

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Merike Tartu

**ASUTUSTE ÜLENE KOOSTÖÖ SÜÜDIMÕISTETUD
VÄLISRIIGI KODANIKE
VÄLJASAATMISMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja:
Anne Valk, MBA

Kaasjuhendaja:
Helen Tõnise, MA

Tallinn 2019

SISEKAITSEAKADEEMIA MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Kaitsmine: juuni 2019
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Asutuste ülene koostöö süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluses</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Inter-agency collaboration in regards of expulsion proceedings of convicted foreign citizens</p> <p>Magistritöö on kirjutatud eesti keeles ja sisaldab ingliskeelset resümeed. Magistritöös on kasutatud kokku 99 erinevat allikat. Andmete illustreerimiseks on kasutatud 30 tabelit ja 4 joonist.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluses osalevate asutuste rollid tööprotsessis, koostöö võimalikud probleemkohad ning arendamisvõimalused. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud neli uurimisülesannet: analüüsida välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse ja asutuste vahelise koostöö teoreetilisi lähtekohti teadusartiklite ja –uuringute kaudu; analüüsida võrdlevalt Eesti, Rootsi, Soome ja Norra väljasaatmismenetlust reguleerivaid õigusakte ning nendes välja toodud töökorralduslikke lahendusi; analüüsida ekspertide hinnanguid seoses välismaa kodakondsusega süüdimõistetute väljasaatmismenetlusega ning selle raames toimuva asutuste vahelise koostööga Eestis; tuginedes teoreetiliste seisukohtade analüüsile ja läbiviidud uuringu tulemustele teha ettepanekud välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikutele väljasaatmismenetluse töökorralduse tõhustamiseks.</p> <p>Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisülesannete täitmiseks kasutati juhtumiuuringu uurimisstrateegiat. Magistritöö andmekogumise meetodina kasutati dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Uuringu tulemustest lähtuvalt tegi autor ettepanekud asutuste ülese juhendi koostamiseks, tööprotsesside asutuste üleseks tutvustamiseks ja tundliku info jagamiseks asutuste üleselt, et anda parem ülevaade menetlusest.</p>	
Lisad (nt CD, DVD jms): ei ole	
Võtmesõnad: asutuste ülene koostöö, väljasaatmismenetlus, välisriigi kodanikud, süüdimõistetud	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Inter-agency collaboration, expulsion proceedings, convicted persons, foreign citizens	
Säilitamise koht: SKA raamatukogu	
Töö autor: Merike Tartu	
<p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik magistritöö koostamisel kasutatud teiste tööde autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma magistritöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab magistritöö nõuetele	
Juhendaja: Anne Valk	Allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele	
Kaasjuhendaja: Helen Tõnise	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja Erkki Koort	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ASUTUSTE ÜLESE KOOSTÖÖ TEOREETILISED ALUSED JA VÄLJASAATMISMENETLUS KUI ASUTUSTE ÜLESE KOOSTÖÖ INSTITUTSIOON	10
1.1. Institutsiooni mõiste ja koostöö institutsionaliseerimine	10
1.2. Väljasaatmismenetlus kui institutsioon	19
1.3. Asutuste ülese koostöö olemus, eeldused, toimimise põhimõtted ja tulemuslikkuse hindamine	27
2. ASUTUSE ÜLENE KOOSTÖÖ SÜÜDIMÕISTETUD ISIKU VÄLJASAATMISMENETLUSES	36
2.1. Uuringu protsess ja metodoloogia	36
2.2. Dokumendianalüüsi tulemused	41
2.3. Ekspertintervjuude tulemused	47
2.4. Uurimistulemuste analüüs	65
2.5. Järeldused ja ettepanekud	74
KOKKUVÕTE.....	78
SUMMARY	80
KASUTATUD KIRJANDUS	82
Lisa 1. Intervjuu küsimused	91

SISSEJUHATUS

Korduvkuritegevus on Eestis ja Euroopas suurt tähelepanu pälviv probleem (Aadel, 2017, lk 3). Korduvkuritegevuse ennetamise põhimõtted aitavad täita kriminaalpoliitika ühte eesmärki – ära hoida uute kuritegude toimepanemist. Üks võimalus ennetada korduvkuritegevust on takistada välisriigi kodanikel uute ohtlike kuritegude toimepanemist Eestis. (Kriminaalpoliitika, 2016) Seetõttu on ka tegevused ja tähelepanu välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute suhtes Eestis viimastel aastatel märgatavalt tõusnud. 2018. septembrikuu seisuga kannab Eesti vanglasüsteemis karistust 175 välismaa kodakondsusega süüdimõistetut (andmed Kinnipeetavate Isikute Registri). Võttes arvesse, et kokku kannab Eesti vanglasüsteemis karistust 2144 süüdimõistetut (Justiitsministeerium, 2018b), siis moodustab välismaa kodakondsusega isikute arv sellest 8,2 protsenti (autori arvutus). Kuigi protsent ei ole suur, siis ei saa neid isikuid tähelepanuta jätta, sest ühelgi riigil ei ole kohustust hoida välismaalasest kurjategijat enda pinnal ning pakkuda talle sotsiaalseid garantiisid ja nii soodustada edaspidist kuritegude toimepanemist. Kuigi ühelgi riigil ei ole kohustust välismaalasest kurjategijat enda territooriumil hoida, ei ole ühelgi riigil õigust rikkuda isikute põhi- ja inimõigusi. Ka korrakaitseaduses on välja toodud avaliku korra raames tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.

Vangistuseseaduse järgi on vangistuse täideviimise eesmärgiks ühelt poolt isiku õiguskuulekale käitumisele suunamine ja teisalt õiguskorra kaitsmine (Vangistuseseadus, 2007). Euroopa Liidu sisejulgeoleku eesmärgiks on inimeste ning vabaduse ja demokraatia väärtuste kaitsmine viisil, kus inimesed saavad enda igapäevaelu elada turvaliselt (Euroopa Liit, 2010, lk 9). Lisaks korrakaitseadusele on ka Riigikohtu kriminaalkolleegium 18.09.2003. a otsuses 3-1-1-102-03 märkinud, et avaliku korra all on kohtupraktikas mõistetud tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igatüüpi avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi. Iga kriminaalkuritegu on suuremal või vähemal määral avaliku kindlustunde rikkumine. Õiguskorra kaitsmise ja kindlustunde suurendamise üheks viisiks on korduvkuritegevuse vähendamine.

Nii Euroopa Inimõiguste Kohus kui ka Euroopa Kohus on oma praktikas aktsepteerinud riikide õigust teatud juhtudel piirata kuritegudes süüdi mõistetud välisriigi kodanike viibimist oma territooriumil. Riigil on õigus kontrollida, millistel tingimustel on

välismaalastel õigus riiki siseneda ning sätestada välismaalaste riigis viibimise alused. Seega on riigil õigus valida, millised välismaa kodanikud riigi territooriumil võivad viibida. Riik ei pea soosima välismaalastest kurjategijate viibimist oma territooriumil ning nende väljasaatmine ja neile sissesõidukeelu kohaldamine on riigi huve arvestades teatud juhtudel põhjendatud ja õigustatud. Välismaa kodakondsusega isikud, kes on Eestis toime pannud kuritegusid, on Eesti sisejulgeolekule üheks ohuks. Nende isikute Eestisse jäämine pärast karistuse kandmise lõppu annab neile võimaluse jätkata Eestis kuritegude toimepanemist ning Eesti inimeste, nende vara ja ühiskonna üldist ohustamist. Ka OHCHR (2006) on enda arutluses välja toonud, et riikidel ei ole õigust enda kodanikke riigist välja saata, kuid neil on õigus korraldada mittekodanike viibimist riigi territooriumil. Selline õigus ei ole piiramatult ning on reguleeritud rahvusvaheliste inimõigustega ja väljasaatmisele on seatud teatud piiravad tingimused selle osas, kuidas ja millal õigust isik riigist välja saata on põhjendatud.

Isiku väljasaatmise otsuse tegemist reguleerivad Eestis Euroopa Liidu kodaniku seadus, välismaalaste seadus ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. Euroopa Liidu kodaniku seadus reguleerib isiku riigist välja saatmist Euroopa Liidu kodanike osas ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus on aluseks kolmandate riikide kodanike väljasaatmismenetlusele.

Eestis edastab vanglateenistus Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi PPA) info vanglakaristust kandma saanud välisriigi kodanikust, et PPA saaks anda seisukoha isiku staatuse osas pärast tema karistusaja lõppemist. PPA-l on õigus põhjendatud alustel süüdimõistetud välisriigi kodaniku elamisluba kehtetuks tunnistada, teha isikule lahkumissetekirjutus ning kohaldada sissesõidukeeld. Seega on vanglateenistusel ja PPA-l puutepunkt, mis annab sisendi asutuste ülese koostöö korraldamiseks. Koostöö toimimiseks on vajalik organisatsioonide ühine arusaam protsessist, üksteise toetamine ning arvestamine teise poole töökorralduse ja võimalustega.

Antud magistritöö teema on aktuaalne, sest Eestis on võetud seisukoht, et korduvkuritegevuse vähendamiseks on vajalik rakendada muude sekkumiste kõrval ka ruumilise eripreventsiooni meetmeid (Kriminaalpoliitika, 2016). Ruumiline eripreventsioon hõlmab endas peamiselt konkreetse isiku hindamist ja ennetab kindla isiku osas uute kuritegude sooritamise võimalust (Kriminaalpoliitika, 2016). 29.08.2018 vaatasid justiitsminister ja siseminister üle kuritegevuse vastase võitluse prioriteetid ning

tõid välja, et prioriteetide elluviimisel pööratakse enam tähelepanu ka välismaalasest kurjategija väljasaatmise võimalusele (Justiitsministeerium, 2018a). See näitab, et välismaalasest kurjategija riigist välja saatmine on aktuaalne teema, mida tuuakse välja ka riiklikul tasemel. 23.02.2017 lepiti Siseministeeriumi, PPA, Justiitsministeeriumi ja vanglate vahelisel kohtumisel kokku PPA ja vangalteenistuse ülene koostöö seoses süüdimõistetud isikute väljasaatmisega.

Magistritöö uudsus seisneb asjaolus, et varasemalt on uuritud väljasaatmise korraldamist ja kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleeme, kuid ei ole keskendunud asutuste ülesele koostööle süüdimõistetud välisriigi kodaniku väljasaatmise menetluse protsessis. 2011. aastal on Aleksandr Kazmin uurinud sunniviisilise väljasaatmise korraldamist Eestis Politsei- ja Piirivalveameti näitel. 2013. aastal on Kristjan Paluteder kirjutanud magistritöö, milles keskendus pika-ajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestis väljasaatmisega seotud probleemidele. 2016. aastal on Siiri Leskov koostanud magistritöö teemal „Kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleemid Eestis“, mis keskendub pigem probleemkohtadele illegaalselt riigis viibivate isikute osas. Käesolev magistritöö erineb varasematest magistritöödest, sest süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse protsess on erinev väljasaatmismenetlusest, mis toimub isiku puhul, kellel puudub seaduslik alus riigis viibimiseks. Põhjuseks välismaalaste seaduse § 43 lg 3 säte, mille kohaselt on Eestis kinnipidamisasutuses viibiva kinnipeetava, vahistatud ja arestialuse Eestis viibimise seaduslik alus vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida ning neil isikutel ei pea kinnipidamisasutuses viibimise ajal olema Eestis viibimiseks muud alust. Seega ei ole Eestis senini akadeemilisel tasemel uuritud välisriigi kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse töökorraldust Eestis.

Töö **uurimisprobleemiks** on kuidas toimib väljasaatmismenetluses osalevate asutuste ülene koostöö välisriigi kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluses. Uurimisprobleemist lähtuvalt püstitatakse järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad väljasaatmismenetluses Eestis ja valitud Euroopa Liidu riikides?
2. Millised on peamised probleemid, mis on seotud asutuste ülese koostööga süüdimõistetud välisriigi kodaniku väljasaatmismenetluse protsessi osas Eestis?

3. Millised võimalused on välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse protsessi ja asutuste ülese koostöö tõhustamiseks?

Magistritöö **eesmärgiks** on välja selgitada süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluses osalevate asutuste rollid tööprotsessis, koostöö võimalikud probleemkohad ning arendamisvõimalused. Uurimisküsimustele vastuste leidmiseks on magistritöö autor püstitanud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse ja asutuste vahelise koostöö teoreetilisi lähtekohti teadusartiklite ja –uuringute kaudu.
2. Analüüsida võrdlevalt Eesti, Rootsi, Soome ja Norra väljasaatmismenetlust reguleerivaid õigusakte ning nendes välja toodud töökorralduslikke lahendusi.
3. Analüüsida ekspertide hinnanguid seoses välismaa kodakondsusega süüdimõistetute väljasaatmismenetlusega ning selle raames toimuva asutuste vahelise koostööga Eestis.
4. Tuginedes teoreetiliste seisukohtade analüüsile ja läbiviidud uuringu tulemustele, teha ettepanekud välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikutele väljasaatmismenetluse töökorralduse tõhustamiseks.

Töö eesmärgist ja uurimisülesannetest lähtuvalt on töö jaotatud kaheks peatükiks. Esimene peatükk keskendub asutuste ülese koostöö ja väljasaatmismenetluse olemusele ning välja tuuakse nende teemade peamised teoreetilised seisukohad.

Esimene peatükk on jaotatud kolmeks alapeatükiks, milledes on välja toodud väljasaatmismenetluse kui institutsiooni määratlemine ja koostöö institutsionaliseerimise teoreetilised lähenemised. Teises alapeatükis on selgitatud väljasaatmismenetlust kui korduvkuritegevuse vähendamise meetet ja institutsiooni ning kolmas alapeatükk keskendub asutuste ülese koostöö eelduste, olemuse ja põhimõtete tutvustamisele.

Teine peatükk keskendub uurimuse osale ning see on jaotatud viieks alapeatükiks. Nendes tuuakse välja uuringu protsess ja metodoloogia, esitatakse dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemused ja analüüs ning tuuakse välja uurimistulemuste järeldused ja ettepanekud.

Antud uuringu puhul on tegemist kvalitatiivse uuringuga. Kvalitatiivne uuring tegeleb inimeste sotsiaalse kogemuse uurimisega ning see on alati olukorda arvestav (Laherand, 2008, lk 16), samuti keskendub kvalitatiivne meetod uuritavate arusaamadele, tunnetele,

seisukohtadele ja uskumustele (Matthews & Ross, 2010, p. 142). Kvalitatiivse uuringu kaudu tõlgendatakse praktiliste viiside kogumit ja selle juurde kuulub tõlgenduslik lähenemine maailmale (Laherand, 2008, lk 16). Kvalitatiivse meetodi kasutamise eesmärgiks on saada terviklik empiiriline andmestik ning järeldused tehakse ilma statistiliste vahenditeta (Laherand, 2008, lk 21). Kvalitatiivse uurimuse protsessis lähtub uurija empiirilisest materjalist. Materjali tõlgendades, analüüsi ja võrdluste abil kerkivad esile uuritavad ja huvipakkuvad teemad. (Hirsjärvi, *et al*, 2010, lk 243). Antud uurimus keskendub sotsiaalse nähtuse uurimisele ning ennekõike arusaamadele ja seisukohtadele ühiskonnas.

Käesolev uurimus on juhtumiuuring. Juhtumiks võib olla konkreetne üksus, indiviid või väike rühm inimesi, organisatsioon või partnerlus. Vähem konkreetsemal tasemel saab juhtumiks lugeda ka kogukonda, suhet, otsustusprotsessi või kindlat projekti. (Creswell, 2013, pp. 98) Käesolevas magistritöös käsitletakse juhtumina väljasaatmismenetluse protsessi. Juhtumiuuringu puhul võib andmeid koguda kasutades nii intervjuusid, vaatlusi kui dokumendifotot ning mitme allika kasutamine on isegi soovituslik (Laherand, 2008, lk 83).

Andmekogumismeetoditena kasutatakse antud uurimistöös dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Dokumendianalüüsi puhul võivad andmestiku moodustada autobiograafiad, päevikud, kirjad või ametlikud dokumendid (Hirsjärvi, *et al*, 2010, lk 204). Dokumendianalüüsi kasutades uurib autor Eesti, Rootsi, Soome ja Norra õigusakte, mis reguleerivad välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute riigist väljasaatmist.

Intervjuu on kvalitatiivse uurimuse puhul peamine uurimismeetod ning seda põhjusel, et intervjuu on paindlik, annab võimaluse andmeid koguda vastavalt olukorrale ning võtab arvesse vastajat (Hirsjärvi, *et al*, 2010, lk 192). Antud uurimusse sobib intervjuu andmekogumismeetodina, sest Hirsjärvi ja teiste (2010, lk 192) käsitluses on intervjuu sobilik teemadele, mida on vähe uuritud ja seega ei ole võimalik vastuseid ette näha. Kuna antud magistritöö teemat ei ole varem Eestis teaduslikult uuritud, on intervjuude kasutamine antud juhul sobilik.

Poolstruktureeritud intervjuu puhul esitatakse teema kohta avatud ja vastandavaid küsimusi (Laherand, 2008, lk 193). Ekspertintervjuu on üks poolstruktureeritud intervjuu vorme. Ekspertintervjuu puhul on töö autor huvitatud intervjuueeritava kogemusest teatud

valdkonnas. (Laherand, 2008, lk 199) Võttes arvesse, et antud töös on püstitatud uurimisülesandena analüüsida asutuste ülese koostöö protsessis esinevaid võimalikke probleeme, mis esinevad vanglateenistuses ja PPA-s, on ekspertintervjuu sobiv meetod andmete kogumiseks.

1. ASUTUSTE ÜLESE KOOSTÖÖ TEOREETILISED ALUSED JA VÄLJASAATMISMENETLUS KUI ASUTUSTE ÜLESE KOOSTÖÖ INSTITUTSIOON

1.1. Institutsiooni mõiste ja koostöö institutsionaliseerimine

Alapeatüki eesmärk on anda ülevaade institutsioonist kui nähtusest ja seda määratlevast teaduslikust lähenemisest. Lisaks on antud peatükis käsitletud—koostöö mõistet ja selle institutsionaliseerimise võimalusi. Selleks, et avada koostöö ja väljasaatmismenetluse teemat, on vajalik alustada nende kahe nähtuse selgitamisest.

Kuigi institutsiooni defineerimise osas ei ole selget määratlust, aitab seda mõistet piiritleda tõik, et tegemist ei ole füüsilise asjaga, vaid pigem protsessi või protsesside kogumiga, mis kujundab käitumist (Bell, 2002, p. 1). Selliselt aitab institutsioon ühiskonna liikmeid organiseerida ja nende käitumist ning valikuid piirata (Berger & Luckmann, 1996, p. 80; Zucker, 1983, p. 2; Giddens, 1984; Diermeier & Krehbiel, 2003, p. 125), samas saab institutsionaliseeritud mudeleid kasutada probleemide lahendamiseks (Giddens, 1984). Laiemalt saab institutsioone vaadelda kui mõtteviise, millel on otsene mõju kollektiivsele käitumisele (Ouellet & Chouinard, 2012, p. 4). Institutsioonid moodustavad struktuuri ning on võrdsed kultuuri ja ühiskonnaga (Alasuutari, 2015, p. 165). Lisaks eelpool välja toodud piiravale funktsioonile, loovad institutsioonid toimijatele võimalusi (Hodgson, 2006, p. 7) ehk nagu Sepp (1997, lk. 43) välja toob, suunavad normide ja nende süsteemide kaudu inimkäitumist.

Seega võib märkida, et institutsioon on ühiskonnas vajalik nähtus, mis aitab seda läbi struktuuride ja reeglite vormida ning juhtida, samas luues ka võimalusi arenguks. Institutsioonide peamine ülesanne on luua sotsiaalse elu toimimiseks vajalikke tegureid ja institutsioonidest arusaamiseks on vajalik vaadelda nende struktuuri. Institutsioonide roll ühiskondlikus elus kasvab just põhjusel, et suur osa suhtlemisest ja tegevustest on struktureeritud mingite reeglite või põhimõtete alusel (Hodgson, 2006 p. 2).

Institutsioone saab liigitada toime alusel ja tekke põhjal. Toime alusel liigitatakse institutsioonid informaalseteks ja formaalseteks. Informaalseid institutsioone iseloomustab spontaansus ja detsentraliseeritud tagasiside. Formaalseid institutsioone iseloomustab aga see, et kehtivad kollektiivselt kokku lepitud sanktsioonid. Tekke põhjal liigitatakse institutsioonid sisemisteks ja välisteks institutsioonideks. Sisemised

institutsioonid on spontaanse olemusega ning kujutavad endast detsentraliseeritud evolutsiooni ühiskonnas. Väliste institutsioonide puhul toimub kujundamine ja juurutamine välise jõu poolt, mis tihti on poliitilise iseloomuga. Institutsioonide liigid võivad omavahel kombineeruda, sest väga sageli on institutsioonide tekke- ja toimumehhanismid omavahel seotud. (Sepp, 1997, lk. 37) Seega ei ole institutsioon ühetaoline nähtus.

Institutsiooni olemust aitab mõista ka selle osade välja toomine. Institutsioonide puhul eristatakse kolme põhilist komponenti – normatiivne, regulatiivne ja kognitiivne. Läbi nende komponentide on võimalik tugevdada struktuure. Normatiivsed süsteemid hõlmavad endas hinnanguid ja norme. Hinnangud annavad määratluse standardite eelistustele ning määravad, milliste struktuuridega käitumist võrreldakse. Normid aga määratlevad, kuidas tegevusi peaks tegema. Antud töös käsitletavas väljasaatmismenetluse kontekstis annavad normatiivse komponendi hinnangud võimaluse sõnastada soovitud tulemus ehk väljasaatmismenetluse eesmärk ja leida võrreldavad näitajad ehk millisel määral korduvkuritegevust vähendada. Regulatiivne komponent hõlmab endas võimet reegleid luua ja kehtestada. Lisaks jälgitakse reeglite vastavust vajadusele ning kui vaja, siis manipuleeritakse isikute käitumisega preemiate ja karistuste kaudu. Regulatiivne komponent rõhutab reegleid, mis on perspektiivikad ja vajalikud sotsiaalse elu toimimiseks. Väljasaatmismenetluse puhul väljendub see komponent võimes määratleda isiku riigist välja saatmise põhjendatus. Lisaks võime määratleda tingimused, millistel juhtudel on vajalik isiku riigist väljasaatmise põhjendatust hinnata. Kognitiivne komponent rõhutab toimimist ja suhtlemist osalejate vahel. Suhtlemisel kasutatakse sümboleid, mis määravad sõnumi tähenduse, mida osalejatele soovitakse edastada. Kognitiivsete struktuuride all on mõeldud iga osaleja sisemisi tundmusi ning need põhinevad indiviidi sotsiaalse reaalsuse subjektiivsel tõlgendusel. (Scott, 2001, pp. 64-66, pp. 59-64, pp. 66-70) Väljasaatmismenetluse puhul saab välja tuua, et see komponent on asutuste ülene koostöö, mis peamiselt koosnebki info vahetamisest ja suhtlemisest.

Nimetatud kolm institutsiooni osa aitavad selle olemust ja toimimist mõista. Igal komponendil on institutsiooni toimimises tähtis roll ning kõik komponendid institutsiooni puhul ka nähtuvad. Komponendid ei avaldu solidaarselt, vaid vastavalt iga ühiskonna võimalustele ja arengule.

Ühiskond saab toimida vaid juhul, kui esineb kindlal määral ühtsust ja ettenägelikkust. Need kaks tegurit on ka sotsiaalse korra aluseks. Institutsioonid aitavad enamasti seda alust luua, sest koosnevad reeglitest ja sanktsioonidest, mis reguleerivad käitumist, hoiakuid ja mõtteviise. (Ouellet & Chouinard, 2012, p. 3) Käitumine aga on oluliseks sidemeks institutsioonide ja tulemuste vahel. Institutsioonide vahelist suhet ja käitumist ei ole ülemäära lihtne märgata, kuid selle käitumise järjepidevaks muutmine on vajalik, et saaks eristada institutsiooni ja selle käitumisega seotut. (Diermeier & Krehbiel, 2003, p. 125) Nii nähtub, et institutsioonide panus ühiskonda ei pruugi olla nähtav, kuid on tulemustes märgatav. Siinkohal on vajalik selgitada, et institutsioonid ja organisatsioonid ei ole käsitletavad ühtemoodi.

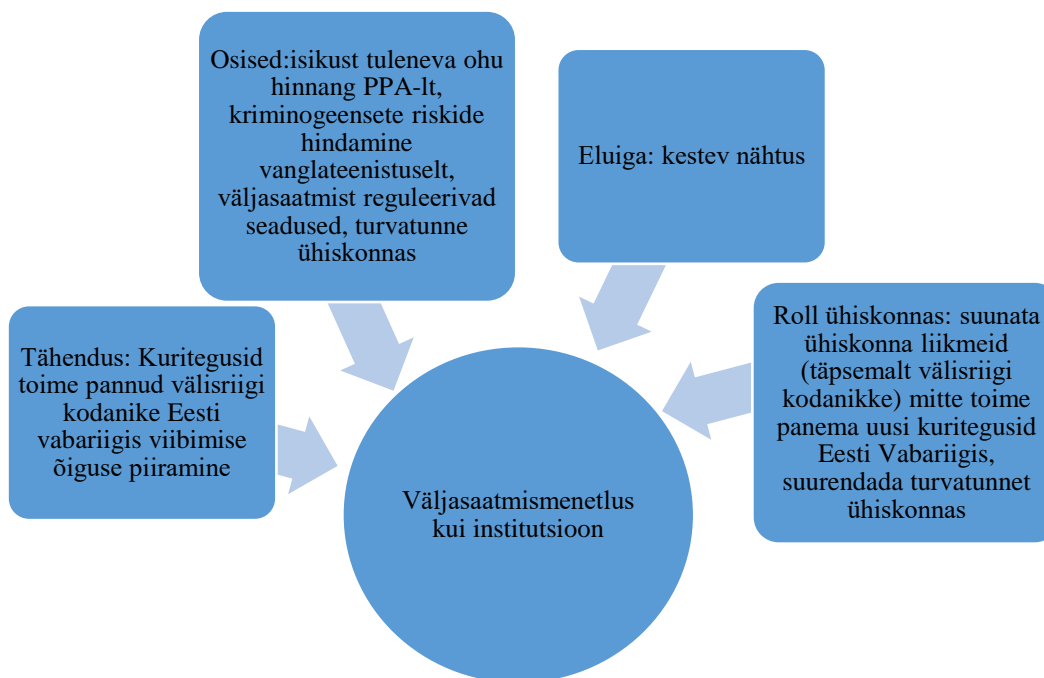
North (2016, p. 74) toob välja et, institutsioonid on mängureeglid ehk toimimise reeglid ühiskonnas (*rules of the game*). Formaalsemalt saab institutsioone selgitada kui piiranguid, mis on koostatud inimeste endi poolt ning piiravad inimeste vahelist suhtlust läbi struktuuride. Institutsioonid võivad koosneda formaalsetest reeglitest, mitteformaalsetest piirangutest või mõlemast. Organisatsioonid on aga mängijad ühiskonnas (*players*) ehk indiviidide grupid, keda seovad ühised eesmärgid. Organisatsioonideks võivad olla poliitilised jõud (parteid, linnavalitsus vms), sotsiaalsed asutused (kirikud, spordiorganisatsioonid) ja hariduslikud asutused (koolid, ülikoolid vms), aga ka majapidamised, firmad või riigid, millel on eelistused ja eesmärk. (Khalil, 1995, p. 1-2) Khalil (1995, p. 1-2) rõhutab institutsioonide formaalset (reeglid ja seadused) ning mitteformaalset (kombeid) sisu. Kui organisatsioonid koosnevad tema sõnul peamiselt gruppidest, siis institutsioonid koosnevad konventsioonidest ja põhiseadustest (Khalil, 1995, p. 1-2). Laiemas plaanis on institutsioonid teatud ühiskonda kujundavate suuniste kogumikud, organisatsioonid aga kollektiivsed osalejad, kelle eesmärgiks on individuaalsete huvide täitmine neid suuniseid arvesse võttes ja järgides. (Farell, 2018)

Tabel 1. Organisatsiooni ja institutsiooni võrdlus. (autori koostatud)

Võrreldav tegur	Organisatsioon	Institutsioon
Tähendus	Organisatsioon on ühise eesmärgiga inimeste kogum, keda juhivad üksikisikud või teised grupid.	Institutsioon on piirav või võimaldav suuniste kogum, mis annab organisatsioonidele sisendi ja käitumisraamistiku.
Osised	Struktuur, strateegia, inimesed, tehnoloogia	Hinnangud, normid, reeglid, kombed, tavad, väärtused
Eluiga	Organisatsioonil on elutsüklid.	Institutsioon on kestav nähtus.

