV, 2012, pp. 20-34)

Eestis tegeleb kodakondsuse ja välismaalaste staatuste määratlemisega PPA ning eel- ja järelkontroll on üks osa menetlusest. Õigusliku regulatsiooni rände ja kodakondsuse valdkonnas annab Siseministeerium (2017). Samas eel- ja järelkontrolli on kaasatud vajadusel ka muid asutusi, nt konsulaadid, Tööinspeksioon, Maksu- ja Tolliamet, Kaitsepolitsei. Staatuste andmise õiguslikud alused on reguleeritud mitme erineva seadusega, millest käesoleva töö vaates on olulisemad kodakondsuse seadus (2017) ja välismaalaste seadus (2017). Sünnijärgsete Eesti kodanike määratlemiseks ei ole

eriseadust loodud, selle staatuse määratlemine kuulub isikut tõendavate dokumentide seaduse (2018) alla.

Kui tegemist on välismaalasega, kes soovib Eesti Vabariigis staatust taotleda, siis tuleb taotlus esitada vastavalt rändetüübile, milleks võib olla töötamine, õppimine, pereränne, ettevõtlus jne (Välismaalaste seadus, 2017). Elamisloa taotluse Eesti Vabariiki asumiseks võib esitada välismaal olles või kui isik saabub Eestisse Schengeni viisa alusel või viibib muul seaduslikul alusel riigis, siis võib seda teha ka PPA teenindusbüroos (Politsei- ja Piirivalveamet, 2017b). **Eelkontroll koosneb samamoodi taotluse vastuvõtmisest ja andmete kontrollimisest**, nii nagu seda tehakse iga menetluse puhul. Lisaks sellele kontrollitakse, kas on olemas viisa, millega Eestisse tulla ja piiri ületada ning enne riiki saabumist, kas tingimused on täidetud ja kas isik võib riiki siseneda (Välismaalaste seadus, 2017).

Ka kodakondsuse taotlemisel, kui taotlus jõuab menetlusse, siis eelkontrollis hinnatakse taotluse terviklikust ja vastavust seaduses sätestatud tingimustele. Näiteks kui isik soovib saada naturalisatsiooniga Eesti kodakondsust, siis selleks peab ta olema eelnevalt Eestis elanud (Kodakondsuse seadus, 2017) ja seda menetluse sees kontrollitakse. Lisaks peab tal olema legaalne sissetulek, ta peab oskama eesti keelt (Kodakondsuse seadus, 2017) ja tundma põhiseadust (2017). Kui taotluses esitatud andmed on kontrollitud ja vastavad tegelikkusele, siis tavaliselt kuue kuu möödudes taotluse menetlusse võtmisest, saadetakse taotlus Vabariigi Valitsusele Eesti kodakondsuse andmise otsustamiseks (Politsei- ja Piirivalveamet, 2017a).

Tabel 3. Lähiriikide järelkontrollimeetmed (EMN, 2012; autori koostatud)

Järelkontrollimeetmed	Meetme sisu
Riskianalüüsid	Info kogumine koostööpartneritelt, rändeviiside kaardistamine
Kontrollreidid ja pistelised kontrollid	Majutusasutuste, tööandjate, töökohtade, ettevõtete, õppeasutuste kontrollimine
Elamisloa pikendamise menetlus	Andmebaaside kontrollimine, info kogumine koostööpartneritelt

Tabelis 3 selguvad peamised järelkontrollimeetmed, mida lähiriigid kasutavad. Riskianalüüsid koostatakse peamiselt koostööpartneritelt saadud info ja rändeviiside

kaardistamise põhjal. Riskianalüüside pinnalt saab teha järeldusi, kas mingis suunas on ränne suurenenud, millist elamisloa alust on hakatud rohkem taotlema või kas tekivad mustrid, mis võiksid viidata ebaseaduslikule rändele. Riskianalüüside tulemusel planeeritakse kontrollreidid nt majutusasutustesse, tööandjate või õppeasutuste kontrollimiseks. Näiteks Leedus on tuvastatud kolmandate riikide kodanike poolt elamisloa saamise eesmärgil loodud fiktiivsed firmad. Norra jaoks on just koostöö teiste asutustega väga oluline, sest nt perekonnaseisuametist saadud info alusel on võimalik tuvastada fiktiivseid abielusid. (EMV, 2012, pp. 45-55) Sarnaseid järelkontrollimeetmeid kasutatakse ka Eestis ning samamoodi on tuvastatud nii fiktiivseid ettevõtteid kui ka teisi staatuste väärkasutusi (käesolev töö, lk 7).

Üheks järelkontrollimeetmeks võib pidada ka elamisloa pikendamise menetlust, mille käigus saab kontrollida, kas saadud elamisluba on kasutatud eesmärgipäraselt või mitte. Elamisloa pikendamise menetlus hõlmab endas nii andmebaaside kontrollimist kui info kogumist koostööpartneritelt (EMV, 2012, pp. 45-55).

Autorile teadaolevalt teostatakse Eestis rändemenetlustes järelkontrolli pisteliselt või laekunud vihjete alusel, kasutades näiteks migratsiooni järelevalve kontrollreide. Samuti saab järelkontrolli teha staatuse pikendamise menetluse käigus või vastavalt riskianalüüsile. Kui varasemalt nõuti, et välismaalane elaks Eestis teatud perioodi aastas, et tõendada saadud elamisloa eesmärgipärasust, siis see on muutunud. Seoses rändepoliitika liberaalsemaks muutumisega ei pea praegu kehtiva korra järgi enam elamisloa omanik teatud perioodi Eestis iga aasta viibima. Samuti ei ole nõutud enam Eestist eemalviibimise registreerimine, mida varasemalt rakendati (Politsei- ja Piirivalveamet, 2017b; Välismaalaste seadus, 2017).

Samuti teostab PPA naturalisatsiooniga Eesti kodakondsuse omandanud isikute puhul järelkontrolli pisteliselt. Kontrollitakse isikuid, kes ise on esitanud andmed enda välisriigis elamise kohta või kelle puhul on kahtlus arvata, et isik võib olla asunud elama välisriiki. Selliste isikute puhul on alust arvata, et kui nad on Eestist välja rännanud ja elavad juba pikemat aega mujal, siis varem või hiljem võivad nad soovida taotleda uue kodumaa kodakondsust. Kuna kodakondsuse seaduse (2017) § 1 lg 2 ei luba teise riigi

kodakondsuse juurde võtmist, siis see on üks meede järelkontrolli teostamiseks. Samasugust järelkontrollimeedet kasutatakse ka selliste Eesti kodanike puhul, kes on saanud Eesti kodakondsuse abielu kaudu või lastekodus kasvamisega.

Kui isik soovib saada Eesti kodaniku dokumendid kui sünnijärgne kodanik ja talle ei ole varem Eesti kodaniku dokumente välja antud, siis tuleb koos taotlusega esitada tõendusmaterjal, kelle kaudu isik oma sünniga Eesti kodakondsusesse kuulumist soovib tõendada (Politsei- ja Piirivalveamet, 2017c). Siinkohal on oluline dokumentide autentsus, mida menetlejad eelkontrolli läbi viies kontrollivad ja vajadusel teostavad täiendavad päringud vastavatele ametiasutustele. Kuna järjest sagedamini esitatakse taotluseid digitaalseid kanaleid kasutades, siis sellest tulenevalt väheneb dokumendi autentsuse kontrollimise võimalus.

Sünnijärgsete Eesti kodanike puhul tavaliselt järelkontrolli ei teostata, sest kuigi kodakondsuse seadus (2017) keelab topeltkodakondsuse omamise, siis tulenevalt põhiseadust (2017) ei tohi sünniga omandatud Eesti kodakondsusest kellelki ära võtta. Järelkontrolli teostatakse ainult selliste isikute osas, kelle puhul on alust arvata, et esmased Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid saadi valeandmete esitamisel. Taasiseseisvumise järgselt alustati isikute dokumenteerimist 1990-ndate aastate alguses. Käesoleva aja digitaalsed lahendused võimaldavad nii eel- kui järelkontrolli vaates rohkem kontrollida põlvnemist ja sugulussidemete olemasolu.

Eesti kodakondsus annab isikule palju kaalukaid õiguseid, muuhulgas osalemine valimistel, kandideerimine Riigikokku või Presidendiks (Põhiseadus, 2017). **Sünnijärgne Eesti kodanik võib olla riigile julgeolekuoht**, kui ta on oma riigis pettunud või kui ta omab lisaks Eesti kodakondsusele näiteks Venemaa Föderatsiooni kodakondsust, on radikaliseerunud või kergesti mõjutatav.

### **3. KODAKONDSUSE JA VÄLISMAALASTE MENETLUSTE EEL- JA JÄRELKONTROLLIGA SEONDUVAD PROBLEEMID**

#### **3.1. Uuringuprotsess ja metodoloogia**

Magistritöös kasutati selgitavat juhtumiuuringut (*explanatory case study, case study*) (Thomas, 2011, p. 101; Laherand, 2008, lk 74-87). Juhtumiuuringu eesmärgiks on saada aru, uurida või tõlgendada ühte või mitut juhtumit (Levy, 2008, pp. 2-3; Yin, 2003, pp. 14-15, ref Laherand 2009, lk 75), mille tulemusena saab juhtumit või juhtumeid põhjalikult hinnata (Yin, 2009, p. 4). Kuna juhtumiuuringus võib uurida ka mõnda sündmust, siis sobib see hästi ka organisatsiooniliste otsuste ja muutuste uurimiseks (Laherand, 2008, lk 77). Yin (2003, pp. 58-59, ref Laherand, 2009, lk 82) möönab, et sageli ollakse eksiarvamusel, et juhtumiuuring on lihtne. Vastupidi, juhtumiuuringu läbiviijal peab olema hea oskus esitada häid küsimusi ja neid vastavalt ka tõlgendada, samuti tuleb olla hea kuulaja, vältida iseenda eelarvamuste lõksu langemist ja kasuks tuleb ka paindlikkus ning mõistmine. Niglas (2018) on seisukohal, et juhtumiuuringu võlu on üksikasjaliku informatsiooni kogumine lühikese aja jooksul.

Antud töö kontekstis oli uuritavaks objektiks PPA-s läbiviidavad kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollid, et koguda informatsiooni, millised probleemid neis esinevad ja millised lahendused on võimalikud. Muuhulgas koguti statistilisi andmeid uuringu illustreerimiseks ja olulisuse välja toomiseks. Uuringu läbiviimiseks väljastas PPA loa, mis on registreeritud dokumendihaldussüsteemis Delta 17.01.2017 nr 1.1-14/342-2.

PPAst saadud statistiliste andmete analüüsimisel leiti seosed nii elamislubade ja kodakondsuse taotluste kui ka järelkontrollide kohta. Niglase (2018) järgi aitab läbilõikeuuring (käesoleva uuringu kontekstis PPA statistika) selgitada välja trende, seetõttu on just see meetod igati asjakohane antud uuringu raames. Andmetest selgub, kas

ja kui palju mingisuguseid kontrolle läbi viiakse ning kas need on ühetaoliselt dokumenteeritud.

Teise andmekogumismeetodi raames viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud (Laherand, 2009, lk 83) valdkonna menetlejate ja ekspertidega. Nende põhjal selgus, millised etapid ja meetmed on menetlustes ja millistes aspektides esineb kõige rohkem probleeme. Intervjuu küsimused on esitatud töö lisana (vt lisa 1). Juhtumiuuringu strateegia järgi sobivad intervjuuks kõige enam kirjeldavad „kuidas“ ja „miks“ küsimused (Laherand, 2009, lk 76). Valim moodustati eesmärgipäraselt lähtudes autori teadmistest ja uuringu eesmärgist (Õunapuu, 2014, lk 142-143). Eesmärgistatud valimit kasutatakse peamiselt kvalitatiivsetes uurimustes ning valimisse kuuluvad isikud valitakse uurimisküsimustest lähtuvalt. Intervjueeritavateks valiti valdkonnas töötavad menetlejad ja eksperdid, kes oma igapäevatöös puutuvad eel- ja järelkontrollidega kokku või tegelevad vastava valdkonna õigusloomega. Eeltoodust tulenevalt oskavad valimisse valitud inimesed anda kõige täpsemat informatsiooni ja tuua välja antud valdkonda puudutavaid probleeme.

Tabel 4. Intervjueeritavate unikaalsed tunnused, staaž valdkonnas, haridus, intervjuude läbiviimise aeg ja kestus (autori koostatud)

Unikaalsed tunnused	Staaž valdkonnas	Haridus	Intervjuu läbiviimise aeg	Intervjuu kestus
M1	< 20	Keskharidus	05.02.2018	9:40-10:30
M2	< 25	Vörd. magister	05.02.2018	11:00-12:00
A1	< 10	Magister	05.02.2018	14:05-14:45
M3	< 20	Keskeriharidus	06.02.2018	15:11-16:25
S1	< 25	Rakenduslik kõrgharidus	07.02.2018	15:02-16:55
M4	< 15	Rakenduslik kõrgharidus	08.02.2018	11:50-13:00
S2	< 10	Magister	09.02.2018	16:20-17:45
A2	< 10	Magister	13.02.2018	10:06-11:20
P1	< 20	Keskharidus	14.02.2018	10:00-12:00
M5	< 20	Rakenduslik kõrgharidus	16.02.2018	10:00-12:10
M6	< 20	Keskeriharidus	19.02.2018	10:40-11:35
M7	< 5	Bakalaureus	20.02.2018	11:10-12:20
P2	< 15	Magister	26.02.2018	11:02-11:46

Palve osaleda intervjuus saadeti välja 18 inimesele, kellest 5 keeldus erinevatel põhjustel ja 13 oli nõus intervjuus osalema (vt tabel 4). Osalema nõustusid migratsioonibüroo töötajad (unikaalne tunnus M), kelle igapäevatöö on menetleda kodakondsuse ja välismaalaste taotluseid ning nendega seotud dokumenditaotluseid. Samuti osalesid

Põhja prefektuuri (unikaalne kood P) teeninduse ametnik kui ka menetlusi toetavat teenust pakkuv ametnik. Lisaks intervjueriti kahte PPA arendusosakonna peaeksperti (unikaalne kood A) ja kahte pikaajalise valdkonnakogemusega Siseministeeriumi ametnikku (unikaalne kood S). Keskmise valitud grupi inimeste töökogemus on kuusteist ja pool aastat, see tähendab, et nad on kursis enamate muutustega valdkonna vaates kui teised, kellel on oluliselt väiksem töökogemus antud valdkonnas. Valitud grupi inimeste hariduslik taust on varieeruv. Gruppi kuuluvad nii kesk- (2) ja keskeriharidusega (2), rakendusliku kõrgharidusega (3), bakalaureuse (1) kui ka magistri (4+1) kraadiga inimesed. Keskmiselt oli intervjuu pikkus 60 minutit. Kõige lühema intervjuu pikkus oli kolmkümmend viis minutit ja oli ka paar kahetunnist intervjuud, mis näitab, et inimesed olid valmis antud teemal kaasa mõtlema. Valitud grupi suurus on autori arvates piisav järelduste tegemiseks. Intervjuud viidi läbi individuaalselt kohtudes ajavahemikul 05.02-26.02.2018. Intervjuud salvestati, transkribeeriti ja nende sisu analüüsiti andmeanalüüsitarvvara NVivo12 abil, mille käigus tekst kodeeriti ja esitati kategooriad. Intervjuude koodid ja kategooriad on esitatud töö lisana (vt lisa 2). Koostatud sisuanalüüs toob välja peamised probleemkohad, mis PPA kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollides esinevad. Lisaks võimaldas sisuanalüüs teha töös esitatud ettepanekud nimetatud menetluste parendamiseks.

### **3.2. Intervjuude tulemused**

Selles peatükis antakse ülevaade läbiviidud poolstruktureeritud ekspertintervjuudest ning nende tulemustest. Intervjuu tulemused aitavad leida vastused töö sissejuhatuses püstitatud kolmele uurimisküsimusele:

- 1) kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrole PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes?
- 2) kui palju on viimase kolme aasta jooksul järelkontrolli käigus avastatud staatuste väärkasutusi?
- 3) millised probleemid esinevad PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollis ja kuidas neid lahendada?



Teooriast selgus, et iga riigi jaoks on oluline omada ülevaadet eel- ja järelkontrolli mehhanismidest, mille abil on võimalik saada infot selle kohta, mis põhjusel inimesed rändavad, kas ränne on püsiv või ajutine, kas esineb ebaseaduslikku rännet jne (käesolev töö, lk 20). Seega on eel- ja järelkontrolli meetmeid kasutades võimalik hinnata isiku ohtu riigi julgeolekule, mida käsitleti põhjalikult töö teoreetilises osas (käesolev töö, lk 13-18). **Eel- ja järelkontrollidel on otsene seos sisejulgeoleku tagamisega** (käesolev töö, lk 13-18, 26, 30-31) ja selle tõid välja ka kõik **kolmteist intervjueeritavat** (vt lisa 3). Enim mainiti ära **terrorismoht**, mis võib kaasneda üle EL-i vabaliikumisega. Samuti toodi välja **erinevate skeemide kasutamise oht**, näiteks rahapesu, inimkaubandus, salakauba vedu jne. Kuna menetlustes esitatakse kõikvõimalikke **originaaldokumente**, siis nende **autentsuse tuvastamise võimatus** ja koostöö selles osas eelkõige idanaabriga, oli üks aspekte, mis julgeolekuohtu vaates kajastust leidis.