Roll ühiskonnas	Pakkuda tooteid või teenuseid erinevatele sihtgruppidele	Suunata ühiskonna liikmeid
-----------------	--	----------------------------

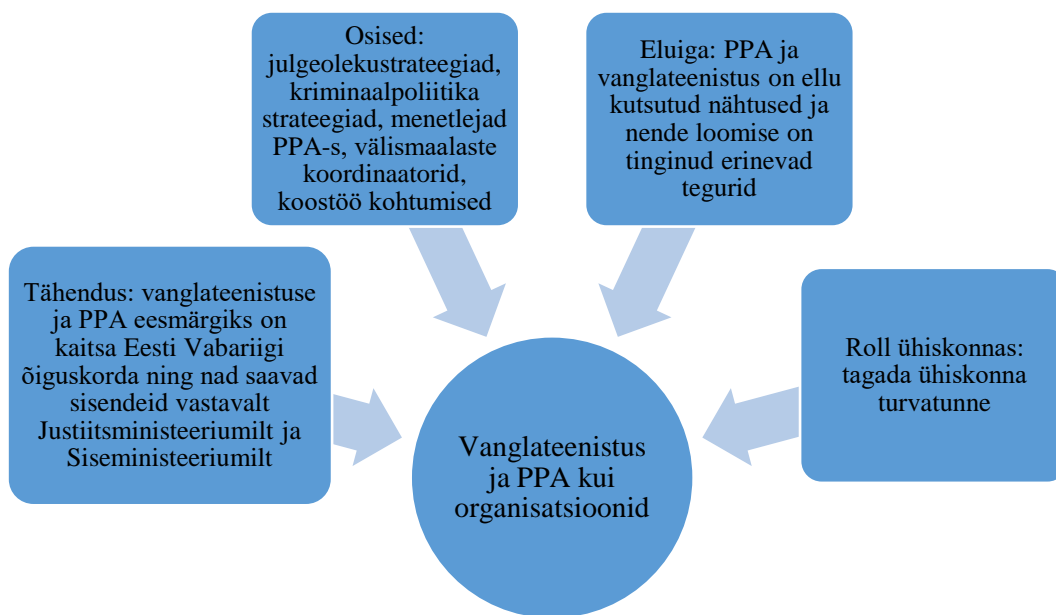
Autori koostatud tabelist nähtub, et institutsioon ja organisatsioon ei ole käsitletavad sünonüümidena. On näha, et institutsiooni ja organisatsiooni rollid ühiskonnas on erinevad. Kõige enam saab aga erinevuse välja tuua rolli osas, kus organisatsiooni iseloomustab mingi tegevuse teostamine vastavate sihtgruppidega seonduvalt, institutsiooni roll on aga ühiskonna erinevate toimimispõhimõtete kujundamine. Saab öelda, et mitmed autorid peavad institutsioone üldise käitumisraamistiku kujundajateks ja organisatsioone selle sees toimijateks. Institutsioonid annavad organisatsioonidele sisendi töötamiseks, kujundavad ja suunavad neid. Käesoleva magistritöö kontekstis saab sama tabeli alusel võrrelda ka väljasaatmismenetlust kui institutsiooni ning vanglateenistust ja PPA-d kui organisatsioone.



Joonis 1: Väljasaatmismenetlus kui institutsioon. (autori koostatud)

Jooniselt nähtub, et antud töö kontekstis ja võttes aluseks tabeli 1, on väljasaatmismenetlusele omadusi, mis vastavad institutsioonile. Väljasaatmismenetluse sisuks on piirata välisriigi kodanikke Eesti Vabariigis uusi kuritegusid toime panemast. Sellel struktuuril on kindlad elemendid ning see on ajas kestev nähtus, millel on suunav ja stabiliseeriv ülesanne.

Analoogsel jooniselt vanglateenistuse ja PPA kohta nähtub, et mõlemad on organisatsioonid, millel on eesmärk ning mõlema tegevus on kureeritud järgmise tasandi organisatsioonide poolt. Vanglateenistuse ja PPA tegevust juhivad erinevad julgeoleku- ja kriminaalpoliitika strateegiad. Mõlemad organisatsioonid on loodud, st nad ei ole alati eksisteerinud. Nii vanglateenistuse kui ka PPA roll ühiskonnas on määratletud turvatunde pakkumisega.



Joonis 2. Vanglateenistus ja PPA kui organisatsioonid (autori koostatud)

Institutsionaalne teooria sai alguse juba 1960ndatel aastatel intellektuaalse revolutsiooni tulemusena. See andis ülevaate avatud süsteemide kontseptist organisatsioonide uurimisel. Institutsionalism näitas organisatsioone mitte ainult süsteemidena, vaid tõi ühtlasi välja, kuidas kultuurilised ja sotsioloogilised tegurid süsteemi mõjutavad. (De Prá Carvalho, *et al*, 2017, p. 251) Juba eelpool selgus, institutsioone on keeruline üheselt defineerida, kuid analoogne eristamine toimub ka valdkonniti (Baba, *et al*, 2013, p. 75). Poliitikateaduse mõistes on institutsioonid tähtsad, sest nad moodustavad suure osa poliitika olemusest ning seda seetõttu, et tänapäevased valitsused toetuvad paljuski institutsioonidele. Institutsioonidel on poliitikateaduses märkimisväärne roll ka seetõttu, et need käsitsevad võimu ja koondavad institutsioonilisi ressursse poliitilistes võitlustes ja valitsemisega seotud suhetes. Lisaks kujundavad ja piiravad institutsioonid poliitilist

käitumist ning otsuste tegemist väga laias spektris. Niisiis poliitilises vaates on institutsioonid vajalikud, sest nad kujundavad ja mõjutavad poliitikas osalejate käitumist, võimutaju ja poliitilisi eelistusi.

Sotsioloogilise institutsionalismi vaade aga määratleb institutsiooni mõiste laiemalt. Selle määratluse järgi ei ole institutsioonid pelgalt normide, protseduuride ja eeskirjade väljundid, vaid kujutavad endast ka sümboleid, skripte ja moraalseid põhimõtteid, mis aitavad samuti inimtegevust juhtida. (Hall & Taylor, 1996, p. 947)

Antud magistritöö lähtubki institutsiooni tähenduse sisustamisel poliitikateaduse ja sotsioloogilise valdkonna vaatest. Võttes arvesse, et väljasaatmismenetlus on üks kriminaalpoliitika suuna meetmeid ja teostab võimu läbi menetluse, on antud suunitlus sobiv. Sotsioloogilise institutsionalismi vaade aga aitab mõista, et väljasaatmismenetlus ei ole ainult turvatunde loomine läbi korduvkuritegevuse vähendamise, vaid hõlmab endas ka eetilisi põhimõtteid, kuidas väljasaatmismenetluse käigus isiku põhivabadusi mitte rikkuda.

Institutsioonide analüüs muutus 1970ndatel, kui organisatsioonide keskkonda hakati kriitiliselt vaatama organisatsioonilise dünaamika vaatepunktist (Abrutyn & Turner, 2011, p. 283). Institutsioonide käitumist ja sellega seonduvat aitab lahti mõtestada institutsionalism, mis jaguneb kaheks – uus ja vana institutsionalism. Vana institutsionalism tegeleb peamiselt üksuste normatiivsuse ja formaalsuse uurimisega (Kuuse, 2010, lk 21). Uusinstitutantsionalism aga on keskendunud organisatsioonilises ülesehituses asetleidvatele formaalsetele ja mitteformaalsetele protseduuridele, käitumismallidele, normidele ja kokkulepetele (Hall & Taylor, 1996, p. 6). Peamised erinevused nende kahe lähenemisviisi vahel on, kuidas määratletakse suhet institutsiooni ja käitumise vahel ning asutuse formuleerumise ja muutuste selgitamise osas (Alasuutari, 2015, p. 164). Sotsioloogilises kirjanduses tekkis uusinstitutantsionalismi lähenemine, kui hakati rohkem kritiseerima traditsionaalset institutsionalismi teooriat. Peamine kriitika oli suunatud formaalsete valitsusasutuste reeglite ja struktuuride analüüsimisele. Leiti, et formaalsed reeglid ja institutsioonidele omased struktuurid esinevad ka mitteformaalsete praktikate puhul. (Morrison, 2017, p. 2559-2560) Üldjuhul annavad formaalsed institutsioonid sisendi selgetele reeglitele ühiskonnas, nagu seadustele, regulatsioonidele ning ka majanduslikele ja poliitilistele reeglitele. Mitteformaalsed institutsioonid on mõistetavad aga kui inimeste endi poolt loodud reeglid, mis aitavad luua ja hoida

ühiskonna struktuuri ja reguleerivad selle liikmete omavahelist suhtlemist. (Garridoa, *et al*, 2014, p. 86)

Võttes arvesse käesoleva magistritöö eesmärke, siis kasutatakse teoreetilise alusena uusinstituutsionalismi seisukohti. Käesoleva magistritöö eesmärgiks ei ole niivõrd uurida, milliste normidega on väljasaatmismenetlus reguleeritud, vaid keskendutakse organisatsioonide rollidele ja käitumisstruktuuridele väljasaatmismenetlusega seotud koostöös.

Uusinstituutsionalismi põhimõtete kohaselt ei saa seletada sotsiaalsel maailmal ja selles osalejate otsustusprotsessi ilma instituutsioonide rolli arvestamata. Just need annavad sotsiaalses maailmas osalejatele ette tingimused, mille alusel nad oma otsuseid teevad ja võimaluse eeldada teiste käitumist. (Alasuutari, 2015, p. 164) Uusinstituutsionalism vaatab instituutsioonide rolli ühiskonnas läbi majanduslike ja ratsionaalsete põhjenduste. (Hira & Hira, 2000, p. 270) ja väidab, et organisatsioonide keskkond koosneb teistest organisatsioonidest ja nende kultuuridest. (Abrutyn & Turner, 2011, p. 284) Uusinstituutsionalismi kontseptsiooni määratlemisel saab arvesse võtta kolme peamist erinevat lähenemist – ratsionaalse valiku, ajaloolist ja sotsioloogilist instituutsionalismi. (Kangas ja Vestheim, 2010)

Ratsionaalse valiku instituutsionalism väidab, et ühiskonnas osalejatel on kindlad eelistused käitumises, mis aitavad maksimeerida võimalusi ja seeläbi saavutada eesmärke ühiskonnas, kus instituutsiooniline korraldus kujundab keskkonna (Alasuutari, 2015, p. 165). See on suuresti mõjutatud majandusteadusest ning lähtub deduktiivsest ehk tuletuslikust meetodikast, mille järgi selgitused ja hüpoteesid osalejate motiivide ja käitumise kohta on tuletatud abstraktsetest eeldustest. Selline lähenemine eeldab, et osalejad on ratsionaalsed, isekad ja maksimeerivad eelkõige individuaalseid eesmärke, st iga osaleja täidab eelkõige endale kõige kasumlikumaid eesmärke. (Bell, 2002, pp. 5-6) Kokkuvõttes võib öelda, et ratsionaalse valiku instituutsionalismi peamine lähtekoht on, et osalejad soovivad maksimeerida enda heaolu ning nende käitumist juhib isekus ja kindlad eelistused.

Ajalooline instituutsionalism rõhutab tugevalt instituutsioonide päritolu ja nende kriitiliste pöördetpunktide iseloomu, kuid samas ka seda, et instituutsioonid määravad, kuidas järgitakse suundumusi. See on aga märk asjaolust, et instituutsionalistid peavad ühiskonda süsteemiks, kus samad tegurid kannavad üsna erinevaid rolle ja tähendusi (Hall & Taylor,

1996; Alasuutari, 2015, p. 165) Kõigi institutsionalismi erinevate variantide seast on ajalooline institutsionalism arenenud kõige mõjukamaks. See laiendab vana institutsionalismi definitsiooni institutsioonidest kui formaalsete struktuuride kogumist, lisades ka mitteformaalseid protseduure, norme ja konventsioone. Ajaloolise institutsionalismi peamine suund on toetuda ajaloolistele protsessidele, päranditele ja olukordadele. Analüüsides institutsioonide mõju indiviididele toetub ajaloolise institutsionalismi seisukoht asjaolule, et kasumlikkust on võimalik maksimeerida läbi moraali ja kognitiivsete faktorite. See ei toeta seisukohta, et kõigil on võrdne õigus otsuste tegemisel. Selle asemel toetab ta võimu asümmeetriat, võttes arvesse erinevaid seda mõjutavaid faktoreid. Ajalooline institutsionalism uurib institutsioonide vahelist suhtlemist ja sotsiaal-majanduslikke muutusi nendes, lisaks ka huvide ja strateegiate poolt laiemas kontekstis. Lisaks uuritakse sügavamalt ka seda, kuidas kollektiivsed eelistused tekivad ja arenevad ning toetuvad reaalse maailma kogemusele. (Ma, 2007, p. 63) Ühtlasi seab see kahtluse alla võimu kasutamise toimijate seas. Pigem eelistatakse interaktiivset mehhanismi, mis soodustab üksiku osaleja tegevuse valikut ja suudab selgitada, miks teatud valik on tehtud. Ajaloolise institutsionalismi käsituses on sidusrühmad enesehuvi maksimeerivad osalejad, samas kui institutsioonilised struktuurid on poliitilised reeglid, mis kujundavad sihtrühmade eelistusi. Institutsionaalne keskkond on aga iseseisev muutuja, mis on sõltuv osalejate käitumisest, samas vahendades ise sõltuva muutujana tulemust. (Shih, *et al*, p. 307) Kokkuvõtlikult võib öelda, et ajalooline institutsionalism toetab juba proovitud lahendusi ega ole seetõttu väga innovatiivne lähenemine. Tegemist on lähenemisega, mille põhimõtete järgi on võimalik soorituse tulemuslikkust maksimeerida läbi isikule juba kasutatud lahenduste ja positiivsete kogemuste anda teada, et ainus võimalus ongi kasutada juba kasutatud ja toimivaid lahendusi. Kuid nagu juba eespool välja toodud, see kitsendab probleemi lahenduse valiku variante ning tõhus lahendus võib jääda märkamata.

Sotsioloogiline institutsionalism on kahest eelmisest erinev, sest suunab tähelepanu rahvuslikelt erinevustelt ja poliitilistelt valikutelt ülemaailmsele vastavusele objektide struktuuride vahel. Lisaks rõhutab sotsioloogiline institutsionalism, et institutsioonid on samuti osalejad, mitte ei ole vaid normatiivide seadjad. (Alasuutari, 2015, p. 165) Sotsioloogilise institutsionalismi puhul eristatakse kahte suunda. Esimene neist lähtub organisatsioonide sotsioloogiast, teine aga uurib maailma sotsioloogia mõjusid, võttes aluseks laiemad kultuurilised ja idealistlikud põhimõtted, et selgitada osalejate käitumist.

(Saurugger, 2017) Sotsioloogiline institutsionalism tugineb käitumusliku psühholoogia ja organisatsioonide sotsioloogia põhimõtetele, mille kaudu selgitada individuaalset tunnetust ühiskonna osas ja kollektiivset otsusetegemise protsessi organisatsioonides (Saurugger, 2017) ja selle põhimõtete järgi toetuvad ühiskonnas toimijad tavapraktikale ja tundmuslikule teadmisele, mis aitavad valida sobiva lahenduse (Saurugger, 2017). Sotsioloogilised institutsionalistlikud lähenemisviisid rõhutavad sotsiaalsete tingimuste, ideede ja institutsioonide sotsiaalset arengut (Saurugger, 2017) ning selle teooria järgi ei otsi organisatsioonid ebakindlates keskkondades võimalusi ratsionaliseerida ressursse ja protsesse (De Prá Carvalho, *et al*, 2017, p. 251). Niisiis toetab sotsioloogiline institutsionalism põhimõtet, et institutsioonid on ka ise ühiskonnas osalejad ning peavad samamoodi järgima reegleid ja struktuure. Sotsioloogiline institutsionalism on laiavaateline lähenemine struktuuride toimimisele. Antud lähenemise muudab veelgi laiahaardelisemaks toetus seisukohale, et isik toetub otsuste tegemisel kognitiivsele tõdemusele.

Eespool käsitletud kolme lähenemise põhimõtetest võib järeldada, et institutsionalism tähtsustab institutsioonide osa ühiskonna toimimises. Institutsioonid on ühiskonnas reeglite loojad ja suunanäitajad. Kõigel peab olema kindel roll ja määratlus. Samas on aga ühiskonna liikmetel ka käitumismustrid ja need aitavad institutsioonilises ühiskonnas eesmärgi saavutada. Samuti ei ole institutsioonid vaid reeglite loojad, vaid ka nende järgijad.

Nii Kangas ja Vestheim (2010) kui ka Hodgson (2006, p.7) toovad välja, et institutsioonid on ka ise osalejad ühiskonnas. Institutsioonide toimimise edasiviiv jõud on nende võime püsida aktiivsena ning nende püsimajäämise saab tagada sotsiaalne keskkond. Seega peavad nad pidevalt tõestama, et on ühiskonnas vajalikud ja suudavad täita ühiskonna nõudmisi (Kangas ja Vestheim, 2010) ning neile on omane sõltuda ka ise indiviidide tegevusest, samal ajal indiviidide tegevusi piirates ja vormides. (Hodgson, 2006, p. 7) Niisiis saab väita, et institutsioonid vajavad ühiskonna liikmeid, et toimida ja vastupidi, et täita enda eesmärgi.

Võib aga juhtuda, et institutsionalismi esinemisel võetakse toimivaid praktikaid ja struktuure iseenesest mõistetavalt. Juba eelnevalt kasutatud praktikaid ja struktuure ei seata kahtluse alla ega võrrelda alternatiivsete võimalustega. (Powell & DiMaggio, 1991, p. 194) Ka Hannan ja Freeman (1989, p. 56-57) on välja toonud, et institutsionaliseeritust

toetab olukord, kus toimijad ei kahtle, kas mingi kindel lahendus on antud olukorras parem, vaid on kindlad selle sobivuses. Selline olukord, kus kasutatakse vaid toimivaid lahendusi ning ei kaaluta alternatiivseid variante, võib tekitada lahenduste vaakumi, st probleemid uuenevad ja muutuvad, kuid lahendusi neile ei leidu, sest varasemal kogemusel põhinevad lahendused ei toimi uutes olukordades.

Käesoleva magistritöö kontekstis saab väljasaatmismenetlust käsitleda kui institutsiooni, sest see koosneb kindlast struktuurist, reeglitest ja lähtub seadustest. Väljasaatmismenetlus on ühiskonnas vajalik meede. Samas on see meede, mis ei saa toimida ilma ühiskonnas osalejateta. See tähendab, et ühiskonnas peab olema osalejaid, kelle suhtes seda meedet kohaldada. Antud juhul on nendeks osalejateks välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikud.

1.2. Väljasaatmismenetlus kui institutsioon

Käesolevas alapeatükis on keskendutud väljasaatmismenetluse protsessi selgitamisele, et tuua välja selle protsessi vastavus institutsiooni olemusele. Siin alapeatükis on välja toodud nii korduvkuritegevuse ennetamise põhimõtted kui ka selle meetme probleemkohad, mis aitavad paremini mõista väljasaatmismenetlust kui institutsiooni.

Drotbohm ja Hasselberg (2015, p. 552) sõnastavad enda uurimuses, et riigist välja saatmist peetakse isikute sunniviisiliseks riigist eemaldamiseks ning Walters (2016, p. 436) toob välja, et ka keeruliseks riigivõimu teostamise viisiks (Walters, 2016, p. 436). Henry Campbell Black (1951) on enda õigussõnastikus toonud välja, et tavaõiguse mõistes on väljasaatmine defineeritud kui karistus kurjategijatele ning selle sisuks on sundida neid linnast, kindlast kohast või riigist lahkuma kindlaks ajaperioodiks (Beckett ja Herbert, 2010, p. 6). Riigist välja saatmine tähendabki kõige lihtsamal tähenduses riigist välja viskamist (Maira, 2007, p. 39). Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et väljasaatmine on ebasoovitavate isikute riigi territooriumilt eemaldamine. Tegemist on karistusega isikutele, kes kujutavad ohtu riigi julgeolekule või viibivad riigis illegaalselt. Väljasaatmisega teostab riik enda õigust valida isikuid, kes riigi territooriumil viibivad ja kohustust tagada riigi territooriumil elavate kodanike turvatunne. (Borelli, 2002-2003) Hing (2005, p. 265) toob välja, et väljasaatmise protsessi käigus peaks väljendama kaastunnet ja aitama välja saadetavat isikut. Üks võimalus vältida välja saatmisega kaasnevat kahju isikule, oleks kasutada alternatiivseid variante uue kuriteo toimepaneku ennetamiseks.

Korduvkuritegevuse ennetamine on vajalik, sest vanglast vabanenutel võib olla raskusi ühiskonda tagasi pöördumisel ning raskused väljaspool vanglat soodustavad uute kuritegude toimepanemist (Aadel, 2017, lk 3). Retsidiivsuse vähendamiseks on välja töötatud strateegiaid erinevate kuriteoliikide ennetamiseks, õigusakte taasühiskonnastavate tegevuste läbiviimiseks vanglates ning radikaalseimatel puhkudel kasutatud ka surmanuhtlust. Siiski on järjest rohkem eesmärgiks kasutada meetmeid, mis aitaksid kuriteo toimepanemist ära hoida enne selle toimumist (Welsh & Farrington, 2011, lk 3).

Kuigi korduvkuritegusid on erinevate autorite seisukoha järgi võimalik lahendada ka sotsiaal-majanduslike valdkondade kaudu (Bennet & Graham, 1998, p. 7), siis on mitmetes riikides leitud, et üheks võimaluseks korduvkuritegevuse vähendamiseks on välismaalastest kurjategijate maalt väljasaatmine. Teiste seas on nt California osariik USA-s, Inglismaa ja Šotimaa võtnud tarvitusele välisriigi kodanikest kurjategijate riigis viibimisega seotud meetmeid, et korduvkuritegevust ennetada (Schuck, 2012; Bird, 2006). Võttes arvesse, et 2009. aastal olid Californias 25 protsenti kinnipeetavatest mittekodanikud ning süüdi mõistetud kuritegudes, mille eest seadus võimaldab isiku riigist välja saata (Schuck, 2012, p. 78) ning Ühendkuningriikide seaduse järgi saadetakse maalt välja iga välismaalasest isik, kes on sooritanud kuriteo ning temale on karistuseks määratud vähemalt 12-kuuline karistus (Hasselberg, 2016, p.19), kuigi uued sotsiaalse kontrolli meetodid, mis hõlmavad väljasaatmist, on tugevdatud tsiviil-, haldus- ja kriminaalõiguse seguga, peetakse seda siiski ennekõike karistuslikuks meetmeks (Becket & Herbert, 2010, p. 1). Euroopa valitsused on kasutusele võtnud mitmeid meetmeid, mis aitaksid välismaalastega tegeleda kriminaalõiguslikus mõttes. Selliste meetmetena kasutatakse automaatset väljasaatmist, väljasaatmist teatud pikkusega vanglakaristuste puhul, üldiselt karmimaid karistusi, segregatsiooni vanglas ning kodakondsuse ja elamisõiguse saamisega seotud piiranguid. (Fekete & Webber, 2010, p. 2) Immigratsiooniseadused on alati sisaldanud klausleid, mis lubavad välisriigi kodanike väljasaatmist riigi julgeoleku kaalutlustel. Sellised seadused on Euroopas üldlevinud. (Fekete, 2006). Riikidel on õigus valida, kes mittekodanikest riigi territooriumil võivad viibida, võttes arvesse isiku mõju ühiskonnale. See õigus on seotud ruumi korraldusega riigis. Ruumi korraldus on tähtis, et hoida sotsiaalset kontrolli.

Sotsiaalse kontrolli puhul teostatakse peamiselt ruumilist kontrolli väljasaatmise ja isoleerimise kaudu. Benjamin Kedar (1996) ja Zygmunt Bauman (2000) on välja toonud,

et kontrollistrateegiaid, mis on suunatud väljasaatmisele, on erinevad, kuid tavapärastel hõlmavad need kindlaks määratud isikute või isikute rühmade lahkumist ohustatud territooriumilt. Rahvusvaheline õigus annab teatud sihtgruppidele võimaluse enesemääratlemiseks ning seega lasub neil ka moraalne vastutus kontrollida, et juhtumeid oleks hinnatud õigesti (Hidalgo, 2014, p. 262, 263). Ka Maira (2007, p. 40) toob välja, et väljasaatmise protsessiga kaasneb riigile moraalne vastutus. On vajalik korrektselt eristada neid isikuid, kellel on õigus riigi territooriumil viibida ja neid, kelle puhul see ei ole soovitatav, sest isik kujutab endast ohtu ühiskonnale.

Kuritegevuse vähendamist saab mõista ja ellu viia nii läbi sotsiaalsete strateegiate, kui ka keskkonnastrateegiate. Kõik meetmed ei ole seotud kuritegevuse kontrollimise ja karistamisega, mõnede meetmete käsitluses peaks ennetamine või vähendamine olema lähenemisviis, mitte tulemus. Tegevuste fookus peaks olema siin kuriteo ärahoidmisel, kuna eesmärk ei ole tegeleda ennetamisega kui tagajärjega toimepandud teole, mil isikul tekib juba kokkupuude õigussüsteemiga. (Welsh & Pfeffer, 2013)

Retsidiivsuse vähendamiseks kasutatakse erinevaid meetodeid (Andresen & Malleson, 2014, lk 186). Uuemad lähenemised nagu *Situational Crime Prevention (SCP)* ehk kuritegude ennetamine olukorra põhisel ja *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)* ehk kuritegude vähendamine läbi keskkonna tegurite kujundamise määratluse aitavad kuritegevust vähendada läbi keskkonna parandamise ning inimeste teadlikkuse tõstmise (Freilich & Newman, 2017; Crowe, 2000, p. 46). Kuritegude ennetamine situatsiooni põhisel on peamiselt praktiline lähenemine, kuid seda toetavad ka teoreetilised põhimõtted. Kriminoloogid on seisukohal, et informatsioon olukordade kohta annab suurema ülevaate kuritegevusest kui seadused ja kriminaalsed hoiakud (Felson, 2018, p. 198). Tegemist on kaasaegsete, väga populaarsete ja perspektiivikate lähenemistega (Cozens & Love, 2014, p. 393).

Kuritegevuse vähendamise meetmed määrab suuresti karistuspoliitika. Eestis on võetud seisukoht, et korduvkuritegevuse vähendamiseks on vajalik rakendada muude sekkumiste kõrval ka ruumilise eripreventsiooni meetmeid (Kriminaalpoliitika, 2016). Eripreventsiooni eesmärgiks on leida võimalus mõjutada konkreetset õigusrikkujat, et ta ei paneks toime uut kuritegu (Sootak, 2006, lk 525). Eripreventsioon saab realiseeruda kolmel viisil. Esimene viis on hirmutamise, mis tähendab, et süüdlase karistuse kaudu mõistetakse isik hukka ja laidetakse tema teguviis maha. Teine viis on parandamine, mille

käigus süüdlast püütakse mõjutada, et ta ei paneks toime uusi kuritegusid. Kolmas eripreventsiooni realiseerumise vorm on kindlustamine. Selle viisi kasutamisel süüdlane eraldatakse keskkonnast üldsuse kaitsmiseks. (Kruusamäe, 2012, lk 19). Selleks, et mõjutus oleks eripreventsioon, peab ta täitma vähemalt ühte eripreventsiooni osa (Sootak, 2006, lk 251). Riigist väljasaatmise kaudu eemaldatakse süüdlane keskkonnast, et ta ei paneks toime uusi kuritegusid. Seega saab öelda, et riigist väljasaatmise näol on tegemist kindlustamise kui eripreventsiooni realiseerimise vormiga ja see muudab riigist väljasaatmise eripreventsiooniks. Kindlustamise kaudu suureneb ühiskonnas turvatunne, sest ohtlik isik on ühiskonnast eraldatud (Neuman, 2017, lk 59).

Üldpreventsiooni eesmärgiks on karistusõiguse esitlemine ühiskonda kaitsva institutsioonina (Kruusamäe, 2012, lk 19). Ühiskond peab mõistma, et õigusi kahjustavad tegevused on keelatud, neid keelavad normid on kehtivad ja neid tuleb täita. Riigil on õigus nende mittejärgimise korral inimest karistada. (Sootak, 2010, lk 3) Ruumiline eripreventsioon hõlmab endas peamiselt konkreetse isiku hindamist ja ennetab kindla isiku osas uute kuritegude sooritamise võimalust. Samas on ruumilisel eripreventsioonil ka üldpreveniivne mõju, sest riik kohtleb üht süüdimõistetute rühma sarnaselt (Kriminaalpoliitika, 2016).

Niisiis võib välja tuua, et korduvkuritegevuse ennetamine läbi sotsiaalse tegevuse ja keskkonna muutmise on üldpreventsiooni kasutamine, sest mõjutatakse üldiselt kõiki potentsiaalseid korduva kuriteo toimepanijad. Väljasaatmine on aga eripreventsiooni kohaldamine, sest mõjutatakse konkreetset isikut.

Võib ühtlasi öelda, et korduvkuritegevuse ennetamiseks on mitmeid võimalusi. Tänapäevases inimõigustega reguleeritud ühiskonnas on pigem võetud suund, et ennetustegevus peab olema teostatud enne kuriteo toimepanemist ning ennetamine kui tagajärg kuriteo toimepanemisele ei ole kõige sobivam. Siiski on mõnel juhul sobivaim ennetusviis just kuriteo järgne tegevus. Mitmed riigid kasutavad sellist eripreventsiooni kohaldamise võimalust ning edaspidiste kuritegude toimepanemise vältimiseks saadetakse välismaalasest kurjategijad riigist välja. Riigid võivad välja saatmisesse suhtuda kui parandavasse meetmesse, mida muude meetmete puudumisel peab kasutama, et tagada riigis turvatunne (Maira, 2007, p 40).

Nii saab välja tuua, et riikide seas on aktsepteeritud kasutada väljasaatmist kui toimetulekuviisi korduvkuritegevusega ning väljasaatmine kui institutsioon annab juhised

ja reeglid, mille järgi organisatsioonid toimivad, et korduvkuritegevust vähendada. Institutsioonide põhitunnusena käsitleti käesolevas töös seda, et need suunavad normide ja süsteemide kaudu inimkäitumist ning tegemist ei ole füüsilise asjaga, vaid pigem protsessi või protsesside kogumiga. Väljasaatmismenetlusel on kindel protseduuriline reeglistik ja sellest tulenevad ka tegevuse olemuslikud tunnused ehk kindlas järjekorras tehtavad õiguslikud toimingud. Seega koosneb see suurel määral juriidiliste protseduuride teostamisest vastavalt seaduses sätestatule või kohtuotsuses antud juhisele. Lisaks saab välja tuua, et institutsioonid lähtuvad oma juhistes ühiskonnas aktsepteeritavatest käitumisviisidest või eetikast. Antud töö kontekstis saab öelda, et väljasaatmismenetlust kui institutsiooni reguleerivad ühiskonnast tulenevad ootused. Ühiskonna ootuseks on, et korduvkuritegevust vähendatakse ning see tõstaks inimeste turvatunnet. Isiku riigist välja saatmine on selle ootuse täitmiseks üks meede ning väljasaatmismenetluse kui institutsiooni kaudu seda selle meetmeni jõutakse. Nii saab öelda, et väljasaatmismenetlus institutsioonina töötab ühiskonna turvalisuse tagamise nimel, teiselt poolt on aga toimija, sest seda mõjutavad ühiskonna ootused. Esimeses alapeatükis on välja toodud, et institutsioone on võimalik tekke põhjal liigitada sisemisteks ja välisteks institutsioonideks. Sisemised institutsioonid on pigem spontaanse olemusega ning on detsentraliseeritud evolutsiooniks ühiskonnas, kuid välised institutsioonid on kujundatud hoopis välise jõu poolt ning on tihti ka poliitilise iseloomuga. Väljasaatmismenetluse puhul on tegemist välise institutsiooniga. Nagu eelpool on öeldud, siis kujundab väljasaatmismenetlust ühiskonna ootus, et korduvkuritegevus väheneb ja seeläbi suureneb turvatunne. Lisaks on väljasaatmismenetlus mõjutatud ka kriminaalpoliitika põhimõtetest. Hidalgo (2014, p. 266) arutleb selle üle, kas riigist välja saatmine on õige või vale tegutsemisviis ja väidab, et riigist välja saatmise kaudu sekkutakse ebaõiglaselt isikute vabadustesse ja rikutakse neid. Ta toob välja, et riigist välja saatmine rikub inimõigusi vabaduse piiramise kaudu. Isiku riigist välja saatmisel purunevad suhted pere, lähedaste ja sõpradega, kes elavad väljasaatvas riigis. Lisaks võib oluliselt langeda välja saadetava isiku elukvaliteet uues ühiskonnas, mis teda sihtriigis ees ootab. Võttes arvesse, et kaasaegse karistussüsteemi eesmärgiks on peamiselt taasühiskonnastamine ja seeläbi korduvkuritegevuse vähendamine, siis isiku taasühiskonnastamisest ilma jätmine väljasaatmise tagajärjel ei pruugi olla edasiviiv lahendus, sest see ei garanteeri, et isik ei pane uusi kuritegusid toime uues keskkonnas. Seega ei pruugi väljasaatmine karistussüsteemi eesmärke täita. (Armstrong, 1963, p. 761) Kuriteos süüdimõistetud

mittekodanike väljasaatmise süsteem vähendab oluliselt rehabilitatsiooni võimalusi ning väljasaatmine on kriminaalõigussüsteemi katse ignoreerida kõiki võimalusi taasühiskonnastamiseks (Chan, 2018). Niisiis võib öelda, et ka riigist väljasaatmine ei pruugi olla parim lahendus korduvkuritegevuse ennetamise osas. Isik võib jätkata kuritegude toimepanemist teises riigis. Seega saab selle meetmega ennetada korduvkuritegevust vaid teatud territooriumil, mitte üldiselt.

Seega võib välisriigi kodakondsusega süüdimõistetud isikutele lahkumisettekirjutuse tegemine olla keerukas teema mitmel põhjusel. Esimese põhjusena võib välja tuua asjaolu, et lahkumisettekirjutuse täitmine mõjutab tugevalt väljasaadetava isikut. Riikide jaoks võib soovimatute isikute riigist väljasaatmine olla probleemide leevendamiseks põhjendatud abinõu, kuid riigist väljasaatmine võib väljasaadetavale tekitada palju ebameeldivusi (Hasselberg, 2016, p. 21). Riigist väljasaatmist peetakse keeruliseks riigivõimu teostamise viisiks. Varasemalt suhtuti sellesse kui rände- ja varjupaigapoliitikale spetsialiseerunud valdkonda. Tänapäeval vaadeldakse väljasaatmist, kui nähtust, mis tõstatab küsimusi suveräänsuse, kodakondsuse, geopoliitika osas ja muudeski valdkondades (Walters, 2016, p. 436). Seega on vajalik, et isikule lahkumisettekirjutuse tegemine oleks põhjendatud ning arvesse oleks võetud ka süüdimõistetud isiku elukäiku ja sidemeid väljasaatva riigiga. Isiku väljasaatmise otsustamisel lähtutakse isiku sotsiaalsest keskkonnast, võttes samas arvesse asjaolu, et kodakondsus tekitab isiku ja kodakondsusriigi vahel õigusliku sideme koos kõigi sellest tulenevate õiguste ja kohustustega. Väljasaatmismenetluse eesmärgiks ei ole tekitada isikule põhjendamatult palju ebameeldivusi, mis võivad tekkida elukohariigist lahkumisel, kuid mõnel juhul on Eestis uute kuritegude toimepanemise vältimiseks ja õiguskorra kaitsmise huvides põhjendatud isiku sidemete katkemine Eesti riigiga. Teise põhjusena võib nimetada vajadust mitme ministeeriumi ja nende allasutuste koostöö järele. Isiku riigist väljasaatmine ei ole pelk otsuse väljastamine, toetudes vaid asjaolule, et isik on julgeolekuohuks riigile. See on protsess, mis algab juba varem ning kestab ka pärast seda, kui toimub ühest riigist lahkumine teise riiki. (Drotbohm & Hasselberg, 2015, p. 552) Riigist välja saatmine võib isikus tekitada ka hirmu eesootava osas. Seega on vajalik, et väljasaatmise protsess oleks legaalne ja arusaadav nii valitsusele kui ka isikule endale. (Maira, 2007, p. 39)

Chan (2018) on enda artiklis põhjalikult arutlenud selle üle, millised peaksid olema kriteeriumid väljasaatmiseks. Ta toob välja, et üks võimalus oleks eristada kuritegusid.

See aga võib tekitada probleeme, sest sama kuritegu võib erinevates riikides olla erineva juriidilise tõlgendusega (Chan, 2018). Seega ei oleks tegemist võrdse kohtlemisega, mida taotleb demokraatlik lähenemine. Chan (2018) nimetab sellist lähenemist kategoriseerimise meetodiks. Sellest lähtudes võetakse kuriteo defineerimisel aluseks kuriteo ühisosad ja selle kaudu leitakse lahendus. Võttes arvesse, et Euroopa Liidus on küll rahvusvahelised lepingud, mis seovad riike ning annavad juhiseid tegutsemiseks, mis peaksid aitama lihtsustada riikidevahelisi toiminguid, on erinevad kuriteod erinevates riikides tõlgendatud erinevalt või karistusmäärad ei ole samad.

Kuigi võib tunduda, et väljasaatmise korral on tegemist riigi sisese protsessiga, siis mittekodanike väljasaatmine on oluliselt mõjutatud rahvusvahelistest inimõiguste kaitseks loodud seadustest. Sellest tulenevalt ei ole riikidel kontrollimatut kaalutusõigust ning neile on ootus järgida rahvusvahelisi kokkuleppeid. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon nõuab, et osalisriigid kohandaksid oma sisserändega seotud seadusi inimõigusi arvesse võttes. (Wojnowska- Radzinska, 2017, p. 231). Ka väljasaatmismenetlusega seotud eetiliste probleemide lahendamiseks on vajalikud kriteeriumid, mis sõnastavad väljasaatmise põhjendatuse. Vajalik on luua ühine arusaam sellest, millistel tingimustel on põhjendatud isiku väljasaatmine ning millised peaksid olema põhimõtted, mida demokraatlik riik väljasaatmisel peaks järgima. (Lenard, 2015, p. 465)

Euroopa Inimõiguste Kohus on seadnud ranged kriteeriumid, mille järgi hinnata põhjendatust välismaalase riigist väljasaatmise osas (Fekete & Webber, 2010, p. 3). Olesk (2009) on analüüsinud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid, mis käsitlevad riigi otsustuse ulatust välismaalastest kurjategijate riigist välja saatmisel. Väljasaatmise osas annab selged piirangud riigile Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 8, mis käsitleb õigust era- ja perekonnaelule vastu ning mõnedel juhtudel ka artikkel 3, mis keelab väärkohtlemise. Välismaalastest kurjategija väljasaatmisel peab arvestama järgmiste asjaoludega: kuriteo raskus ja isiku ohtlikkus, isiku sidemed väljasaatva riigiga, isiku sidemed sihtriigiga. Analüüsist nähtub, et raskeid kuritegusid sooritanud välismaalastest kurjategijaid on võimalik riigist välja saata isegi, kui isikul puuduvad sidemed sihtriigiga ja ta on väljasaatvas riigis sündinud. Iga kaasust vaadatakse individuaalselt. (Olesk, 2009, lk 259, lk 606)

Kriteeriumite sõnastamine väljasaatmiseks on vajalik, sest ka mittekodanikul on elu jooksul tekkinud side riigiga, kuigi see ei tulene kodakondsusest. Vajalik on teadvustada, et riigi territooriumil seaduslikult viibiv välismaalane on saanud riigilt teatud garantiisid ning teostanud ennast nendele toetudes. Isik on riigis elades arvestanud õigustega, mis samuti tulenevad Euroopa Inimõiguste konventsioonist, sh õigus mitte olla koheldud ebaõiglaselt või alandavalt ja õigus perekonnaelule. Väljasaatmine peab olema kooskõlas siseriikliku õigusega. Euroopa Inimõiguste konventsiooni protokoll nr 7 artikkel 10 annab selge suunise riikidele kehtestada seadus, mis reguleerib väljasaatmise küsimust. (Wojnowska- Radzinska, 2017, p. 232) Ka Golash-Bosa (2016, p. 1578) toob välja isiku ja väljasaatva riigi vaheliste sidemete olulisuse. Kodakondsus annab isikule juriidilise sidususe riigiga ning garanteerib isikule õigused riigi territooriumil. Siiski saab väita, et ka isikutel, kes viibivad riigis elamisloa alusel kodakondsust omamata, tekivad riigiga õiguslikud sidemed. Need inimesed maksavad samuti makse ning panustavad riigi toimimisse. Seega ei ole kodakondsuse omamine ainus viis, kuidas isikutel tekivad riigis peale poliitilise sidususe ka kultuurilised ja majanduslikud seosed.

Just eespool väljatoodu kriteeriumite sõnastamise ja väljasaatmise põhjendatuse hindamise osas loobki koostöökooha vanglateenistuse ja PPA vahel. Et PPA saaks teha põhjendatud otsuse, mis ei riiva liigselt välismaalase õigusi ja on kooskõlas rahvusvaheliste seisukohtadega, on PPA-l vajalik saada ülevaade isiku sotsiaal-majanduslikust toimetulekust. Vanglateenistusel on isiku vanglakaristuse kandmise ajal isikuga vahetu kontakt ning võimalus koguda ajakohast infot isiku kohta. Lisaks hindab vanglateenistus kinnipeetava kriminogeenseid riske. Riskide hindamisel annab vanglateenistus hinnangu asjaoludele, mis soodustavad uue kuriteo toimepanemist, ning analüüsib sealjuures kinnipeetava kuritegelikku käitumist ning sotsiaal-majanduslikke näitajaid. Vanglateenistuse poolt edastatav informatsioon aitab PPA-l kujundada seisukohta isiku ohtlikkuse osas ning hinnata väljasaatmise proportsionaalsust. Niisiis tekib kahe organisatsiooni vahel asutuste ülese koostöö tekke võimalus.

Väljasaatmine on üks meede tegelemaks ühiskonna keeruka probleemiga – korduvkuritegevuse vähendamiseks. Antud probleemi teeb keeruliseks asjaolu, et selle esinemist mõjutavad mitmed tegurid, muuhulgas näiteks inimeste majanduslik olukord, haridustase ning elukoha olemasolu. Seega on tegemist probleemiga, mida ei ole võimalik lahendada vaid ühel asutusel. Institutsioonide eesmärkide saavutamiseks on tihti vaja muuta koostöö asutuste üleseks.

1.3. Asutuste ülese koostöö olemus, eeldused, toimimise põhimõtted ja tulemuslikkuse hindamine

Käesolevas alapeatükis tuuakse välja asutuste ülese koostöö olemus, tekkimise eeldused, kirjeldatakse koostöö tekkimise ja toimimise protsessi. Lisaks tuuakse välja nii eduka koostöö toimimiseks vajalikud tegurid, kui ka tegurid, mis võivad viia asutuste ülese koostöö ebaõnnestumiseni.

Eestis on süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluse protsessi algatajaks vanglateenistus. Välismaalaste seadus sätestab aga, et lahkumisettekirjutuse otsuse teeb Politsei- ja Piirivalveamet. Nagu eespool on öeldud, siis võivad asutused keerulisema probleemi lahendamiseks ühineda asutuste üleseks koostööks. Nii on ka vanglateenistus ja Politsei- ja Piirivalveamet alustanud asutuste ülese koostööga väljasaatmismenetluse protsessis ning käesoleva magistritöö üheks uurimisülesandeks on tuginedes teoreetiliste seisukohtade analüüsile ja läbiviidud uuringu tulemustele teha ettepanekud välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikutele väljasaatmismenetluse töökorralduse tõhustamiseks. Vajaduse tõhusa koostöö järele tingib just väljasaatmismenetluse protsessi keerukus ja vastutusrikkus.

Väljasaatmismenetluse teebki keerukaks ja vastutusrikkaks protsessiks just asjaolu, et isiku välja saatmisel on vajalik hinnata põhjendatust isiku riigist välja saatmiseks. Riigist välja saatmine on meede, mis võib rikkuda isiku põhi- ja inimõigusi. Selleks on vajalik tõhus info vahetus vanglateenistuse ja PPA vahel, et oleks võimalik vältida isikule põhjendamatult suure kahju tekkimist väljasaatmise tagajärjel.

Mitte ükski organisatsioon ei saa toimida ilma teiste organisatsioonideta ning on täiesti selge, et asutused ei arene ega ebaõnnestu üksinda (Gustafsson & Magnusson, 2016, p. 7). Koostöö institutsionaliseerimine on üks koostöömudelite komponentidest. Institutsionaliseerimise saab jagada kolmele tasemele: võrgustikud, ametlikud kokkulepped ja alalised organisatsioonid. Tase on sõltuv koostöö mudelist, mis omakorda on mõjutatud õiguslikest normidest ja eesmärgi saavutamiseks vajalike ülesannete sisust. Võrgustike loomine on eelistatud, kui asutused ei soovi autonoomia huvides loobuda enda vastutuses oleva valdkonna reguleerimisest. Ametlikud kokkulepped on sobivad koordineerimiseks või ühiseks lühiajaliseks tegevuseks. Huvide kattuvuse korral võib tekkida asutustel huvi teha koostööd valdkonnaüleselt (Andrejev, 2017, lk 23).

Koostööl on mitmesuguseid määratlusi ja nimetusi, kuid üldiselt käsitletakse seda kui asutuste või üksuste koos töötamist ühise eesmärgi nimel (Frey, *et al*, 2006, p. 384) ning seda peetakse heaks strateegiaks keerukate sotsiaalsete probleemide lahendamiseks, organisatsiooniliste uuenduste läbiviimiseks ja tulemuslikkuse tõstmiseks (Woodland & Hutton, 2012, p. 366). Unt (2005, lk 58) on välja toonud, et koostöö protsessi käigus tegutsevad kõik osapooled ühise eesmärgi nimel ja saavad ka kasu. Koostöö käigus võetakse arvesse kõigi osapoolte huve. Wood ja Gray (1991, p. 146) on välja pakkunud, et koostööd kasutatakse, kui mingi probleemi lahendamiseks ühinevad autonoomsed rühmad ning ühiseid reegleid, norme ja struktuure kasutades tegutsevad samas valdkonnas. Selline määratlus on suunatud just eraldiseisvate organisatsioonide ülesele koostööle.

Sellest saab järeldada, et koostöö on strateegia, mida kasutatakse ühise eesmärgi saavutamiseks. Tegemist on teadliku valikuga keeruka probleemi lahenduseks. Lisaks saavad ka kõik koostöös osalejad eesmärgi saavutamisest kasu.

Koostööd praktiseeritakse, et lahendada sotsiaalseid probleeme (Gajda, 2004, p. 65) ning koostöö praktiseerimine tulevikus tõenäoliselt suureneb, sest paljudes valdkondades suureneb vajadus spetsialiseeritud ja ekspertteadmiste järele (Colbry, *et al*, 2014, p. 64). Lisaks suureneb vajadus adekvaatselt lahendada aina keerukamaks ja laiemaks muutuvaid sotsiaal-majanduslikke probleeme ühiskonnas (Austin & Seitanidi, 2012, p. 727). Võib öelda, et koostööd peetakse tõhusaks just avalike teenuste pakkumisel ning seda tunnustatakse ja kasutatakse paljudes erineva valdkonna asutustes ja organisatsioonides. Koostöö eelistena on nimetatud uuenduslike lahenduste pakkumist keerulistele probleemidele, töö dubleerimise vähendamist, ressursside ühendamist ja teenuste kvaliteedi tõusu. (Marek, *et al*, 2015, p. 67) Üha enam selgub, et asutuste ülene koostöö aitab saavutada eesmärke ja on põhjendatud juhtudel, kui eesmärgi saavutamine asutustel eraldi töötades oleks väga keeruline või hoopis võimatu (Gajda, 2004, p. 65, Greer, 2017, p. 1). See on struktuuride süsteem ja protsess, milles asutused töötavad ühiselt teadvustades probleemi, et saavutada täiendavaid ja ühiseid eesmärke või täita ülesandeid, sh täita ühist missiooni. Asutused loovad grupi struktuuri ja protsessid ning leiavad lahendusi, kasutades saadaolevaid ressursse, teadmisi ja kogemusi kõigilt osalejatelt. (Jensen, *et al*, 2009, p. 330, Gustafsson & Magnusson, 2016, p.7)

Üldjoontes on asutuste ülese koostöö definitsioonid üsna ühemeelsed. Tuuakse välja, et tegemist on koostöö tasandiga, kus asutused töötavad ühiselt ühise eesmärgi nimel ning tegemist on protsessiga, mis koosneb ühise eesmärgi nimel tehtavatest tegevustest.

Koostöö tasandeid on võimalik selgitada läbi sotsioloogilise mikro-meso-makro lähenemise, mida nimetatakse ka analüüsi tasemete (*level of analysis*) lähenemiseks. Analüüsi tasemete lähenemist kasutatakse keskkonna ja selles olulist rolli omavate osalejate määratlemiseks. See on vajalik, et osalejad mõistaksid enda ja teiste osalejate rolle ja probleeme. (Bartels, *et al*, 2012, p. 39)

Mikrotasandil käsitletakse sotsiaalseid probleeme ja inimeste vahelist käitumist. Mesotasandil käsitletakse sotsiaalseid institutsioone ja organisatsioone. Makrotasandil käsitletakse aga kogu ühiskonda, selle stabiilsust ja muutusi. Lisaks saab kasutada ka metatasandi lähenemist, milles käsitletakse ühiskonna ideesid ja ideoloogiate kriitikat. (Schillo, *et al*, 2002) Seega võib koostöö kontekstis välja tuua, et koostöö tasandid on järgmised: makrotasandil riikide ülene koostöö, mesotasandil asutuste ülene koostöö ja mikrotasandil indiviidide ülene koostöö.

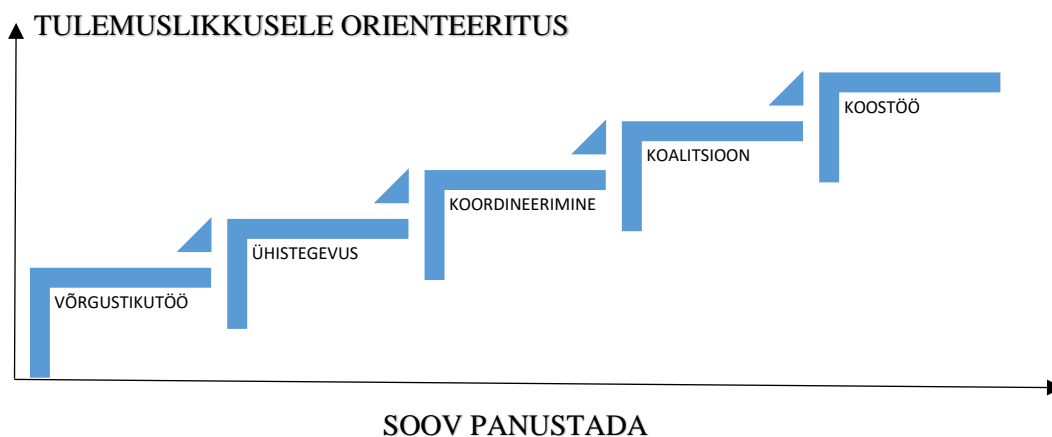
Niisiis saab öelda, et koostöö praktiseerimise peamiseks põhjuseks on probleemide keerulisemaks ja kompleksemaks muutumine tänapäeva maailmas. Seega on vajalik erineva valdkonna asutustel koos töötada, et neid probleeme lahendada võimalikult efektiivselt ressursse jagades. Vajaduse tekkimisel valdkonna ülese probleemi puhul kasutatakse asutuste ülest koostööd. Asutuste ülese koostöö võimaluse kasutamine tagab suurema teadmistepagasi ning ekspertarvamuste mitmekesisuse. Koostööle on võimalik anda tasandiline määratlus. Võttes arvesse käesoleva magistr töö teemat, siis on valdkonna üleseks probleemiks väljasaatmismenetluse toimimine.

Koostööd on võimalik selgitada läbi teoreetiliste käsitluste ning eespool on ka väljatoodud tasandiline määratlus. See näitab, et koostöö on keeruline nähtus ühiskonnas, mida saab defineerida läbi erinevate määratluste ja käsitleda erinevate teadusharude kaudu. Selleks, et veel paremini mõista asutuste ülese koostöö toimimist praktikas on vajalik selgitada, milliseid koostöö tasemeid ja vorme üldse eristatakse.

Frey ja teised (2006, p. 387) on enda artiklis välja toonud koostöö tasemed, mis on seotud koostöö intensiivsuse arenguga. Eristatakse viite taset. Need viis taset on võrgustikutöö (*networking*), ühistegevus (*cooperation*), koordineerimine (*coordination*), koalitsioon (*coalition*) ja koostöö (*collaboration*). Igat taset iseloomustavad erinevad koostöö

intensiivsuse näitajad. **Võrgustikutöö** iseloomustab rollide vähene määratlus, omavaheline vähene suhtlus organisatsioonide vahel ja asjaolu, et kõik otsused tehakse tegelikult iseseisvalt, ilma partneritega arutamata. **Ühistegevuse** puhul annavad partnerid üksteisele teavet, rollid tegevuses on mõnevõrra määratletud, suhtlus toimub ametlikult ja kõik otsused tehakse sõltumatult. **Koordineerimise** tasemel jagavad partnerid teavet ja ressursse, partnerite rollid on selgelt määratletud, omavaheline suhtlemine on pidev ning mõned otsused tehakse solidaarselt. **Koalitsiooni** tasemel koostöö suhetes jagatakse omavahel ideid ja ressursse, kommunikatsioon on tähtis osa protsessist ning kõik liikmed saavad osa võtta otsustamise protsessist. **Koostöö** puhul kuuluvad liikmed ühte süsteemi, sagedast suhtlemist iseloomustab vastastikune usaldus ning kõigi otsuste osas jõutakse kokkuleppele, st arvesse võetakse kõigi osalejate seisukohti.

Gustafsson ja Magnusson (2016, p. 9) selgitavad, et tegemist on strateegiliste liitudega, mis toimivad asutuste üleselt.



Joonis 3. koostöö tasemete fookuseeritus (autori koostatud Frey, *et al.*, põhjal)

Jooniselt võib näha, et koostöö taseme tõustes, tõuseb ka asutuste initsiatiiv koostöös osalemiseks ning koostöö intensiivsus. Kaugemas arengujärgus koostöö tasemel on asutuste soov panustada koostöösse kõrgem ning ollakse ka rohkem orienteeritud tulemusele. Nagu näha koostöö arengufaasidest, siis võib koostöö areneda erinevateks koostöövormideks.

Eristatakse väga mitmeid erinevaid koostöövorme: konsortsium, liit, ühissettevõtted, ühingud (Hardy, *et al.*, 2003, p. 323). Aastate jooksul on erinevad teoreetikud püüdnud selgitada asutustevahelist suhtlust luues erinevaid koostöö vormide mudeleid. Mudelid

varieeruvad faaside arvu osas ning ka faaside nimetuste ja sisu poolest. Koostöö vormid erinevad üksteisest eesmärgi, struktuuri ja juhtimisstrateegia osas (Frey, *et al.*, 2006, p. 385). Ka Koski (2015, p. 328) toob välja, et koostöövormid on erinevad ning nad sisaldavad ka erinevaid suhteid, kuid ühtemoodi sarnased on nad selle poolest, et koostöövormide aluseks on ühised põhimõtted koostöörollide ja suhete osas. Koostöörühmade moodustumine sõltub ühinevatest inimestest ja neile sobivatest tingimustest (Levine & Moreland, 2004, p. 164).

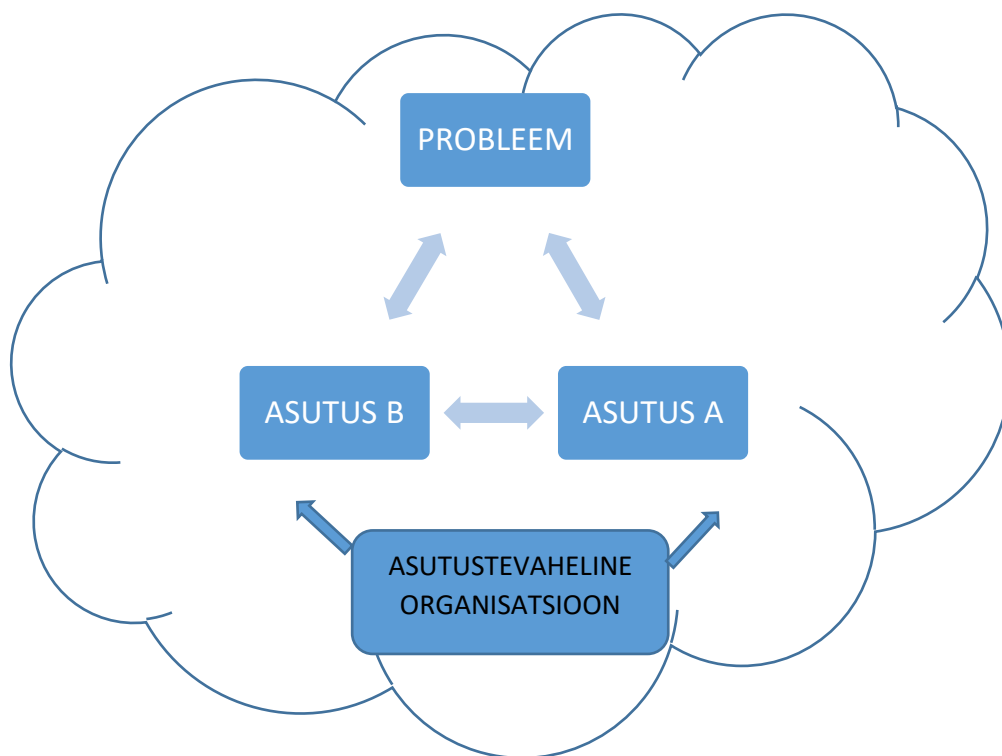
Seega ei ole ühest määratlust koostöö vormide osas ning neid on ilmselt piiramatult. Just see teebki keeruliseks koostöö kindla määratlemise. Üheks võimaluseks siiski koostööd määratleda on kindlaks teha koostöö tasand ning lähtuda sellest.

Seega võib järeldada, et koostöövorme on väga mitmeid ja erinevad autorid on neid liigitanud ja struktureerinud erinevalt. Koostöövormid on üheks osaks koostöö arenemise protsessist. Just koostöö intensiivsuse järgi on võimalik mõista koostöö vormide sisu. Koostöövormid erinevad üksteisest juhtimissüsteemi või eesmärgi poolest. Vaatamata sellele asjaolule on nad siiski üsna sarnased. Sarnasuse komponendi annab koostöörühmadele asjaolu, et koostöö eesmärk on osalejatel sama ning eesmärgi saavutamiseks järgitakse kõigi koostöövormide puhul kokkulepitud reegleid ja struktuure.

Võttes arvesse käesolevas magistritöös uuritavaid asutusi ja praegu väljasaatmismenetluses toimivat protsessi, siis võib öelda, et tegemist on koostööga (*collaboration*) (Frey ja teised käsitlus) mesotasandil ehk asutuste ülese koostööna. Nii PPA kui ka vanglateenistus on osa Eesti sisejulgeolekust ning jagavad ühist eesmärki sisejulgeoleku tagamisel riigis.

Koostöövorme on mitmeid. Need erinevad üksteisest mõnede tegurite osas, kuid kõigi ühine joon on, et eesmärgi saavutamiseks on vajalik luua struktuurid ja reeglid. Vajaduse koostöö järele tekitab probleemide mitmekesisus ning soov jagada asutuse ressursse efektiivsemalt. Asutuste ülest koostööd peetakse heaks strateegiliseks lähenemiseks keerukate sotsiaalsete probleemide lahendamisel.

Võttes arvesse asjaolu, et koostööd kasutatakse peamiselt keerulise sotsiaalse probleemi lahendamiseks ning koostöös osalejad on seotud läbi ühiste eesmärkide ja tegevuste, siis saab määratleda ka asutuste ülese koostöö mudeli ning see mudel kätkeb endas veel ühte osalejat peale asutuste.