Eel- ja järelkontrollide läbiviimine on julgeoleku aspektist oluline, mistõttu uuris autor oma **esimese uurimisküsimusega seondvalt, kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrollide PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes**. Uurimisküsimuse vastused aitavad selgitada, millises mahus hetkel PPA eel- ja järelkontrolli panustab. Selleks palus autor PPA-l esitada statistilised andmed ning täiendavalt uuris ekspertintervjuudes eel- ja järelkontrollide kvantiteedi kohta. Andmeanalüüsi tulemusel selgus, et täpset ülevaadet, mille abil esimesele uurimisküsimusele oleks võimalik vastus leida, PPA-l ei ole – amet ei kogu süstemaatiliselt andmeid välismaalaste ja kodakondsuse menetluses tehtud eel- ja järelkontrollide kohta. Intervjuudest selgus, et selleks on mitmeid põhjuseid. Muuhulgas see, et keegi ei ole kunagi mõelnud selle peale, et menetlusinfosüsteem Uusis võiks taolist informatsiooni väljastada, rääkimata infotehnoloogilisest lahendusest ja võimekusest. Samas **tõid kõik vastajad välja, et eelkontrolli tehakse alati iga menetluse vaates enne otsuse tegemist**, kuna tegemist on haldusmenetluse nõudega. Lisaks täpsustati, et eelkontroll hõlmab endas kõikide menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamist ja on mitmeetapiline. Teooriast ja teiste riikide praktikatest selgus, et eelkontroll on laiem (käesolev töö, lk 14-15, 35), kui pelgalt menetluse sees toimuv kontroll, kuid ükski vastaja seda otseselt välja ei toonud. Intervjuude tulemusel selgus, et esiteks hinnatakse taotluse komplekteeritust ja vastavust tingimustele, seejärel isiku tausta erinevate andmebaaside

abil. Vajadusel kasutatakse erinevaid haldusmenetluslikke kontrole, nt intervjuu taotlejaga, paikvaatlus kodus või töökohal, ekspertarvamuse küsimine koostööpartnerilt jne. Lisaks toodi välja, et **rände osas saab järelkontrolliks kasutada kahte meetodit.** Esimene meetod on elamisloa pikendamisel või uue elamisloa taotlemisel. Selle menetluse raames tuleb muuhulgas kontrollida, kas taotleja on oma esmast elamisluba eesmärgipäraselt kasutanud. Teine meetod on rände osas järelkontrolli proaktiivne läbiviimine ehk kui PPA ise mõne kaebuse, vihje, riski- või ohuhinnangu põhjal kontrollib elamisloa täitmise tingimusi selle kehtivuse ajal. Selleks kasutatakse nt paikvaatluseid töökohal, elukohas, õppeasutuses jne. Sarnased järelkontrolli meetmed on kasutusel ka Eesti lähiriikides (vt tabel 3, lk 35). Intervjuudest selgus, et tegelikult on nii eel- kui järelkontrolli vaates võimalik kasutada analoogseid meetodeid, nt andmebaaside kontrollimine, paikvaatlus, info kogumine koostööpartneritelt jne.

Kuigi PPA ei esitanud andmeid otseselt eel- ja järelkontrollide kohta, siis haldusmenetluse kohaselt teostatakse eelkontrolli iga taotluse osas, seega autori hinnangul on võimalik esitatud taotluste ning elamisloa pikendamiste arvu põhjal hinnata kontrollide mahtu. Tabel 5 annab ülevaate, kui palju ja mis liiki elamisloa taotluseid on viimase kolme aasta jooksul esitatud. Selle info põhjal saab autor järeldada, kui palju tehti viimase kolme aasta jooksul välismaalaste menetlustes eelkontrolli. Elamisloa pikendamise menetlust saab tulenevalt intervjuudest saadud infole käsitleda järelkontrollina, seega on võimalik saada autoril ka ülevaade viimase kolme aasta jooksul toimunud järelkontrollidest.

Tabel 5. Tähtajalise elamisloa taotlused ja tähtajalise elamisloa pikendamise taotlused rändeliikide lõikes perioodil 12 kuud 2015-2017. Allikas ALIS (Uusis) seisuga 08.01.2018

Rändeliik	Esmased elamisloa taotlused			Elamisloa pikendamise taotlused		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ettevõtlus	38	38	99	34	34	47
Kriminaalmenetluses osalemine	2	1	0	0	0	0
Pereränne	1558	1550	1619	2445	2487	2374
Püsivalt Eestisse elama asumine	9	2,316	2282	-	-	13
Töötamine	1771	2473	2588	444	788	473
Välisleping	714	51	24	3002	56	27

Õppimine	1231	1453	1,798	772	1001	1271
Legaalne sissetulek	-	-	-	27	8	4
<b>Kokku</b>	<b>5323</b>	<b>7882</b>	<b>8410</b>	<b>6734</b>	<b>4374</b>	<b>4209</b>

Tabelist 5 nähtub, et peamine rändeliik Eestisse on tööränne. Vastavalt rände majandusteooriatele (nii mikro- kui makroteooria) rändavad inimesed peamiselt oma sissetulekute parandamise eesmärgil (käesolev töö, lk 11-12). Taotluste arvu tõusuga on iga aastast kasvanud ka halduskoormus eelkontrolli menetluste läbiviimiseks. Sisserände suurenemise tingimustest tulenevalt, millele autor viitas ka töö sissejuhatuses ning mida toetab ka tabelis 5 toodud väärtused, võib järeldada, et aasta aastalt suureneb vajadus efektiivsete järelkontrollide järele. Järelkontrollide olulisusele julgeoleku kontekstis on autor viidanud ka käesoleva töö teooria osas (lk 17), kus tõi välja, et järelkontrollid võimaldavad kontrollida isikut kui võimalikku julgeolekuohtu põhjustajat, sest tulenevalt teoriast tuleks iga sisserändajat käsitleda kui potentsiaalsest ohtu riigi julgeolekule ja režiimile.

PPA-st saadud statistiliste andmete analüüsimisel ei õnnestunud **esimesele uurimisküsimusele** „Kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrollide PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes?“ täpset vastust saada, vaid autor andis omapoolse hinnangulise vastuse olemasoleva statistika põhjal. Rändekontrollid on üheks meetmeks, mille alusel riik võiks saada ülevaate sinna sisenevate, seal viibivate ja sealt lahkuvate inimeste kohta, samuti kontrollida esitatud andmete vastavust seatud kriteeriumitele ja tingimustele (käesolev töö, lk 19). Seega on autori arvates oluline koguda ja analüüsida andmeid eel- ja järelkontrollide kohta, mis on sisendiks ka ameti riski- ja ohuhinnangute koostamiseks. Sellele viitab ka tabelis 6 toodud ühe intervjuueeritava hinnang.

Tabel 6. Kategooria „Etapid kontrollides ja probleemid“ kood „Eelkontrolli probleemid“ alamkood „Ohuhinnangud“ (autori koostatud)

*„Nt kui võtta mingi perioodi kohta andmed välja//...//siis üks kool võib olla UUSIS sisestatud kaheksal kuni kümnel erineval kujul. Mis tähendab seda, et kui nüüd sealt pinnalt **teha järeldusi või planeerida siis neid eelkontrollide või järelkontrollide**,//...//siis tuleb teha hulk käsitööd ja andmed nagu ise ära puhastada. Et tegemist on ikkagi **riikliku registriga**, kuhu andmeid sisestatakse.“ (P2, 2018)*

Teooriast tulenevalt on ohu- ja riskihinnangud vajalikud, et tuvastada ebaseaduslikku sisserännet ja riigis viibimist (käesolev töö, lk 20). Eeltoodule lisaks selgus intervjuudest, et võimekus teha PPA andmebaasis masspäringut, mille abil analüütikud saaksid koostada ohu- ja riskihinnanguid ja toetada menetlejate tööd on puudulik – selleks **vajalikud tööriistad on infotehnoloogiliselt välja arendamata.**

Eelpool selgitatud põhjustel ei ole võimalik ka vastata **uurimisküsimusele number kaks** „Kui palju on viimase kolme aasta jooksul järelkontrolli käigus avastatud staatuste väärkasutusi?“. Küsimusele vastuse leidmiseks tuleks koostada käsitsi statistiline ülevaade. Arvestades uurimustöö mahtu, oleks see äärmiselt ajamahukas ettevõtmine ja pigem järgmise uurimustöö teema. Lisaks ei võimalda puudulik statistika täita ka täielikult **uurimisülesannet number kaks** „Kaardistada viimase kolme aasta jooksul läbiviidud järelkontrollid, et kindlaks teha, mis tekitab probleeme PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluses“, sest andmebaas ei võimalda vajalikku infot välja võtta. Autorile teadaolevalt on staatuste väärkasutamisi esinenud (käesolev töö, lk 7), kuid käesoleva uuringu raames ei õnnestunud PPA-lt saada konkreetset statistilist ülevaadet. Kindlasti on antud juhul oluline mainida, et senine PPA praktika välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes on pigem keskendunud eelkontrollile ning juba selle tõttu võivad olla vajakajäämised statistiliste andmete töötlemisel, sest otsest vajadust ei ole käesoleva ajani tekkinud. Samas nagu teooria osas mainitud, siis on oluline kontrollida inimest ka riigis viibimise ajal, et tuvastada, kas ta kasutab saadud staatust eesmärgipäraselt ja panustab riigi majandusse (käesolev töö, lk 19).

Antud töö jaoks väljastas PPA statistilise ülevaate viimase kolme aasta jooksul läbiviidud kontrollreididest prefektuuride vaates ja siinkohal (tabel 7) on välja toodud Ida prefektuuri elamislubade ja LTR kontrollreidide ülevaade. Kuigi esitatud andmed ei anna alust hinnata esinenud staatuste väärkasutusi laiemalt, siis annab see ülevaate erinevate järelkontrollide tegemisest PPA-s ning algatatud väärteomenetluste põhjal võib järeldada ka esinenud rikkumisi.

Tabel 7. Elamislubade ja LTR reidid (PPA)

<b>Ida prefektuur</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015**</b>
Kontrollkäigud			
...tegevused	122	39	72
...kontrollitud juriidilised isikud	55	20	27
...algatatud väärteomenetlused	60	12	15
...külastajakaartide kontroll*	28	2	6
Küsitlused			
...tegevused	82	82	102
...kontrollitud juriidilised isikud	0	0	5
...algatatud väärteomenetlused	0	0	1
...külastajakaartide kontroll*	0	0	0
Politseireidid			
...tegevused	4	5	..
...kontrollitud juriidilised isikud	50	52	..
...algatatud väärteomenetlused	3	2	..
...külastajakaartide kontroll*	0	0	..
Politseireidid teiste ametkondadega			
...tegevused	10	6	10
...kontrollitud juriidilised isikud	66	70	132
...algatatud väärteomenetlused	21	14	22
...tööinspektsiooniga koostöös tehtud tegevused	9	5	..
...külastajakaartide kontroll*	0	0	0

\* sisaldub ka kontrollitud juriidiliste isikute arvus

\*\* välja on jäetud "sihtsuunitlusega politseilised tegevused", kuna 2016 ja 2017 sellist statistikat ei ole. Omakorda ei ole 2015 "politseireidide" statistikat

Tabelist 7 nähtub, et viimase kolme aasta jooksul on tehtud kontrollkäike, läbiviidud küsitlusi ning politseireide. Enim väärkasutusi on avastatud kontrollreidide käigus, mis on läbiviidud teiste ametkondadega (nt Tööinspektsioon). Seega leiab kinnitust teoorias käsitletud asjaolu, et koostöö eri valdkonnas tegutsevate institutsioonidega on oluline, sest võimaldab kontrollida elamislubade eesmärgipärast kasutamist ja tuvastada ebaseaduslikku riigi viibimist (käesolev töö, lk 19-20).

Järgnev tabel 8 annab ülevaate, millised olid möödunud aasta elamisloa andmisest keeldumise alused. Kahjuks ei ole selge, kas keelduvad otsused on tehtud eel- või järelkontrolli tulemusel, sest vastav info tabelis ei kajastu. Samas on võimalik järeldada, et esmased TE-d said keeldumise eelkontrolli tulemusel. TE pikendamisel on rolli mänginud järelkontroll ehk elamisloa eesmärgipärase kasutamise kontrollimine, kuid tõsikindlad andmed selles osas autoril puuduvad. Käesolevate andmete alusel on võimalik tuvastada, millised võisid olla keeldumise põhjused ja miks isikud ei saanud elamisluba Eestis.

Tabel 8. Elamisloa andmisest keeldumise otsused otsuse aluse lõikes 2017. aastal (PPA)

Otsuse alus	Pikaajalise elaniku elamisloa sh taastamine	Tähtajaline elamisloa	Tähtajalise elamisloa pikendamine	Kokku
VMS § 123 p 1 alus on ära langenud	0	4	0	4
VMS § 123 p 2 ei vastu tingimustele	0	57	8	65
VMS § 123 p 3 põhjendamata taotlus	0	42	16	58
VMS § 123 4 piirarv täitunud	0	24	0	24
VMS § 124 lg 1 p 1 ohustab avalikku korda	0	6	1	7
VMS § 124 lg 1 p 5 karistatud süüteo eest	0	0	2	2
VMS § 125 lg 1 p 7 ei vasta väidetavale eesmärgile	0	2	0	2
VMS § 124 lg 2 p 1 võltsitud dokumendid/valeandmed	0	1	0	1
VMS § 124 lg 2 p 7 vangistus üle 1 aasta	0	1	0	2
VMS § 124 lg 2 p 9 korduvalt karistatud	0	1	1	1
VMS § 126 lg 1 sissesõidukeeld	0	1	0	1
VMS § 172 <sup>1</sup> õppeasutuse usaldusväärsus	0	133	6	133
VMS § 189 <sup>1</sup> p 5 senine tegevus ei ole vastavuses eesmärgiga – eraõ. jur. Isik	0	0	1	1
VMS § 237 lg 2 p 3 ei vasta PEE andmise tingimustele	5	0	0	5
<b>Kokku</b>	<b>5</b>	<b>227</b>	<b>29</b>	<b>306</b>

Tabelist 8 nähtub, et ainult viie isiku puhul on keeldutud PEE andmisest. Nii teooria (käesolev töö, lk 6, 15-16, 18, 21) kui ka intervjuud kinnitasid, et kuna EL-i sees enamjaolt piiriületusi ei fikseerita, siis on äärmiselt keeruline leida alust PEE või TE andmisest keeldumiseks. PEE antakse kolmanda riigi kodanikule üldjuhul ühes EL-i liikmesriigis. Kui isik on piisavalt kaua liikmesriigist eemal, siis võib olla oht, et ta on oma staatust väärkasutanud, näiteks taotlenud ka teises EL-i liikmesriigis PEE ja see info ei jõua PPA-le, kuigi on üks keeldumise alustest. Tabelist 8 selgub, et TE andmisel on oluliselt rohkem võimalusi keeldumisaluse rakendamiseks. Eriliselt paistab silma keeldumise alus „VMS § 172<sup>1</sup> õppeasutuse usaldusväärsus“ (133) ja seda kinnitavad ka läbiviidud intervjuud (tabel 9), et õppeasutustega on probleeme olnud. Näiteks järelkontrolli läbiviies selgus, et isikud, kes olid saanud elamisloa õppimiseks, ei õppinud koolis, tegelesid millegi muuga või olid juba Eestist lahkunud. Kuigi Schengeni ruumis on isikute liikumist väga keeruline kontrollida, siis teoorias toodud käsitluste kohaselt võimaldab piiriületuste kontrollimine tuvastada, kas liikmesriigid teevad koostööd ja suudavad selle läbi ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva sisserändaja lahkumise EL-i territooriumilt tagada (käesolev töö, lk 19).

Tabel 9. Kategooria „Etapid kontrollides ja probleemid“ kood „Eelkontrolli probleemid“ alamkood „Päringud koostööpartneritele“ ja „Erinevad skeemid“ (autori koostatud)

„...nt Mainor ja Euroakadeemia suudavad jälgida igapäevaselt rohkem seda kohal käimist, ja operatiivsemalt, kui nad tahaksid seda infot anda, siis nad suudaksid.“ (M7, 2018)
„...koolidel on kohustus seda teavitada.“ (A1, 2018)
„ <b>Riik ikka peab ülevaadet omama, kellele ta viibimiselust või luba või õigust annab, igaljuhul peab olema see ka põhjendatud.</b> ...//meie jaoks suur väljakutse//...//kuidas paremini toime tulla nende väärkasutustega. Kuidas kiiremini reageerida, kuidas paremini neid ära tunda.“ (P2, 2018)

Eesmärgipäraselt läbiviidud eel- ja järelkontroll aitab tuvastada erinevad skeeme, mida valdkonna menetlejad ja eksperdid menetluste käigus on tuvastanud ja intervjuudes ka välja töid (tabel 10). Näiteks on suureks probleemiks see, et taotlejaga on tihti kaasas veel teised isikud, kelle puhul on alust arvata, et tegemist ei ole pereliikme, vaid vahendajaga. Kui ametnik fikseerib, et sama isik käib kaasas ka mitmete teiste taotlejatega, viitab see selgelt vahendajatele, kellel võivad olla omakasupüüdlid eesmärgid. Vahendajate kasutamine viitab omakorda teoreetilisele käsitlusele, mille kohaselt on sisserändajad riskigrupp, keda tööandjad, agendid ja inimkaubitsejad püüavad ära kasutada (käesolev töö, lk 15).

Tabel 10. Kategooria „Etapid kontrollides ja probleemid“ kood „Eelkontrolli probleemid“ alamkood „Erinevad skeemid“ (autori koostatud)

„...on <b>täiesti sellised kanalid sees</b> , vahendajad, kes valivad vastavalt seadusandlusele ühe riigi, kus on lihtne abielusid sõlmida, siis seda elamisluba minnakse võib olla mõnda teise riiki taotlema eesmärgiga minna elama hoopis kolmandasse riiki.“ (A2, 2018)
„...meie siin kui ametnikud leiame, et peaks kontrollima//...//tegelikkuses seal kuskil üleval pool, kes pole kokku puutunud, nendel isegi puudub see teadmised, et <b>millised skeemid</b> ja asjad siit läbi nagu jooksevad.“ (M5, 2018)
„... <b>need advokaadid, kes ka praegusel ajal kaasas käivad</b> , et need .. mina leian, et aus seadusekuulekas inimene tuleb ise annab oma dokumendid sisse.“ (P1, 2018)

Rändemenetluste vaates oli PPA-l võimalik väljastada statistilisi andmeid, mis küll ei täitnud selle uurimustöö vaates täielikult oma eesmärki, kuid võimaldasid anda põgusa ülevaate viimaste aastate jooksul tehtud eel- ja järelkontrollidest. Kahjuks Eesti kodanike vaates sarnaseid statistilisi andmeid PPA ei väljastanud, kuna statistiline ülevaade puudub. Suurim vajakajäämine on autori arvates siinkohal see, et PPA-l pole võimalik koguda ja hinnata sünnijärgsete Eesti kodanike kohta selliseid statistilisi andmeid, mis annaks ülevaate staatuse väärkasutamisest. Vastavalt teoreetilisele käsitlusele on

kodakondsus isiku ja riigi omavaheline õiguslik suhe, mis toob mõlemale poolele kaasa nii õigusi kui ka kohustusi (käesolev töö, lk 26), mistõttu on äärmiselt kahetsusväärne, et ametil puuduvad vastavad tööriistad statistika väljavõtmiseks. Autori arvates oleks huvitav teada, kui palju on selliseid sünnijärgseid kodanikke, kes on esitanud valeandmeid või kelle staatuse määramisel on tehtud inimlik eksitus ja seda just viimase kolme aasta lõikes. Sünnijärgsete Eesti kodanike määramise menetlus, mis tegelikult annab riigi vaates kõige suurema kaaluga staatuse – **privileeg olla sünnijärgne Eesti kodanik** – on eriseadusega reguleerimata (käesolev töö lk 35, 37). Kahetsusväärset on selle staatuse määramine vaid üks osa isikut tõendavate dokumentide seadusest (2018; vt tabel 11), mistõttu on äärmiselt taunitav nii infotehnoloogiline vajakajäämine kui seaduseandja iseenesest mõistetav käitumine oma riigi kodanike ees.