Joonis 4: Organisatsioonid ühises probleemi ruumis. (autori koostatud, Hocevar, *et al*, järgi)

Joonisel on välja toodud näide asutuste ülese koostöö olemusest. Asutustel on ühine probleem, seega asuvad nad ühises probleemiruumis (*problem space*). Asutustel aitab toimida asutuste vaheline organisatsioon (*inter-agency organization*). Asutuste vaheline organisatsioon võib olla ajutine töörühm, mis on kokku kutsutud mingiks konkreetseks ajaks või ametlik struktuuriüksus, mis ei ole ajutine. (Hocevar, *et al*, 2011, p. 2)

Asutuste ülese koostöö muudab mitmekesiseks protsessiks selle ulatus, struktuur, vorm ja eesmärgid. Iga asutuste ülese koostöö protsessi puhul on need erinevad ning iga koostöö protsess on eripärane vastavalt olukorrale ning mõjutatud erinevatest välistest ja sisemistest teguritest. Asutuste ülese koostöö põhimõtete mõistmine ja nende praktiline rakendamine sõltub palju nende tõlgendamisest ja seetõttu võivad need asutused erineda päris suurel määral. (Kožuch & Sienkiewicz-Malyjurek, 2016, p. 100) Koostööd, milles osaleb mitu osapoolt, on arusaadavalt keeruline korraldada ning materjale või suuniseid, mis aitaksid edukuse garanteerida, ei ole ülemäära palju (Fisher & Peacock, 2017, p. 94). Efektive koostöö saavutamine on väga keeruline. Organisatsioonide vastastikune

sõltuvus järjest kasvab ning probleemide paljusus tingib paratamatult vajaduse asutuste üleseks koostööks. Seega ei kao ka vajadus luua võimalusi asutuste ülese koostöö tegemiseks ning selle võime suurendamiseks. (Hocevar, et al, 2011, p. 6)

Hocevar ja teised (2011, p. 1) toovad välja, et asutuste ülese koostöö võime tähendab organisatsiooni või organisatsioonide võimekust alustada, arendada ja säilitada asutuste üleseid süsteeme, et kollektiivselt saavutada eesmärke. Selleks, et asutuste ülene koostöö saaks toimuda, on vajalik teha kindlaks, kas asutustel on võime asutuste üleses koostöös osaleda.

Kožuch & Sienkiewicz-Malyjurek (2016, p. 111-112) on uurinud, millised tegurid mõjutavad asutuste ülest koostööd ja selle intensiivsust. Nende koostatud uuringu tulemused on suunatud abistama just praktiseerivaid isikuid, kes on otseselt seotud asutuste ülese koostöö korraldamise ja haldamisega, nt asutustevahelises organisatsioonis osalejad. Uuringu tulemusena selgus, et asutuste ülese koostöö faktoreid on piiramatult ning nende mõju on protsessi jooksul erinev. Asutuste ülese koostöö tulemuslikkuse tegurid võib aga jagada viite kategooriasse: välisest keskkonnast tulenevad tegurid, tegurid, mis on seotud asutuse eripäradega, tegurid, mis on seotud isikute eripäradega, suhtlemisega seotud tegurid ja asutuste ülese koostöö instrumendid. Kõik nimetatud tegurid mõjutavad asutuste ülese koostöö toimimist avalikus sektoris, kuid erineval määral. Kõige tugevamini mõjutavad asutuste ülese koostöö toimimist avalikus sektoris organisatsioonilised eripärad ja suhtlemisega seotud tegurid. Kõik tegurid koos aga määravad koostöö tulemuslikkuse. Tugevat mõju asutuste ülese koostöö efektiivsusele avaldavad organisatsioonilised eripärad ja suhtlemisega seotud tegurid. Teised tegurid avaldavad vähem mõju ja neid ei peetud nii tähtsateks asutuste vahelise koostöö toimimiseks.

Asutuste ülesel koostööl on mitmeid häid omadusi. Saab öelda, et otsused on tehtud läbimõeldumalt võttes arvesse asutuste vahel jagatud informatsiooni, üksteisest eraldiseisvate üksuste töö tõhustamine, ideede jagamise ja nappide ressursside kombinatsiooni tulemusena väljatöötatud innovaatilised lahendused, võimalused kulude kokkuhoiuks. (Hansen & Nohria, 2004; Mankin, Cohen & Fitzgerald, 2004). (Jensen, et al, 2009, p. 330)

Siiski võib välja tuua, et päris tihti asutused ebaõnnestuvad püüdes luua asutuste üleseid koostöö vorme. Ebaõnnestumise põhjustena saab nimetada olukorda, kus asutustel on

erinevad või lausa vastuolulised missioonid, eesmärgid ja stiimulid. Lisaks raskendavad asutuste vahelise koostöö õnnestumist varasemad usaldamatuse juhtumid asutustega, juhid, kes ei toeta asutuste ülese koostöö toimimist aktiivselt ning ebapiisavad struktuurid ja süsteemid. (Jensen, et al, 2009, p. 331)

Vangen ja Huxham (2010, pp. 181-182) on sõnastanud perspektiivid, mille järgi on võimalik hinnata asutuste ülese koostöö edukust:

1. Märgatav tulemuslikkus, mis tähendab, et avalikud varud ja ressursid on kasutatud targalt, avalike teenuste saamine on korraldatud paremini ja kodanikud on paremini informeeritud ja teadlikumad.
2. Asutuse edukuse üks näitajaid on tulemuslikud asutuste ülese koostöö protsessid.
3. Asutuste ülese koostöö protsessi käigus hakatakse huvi tundma üksteise huvide vastu, korraldatakse ühised üritusi ning saavutatakse suuri ühiseid eesmärke.
4. Asutuste ülest koostööd märkavad ja tunnustavad ka need osapooled, kes ise ei ole konkreetse asutuste ülese koostöö protsessis osalejad.
5. Uhkus ja rahulolu asutuste ülese koostöö protsessi tulemuslikkuse üle väljendub nii isiklikul kui ka organisatsioonilisel tasemel.

Need perspektiivid näitavad, et koostöö haldamine on keeruline ülesanne ning asutuste ülest koostööd struktureerivad teemad on ühised eesmärgid, tööprotsessid, organisatsiooniline kommuniaktsioon, vastutus ja organisatsiooniline usaldus. (Kožuch & Sienkiewicz-Malyjurek, 2016, p. 99)

Gajda (2004, pp. 67-70) on sõnastanud viis printsiipi, mis võtavad kokku koostöö olemuse ja määratluse. **Koostöö on hädavajalik.** Selle printsiibi järgi on järjest suurenev vajadus erinevate inimeste, riigiasutuste, mittetulundusühingute, keskkonna võrgustike ja teiste gruppide koostöö järele, et efektiivsemalt lahendada tänapäevaseid keerukaid ühiskonnaprobleeme. **Koostööl on palju nimetusi.** Koostööl kui sõnal on palju sünonüüme. Koostööd võib nimetada ka järgmiste nimetustega: ühissettevõtted, konsolideerimised, võrgustikud, partnerlused, koalitsioonid, koostööpartnerlus, liidud, konsortsiumid, ühendused, konglomeraadid, nõukogud, töörühmad ja rühmad. Siiski ei ole ka see nimekiri lõplik. **Koostöö on teekond mitte eesmärk.** Starteegiliste liitude puhul on erinevaid lähenemisi koostöö aktiivsusele ja intensiivsusele. Töö intensiivsuse

määrab protsess, struktuur ja eesmärk. Rohkem intensiivsemalt kohtuvad need koostööpartnerid, kellel on kindel pika-ajaline ja ühine eesmärk, mille teostamiseks jõud ühendati. Väiksema intensiivsusega kohtuvad need koostöö osapooled, kelle eesmärk on lühiajaline või ajutine. **Personaalsus on sama tähtis kui protsess ise.** Koostöö liidud on kõige tugevamad siis, kui igal liikmel tekib omavahel emotsionaalne side. **Koostöö areneb faasides.** Koostöö on protsess ja vajab arenguruumi.

Alapeatüki alguses on välja toodud asutuste ülese koostöö määratlused ning sealt nähtuvad ka tegurid, mille ilmnemisel asutuste ülene koostöö võib saada ellu kutsutud. Välja on toodud, et asutuste ülene koostöö tekib, kui on vajalik lahendada keeruline sotsiaalne probleem, mida ei ole võimalik ega mõttekas asutusel üksi lahendada. Antud magistritöö kontekstis on selleks korduvkuritegevuse vähendamine. Lisaks saab välja tuua, et asutuste ülese koostöö puhul töötavad osapooled ühise eesmärgi nimel. Praegusel juhul on eesmärgiks korduvkuritegevuse vähendamine läbi kriminaalpoliitika eripreventsiooni täitmise. Seega saab järeldada, et kui ei ole keerukat sotsiaalset probleemi, mille lahendamiseks asutusel üksi ei jätku ressursi või see ei ole võimalik muul põhjusel ning puudub eesmärk, mille nimel töötada, siis tõenäoliselt asutuste ülest koostööd ei teki, sest eeldused selle tekkeks ei ole täidetud.

Kokkuvõttes võib öelda, et asutuste ülese koostöö õnnestumiseks on vajalik luua eeldused selle toimimiseks. Kuna asutuste ülest koostöö tulemuslikkust on keeruline hinnata, siis on mõistlikum hinnata asutuste ülese koostöö toimimise võimet. Asutuste ülene koostöö võib olla edukas strateegia keerukate ja erinevaid teadmisi vajavate protsesside struktureerimiseks ja läbiviimiseks.

2. ASUTUSE ÜLENE KOOSTÖÖ SÜÜDIMÕISTETUD ISIKU VÄLJASAATMISMENETLUSES

Käesolev peatükk keskendub empiirilisele uuringule ning lähtub magistritöö eesmärgist selgitada välja väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste rollid asutuste ülese koostöö raames, mis toimub süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse tööprotsessis, analüüsida koostöö võimalikke probleemkohti ning esitada ettepanekud nende parandamiseks. Käesolevas alapeatükis kirjeldatakse uurimiseesmärgi täitmiseks läbi viidud uuringu protsessi ning põhjendatakse kasutatud andmekogumis- ja analüüsimeetodeid.

2.1. Uuringu protsess ja metodoloogia

Antud uurimuse puhul on tegemist kvalitatiivse uuringuga. Kvalitatiivne uurimisviis võimaldab tekstipõhiste materjalide süstemaatilist kogumist, organiseerimist, analüüsimist ja tõlgendamist. Sealjuures võib uurimismaterjal olla juba eelnevalt tekstipõhine, see saadakse suulise vestluse transkribeerimisel või vaatluse põhjal märkmete tegemisel. (Malterud, 2001, p. 483) Seega kasutatakse kvalitatiivset uurimisviisi kirjalike dokumentide ja intervjuude tulemusel saadud informatsiooni analüüsimisel ning see on antud magistritöö eesmärki arvesse võttes sobilik.

Käesoleva magistritöö uurimisstrateegiaks valiti juhtumiuuring. Sellist uurimisstrateegiat on võimalik kasutada, kui uuritakse kindlat juhtumit. Juhtumiuuringut läbi viies on vajalik valida ja defineerida juhtum, mida uurima hakatakse (Baxter & Jack, 2008, p. 545). Juhtumiks võib olla üks kindel sündmus, organisatsioon või ka üksik isik (Yin, 1981, p. 103, Creswell, 2013, p. 98), aga ka programm, plaan või tegevus (Creswell, 2013, pp 104). Vähem konkreetsemal tasemel saab juhtumiks lugeda ka kogukonda, suhet, otsustusprotsessi või kindlat projekti (Creswell, 2013, p. 98). Juhtumiuuringu tulemusena saab juhtumist põhjaliku ülevaate ja arusaamise. Juhtumiuuringute puhul soovitatakse kasutada erinevaid andmekogumismeetodeid (intervjuud, dokumendid vms). Andmeid analüüsitakse läbi juhtumi kirjelduse ning tulemuseks on ühe juhtumi analüüs. (Creswell, 2013, pp 104-105)

Käesolevas magistritöös käsitletakse juhtumina väljasaatmismenetluse protsessi. Väljasaatmismenetlust saab käsitleda kui otsustusprotsessi. Selle käigus hinnatakse erinevaid kriteeriume ja tegureid ning tulemuseks on otsus isiku riigist väljasaatmise osas.

Seega on juhtumiuuring sobilik uurimisstrateegia, et analüüsida väljasaatmismenetluse protsessis toimuvat asutuste ülest koostööd.

Lähtudes eespool väljatoodud seisukohast, et juhtumiuuringu läbiviimiseks on soovitatav kasutada erinevaid andmekogumismeetodeid, siis on väljasaatmismenetluses toimuvat asutuste ülest koostööd plaanis uurida läbi kahe uurimismeetodi. Töös kasutatakse andmekogumise meetoditena dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuusid ning andmeallikatena dokumente ja eksperte.

Töö uurimisprobleemiks on, kuidas toimib väljasaatmismenetluses osalevate asutuste koostöö välisriigi kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluses.

Dokumendianalüüs on andmekogumismeetod, mille käigus kogutakse andmeid uurides kirjapandud informatsiooni, mis pärineb uuritavatelt inimestelt või uuritavatelt asutustelt ning on piisavalt tähtis, et see informatsioon oleks kättesaadav kirjalikus vormis. Dokumendianalüüs aitab vajadusel täiendada teisi andmekogumismeetodeid. (Laherand, 2008, lk. 258-259) Dokumendianalüüsi puhul on tähtis ka tähele panna, kas materjale on lubatud avalikult kasutada (Creswell, 2013, pp. 174) Dokumentidena saab käsitleda standardiseeritud esemeid, mis tavapäraselt esinevad ühes järgmistest formaatidest: märkmed, juhtumiraportid, lepingud, kavand või eelnõu, päevikud, statistilised andmed, hinnangud, kirjad või ekspertide seisukohad.

Antud uurimuse eesmärkide täitmiseks on dokumendianalüüs vajalik, sest asutuste ülese koostöö toimimise analüüsimiseks on vajalik välja tuua väljasaatmismenetluse protsessi töökorralduse detailne kirjeldus. Ka Creswell (2013, pp. 200) toob välja, et juhtumiuuringu puhul on soovituslik ühe analüüsi osana tuua välja juhtumi detailne kirjeldus, st praeguse magistritöö kontekstis väljasaatmismenetluse protsessi kirjeldus. Dokumendianalüüs aitab seda teha.

Dokumendianalüüsi valim on eesmärgistatud. Dokumendianalüüsi läbiviimiseks valiti Põhja-Euroopa riigid, sest Eesti sisejulgeoleku põhimõtted sarnanevad Rootsi, Soome ja Norra põhimõtetega. Lisaks on nendes riikides on hästi arenenud sisejulgeolekuvaldkond. Kuna Eestil on Põhjamaadega sarnane kultuuriruum, siis on nende riikide praktikaga mõistlikum võrrelda, kui nende riikide praktikaga, kelle kultuuriruum on Eesti omast oluliselt erinev. Rootsi ja Soome õigusaktid on uuringusse kaasatud, sest nende riikide vanglasüsteem on eeskujuks võetud Eesti vanglasüsteemi kujundamisel. Norra õiguskord on võrdlusesse vajalik, sest Norras asub Euroopas ainulaadne vangla, mis on

spetsialiseerunud välismaa kodakondsusega kinni peetavate isikute kinnipidamiseks ning seal kohaldatav praktika on eeskujuks Euroopas välismaa kodakondsusega isikute kinnipidamisel.

Dokumendianalüüsi tulemusena on võimalik analüüsida võrdlevalt Eesti, Rootsi, Soome ja Norra väljasaatmismenetlust reguleerivaid õigusakte ning nendes välja toodud töökorralduslikke ja õiguslikke lahendusi. Dokumendianalüüsi läbiviimist võib raskendada asjaolu, et vajalikud andmed ei pruugi olla kättesaadavad. Dokumendianalüüsi läbiviimiseks on valitud materjalid, mis on avalikud.

Tabel 2. Dokumendianalüüsis kasutatud materjalid (autori koostatud)

Kood	Riik	Dokumendi nimi
E1	Eesti	Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
E3	Eesti	Karistusseadustik
S1	Soome	Välismaalaste seadus
S2	Soome	e-kiri migratsiooniametist
R1	Rootsi	Välismaalaste seadus
R2	Rootsi	Välismaalaste suhtes kohaldatavate erikontrollimeetmete määrus
N1	Norra	Immigratsiooni määrus
N2	Norra	EXPULSION DUE TO OFFENCES UNDER THE CRIMINAL CODE: A brochure on immigration law
EC		European Commission, 2016. EMN Ad-Hoc Query on Criminal convictions and termination of the right to stay.

Dokumendianalüüsi läbiviimine ja võrdlus teiste riikidega on magistritöö seisukohalt vajalik, et saada ülevaade, millised on riikide võimalused välismaalasest kurjategija riigist välja saata. Dokumendianalüüsi tulemused aitavad mõista, et Eesti ei ole ainuke riik, kus riigist välja saatmist kasutatakse korduvkuritegevuse vähendamise meetmena. Lisaks nähtub dokumendianalüüsist, et ka teistes riikides, sarnaselt Eestile, on riigist väljasaatmise alused määratletud ning selle meetme kohaldamine ei ole automaatne vaid vajab põhjendamist, et mitte rikkuda isiku põhi- ega inimõigusi.

Magistritöö uurimiseesmärgi saavutamiseks on vajalik dokumendianalüüs läbi viia enne ekspertintervjuude läbiviimist. See annab võimaluse uurijale saada ülevaate teiste Euroopa riikide praktikast ning kasutada neid andmeid intervjuu küsimuste koostamisel.

Poolstruktureeritud ekspertintervjuu on antud uurimusse sobiv, sest intervjuu küsimused on küll varem koostatud, et määratleda intervjuu teemasid, kuid uurijal on võimalus intervjuud läbi viia muuta küsimuste sõnastust ja järjestust, mis muudab intervjuu protsessi paindlikumaks ja annab võimaluse koguda rohkem infot (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006, p. 315). Niisiis on võimalik koostada küsimused võttes arvesse teoreetilist lähenemist ja dokumendianalüüsi ning sealjuures jääb ka võimalus küsida täpsustavaid küsimusi. Ekspertintervjuu on üks poolstruktureeritud intervjuu vorme (Laherand, 2008, lk 199). Ekspertintervjuu puhul on töö autor huvitatud intervjuueeritava kogemusest teatud valdkonnas (Laherand, 2008, lk 199).

Ekspertintervjuude valim on eesmärgipärane. Intervjuueeritavad valitakse uuringusse võttes arvesse eesmärgipärase valimi põhimõtteid. Intervjuueeritavad valitakse vastavalt sellele, kas nende teadmised saavad anda tööle vajaliku info. Eesmärgipärast valimit kasutatakse kvalitatiivse uurimisviisi juures tihti, sest see annab võimaluse formuleerida valimeid, mis on piisavalt pädevad (Malterud, 2001, p. 484-485).

Tabel 3. Intervjuudes osalenud eksperdid (autori koostatud)

Kood	Asutus	Ametikoht	Intervjuu kestus
P1	Politsei- ja Piirivalveamet	Menetlusspetsialist	33:28
V1	Viru Vangla	Ei soovinud avaldada	29:04
V2	Justiitsministeerium Vanglate osakond	Nõunik	34:27
V3	Tallinna Vangla	Inspektor-kontaktisik	40:05
V4	Tallinna Vangla	Ei soovinud avaldada	30:55
P2	Politsei- ja Piirivalveamet	Peaspetsialist	49:25
P3	Politsei- ja Piirivalveamet Arendusosakond	Ei soovinud avaldada	36:08

Antud töö puhul ei saa kasutada juhuslikku valimit, sest tähtis on, et intervjuueeritavad oleksid valdkonna spetsialistid ja väljasaatmismenetlusega kursis. Vastasel juhul ei ole uurimistulemused tõsiselt võetavad ning uurimiseesmärki ei saavutata.

Intervjuu küsimused on koostatud võttes arvesse uurimisküsimusi ja töös esitatud teoreetilisi lähtekohti väljasaatmismenetluse asutuse ülese koostöö osas. Kõigile intervjuueeritavatele koostati samasugused intervjuu küsimused. Vastavalt intervjuueeritavale ja toetudes poolstruktureeritud intervjuu läbiviimise paindlikkusele esitati intervjuueeritavatele ka üksteisest erinevaid täpsustavaid küsimusi. Intervjuude ettevalmistatud küsimused ja vastavus uurimisküsimusele on välja toodud allolevas tabelis.

Tabel 4. Ekspertintervjuude küsimused ja nende vastavus uurimisküsimustele (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Intervjuu küsimused
1. Millised on väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad väljasaatmismenetluses Eestis?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Milles seisneb Teie arvates hetkel PPA roll väljasaatmismenetluses? 2. Milles seisneb Teie arvates hetkel vanglateenistuse roll väljasaatmismenetluses? 3. Milles seisneb kahe asutuse koostöö väljasaatmismenetluse protsessis? 4. Millised on Teie arvates eeldused/vajadused kahe asutuse vaheliseks koostööks? 5. Kuivõrd usaldusväärseks partneriks peate PPA/vanglateenistust väljasaatmismenetluse protsessis? 6. Millised on Teie ootused koostööpartnerile? 7. Mis on Teie arvates koostöö väljundiks ja kuidas defineeriksite eesmärgi? 8. Kas ja kuidas on reguleeritud koostöö protsess?
2. Millised on peamised probleemid, mis on seotud koostööga väljasaatmismenetluse protsessi osas Eestis?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kuivõrd efektiivne on praegune väljasaatmismenetluse protsess Teie arvates? Põhjendage. 2. Kuidas on väljasaatmismenetluse protsessi koostöö arenenud/muutunud viimase viie aasta jooksul? 3. Mis on tinginud muutusi väljasaatmismenetluse protsessis? 4. Palun tooge välja positiivseid aspekte praegusest koostööst. (ehk siis mis on praegu hästi) 5. Milliseid probleemkohti tooksite välja seoses koostööga PPA ja vanglateenistuse vahel väljasaatmismenetluses? Kuidas neid probleemkohti lahendada?
3. Millised võimalused on välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse protsessi tõhustamiseks?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Milliseid ettepanekuid teeksite praeguse väljasaatmismenetluse protsessi parandamiseks?

Ekspertidele edastati enne intervjuud kõik intervjuu küsimused tutvumiseks, et intervjuueeritavad saaksid intervjuuks ette valmistuda. Selline teguviis ei mõjuta uuringu tulemusi, sest intervjuu läbiviija saab täiendavate küsimustega andmeid täpsustada või juurde küsida.

Ekspertintervjuud viidi läbi ajavahemikus 20.03.2019 – 22.03.2019. Viis intervjuud viidi läbi Tallinnas ning kaks intervjuud viidi läbi Jõhvis.

Intervjuude pikkus varieerus kahekümne üheksast minutist kuni neljakümne üheksa minutini. Intervjuud lindistati mobiiltelefoniga. Kõik intervjuueeritavad andsid loa vestluse lindistamiseks. Intervjuude lindistused transkribeeriti esialgu veebipõhise kõnetuvastuse programmiga ning kontrolliti manuaalselt magistritöö autori poolt üle. Transkribeeritud

intervjuude analüüsimiseks kasutati programmi Nvivo, mille abil info kategooriate juurde leiti.

Käesoleva magistritöö eesmärgi täitmiseks on sõnastatud kolm uurimisküsimust. Esimese uurimisküsimuse lahendamine annab ülevaate millised on väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad. Teine uurimisküsimus on suunatud peamistele probleemidele, mida asutuste üleses koostöös seoses väljasaatmismenetluse protsessiga esineb. Kolmas uurimisküsimus uurib millised võimalused on välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse protsessi tõhustamiseks. Uurimisküsimustele vastuste saamiseks viidi läbi uuring, mille käigus koostati dokumendianalüüs ning infot koguti ka läbi ekspertintervjuude. Lisaks on magistritöös antud teoreetiline ülevaade koostöö olemusest.

Tabel 5. Uurimisküsimustele vastuse andmist toetavad uurimismeetodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Uurimismeetod
1. Millised on väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad väljasaatmismenetluses Eestis.	1.1. Teooria analüüs 1.2. Dokumendianalüüs 1.3. Ekspertintervjuu
2. Millised on peamised probleemid, mis on seotud koostööga väljasaatmismenetluse protsessi osas Eestis?	2.1 Ekspertintervjuu 2.2 Teooria analüüs
3. Millised võimalused on välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse protsessi tõhustamiseks?	3.1 Teooria analüüs 3.2 Ekspertintervjuu

Uurimisküsimustele vastuste saamiseks kombineeritakse uurimismeetodeid ja teooriat. Uurimistulemuste analüüsi järel tehakse järeldused ning ettepanekud.

2.2. Dokumendianalüüsi tulemused

Võttes arvesse, et juhtumiuuringu puhul on oluline ühe analüüsi osana tuua välja protsessi kirjeldus (vt 2.1 alapeatükk), siis käesolevas alapeatükis antaksegi ülevaade väljasaatmismenetluse protsessist Eestis ja teistes valitud Euroopa riikides. Käesolevas alapeatükis ei analüüsita niivõrd väljasaatmisprotsessi haldusmenetluslikku poolt, vaid tuuakse välja töökorralduslik pool ning asutused, kes protsessis osalevad. Võttes arvesse, et antud magistritöö eesmärgiks on uurida asutuste ülese koostöö toimimist, siis ei ole väljasaatmismenetluse kui haldusmenetlusliku toimingu analüüsimine vajalik. Siiski tuuakse välja, millistel juhtudel riikidel on õigus väljasaatmismenetluse alustamiseks. See on vajalik, et oleks üheselt mõistetav väljasaatmismenetluse algatamise vajadus. Lisaks

saab dokumendianalüüsi tulemusi kasutada ettepanekute esitamisel asutuste ülese koostöö parandamise osas.

Dokumendianalüüsi läbiviimiseks lõi autor kuus kategooriat, mis määratlesid, millist informatsiooni dokumentidest otsiti ning mille analüüsimine aitab kaasa magistritöö eesmärgi saavutamisele. Iga kategooria juures on välja toodud koodid, mis tähistavad dokumentidest saadud informatsiooni.

Tabel 6. Kategooriad dokumendianalüüsis (autori koostatud)

Kategooria 1	Kuritegevusega seotud alus väljasaatmismenetluse alustamiseks
Kategooria 2	Väljasaatmismenetluses osalevad asutused
Kategooria 3	Väljasaatmismenetluse alustaja
Kategooria 4	Väljasaatmisotsuse väljastaja
Kategooria 5	Väljasaatmise kohaldamise võimalus lisakaristusena
Kategooria 6	Väljasaatmisotsuse tegemisel arvesse võetavad tegurid

Dokumentidest otsiti infot järgmiste kategooriate osas: kuritegevusega seotud alus väljasaatmise menetluse alustamiseks, väljasaatmismenetluses osalevad asutused, väljasaatmismenetluse alustaja, väljasaatmisotsuse väljastaja, väljasaatmise kohaldamise võimalus lisakaristusena ning väljasaatmisotsuse tegemisel arvesse võetavad tegurid.

Tabel 7. Kategooria „Kuritegevusega seotud alus väljasaatmise menetluse alustamiseks“ ülevaade (dokumendianalüüsi põhjal autori koostatud)

Kategooria 1 Kuritegevusega seotud alus väljasaatmismenetluse alustamiseks	<p>Elamisloa kehtetuks tunnistamine või lõpetamine ja kehtiva lahkumisettekirjutuse puudumine (E1)</p> <p>Pikaajalise elamisloa kehtetuks tunnistamine ohu korral avalikule korrale ja riigi julgeolekule (E1; S1)</p> <p>Tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistamine ohu korral avalikule korrale ja riigi julgeolekule (E1)</p> <p>Ilma loata riigis viibimine (S1)</p> <p>Kuriteos süüdi mõistmine vähemalt aasta pikkuse vangistusega (S1, R1)</p> <p>Korduv kuriteos süüdimõistmine (S1)</p> <p>Kuritegude toimepanemine (N1, R1)</p> <p>Kuriteo raskuse kaalumine (R1)</p> <p>Kuritegude toimepanemine ja elamisloa puudumine (N1)</p> <p>Kuriteo sooritamisel erinevad määratlused ja kaalutus elamisloa puudumisel, tähtajalise ja pikaajalise elamisloa puhul.(R2)</p>
---	--

Eestis võib lahkumisettekirjutuse teha välismaalasele, kellele keeldutakse elamisloa või elamisõigust andmast või pikendamast, kelle elamisloa tunnistatakse kehtetuks või kelle

elamisõigus lõpetatakse. Pikaajalise elaniku elamisloa võib kehtetuks tunnistada, kui välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Tähtajaline elamisluba tunnistatakse kehtetuks, kui välismaalase tegevus kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule. Ka Soome seob väljasaatmisega seotud aluse elamisõiguseta riigis viibimisega ning võtab arvesse isiku kuritegelikku käitumist. Isiku, kes on Soomes viibinud elamisloa alusel võib riigist välja saata, kui isik on riigis viibinud ilma nõutud elamisloata, kui isik on süüdi mõistetud kuriteos, mille karistuseks on vähemalt ühe aasta pikkune vangistus või kui isik on korduvalt kuriteos süüdimõistetud, isik kujutab endast ohtu ühiskonnale ning see on väljendanud isiku käitumises, isik on olnud seotud või on alust kahtlustada isiku seotust tegevustega, mis kahjustavad oluliselt Soome julgeolekut või rahvusvahelisi suhteid. Norra on samuti välja toonud, et muude põhjuste kõrval saab isiku riigist välja saata ka kuritegude toimepanemise tõttu. Norras on veel ka määratletud, milliste kuritegude eest saab välja saata isikuid, kellel on tähtajaline või pika-ajaline elamisluba või elamisluba puudub üldse. Näiteks isik, kellel ei ole elamisluba, on võimalik riigist välja saata ükskõik millise kuriteo eest, mille eest on ette nähtud vanglakaristus. Elamisluba omavate isikute puhul lähtutakse kuriteost. Rootsist võidakse välismaalane aga välja saata, kui isik mõistetakse süüdi kuriteos, mille karistuseks saab määrata vangistuse. Lisaks peab võtma arvesse, et välja saatmine on lubatud vaid juhul, kui määratav karistus on karmim, kui trahv või võib arvata, et isik jätkab riigis viibides kuritegude toimepanekut. Lisaks kaalutakse ka kuriteo raskust ja võetakse arvesse asjaolu, kas isik kujutab ohtu kuningriigi turvalisusele. Isiku võib riigist välja saata ka kui isiku varasema käitumise ja tegevuste põhjal on alust arvata, et isik paneb toime kuritegusid, mis on vägivaldsed või kasutab ähvardusi ja sundi saavutamaks poliitilisi eesmärke.