Tabel 11. Kategooria „Etapid kontrollides ja probleemid“ kood „Eelkontrolli probleemid“ alamkood „Taotluse terviklikkuse hindamine“ (autori koostatud)

*„Sünnijärgse määramise puhul ei ole julgeoleku tagamine peamine aspekt, sest see ei tulene seadusest nii nagu VMS ütleb otse, et taotleja ei tohi olla avalik või julgeoleku oht. Kuna sünnijärgne määramine on üks väike osa isikut tõendava dokumendi välja andmise protsessist...“ (S2, 2018).*

Lisaks sellele, et menetlusinfosüsteem Uusis ei võimalda analüüsida riigi vaates **kõige olulisema sihtrühma andmeid**, ei ole võimalik teada saada ka kõigi teiste menetlusprotsesside pikkust. Seetõttu puudub ülevaade, kui palju ametnikud tegelikult enne otsuse tegemist kulutavad aega erinevate andmete, tõendite ja dokumentide analüüsimiseks ning päringute tegemiseks – seega puudub ülevaade, kui pikk ja põhjalik on eelkontroll, mida seal täpselt kontrollitakse ja millised otsused langetatakse. Andmebaasist on võimalik võtta välja ainult andmed, millal on taotlus süsteemis registreeritud ehk menetlust alustatud. Erand on siiski Eesti kodakondsuse saamise taotluste vaates ja lisa 4 illustreerib, kui palju on ajavahemikus 2003-2017 Eesti kodakondsuse saamise taotluseid kuude lõikes menetluses olnud. Intervjuudest selgus, et Eesti kodakondsuse saamise ja Eesti kodaniku määramise menetluses üldjuhul järelkontrolli ei teostata. Seetõttu on lisa 4 informatiivne ja annab üksnes ülevaate, kui paljud isikud on nimetatud ajavahemikus Eesti kodakondsust taotlenud ja paljude isikute osas on eelkontrolli teostatud.



**Uurimisküsimusele number kolm** „Millised probleemid esinevad PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollis ja mis on nende põhjused ja kuidas neid lahendada?“ ning **uurimisülesandele number kolm** „Selgitada välja, millistest etappidest ja meetmetest koosneb PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontroll ning millistes aspektides esineb kõige rohkem probleeme, lisaks teha ettepanekud eelpool nimetatud menetluste eel- ja järelkontrolli parendamiseks“ vastuste saamiseks analüüsi põhjalikult läbiviidud ekspertintervjuusid. Intervjuudest selgus, millistest etappidest menetlused koosnevad ning see, et välismaalaste ja kodanike vaates on mõned erisused (tabel 12).

Tabel 12. Etapid menetlustes (autori koostatud)

Etapid menetlustes	Eelkontroll		Järelkontroll	
	Välismaalaste menetlused	Kodanike menetlused	Välismaalaste menetlused	Kodanike menetlused
Andmebaasid	✓	✓	✓	✓
Ohuhinnangud	✓		✓	
Originaaldokumendid	✓	✓		
Paikvaatlus	✓		✓	
Päringud koostööpartneritele	✓	✓		✓
Taotluse terviklikkuse hindamine	✓	✓		
Vestlused	✓	✓	✓	
Info koostööpartneritelt	✓		✓	

Tabelist 12 nähtub, et käesoleva ajani on nii välismaalaste kui kodanike menetlustes eelistatud pigem eelkontrolli kui järelkontrolli. Teooriast tulenevalt liigutakse rändekontrollide lihtsustamise poole ehk vähendatakse tingimusi taotlejale (käesolev töö, lk 14), samas kui avalikust huvist tulenevalt on liberaalsemates riikides just rändekontrollid rangemaks muutunud (käesolev töö, lk 13-14). Eelkontrolli raames hinnatakse taotluse terviklikkust, kontrollitakse andmebaase ja esitatud dokumente, tehakse päringuid koostööpartneritele ja vajadusel viiakse taotlejaga andmete täpsustamiseks läbi ka vestlus. Välismaalaste menetlustes teostatakse lisaks vestlusele ka vajadusel paikvaatlus, kogutakse erinevatelt osapooltelt infot ning vaadatakse ohu- ja riskihinnanguid. Ka lähiriigid kasutavad eel- ja järelkontrollides ühe meetmena riskianalüüsi (käesolev töö, lk 33-36). Järelkontrolli teostatakse peamiselt rändemenetlustes ja seda siis näiteks elamisloa pikendamise või uue elamisloa taotluse

menetlemisel. Järelekontrolli etapid on samad, mis on eelkontrollis. Vastavalt teoorias käsitletule on eel- ja järelekontrolli meetmeid kasutades võimalik vältida ebaseaduslikku sissērännet, viisade, elamislubade ja saadud staatuste väärkasutamist (käesolev töö, lk 20). Intervjuudest selgus, et **kodanike vaates süsteemset järelekontrolli ei teostata**, sest seda ei ole seaduseandja ette näinud ja seda toetab ka juba eelpool mainitud tsitaat (vt tabel 11, lk 48). Kodanike vaates saab käesoleval ajal järelekontrollist juttu olla üksnes juhul, kui isik taotleb korduvat dokumenti. Enne korduva dokumendi väljaandmise otsuse tegemist kontrollitakse andmebaasist tema Eesti kodakondsusesse kuulumise alust. Kahtluse või vajaduse korral tehakse päring mõnele koostööpartnerile täiendava info saamiseks (vt tabel 13).

Tabel 13. Kategooria „Etapid kontrollides ja probleemid“ kood „Järelekontrolli probleemid“ alamkood „Andmebaasid“ ja „Ametnike oskused ja teadmised“ (autori koostatud)

<p>„No oleneb ametnikust, kes kui palju järelekontrolli teeb.//...//<b>aga tegelikult tuleb välja, et ei ole kodanik.</b>“ (M1, 2018)</p>
<p>„...ametnik võibki 20 aastat töötada ja kui sa nagu pole siin uurimispõhimõttel väga töötanud, siis <b>võidki kinnitada neid dokumente, nii et ainult ongi formaalne asi.</b>““ (M2, 2018)</p>
<p>„Kuidas meil käib menetlejate koolitamine? „Istu tema kõrvale ja õpi, vaata, mis ta teeb üle õla.“ Ehk siis sa õpid ära selle, mis klikid ja mis järjekorras sa pead süsteemis tegema, aga muu, <b>miks sa seda teed? Seda ei tule mitte kuskilt.</b>“ (S1, 2018)</p>

Järgmiseks keskenduti peamistele probleemidele, mis menetluste eel- ja järelekontrollis valdkonna menetlejate ja ekspertide arvates esinevad. Peamised intervjuudest selgunud probleemid on toodud töö lisana (vt lisa 5). Suurim probleem, mis välja toodi ja millest kõik teised probleemid alguse saavad on see, et **puudub valdkondlik väljaõpe**. Kuna sisejulgeoleku seisukohalt mõjutavad rände- ja kodakondsusvaldkonnad oluliselt ühiskonna terviklikku toimimist, demokraatiat, majandusarengut, inimeste elukvaliteeti ja ka kogukondlikku turvalisust (käesolev töö, lk 6), siis on oluline, et ka Eestis selline väljaõpe toimuks. Intervjuudes osalenud peamiselt väga pikaajalise kogemusega inimesed tõid välja, et kuna **Eesti Vabariigis puudub vastav valdkondlik väljaõpe**, võib uuel töötajal olla raskusi tööle asumisel. Töö eeldab valdkondlike eelteadmisi, oskust eristada olulist ebaolulisest ja spetsiifilist oskust viia läbi uurimispõhist menetlust. Lisaks sellele mainiti veel ära, et menetluste vaates toimub ressursi kokkuhoidmine personali osas, mis tähendab seda, et näiteks välismaalaste menetlustähtajad on kõik

seaduses sätestatud menetlustähtajad ületanud, sest ei ole osatud prognoosida taotluste hulka, kuigi kõik ametikohad on täidetud jne. Samamoodi korduvate Eesti kodaniku dokumentaotluste vaates, kus kõik ametikohad on küll täidetud, kuid kuna taotluste esitamine taotlejate poolt ja prognoosid kokku ei lange, siis on sageli olukord, kus **ametnikud teevad tööd kvantitatiivse eesmärgi täitmiseks**, jõudmata süveneda iga menetluse üksikasjadesse. Kuigi teooriast lähtuvalt on riigi ja tööandjate huvi majanduskasv (käesolev töö, lk 14), siis intervjuudes toodi välja, et kvantitatiivse eesmärgiga töötamise tulemusel võivad saada dokumendid ka kõik need isikud, kes on saanud esmakordse dokumendi valeandmeid esitades ja see on ohtlik. **Seega põhjalike eelkontrollide läbiviimine enne otsuse tegemist peab olema eesmärk ja sellele aitaks kaasa valdkondlik õppeprogramm.**

Veel toodi välja, et probleeme tekitab andmebaaside paljusus ning aegunud IKT lahendused. Mõlemal juhul venib menetluse aeg ametnikust mitteoleneval põhjusel pikemaks. Kui andmebaase on kümme, kõikidesse tuleb eraldi sisse logida, et teha vajalikud päringud, siis see kõik võtab aega. Samuti toodi välja **menetlusinfosüsteem Uusis, mille ebakindel funktsionaalsus pidevalt ametnikele lisatööd ja ajakulu tekitab**. Rõhutamist vajab ka asjaolu, et **Uusis ja teised tööks kasutatavad andmebaasid on kõik riiklikud registrid**, kuhu andmete sisestamine peab olema korrektne ja tagama andmekvaliteedi. Põhjuseks on see, et kui analüütikud saavad tööülesandeks koostada menetlust toetavad ohu- ja riskihinnangud, siis neil on tarvis kasutada andmebaasides olevaid andmeid. Sellest tulenevalt peavad andmed olema kantud andmebaasidesse täpselt. Lisaks mainiti veel ära, et sageli on andmebaasis ekslikud andmed, mis tähendab, et **andmete parandamine või ka täiendamine peab olema iga ametniku ülesanne**, sest veelkord – tegemist on riikliku andmebaasiga (vt ka tabel 6, lk 43).

Analüüsides skeeme, mida aegade jooksul on kasutatud ja mida intervjueeritavad välja tõid, siis kõige markantsem käesoleval ajal esmakordse sünnijärgse Eesti kodaniku dokumendi menetluses on tõendamise isaduse tuvastamise kaudu. Mitmes menetluses püütakse esitada tõsikindlaid andmeid bioloogilise isa ja taotleja vahel. Kuna sarnane muster esineb mitme taotluse puhul, siis jällegi puhtalt pikaajalise kogemuse ja

intuitsiooni põhjal on võimalik tuvastada üks ja sama skeem ning vahendusfirma või esindaja, kelle teenust välisriigis taotlust esitades on kasutatud. Antud näide viitab taaskord agentidele ja vahendajatele, kes teooriast tulenevalt sisserändajaid ära kasutavad (käesolev töö, lk 16). Fiktiivseid sugulussidemeid nii kodanike kui rändemenetlustes on ajast aega proovitud tõendada valeandmete esitamise või võltsitud dokumentidega. Seetõttu on originaaldokumentide autentsuse hindamine üks meede, mida saab kasutada eelkontrolli läbiviies, et tuvastada pettureid. Kahjuks ei ole aga võimalik kõiki andmeid kontrollida. Isegi kui algandmed on Eesti arhiividest leitavad ja menetlejad teevad sinna sageli ka päringuid, siis kahtlust tekitavad nn vahepealsed lülid. Näiteks kuidas veenduda, et neljakümnendates aastates uusriikas Moskvast põlvneb 1941. aastal Siberisse saadetud vanaemast ja on seetõttu sünnijärgne Eesti kodanik, ühtlasi ka EL kodanik, kes omab vaba pääsu kogu Schengeni alale? **Esitatud dokumentide autentsust on äärmiselt keeruline käesoleval ajal kontrollida.** Siinkohal mängib olulist rolli asjaolu, et puuduvad konkreetset sellealased koostöövõimalused Venemaa Föderatsiooniga (käesolev töö lk 30, 37). Ainus viis kontrollida dokumendi autentsust, on saata see koostööpartnerile eksperthinnangu andmiseks. Seetõttu on äärmiselt oluline, et vähemalt **esmakordsetes menetlustes**, mille algandmed lähevad Eestist välja, oleksid **taotleja poolt esitatud originaaldokumendid**, mitte koopiad.

Järelkontrolli vaates on kõige olulisem probleem käesoleval ajal see, et puudub regulatsioon ja protseduurid selle läbiviimiseks. Kuna seaduseandja soov on liikuda **rändemenetlustes** lähiajal **eelkontrollilt järelkontrollile** (käesolev töö lk 7, 13-14), siis on viimane aeg töötada välja tõhusad, toimivad ja eesmärki täitvad järelkontrollimeetmed. Nende põhjal on võimalik tuvastada erinevaid riiki ohustavaid julgeolekuohtusid (käesolev töö, lk 13-18). Kahjuks on senine praktika tõestanud, et kui isegi paberil või Excelis asi töötab, siis IKT lahendused ei jõua tihti sammu pidada (vt tabel 14).

Tabel 14. Kategooria „Etapid kontrollides ja etapid“ kood „Eelkontrolli probleemid“ alamkood „Andmebaasid“ (autori koostatud)

„ <i>Uusis on oma aja lihtsalt ammu ära elanud.</i> “ (M3, 2018)
„ <i>...analüütiliste tööriistade kas siis ebapiisavus või siis puudumine. Ja sinna juurde ka andmekvaliteet.</i> “ (P2, 2018)

„... **andmebaaside täiesti ebakindel töötamine**. Kõik logimised on id-kaardi põhised, unustad kogemata koju, ongi päev...“ (P1, 2018)

„**Sünnijärgsete puhul on põhiprobleem välismaalt esitatud taotlused**, kus Eestis arhiivis on olemas see algallikas või vanavanema Eesti kodakondsusesse kuulumist tõendav dokument. Kuid paraku **puudub meil igasugune kindlus või ülevaade sellest, mis sinna vahepeale jääb**, kus mitu põlvkonda peab tõendama enda põlvnemist, et **nende dokumente on raske kontrollida**.“ (S2, 2018)

Seoses pidevate valdkondlike muudatusega, kus ühte põhilist rolli mängib kindlasti välismaalaste seaduse (2017) pidev muutmine, mille eesmärk tulevikus on anda lihtsamalt välismaalastele staatus Eesti Vabariigis (käesolev töö, lk 14) ja alles hiljem teostada kontrolli (käesolev töö, lk 7, 14), on viimaste aastate menetluste eel- ja järelkontrollides siiski ka teistlaadi muudatusi ellu viidud. Mitmed muudatused, mis menetluspraktikasse on juurutatud, on saanud ajendi kas 2011. aasta „elamislubade skandaalist“ (käesolev töö lk 7) või 2015. aasta „dokumendihangeldamise juhtumist“ (käesolev töö lk 7). Intervjuudest selgunud viimaste aastate muutused menetlustes ja nende muudatuste positiivsed ning negatiivsed küljed on esitatud töö lisana (vt lisa 6). Üks suuremaid rakendatud muudatusi on see, et Eesti Vabariigi poolt väljaantavad biomeetrilised passid on nüüd taas 10-aastase kehtivusajaga. Positiivse aspektina saab välja tuua, et sellest tulenevalt pöörduvad taotlejad PPA poole harvem, mistõttu saab kokku hoida ressursi, kuid sellel on ka oma negatiivne külg, sest kõik on võltsitav ja kümme aastat on piisavalt pikk aeg, et ka võltsijad jõuaksid oma tehnoloogiatega autentsele dokumendile järele.

Teine oluline muudatus, mis menetlusi puudutab, on juhendmaterjalide mahuline kokkuvõtmine. Kahjuks on ka sellel negatiivne pool, mis väljendub selles, et kui juhendmaterjalid avalikuks saavad, on vahepeal seaduseandja juba uued muudatused seadusesse sisse viinud. Intervjuudest saadud info põhjal saab autor järeldada, et vajakajäämisi esineb praktikute, teenuseplaneerija ja seaduseandja vahelises koostöös. Samas koostöö õppeasutustega on suurenenud ja seetõttu on võimalik tuvastada senisest enam fiktiivseid õppureid ning seega tühistada või keelduda pikendamast TE-d. Samuti on suurenenud silmast silma kohtumiste arv, kus taotlejaid kutsutakse täpsustavate asjaolude väljaselgitamiseks vestlustele. Need on küll ajamahukad, kuid kindlasti eesmärgistatud tegevused ja võimaldavad vestluse käigus selgunud asjaolusid hinnates elimineerida teoorias käsitletud potentsiaalset ohtu riigi julgeolekule ja režiimile, mida sisserändajad endast kujutavad (käesolev töö, lk 17).

Lisaks selgus intervjuudest, et tänu sellele, et rändemenetlejatena asusid tööle politseiametnikud, on paranenud ka menetlejate andmebaaside kasutamise oskused. Käesoleval ajal kasutatakse menetlusi läbiviies ka politsei andmebaase, kust on võimalik saada taotleja kohta üksikasjalikumalt informatsiooni kui varasemalt. Sellega seoses on paranenud menetluste kvaliteet, kuid samas esineb dubleerivaid andmeid ja kõigi andmebaaside korraga kasutamine on ajamahukas.

Johtuvalt 2015. aasta „dokumendihangeldamise juhtumist“ (käesolev töö, lk 7), tekkisid olulised koostöövõimalused nii EKEI (Eesti Kohtuekspertiisi Instituut) kui Innovega, kellega varem taolisi koostöökohti ei olnud. Päringute ja materjalide esitamine on küll ajamahukas, aga igati õigustatud, et tagada menetluste eesmärgipärane läbiviimine. Näiteks EKEI aitas tuvastada Innovest saadud eksamitööde puhul asjaolu, et need on kõik kirjutatud sama isiku poolt. Samast juhtumist ajendatult võimaldati menetlejale ka lisakuvarid ja numbrinäduga telefonid, mille kasutamine hõlbustab oluliselt töö tegemist. Näiteks on menetlejal käesoleval ajal võimalik tuvastada telefoninumbreid, millest helistamine on tavapäratult sage ja võib viidata vahendaja tegevusele.

Järgnev tabel 15 annab ülevaate, mida arvavad valdkonna pikaajalise staažiga menetlejad ja eksperdid lihtsustatud menetlusvõtetest, mida viimastel aastatel on eel- ja järelkontrollis rakendatud.