Kokkuvõttes võib öelda, et riigid on sõnastanud, millistel juhtudel on põhjendatud väljasaatmismenetluse alustamine. Riigiti on erinev, kas väljasaatmismenetluse aluseks on elamisloa kehtetuks muutmise vastavalt seaduses ettenähtud võimalustele või võetakse arvesse toimepandud kuriteo raskust. Soomes ja Eestis on riigist väljasaatmise eelduseks asjaolu, et isikul puuduks riigis viibimise õigus. Norras on väljasaatmise proportsionaalsus seoses elamisloa olemasolu ja elamisloa pikkusega. Rootsist saab isiku riigist välja saata sellise kuriteo toimepanemise korral, millele on määratud karmim karistus kui trahv ning vanglakaristuse korral on kindlasti õigus riigil väljasaatmist

kaaluda. Kõik riigid aga nõustuvad, et julgeoleku ja ühiskonna turvalisust ohustavate isikute riigist välja saatmine on seadusega lubatud.

Tabel 8. Kategooria „Väljasaatmismenetluses osalevad asutused“ ülevaade (dokumendianalüüsi põhjal autori koostatud)

Kategooria 2 Väljasaatmismenetluses osalevad asutused	Politsei (S1, N2, E1, R2, S2) Soome Immigratsiooni talitus (S1, S2) Norra Immigratsiooni Direktoaraat (<i>The Norwegian Directorate of Immigration</i> (UDI)) (N2) Norra Immigratsiooni Apellatsioonide Nõukogu (<i>The Norwegian Immigration Appeals Board</i> (UNE)).(N2) Valitsus (R2)
--	---

Eestis osaleb ainukese asutusena väljasaatmismenetluses Politsei- ja Piirivalveamet. Soomes osalevad väljasaatmismenetluses tavapäraselt kaks asutust - Politsei ja Piirivalve teenistus ning Soome Immigratsiooni talitus. Norras osalevad väljasaatmise protsessis tavapäraselt politsei, Norra Immigratsiooni Direktoaraat (*The Norwegian Directorate of Immigration* (UDI)) ja Norra Immigratsiooni Apellatsioonide Nõukogu (*The Norwegian Immigration Appeals Board* (UNE)). Rootsis on väljasaatmismenetluse alustajaks Riiklik Politsei Nõukoguning väljasaatmisotsuse teeb valitsus.

Kokkuvõttes saab öelda, et kõigi riikide puhul on politsei väljasaatmismenetluse protsessi kaasatud. Lisaks on kaasatud muid riigiasutusi. Vaid Eestis on väljasaatmismenetluses osaliseks ainult politsei.

Tabel 9. Kategooria „Väljasaatmismenetluse alustaja“ ülevaade (dokumendianalüüsi põhjal autori koostatud)

Kategooria 3 Väljasaatmismenetluse alustaja	Politsei (E1, S1, N2, R2, S2) Valitsus (R2)
--	--

Siinkohal saab välja tuua, et kõigis riikides on politsei materjalide ettevalmistaja ning pädevasse asutusse edastaja. Soomes teeb politsei Soome Immigratsiooni talitusele ettepaneku väljasaatmismenetluse alustamiseks. Norras valmistab politsei ette materjalid väljasaatmismenetluseks. Politsei saadab esialgse teate väljasaatmisest, millele isik saab soovi korral anda vastulause. Norras võib oma-algatuslikult menetluse alustada ka UDI. Rootsis teeb väljasaatmismenetluse alustamiseks Riiklik Politsei Nõukogu valitsusele ettepaneku. Rootsis võib valitsus ka oma initsiatiivil algatada väljasaatmismenetluse protsessi.

Seega saab kokkuvõtlikult öelda, et kõigis riikides politsei on tavapäraselt väljasaatmismenetluse algatajaks. Lisaks jääb Norras ja Rootsis ka väljasaatmisotsuse väljastajale õigus vajadusel ise väljasaatmismenetlus algatada.

Tabel 10. Kategooria „Väljasaatmisotsuse väljastaja“ ülevaade (dokumendianalüüsi põhjal autori koostatud)

Kategooria 4 Väljasaatmisotsuse väljastaja	Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet. (E1) Immigratsiooni talitus (S1, S2) UDI (N2) Valitsus (R2)
---	--

Juuresolevast tabelist nähtub, et Eestis teeb lahkumisettekirjutuse Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet. Soomes teeb väljasaatmisotsuse Immigratsiooni talitus, võttes aluseks Politsei või Piirivalve teenistuse ettepaneku. Norras teeb UDI otsuse isiku väljasaatmise kohta. Rootsis aga otsustab isiku välja saatmise valitsus.

Saab välja tuua, et riigiti erineb asutus, kes teeb otsuse väljasaatmise osas. Igas uuritud riigis on selleks erinev asutus.

Tabel 11. Kategooria „Väljasaatmise kohaldamise võimalus lisakaristusena“ ülevaade (dokumendianalüüsi põhjal autori koostatud)

Kategooria 5 Väljasaatmise kohaldamise võimalus lisakaristusena	Lisakaristusena riigist väljasaatmine koos sissesõidukeeluga kuni kümneks aastaks. (E3) Lisakaristusena välismaalasest isikut riigist välja ei saadeta (EC.) Eraldi protsessi läbiviimine isiku maalt välja saatmise otsustamiseks (EC) Karistuse muutmise väljasaatmiseks (R1)
--	--

Eesti karistusseadustik sätestab, et kui välisriigi kodanik mõistetakse süüdi esimese astme kuriteos ja teda karistatakse vangistusega, siis võib kohus isikule lisakaristusena mõista riigist väljasaatmise koos sissesõidukeeluga kümneks aastaks. Soome karistusseadustik aga ei anna võimalust kohtule kohaldada lisakaristusena välismaalasest isiku väljasaatmist kuriteos süüdimõistmise korral ning pärast kohtuotsust on vajalik viia läbi eraldi protsess isiku maalt väljasaatmise otsuse kohaldamiseks. Rootsis saab aga Rootsi karistusseadustiku alusel muuta välismaalasele määratud karistuse väljasaatmiseks ning sel juhul antakse välja karistuse muutmise sõltuv väljasaatmisotsus. Norras, nagu Soomeski, ei ole karistusseadustikus isiku süüdimõistmisel väljasaatmise kohaldamist lubavat normi.

Seega saab väita, et riigiti on karistusõiguslikult riigist välja saatmine lahendatud erinevalt. Asjaolust, et mõnes riigis on vajalik viia läbi eraldi menetlus väljasaatmise osas, võib järeldada, et riigid jätavad endale õiguse otsustada isiku riigist välja saatmise

üle ning eraldi protsessi läbiviimine on vajalik, et veenduda isiku riigist väljasaatmise põhjendatuses.

Tabel 12. Kategooria „Väljasaatmisotsuse tegemisel arvesse võetavad tegurid“ ülevaade (dokumendianalüüsi põhjal autori koostatud)

Kategooria 6 Väljasaatmisotsuse tegemisel arvesse võetavad tegurid	Laste õigused (S1) Pere-elu kaitse (S1, N1) Välismaalase väljasaatvas riigis viibimise aja pikkus (S1) Välismaalase side väljasaatva riigiga (S1, N1) Välismaalase kultuurilised ja sotsiaalsed sidemed kodakondsusriigiga (S1) Kuriteo raskus (S1, N1) Riigi julgeolek ja turvalisus (S1) Euroopa Inimõiguste Konventsioonist tulenevad nõuded (N1)
---	---

Soomes võetakse riiki sisenemise mittelubamise, riigist välja saatmise või sissesõidukeelu kohaldamisel ning nimetatud piirangute ajalise määratlemise kohaldamisel arvesse erinevaid fakte, millele otsus tugineb. Arvesse võetakse fakte, mille järgi saab hinnata piirangu võimalikku mõju isikule. Erilist tähelepanu pööratakse laste õigustele ja pere-elu kaitmisele. Lisaks võetakse arvesse välismaalase Soomes viibitud aja pikkust, välismaalase sidet Soomega ning välismaalase isiku kultuurilisi ja sotsiaalseid sidemeid kodakondsusriigiga. Kui riiki sisenemise mittelubamise, riigist välja saatmise või sissesõidukeelu kohaldamise vajaduse on tinginud kuriteo toimepanek, siis arvestatakse kuriteo raskusega ja kuriteo mõju ühiskonna ja riigi julgeolekule ja turvalisusele. Ka Norra lähtub väljasaatmise põhjendamisel kuriteo raskusest. Nimelt on Norras määratletud, milliste kuritegude eest saab välja saata isikuid, kellel on tähtajaline või pika-ajaline elamisluba või elamisluba puudub üldse. Näiteks isikut, kellel ei ole elamisluba, on võimalik riigist välja saata ükskõik millise kuriteo eest, mille eest on ette nähtud vanglakaristus. Elamisluba omavate isikute puhul lähtutakse kuriteost. Lisaks hinnatakse Norras väljasaatmise aluste nähtumise korral, kas välja saatmine on proportsionaalne. Väljasaatmise proportsionaalsuse hindamisel võetakse arvesse deporteerimise mõju isikule ja tema perele ning arvestatakse ka Euroopa Inimõiguste Konventsioonist tulenevaid nõudeid.

Teistest analüüsitud riikide dokumentidest ei nähtunud, et seadustega oleks välja toodud väljasaatmise põhjendamisel arvesse võetavaid tegureid. See aga ei tähenda, et riigid ei ole neid sõnastanud.

Dokumendianalüüsist saab kokkuvõtlikult järeldada, et kõigis riikides võtab Politsei osa väljasaatmismenetluse protsessist, olles enamasti menetluse algataja. Kõikide riikide puhul on välja toodud, et väljasaatmismenetlus on keeruline protsess ning riikide

dokumendid sätestavad väljasaatmismenetluse alustamise alused. Kõik riigid lähtuvad väljasaatmisotsuse tegemisel hinnangutest välismaalase sidemele nii sihtriigiga kui ka väljasaatva riigiga ning asjaoludele, mis võivad isikut ja tema peret väljasaatmise korral mõjutada.

Dokumendianalüüsi põhjal on võimalik välja tuua, et Eesti on ainus riik, kus väljasaatmismenetluse protsessis ei osale teisi asutuse peale Politsei- ja Piirivalveameti. Teistes riikides on tegemist protsessiga, milles osaleb vähemalt kaks asutust.

Lisaks saab välja tuua ka, et kõigis riikides ei sätesta karistusseadustik (*penal code*) võimalust kohtul kohaldada isikule süüdimõistmisel väljasaatmine lisakaristusena, vaid pärast süüdi mõistmist on vajalik läbi teha väljasaatmismenetlus.

Dokumendianalüüsist nähtub tavapärase väljasaatmismenetluse töökorraldus, kuid süüdimõistetud välismaalastest isikute osas toimuv väljasaatmismenetlus on erijuht ning selle osas võib olla eraldi töökorraldus. Kuna dokumendianalüüsi käigus ei olnud võimalik seda töökorraldust kindlaks teha, siis on vajalik ekspertide käest küsida, milline on praktiline töökorraldus nende isikute väljasaatmismenetluse osas, kes on kuriteos süüdimõistetud, kuid neile ei ole kohtu poolt määratud lisakaristusena väljasaatmist. Reaalse töökorralduse kohta informatsiooni saamine on magistritöö eesmärgi saavutamise seisukohalt tähtis. Ilma reaalse töökorralduse ja koostöö kohtade välja selgitamiseta ei ole võimalik analüüsida asutuste ülest koostööd. Selleks on vaja läbi viia intervjuud.

2.3. Ekspertintervjuude tulemused

Ekspertintervjuude läbiviimise eesmärgiks on saada süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluses asutuste üleses koostöös osalevate asutuste ekspertidelt hinnangud praegu toimivale koostööle. Ekspertintervjuude läbiviimise tulemusena selguvad asutuste rollid väljasaatmismenetluse protsessis toimivas asutuse üleses koostöös ning ka võimalikud probleemkohad.

Ekspertintervjuude analüüsimiseks lõi magistritöö autor kategooriad ja koodid. Loodud kakskümmend üks kategooriat aitavad määratleda, millist informatsiooni on intervjuueeritavate vastustest otsitud ning koodid aitavad seda informatsiooni süsteemselt esitada.

Tabel 13. Kategooriad (autori koostatud)

Kategooria 1	Asutuste ülese koostöö eesmärk
Kategooria 2	Eeldused asutuse ülese koostöö tekkeks ja toimimiseks
Kategooria 3	Asutuste ülese koostöö määratlemine
Kategooria 4	Vangla roll
Kategooria 5	PPA roll
Kategooria 6	Teised asutused
Kategooria 7	Ootused koostööpartnerile
Kategooria 8	Koostööpartneri usaldusväärsus
Kategooria 9	Usaldusväärst tõstvad asjaolud
Kategooria 10	Usaldusväärst vähendavad asjaolud
Kategooria 11	Asutuste ülese koostöö koordineerijad
Kategooria 12	Asutuste ülese koostöö reguleeritus
Kategooria 13	Ühise asutuste ülese juhendi vajadus
Kategooria 14	Muutused asutuste üleses koostöös
Kategooria 15	Hinnang muutuste mõjule asutuste ülese koostöö osas
Kategooria 16	Muutusi tinginud asjaolud
Kategooria 17	Koostöö tulemuslikkus/hinnang eesmärgi saavutamisele
Kategooria 18	Positiivsed aspektid asutuste üleses koostöös
Kategooria 19	Probleemkohad asutuste üleses koostöös
Kategooria 20	Lahendused probleemkohtadele
Kategooria 21	Ettepanekud asutuste ülese koostöö parandamiseks

Intervjuudest otsiti informatsiooni asutuste ülest koostööd vajava keskse probleemi osas, rollide jaotuse osas, koostöö tekkimise eelduste kohta ning tulemuse määratlemise asjus. Lisaks uuriti, kas asutuse ülene koostöö on reguleeritud, kui efektiivne/tulemuslik on asutuste ülene koostöö ja kuidas on asutuste ülene koostöö väljasaatmismenetluse protsessis muutunud või arenenud. Magistr töö eesmärgi täitmiseks oli vajalik välja tuua ka, millised on koostöö head küljed ja milliseid probleemkohti osatakse välja tuua.

Tabel 14. Kategooria „Asutuste ülese koostöö eesmärk“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 1 Asutuste ülese koostöö eesmärk	Välisriigi kodakondsusega kurjategijate arvu vähendamine (P2) Korduvkuritegevuse vähendamine (P2, V2) Avaliku korra ja julgeoleku kaitsmine (P2, V1, P1, P3) Ruumilise eripreventsiooni poliitika täitmine (V1, V4) Sujuv väljasaatmisprotsess (V3) Süütegusid sooritanud ja Eestisse integreerumisest mittehuvitatud välisriigi kodanike riigist välja saatmine (V4) Isik kannab karistust kodakondsusriigi vanglas (V4)
--	---

Asutuste ülese koostöö eesmärk annab ülevaate ka lahendatavast sotsiaalsest probleemist. Antud juhul on intervjueritavad toonud välja, et käsitletav asutuste ülene koostöö on kokku kutsutud, et vähendada korduvkuritegevust läbi kuritegude toime panemise eest süüdi mõistetud välisriigi kodanike riigist välja saatmise. Sellise võimaluse annab

ruumilise eripreventsiooni poliitika ning selle täitmist on eksperdid samuti nimetanud. Lisaks on välja toodud ka üldisem eesmärk ühiskonnas, milleks on avaliku korra ja julgeoleku kaitsmine. Üks intervjueeritav tõi välja, et välisriigi süüdimõistetud kodanik peaks karistust kandma kodakondsusriigis.

„Kui me suudame isiku vangistuse võimalikult algses etapis välja saata, siis teatud juhtudel kriminogeensete riskide maandamine on kindlasti niisugune üldine, /.../ vabanemiseelne nõustamine peaks toimuma selles riigis, /.../ kuhu isik hiljem ka vabaneb.“ – V4

„See ruumiline eripreventsioon on üks meede korduvkuritegevust vähendada. Ehk, et kui Eesti riigi seadusandlus võimaldab välisriigi kodanikel, kes on siin mõne kuritöö, väärteo, süüteo sooritanud, /.../ võimaldab nende elamisloa tühistada ja nad riigist välja saata. Eesmärk siis selline suurem, üldine eesmärk on siis meie kõigi kodanike ja ühiskonnaelu turvalisemaks muuta.“ – V1

„Lõpptulemus ongi see, et meil ei oleks nendest välisriigi kodanikest kurjategijaid ehk siis eesmärk on vältida seda, et nad saaksid siin ka edaspidi neid süütegusid toime panna, ehk siis meie avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsmine on see ülim eesmärk, mille nimel me tegutseme.“ – P2

Seega saab öelda, et asutuste üleses koostöös osalevate ekspertide nägemus nii kitsamast kui ka laiemast eesmärgist ühtib. Kõik intervjueeritavad tõid üldjoontes välja samasisulise eesmärgi, mille nimel koostööd tehakse.

Tabel 15. Kategooria „Eeldused asutuste ülese koostöö tekkeks ja toimimiseks“ ülevaade (autori koostatud)

<p>Kategooria 2 Eeldused asutuste ülese koostöö tekkeks ja toimimiseks</p>	<p>Professionaalsus (P2) Edastatavate andmete õigsus, info õigsus (P2) Eesmärgi ühene mõistmine (P2, V1, V2) Ühine eesmärk (P3, V1, V2, V3, V4) Kokku lepitud protsessi reeglid (P3, V2) Ühised kohtumised (P3) Asutuste poolt määratud konkreetsed kontaktisikud (P3, V2) Kokku lepitud protseduur (P3) Teise poole töökorralduse mõistmine (V1) Ühine infoväli (V2, P1) Usaldus (V2) Tahe koostööd teha (V3)</p>
---	---

Asutuste ülese koostöö tekkimise ja edasise toimimise eelduslike tingimustena nimetasid enamuse intervjueeritavaid ühise eesmärgi olemasolu. Lisaks toodi tähtsa eeldusena välja ka eesmärgi ühest mõistmist. Intervjueeritavad märkisid, et ka asutuse professionaalsus,

usaldusväärsus ja tahe koostöös osaleda aitavad koostööl tekkida ja areneda. Praktiliste eelduste osas toodi välja ühises infoväljas olemist ning õige info edastamist, teise asutuse töökorralduse mõistmist ja ühiste protseduurireeglite kokku leppimist. Ka kohtumiste toimumist nähti tähtsa punktina koostöö toimimisel.

„Kui me ei mõista seda eesmärki ühiselt, siis või üheselt, siis ilmselgelt üks võibki teha mingisuguseid teisi samme, mida teine eeldab, et võib-olla ei tehta. Kuna see eesmärk peaks olema selline, et ühte jalga tuleb kindlasti astuda mingite ühiste eesmärkide poole minnes, et nii ei saa, päriselt üks teeb ühte ja teine teist.“ – P2

„Aga samas selline üldine pilt või suur plaan aitab mõnikord kaasa asjadest arusaamisele, et muidu, kui igaüks teeb seda oma jupikest ja siis ta ei saa mingit tagasisidet, et noh, miks selline otsus tehtud või miks on teistsugune, ei näe seda tulemust.“ – V2

„Esiteks ühine eesmärk peab olema, et me ei saa teha koostööd, kui üks arvab üht ja teine teist või üks tahab teha, teine ei taha teha. Teiseks on see usalduslik suhe. Et kui näiteks PPA ei usaldaks vanglateenistust või vastupidi, siis ei tuleks sellest ka suurt midagi välja. Ja tahe seda koostööd üldse teha, mingisuguse eesmärgini jõuda.“ – V3

Saab öelda, et intervjuueeritavad mõlemast asutusest on ühel nõul, et ühine eesmärk on eelduseks asutuste ülese koostöö tekkeks. Lisaks aitab kaasa eesmärgist ühtemoodi aru saamine ja kindlad protseduurilised reeglid.

Tabel 16. Kategooria „Asutuste ülese koostöö määratlemine“ ülevaade (autori koostatud)

<p>Kategooria 3 Asutuste ülese koostöö määratlemine</p>	<p>Protsesside kokku leppimine (P2) Infovahetus (P3, V1, V2, P1) Isikute dokumenteerimine (P3) Tagasiside andmine (V1, V2) Koostöö toimima panemine (P1, V2) Info edastamine ja otsuse tegemine (V3, V4) Info kogumine (V4) Ühiste eesmärkide nimel töötamine (P1)</p>
--	---

Asutuste ülese koostöö olemuse määratlemisel paluti intervjuueeritavatel nimetada, milliste tegevuste osas on vajalik ühiselt tegutseda ning milles asutuste ülene koostöö seisneb. Kõige enam toodi ühise tegevusena välja infovahetust. Lisaks nimetati mitu korda ka tagasisidestamist ning üldse koostöö toimimise korraldamist. Ka selles kategoorias nimetati eesmarke ning toodi välja, et ühiste eesmärkide nimel töötamine on asutuste ülese koostöö sisu. Kahel juhul toodi välja, et käesoleval juhul seisneb asutuste ülene koostöö info edastamises ja selle info põhjal otsuse tegemises.

„Teabevahetus on see esialgne kõige kriitilisem pool, mis üldse algatab siis teatud protsessid, aga see läheb sealt ka palju rohkem edasi, sest, et selleks, et lõpuks seda inimest ka välja saata, on hästi oluline tema dokumenteerimise küsimus. Ja see on ka protsess, kus vangla saab olla suureks toeks PPA-le.“ – P3

„See koostöö saabki seisneda selles täna, et vanglateenistus annab infot ja PPA teeb siis otsuse.“ -V4

„Kõik töötavad ikkagi selliste ühiste eesmärkide nimel.“ – P1

Niisiis on asutuste ülese koostöö protsess määratletud kui tegevus ühise eesmärgi nimel ning selle saavutamiseks on vajalik infot vahetada. Et selline protsess saaks toimuda, on vajalik ka protsessi juhtimine ja korraldamine.

Tabel 17. Kategooria „Vangla roll“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 4 Vangla roll	Toetav roll (P1, P2) Ettevalmistav roll (P2) Info edastamine (P2, P3, V3, V4) Elamisloa tühistamiseks, lahkumisetekirjutuse tegemiseks ja sissesõidukeelu kohaldamiseks ettepaneku tegemine (V1, V2)
---	---

Vanglateenistuse rolli osas toodi välja, et vanglatel on peamiselt info edastamise roll, mis aitab väljasaatmismenetluse alustamist ette valmistada ning hiljem menetluse käigus otsuseni jõudmist ka toetada lisainformatsiooni andmisega. Lisaks öeldi, et vanglad teevad ka ettepaneku, toetudes ohuhinnangule, et välisriigi kodaniku võiks riigist välja saata.

„Vanglateenistus teeb selle ettepaneku. /.../ Tema Eestist väljasaatmise võimalikust hinnatakse sellise maatriksi tabeli järgi. /.../ Ta saab sealt nii positiivseid kui negatiivseid punkte. /.../ Juhul kui tulemus on negatiivne, siis vangla koostab ettepaneku inimese elamisloa tühistamiseks, väljasaatmiseks ja sissesõidukeelu kehtestamiseks. See on nagu vangla osa.“ – V1

„Vanglateenistus annab infot ja nagu ma enne siis ütlesin seetõttu, et neil on seda infot ilmselt rohkem sel hetkel. Ja sest, et taustakontroll ja taustsüsteemi teadmine on väga suur osa nii vanglateenistuses, julgeoleku tagamisest, kui siis taasühiskonnastamisest ehk et siis teades isiku tausta. Ja selle põhjal siis tuleb tegelikult välja suur hulk infot ka, mida PPA-l võiks olla vaja selleks, et otsustada isiku väljasaatmine.“ – V4

Intervjueeritavate seisukohad vanglateenistuse rolli osas on üsna sarnased. Ekspertid näevad vanglateenistust kui toetavat ja ettevalmistavat osa väljasaatmismenetluse protsessis, kes toob info süüdimõistetud välisriigi kodaniku osas PPA-ni ning võimaldab ka vajaliku informatsiooni, mis aitab PPA-l seisukohta isiku osas kujundada.

Tabel 18. Kategooria „PPA roll“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 5 PPA roll	Väljasaatmismenetluse korraldamine ja isiku välja saatmine (P1) Ettevalmistav roll (P2) Otsuse väljastaja (P2, P3, V1, V2, V3) Isiku staatuse määramine (P2) Dokumentide hankimine (P2) Teiste asutustega suhtlemine (P2) Ettepanekute läbivaatamine ja info kontrollimine (V1, V2) Juhtiv roll (V4)
--	---

PPA rolli osas on asutuste eksperdid samuti ühisel nõul. PPA-d näetakse juhtiva asutusena väljasaatmismenetluse protsessis, kes annab ka lõplikku otsuse süüdimõistetud välisriigi kodaniku osas. Samas, kui suurem osa intervjueeritavatest leidis, et PPA põhiroll on elamislubade kehtetuks tunnistamise ja lahkumisettekirjutuse otsuste tegemine, siis nähti ka PPA-l ettevalmistavat rolli koostöö protsessis.

„Selles menetluses on ikkagi PPA-l see põhiline roll, kes siis teeb selle lõpliku otsuse tuginedes siis vangla poolt tehtud ettepanekule ja minu hinnangul nende roll on nagu kõige olulisem selles osas, sest nemad saavad siis vangla poolt tehtud ettepaneku põhjal otsustada või noh, sellele tuginedes teha omapoolse menetluse läbi ja sealt nad näevad ära, et kas on vajalik isik välja saata või mitte.“ – V2

„PPA roll siis laiemalt on väljasaatmismenetluse korraldamine ja isiku välja saatmine.“ – P1

„Kusjuures rollidest rääkida, /.../siis väljasaatmismenetlus ja väljasaatmine, nii see paber kui otsus, kõik ongi ju tegelikult PPA roll, et selles mõttes, et siin isegi nagu rollijaotust, kui sellist, ei ole võib-olla siin mõistlik teha, sellepärast, et see ei ole üheski punktis tegelikult Justiitsministeeriumi ega siis vanglate ülesanne. Et vangla tegutseb siin ainult selle välismaalaste seaduse paragrahv kakskümmend üks lõike üks alusel, kus ta siis annab haldusorganina teada asjaoludest, mis temale on teada või millest ta siis on teada saanud vangistuse kestel või siis ka kriminaalmenetluse tõttu ja annab selle info üle PPAle.“ –V4

Võib öelda, et mõlemad asutused teadvustavad PPA rolli väga selgelt. PPA viib läbi peamised menetluse tegevused ning kogutud info põhjal teeb ka isiku osas otsuse.

Tabel 19. Kategooria „Teised asutused“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 6 Teised asutused	Välisministeerium (P2) Prokuratuur (P3, V3, V4) Siseministeerium (P3, V3) Justiitsministeerium (P3, V3) Ei oska öelda (V1) Kohtud (V3, V4) Kriminaalhooldus (V4)
---	--

Intervjueeritavad nimetasid ka teisi asutusi, kes veel võivad mõjutada väljasaatmismenetluse toimumist. Ekspertid nimetasid prokuratuuri, erinevaid ministeeriume, kohtuid ning ka kriminaalhooldussüsteemi. Ühel juhul ka ei osatud välja tuua teisi asutusi.

„Aga põhiliselt ma näen siin vanglate ja PPA vahelist koostööd. /.../ Muidugi kogu seda asja aitavad kureerida ka kaks ministeeriumi, Siseministeerium, Justiitsministeerium aga aga pigem sellise strateegilise poole pealt, et selle reaalse protsessi viivad läbi PPA ja vangla koos.“ – P3

Seega võib öelda, et kuigi väljasaatmismenetluse protsessi eesmärgini jõudmisel võivad protsessi sekkuda mitmed teisedki asutused, on vanglateenistusel ja PPA-l siiski peamine roll. Mesotasandil sekkuvad koostöö korraldamisesse ka ministeeriumid.

Tabel 20. Kategooria „Ootused koostööpartnerile“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 7 Ootused koostööpartnerile	Eesmärgi ühine tajumine (P2) Ühine eesmärgis kokku leppimine (P2) Asutus ei pärsi teise asutuse tööd enda tegevusega (P2) Sujuv infovahetus (V1) Avatud suhtlus (V1, P3) Tagasisidestamine (V2, V3, V4)
---	--

Intervjuude käigus paluti ekspertidel nimetada ka ootusi koostööpartnerile. Enim nimetati kommunikatsiooniga seotud ootusi. Suhtlemine peaks olema avatud ning tagasiside saamine on igati oodatud. Seda just selleks, et edastatav info oleks võimalikult mitmekülgne ja annaks ülevaate välismaalasest süüdi mõistetud isiku taustast. Lisaks öeldi ka, et infovahetus peaks olema sujuv ning üks asutus ei pärsiks ebaõige või kasutu info edastamisega teise asutuse tööd. Ka siin kategoorias toodi sisse eesmärgiga seotud ootusi. Eesmärgi ühine tajumine ja selles kokku leppimine on koostöö toimimise kohalt tähtis.

„Esiteks, et me ei eeldaks, et teine partnerasutus teab ka seda eesmärki, et me selgesõnaliselt lepime selles kokku ja mõlemad teadvustavad seda eesmärki ja kumbki asutus ei tee ühtegi tegu sellist, mis võiks pärssida teise asutuse mingisugust tööloiku, protsessi, et peame ühte jalga astuma ühiste eesmärkide nimel, et see ei saa kuidagi teistmoodi olla.“ – P2

„Ilmselt ongi see tagasisidestamine, et kuna vangla tööprotsessi üks osa on selle info kogumine selles väljasaatmismenetluses nende välismaalaste kohta, kes vanglas viibivad, /---/ selleks, et vangla ei teeks nii-öelda tühja tööd, on oluline, et me saaksime tagasiside selle info kohta, mida neil on vaja ja mida nad päriselt kasutavad või kuidas me saaksime seda infot siis paremini tõendada või paremini siis struktureerida nende jaoks.“ – V4

Saab välja tuua, et tagasisidestamine on peamiselt just vanglateenistuse ootus. Seda võib seostada asjaoluga, et vanglateenistus on info edastaja rollis. PPA eksperdid aga tagasisidestamist ootusena ei nimetanud, vaid nende ootused on pigem seotud eesmärgi tajumise ja täitmisega.