Tabel 15. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „On muutused“ alamkood „Töövõtted“ alamalamkood „Lihtsustatud menetlus“ (autori koostatud)

<p>„...<b>paar aastat tagasi taheti kõike teha lihtsamaks</b>, näiteks korduv taotlustega, kellele on antud dokument, nii ta saab ka selle dokumendi, aga sealjuures on vajalik ikka järelkontroll.“ (M1, 2018)</p>
<p>„Siis öeldakse, et kinnitage ja ühesõnaga ei ole vaja rohkem midagi uurida.//...//ärge rohkem neid aluseid täiendage, et sinna läheb palju aega.“ (M2, 2018)</p>
<p>„<b>Ühelt poolt sa peab menetlema võimalikult kiirelt ja vähe koormavalt</b>, eriti välismaalaste menetlustest on töandjatel see kisa, et miks nii kaua menetletakse. Neil on null bürokraatia ettepanekud, mis on töandjate poolt tehtud//...//Ühelt poolt mugavus ja efektiivsus, teiselt poolt <b> julgeolek ja avalik kord, mida tuleb tagada</b>.“ (S2, 2018)</p>
<p>„Vastavalt vajadusele, kahtlusele.//...//need külastuste tegemised on natuke vähenenud, aga <b>intervjuudele</b>, siia alla <b>kutsumine, on jällegi suurenenud</b>. Et ikkagi näost näkku küsida, mitte telefoni või meili teel. Et kui inimesed on Eestis, siis on mõistlik juba all kohtuda.“ (M7, 2018)</p>
<p>„... mulle tundub, et see ei olegi juhtkonna poolt eesmärgiks võetud – otsuste kvaliteet, vaid meil on <b>juba tükk aega kvantiteet</b>.//...//No see on ju absoluutselt vale suhtumine. Kuna meie toodame ju seda siseturvalisust!//...//Et mis julgeolekut me tagame, kui me tegelikult ei suuda kontrollida ja paneme</p>

*inimestele peale umbes plaani, et tee kiiresti ja siis noh. Ja siis minu meelest on sellelt töötajalt minu ebaõige ja ebaeetiline nõuda, et sealt tulevad need kvaliteetotsused//...//kuni on selline mentaliteet, siis minu arust ei saavutagi sisejulgeolekut.“ (S2, 2018)*

*„... nende korduvate mõttes//...//et aluseid ei kontrolli kui on ametniku poolt kinnitatud//...//et siis selle võrra on ikkagi palju palju vähem tulnud välja neid alusetuid asju.//...//Hooajaline, kui on madal hooaeg, siis on kontroll tugevam, kui on taotluste kõrghooaeg, siis on kontroll maas. Pole järjepidevust. Et see kontroll peaks olema järjepidev, mitte pisteline, teeme kas lauskontrolli või ei tee üldse kontrolli. (M5, 2018)*

*„Elamisloas on päris tugevasti juba ära liigunud, et sul ei ole vaja mingeid abielutunnistusi hinnata, nende ehtsust või sünnitunnistuse ehtsust või mingi diplomi ehtsust. Et sa tegeled mingite hoopis muude asjade kontrollidega ja rõhk on hoopis kutsujal, et kas see ettevõtte eksisteerib, see kool eksisteerib ja kas see kutsuv abikaasa on siin tegelikult olemas ja et fookus on natukene teine. //...//Aga ikkagi mingid baastadmised on erinevad.“ (A2, 2018)*

Intervjuudest selgus, et valdkonna menetlejad on üsna kriitilised selles osas, mis puudutab lihtsustatud menetlusvõtteid. Näiteks kui 2015. aastal avastati suuremahuline staatuste väärkasutamine (käesolev töö, lk 7), millega seoses viidi läbi järelkontroll ja millest tulenevalt ei usaldatud enam kedagi ja hakati kõiki kahtlustama, siis on märkimisväärne, et juba paar aastat hiljem soovitakse menetlusi viia läbi lihtsamalt. Näiteks lihtsustatud rändemenetlus (käesolev töö, lk 14). Menetlejate jaoks tekitab see segadust, kui ühest küljest eeldatakse, et kõik taotlejad peab kahtlustama, aga samas ei võimaldata põhjalikku eelkontrolli läbiviimist. Intervjueeritavad tõid välja, et **nad tunnevad juhtkonnapoolset survet**, sest otsuseid tuleb teha kiirustades, kuigi nad ise tunnevad, et tahaksid põhjalikumalt uurida ja alles siis otsuse teha.

Lisaks eelpool mainitud uutele töövõtetele ja muudatustele, mis menetluste eel- ja järelkontrollide vaates on viimastel aastatel rakendatud, tõid intervjueeritavad välja ka mitmeid teisi tegevusi, mille abil menetluse tarbeks vajalikku informatsiooni saab koguda. Näiteks mainiti **viies intervjuus**, et palju menetluse jaoks vajaminevat informatsiooni võib leida *Google* abiga. Enamus inimesi kasutab tänapäeval sotsiaalmeediat. Nii on võimalik nt *Facebook*ist või mõnest teisest sarnasest kanalist saada informatsiooni kasvõi selle kohta, kas inimesed, kes taotluse esitamisel väidavad, et on tutvunud aastaid tagasi ja on õnnelikus suhtes, on seda ka tõsikindlalt ja kas leidub tõendeid, mis seda kinnitavad või ümber lükkavad. Selles osas on menetlused kindlasti läinud põhjalikumaks ja püütakse leida uusi innovaatilisi lahendusi, kus veel mingisugust lisainformatsiooni otsida (vt tabel 16).

Tabel 16. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „On muutused“ alamkood „Töövõtted“ alamalakood „Muud tegevused“ (autori koostatud)

<p>„...<b>ma olen isegi kasutanud vahel niusuguse üldinfo saamiseks</b>//...//<b>Googlest</b> seal mõne Venemaa perekonnaseisuameti asutuse üles//...//ja helistanud ja küsinud//...//Niiet uurimispõhimõttel töötame siin igapäev.“ (M2, 2018)</p>
<p>„<b>Facebooki kontrollimine</b>, sealt tuleb ka välja eesmärged ja tõendeid, et ei suhelda.“ (M4, 2018)</p>

Seoses sellega, et rändemenetlejatena on viimastel aastatel tööle asunud politseiametnikud, töid intervjueritavad välja, et see on kindlasti menetluste kvaliteeti tõstnud. Nüüd osatakse otsida andmeid politseiandmebaasidest, teostatakse ise menetlejatena kodukülastusi ja on parem kontakt olemas ka kogukonnapolitsei ja menetlusüksuse vahel (vt tabel 17). Kõik eelpool loetletud tegevused aitavad kaasa nii eel- kui järelkontrolli tõhusamaks muutmisele.

Tabel 17. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „On muutused“ alamkood „Töövõtted“ alamalakood „Muud tegevused“ (autori koostatud)

<p>„Et nende politseinike siia tulekuga hakkasime ka ise kodus käima, et nemad käivad oma kontrollle ise tegemas, mis on Tallinna piires.//...//nad on käinud siis koos, et politseiametnik pluss siis menetleja/...//me võimegi piirkonnapolitseinikule helistada ja paluda neil kodust nt läbi käia, nad teavad oma probleemseid peresid ja seda tausta juba palju paremini, et see kontakt politsei, ka tänavapolitsei, sellise tavalise politsei ja meie vahel on kindlasti tänu sellele paranenud.//...//Et ei ole enam kitsalt selline politseivaldkond ja migratsioonivaldkond, vaid nüüd on <b>selline lõimunud valdkond</b>.“ (M7, 2018)</p>
<p>„Jah, ja tegelikult on see ka, et meil aastate jooksul see <b>teadmine suureneb</b>, ja <b>võimalusi tuleb ka juurde</b>, võrreldes 10 a taguse ajaga on, meil polnudki seda teadmist, kust ja mida sai kontrollida, ja nüüd meil on need võimalused, meil on teadmine, et me saame rohkem ja põhjalikult kontrollida.“ (M5, 2018)</p>

Üks oluline muudatus, mis veel rändemenetlustes sisse on viidud, on migratsiooninõustajate teenuse rakendamine. Teenuse eesmärk on juba enne taotluse esitamist anda taotlejale nõu, millist staatust on kõige otstarbekam taotlema hakata, millised tingimused tuleb täita ja mis dokumendid esitada. Teenuseplaneeri töö välja, et migratsiooninõustajad läbisid kahekuulise intensiivse koolitusprogrammi, et neil oleks võimalikult lai silmaring nõustamiseks igasugustel rändega seotud teemadel. Hetke seisuga on teenuse ellurakendamine ennast õigustanud, kuid kuna ei osatud prognoosida, et nõudlus taolise teenuse järele on nii suur, siis käesoleval ajal tegeletakse teenuse ümberplaneerimisega, mis seisneb probleemide kaardistamises, et teha vahet üld- ja detailsetel küsimustel, millega taotlejad migratsiooninõustajate poole pöörduvad. Samas, kuna tegemist on nõustamisteenusega, mida pakutakse enne taotluse esitamist ja nõustaja



ei vii ise läbi menetlust ega määratle isikutele staatuseid Eesti Vabariigis, siis on nende töötasu tänapäeva mõistes konkurentsivõimeline (tabel 18).

Tabel 18. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „On muutused“ alamkood „Töövõtted“ alamalakood „Muud tegevused“ ja „Uute töötajate väljaõpe“ (autori koostatud)

*„...selle eest on üpriski motiveeriv või noh selline **tööturul konkureeriv tasu**, aga see ei garanteeri, et sa leiad inimese, kellele kõik need vajadused olemas on või oskused. (A2, 2018)*

Vastukaaluks muudatustele, mis menetlustes on aset leidnud, töid intervjueeritavad välja ka mitmed asjaolud, mis ei ole muutunud ja mille osas nad olid üsna kriitilised. Näiteks IKT lahendused, mis jätkuvalt valmistavad suuri probleeme. Kui seaduseandja sooviks on muuta menetlused võimalikult lihtsaks (käesolev töö, lk 14), bürokraatia vabaks ja vähendada menetluseks kuluvat aega, siis kahjuks reaalses elus ei ole seda võimalik rakendada puhtalt IKT lahenduste tõttu (vt tabel 19).

Tabel 19. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „Ei ole muutuseid“ alamkood „Arendustegevus“ alamalakoos „Infotehnoloogiline“ (autori koostatud)

*„... **meie IKT lahendused ei toeta meid väga**, on ajale jalgu jäänud, ja no see vajaks tõsist uuenduskuuri või mis aitaks kaasa menetluste profileerimisele, ja mis aitaks ka mingeid asju automatiseerida ja et menetleja ressursi saaks kulutada nende toimingute ja menetluste peale, kus see on põhjendatud. Et täna on väga palju sellist käsitööd.“ (A2, 2018)*

Kõige olulisem aspekt, mis ei ole muutunud ja mille **seitse intervjueeritavat** välja töid, on uute töötajate koolitamine. Eespool oli juttu migratsiooninõustajatest (käesolev töö, lk 55), kes läbisid kahekuulise intensiivse koolitusprogrammi enne tööle asumist. Põgusalt on uute töötajate koolitamisest juttu ka käesolev töö leheküljel 50. Kõige valulikum on intervjueeritavate arvates see, et **kodakondsuse- ja migratsioonivaldkonnas puudub vastav väljaõppeprogramm**. Kui uus töötaja asub tööle, siis hästi palju tema tööalaseid teadmisi tuleb ametnikult, kes on pandud teda juhendama ja kokkuvõttes ongi see **ainult ühe ametniku praktika**, mida edasi antakse. Intervjuudest selgunud info põhjal on koostatud tabel 20, mis illustreerib olukorda käesoleval ajal PPA-s kodakondsuse- ja migratsioonivaldkonnas uute töötajate väljaõppe osas.

Tabel 20. Uute töötajate väljaõpe (autori koostatud)

Meetod	Positiivne	Negatiivne
Väljaõpe kohapeal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vahetu kontakt kogenud menetlejaga, kes oskab anda tööks vajalikke parimaid näpunäiteid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ühe menetleja praktilise kogemuse edasi andmine</li> <li>Samal ajal tuleb ka enda menetlusega tegeleda, mis tähendab topeltkoormust menetlejale</li> <li>Kui uuel töötajal puudub motivatsioon, vähendab see ka juhendaja motivatsiooni</li> <li>Juhendamine ei ole tasustatud</li> <li>Ilma pühendumiseta tekib palju vigu, mis suurendab ka teiste üksuste töökoormust</li> </ul>
Seadusemuudatusega seotud koolitused	<ul style="list-style-type: none"> <li>VMS muutub, koolitatakse menetlejaid</li> <li>KodS muutub, koolitatakse menetlejaid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sünnijärgsete kodanike määratlemisel puudub eriseadus, ei toimu koolitusi</li> </ul>
Muud koolitused	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koostööpartnerite koolitused (nt EKEI võltsingute tuvastamine)</li> <li>HMS koolitused, reservametniku koolitused (varjupaigataotlejate ja e-residentsuse valdkonnas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liiga vähe koolitusi kodanike menetlustes</li> </ul>

Tabelist 20 nähtub, et vahetu kontakt pikaajalise kogenud kolleegiga on igati oluline, sest võimaldab edasi anda tööks vajaminevaid oskuseid ja praktikaid. Samas on sellel ka mitmeid negatiivseid aspekte. Esiteks see, et edasi antakse ainult ühe konkreetse ametniku praktika, mis on välja kujunenud aastate jooksul. Palju sõltub, kui hästi suudab uus töötaja koheneda ja infot vastu võtta. Teiseks see, et samal ajal peab nn mentor tegema ka enda tavapärasest tööd ja kolmandaks – õpetamise eest ei ole ette nähtud lisatasu, mis motiveeriks uut töötajat õpetama.

Valdkondlikud koolitused, mida korraldatakse, on peamiselt rändevaldkonnas ja selle põhjuseks on välismaalaste seaduse (2017) pidev muutmine. Kodakondsuse seadus (2017) muutub harva, seetõttu ei ole selles vallas ka koolitusi. Negatiivne aspekt on aga see, et sünnijärgsete Eesti kodanike menetluste osas pole viimaste aastate jooksul ühtegi koolitust toimunud, kuigi vajadus selleks on täiesti olemas, sest töökollektiivis on toimunud olulised muutused. Positiivne on kindlasti see, et aeg ajalt korraldatakse ka muid koolitusi ja võimalusel ametnikud neil osalevad.

Ka tabelist 21 nähtub, et pikaajalise kogemustega ametnikud ei tunne tänases väljaõppesüsteemis ennast mugavalt.

Tabel 21. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „Ei ole muutuseid“ alamkood „Töövõtted“ alamalakood „Uute töötajate väljaõpe“ (autori koostatud)

<p>„...<b>parem on vanemalt olijalt küsida, kui ise otsida ja vaadata, kus midagi kirjas on.</b> (M1, 2018)</p> <p>„...<b>ma ei ole oma teadmisi vaka all hoidnud, ma olen ikka oma praktika jooksul öelnud, kust mingit asju teada saab ja kuhu pöörduda ja kuhu neid päringuid saata ja.../kõik see on tulnud töö käigus. Kõik need kogemused, teadmised, oskused, kõik ainult pead ise huvi tundma asja vastu, põhjalik olema, ja seda ei saa kunagi kuskilt niimoodi, et pead ühe loengu maha ja kohe inimene teab, oskab. See tuleb aastatega.</b>“ (M2, 2018)</p> <p>„...<b>et ei ole piisav selline koolitamine, et menetleja istub selle vana menetleja kõrval ja antakse ainult selle ühe menetleja kogemus talle edasi. Ta nagu ei õpi .. noh see vana töötaja ei jõua talle õpetada seda suurt pilti nägema.</b>“ (S1, 2018)</p> <p>„Igal ühel on oma plaan, oma taotluse hunnik. Millal sa käid ja hoiad siis teise kätt? <b>Töötajate õpetamine on tegelikult juhtkonna asi, kolleeg ei pea tagama töötaja väljaõpet.../sul on mentor. Aga ma ei kujuta ette, kui täna on nii vähe inimesi nagu on, siis sa ei saa seda mentorlust enam tehagi. Taotluseid seisma jätta ei tohi.</b>“ (S2, 2018)</p> <p>„Niiet see õppimine käib töö käigus juhendaja juhendamisel ja seega tulevad ka eksimused.../Sa <b>alustad selle töö tegemist alles katsetades, see on väljakutse omaette.</b>“ (A2, 2018)</p> <p>„<b>PPA häda ongi see, et kui uus ametnik tuleb, siis hästi palju sõltub sellest, kes teda juhendab, mis infot ta sellelt inimeselt saab. Pole mingit sellist õppeprogrammi ette nähtud.../kes seda uut inimest nagu juhendab ja kui palju ta ise vaata teada tahab ja kui palju ta aru saab.</b>“ (M5, 2018)</p>
---

Eelnevast järeldub, et **uute töötajate väljaõpetamisel on äärmiselt oluline roll juhendajal ja tema teadmistel ning praktilisel kogemusel.** Vähem oluline ei ole ka uue töötaja enda suutlikkus võtta vastu uut informatsiooni, kohaneda ja töötada nii, et kõik ei ole isenesest mõistetav, vaid pigem tekitab küsimusi, millele ise töö käigus vastuseid otsima hakatakse. Kuna juhendamine ei ole eraldi tasustatud, töid intervjuueeritavad välja, et ei ole tööandja poolt õiglane oodata, et juhendaja suudab juhendamise kõrvalt veel ka ise sama palju igapäevatöösse panustada. Mõlemapoolne motiveeritus on märksõna, mida ei tohi alahinnata ning kindlasti tuleks vaadata, mis on ametniku ametijuhendis kirjas ehk kas juhendamine on ametniku üks tööülesannetest (tabel 22).

Tabel 22. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „Ei ole muutuseid“ alamkood „Värbamine“ alamalakood „Koolitused ja väljaõpe“ (autori koostatud)

<p>„<b>Samas ei motiveeri ka peaspetsialisti ükski asi juhendama vanemspetsialisti, kui see palgavahe on olematu. Ma annan selle 50 eurot sulle, tee ise seda tööd. Ja kuna ametijuhendid muudeti ka ära, vanasti oli peaspetsialistil sees teiste juhendamine, siis nüüd on kõik ühe ametijuhendiga, keegi kedagi õpetama ei pea.</b>“ (P1, 2018)</p>
--

Järgmisest tabelist 23 nähtub, et ametnikud, kellel on pikk valdkondlik kogemus, on võrdlemisi alamotiveeritud.

Tabel 23. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „Ei ole muutuseid“ alamkood „Värbamine“ alamalakood „Motivatsioonipakett“ (autori koostatud)

<i>„...head asjad püsivad konkreetsete heade inimeste peal//...//kes näevad ohtu, nad teavad, kus see oht võib olla, neil on intuitsioon ...//...//kui seal kaugemal need juhid näeksid tegelikult seda, et me toodame siin sisejulgeolekut//...//et seda ametit ei õpetata kuskil. Politseinikke hinnatakse ilmselt PPA-s rohkem kui koda-migra ametnikke, mis ei ole ka õige//...//aga et mõelda hoopis selle peale, et võib olla nad vajavad hoopis mingit tuge ja et neid on vaja hoida ja õpetada.“ (S1, 2018)</i>
<i>„...oleme terve selle tööpäeva tegelikult letis, siis ei jää väga palju aega enese täiendamiseks, siin on osadel juhtudel ka motivatsioonipuudus natuke, et seda asja juurde kõike õppida//...//kindlasti ka see pidev väntsutamine sind ühest seinast teise, see langetab motivatsiooni, sa oled väsinud sellest, et sul on koguaeg mingi kirves kuklas, et kas see ... mis homme tehakse, kas mul homme on töö? Et eriti paljud inimesed, kes ongi üksi ja sõltuvad oma sissetulekust, nendel on veel eriti hull see olukord//...//see näitab jälle seda, et töötavad mitte motiveeritud ametnikud, sest kuskilt peab see palk ju tulema.“ (P1, 2018)</i>

Intervjuudest selgus, et kodakondsuse ja välismaalaste valdkonna inimesed ei tunne ennast PPA-s teistega võrdselt. Tunnetatakse, et PPA kui organisatsioon on unustanud nende valdkonna ja selle olulisuse Eesti Vabariigi jaoks.

**Kolmest intervjuust** selgus kodakondsuse- ja migratsioonivaldkonna suurim puudus – see on **vananev töötajaskond** (tabel 24), sest noori ei kandideeri tööle. Kindlasti ei tohi alahinnata pikaajalise töökogemusega ametnike panust valdkonda, sest nagu eespool selgus, siis parimad töövõtted antakse pikaajalise kogemusega ametnikult üle tema vähema kogemusega kolleegile (käesolev töö, lk 58). Pikaajalise töökogemusega ametnikel on olemas taustateadmised ja kogemus, mida on võimalik saavutada ainult pühendunult tööd tehes.

Tabel 24. Kategooria „Muutused menetlustes“ kood „Ei ole muutuseid“ alamkood „Värbamine“ alamalakood „Vananev personal“ (autori koostatud)

<i>„Kunagi minul terendab pension, pensionile minek mingil ajal ees siis...“ (M2, 2018)</i>
<i>„...nagu meil need vanad töötajad...“ (S1, 2018)</i>
<i>„Viimastel aastatel olen märganud, et meil ei tule järeikasvu//...//ühel hetkel peavad hakkama ju pensionile minema. See on tegelikult suur probleem//...//Praktiliselt ongi, kes tööle kandideerivad, sellised 50+, kellel on see õppimine alates arvutist ja tehnoloogiast, mis meil siin on, väga keeruline. Et jah, personaliga on keerulised lood.“ (P1, 2018)</i>

Tuginedes käesolevas töös käsitletud teooriatele (lk 23-26) ja analüüsides läbiviidud intervjuusid, selgus, et **kodakondsuse saamise ja sünniga Eesti kodanikuks määratlemise menetluste vaates peab jätkuma eelkontroll.** Eesti kodakondsuse andmine ja määratlemine on Eesti Vabariigis privileeg, andes kõik õigused nii riigi sees kui väljas, sh EL-is ja Schengeni alas. Järelkontrollist ei oleks nende menetluste vaates kasu, sest enne kõige olulisema staatuse andmist või määratlemist, tuleb välistada kõik asjaolud, mis seda staatust ei lubaks anda või määratleda ja seda vastavalt kehtivale seadusandlusele. Intervjuudest selgus, et praktikas on esinenud juhtumeid, kus hilisem valeandmete esitamise tuvastamine ei võimalda tulenevalt seadusandlusest sünnijärgselt Eesti kodanikult saadud staatust ära võtta. Selleks, et seda teha saaks, tuleb hakata Eesti Vabariigi põhiseadust muutma. Seetõttu on eelkontroll kodakondsuse vaates äärmiselt oluline.

**Rändemenetluste vaates mainis kolm intervjuueeritavat, et enne staatuse andmist on vajalik teostada siiski ka eelkontroll,** kuigi seaduseandja soovitusel tuleb lähitulevikus keskenduda pigem järelkontrollile (käesolev töö, lk 14). **Viis intervjuueeritavat** tõid välja, et **järelkontrolli teostamine rändemenetluses aitab kindlasti kaasa staatuste väärkasutamise tuvastamisele.** **Neli intervjuueeritavat** selgitasid **kaheetapilist uut kontseptsiooni,** mida hetkel välja töötatakse ja mis võetakse lähitulevikus rändemenetlustes kasutusele. Selle järgi koosneb kontroll edaspidi nn rohelisest ja punasest tunnelist. Tulenevalt eeltoodust on **äärmiselt oluline luua vajalikud tööriistad ja vahendid, mille abil edaspidi eel- ja järelkontrolliks vajalikud riski- ja ohuhinnangud koostada ja loomulikult järelkontrollisüsteem ise,** mis toimiks eesmärgipäraselt ning võimaldaks tuvastada võimalikud staatuste väärkasutamised.

Eeltoodud argumente kinnitavad veelkord ka tabelis 25 toodud intervjuueeritavate peamised seisukohad, miks üks või teine kontroll peaks jätkuma.

Tabel 25. Kategooria „Menetlused tulevikus“ kood „Nii eel- kui järelkontroll“  
alamkood „2-etapiline kontseptsioon“ ja kood „Pigem eelkontroll“ alamkood  
„Kodakondsuse valdkonnas“ ja „Rände valdkonnas“ ja kood „Pigem järelkontroll“  
alamkood „Rände valdkonnas“ (autori koostatud)

„...kodakondsuse vaates, nii sünnijärgsel määratlemisel kui naturalisatsiooniga andmisel tuleb panustada eelkontrolli.//...// <b>massiline järelkontroll ei anna midagi, see on ainult ressursi raiskamine, nendes menetlused tuleb panustada eelkontrolli.</b> //...//välismaalaste puhul on ka järelkontrolli meetoditega võimalik riigi julgeolekut ja avalikku korda tagada.“ (S2, 2018)
„Riik peab suutma <b>kõik ära kontrollida enne otsuse tegemist</b> ja kui pettust ei ole tuvastatud, teeb otsuse.“ (S1, 2018)
„ <b>Kodakondsuse puhul eelkontroll</b> , et selgitada välja, et kas <b>nüüd nimelt võõrsil sündinud Eesti kodanikud on Eesti kodanikud.</b> “ (A1, 2018)
„...eelkontroll on ikkagi <b>kõige olulisem</b> , et järelkontrollis me võime konstateerida enamjaolt fakte.“ (M5, 2018)
„...eelkontrollist ei pääse ka rände vaates. Nende muudatuste eesmärk ei ole eelkontrollid kaotada.//...// <b>riskigrupid peavad olema ka määratletud</b> //...//Kui neist taustkontrollidest tuleb mingi „aga“ välja või isiku muu tunnuse järgi ta kuulub riskigruppi, siis ta läheb menetluse teise astmesse//...// tehakse täiendavaid kontrolle, kooskõlastatakse siin partnerasutustega, viiakse läbi intervjuusid, paikvaatluseid, küsitakse lisatõendeid, tehakse mingeid rahvusvahelisi taustapäringuid, mis võtavad rohkem aega ja siis jõutakse otsuseni. Et <b>teha menetlused selliseks kaheetapiliseks</b> //...//kujutan ette, et kuskil 60% taotluseid peaks läbi minema sellest esimesest etapist otsusesse ja meie menetlusressurs ja aeg kuluks selle 40% taotlusega tegelemisele.“ (A2, 2018)
„...migratsioonijärelevalvel on hästi palju tööd siis.“ (M6, 2018)
„Kui nüüd need viibimisaja kehtivusajad muutuvad pikemaks, siis kas see viibimisalus, mis on antud Eesti riigi poolt, et kas seda kasutatakse eesmärgipäraselt. Et siin on <b>oluline koht nüüd järelkontrollil.</b> //...//Tuleviku vaates järelkontrolli osatähtsus kasvab veelgi, erinevalt eelkontrollist.“ (P2, 2018)
„Ma arvan, et esindatud peaksid olema mõlemad kontrollid, sest et <b>ühe põhimõttena inimest mitte riiki lasta on kindlasti lihtsam kui teda siit riigist hiljem välja viia</b> , et see räägib eelkontrolli kasuks. Teisest küljest teatud asju saabki ainult tuvastada järelkontrolli käigus.“ (M7, 2018)
„Kontrollid peavad jääma. See, et menetlused lähevad prefektuuri, see on õige, <b>inspektor ja konstaabel saavad rohkem silma peal hoida</b> , mina ei tea, mis Kohtla-Järvel toimub jne. Praegu on ka nii, et kui inimene muudab elukohta, siis ta peab RR-i teavitama, ja kui perekonnaseis muutub, siis PPA-d. Aga nad ei teavita. Elavadki oma elamisloaga niikaua kui see otsa saab.“ (M4, 2018)
„...eelkontroll on nii tõhus, et pärast ei oleks vaja tulekahjut kustutada.“ (P1, 2018)

Ekspertintervjuudest saadud info põhjal saab järeldada, et eelkontrolli teostamine peab jätkuma nii kodanike kui rändemenetluste vaates ja rändemenetluste vaates on oluline ka tõhusa järelkontrolli läbiviimine. Nii eel- kui järelkontrolli eesmärk on tagada kontrollimehhanismidega Eesti Vabariigi sisejulgeolekut.

### 3.3. Järeldused ja ettepanekud

Magistritöö põhiprobleemiks oli uurida, kuidas parendada kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli läbiviimist, et hoida ära staatuste väärkasutamist.

Läbiviidud uuring andis kinnituse, et puudujäägid on mitmetes aspektides. Järgnevalt on välja toodud järeldused, mis uuringust selgusid ja ettepanekud menetluste kitsaskohtade parendamiseks.

Esiteks vajab märkimist asjaolu, et kuna IKT lahendused ei võimaldanud vajalikku statistikat välja võtta, siis on antud uuringu raames jäänud kaks olulist uurimusküsimust osaliselt täitmata. Need olid „Kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrolli PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes?“ ja „Kui palju on viimase kolme aasta jooksul järelkontrolli käigus avastatud staatuste väärkasutusi?“. PPA-st saadud andmete põhjal on võimalik teha vaid kaudseid järeldusi. Seetõttu on **esimene ettepanek seotud puhtalt andmekvaliteedi ja statistiliste väljavõtete arendamisega**, mis võimaldaksid adekvaatset ja asjakohast ülevaadet menetlustest, mille abil saaks planeerida ja prognoosida ressursi ning töövõtteid, samuti koostada menetlusi toetavaid ohu- ja riskihinnanguid.

Teiseks, välismaalaste ja kodakondsuse valdkonnas läbiviidavate menetluste eesmärk on tagada Eesti Vabariigi julgeolekut ja selle kaudu ka terve EL-i ja Schengeni ala julgeolekut. Seega on äärmiselt oluline mõista, mida Eesti Vabariik täna nimetatud menetlusi läbi viies hästi teeb ja kus on probleemid, mis vajavad kohest sekkumist. Peamised probleemid, mis selgusid läbiviidud ekspertintervjuudest on esitatud lisana (lisa 5). Nendeks olid:

- 1) ametnike puudulikud oskused ja teadmised;
- 2) andmebaaside funktsionaalsuste puudujäägid;
- 3) erinevad skeemid, millega kuritarvitatakse regulatsioone;
- 4) originaaldokumentide autentsuse tuvastamine;
- 5) info puudujäägid koostööpartneritelt.

Intervjuudest selgus, et Eesti Vabariigis puudub vastav valdkondlik väljaõpe. Käesoleval ajal **ei valmista ükski kool ette staatuse määratlemise spetsialiste** võrreldes politsei-, pääste- või vanglaametnikele. Töökollektiiv koosneb peamiselt pikaajalise staažiga ametnikest, kellel on olemas tööks vajalikud teadmised ja oskused, kuid kes on sageli erinevatel põhjustel alamotiveeritud. Näiteks kannatavad suure töökoormuse all, ei tunne,

et nende tööd ja panust piisavalt hinnatakse ning ei ole saanud piisavalt jätkukoolitusi. Selle põhjuseks on igapäevane suur töökoormus, millest tulenevalt jõutakse keskenduda vaid ühele tööloigule ja tegelik laiem maailmavaade jääb seetõttu tagaplaanile. Samuti selgus intervjuudest, et juurdekasv nooremaealiste töötajate osas valdkonnas on kesine, sest tööle oodatakse kõrgharidusega inimesi, kuid töötasu, mida pakutakse, ei ole konkurentsivõimeline. Seetõttu kandideerivad menetlejaks peamiselt keskealised või vanemad inimesed, kellel on tihti vajaka arvutikasutamise oskusest. Oluline probleem on veel see, et väljaõpe toimub töökohal pikaajalise töökogemusega menetleja kõrval, kus antakse edasi vaid **ühe ametniku praktiline kogemus menetluse läbiviimisest**. Kahjuks ei ole selline lähenemine kindlasti efektiivseim viis õpetada uut menetlejat välja, sest puudub info, millised teadmised ja eeldused on uuel menetlejal juba olemas, kui kiiresti ta kohaneb ja töö selgeks saab. Samuti kujuneb tema menetluspraktika välja üheainsa kolleegi nägemusele tuginedes. Intervjuudest selgus, et selline väljaõpe võib praktilises elus lõppeda viisil, kus uus menetleja ei hakkagi ise mõtlema, tal puudub motivatsioon ise otsustada ja vaeva näha, rääkimata ettepanekute tegemisest menetlusprotsesside parendamiseks jne.

Andmebaaside kohta selgus intervjuudest, et neid on liiga palju, enamus on ID-kaardi põhise sisselogimisega ja mis peamine – **IKT lahendused ei ole kaasaegsed, kiired ja lihtsad**, mistõttu on sageli vajadus teha käsitööd, nt saata ametkondadevahelisi elektronkirju jne. Oluline probleem on ka andmekvaliteet, mis ei võimalda muuhulgas võtta välja statistikat ja koostada menetlust toetavaid ohu- ja riskihinnanguid või -analüüse. Samuti ei ole lähitulevikus ette näha märkiväärseid arenguhüppeid IKT lahenduste osas.

Intervjuudest selgus, et erinevate staatuste saamiseks Eesti Vabariigis **kasutavad kliendid sagedasti erinevaid skeeme**. Seetõttu on oluline, et ametnikud oleksid hästi informeeritud ja läbinud vajalikud koolitused, teeksid omavahel koostööd, arutaksid erinevaid juhtumeid, sest selline taktika võimaldab ära tunda skeeme, mida võidakse kasutada. Seejuures **omab ka ametkondadevaheline infovahetus väga olulist rolli**.



Olgugi, et Eesti Vabariik on e-riik, siis sageli esitatakse menetlustes paber kandjal originaaldokumente ja seda just välisriigist saabunud taotluste osas. Intervjuudest selgus, et osade menetluste vaates on originaaldokumentide esitamise vajadus pigem kasvava kui kahaneva trendiga. Siinkohal on suurim väljakutse olematu koostöö Venemaa Föderatsiooniga, kust **esitatud originaaldokumentide autentsuse võib seada kahtluse alla** ning nende osas on vaja läbi viia täiendavad ekspertiisid.

Rändemenetlustes läbiviidavate järelkontrollide osas mainiti **olulise probleemina koostöö nappust partnerasutuste- ja firmadega**. Näiteks koolidega võiks olla usaldusväärsem ja tihedam suhtlus, sest see aitab olulisel määral kaasa staatuste väärkasutamise tuvastamisele.

Eelpool mainitud probleemide lahendamiseks pakub töö autor välja järgmised lahendused:

1) **töötada välja koolitusprogramm, mis valmistaks ette kodakondsuse ja välismaalaste menetluste staatuse määramise spetsialiste**. Õpe peaks olema läbitav enne tööle asumist, et menetleja oleks kursis valdkonnaga, kuhu ta tööle asub. Samuti on oluline pakkuda juba tööl olevatele menetlejatele jätkukoolitusi, mille läbi on võimalik töötajaid nii arendada kui motiveerida. Lisaks tuleks koolitada ka kõiki teisi PPA ametnikke, kes rohkemal või vähemal määral oma töös puutuvad kokku erinevate isikut tõendavate dokumentide ja nendega kaasnevate staatustega. Valdkondlike koolituste toel on võimalik parendada nii menetlejate oskuseid ja teadmisi kui ka koostööd erinevate PPA üksuste vahel;

2) **andmebaaside arendamine peab jätkuma senisest tõhusamalt**, sest andmebaasid, mis on loodud 2000. aastate alguses ja mille töökindlusele ei saa loota, ei taga ka head menetlus kvaliteeti. IKT lahenduste pakkumine Eesti Vabariigi ametkondadele ja elanikele peab olema Eesti Vabariigi prioriteet (vt tabel 26);

Tabel 26. Kategooria „Parendusettepanekud“ kood „Arendusvajadus“ alamkood „Infotehnoloogiline“ (autori koostatud)

*„Infotehnoloogilised lahendused ei vasta menetlusvajadustele, //...// ja see elektroonilise taotlemise protsess on lõpuni läbimõeldamata //...// riik unustab ära, mida ta peab tegema ja kelle jaoks ta on. Selle asemel, et tegeleda eelisjärjekorras Eesti kodanike vajadustega, tegeletakse eelisjärjekorras e-*

*residentidega. Mingite teoreetiliste inimestega//...// Eesti riik peab enne tegema oma kodanike asjad korda ja siis alles tegelema „nice to have“ asjadega.“ (S2, 2018)*

3) erinevate skeemide avastamiseks, mida sageli kliendid üritavad kasutada staatuse saamiseks Eesti Vabariigis, on oluline panustada **menetlejate igakülgsesse koolitamisesse**. Menetleja oskused ja teadmised ei tohiks tänapäeva innovaatilises maailmas lõppeda vaid ühe konkreetse tööloiguga, vaid menetleja peab oskama näha valdkonna tervikpilti;

4) **välisriigist esitatud esmakordsete taotluste esitamisel peab jätkuma paber kandjal originaaldokumentide esitamine**, seda eelkõige Venemaa Föderatsioonist saadetud dokumentide osas. See on vajalik dokumendi autentsuse kontrollimiseks, mida saab teha koostööpartneri poolt tellitud ekspertiisidega. Nimetatud ettepanek on küll vastuolus digitaalse asjaajamise põhimõttega, kuid äärmiselt vajalik Eesti Vabariigi julgeoleku seisukohalt, sest selline kontrollimehhanism aitab hoida ära staatuste väärkasutust;

5) **koostöö partnerasutustega peab jätkuma ja isegi suurenema**. Näiteks kogukonnapõhine lähenemine, mida on hakatud rändemenetlustes juba ka rakendada, on ainuõige tee. Kõigi ametkondade ja asutuste selge eesmärk peab olema kaitsta Eesti Vabariigi julgeolekut.

## KOKKUVÕTE

Sisejulgeoleku seisukohalt mõjutavad rände- ja kodakondsusvaldkonnad oluliselt ühiskonna terviklikku toimimist, sealhulgas demokraatiat, majandusarengut, inimeste elukvaliteeti kui ka kogukondlikku turvalisust üldiselt. Seetõttu oli oluline uurida, millisena näeb seaduseandja neid valdkondi ja kuidas on tegelikult valdkondlik töö korraldatud.