Tabel 21. Kategooriate „Koostööpartneri usaldusväärsus“, „Usaldusväärst tõstvad asjaolud“ ja „Usaldusväärst vähendavad asjaolud“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 8 Koostööpartneri usaldusväärsus	Peaaegu usaldusväärseks (P2, V1, V2, V3, V4, P1, P3)
Kategooria 9 Usaldusväärst tõstvad asjaolud	Edastatud info on õige (P1) Teisele asutusele saab loota (P2) Ausus (P2, P3) Teineteist ei süüdistata eksimustes (P2) Tegemist on riigiasutusega (P3) Toimivad sisekontrollimeetmed (P3) Korrektsus (V1) Ühise eesmärgi mõistmine (V1) Professionaalsus (V3)
Kategooria 10 Usaldusväärst vähendavad asjaolud	Vastuolulise info edastamine (P1) Ebaõige info edastamine (P2) Info mitte edastamine (V2) Puudub teadmine teise asutuse töökorraldusest (V2)

Kõik intervjuueeritavad olid seisukohal, et koostööpartner on nende jaoks usaldusväärne. Eksperdid nentisid, et ei ole olnud põhjust koostööpartneris pettuda või usaldusväärsus oleks mingil hetkel olnud kahtluse all.

„Ma ei kujuta ette seda kohta, kus ma siis oleksin kuidagi nagu pettunud nendes, et nad kuidagi nagu minu elu raskemaks teevad. Ei, et ma nagu niisugust kohta üldse ei näegi seal tegelikult, et loomulikult on selles mõttes usaldusväärne partner.“ – V4

„Mina isiklikult usaldan väga vanglateenistust, sest et noh, mul ei ole iseenesest ka teist varianti selles suhtes, et kust ma muudu saan seda informatsiooni vangi kohta ja mina ei näe küll hetkel mingitele etteheidetele kohta.“ – P1

„Ma ei saaks öelda, et ma usaldusväärseks ei peaks, et./.../ selles mõttes, et siis seda tööd ei olekski võimalik teha, et ma pean ikkagi teist poolt saama usaldada ja ja senimaani olenemata sellest, et vahel tuleb neid eksimusi, et see inimfaktor on paratamatult see, mis vahel tekitab neid aga ma leian, et need eksimused ei ole midagi sellist olnud, et miks ma ei peaks nagu üldse usaldama vanglateenistust.“ – P2

„Eelduslikult, me usaldame juba kõiki riigiasutusi ja et seda ei pea eraldi üle hindama, kas on usaldusväärne või mitte.“ - P3

Ekspertid tõid välja ka usaldusväärset tõstvaid asjaolusid. Mitu intervjuueeritavat pidasid tähtsaks ausust. Usaldusväärset tõstavad teise asutuse professionaalsus, korrektsus, ühise eesmärgi mõistmine. Lisaks toodi välja, et usaldust tõstab ka asjaolu, kui teine asutus ei süüdistata eksimustes, vaid koos püütakse leida lahendusi. Ka fakt, et tegemist on riigiasutusega, lisab usaldusväärset asutusele.

„Korrektsus, asjaajamise korrektsus, seaduskuulekus, et kõik need otsused, mis nad on teinud, on siiski need on kaalutletud, põhjendatud. /.../ Et kõik on nagu korrektne, ütleme siis, et korrektsus.“ – V1

Seega saab öelda, et usaldust tekitab, et koostööpartneril oleks samad väärtused. Riigiasutuse staatus annab juba eeldusliku usaldusväärseuse ning lisaväärtused vaid tõstavad seda.

Intervjuueeritavatel paluti nimetada ka usaldusväärset vähendavad asjaolusid. Mitmed intervjuueeritavad ei osanud neid välja tuua, kuid mõned nimetasid faktoreid, mis usaldusväärset võivad vähendada. Peamiselt toodi välja informatsiooniga seotud tegevuste ebaõnnestumine. Lisaks nimetati ka asjaolu, et puudub ülevaade teise asutuse töökorraldusest.

„Aga kuidas reaalselt mingi tööprotsess käib selle menethuse raames, et võib-olla see tekitab nagu sellist vähem usaldust, et ma ei tea täpselt, et kui palju ta siis näiteks minu ettepanekut üle kontrollib või nii selles osas.“ – V2

„Millega ma ise olen kokku puutunud, et see info ei ole alati võib olla õige olnud.“ - P2

Seega saab välja tuua, et koostöös osalejad võivad partneris pettuda infoga seotud asjaolude tõttu. Usaldusväärust võib tõsta ka teise asutuse tööst ülevaate andmine, et mõista informatsiooniga seotud töökorraldust.

Tabel 22. Kategooria „Asutuste ülese koostöö koordineerijad“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 11 Asutuste ülese koostöö koordineerijad	Ei oska öelda (P2) Justiitsministeeriumi nõunik (V2) Siseministeeriumi nõunik (V2) Justiitsministeerium all-asutustega (V3, P1, P3) Siseministeerium all-asutustega (V3, P1, P3)
--	--

Eksperdid tõid ka välja, kas nende arvates asutuste ülest koostööd koordineeritakse ja kes sellega seotud on. Ühel juhul ei osatud seda välja tuua, kui teised intervjuueeritavad nimetasid peamiselt Justiitsministeeriumit ja Siseministeeriumit. Lisaks öeldi, et kaasatud on ka all-asutused ja nõunikud.

„Kusjuures minul on selle peale küsimärk pandud. Ma ütlen ausalt.“ – P2

„Mina olen aru saanud, et Justiitsministeeriumist nõunik ja siseministeeriumi poole pealt ka ilmselt nõunik, kes siis teevad omavahel tihedamat koostööd. /.../ Minul on jäänud mulje, et kaks inimest.“ – V2

„Mulle on mulje jäänud, et Justiitsministeerium ja Siseministeerium koostöös PPA ja vanglateenistusega.“ – P1

„Asutuste ülest koostööd ilmselt korraldavad siis Siseministeerium ja Justiitsministeerium, kelle ülesandeks ja siis ka tegelikult on oma all-asutuste töö juhtimine, neile teatud eesmärkide seadmine.“ – V3

Kokkuvõtlikult saab öelda, et koostöös osalejatele on jäänud mulje, et asutuste ülest koostööd koordineerivad peamiselt nõunikud, kes saavad sisendi ministeeriumitelt või ministeeriumid all-asutustega. Koostöö koordineerimises nähakse osa ka PPA-l ja vanglateenistusel.

Tabel 23. Kategooriate „Asutuste ülese koostöö reguleeritus“ ja „Ühise asutuste ülese juhendi vajadus“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 12 Asutuste ülese koostöö reguleeritus	Ei oska öelda (P2) Ruumilise eripreventsiooni poliitika (P2) Asutusesisene juhend (V1, V2, V3, P3) Koosolekud (V1) Üldised juhendid (V1) Koosolekute protokollid (V1, V2, V4, V3) Seadused (V2, V3) Omavahelise kokkulepped (V3)
--	---

	Sisendid ministriumitest (V3)
Kategooria 13 Ühise asutuste ülese juhendi vajadus	On vaja ühest juhendit (P1, P2, V2) Ei ole vajadust (P3, V3)

Ekspertidel paluti öelda, kas asutuste ülene koostöö on reguleeritud juhendi, käskkirja vms dokumendiga, mis annab juhise ühiste tegevuste osas. Intervjueeritavad tõid välja paljusid erinevaid dokumendivorme, mis reguleerivad asutuste ülest koostööd. Kõige enam toodi välja koosolekute protokolle. Lisaks öeldi, et koostööd reguleerivad ka seadused ja asutuste sisesed juhendid.

„Nende koostöökohtumiste pinnalt on meil ametisiselt ka selline juhise koostatud ja ametnikele laiali saadetud. Et koostöövorm täna on koosolekud või noh, seda koostööd nagu kureerivad koosolekud, mis toimuvad ministriumite juures, aga nende kohtumiste pinnalt on meil tehtud ka ametis sees juhise eelmine või üle-eelmine aasta juba.“ – P3

„Kusjuures ma ei tea, ma ütlen ausalt, ma ei tea, kas on või ei ole. Võimalik, et on võimalik, et ei ole. /.../ Et kuidas see täpselt reguleeritud on, see, selles mõttes ma jään vastuse võlgu. Aga selles mõttes on selline poliitika nagu ruumilise eripreventatsiooni poliitika, nii et tegelikult paneb üldjoontes need suunised paika, et mis vangla teeb, mida PPA teeb ja mis see eesmärk siis on, tegelikult selline dokument on täiesti kättesaadav.“ – P2

„Pigem on sellised omavahelised kokkulepped, protokollitud koosolekud. Jah. Muidugi seadused ka.“ - V3

„Need on ühiselt kohtumiste protokollid, milles lepitakse, erinevad võib olla tööülesanded või antakse tagasisidet, aga sellist koostöökokkuleppet kindlasti kahe asutuse vahel minu teada ei ole.“ – V4

„Need oma juhendid vist, mis on koostatud meil vastava ametikoha ametnikele, siis vanglates. Aga on olnud ka koosolekuid asutuste vahel, asekanstleri tasanditel vist. Ja ma ei tea, kas mingi seadus või määrus olemas on, aga pigem sellised üldised juhendid ja mingid koosolekute protokollid, kuidas parandada koostööd, kuidas teha asju sujuvamaks, efektiivsemaks ja ma arvan, et pigem need.“ – V1

Niisiis on võimalik järeldada, et isikud, kes osalevad koostöös, on teadlikud asutuste ülese koostöö reguleeritusest. Asutuste ülest koostööd reguleerivad pea-asjalikult ühiste koosolekute protokollid, kus lepitakse kokku arenguid. Siiski saab välja tuua, et erinevaid asutuste ülest koostööd reguleerivaid dokumente tõid välja vanglateenistuse eksperdid

ning nimetati samu dokumente. PPA eksperdid nii kindlameelselt asutuste ülest koostööd reguleerivadi dokumente ei nimetanud. Konkreetne koostöö kokkulepe leping puudub ning ühist asutuste ülest juhendit samuti ei ole.

Intervjueeritavate arvamused ühise asutuste ülese juhendi vajaduse osas jagunesid kaheks. Oli neid, kes arvasid, et ühine juhend oleks vajalik ning ka neid, kelle arvates juhendi koostamine ei oleks vajalik.

„Tegelikult ma arvan, et see on väga hea mõte. Need töötajad ju vahetuvad, /.../, kuna asutustes on üldse väga palju inimesi, et see info ei läheks kaduma või, või ühelt inimeselt ainult rahvapärilisena edasi ei kanduks.“ – P1

„Ma ei näe otseselt sellist tugevat vajadust, et see on minu meelest meil juba piisavalt hästi reguleeritud. Läbi nende koosolekute. Võib-olla kui me oleks algajad, siis võib-olla küll, jah. Aga praegu ja täna iseenda jaoks ma ei näeks seda vajadust.“ – V3

Ekspertid tõid välja, et töötajate vahetumine protsessis võib tingida vajaduse juhendi koostamise osas. Samas toodi ka välja, et hetkel on koostöö piisavalt hästi reguleeritud läbi koosolekute ja nende protokollide ning juhendi koostamine ei annaks juurde lisaväärtust.

Tabel 24. Kategooriate „Muutused asutuste üleses koostöös“ ja „Hinnang muutuste mõjule asutuste ülese koostöö osas“ ülevaade (autori koostatud)

<p>Kategooria 14 Muutused asutuste üleses koostöös</p>	<p>Iseloomustuste saamine juba enne kohtumenetlust (P2) Sujuvam suhtlus (V1, P3) Läbipistvamad protsessid (V1) Konkreetsed asutused tegelevad teemaga (V2) Menetluse asutuste põhiseks muutumine (V2) Tihedam koostöö (V3, P3) Konkreetne (V3, V1) Eesmärgipärane (V3) Struktuuri väljatöötamine (V4, P3) Suurema ressursi suunamine (V4) Maatriksi väljatöötamine (V4) Piisavalt tõsise ja reaalse ohu hindamine (P1) Isikule katseaja võimaluse pakkumine (P1) Kolm-üks otsuste tegemine (P2)</p>
<p>Kategooria 15 Hinnang muutuste mõjule asutuste ülese koostöö osas</p>	<p>Koostöö on muutunud paremaks (P3, V1, V2, V3, V4)</p>

Intervjueeritavad on koostöö protsessis osalenud antud valdkonnas ajaliselt paarist kuust kuni üle viie aastani. Seega oskasid eksperdid väga hästi välja tuua protsessis toimunud muudatusi ning hinnata nende muutuste mõju koostööle.

Ekspertidid tõid välja, et muudatusi on aastate jooksul toimunud mitmeid. Enim nimetati suhtluse sujuvamaks muutumist ning struktuuri välja töötamist. Lisaks nimetati mitmeid detailseid töökorralduslikke muudatusi, mis on aidanud kaasa ka koostöö arengule. Siinkohal saab nendest välja tuua maatriksi välja töötamist, iseloomustuste varasemat väljastamist ja kolm-üks elamisloa kehtetuks tunnistamise ja lahkumisettekirjutuse otsuste koostamise alustamise. Ka toodi välja asutuste põhiseid muudatusi – lisaressursside suunamine protsessi ja menetluse asutuse põhiseks muutumine.

„Kui me töötasime välja struktuuri, mille alusel me seda infot kogume, pöörasime sellele vanglas rohkem tähelepanu, /.../ kui me suunasime sinna rohkem ressursse, ressursse noh, /.../ ja justiitsministeeriumi poolt anti väga konkreetseid suunised vanglatele, mida me siis ootame sellesama koostöö raames siis et täita seda ruumilise eripreventsiooni eesmärki.“

– V4

„Kui varasemalt see infovahetus oli pigem selline pisteline ja mitte väga süsteemne ja olenes ka näiteks vanglate puhul konkreetsest vanglast, et mõne vanglaga tekkis selline väga tihe infovahetus ja suhtlus ja teisega see nii hästi ei tekkinud, siis täna on see süsteemsem, ta on sisulisem, natuke rohkem struktureeritud. Ja noh, eks see olegi tänu sellele, et on leitud, et on see üks ühine eesmärk, mille nimel tööd teha.“ – P3

„Justiitsministeerium töötas välja sellise maatriksi, mis tugines erinevatele Euroopa inimõiguste kohtu lahenditele. /.../ Ja võtsime aluseks selle, /.../ milliseid asjaolusid on pidanud Euroopa Inimõiguste Kohus piisavaks, et see väljasaatmine isikute õigusi siis liigselt ei riivaks. Ja need asjaolud olid tegelikult sellised, millele Eesti kohtupraktikas ja väljasaatmismenetlustes PPA poolt varasemalt tegelikult viidatud ei olnud.“ – V4

Kui me alguses saime, need vanglate poolt iseloomustused pigem kohtumenetluse ajaks, siis nüüd meil on tekkinud hea võimalus need saada juba varasemalt, et näha seda ikkagi tervikpilti.“ – P2

Seega on aja jooksul toimunud mitmeid muudatusi töökorralduses, mis on mõjutanud ka koostöö arengut. Lisaks on ka koostöös toimunud muudatusi, et väljasaatmisprotsess muutuks paremaks ja sujuvamaks.

Enamus intervjueeritavad ütlesid, et koostöö on aja jooksul muutunud paremaks ning seda on tinginud eespool kategoorias „Muutused asutuste üleses koostöös“ välja toodud arengud. Mõned intervjueeritavad ei andnud hinnangut muutuste mõjude kohta asutuste ülesele koostööle.

„Koostöö on ainult positiivsuse suunas arenenud.“ - P3

„Ma usun, et see protsess on läinud natukene paremuse poole kindlasti.“ – V4

„Ilmselt on see koostöö ikkagi läinud paremaks, sest et varasemalt minu teada ei olnudki seal väga palju mingit koostööd.“ - V2

Võib järeldada, et muutused on ennast ära tasunud ning koostöö on seetõttu paranenud. Seda kinnitab intervjueeritavate arvamus ja hinnang.

Tabel 25. Kategooria „ Muutusi tinginud asjaolud“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 16 Muutusi tinginud asjaolud	Riigikohtu lahendid (P2, P1) Muudatused ametikohtadel (V1) Asutuse sisesed muudatused (V1) Erinevad ootused koostöö osas (V1) Eesmärk on muutunud ühiskonna seisukohalt tähtsamaks (V2) Süüdimõistetud välisriigi kodanike rohkus (V2, V4) Poliitilised põhjused (V2, V3) Struktuurse lähenemise eelistus (V4) Soov aidata vastasasutust (V4) Muutused seadusandluses (P1) Probleemsed üksikjuhtumid (P3) Eesmärgi täpsustamine (P3)
--	---

Muutusi tinginud asjaolude juures nägid intervjueeritavad nii ühiskonnast tulenevaid, ministriumist suunatud kui ka asutuse sisesid põhjuseid. Kõige rohkem nimetati riigikohtu lahendite mõju koostööle ja väljasaatmismenetluse protsessile. Lisaks sellele ka asjaolu, et süüdimõistetud välisriigi kodanikke on päris palju. Ka poliitilised põhjused on märgitud, kui muutuste tingija.

„See võib-olla see, et välismaalastest süüdi mõistetud kinnipeetavaid on päris palju. Et mingitel osal nendest ei ole üleüldse mingeid kontakte Eestiga. /.../ No ilmselt võivad seal olla ka mingid poliitilised tagamaad.“ – V2

Tabel 26. Kategooria „ Koostöö tulemuslikkus/hinnang eesmärgi saavutamisele“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 17 Koostöö tulemuslikkus/hinnang eesmärgi saavutamisele	Tulemuslikkus on küsitav (P2, V1) Ei oska öelda (V1) Ei ole tulemuslik (V2) On tulemuslik (V3, V4, P1, P3)
---	---

Intervjueeritavatel paluti anda hinnang selles osas, kas asutuste ülene koostöö aitab täita kokku lepitud eesmärki. Ekspertid andsid hinnangu, kas koostöö on andnud oodatud tulemusi. Enamus eksperte arvas, et koostöö on tulemuslik, kuid mõned arvasid, et tulemuslikkus on küsitav, sest selle tulemust on keeruline mõõta. Ühel juhul arvati, et koostöö ei ole tulemuslik ning ühel juhul ei osatud sellele hinnangut anda.

„Kas nagu kõik see kulutatud aeg ja raha nagu, et kas see nagu on vastavuses selle sooviga, mis me tahame saavutada, et noh me saadame ühe mingisuguse varga välja, aga palju selleks aastaid kulunud on, palju nagu ma ei tea, need lihtsalt, kui see protsess nagunii pikale venib, et noh ma ei tea.“ – V1

„Ma arvan, et see protsess hetkel väga efektiivne ei ole, sest /.../ arvestades välismaalastest kinnipeetute hulka, kelle osas ma ettepanekuid tegin, siis oli ikkagi juhtumeid, kus me ei jõudnud mitte mingisuguse PPA poolse otsuseni ja kinnipeetav jõudis ennem tingimisi enne tähtaega vabaneda ilma selle otsuseta ja ta jõudis uuesti uue kuriteo toime panna väljas ja tagasi tulla vanglasse.“ – V2

„Praegu mulle tundub, et ta on küllalt efektiivne, võrreldes sellega, mis ta varem oli, et noh, mille all seal seda efektiivsust mõista, on see kindlasti, et meie saaksime seda efektiivsust mõõta sellega, kui palju noh, lihtsalt öeldes me tühja tööd teeme, et praegu me teeme seda tühja tööd oluliselt vähem, kui me tegime aastal kaks tuhat kuusteist,/.../ Et kui me selle järgi seda efektiivsust hindame, ma kindlasti ei usu, et me saaksime seda hinnata kuidagi väljasaadetavate hulga alusel, sellepärast et noh, see ei ole eesmärk omaette.“ – V4

Niisiis saab välja tuua, et ekspertide arvamused koostöö tulemuslikkusest olid erinevad. Selgelt on näha, et koostöö tulemuslikkuses kahtleval seisukohal olevaid eksperte on mõlemas asutuses. Samuti on mõlemas asutuses neid, kes leiavad, et asutuste ülene koostöö on efektiivne. Ekspertid võtsid hinnangu andmisel arvesse nii enda isiklikku kogemust, eesmärki ja protsesse, mis on koostööst mõjutatud.

Tabel 27. Kategooria „Positiivsed aspektid asutuste üleses koostöös“ ülevaade (autori koostatud)

<p>Kategooria 18 Positiivsed aspektid asutuste üleses koostöös</p>	<p>Tõhus suhtlus (P2, P1) Asutuse teadvustamine enda rollist (P2) Kontrollitud ja tõese info edastamine (P2, V4) Info edastamine (P2, P1) Varajane probleemi märkamine (P2) Efektiivne, kiire ja sujuv protsess (V1) Tihe koostöö (V3)</p>
---	--

	Asutuste valmisolek koostööks (V3) Vastutulelikkus (V3) Info usaldamine (V4) Hea sisekliima (P1) Üksteise toetamine (P1) Ühised arusaamad (P1, P3) Ühine eesmärk (P3) Palju väljasaatmisotsuseid (V3)
--	--

Ekspertidel oli võimalus rääkida asutuste ülese koostöö positiivsetest asjaoludest. Ekspertid märkisid, et omavaheline suhtlus on hea ning omavaheline info jagamine toimib hästi. Lisaks nimetati ka, et üksteise toetamine ja ühised arusaamad on samuti koostöö protsessis hästi.

„Minu arvates ikkagi suures plaanis ongi praegu hästi, et noh, see, see osa, mida meie saame hinnata, ongi see, et kas meie edastame infot, mida kasutatakse, siis täna seda infot kasutatakse loomulikult.“ – V4

„Minu meelest on hea kommunikatsioon, meie ühtne selline hea sisekliima nende inimestega, kes seda sama eesmärki nagu täidavad. Ma arvan, et selline üldine toetamine ja arusaamine üksteisest.“ – P1

„Ma usun, et positiivne on see, et seda infot usaldatakse, mis vanglad edastavad.“ – V4

Üldiselt toodi välja mitmeid selliseid asjaolusid, mida on nimetatud ka eelnevates kategooriates ootuste ja koostöö tekkimise ja toimimise osas. Siin saabki väita, et mitmed ootused on täitunud ning koostöö toimimiseks vajalikud eeldused on täidetud.

Tabel 28. Kategooria „Probleemkohad asutuste üleses koostöös“ ülevaade (autori koostatud)

Kategooria 19 Probleemkohad asutuste üleses koostöös	Kontrollimata/ebaõige info edastamine (P2) Pikale venivad menetlused (V1, V3, V4) Täieliku info mitte edastamine/teadmatus (V2) Samas infoväljas mitte olemine (V2) Infovahetus ei toimi alati ootuspäraselt (V2) Liiga palju esitatud ettepanekuid (V3) Liiga suur töökoormus (V3) Asjaolude muutumine, millest tekib vajadus uuesti info edastada (V3, V4) Päädevuste/rollide mitte teadvustamine (P1, P3)
---	--

Ekspertid tõid välja ka probleemkohti, mis asutuste ülest koostööd või selle eesmärgi saavutamist võivad mõjutada. Enim nimetati asjaolu, et mõned väljasaatmisotsuse tegemise menetlused on väga pikalt kestnud ning see info, mis kinni peetava isiku osas on edastatud, ei ole enam ajakohane. Sellest aga kerkib uus probleem, et on vaja edastada info uuesti ning see oleks juba lisatöö, mida saaks ära hoida menetluste mõistliku aja jooksul läbiviimisega. Teiselt poolt toodi aga välja, et ootus saada otsuseid kiiresti ning

edastatud info kohene mittekasutamine võib hakata mõjutama pädevuste ja rollide tajumist ning see võib asutuste üleses suhtluses tekitada pingeid.

„Ilmselt see, et need menetlused seisavad. Ma küll ei tea, täna, kui palju näiteks me peaksime selle menetluse, kuna see menetlus seisab ja ta uuesti ette võetakse, edastama mingisugust infot uuesti. Kuna see väljasaatmisotsus peab olema ikkagi tehtud võimalikult värske info pinnalt. Et kui seal tekib mingeid küsimusi või /.../ kui palju me peame seda infot näiteks uuesti edastama. Et see oleks kindlasti probleem, millele me peaksime nagu tähelepanu juhtima.“ – V4

„Need otsused, mis ei ole veel ära tehtud ja mida nad ikka veel menetlevad ja mõnda nagu väga pikalt, et see ei ole väga hea variant. Juba inimlikust seisukohast kinnipeetava suhtes, et ta küll teab, et tema suhtes menetlus käib, aga kõik seisab ja tal ei ole seda infot, mis saab, et kuidas enda elu ära korraldada.“ – V3

„Selle koostöö puhul on tõusetunud ja tõusetub ja ilmselt ka edaspidi see rollide küsimus, et alati ei ole väga selge, mis on ühe või teise poole funktsioon. /.../Et selliseid pingeid ikka tekib.“ – P3

„Et ei teadvustata, et mis on ikkagi ühe või teise roll või kust hakkab kellelegi pädevus ja kust kellegi pädevus lõpeb, et või ei taheta sellega teinekord leppida.“ – P3

Niisiis on mitmeid probleemkohti, mis ekspertide arvates võivad asutuste ülese koostöö sujuvat toimimist häirida. Vanglateenistuse eksperdid on rohkem välja toonud tegureid, mis on otseselt seotud menetluse läbiviimisega. PPA eksperdid näevad probleeme aga info edastamise ja pädevuste tunnetamise osas. Võib öelda, et peamised probleemkohad on seotud ootuste täitmise ning rollide teadvustamisega.

Tabel 29. Kategooria „Lahendused probleemkohtadele“ ülevaade (autori koostatud)

<p>Kategooria 20 Lahendused probleemkohtadele</p>	<p>Hea kommunikatsioon (P2) Konstruktiivne koostöö (P2) Uued kokkulepped (P2, P1) Rohkem inimressurssi (V1, V3) Ühine inforuum (V2) Teadlikkus protsesside toimimisest (V2) Teise asutuse töökorralduse tundmine (V2) Vahetu koostöö asutuse madalama taseme esindajate vahel (V2) Tagasisidestamine (V2) Koostöö ametkondade üleseks muutmine (P3) Ühise juhendi koostamine (V2)</p>
---	---

Ekspertidid pakkusid ka lahendusi probleemkohtadele. Toodi välja, et probleemkohti on võimalik lahendada läbi hea kommunikatsiooni, uute kokkulepete sõlmimise ning suurema inimressursi suunamisega antud valdkonna asutuste ülese koostöö osasse. Lisaks toodi välja, et teise asutuse töökorralduse teadmine aitaks mõista teatud tööprotsesse ning vähendaks pingeid. Lahenduseks pakuti ka tagasisidestamist ning koostöö ametkondade üleseks muutmist.

„Lahendus võib olla, /.../ kui seal oleks veel näiteks üks inimene tööl ja me saaksimegi nagu kohe selle, vastused, kas algatatakse, ei algatata, kas tühistatakse, elamisluba ei tühistada. /---/ Et see, et PPA annaks selle kiirema vastuse oma võimalikust seisukohast, aitaks nagu rohkem vanglateenistusel planeerida seda karistusaega ja vaadata, mis selle inimesega üldse edasi teha.“ – V1

Ekspertidid näevad lahendustena kindlate reeglite ja struktuuri loomist ning suuremate ressursside suunamist valdkonda. Ka selles kategoorias on mitmel korral nimetatud kommunikatsiooni ja infovahetusega seotud tegureid. Niisiis on just suhtluse kaudu võimalik mitmeid probleeme lahendada.

Tabel 30. Kategooria „Ettepanekud asutuste ülese koostöö parandamiseks“ ülevaade (autori koostatud)

<p>Kategooria 21 Ettepanekud asutuste ülese koostöö parandamiseks</p>	<p>Vahetu suhtlemine konkreetsete asjaolude osas (P2, V1) Alusdokumentide edastamine (P2) Asutuste töökorralduse tutvustamine (P2, V1) Ühtsem süsteem (V1) Ühtne seisukoht (V1) Tihedam tagasisidestamine (V2, V3) Ressursside suurendamine (V4) Koostöö ametkondlikuks muutmine (P3) Teiste asutuste kaasamine (V1)</p>
--	--

Ekspertidid said teha ettepanekuid asutuste ülese koostöö parandamiseks. Mitmed intervjuueeritavad ütlesid, et sooviksid, et toimiks vahetu suhtlemine konkreetsete asjaolude osas. See tähendab, et ametnikud sooviksid suhelda otse omavahel, mitte läbi koordineerivate ametnike või ministeeriumite esindajate. Lisaks soovitakse tutvuda teise asutuse töökorraldusega ning soovitakse saada ka rohkem tagasisidet. Toodi välja, et koostöö ametkondlikuks muutmine tuleks edaspidi kasuks valdkonna arendamisel ja asutuste ülese koostöö toimimisel.

„Ma muudakski seda, seda süsteemi, et sellest kujuneks pigem ametkondlik koostöö ja vajadusel siis iga ametkond raporteerib oma ministeeriumile, mis seisus ollakse, et ma

tooks ta sellise praktilisele tasandile, et sellise strateegilise poole pealt nagu allapoole. Et ma arvan, et see on, muudab selle koostöö tõhusamaks.“ - P3

„Minu ettepanek eelkõige ongi see, et rohkem tagasisidet nende poolt menetluse käigu osas, et näed, kus nad parasjagu on. Ainult kas või ainult selleski mõttes, et kui meil on tulemas kinnipeetaval TEV või vabanemine ja siamaani ei tea, kas, kas see otsus tuleb või ei tule? Ja, või kas nad üldse, kas ta üldse algatavadki, sest ka on ka nii juhtunud, et kas nad ei olegi saatnud mitte mingisugust infot selle kohta. Et see oleks hea küll.“ – V3

„Mulle meeldiks ka, /.../ kui ma teaksin PPAs siis, kuidas need protsessid käivad.“ - V1

Võib öelda, et asutuste üleses koostöös osalevatel ekspertidel on ettepanekuid koostöö parandamiseks. Tegemist on praktiliste ettepanekutega, mis viiksid asutuste ülese koostöö kvaliteedi kõrgemale tasemele.

Ekspertintervjuude tulemused annavad hea ülevaate asutuste üleses koostööst PPA ja vanglateenistuse üleselt. Dokumendianalüüs ja ekspertintervjuude kaudu kogutud infot on võimalik kasutada järelduste ja ettepanekute koostamisel, et vastata käesolevas magistris koostöös püstitatud uurimisküsimustele.

2.4. Uurimistulemuste analüüs

Antud alapeatükis tuuakse välja magistris uurimistulemuste analüüs. Uurimistulemuste analüüsitakse läbi uurimisküsimuste (vt käesolev töö, lk 40) ning analüüsi tulemusena saab välja tuua ka uurimisküsimuste vastused. Pärast vastuste selgumist on võimalik hinnata, kas magistris eesmärk on täidetud ning teha ettepanekud.

Esimese uurimisküsimuse eesmärgiks on anda ülevaade, millised on väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad. Sellele uurimisküsimusele vastuse saamiseks koostati teoreetiline ülevaade asutuste üleses koostööst, koostati dokumendianalüüs ning viidi läbi ekspertintervjuud. Teoreetiline ülevaade aitab anda taustteadmised asutuste üleses koostööst ning selle tekkimise ja toimimise põhimõtetest. Dokumendianalüüs koostati, et tuua välja väljasaatmismenetluses osalevad asutused ja nende rollid väljasaatmismenetluses. Ekspertintervjuude kaudu selgub praktiline töökorraldus ja asutuste ülene koostöö süüdimõistetud välisriigi kodakondsusega isikute väljasaatmismenetluses.

Teoreetilistele lähtekohtadele toetudes võib öelda, et koostööd käsitletakse üldiselt kui asutuste koos töötamist ühise eesmärgi nimel. Asutuste ülese koostöö peamiseks

eelisteks saab nimetada, et luuakse uuenduslikke lahendusi keerulistele probleemidele, ühendatakse ressursse ja tõuseb teenuse kvaliteet (vt käesolev töö, lk 27). Ekspertintervjuudest selgus, et asutuste ülene koostöö seisneb peamiselt info vahetamises ja ühiste eesmärkide täitmisel. Lisaks nimetati mitu korda ka tagasisidestamist ning üldse koostöö toimimise korraldamist. Ka selles kategoorias nimetati eesmärke ning toodi välja, et ühiste eesmärkide nimel töötamine on asutuste ülese koostöö sisu. Käesoleval juhul seisneb asutuste ülene koostöö info edastamises ja selle info põhjal otsuse tegemises.

Teoreetiliste seisukohtade järgi loovad asutuste üleses koostöös osalevad asutused grupi struktuuri. Asutuste ülese koostöö ebaõnnestumise põhjuseks võib pidada ebapiisavaid struktuure ja süsteeme. Üheks struktuuri osaks on rollide teadvustamine nendele vastavalt toimimine (vt käesolev töö, lk 28). Dokumendianalüüsist selgus, et Eestis Politsei algatab isiku osas tema riigist väljasaatmiseks eelnevad toimingud riigis viibimise õiguse tühistamiseks ja lahkumisettekirjutuse tegemiseks ning väljastab ka otsuse isiku edasise staatuse kohta. Dokumendianalüüsist selgus, et Eesti töökorraldus on uuritud riikide seas ainulaadne. Kõigis teistes uuritud riikides on Politsei vaid menetluse algatajaks ning otsuse väljastab teine riigiasutus (vt käesolev töö, lk 45-46). Võttes arvesse, et süüdimõistetud isiku puhul on PPA teavitajaks välismaalaste seaduse § 20 lg 1 alusel vanglateenistus, siis tekibki asutuste üleselt koostöökoht. Ekspertintervjuudest nähtus, et asutuste esindajatel on vanglateenistuse rollist käesolevalt käsitletavas asutuste üleses koostöös selge roll. Vanglatel on peamiselt info edastamise roll, mis aitab väljasaatmismenetluse alustamist ette valmistada ning hiljem menetluse käigus otsuseni jõudmist ka toetada lisainformatsiooni andmisega. Vanglad annavad süüdimõistetud välismaa kodaniku osas ohuhinnangu ning hindavad ka isiku põhjendatust riigist väljasaatmiseks. Nagu dokumendianalüüsist välja toodud, siis on selleks isiku poolt kuriteo toimepanek. PPA-d nähakse asutuste üleses koostöös osalevate asutuste esindajate poolt aga kui juhtivat asutust väljasaatmismenetluse protsessis, kes annab lõplikku otsuse süüdimõistetud välisriigi kodaniku staatuse osas. Seega saab järeldada, et asutuste üleses koostöös osalevate asutuste esindajad on teadvustanud enda ja teise asutuse rolli süüdimõistetud välisriigi kodaniku väljasaatmismenetluses ning sellest tulenevalt on tekkinud ka grupi struktuur, kus vanglateenistus on teavitaja ning PPA menetluse läbiviija. Sellest hoolimata, et ekspertintervjuudest selgub, et asutused justkui oskavad enda ja teise asutuse rolli defineerida ja teadvustada, siis toodi mitmel korral probleemide osas välja, et üks asutustest siiski ei suuda alati sellise struktuuriga leppida ning rollide

teadvustamise osas näeb teine asutus siiski võimalikku arusaamatust. Selline olukord võib aga tekitada asutuste üleselt pingeid ning selliselt pärssida asutuste ülese koostöö eesmärgi täitmist.

Teoorias on välja toodud, et koostöö protsessi käigus tegutsevad kõik osapooled ühise eesmärgi nimel ning asutuste üleses koostöös osalejad teadvustavad lahendatavat probleemi üheselt. Ühise probleemi omamine asetab asutused ühisesse probleemiruumi ning nii saab põhjendatud ka asutuste ülese koostöö vajadus, kui lahendatakse valdkonnaülest probleemi, mida asutusel üksi lahendada on väga keeruline või hoopiski võimatu. Lahendatava probleemi määratlemise kaudu saab sõnastada ka asutuste ülese koostöö eesmärgi või oodatava tulemi (vt käesolev töö, lk 26). Antud juhul selgus ekspertintervjuudest, et käsitletav asutuste ülene koostöö on kokku kutsutud, et vähendada korduvkuritegevust läbi kuritegude toime panemise eest süüdi mõistetud välisriigi kodanike riigist välja saatmise. Sellise võimaluse annab ruumilise eripreventsiooni poliitika. Seda, et tegemist on valdkonnaülese probleemiga, näitab asjaolu, et ekspertintervjuudes nimetati üldise eesmärgina avaliku korra ja julgeoleku kaitsmist. Vanglateenistuse ja PPA näol on tegemist sisejulgeolekuasutustega, mille eesmärgiks on siseturvalisuse tagamine. Seega toetab teooria uuringutulemusi ning saab välja tuua, et asutused loovad asutuste üleseid koostöösuhteid ühise valdkonnaülese sotsiaalse probleemi lahendamiseks ning täidavad sealjuures veel ka laiemat eesmärki ühiskonnas. Lisaks saab öelda, et asutused tajuvad probleemi ja eesmärki üheselt ning see on asutuste ülese koostöö toimimise seisukohalt kriitilise tähtsusega asjaolu. Asjaolu, et asutustel on erinevad või vastuolulised eesmärgid ja stiimulid, on asutuste ülese koostöö ebaõnnestumise üheks peamiseks põhjuseks.

Ühise eesmärgi olemasolu ja ühise eesmärgi teadvustamist nimetasid intervjuueeritavad ka ühe tähtsaima eeldusena asutuste ülese koostöö tekkeks. Niisiis on asutuste ülese koostöö eesmärgi sõnastamine tähtis mitmel põhjusel. Teooria seisukoht on aga, et asutuste ülese koostöö tekkimisele ja toimimisele avaldavad avalikus sektoris mõju peamiselt suhtlemisega seotud tegurid (vt käesolev töö, lk 32). Ka seda tegurit nimetati ekspertide poolt mitmel korral. Ühises infoväljas olemine ning õige info edastamine annavad praktilised eeldused asutuste ülese koostöö tekkimiseks ja toimimiseks. Seega võib öelda, et teoreetiline lähtekoht toetab teatud määral uuringutulemusi. Suhtlemisega seotud tegurid on küll tähtsad, kuid ühine eesmärgi tajumine on prioriteetsem. Siinkohal saab välja tuua ka intervjuude tulemustest selgunud ootused koostööpartnerile. Asutuste ülese

koostöö toimimise üks osa on vastasasutuse ootuste täitmine. Kui ootused on ebarealistlikud või teisele asutusele saavutamatud, siis asutuste ülene koostöö toimida ei saa. Ootuste kategoorias nimetati enim kommunikatsiooniga seotud tegureid. Suhtlemine peaks olema avatud ning tagaside saamine on igati oodatud. Infovahetus peaks olema sujuv. Ka siin kategoorias nimetati eesmärgiga seotud ootusi. Eesmärgi ühine tajumine ja selles kokku leppimine on koostöö toimimise kohalt asutuste üleses koostöös osalejatele tähtis. Seega saab öelda, et kommunikatsiooniga seotud tegurid on asutuste üleses koostöös osalejatele ootuseks, kuid jällegi on ka eesmärkidega seotud asjaoludel märgatav osakaal. Koostöö koordineerimine on keeruline ülesanne ning asutuste ülest koostööd struktureerivad teemad on ühised eesmärgid, tööprotsessid, organisatsiooniline kommunikatsioon, vastutus ja organisatsiooniline usaldus.

Asutuste vahelise koostöö õnnestumist võivad pärssida varasemad usaldamatuse juhtumid asutustega. Kõik intervjuueritavad antud uurimuses olid seisukohal, et koostööpartner on nende jaoks usaldusväärne. Eksperdid tõid välja, et kuna vastasasutuse näol on tegemist sisejulgeolekuvaldkonna asutusega, siis see tõstab usaldusväärset oluliselt ning seega ei ole isegi põhjust vastasasutuse usaldusväärseuse kahelda. Lisati, et riigiasutused on juba eelduslikult usaldusväärsemad ning selle tõttu on ka antud juhul usaldusväärne kõrge mõlema asutuse puhul. Riigiasutused on usalduse küsimustes väga ettevaatlikud ning erasektori asutusega koostööd tehes veendutakse alati selle organisatsiooni sobivuses. Seega on riigiasutuste koostööpartneriteks peamiselt teised riigiasutused. Selle tingib riigiasutuste ülene usaldus. Seega võib öelda, et riigiasutustel ei pruugigi olla negatiivset kogemust ebausaldusväärse koostööpartneriga ja nii ei ole ka põhjust koostööpartneris kahelda ning hinnataksegi vastasasutus pikemalt kaalumata usaldusväärseks. Lisaks toodi välja ka, et ausus tõstab usaldusväärset, kuid usaldusväärset võib vähendada info edastamisega seotud ebaõnnestumised. Sellist arvamust võib selgitada sellega, et ootused koostööpartnerile kätkevad endas peamiselt suhtlemisega seotud tegureid. Nii võibki kommunikatsiooniprobleemide tõttu usaldusväärne väheneda.

Kommunikatsiooniprobleeme on võimalik lahendada läbi uute kokkulepete sõlmimise ja tagasisidestamise või ühise juhendi koostamise, mis aitaks luua struktuuri ja muudaks asutuste ülese koostöö süsteemsemaks. Selliseid lahendusi pakkusid asutuste üleses koostöös osalejad ise ekspertintervjuude käigus.

Teooria toetab seisukohta, et mitme osapoolega koostöö korraldamine on keeruline ning abimaterjale selleks ei pruugi olla piisavalt (vt käesolev töö, lk 32). Ekspertintervjuudest selgust, et asutuste üleses koostöös osalejatel oli mõningast aimu, kas ja kuidas on käsitletav asutuste ülene koostöö reguleeritud. Nimetati peamiselt koosolekute protokolle, kuid toodi välja ka, et seadused mõnes osas seda reguleerivad. Dokumendianalüüsi põhjal võib öelda, et dokumentidest nähtub mõnel määral väljasaatmismenetluse struktuur ja tegevused, kuid seda ei nähtu erijuhul nagu väljasaatmismenetlus süüdimõistetud välisriigi kodaniku puhul. Seega üldist asutuste juhendit antud protsessi kohta ei ole, kuigi leidub asutusesiseseid juhiseid. Võttes arvesse, et asutuste ülene koostöö on struktuuride süsteem ja protsess, siis tõstatub asutuste ülese juhendi vajaduse küsimus. Ekspertintervjuudes osalenud asutuste üleses koostöös osalejad ei andnud ühest vastust juhendi vajaduse osas, st umbes pooled toetasid seda, kuid mõned leidsid, et juhend ei ole vajalik. Siinkohal saab järeldada, et kuna koosolekute protokollide näol on olemas juhised asutuste ülese koostöö tegevuste läbiviimise ja protsesside kohta, siis ei pruugi selleks olla vajadust. Siiski toetudes teoreetilisele arusaamale, et asutuste ülene koostöö vajab selget struktureeritust (vt käesolev töö, lk 17), siis võib üldise juhendi koostamine muuta asutuste ülese koostöö protsesse selgemaks. Lisaks oleks kogu vajalik info ühes dokumendis, mitte mitmes ning see aitaks paremini infos orienteeruda. Ka teooria toetab juhendi koostamist, sest juhendid on tavapäraselt struktureeritud dokumendid, mis on suunatud kindlale sihtrühmale kasutamiseks (vt käesolev töö, lk 27).

Asutuste ülese koostöö muudab mitmekesiseks protsessiks selle ulatus, struktuur, vorm ja eesmärgid. Iga asutuste ülese koostöö protsessi puhul on need erinevad ning iga koostöö protsess on eripärane vastavalt olukorrale ning mõjutatud erinevatest välistest ja sisemistest teguritest. Uuringutulemustest nähtub, et asutused on asutuste siseselt koostanud juhendid, kuidas väljasaatmismenetluse protsessis toimida. Mõlemal asutusel on ekspertide sõnul selline juhend olemas. Siiski ei osanud ühe asutuse puhul mõned intervjuueeritavad välja tuua, kas neil on asutuse sisene juhend või mitte. Seega võib järeldada, et asutuse sisene kommunikatsioon võib olla vähene ning seetõttu ei oska asutuste üleses koostöös osalejad juhendi olemasolu kohta ka infot anda. Teistes asutustes aga olid kõik intervjuueeritavad juhendist teadlikud, mis näitab, et asutuse sisene kommunikatsioon aitab koostööle kaasa. Väliste mõjutavate teguritena saab välja tuua teised asutused, mis lisaks PPA-le ja vanglateenistusele on seotud väljasaatmismenetlusega. Intervjuueeritavad nimetasid enim prokuratuuri ja kohtuid. Seega

on veel asutusi, mis saavad enda asutuste siseste protsessidega ja neile seadusega seatud võimalustega mõjutada väljasaatmismenetluse lõpptulemust. Veel saab välja tuua, et teoreetiline seisukoht väidab, et asutuste ülese koostöö puhul võiks ühises probleemiruumis olla ka kolmas organisatsioon, mis asutuste üleest koostööd suunab või koordineerib. Selleks võib olla ajutine töörühm või kindel asutus (vt käesolev töö, lk 31). Uuringutulemustest selgus, et mitmed intervjueeritavad tõid välja, et kohtud annavad läbi enda otsuste asutuste üleses koostöös osalevatele asutustele tagasisidet tehtud toimingute ja otsuste osas. Kohtud asuvad samas probleemiruumis ning seega saab öelda, et nemad on ühed asutuste vahelise organisatsioonina toimijad.

Koostöö puhul kuuluvad liikmed ühte süsteemi ning sagedast suhtlemist iseloomustab vastastikune usaldus (vt käesolev töö, lk 29). Sellest määratlusest lähtudes ja eespool välja toodud teooria, dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude tulemuste analüüsile toetudes saab väita, et PPA ja vanglateenistuse osas toimub asutuste ülene koostöö. Ühte süsteemi kuulumist iseloomustavad asjaolud, et asutused mõistavad ühiselt koostöö eesmärki nii laiemas käsitluses, kui ka kitsamalt. Lisaks on asutustel sarnased arusaamad kummagi asutuse rollist asutuste üleses koostöös. Mõlemad asutused mõistavad enda ülesandeid väljasaatmismenetluse protsessis üheselt. Asutuste üleses koostöös osalejad on ühisel meelil ka asutuste ülese koostöö tekkimiseks ja toimimiseks vajalike tegurite osas. Kuigi teoorias anti seisukoht, et peamiseks eelduseks avalikus sektoris on peamiselt suhtlemisega seotud tegurid (vt käesolev töö, lk 32), siis antud uurimusest selgus, et käesoleva asutuste ülese koostöö raames peetakse tähtsaimaks hoopis eesmärgi ühist tajumist. See, et teoreetiline lähtekoht ja uuringutulemus erinevad üksteisest ei tähenda, et käesolev asutuste ülene koostöö ei saaks toimida. Ühine eesmärgi teadvustamine ja laiema ühise ühiskondliku eesmärgi omamine tekitab asutuste üleselt ka usalduse, mis on vajalik koostöö toimimiseks. Antud juhul usaldavad mõlemad asutused üksteist just peamiselt seetõttu, et tegutsetakse sarnases valdkonnas ning sarnase sihtgrupiga. Siiski saab välja tuua, et uuringutulemustest selgus, et usaldusväarsust võivad vähendada informatsiooniga seotud ebakõlad, st suhtlemisega seotud ebaõnnestumised. Seega on ka suhtlemisega seotud tegurid koostöö toimimiseks vajalikud. Tähtsaima eeldusena välja toodud eesmärgi tajumine annab sisendi, et ühisest eesmärgist sarnaselt aru saada. Antud juhul ilmnes uuringutulemustest, et asutused tajuvad eesmärki üheselt, kusjuures nii laiema ühiskonna osas, kui ka asutuste ülese koostöö raames. Eesmärki aitab asutuste ülese koostöö korral saavutada struktureeritus ja süsteemid. Uuringutulemustest selgus, et

asutuste ülene koostöö väljasaatmismenetluse protsessis on mõningal määral reguleeritud, kuid puudub üldine dokument. Teooria toetab struktuuride loomist, seega ka juhendi väljatöötamist, kuid kõigi ekspertide hinnangul ei oleks see vajalik. Strukture saavad aga luua asutuste ülest koostööd koordineerivad organid. Käesolevalt toodi välja, et peamiselt on koordineerijateks Siseministeerium ja Justiitsministeerium koos allasutustega ning neid esindavad nõunikud.

Esimese uurimisküsimuse eesmärgiks oli anda ülevaade, millised on süüdimõistetud välisriigi kodaniku väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad. Läbiviidud uuringust selgub, et peamiseks koostöö kohaks on informatsiooni edastamine ja koostöö käigus teabe vahetamine. Seda toetab asutuste ülene usaldus ning ühine eesmärk. Asutuste ülese koostöö nõrgaks kohaks saab pidada struktureerimata juhised tegutsemise osas.

Teise uurimisküsimuse eesmärgiks oli välja selgitada peamised probleemkohad süüdimõistetud välisriigi kodaniku väljasaatmismenetluses ning lahendused neile probleemkohtadele. Selleks analüüsiti teoreetilisi seisukohti ning viidi läbi ekspertintervjuud.

Teoreetiline käsitlus toob välja, et vajaduse koostöö järele tekitab probleemide mitmekesisus ning soov jagada asutuse ressursse efektiivsemalt (vt käesolev töö, lk 33-34). Efektiivse koostöö saavutamine on väga keeruline. Tugevat mõju asutuste ülese koostöö efektiivsusele avaldavad organisatsioonilised eripärad ja suhtlemisega seotud tegurid (vt käesolev töö, lk 32). Uuringutulemusest selgub, et intervjueritavad on erinevatel seisukohtadel väljasaatmismenetluse protsessi ja asutuste ülese koostöö efektiivsuse osas. On nii neid, kes märkisid, et koostöö on tulemuslik ja ka neid, kelle arvates ei ole. Lisaks on ka neid, kes ei oska seda öelda. Kaheldakse, et kas suunatud ressurss on võrdeline tulemusega, mis saabub võib-olla väga pika aja pärast. Lisaks toodi välja, et koostöö ei anna soovitud tulemusi ning seda ilmestab asjaolu, et mõnede süüdimõistetud isikute puhul, kes kannavad vanglakaristust ei võta PPA karistusaja jooksul seisukohta, st ei otsusta tema vabanemisjärgset staatust Eesti Vabariigis. See aga tingib, et isik vabaneb ning paneb toime uue kuriteo. Ühena eesmärkidest toodi välja korduvkuritegevuse vähendamine ning nii seda eesmärki ei täideta. Üheks mõõdikuks, millega hinnata asutuste ülese koostöö efektiivsust on märgatava tulemuslikkuse asjaolu (vt käesolev töö, lk 33). See tähendab, et avalikud varud ja ressursid on kasutatud targalt

ning tulemus on seega tajutav. Niisiis saab välja tuua, et ka intervjueeritavate seas oli ekspert, kes leidis, et ressursi jagamine peaks olema mõistlik ning eesmärgi saavutamise võimalikkusega kooskõlas. Üks intervjueeritav toob samuti välja, et koostöö efektiivsust on võimalik hinnata selle järgi, kui palju me panustame ressursi ebavajalike ülesannete täitmiseks. Selgub, et võrreldes varasemaga kasutab PPA vanglateenistuse edastatud infot palju rohkem ning edastatud info on struktureeritum ja seda on ka rohkem kui varem. Niisiis edastatakse vaid kasutatav info ja see muudab ka selle koostöö protsessi efektiivseks. Ka teoreetiline lähenemine toob välja, et vajalik on luua ühine arusaam sellest, millistel tingimustel on põhjendatud isiku väljasaatmine riigist ning millised peaksid olema põhimõtted, mida riik väljasaatmisel peaks järgima (vt käesolev töö, lk 22). Seega asjaolu, et edastatakse vaid informatsiooni, mis on kasutatav, tähendab, et asutustel on ühine arusaam väljasaatmise põhimõtetest.

Vanglateenistus ei ole alati PPA-le edastanud niivõrd struktureeritud infot kui praegu ning see on praegu ka rohkem läbimõeldud. Niisiis saab öelda, et asutuste üleses koostöös on aja jooksul toimunud ka muutused. Teooria seisukohalt on asutuste ülene koostöö protsess, milles käigus osalejad teadvustavad probleemi, loovad grupi struktuuri ja protsessid ning loovad lahendusi, kasutades saadaolevaid ressursse, teadmisi ja kogemusi kõigilt osalejatelt (vt käesolev töö, lk 27). Sellest võib järeldada, et protsess on ajas muutuv ning seda parandatakse, et muuta koostööd efektiivsemaks. Uuringutulemustest selgub, et asutuste üleses koostöös on aja jooksul tehtud mitmeid muudatusi, millega on proovitud muuta väljasaatmismenetluse protsessi sujuvamaks. Enim nimetati kindla struktuuri välja töötamist ning suhtluse sujuvamaks muutmist. Mõlema asutuse eksperdid toovad välja, et pärast struktuuri ja süsteemi välja töötamist muutus koostöö sujuvamaks ning paranes ka suhtlemine. See näitab, et struktuuride olemasolu asutuste üleses koostöös on vajalik nii selle toimimiseks kui ka arenemiseks. Uurimistulemustest selgub, et peamisteks põhjusteks muutuste elluviimisel on poliitilised tegurid ja süüdimõistetud välisriigi kodanike rohkus vanglates. Uuringutulemustest selgub ka, et protsessis tehtud muudatused on hästi mõjunud. Seda kinnitasid peaaegu kõik intervjueeritud eksperdid.

Uuringutulemustest selgub, et positiivsed aspekte asutuste üleses koostöös on palju. Kõige rohkem toodi välja ühiseid arusaamu ja edastatud info õigust. Ühised arusaamad tulenevad asutuste üleses koostöös osalevate asutuste ühisest valdkonnast ning edastatud info õigsuse välja toomine on seotud ootusega, et infovahetus asutuste üleselt on korrektne.

Uuringutulemustest selguvad ka probleemkohad. Vanglateenistuse poolt toodi enim välja pikale venivad väljasaatmismenetlusi ning seda eespool väljatoodud põhjusel, et süüdimõistetud isikud vabanevad karistuse kandmiselt enne kui nende staatus on selge ning ka seetõttu, et inimlikus mõttes ei jää süüdimõistetud isikule aega teha ettevalmistusi välisriiki elama asumiseks. Seda eriti, kui ta ei ole seal elanud või on kaua eemal olnud. PPA näeb probleemkohta aga rollide teadvustamise osas. Ka teoreetiline lähenemine toetab arvamust, et institutsioonilises ühiskonnas peavad osalejatel olema kindlad rollid (vt käesolev töö, lk 28). Kuigi eespool on välja toodud, et asutused teadvustavad enda rolle asutuste üleses koostöös kindlalt, siis tekitab muret asjaolu, et kui vanglateenistus ei saa oodatud tulemust (isiku osas ei tehtud kehtetuks tema elamisluba ega tehta lahkumissettekirjutust, kuigi vangla on hinnanud selle põhjendatuks) ning seega sekkub menetlus läbiviimisesse selleks õigust omamata. Nagu eespool välja toodud, siis algatab väljasaatmismenetluse ja lõpetab selle PPA. Vanglateenistus on info edastaja rollis. Rollidesse sekkumine võib viia pingeteni asutuste vahel ja asutuste ülese koostöö ebaõnnestumiseni. Pikale veninud menetlused võivad aga pärssida otseselt ühise eesmärgi täitmist korduvkuritegevuse vähendamise osas. Lisaks aegub ka info kinni peetava isiku osas, mis tekitab juurde tööd uue info edastamise asjus ja seega ei ole tegemist ressursi mõistliku kasutamisega.

Teiseks uurimisküsimuseks oli millised on peamised probleemkohad süüdimõistetud välisriigi kodaniku väljasaatmismenetluses. Saab välja tuua, et probleemkohti näevad mõlemad asutuste üleses koostöös osalevad asutused. PPA näeb, et on ebakõlasid rollide mõistmise osas ning vanglateenistus näeb, et koostöö ei ole piisavalt efektiivne sõnastatud eesmärgi saavutamise osas. Seega on antud analüüsi tulemusena saadud vastus ka teisele uurimisküsimusele.

Kolmas uurimisküsimus uurib, millised on võimalused süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluse tõhusamaks muutmiseks. Sellele uurimisküsimusele vastuse saamiseks kasutatakse peamiselt ekspertintervjuude tulemusi, kuid tuuakse välja ka teoreetilisi seisukohti, mis kinnitavad, et konkreetse ettepaneku rakendamine võib aidata koostöö parandamisele kaasa. Ekspertidele anti võimalus teha ettepanekuid, mis aitaks asutuste ülesel koostööl areneda ja muudaksid väljasaatmismenetlust paremaks.

Intervjuudest selgus, et mõlema asutuse esindajad nimetasid, et oleks vajalik vahetu suhtlemine ning info peaks olema võimalikult täpne. Nagu juba ka eespool välja on

toodud, siis toetab ka teooria, et kõige rohkem mõjutavad asutuste ülese koostöö toimimist avalikus sektoris lisaks organisatsioonilistele eripäradele ka suhtlemisega seotud tegurid (vt käesolev töö, lk 32). Seega on arusaadav, et suhtlemise vahetumaks muutmise osas ettepanek ka tehti. Toodi ka välja, et teise asutuse töökorralduse tundmine saaks olla kasulik. See aitaks planeerida asutuse siseseid tegevusi efektiivsemalt. Ka teoreetiline seisukoht ütleb asutuste ülese koostöö edukuse hindamise osas, et asutuste ülese koostöö protsessi käigus hakatakse huvi tundma üksteise huvide vastu ning korraldatakse ühiseid üritusi ning koostöö protsessid on kõige tugevamad siis, kui igal liikmel tekib omavahel emotsionaalne side (vt käesolev töö, lk 27-28). Lisaks toodi jällegi välja kommunikatsiooniga seotud ettepanekuid. Oodatakse rohkem tagasisidet ja informatsiooni, mis võiks olla kasulik. Seda aga aitaks paremini korraldada, kui koostöö toimiks ametkondlikul tasemel. Siin saab öelda, et ka teoorias on välja toodud koostöö tasemed. Makrotasandil toimub riikide ülene koostöö, mesotasandil asutuste ülene koostöö ja mikrotasandil indiviidide ülene koostöö (vt käesolev töö, lk 28). Võib järeldada, et asutuste üleses koostöö toomine rohkem miktotasandile, kus toimuks vahetu suhtlemine ametnike vahel, kes on otseselt väljasaatmismenetluse protsessiga seotud ning mesotasandi asutustel on võimalus indiviidide ülest koostööd monitoorida. Siinkohal saab jälle tuua välja teoreetilise lähenemise, kus koostööl aitab toimida koostöö väline organisatsioon (vt käesolev töö, lk 31). Nimetatud ettepaneku kontekstis võiks see olla indiviide haldavad ministeeriumid.

Kokkuvõttes võib öelda, et kolmas uurimisküsimus on saanud vastuse väljasaatmismenetluse protsessi tõhustamise osas. Neid ettepanekuid saab võtta arvesse käesoleva magistr töö raames, kus pärast järelduste tegemist tehakse ettepanekud asutuste ülese koostöö efektiivsemaks muutmiseks.

2.5. Järeldused ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis tuuakse magistr töö tulemuste põhjal välja peamised järeldused. Lisaks tehakse ettepanekud asutuste ülese koostöö arendamiseks süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluses. Antud alapeatükis väljatoodud järeldused ja ettepanekud on esitatud võttes arvesse ekspertintervjuude uurimistulemuste kahekümne esimeses kategoorias märgitud ekspertide ettepanekuid, alapeatükis 2.4 kirjeldatud uurimistulemusi ning esimeses peatükis välja toodud teoreetilisi lähtekohti.