Varasemalt esinenud staatuste väärkasutamised ja seaduseandja soov riigi majandusliku eesmärgi täitmiseks liikuda lihtsustatud rändemenetluste suunas, võimaldas sõnastada magistrیتöö keskse **uurimisprobleemi: kuidas parendada kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli läbiviimist?** Uurimisprobleemi vastuse leidmiseks püstitati kolm uurimisküsimust:

- 1) kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrollide PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes?
- 2) kui palju on viimase kolme aasta jooksul järelkontrolli käigus avastatud staatuste väärkasutusi?
- 3) millised probleemid esinevad PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollis, mis on nende põhjused ja kuidas neid lahendada?

Uurimustöö **eesmärk** oli seega teooria ja empiirilise uuringu tulemusena välja selgitada kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrollide hetkeseis, võimalikud kitsaskohad ja parendamise võimalused.

**Esimesele uurimisküsimusele** „Kui palju on tehtud viimase kolme aasta jooksul eel- ja järelkontrollide PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetlustes?“ ja **teisele uurimisküsimusele** „Kui palju on viimase kolme aasta jooksul järelkontrolli käigus avastatud staatuste väärkasutusi?“ täielikke vastuseid ei õnnestunud saada. Põhjuseks on PPA üsnagi puudulik statistika, millest tulenevalt tehti magistrیتöös ettepanekud arendada edaspidiseks kasutamiseks vajalik andmetöötlusvahend, mille abil oleks võimalik paremini prognoosida ja planeerida nii ressursse kui töövõtteid, samuti koostada menetlusi toetavaid ohu- ja riskihinnanguid ja -analüüse.

**Kolmas uurimisküsimus** „Millised probleemid esinevad PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollis ja mis on nende põhjused ja kuidas neid lahendada?“ võimaldas aga analüüsida põhjalikult menetluste etappe ja nendes esinevaid probleeme. Samuti selgusid mitmed olulised puudused, mistõttu oli võimalik teha ettepanekuid, millest olulisemad on panustamine töötajaskonna koolitamisesse ja IKT lahenduste arendamisesse.

Töös analüüsitud rände- ja kodakondsuse teooriad, mis seisnesid nii immigratsiooni kontrollimises kui kodakondsuse saamises, tõestasid, et nii rändel kui kodakondsuse saamisel ja määratlemisel on otsene seos turvalisuse ja julgeoleku tagamisega. Sisserändava grupi kontrollimine on juba seetõttu oluline, et tänapäeva globaalses ja liberaalses maailmas rändavad inimesed palju, nende liikumine ei ole tihti tuvastatav, rändamisega seonduv oht ei ole iseenesest mõistetav, vaid see on pika protsessi väike osa. Kuna keeruline on tuvastada, kas inimesed rändavad heade või halbade kavatsustega, siis on kontrollide teostamine äärmiselt vajalik, sest see võimaldab mingilgi määral ohte ennetada.

Ekspertintervjuudest selgus, millistest etappidest ja meetmetest koosneb PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontroll ning millistes aspektides esineb kõige enam probleeme. See andis hea ülevaate, kuidas menetlused praktikas toimivad, millele rohkem, millele vähem tähelepanu pööratakse ning millised muudatused ees ootavad. Samuti selgusid mitmed kriitilised probleemid, millele tuleb nii riigi kui ameti vaates mõtlema hakata.

Lisaks selgus intervjuudest, et vastavalt „Siseturvalisuse arengukava 2015-2020“ (Siseministeerium, 2015) on PPA üks uuemaid ülesandeid uussisserändajate kohanemisprogrammi suunamine. Samuti pakutakse alates 2017. aastast migratsioonialast nõustamist, et uued sisserändajad oleksid juba eelnevalt informeeritud, mida ja kuidas tegema peab, et Eesti Vabariigis sisserändajana staatust saada. Mõlemad teenused on lõimumise ja kohanemise vaates üliolulised.

Teooria ja ekspertintervjuude tulemuste sünteesi tulemusena tehti ettepanekud PPA kodakondsuse ja välismaalaste menetluste eel- ja järelkontrolli parendamiseks. Kuna nimetatud menetluste vaates on tegemist sisejulgeoleku ja siseturvalisuse nii otsese kui kaudse tagamisega, siis on äärmiselt oluline töötajaskonna väljaõpetamine ja jätkuv koolitamine. Sama tähtis on ka ajakohaste IKT lahenduste pakkumine, mis aitaks suhelda mitme osapoolega korraga, säästaks aega ja lihtsustaks tööd. Kui seaduseandja tasandil liigutakse liberaalsema menetluse suunas, siis see peab jõudma ka rohujuure tasandile. Menetleja ei peaks aega kulutama elektronkirjade vahetamisele erinevate ametiasutuste vahel, vaid menetluse tarbeks vajalikud andmed võiksid olla automaatselt koguaeg kättesaadavad.

Uuringust selgus, et kahjuks ei ole käesoleval ajal Eesti Vabariigis kasutusel kõige efektiivsemaid meetodid välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrolli läbiviimiseks, kuid loodetavasti see lähiajal muutub. Välismaalaste menetlused on liikumas eelkontrollilt järelkontrollile, mistõttu hakatakse kontrollima eesmärgipärast staatuse kasutamist, kuid selleks vajalikud töövahendid on alles väljatöötamisel. Kodakondsuse vaates tuleb aga jätkata eelkontrollidega ning mõelda, kas mingis aspektis tuleks sisse seada ka järelkontroll. Mõtlemiskoht on sünnijärgsete kodanike määratlemise osas – kas see peab olema ühetaoline ka nende isikute puhul, kellest Eesti Vabariik pole sada aastat midagi teadnud?

Tulenevalt eeltoodust jõudis autor järeldusele, et Eesti Vabariigi sisejulgeoleku tagamiseks tuleb panustada eelpool nimetatud kontrollide parendamisesse, seda nii koolitamise, IKT lahenduste, töövõtete kui ka koostööpartneritega suhtlemise osas. Lisaks tuleb tagada andmekvaliteet, mille abil analüütikud saaksid menetlejaid toetada paremate ohu- ja riskihinnanguid ja -analüüside koostamisega.

Autor soovib kõikidel asjasse puutuvatel ametiasutustel tutvuda käesoleva uuringuga.

## SUMMARY

From the point of view of internal security, migration and citizenship sectors have a significant impact on the integrity of society, including democracy, economic development, quality of life and community-based security in general. Therefore, it is important to investigate on the one hand the legislative perspective and on the other hand, how the sectoral work is actually organized.

The misuse of statuses and the will of the legislator to move towards the economic goal of the country, simplified migration procedures allowed formulation of a central problem for the Master's thesis: how to improve the ex-pre and ex-post controls of citizenship and alien procedures? Three research questions were set up to meet the objective.

- 1) How much ex-pre and ex-post controls have been done in three years in aliens and citizenship procedures?
- 2) How much misuse of statuses has been discovered during last three years?
- 3) What are the problems that occur during the ex-pre and ex-post controls of PBGB aliens and citizenship procedures, what are causes of them and how can they be solved?

The aim of this research was to identify shortcomings in the procedures of citizenship and aliens conducted by PBGB in order to identify potential problems and make proposals for improving ex-pre and ex-post controls.

The thesis analyses the process of ex-pre and ex-post verifications in PBGB citizenship and alien procedures and their link with the safeguarding the internal security.

For the first research question, "How many ex-pre and ex-post controls have been done in the last three years in the PBGB procedures for aliens and citizenship?" and for the second question, "How many misuses have been discovered in the status of ex-post controls during the past three years?" we did not get sufficient answers. The reason for this was PBGB's rather inadequate statistics, which led to the proposal of the Master's

thesis to develop a data processing tool for future use which would allow better forecasting and planning of both resource and workflow.

The third research question, "What are the problems that occur during ex-pre and ex-post controls in aliens and citizenship procedures, and what are the reasons for them?" which allowed to thoroughly analyze of the pros and cons in the proceedings. Several significant shortcomings emerged, which made it possible to provide suggestions, the most important of which was to contribute to employee training and the development of ICT solutions.

Migration and citizenship theories were analyzed in the thesis, which included both immigration control and citizenship. They proved that both are in direct relation with providing safety and security. The control of the immigration group is important, because in today's global and liberal world there are many people migrating, their movement is often not detectable, therefore the risk of migration is not self-evident but it is a part of a longer process. Since it is difficult to determine whether people travel with good or bad intentions, it is extremely necessary to carry out checks, as it allows preventing some of the problems.

The interviews revealed what are the stages and activities of the pre- and ex-post control of PBGB procedures with aliens and citizenship, and in which aspects there the most problems arise. This gave a good overview of how the procedures work in practice, to which attention is paid more and less, but also where it is developing. A number of critical issues were also revealed that should be considered both on the state level and the PBGB view.

In addition, interviews revealed that according to the internal security development plan, one of the most recent tasks of the PBGB is to direct the reintegration program of the new immigrants. Migration counselling is also offered from 2017 to provide information to new immigrants about what and how should be done. Both services are essential for integration and adaptation.

As a result of the synthesis of the theory and the results of the survey, proposals were made to improve the ex-pre and ex-post control of PBGB citizenship and alien procedures. As these procedures look at both direct and indirect security of internal safety and internal security, training and continuous training of personnel is crucial. Equally important is the provision of up-to-date ICT solutions that would help to communicate with multiple parties simultaneously, raise time efficiency and streamline work. If we move to the level of the legislator towards a more liberal procedure, then it must reach the grassroots level too. The proceedings official should not spend time exchanging e-mails between different authorities to retrieve data, instead automatic data exchange could run continuously in the background.

The study revealed that unfortunately, currently the most effective methods for carrying out ex-pre and ex-post verifications of aliens and citizenship procedures are not in use in the Republic of Estonia, however this change is needed in the near future. The procedures of aliens are moving from ex-pre control to ex-post controls, which means it will test the purposefulness of use of status, but the necessary tools for this are under development. However, in the view of citizenship, it is necessary to continue with ex-pre controls and to consider whether in some aspect ex-post controls should be introduced.

Due to the above, the author concluded that the internal security of the Republic of Estonia is ensured by ex-pre and ex post verifications carried out by aliens and citizenship procedures, but needs to be improved in terms of training, ICT solutions, work methods and cooperation partners. The author invites all relevant authorities to consult this study.

The author invites all relevant authorities to consult this study.



## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Aaviksoo, B., 2013. *Riigi otsustusruumi ahendamine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas*. Doktoritöö, Tartu: Tartu Ülikool.
- Abram, M., 2011. *Naturalisatsiooniotsuste taustakaalutlused Eestis ja Lätis*. Magistritöö, Tallinn: Tallinna Ülikool.
- Abowitz, K. K. & Harnish, J., 2006. Contemporary discourses of citizenship. *Review of Educational Research*, 76(4), pp. 653-690.
- Achiron, M., 2009. *Kodakondsus ja kodakondsusetus. Parlamendiliikme käsiraamat*. OÜ Hansaprint.
- Amit, K. & Bar-Lev, S., 2015. Immigrants sense of belonging to the host country: the role of life satisfaction, language proficiency, and religious motives. *Social Indicators Research*, 124(3), pp. 947-961.
- Annus, R., 2017. *Sisserände töörühma piirarv. Ettekanne*. Tallinn, Tallinna Ülikool 08.12.2017. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti võrgustikukohtumine ja Siseministeeriumi sotsiaalpartnerite kohtumine.
- Asari, E-M., Maasing, H. & Luik, E., 2015. *Rakendusuring. Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasumise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti julgeolekule*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus\\_ja\\_r2nne/2015\\_umberasustamine\\_lopparuanne.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodakondsus_ja_r2nne/2015_umberasustamine_lopparuanne.pdf) [Kasutatud: 29.10.2017].
- Asari, E-M. & Maasing, H., 2012. *Rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2011 – olulised arengusuunad Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides*. Sisekaitseakadeemia migratsiooniuringute keskus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- A Ü kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 11. aprill 2014. a otsuse nr 15.2-10/206 ning 15. aprill 2014. a otsuse nr 15.2-10/110-1 tühistamiseks (2015) 3-14-50605.
- Banting, K. G. & Kymlicka, W., 2015. The political sources of solisarity in diverse societies. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS*, 2015/73.
- Boswell, C., 2007. Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization. *JCMS*, 45(3), pp. 589-610.

- Boyle, P., Halfacree, K. & Robinson, V., 1998. *Exploring Contemporary Migration*. London: Longman.
- Buzan, B. , Waever, O. & de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://books.google.ee/books?printsec=frontcover&vid=LCCN97021300&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.ee/books?printsec=frontcover&vid=LCCN97021300&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) [Kasutatud 24.10.2017].
- Castles, S. & Miller, M., 1998. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 2nd edition. New York: Macmillan.
- Cole, P., 2016. Sounding: A journal of politics and culture. *On the borders of solidarity: ethics, power and immigration controls*, 63, pp. 123-135.
- Crick, B., 2000. *Esseys on Citizenship*. New York: Continuum; London: Cassell, p. 4.
- Czaika, M. & De Haas, H., 2013. Population and development review. *The Effectiveness of Immigration Policies*, 39(3), pp. 487-508. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x/full> [Kasutatud 20.09.17].
- De Haas, H., Natter & K., Vezzoli, S., 2016. *Growing restrictivness or changing selection? The nature and evolution of migratsion policies*, pp. 1-44. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imre.12288/full> [Kasutatud: 01.10.17].
- Doomernik, J. & Jandl, M., 2008. *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*. Amsterdam Univeristy Press.
- Dragostinova, T., 2016. Sirp. *Kas pagulased või immigrandid. Tagasivaade Euroopa pagulaskriisile*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/kas-pagulased-voi-immigrandid/> [Kasutatud 29.10.17].
- Dual Citizenship, 2018. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.dualcitizenship.com/> [Kasutatud 10.04.2018].
- Eamets, R., & Philips, K., 2004. Tõejõu vaba liikumine Euroopa Liidus ja selle mõju Eesti tööturule. *Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži Toimetised*, 20. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Eesti Ekspress, 2012. Kuidas kõik algas: IRLi poliitikud toovad Eestisse Vene raha. *Eesti Ekspress*, 15.mai.2012.

Eesti Keele Sihtasutus, 2013. Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=naturaliseeruma&F=M> [Kasutatud 21.05.2018].

EMN, 2012. *Practical Measures to Reduce Irregular Migration*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/0a\\_emn\\_synthesis\\_report\\_irregular\\_migration\\_publication\\_april\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/irregular-migration/0a_emn_synthesis_report_irregular_migration_publication_april_2013_en.pdf) [Kasutatud 06.05.2018].

Eesti Statistikaameti Kvartalikiri, (2) 2017. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.stat.ee/valjaanne-2017\\_eesti-statistika-kvartalikiri-2-17](https://www.stat.ee/valjaanne-2017_eesti-statistika-kvartalikiri-2-17) [Kasutatud 09.09.2017].

Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

ERR, 2011. *Jõustus Eesti ja Venemaa vaheline tagasivõtulepingu rakendusprotokoll*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.err.ee/359125/joustus-eesti-ja-venemaa-vaheline-tagasivotulepingu-rakendusprotokoll> [Kasutatud 24.10.2017].

ERR, 2015. *PPA ametnikud töötasid dokumendivabriku maffia jaoks*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/548081/ppa-ametnikud-tootasid-dokumendivabriku-maffia-heaks> [Kasutatud 22.04.2018].

ERR, 2016. *Idufirmad lobistasid välismaalastele välja soodustingimustel viisad*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.err.ee/579549/idufirmad-lobistasid-valismaalastele-valja-soodustingimustel-viisad> [Kasutatud 24.10.2017].

ERR, 2017b. *Austraalia lennujaamades kehtivad tõhustatud turvameetmed*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/610255/austraalia-lennujaamades-kehtivad-tohustatud-turvameetmed> [Kasutatud 25.01.2018].

ERR, 2017a. *Ministeerium: pagulaste kohanemist Eestis saab hinnata mitme aasta pärast*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/649745/ministeerium-pagulaste-kohanemist-eestis-saab-hinnata-mitme-aasta-parast> [Kasutatud 21.01.2018].

ERR, 2017c. *Venemaa taastas Eesti ja Läti noorte mittekodanike viisavabaduse*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/588378/venemaa-taastas-eesti-ja-lati-noorte-mittekodanike-viisavabaduse> [Kasutatud 02.04.2018].

- ERV, 2016. *Kokkuvõttev aruanne ERV 2015. aasta uuringu jaoks. Sisserände staatuse ja riigis viibimise aluse muutmine – ülevaade ELi praktikatest.* [Võrgumaterjal] Leitav: [http://emn.ee/wp-content/uploads/2016/10/EMN-study-on-the-Change-of-Status\\_ET.pdf](http://emn.ee/wp-content/uploads/2016/10/EMN-study-on-the-Change-of-Status_ET.pdf) [Kasutatud 09.04.2018].
- Gudkov, L. D., 1993. *Attitudes Towards Russians in the Union Republics. Russian Social Science Review.* 34(1), pp 52-69.
- Gest, J., Boucher, A., Challen, S., Burgoon, B., Thielemann, E., Beine, M., McGovern, P., Crock, M., Rapoport, H. & Hiscox, M., 2014. *Globaal Policy. Measuring and Comparing Immigration, Asylum and Naturalization Policies Across Countries: Challenges and Solutions.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12132/abstract> [Kasutatud 03.10.17].
- Haldusmenetluse seadus*, (2018) RT I, 28.12.2017, 21.
- Heath, A. & Cheung, S. Y., 2007. The Comparative Study of Ethnic Minority Disadvantage. *Proceedings of British Academy 137*, pp. 1-44.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaarna, P., 2007. *Uuri ja kirjuta.* Tallinn: Medicina.
- Inimõiguste ülddeklaratsioon, 2017. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.humanrightsestonia.ee/inimoiguste-ulddeklaratsioon/> [Kasutatud 24.10.2017].
- Integratsiooni Sihtasutus, 2018. Rändealased mõisted. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.integratsioon.ee/randdealased-moisted> [Kasutatud 21.05.2018].
- Isikut tõendavate dokumentide seadus*, (2018) RT, I 22.03.2017, 3.
- Isin, E. F., 2002. City, Democracy and Citizenship: Historical Images, Contemporary Practices. *Sage Publications*, p. 305-307.
- Jaaksoo, Ü., 2006. *Sisejulgeoleku teadusuuringutest. Vabariigi Presidendi akadeemiline nõukogu.* Cybernetica. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://vp2001-2006.president.ee/img/pilt.php?gid=78956> [Kasutatud 29.04.2018].
- Jakobson, M.-L., Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. *Hargmaisuspoliitika.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://inimareng.ee/valjapoole-avatud-eesi/hargmaisuspoliitika/> [Kasutatud 14.12.2017].
- Jakobson, M.-L., 2017. Rahvusriiklik, hargmaine ja rahvusjärgne kodakondsus: kuhu oleme teel? *Acta Politica Estica*, nr 8, lk 108.

- Jennissen, R., 2004. *Macro-Economic Determinants of International Migration in Europe*. Dissertation. Rijksuniversiteit Groningen: Duch University Press.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J. & Turner, L. A., 2007. Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, I(2), pp. 112-133. Leitud: Sage Journals Online. [29.04.2018].
- Jones, H., 1990. *Population Geography, 2nd edition*. London: Paul Chapman Publishing.
- Joppke, C. & Morawska, E., 2014. *Integrating immigrants in liberal nation-states: Policies and practices*. Palgrave, Houndsmill, pp. 1-36.
- JustLanded. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.justlanded.com/> [Kasutatud 10.04.2018].
- Kalev, L., 2015. Riigikogutoimetised, 31. *Rändepoliitika eesmärgistamisest*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Leif-Kalev-R%C3%A4ndepoliitika-eesm%C3%A4rgistamisest.pdf> [Kasutatud 02.04.2018].
- Kallas, K., 2017. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. *Kodakondsus ja poliitilised õigused rändeajastul*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://inimareng.ee/sisseranne-ja-loimumine/kodakondsus-ja-poliitilised-oigused-randeajastul/> [Kasutatud 14.12.2017].
- Kallas, K., Kaldur, K., Kivistik, K., Plaan, K., Pohla, T., Ortega, L., Mürk, I. & Väljaots, K., 2014. Balti Uuringute Instituut. *Uussisserändajate kohanemise Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/TOF%20-%20uussisserändajad%20-%20lõpuaruanne.pdf> [Kasutatud 14.12.2017].
- Kannof, Abraham U., 2011. Dueling nationalities: dual citizenship, dominant and effective nationality, and the case of anwar Al-Aulaqi. *Emory International Law Review*, 25, pp. 1371-1430.
- Kodakondsuse seadus*, (2017) RT I, 03.01.2017, 17.
- Kolstø, P., 1999. Territorialising Diasporas: The Case of Russians in the Former Soviet Republics. *Millenium: Journal of International Studies*, 28(3), pp 607-631.

- Korneev, O., 2014. Exchanging Knowledge, Enchancing Capacities, Developing Mechanisms: IOM's Role in the Implementation of the EU-Russia Readmission Agreement. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(6), pp. 888-904.
- Krieger, H., 2004. *Migration Trends in an Enlarged Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Kulu, H., 2000a. Policy towards the diaspora and ethnic (return) migration. An Estonian case. *GeoJournal*, 51, pp. 135-143.
- Kulu, L., 2000b. Migratsiooniprobleemid Euroopa Liidu ida-laienemisel. *Euroopa Kolledži loengud*. Vihik 3. Tartu Ülikool: Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž.
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Leitner, H., 1995. International migration and the politics of admission and exclusion in postwar Europe. *Political Geography*, 14(3), pp. 259-278.
- Latvian Centre, 2018. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://latviancentre.org/dual-citizenship> [Kasutatud 10.04.2018].
- Leppik, M., 2013. *Akultuuratiooni mõjutavad tegurid Eesti immigrantrahvastiku näitel*. Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.
- Leonard, M., 2007. *Uus Euroopa sajand*. Tallinn: OÜ Greif trükikoda.
- Leskov, S., 2016. *Kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleemid Eestis*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Levy, J. S., 2008. *Case Studies: Types, Designs and Logic of Inference. Conflict Management and Peace Science*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://is.muni.cz/el/1423/jaro2013/MVZ453/um/Levy--Case\\_Studies-Types\\_Designs\\_and\\_Logics\\_of\\_Inference.pdf](https://is.muni.cz/el/1423/jaro2013/MVZ453/um/Levy--Case_Studies-Types_Designs_and_Logics_of_Inference.pdf) [Kasutatud 10.01.2018].
- L.P. kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 30. augusti 2016. a otsuse tühistamiseks ning Politsei- ja Piirivalveameti kohustamiseks kaebaja taotlust uuesti läbi vaatama (2018) 3-16-1810.
- Luik, E-L., 2017. *Eestis seadusliku aluseta viibiva välismaalase suhtes järelevalvemeetmete kohaldamine*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Maasing, H., 2011. *Praktilised meetmed ebaseadusliku rände vähendamiseks Eestis*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://digiriidul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/236/ERV\\_kaas\\_sisu\\_est\\_nr6.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://digiriidul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/236/ERV_kaas_sisu_est_nr6.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [Kasutatud 03.09.2017].

- Maasing, H. & Asari, E.-M., 2017. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. *Rändepoliitika suundumused Euroopa Liidus ja Eestis*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://inimareng.ee/ranne-ja-rahvastiku-muutused-eestis-ning-euroopas/randepoliitika-suundumused-euroopa-liidus-ja-eestis/> [Kasutatud 19.10.2017].
- Malaj, V. & de Rubertis, S., 2016. Determinants of migration and the gravity model of migration – application on Western Balkan emigration flows. *Migration Letters*, 14(2), pp. 204-220.
- Marshall, T. H., 2006. Citizenship and social class. *The Welfare State Reader*, 2, pp. 30-39.
- 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.
- Mautner, M., 2011. *Law and Culture in Israel*. New York: Oxford University Press.
- Mazzolari, F., 2009. Dual citizenship rights: do they make more and richer citizens? *Demography* 46(1), pp. 169-191.
- Mesropjan, A., 2005. *Armeenia ja Aserbaidžaaani diasporaade meediakanalid Eestis 1989-1991*. Bakalaureusetöö, Tartu: Tartu Ülikool.
- Meyers, E., 2000. Theories of International Immigratsion Policy-A Comparative Analysis. *The International Migratsion Review*, 34(4), pp. 1245-1282.
- Miller, D., 2016. How to think about immigration. Control, protection, discretion and democracy. *Juncture*, 23(1), pp. 41-46.
- Mäkinen, S., Smith, H. & Forsberg, T., 2016. „With a Little Help from my Friends“: Russia’s Modernisation and the Visa Regime with the European Union. *Europe-Asia Studies*, 68(1), pp. 164-181.
- Münz, R., 2013. *Demography and Migration: an Outlook for the 21th Century*. [Võrgumaterjal] Leitav: [www.migrationpolicy.org/pubs/Demography-Migration-Outlook.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/Demography-Migration-Outlook.pdf) [Kasutatud 10.10.2017].
- Niglas, K., 2018. *Kas on võimalusi lisaks juhtumiuuringule? Ettekanne*. Tallinn, Sisekaitseakadeemia 07.03.2018. Teadusmetodoloogia sarja loeng.
- Pohl, T., 2007. Sisekaitseakadeemia Toimetised. *Sisejulgeolek*. (6) [Võrgumaterjal] Leitav:

[https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/125/Toimetised\\_2007\\_%206.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/125/Toimetised_2007_%206.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Kasutatud 03.09.2017].

Politsei- ja Piirivalveamet, 2017a. *Eesti kodakondsuse taotlemine*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.politsei.ee/et/teenused/eesti-kodakondsus/> [Kasutatud 09.09.2013].

Politsei- ja Piirivalveamet, 2017b. *Elamisluba*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/> [Kasutatud 09.09.2017].

Politsei- ja Piirivalveamet, 2017c. *Isikut tõendavad dokumendid*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.politsei.ee/et/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/index.dot> [Kasutatud 09.09.2017].

Pose, D., 2004. Have Migration Patterns in Post-Apartheid South Africa Changed? *The Journal of Interdisciplinary Economics*, 15, pp. 277-292.

Postimees, 2017. *Eesti ehitusplatsil sünnivad imed*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://majandus24.postimees.ee/4259477/eesti-ehitusplatsidel-sunnivad-imed> [Kasutatud 24.10.2017].

Postimees, 2018. *Brexit tekitab paanikat: britid taotlevad massiliselt Euroopa Liidu kodakondsust*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://maailm.postimees.ee/4371939/brexit-tekitab-paanikat-britid-taotlevad-massiliselt-euroopa-liidu-kodakondsust> [Kasutatud 11.01.2018].

*Põhiseadus*, (2017) RT I, 15.05.2015, 2.

Puur, A., 2017. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. *Ränne ja rahvastikumuutused Eestis ning Euroopas*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://inimareng.ee/ranne-ja-rahvastiku-muutused-eestis-ning-euroopas/> [Kasutatud 14.12.2017].

Ratassepp, A., 2014. *Kõrgharidusränne kolmandatest riikidest sisejulgeoleku vaates*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Ratassepp, A., Järvet, S. & Valk, L., 2016. *Immigration of international students from third countries from the perspective on internal security: A case study outcome in comparison of representatives of higher education institutions and officials*. (16) [Võrgumaterjal] Leitav:

[https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/862/Proceedings\\_2016\\_veebi.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/862/Proceedings_2016_veebi.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [Kasutatud 03.09.2017].



- Realo, A., 2017. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. *Sisseränne ja loimumine*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://inimareng.ee/sisseranne-ja-loimumine/> [Kasutatud 14.12.2017].
- Reiljan, P., 2015. Dokumentidega hangeldajatel olid sidemed Venemaal. *Äripäev*, 28.oktoober.2015.
- Rohtmets, H., 2005. *Eesti kodakondsuse kujunemine: põhimõtted ja praktika*. Magistritöö, Tartu: Tartu Ülikool.
- Rohtmets, H., 2008. Kodakondsus- ja migratsiooni ameti ajalugu. *Rmt: Institutsiooni ajalugu aastail 1989-2008*. Tallinn: AS Rebellis, lk 47-48.
- Rohtmets, H., 2010. *Kättemaks põlisele vaenlasele. Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis*. Ajalooline Ajakiri, I(131), lk 35-57.
- Rygiel, K., 2012. Governing Mobility and Rights to Movement Post 9/11: Managing Irregular and Refugee Migration through Detention. *Review of Constitutional Studies*, 16(2), pp. 211-241.
- Sepp, M., 2016. *Euroopa Liidu ühtsest viisapoliitikast tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Siseministeerium, 2017. *Kodakondsus ja ränne*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kodakondsus-ja-ranne> [Kasutatud 03.09.2017]
- Siseministeerium. 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse\\_arengukava\\_2015-2020\\_kodulehele.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf) [Kasutatud 03.11.2016].
- Sykes, A. O., 2013. International Cooperation on Migration: Theory and Practice. *The University of Chicago Law Review*, 80, pp. 315-340.
- Ziegler, R. G., Hoover, R. N., Pike, M. C., Hildesheim, A., Nomura, A. M. Y., West, D. W., Wu-Williams, A. H., Kolonel, L. N., Horn-Ross, P. L., Rosenthal, J. F & Hyer, M. B., 1993. Migration Patterns and Breast Cancer Risk in Asian-American Women. *Journal of the National Cancer Institute*, 85(22), pp. 1819-1827.
- Tammaru, T., Kallas, K. & Eamets, R., 2017. Eesti inimarengu aruanne 2016/2017. Eesti rändeajastul. *Põhisõnumid. Eesti rändeajastul*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://inimareng.ee/pohisonumid-eesti-randeajastul/> [Kasutatud 19.10.2017].

- Thomas, G., 2011. *How to do Your Case Study. A Guide for Students & Researchers*. London: Sage Publications Ltd.
- United Nations, 2013. *International Migration Policies: Government Views and Priorities*. [Võrgumaterjal] Leitav: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z\\_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf) [Kasutatud 16.01.2018].
- Vabariigi Valitsus, 2015. *Eesti Euroopa Liidu poliitika 2015-2019*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/EL/elpol-2015-2019.pdf> [Kasutatud 25.12.2016].
- Valk, L., 2010. *Pererände regulatsioon Eestis ja haldusorgani võimalused fiktiivsete perekonnasuhete tuvastamiseks*. Magistrtitöö, Tallinn: Tartu Ülikool.
- Vester, D. K., 2016. *Noorte väljaränne Eestist ja seda mõjutavad tegurid*. Bakalaureusetöö, Tartu: Tartu Ülikool.
- Vetik, R., 2015. *Riigiidentiteedi kaks sammast*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/Raivo-Vetik-Riigiidentiteedi-kaks-sammast1.pdf> [Kasutatud 01.11.2017].
- Välismaalaste seadus, (2017) RT I, 26.06.2017, 72.
- Välismaalaste seaduse muudatused, 2017. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://cdn5.euraxess.org/sites/default/files/news/ulevaade\\_vms\\_muudatustest\\_jaanuar\\_2017.pdf](https://cdn5.euraxess.org/sites/default/files/news/ulevaade_vms_muudatustest_jaanuar_2017.pdf) Kasutatud [24.10.2017].
- Välisministeerium, 2018. *Pikaajalise (D) viisa taotlemine*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://vm.ee/et/pikaajalised-viisa-taotlemine> [Kasutatud 29.04.2018].
- Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, (2018) RT I, 28.11.2017, 33.
- Wight, D. M., 2017. Henry Kissinger as Contested Historical Icon in Post 9/11 Debates on US Foreign Policy. *History & Memory*, 29(2), pp. 125-160.
- Wike, R., Stokes, B., Poushter, J., Fetterolf, J., 2017. *U.S. Image Suffers as Publics Around World Question Trump's Leadership. America still wins praise for its people culture and civil liberties*. [Võrgumaterjal] Leitav: [http://www.lampadia.com/assets/uploads\\_documentos/d85f9-pg\\_2017.06.26\\_us-image-report\\_full-report.pdf](http://www.lampadia.com/assets/uploads_documentos/d85f9-pg_2017.06.26_us-image-report_full-report.pdf) [Kasutatud 13.01.2018].

Wolpert, J., 1970. Behavioral aspects of the decision to migrate. *Population Geography: A Reader*. New York: McGraw-Hill Book Company, pp. 298-306.

Õunapuu, L. 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. [Võrgumaterjal] Leitav:

[http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu\\_kvalitatiivne.pdf](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf) [Kasutatud 06. 11. 2016].

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

Yiftachel, O., 2016. Between one and two: apartheid or confederation for Israel/Palestine? Transcript of address to the conference „One state between the Mediterranean Sea and Jordan River – a dream of reality? *MD*, pp. 305-336.

Yuval-Davis, N., 2006. The multi-layered citizen; citizenship in the age of „glocalization“. *International Feminist Journal of Politics*, 1(1), pp. 119-136.

## Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Millises valdkonnas töötate ja kuidas olete seotud PPA kodakondsuse ja välismaalaste menetlustes läbiviidavate eel- ja järelkontrollidega?
2. Kirjeldage lühidalt PPA kodakondsuse ja välismaalaste menetlustes läbiviidavaid eel- ja järelkontrolle? Milliseid meetodeid oskate nimetada/välja tuua? Palju neid tehakse? Millal ja mis juhtudel neid tehakse?
3. Kui palju ja millised probleemid on PPA välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollis ette tulnud ning mis on probleemide põhjused (ametniku pädevus, menetlusprotsessi asjaolud jne)?
4. Millised julgeoleku ohud seostuvad Teile kui mõtlete rände ja kodakondsuse andmisele ning miks just need?
5. Kas Teie arvates on PPA kodakondsuse ja välismaalaste menetlustes läbiviidavatel eel- ja järelkontrollid seotud riigi julgeoleku tagamisega? Palun põhjendage, miks nii arvate.
6. Milliseid muutuseid olete viimastel aastatel täheldanud menetluste eel- ja järelkontrollide läbiviimise osas? Kas on üldse midagi muutunud? Kui jah, siis palun selgitage, milles muutused seisnevad?
7. Kuidas Teie arvates saaks muuta menetlustes läbiviidavaid eel- ja järelkontrolle efektiivsemaks? Kas neid peaks üldse tegema? Palun põhjendage, miks nii arvate.
8. Kuidas suhtute liikumisvabadusse, mis tuleneb seoses EL liikmelisusega? Milliseid võimalusi ja ohte oskate nimetada, mis sellega Eesti riigile kaasnevad?
9. Milline on Teie nägemus tuleviku menetluste vaates? Kas pigem peaks tegema eelkontrolli või järelkontrolli? Mida võiks teha teistmoodi? Palun põhjendage, miks nii arvate.
10. Milliseks hindate tööks vajalikke vahendite kättesaadavust (andmebaasid, struktuuride vaheline koostöö, asutuste vaheline koostöö)? Kas tunnete mingis aspektis arendus- või koolitusvajadust? Palun täpsustage.
11. Kas Teie arvates on menetluste eel- ja järelkontroll piisavalt reguleeritud? Palun põhjendage oma vastust.

## Lisa 2. NVivo 12 andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel

○	Ametikoht ja seos kontrollidega			0	0
○	ISB			0	0
○	Muu toetav tegevus			2	2
○	MB			0	0
○	Eelkontroll			7	8
○	Järelkontroll			2	2
○	Muu toetav tegevus			1	1
○	Põhja Pref			0	0
○	Eelkontroll			1	1
○	Muu toetav tegevus			1	1
○	SIM			0	0
○	Eelkontroll			1	1
○	Muu toetav tegevus			1	1
○	Etapid kontrollides ja probleemid			0	0
○	Eelkontrolli etapid			0	0
○	Andmebaasid			12	23
○	Ohuhinnangud			2	4
○	Originaaldokumendid			8	11
○	Paikvaatlus			4	6
○	Päringud koostööpartneritele			10	21
○	Taotluse terviklikkuse hindamine			5	9

<input type="radio"/>	Vestlused		4	6
<input type="checkbox"/>	<b>Eelkontrolli probleemid</b>		0	0
<input type="radio"/>	Ametnike oskused ja teadmised		13	62
<input type="radio"/>	Andmebaasid		9	24
<input type="radio"/>	Erinevad skeemid		9	37
<input type="radio"/>	Ohuhinnangud		3	5
<input type="radio"/>	Originaaldokumendid		10	30
<input type="radio"/>	Paikvaatlus		1	2
<input type="radio"/>	Päringud koostööpartneritele		6	12
<input type="radio"/>	Taotluse terviklikkuse hindamine		4	5
<input type="radio"/>	Vestlused		2	2
<input type="checkbox"/>	<b>Järelkontrolli etapid</b>		0	0
<input type="radio"/>	Andmebaasid		4	8
<input type="radio"/>	Info koostööpartneritelt		1	2
<input type="radio"/>	Paikvaatlus		4	6
<input type="radio"/>	Vestlused		2	3
<input type="checkbox"/>	<b>Järelkontrolli probleemid</b>		0	0
<input type="radio"/>	Ametnike oskused ja teadmised		5	11
<input type="radio"/>	Andmebaasid		4	5
<input type="radio"/>	Info koostööpartneritelt		4	7
<input type="radio"/>	Paikvaatlus		2	2

Menetlused tulevikus			0	0
Nii eel- kui järelkontroll			5	5
2-etapiline kontseptsioon			4	12
Pigem eelkontroll			1	1
Kodakondsuse valdkonnas			8	19
Rände valdkonnas			3	6
Pigem järelkontroll			0	0
Rände valdkonnas			5	9
Muutused menetlustes			0	0
Ei ole muutuseid			0	0
Arendustegevus			0	0
Infotehnoloogiline			1	1
Juhendmaterjalid			2	3
Koostööpartnerid			0	0
Töövõtted			3	4
Andmebaaside kasutamine			2	2
Uute töötajate väljaõpe			7	12
Värbamine			0	0
Koolitused ja väljaõpe			2	3
Motivatsioonipakett			2	11
Töötasu			1	3

<input type="checkbox"/>	Vananev personal		3	5
<input type="checkbox"/>	On muutused		0	0
<input type="checkbox"/>	Arendustegevus		0	0
<input type="checkbox"/>	Infotehnoloogiline		1	1
<input type="checkbox"/>	Juhendmaterjalid		2	4
<input type="checkbox"/>	Koostööpartnerid		2	2
<input type="checkbox"/>	Töövõtted		3	5
<input type="checkbox"/>	Andmebaaside kasutamine		6	9
<input type="checkbox"/>	Lihtsustatud menetlus		11	31
<input type="checkbox"/>	Muud tegevused		8	39
<input type="checkbox"/>	Uute töötajate väljaõpe		2	2
<input type="checkbox"/>	Töötasu		1	1
<input type="checkbox"/>	Parendusettepanekud		0	0
<input type="checkbox"/>	Arendusvajadus		0	0
<input type="checkbox"/>	Infotehnoloogiline		11	48
<input type="checkbox"/>	Juhendmaterjalid		8	36
<input type="checkbox"/>	Koostööpartnerid		8	25
<input type="checkbox"/>	Koolitusvajadus		5	23
<input type="checkbox"/>	Olemasoleva personali koolitamine		10	30
<input type="checkbox"/>	Uute töötajate väljaõpe		10	33
<input type="checkbox"/>	Muud menetlust toetavad ettepanekud		11	57
<input type="checkbox"/>	Seos julgeolekuga		0	0
<input type="checkbox"/>	On seos julgeolekuga		13	123
<input type="checkbox"/>	Infovahetus kootööpartneritega		3	9
<input type="checkbox"/>	Julgeolekuohud		12	47



### Lisa 3. Julgeolekuohud seoses välismaalaste ja kodakondsuse menetluste eel- ja järelkontrollidega

Julgeolekuoht	Kirjeldus
Terrorismoht	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitmenda põlve EL-i kodanikud võivad osutada äärmuslasteks ja korraldada terrorismiakte EL suurimates linnades jm, kuna EL-i sees on piirid vabad, siis ei ole ükski riik kaitstud</li> </ul>
Spionaaž	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vahendeid valimata Eestis õigusliku staatuse saamine eesmärgiga hakata luurama või vastutöötama teise riigi huvides</li> </ul>
Palju välismaal elavaid Eesti passiga inimesi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Võivad olla mõjutatud kellegi poolt ja kuna ise kohapeal ei ela, kuid omavad õigust valimistel hääletada, siis ohustab see otseselt Eesti Vabariigi iseseisvust</li> <li>Välismaal resideeruvad Eesti passi omanikud võivad teha Eesti Vabariigi mainele karuteene, kui jäävad nt mõne ebaseadusliku tegevusega vahele</li> </ul>
Mustalt töö tegemine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Illegaalselt töötavad inimesed ei maksa riigile makse, pannes ohtu nii enda kui riigi julgeoleku</li> </ul>
Võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendiga Eesti kodakondsuse saamine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eesti kodakondsust saab ära võtta ainult siis, kui on otsene julgeolekuoht riigile või avalikule korrale. Kahjuks ei ole kellelki käesoleva ajani võetud Eesti kodakondsust ära seoses võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi esitamisega</li> </ul>
Kriminaalse taustaga Eesti kodanikud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kodakondsuse saamise taotluse menetluses kontrollitakse, kas inimene on seadusekuulekas. Kui inimene on juba Eesti kodanikuks saanud või määratletud või taotleb seda staatust esmakordselt välisriigist, siis ei huvita seaduseandjat täna, kas inimene on kriminaal, uimastite smuugeldaja, sarimõrvar vms ja kas ta kujutab Eesti Vabariigile, avalikule korrale või ülejäänud EL-le julgeolekuohtu</li> <li>Kui inimene on politsei poolt tagaotsitavaks kuulutatud, siis ei ole seaduseandja näinud ette meetmeid, kuidas saaks keelduda sellisele inimesele korduva dokumendi väljaandmisest, vaid võimaldab talle välja anda uue isikut tõendava dokumendi ning olla redus järgmised 5 või 10 aastat, olenevalt, mis dokumendi inimene taotles</li> </ul>
Kõik Eesti kodanikud ei ole veel määratletud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eksiarvamus, et kõik Eesti sünnijärgsed kodanikud on käesolevaks ajaks määratletud. Vastupidi, järjest enam huvi on välisriikide kodanikel sünnijärgse Eesti kodakondsuse vastu, nt Venemaa Föderatsioonis ja seoses Brexitiga ka Suurbritannias, sest kõik soovivad saada EL-i ja osa EL-i hüvedest</li> </ul>
Panustamine e-residentidesse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eesti Vabariik loob ise rahapesu võimalused</li> <li>Ressursi suunamine teoreetiliste inimeste hüvanguks, unustades ära, et Eesti kodanikud on need, kelle hüved peavad olema eelisjärjekorras tagatud, nt ID-kaardi kriis, IKT lahendused Eesti kodaniku dokumendi väljaandmiseks jne</li> </ul>
Menetlustes kvantiteedi, mitte kvaliteedi hindamine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kiirustades või kiirendatud otsuseid tehes võib õigusliku staatuse Eesti Vabariigis anda ebasoovitavale isikule</li> </ul>
Esmane määratlemine EL-i Eesti Vabariigi poolt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ükskõik, millise staatuse PPA esindades Eesti Vabariiki inimesele määratleb, annab ta sellega garantii nii Eesti Vabariigile kui kogu EL-i ja Schengeni alale</li> </ul>
Liiga liberaalne Eesti kodakondsuse taotlemine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kujutate ette 101 nepaallasest Eesti Vabariigi kodaniku meie parlamendis meie riigi saatuse üle otsustamas?</li> </ul>
Liiga liberaalne rändmenetlus	<ul style="list-style-type: none"> <li>On oht, et eelkontrollis ei tule välja tõeline põhjus, miks inimene just Eesti Vabariigis elamisluba taotleb ning tema tegelikud kavatsused</li> </ul>

	<p>avalduvad alles hiljem loa kehtivuse ajal ning need ei pruugi alati olla siirad Eesti Vabariigi suhtes</p>
Korruptiivsed ametnikud	<ul style="list-style-type: none"> <li>Raha või kingituste eest nõus abistama pahatahtlikke inimesi, kes soovivad Eesti Vabariiki petta või saada hüvesid, mis muidu jääksid saamata</li> </ul>
Reisimine kehtetuks tunnistatud dokumendiga	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alusetult väljaantud dokumendi saab PPA kehtetuks tunnistada ja saata vastavad andmed SIS-i, kuid kui dokument on inimene käes ja inimene on Eestist väljaspool, siis füüsiliselt on dokument kehtiv oma kehtivusaja lõpuni, mis tähendab, et pahatahtlikud inimesed saavad sellega edasi reisida, sest on vähe usutav, et mõni tänavapolitseinik kuskil EL-i suurlinnas hakkab andmebaasist selle konkreetse dokumendi andmeid otsima, kui tal ei ole ühtegi kahtlust</li> </ul>
Eesti kodakondsuse alahindamine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Igapäevatoos on tunda, et seaduseandja ei tunnusta Eesti kodakondsust ja Eesti kodanikke piisavalt, kogu aur läheb rändemenetluste, e-residentsuse ja varjupaigataotlejate peale, kuid kõige olulisemad meie enda kodanikud, kelle najal riik püsib</li> </ul>
Nahaalsed taotlejad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esitavad esmasel dokumenteerimisel võltsitud dokumendi, menetluse sees see tuvastatakse ja teavitatakse taotlejat, ja siis nad esitavad ka teist korda võltsitud dokumendi, mis samuti menetluse sees tuvastatakse ja jälle teavitatakse – inimene tahab nui neljaks saada staatust Eesti Vabariigilt, et pääseda EL-i</li> </ul>
Kogukonnad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rändemenetluses välismaalaste kogukonnad, kes võivad radikaliseeruda ja põhjustada reaalse ohu Eesti Vabariigi julgeolekule ja avalikule korrale</li> <li>Välismaal, eriti Venemaa Föderatsioonis moodustunud Eesti passi omanike kogukond, kes võivad olla mõjutatud või radikaliseerunud ja kujutavad otsest ohtu Eesti Vabariigile ja EL-i</li> </ul>
EL- i sisese piiri puudumine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inimesed liiguvad vabalt, neid ei kontrollita, nende kavatsusi ei teata – oht julgeolekule</li> </ul>
Eesti Kaitseväge ja Kaitsealiidu info	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kõik Eesti kodanikust noormehed on kaitsevägekohuslased ja kõigil Eesti kodanikel on õigus astuda Eesti Kaitsealiitu, mis tähendab, et sinna võivad sattuda juhuslikult ka vastuluure jaoks töötavad inimesed</li> </ul>
LTR ja viisa või elamisloa taotlemine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tööandja registreerib välismaalase Eesti Vabariiki tööle, aga töötaja ei ilmu kohale või on kasutanud võimalust ning läinud enne viisa või elamisloa taotluse sisse andmist EL-i oma unistusi täitma</li> </ul>
Rahvusvahelise kaitse saajad ja kvoodipagulased	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inimesed, kes on EL-i poolt kokkulepitud alustel sunniviisiliselt Eesti Vabariiki saadetud, kes ei taha siin olla, kelle eesmärk on liikuda esimesel võimalusel põhja või lääne Euroopasse sugulaste ja hõimlaste juurde. Nende puhul on julgeolekuoht sotsiaalne ja kultuuriline – Eesti Vabariik kulutab raha, et neid siin hoida, kuid reaalne elu on näidanud, et kultuurilised erinevused on liiga suured, et nad tahaksid jääda</li> </ul>

#### Lisa 4. Kuu lõpus menetluses olevad kodakondsuse saamise taotlused

Aasta	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Aasta keskmine
2003	2,343	2,342	2,441	2,555	2,403	2,799	2,709	2,610	3,022	3,043	3,218	3,274	2,730
2004	3,486	3,200	3,874	3,874	4,205	4,756	4,082	3,959	3,975	4,177	3,567	3,500	3,888
2005	3,606	3,593	3,416	3,643	3,794	3,511	4,025	3,798	4,031	3,504	3,588	3,328	3,653
2006	3,078	3,143	2,252	1,723	1,685			1,772	2,033	2,254	2,296	2,554	1,899
2007	2,261	2,510	1,696	1,927	1,796	1,527	1,729	1,422	1,603	1,237	1,382	1,069	1,680
2008	1,256	1,126	912	1,065	994	1,109	973	716	836	745	817	586	928
2009	713	674	599	619	585	543	692	576	514	647	635	609	617
2010	714	577	721	822	744	774	901	825	776	767	730	830	765
2011	712	813	849	865	963	883	875	871	967	945	954	937	886
2012	896	1,036	1,170	1,159	934	1,068	1,002	880	853	1,042	1,013	1,121	1,015
2013	1,102	1,066	1,036	1,155	975	1,095	1,098	947	1,035	977	1,034	1,149	1,056
2014	987	1,175	1,084	1,087	993	939	912	782	861	949	684	750	934
2015	680	715	789	709	785	678	752	623	683	609	664	659	696
2016	573	617	583	541	593	551	544	399	375	435	403	431	504
2017	329	265	277	319	277	294	283	318	327	327	369	368	313

## Lisa 5. Probleemid menetlustes

Probleemi tüübid	Eelkontroll välismaalaste menetlustes	Eelkontroll kodanike menetlustes
Ametnike oskused ja teadmised	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudulik väljaõpe</li> <li>• Vähene kogemus</li> <li>• Ressursi kokkuhoid</li> <li>• Iganenud vaated</li> <li>• Õigusaktide paljusus</li> <li>• Spetsiifiliste oskuste puudumine</li> <li>• Oskamatus eristada olulist ebaolulisest</li> <li>• Motivatsioonipuudus</li> <li>• Tööülesannete pidev muutmine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudulik väljaõpe</li> <li>• Vähene kogemus</li> <li>• Ressursi kokkuhoid</li> <li>• Iganenud vaated</li> <li>• Spetsiifiliste oskuste puudumine</li> <li>• Eelteadmiste puudumine</li> <li>• Oskamatus eristada olulist ebaolulisest</li> <li>• Motivatsioonipuudus</li> </ul>
Andmebaasid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudub võimalus kontrollida kõiki andmeid</li> <li>• Andmebaaside paljusus</li> <li>• Aegunud IKT lahendused</li> <li>• Analüütiliste tööriistade ebapiisavus või puudumine</li> <li>• Puudulik andmekvaliteet</li> <li>• Dupleerivad tegevused</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valed või ekslikud andmed</li> <li>• Puudub võimalus kontrollida kõiki algandmeid</li> <li>• Aegunud IKT lahendused</li> <li>• Dupleerivad tegevused</li> </ul>
Erinevad skeemid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiktiivabielud</li> <li>• Fiktiivne majandustegevus, sh rahapesu eesmärgil</li> <li>• Fiktiivne õppima asumine</li> <li>• Valeandmete või võltsitud dokumentide esitamine</li> <li>• Vahendusfirmade või esindajate kasutamine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sünnijärgse kodakondsuse tõendamine isaduse tuvastamise või optiooni kaudu</li> <li>• Fiktiivse suguluse tõendamine</li> <li>• Valeandmete või võltsitud dokumentide esitamine</li> <li>• Dokumentide paljusus menetleja eksiteele viimiseks</li> <li>• Vahendusfirmade või esindajate kasutamine</li> <li>• Notariaalselt kinnitatud sünnitunnistuste esitamine</li> <li>• Korduvate sünnitunnistuste esitamine esmakordsel dokumenteerimisel</li> <li>• Keeleeksamite võltsimine</li> </ul>
Originaaldokumendid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valeandmete või võltsitud dokumentide esitamine</li> <li>• Originaaldokumendi seerianumbrite kordumine</li> <li>• Puudub võimalus kontrollida välisriigi perekonnaseisu dokumente</li> <li>• Koopiate esitamine esmakordsel taotlemisel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valeandmete või võltsitud dokumentide esitamine</li> <li>• Korduvate sünnitunnistuste esitamine esmakordsel dokumenteerimisel</li> <li>• Puudub võimalus kontrollida välisriigi perekonnaseisu dokumente</li> <li>• Koopiate esitamine esmakordsel taotlemisel</li> </ul>
Probleemi tüübid	Järelkontroll välismaalaste menetlustes	Järelkontroll kodanike menetlustes

<p>Ametnike oskused ja teadmised</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudulik väljaõpe</li> <li>• Oskamatus eristada olulist ebaolulisest</li> <li>• Puudulik regulatsioon järelkontrolli läbiviimiseks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudulik väljaõpe</li> <li>• Vähene kogemus</li> <li>• Oskamatus eristada olulist ebaolulisest</li> <li>• Kodakondsuse aluste formaalne kinnitamine korduva dokumendi väljaandmise otsustamisel</li> <li>• Puudulik regulatsioon järelkontrolli läbiviimiseks</li> </ul>
<p>Info koostööpartneritelt</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Olulise info ebapiisav edastamine tööandjate ja koolide poolt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Info laekub, kuid seaduseandja ei näe ette regulatsiooni, mille alusel kodakondsus ära võtta</li> </ul>

## Lisa 6. Viimaste aastate muudatused menetlustes

Positiivne		Negatiivne
<b>Muutused</b>		
10-aastase kehtivusajaga passi tulek	Ressursi kokkuhoid nii personali kui menetlusaja osas	Risk riigi julgeolekule, sest kõik on võltsitav ja kümme aastat on pikk aeg
Juhendmaterjalid	Lihtsamad ja loetavamad	Enne kui juhendmaterjal jõuab kasutusse, on uued muutused seadusesse sisse viidud
Koolidega koostöö	Fiktiivsete õppimiste suurem avastamine ja TE kehtetuks tunnistamine	Väiksemad koolid suudaksid operatiivsemat infot anda, kui nad tahaksid
Vestlus taotlejaga	Võimalik tuvastada, kas räägib riigikeelt, kahtluse korral tellida eksam koostööpartnerilt välja ja saata ekspertiisi	Ajamahukas
<b>Üldised töövõtted:</b>		
<b>Eesti kodakondsuse saamise taotluste osas on kontroll põhjalikum ja tegemist on erimenetlusega</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>kontrollitakse enamaid andmebaase (Kairi, MIS, MISP2, SIS, VIS)</li> <li>koostöö Innovega, et kontrollida riigikeele ja Põhiseaduse eksami tulemusi, vajadusel eksperthinnangu saamiseks koostöö EKEI-ga</li> <li>töövahenditest anti kasutusse numbrinäiduga telefonid ja lisakuvarid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>enamate andmebaasid kontrollimine on ajamahukas ja andmed võivad olla kohati dubleerivad</li> <li>eksamite välja tellimine ja eksperthinnangu tellimine on ajamahukas</li> </ul>	
<b>Eesti kodaniku esmakordse dokumendi menetluses osas on kontroll põhjalikum ja tegemist on erimenetlusega</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>suurenenud on teadmised, kust saada infot algdokumentide kohta, koostöö Rahvusarhiivi, Linnaarhiivi, PSA-ga jt asutusega</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>algdokumentide kontrollimine on ajamahukas</li> </ul>	
<b>Eesti kodaniku korduva dokumendi menetlus on tavamenetlus</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>seoses lihtsustatud menetlusvõtetega kvantiteet tõusis</li> <li>töövahenditest anti kasutusse numbrinäiduga telefonid ja lisakuvarid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>seoses lihtsustatud menetlusvõtetega <b>kvaliteet langes</b></li> <li>võrreldes varasemaga <b>avastatakse kordades vähem alusetult välja antud dokumente</b></li> </ul>	
<b>Välismaalaste menetluste osas on kontroll põhjalikum ja tegemist on erimenetlusega</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>kontrollitakse enamaid andmebaase (Kairi, MIS, MISP2, SIS)</li> <li>töövahenditest anti kasutusse numbrinäiduga telefonid ja lisakuvarid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>enamate andmebaasid kontrollimine on ajamahukas ja andmed võivad olla kohati dubleerivad</li> <li>puuduvad töövõtted, kuidas efektiivsemalt menetleda, mistõttu on tekkinud menetlusjäägid</li> </ul>	