Uuringu tulemustele tuginedes saab teha järgmised järeldused:

1. Vanglateenistuse ja PPA vaheline koostöövorm on asutuste ülene koostöö. Seda väidetakse, et asutustel on ühine eesmärk, toimuvad korrapärased kohtumised ning välja on töötatud koostöö struktuur. Asutused tajuvad eesmärki üheselt ning nõustuvad koostöö väljundi osas.
2. Asutused oskavad küll defineerida üksteise ja enda rolli asutuste üleses koostöös, kuid tekib olukordi, kus PPA tunneb, et vanglateenistus ei püsi enda ülesannetes ja sekkub teise asutuse pädevusse liigselt.
3. Asutuste üleses koostöös osalejad oskavad välja tuua realistlikke ootusi koostööpartnerile ning sõnastada ka eeldused asutuste ülese koostöö tekkimiseks ja toimimiseks. Mõlemad asutused peavad üksteist ka väga usaldusväärseks partneriks.
4. Usaldusväärset võivad vähendada info edastamisega seotud ebaõnnestumised. Usaldusväärset tõstab aus tagasidestamine, sest selle kaudu on võimalik asutuste üleste koostööd parandada.
5. Asutuste ülene koostöö on osaliselt reguleeritud. Asutustel on asutuste sisesed juhendid, kuid puudub asutuste ülene juhend. Suunised tegutsemiseks saab peamiselt koosolekute protokollidest, seadustest ja kohtuotsustest.
6. Asutuste üleste koostöö kureerivad Siseministeerium ja Justiitsministeerium määratud nõunike kaudu.
7. Asutuste üleste koostööd peetakse üldjoontes efektiivseks, kui võtta aluseks protsessi tegevuste struktureeritus ja edastatud informatsiooni kasutamine. Kitsama ja laiema eesmärgi, ehk korduvkuritegevuse vähendamise ja julgeoleku tagamise, mittesaavutamist märgib asjaolu, et välisriigi kodaniku staatust ei ole mõnedel juhtudel suudetud PPA poolt määratleda, süüdimõistetud isikud on vanglast vabanenud ning toime pannud uusi kuritegusid. See aga ei ole kooskõlas korduvkuritegevuse vähendamise eesmärgiga.
8. Üldjoontes on käesoleva asutuste ülese koostöö puhul vajaliku koostöökohaga ning seda ilmestavad positiivsed arengud koostöös ja asjaolu, et asutused tunnetavad üksteise vajalikkust selles protsessis.
9. Probleemkohtade väljatoomisel oskavad asutuste üleses koostöös osalejad nimetada ka lahendusi, mis näitab, et asutused on orienteeritud asutuste ülese koostöö jätkamisele ning valmis panustama koostöö arengusse.

Tulenevalt järeldustest esitatakse järgnevad ettepanekud, et asutuste ülest koostööd süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluses tõhustada:

1. Rollipädevuste selgitamiseks peaksid asutused selgitama üksteisele täpsemalt asutusesisest protsessi väljasaatmismenetluse osas. Protsessi selgitamine võib aidata mõista teatud toimingute ajalisi määratlusi ning planeerida teisi väljasaatmismenetlusest mõjutatud tegevusi. Lisaks siis ei ole asutustel vajadust pidevalt sekkuda üksteise protsessi ning nii saab vältida ka nõ üksteise vastu töötamist, kus asutused väljastavad kolmandatele asutustele (nt kohtutele) vastuolulist informatsiooni.

2. Asutused peaksid omavahel rohkem jagama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud materjale väljasaatmismenetluse asjaolude kohta. Uuringust selgus, et vanglateenistus ei tea põhjuseid, miks PPA ei alusta mõnede isikute osas menetlust, sest põhjendused on väga üldsõnalised. Võttes arvesse, et info jagamine on asutuste üleses koostöö suurim osa ja antud asutuste ülese koostöö peamine koostöökoht ja tagasisidestamine üheks peamiseks ootuseks koostööpartnerile, siis on vajalik info edastamise osas olla võimalikult täpne. Siinkohal saab teha ka ettepaneku, et vangla saab PPA-lt dokumendi, kus on asutuse siseseks kasutamiseks mõeldud informatsioon avaldatud menetluse mittealustamise osas, kuid süüdimõistetud isikule edastatakse vaid üldsõnaline teade menetluse mittealgatamise kohta.

3. Vajalik on koostada asutuste ülene juhend, mis sõnastab täpselt eesmärgi ning annab juhised protsessis tegutsemiseks. Üheselt sõnastatud juhend aitab asutustel mõista tegevusi ühtemoodi ning loob veelgi tugevama ühise struktuuri. Asutuste ülene juhend on vajalik, et kõik asutuste üleses koostöös osalevad ametnikud mõistaksid protsessi üheselt ning see suurendab veelgi ühist inforuumi. Juhendis on võimalik väga täpselt sõnastada ka oodatud informatsiooni sisu, et vältida ebavajaliku või vastuolulise teabe edastamist asutuste üleselt või kaasatud asutustele ja sellega protsessi pikenemist, põhjusel, et on vaja uuesti infot edastada.

4. Süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetlus on vajalik anda PPA-le ja vanglateenistusele koordineerimiseks. Uurimistulemusest selgus, et vahetu suhtlemine samal tasemel ametnike vahel aitaks kaasa informatsiooni kiiremale edastamisele või saamisele ja oleks operatiivsem. Organisatsioonid saavad anda ministriumitele ülevaate protsessist, kuid koordineerimine jääks põhiliselt vanglatele ja PPA-le. Ka uurimistulemustest selgus, et teiste asutuste (kusjuures teiste asutustena nimetati ka

Siseministeriumi ja Justiitsministeriumi) sekkumine mõjutab väljasaatmismenetluse protsessi väga otseselt. Võttes arvesse, et neid asutusi on kohtute ja prokuratuuri ja mõnede teiste näol juba mitmeid, siis ministeriumitele protsessi jälgimise funktsiooni jätmine tõstaks asutuste ülese koostöö intensiivsust ja soodustaks vahetut suhtlemist.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluses osalevate asutuste rollid tööprotsessis, koostöö võimalikud probleemkohad ning arendamisvõimalused. Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsiti välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse ja asutuste vahelise koostöö teoreetilisi lähtekohti teadusartiklite ja –uuringute kaudu, võrreldi Eesti, Rootsi, Soome ja Norra väljasaatmismenetlust reguleerivaid õigusakte ja analüüsiti ekspertide hinnanguid seoses välismaa kodakondsusega süüdimõistetute väljasaatmismenetlusega ning selle raames toimuva asutuste vahelise koostööga Eestis. Uurimusest selgus, millised on väljasaatmismenetluse protsessis osalevate asutuste peamised koostöökohad, peamised probleemid mida asutuste üleses koostöös seoses väljasaatmismenetluse protsessiga esineb ja millised võimalused on välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute väljasaatmismenetluse protsessi tõhustamiseks.

Töös viidi läbi kvalitatiivne uuring. Käesolev uurimus on juhtumiuuring ning juhtumina käsitleti väljasaatmismenetluse protsessi. Juhtumiuuringu käigus kasutati andmekogumismeetoditena dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Dokumendianalüüsi kasutades uuris autor Rootsi, Soome ja Norra õigusakte ja töökorralduslikke kogemusi, mis reguleerivad välismaa kodakondsusega süüdimõistetud isikute riigist väljasaatmist. Täpsemalt kasutas autor ühe andmekogumismeetodina poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Intervjuude käigus intervjueriti PPA ja vanglateenistuse ametnikke, kes on seotud süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluse protsessiga.

Läbiviidud uuringust selgub, et peamiseks koostöö kohaks on informatsiooni edastamine ja koostöö käigus teabe vahetamine. Seda toetab asutuste ülene usaldus ning ühine eesmärk. Asutuste ülese koostöö nõrgaks kohaks saab pidada struktureerimata juhiseid tegutsemise osas. Samuti selgus, et probleemkohti näevad mõlemad asutuste üleses koostöös osalevad asutused. PPA näeb, et on ebakõlasid rollide mõistmise osas ning vanglateenistus näeb, et koostöö ei ole piisavalt efektiivne sõnastatud eesmärgi saavutamise osas. Uurimusest tuli välja, et koostööd aitaks tõhustada vahetum suhtlemine, kommunikatsiooniga seotud ebakõlade vähendamine ja väljasaatmismenetluse protsessi koostöö madalamale tasemele toomine.

Võttes arvesse magistritöö eesmärgi saavutamiseks seatud uurimisülesandeid ja sõnastatud uurimisküsimusi ja asjaolu, et uurimisülesannete täitmise käigus leiti vastused uurimisküsimustele, saab öelda, et käesoleva magistritöö eesmärk on täidetud. Süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetlusega seotud asutuste üleses koostöös on määratletud osalejate rollid. Juhtiv roll on PPA-l ning vanglateenistuse rolliks on PPA teavitamine välisriigi kodanikust, kes on süüdi mõistetud kuriteos ning edasise info edastamine menetluse läbiviimiseks. Selgusid ka võimalikud probleemkohad, mis on siiski seotud rollide tunnetamise ja info vahetamisega. Magistritöös on välja toodud ettepanekud asutuste ülese koostöö paremaks toimimiseks. Autori hinnangul muudaks asutuste ülese juhendi koostamine koostööd ja struktuuri veelgi selgemaks. Lisaks on vajalik rohkemal määral asutuste ülene infovahetus teabe osas, mis on teadmiseks vaid asutustele.

SUMMARY

The purpose of this master's thesis was to identify the roles of the institutions involved in the expulsion procedure of sentenced persons, possible problems of collaboration and development opportunities of the process. In order to achieve the goal of the work the theoretical starting points of the expulsion procedure and collaboration between the authorities involved in the expulsion process of convicted persons with foreign citizenship were analyzed. Through scientific articles and research, the legislation regulating expulsion proceedings of Estonia, Sweden, Finland and Norway the process was compared and the experts' evaluations related to the expulsion procedure of foreign citizens with regard to expulsion proceedings and cooperation between institutions within Estonia were analyzed. The survey revealed the main areas of collaboration between the authorities involved in the expulsion procedure, the main problems faced by the authorities in the process of expulsion proceedings and the possibilities for improving the process of expulsion of sentenced persons with foreign citizenship.

A qualitative study was carried out. This study is a case study and expulsion proceedings was considered as a case in the study. Document analysis and semi-structured expert interviews were used as data collection methods. Using document analysis, the author examined Estonian, Norwegian, Swedish and Finnish legislation and work practices concerning the expulsion of foreign convicted persons. The author used semi-structured expert interviews as one data collection method. Interviews were conducted with PPA and prison service officials involved in the process of expulsion of convicted foreign nationals.

The study carried out shows that the main contact of collaboration is the transmission of information and the exchange of information during the collaboration. This is supported by the trust of the authorities and the common goal. Unsurpassed guidance on action can be seen as a weak point in inter-agency collaboration. It also emerged that both organisations involved in inter-agency collaboration see problems. PPA sees that there are inconsistencies in understanding roles and prison service sees cooperation not being effective enough to achieve the stated goal. It emerged from the study that direct communication, reduction of communication mismatches and bringing the expulsion process to a lower level would help to improve collaboration.

Taking into account the research tasks set for achieving the goal of the master's thesis and the formulated research questions and the fact that answers to research questions were found during the execution of the research tasks, one can say that the objective of this master's thesis is fulfilled. The roles of the participants have been defined in collaboration between the organizations involved in the expulsion procedure of sentenced foreign nationals. The leading role is played by the PPA and the role of prison service is to inform the PPA of a foreign citizen who has been convicted of a criminal offense and to forward further information to conduct the proceedings. Possible problem areas, however, were identified. These are mainly related to the perception of roles and the exchange of information. The master's thesis presents proposals for better functioning of inter-agency collaboration. In the author's opinion, the preparation of a cross-agency guide would make cooperation and structure even clearer. In addition, there is a need for more information exchange between authorities on information that is only known to the authorities.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Aadel, A., 2017. *Korduvkuritegevuse ennetus Eestis ja Euroopas. Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool
- Abrutyn, S. & Turner, J. H., 2011. The old institutionalism meets the new institutionalism. *Sociological Perspectives*, 4(3), pp. 283–306.
- Alasuutari, P., 2015. The Discursive Side of New Institutionalism. *Cultural Sociology*, 9(2), pp. 162–184.
- Andrejev, S., 2017. *Kohaliku omavalitsuse ja politsei koostöö turvalisuse tagamisel Narva politseijaoskonna näitel. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Andresen, M. A. & Malleson, N., 2014. . Police Foot Patrol and Crime Displacement: A Local Analysis. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), pp. 186-199.
- Armstrong, M. F., 1963. Banishment: Cruel and Unusual Punishment. *University of Pennsylvania Law Review*, 111, pp. 758- 786.
- Austin, J. E. & Seitanidi, M. M., 2012. Collaborative Value Creation: A Review of Partnering Between Nonprofits and Businesses: Part I. Value Creation Spectrum and Collaboration Stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(5), pp. 726–758.
- Baba, M. L., Blomberg, J., LaBond, C. & Adams, I., 2013. New Institutional Approaches to Formal Organizations. *A Companion to Organizational Anthropology*. 1. trükk. Blackwell Publishing Ltd.
- Bartels, E., McCown, M. & Wilkie, T., 2012. Designing Peace and Conflict Exercises: Level of Analysis, Scenario, and Role Specification. *Simulation & Gaming*, 44(1). pp. 36–50
- Bauman, Z., 2000. Social Issues of Law and Order. *British Journal of Criminology*, 40(2), pp. 205-221.
- Baxter, P., & Jack, S., 2008. Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), pp. 544-559.
- Beckett, K. & Herbert, S., 2010. Penal Boundaries: Banishment and the Expansion of Punishment. *Law & Social Inquiry*, 35(1), pp. 1–38.

- Bell, S., 2002. Institutionalism: Old and New. [Võrgumaterjal.] Leitav: https://espace.library.uq.edu.au/data/UQ_9699/Institutionalism.pdf?Expires=1547387587&Signature=XGHb0VkST3P6palDCY830KhmV0djmdssr3ckPUTiu47lCojoLBayPmmIf0XgggFyZCteRH~04-V45KlbQn~b0OXVh6dGy7D6Ex1B760RjI-ENGVcmC8GsXQpsHIddnwb0XO~sNTn4ArkoH4GHv63F8b7eCZ9cmXCtclouJRI-NqI-MihJovUxaGNYBXPLlc0cyIey36A6F3eCukKnI42nIzduazVch0U4VEec8TKe9m7NNmMjmlJrROB3ZZIIaY1pBKfLvyzucX-pvZ5UONRub5kY0GRdRnKfcJRyuY0ggzMQBqe5~6~5Q7wOB8dhTfssRSH6CT21j5whlowS54Q7qQ__&Key-Pair-Id=APKAJKNBJ4MJBjNC6NLQ [12.01.2019]
- Bennet, T. & Graham, J., 1998. Kriminaalpreventsioon Euroopas ja Põhja-Ameerikas. Justiitsministeerium. Tallinn.
- Berger, P. & Luckmann, T. L., 1996. *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. 6th ed. Garden City: NY: Doubleday.
- Bird, S., 2006. Tagging and deportation: who gets it right? *Significance*, 3(4), pp. 167-170.
- Black, H. C., 1951. *Black's Law Dictionary*. 4th ed. St. Paul, MN: West
- Borelli, M. D., 2002–2003. Banishment: The Constitutional and Public Policy Arguments Against this Revived Ancient Punishment. *Suffolk University Law Review*, 35(1), pp. 1-38.
- Chan, L., 2018. Deportation, Recidivists and Rehabilitation. [Võrgumaterjal] Leitav: https://robinainstitute.umn.edu/news-views/deportation-recidivists-and-rehabilitation?fbclid=IwAR3MZgvrPA-jb-wWdReMZEQZOD6mLoehSfp9_aMq20os35a9VfuZ819CYts [Kasutatud 11.11.2018]
- Colbry, S., Hurwitz, M. & Adair, R., 2014. Collaboration Theory. *Journal of Leadership Education*, 13(4), pp. 63-75.
- Cozens, P & Love, T., 2014. A Review and Current Status of Crime Prevention through Environmental Design (CPTED). *Journal of Planning Literature*, 30(4), pp. 393-412.
- Creswell, J. W., 2013. *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 3rd ed. SAGE Publications.

- Crowe, T., 2000. *Crime Prevention Through Environmental Design: Applications of architectural design and space management concepts*. 2. trükk. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- De Prá Carvalho, A., Kindl Da Cunha, S., Ferreira de Lima, L. & Carstens, D. D., 2017. The role and contributions of sociological institutional theory to the socio-technical approach to innovation theory. *RAI Revista de Administração e Inovação*, 14(3), pp. 250-259
- DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. 2006. The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), pp. 314-321.
- Diermeier, D. & Krehbiel, K., 2003. Institutionalism as methodology. *Journal of theoretical politics*, 15(2), pp. 123-144.
- Drotbohm, H. & Hasselberg, I., 2015. Deportation, Anxiety, Justice: New Ethnographic Perspectives. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 41(4), pp. 551-562.
- Euroopa Liit, 2010. Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.consilium.europa.eu/media/30749/qc3010313etc.pdf> [Kasutatud 10.10.2018]
- Farell, H., 2018. The Shared Challenges of Institutional Theories: Rational Choice, Historical Institutionalism, and Sociological Institutionalism. [Võrgumaterjal.] Leitav: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-75328-7_2 [Kasutatud 09.01.2019]
- Fekete, L. & Webber, F., 2010. Foreign nationals, enemy penology and the criminal justice system. *Race & Class*, 51(4), pp. 1-25.
- Fekete, L., 2006. Europe: 'speech crime' and deportation. *Institute of Race Relations*, 47(3), pp. 82-92.
- Felson, M., 2018. Policy Levels for Situational Crime Prevention. *Policy levels for situational crime prevention. ANNALS. AAPSS*, 679, pp. 198 – 201.
- Fisher, N. I. & Peacock, A. J., 2017. What Collaborators Want: Planning, Monitoring and Evaluating Research Collaborations. *Journal of Creating Value*, 3(1), pp. 93-103
- Freilich, J. D. & Newman G. R., 2017. Situational Crime Prevention. *Oxford Research Encyclopedias*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-3> [Kasutatud 11.11.2018]

Frey, B. B., Lohmeier, J. H., Lee, S. W. & Tollefson, N, 2006. Measuring Collaboration Among Grant Partners. *American Journal of Evaluation*, 27(3), pp. 383-392

Gajda, R., 2004. Utilizing collaboration theory to evaluate strategic alliances. *American Journal of Evaluation*, 25(1), pp. 65-77.

Garridoa, E., Gomez, J., Maicas, J. P. & Orcos, R., 2013. The institution-based view of strategy: How to measure it. *BRQ Business Research Quarterly*, 17, pp. 82-101

Giddens, A., 1984. *The Constitution of Society*. University of California Press.

Golash-Bosa, T., 2016. Feeling Like a Citizen, Living As a Denizen: Deportees' Sense of Belonging. *American Behavioral Scientist*, 60(13), pp. 1575–1589

Greer, P. A., 2017. Elements of Effective Interorganizational Collaboration: A Mixed Methods Study. *Dissertations & Theses*. 371. Antioch University.

Gustafsson, O. & Magnusson, J., 2016. *Inter-organizational collaboration – in theory and practice: Based on a multiple-case study in the automotive industry*. Masters thesis. Gothenburg: Chalmers University of Technology.

Hall, P. A. & Taylor, R. C. R., 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), pp. 936-957.

Hannan, M.T. & Freeman, J., 1989. The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5), pp. 929-964

Hardy, C., Philips, N., Lawrence, T. B., 2003. Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. *Journal of Management Studies*, 40(2), pp. 321-347.

Hasselberg, I., 2016. Reshaping possible futures: Deportation, home and the United Kingdom. *Anthropology Today*, 32(1), pp. 19-21.

Hidalgo, J., 2014. Self-determination, immigration restrictions, and the problem of compatriot deportation. *Journal of International Political Theory*, 10(3), pp. 261–282

Hing, B., O., 2005. Deporting Cambodian Refugees: Justice Denied? *Crime & delinquency*, 51(2), pp. 265-290

- Hira, A. & Hira, R., 2000. The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change. *American Journal of Economics and Sociology*, 59(2), pp. 267 – 282
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara P., 2005. *Uuri ja kirjuta*. 1. trükk. Tallinn: Medicina.
- Hocevar, S.P., Jansen, E., Thomas, G. F., 2011. Inter-organizational collaboration: addressing the challenge. *Homeland Security Affairs*. 7, The 9/11 essays.
- Hodgson, G., M., 2006. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), pp. 1-25
- Justiitsministeerium, 2018a. Justiits- ja siseminister seadsid uued kuritegevuse vastase võitluse prioriteetid. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.just.ee/et/uudised/justiits-ja-siseminister-seadsid-uued-kuritegevuse-vastase-voitluse-prioriteetid> [Kasutatud 09.05.2019].
- Justiitsministeerium, 2018b. Vangide ja kriminaalhooldusaluste arv. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.vangla.ee/et/uudised-ja-arvud/vangide-ja-kriminaalhooldusaluste-arv> [Kasutatud 06.09. 2018].
- Kangas, A. & Vestheim, G., 2010. Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 13. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.idunn.no/nkt/2010/02/art03> [Kasutatud 09.01.2019]
- Kedar, B. Z., 1996. Expulsion as an Issue of World History. *Journal of World History*, 7(2), pp. 165-180.
- Khalil, E. L., 1995. Organizations versus Institutions. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.researchgate.net/publication/284039797_Organizations_versus_Institutions [Kasutatud 09.01.2019]
- Korraldus (2014) RT I, 13.03.2019, 95. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019095> [Kasutatud 07.05.2019]
- Koski, C., 2015. Does a Partnership Need Partners? Assessing Partnerships for Critical Infrastructure Protection. *American Review of Public Administration*, 45(3), pp. 327 – 342.

Kožuch, B. & Seinkiewicz-Malyjurek, K., 2016. Factors of Effective Inter-organizational Collaboration: a Framework for Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 47, pp. 97-115

Kriminaalpoliitika, 2016. *Ruumilise eripreventsiooni poliitika*. [Võrgumaterjal] http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ruumilise_eripreventsiooni_poliitika.pdf [Kasutatud 12.10.2018]

Kruusamäe, M., 2012. *Karistuse kohaldamise etapid Eesti kohtupraktikas*. Analüüs. Riigikohus.

Kuuse, E., 2010. *Arengukoostöö adreessatidest doonoriteks: mõjurid ja loogika Eesti, Läti, Leedu päästeametite näitel*. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Infotrükk

Lenard, P. T., 2015. The ethics of deportation in liberal democratic states. *European Journal of Political Theory*, 14(4), pp. 464–480.

Levine, J. M. & Moreland, R. L., 2004. Collaboration: The Social Context of Theory Development. *Personality and Social Psychology Review*, 8(2), pp. 164 – 172.

Ma, S.-Y., 2007. Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*, 28(1), pp. 57–78

Maira, S., 2007. Deporting radicals, deporting La Migra. The Hayat Vase in Lodi. *Cultural Dynamics*. 19(1), pp. 39–66.

Malterud, K., 2001. Qualitative research: standards, challenges, and guidelines. *The Lancet*, 358(9280), pp. 483-488.

Marek, L. I, Brock, D.-J. & Savla, J., 2015. Evaluating Collaboration for Effectiveness: Conceptualization and Measurement. *American Journal of Evaluation*, 36(1), pp. 67-85

Matthews, B. & Ross, L., 2010. *Research Methods: A Practical Guide for the Social Sciences*. Pearson Longman.

Morrison, M., 2017. Playing by the rules? New institutionalism, path dependency and informal settlements in Sub-Saharan Africa. *Environment and Planning A*, 49(11), pp. 2558–2577

- Neuman, B., 2017. *Karistusjärgne kinnipidamine – kas vabaduse ja isikupuutumatus riive või õigustatud eripreventsioon? Magistritöö*. Tartu: Tartu Ülikool.
- North, D. C., 2016. Institutions and Economic Theory. *The American Economist*, 61(1), pp. 72–76
- Nõukogu 25. novembri 2003. a direktiiv 2003/109/EÜ
- OHCHR, 2006. Expulsions of aliens in international human rights law. *OHCHR Discussion paper*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/Discussion-paper-expulsions.pdf?fbclid=IwAR33fGzU6dpyH1y4HtNH2jIBHWBsa9siEP7QxJGqhgLW6U000NUmbgzBjlk> [Kasutatud 11.11.2018]
- Olesk, M., 2009. Riigi õigus välismaalastest kurjategija välja saata, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. *Juridica*, 9, lk. 595-607.
- Ouellet, E., Chouinard, P., 2012. Understanding the institutional dimension of inter-agency collaboration. *Defence R&D Canada*.
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 183–203.
- Saurugger, S., 2017. Sociological Institutionalism and European Integration. Võrgumaterjal [Võrgumaterjal] Leitav: <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-179> [Kasutatud 09.01.2019]
- Schillo, M., Fischer, K. & Klein, C. T., 2002. The Micro-Macro Link in DAI and Sociology. [Võrgumaterjal] Leitav: http://home.iscte-iul.pt/~jmal/mcc/The_Macro_Micro_Link.pdf [Kasutatud 24.01.2019]
- Schuck, P. H., 2012. Deportation Before Incarceration. *Policy Review*, 171, pp. 73-83.
- Scott, W. R., 2001. Institutions and organizations 2. trükk., Sage, Thousand Oaks. [Võrgumaterjal] Leitav: https://us.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/56769_Chapter_3_Scott_Institutions_and_Organizations_4e.pdf [Kasutatud 10.01.2019]

Sepp, J., 1997. *Institutsiooniökonomika metodoloogia ja rakendused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/mtk/febpdf/febook26-01.pdf> [Kasutatud 10.02.2019]

Shih, M.-C., Sun, M. T.-W. & Wang, G.-X., 2012. . The historical institutionalism analysis of Taiwan's administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), pp. 305–327

Silver Tederi kaitsja vandeadvokaadi vanemabi Ain Laansalu kassatsioon Tartu Ringkonnakohtu 17. veebruari 2003. a otsus väärteo asjas nr 2-4-3-/200. 2003. 3-1-1-102-03

Sootak, J., 2006. Mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem? Saksamaa kogemus mittekariistuslike mõjutusvahendite osas. *Juridica*, 8, lk. 519 – 529.

Sootak, J., 2010. *Karistusõigus. Üldosa*. Tallinn. Juura.

Zucker, L.G., 1983. *Organizations as institutions*. S.B. Bacharach, Research in the Sociology of Organizations. Greenwich, CT: JAI Press.

Unt, I., 2005. *Tulemuslikud läbirääkimised*. Tallinn: Äripäeva Kirjastuse AS.

Walters, W., 2016. The Flight of the Deported: Aircraft, Deportation, and Politics. *Geopolitics*, 21(2), pp. 435-458.

Vangen, S. & Huxham, C., 2009. Introducing the theory of collaborative advantage. Osborne, S., (Ed.) 2010. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. *Routledge*, pp. 163-184.

Vangistusseadus (2000) RT I, 09.03.2018, 19. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/109032018019> [Kasutatud 11.11.2018]

Welsh, B. C. & Pfeffer, R. D., 2013. Reclaiming crime prevention in an age of punishment: An American history. *Punishment & Society*, 15(5), pp. 534 – 553)

Welsh, B.C. & Farrington, D. P., 2011. *The Oxford Handbook of Crime prevention*.

Wojnowska-Radzinska, J., 2017. The access to secret evidence in expulsion proceedings under the European Convention on Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 35(4), pp. 230–245.

Wood, D. J. & Gray, B., 1991. Toward a comprehensive theory of collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), pp. 139–162.

Woodland, R. H. & Hutton, M. S., 2012. Evaluating Organizational Collaborations: Suggested Entry Points and Strategies. *American Journal of Evaluation*, 33(3) pp. 366-383

Välismaalaste seadus (2010) RT I, 29.06.2018, 76. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018076> [Kasutatud 11.11.2018]

Yin, R. K., 1981. The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 3(1), pp. 97-114

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Milles seisneb Teie arvates hetkel PPA roll väljasaatmismenetluses?
2. Milles seisneb Teie arvates hetkel vanglateenistuse roll väljasaatmismenetluses?
3. Milles seisneb asutuste ülene koostöö väljasaatmismenetluse protsessis?
4. Millised asutused veel väljasaatmismenetluse protsessis osalevad ja millised rollid neil on?
5. Millised on Teie arvates eeldused asutuste ülese koostöö tekkimiseks ja toimimiseks?
6. Kuivõrd usaldusväärseks partneriks peate vanglateenistust väljasaatmismenetluse protsessis? Mis muudab asutuse usaldusväärseks? Mis vähendab usaldusväärset?
7. Millised on Teie ootused koostöö partnerile?
8. Mis on Teie arvates koostöö väljundiks ja kuidas defineeriksite eesmärgi?
9. Kas ja kuidas on reguleeritud koostöö protsess?
10. Kas näete vajadust asutuste üleseks juhendiks?
11. Milline asutus korraldab asutuste ülest koostööd?
12. Kuivõrd efektiivne on praegune väljasaatmismenetluse protsess Teie arvates? Kas saavutatakse eespool nimetatud eesmärk?
13. Kuidas on väljasaatmismenetluse protsessi koostöö arenenud/muutunud viimase viie aasta jooksul? Või selle aja jooksul, kui olete protsessiga seotud olnud?
14. Mis on tinginud muutusi väljasaatmismenetluse protsessis?
15. Palun tooge välja positiivseid aspekte praegusest koostööst.
16. Milliseid probleemkohti tooksite välja seoses koostööga PPA ja vanglateenistuse vahel väljasaatmismenetluses? Kuidas neid probleemkohti lahendada?
17. Milliseid ettepanekuid teeksite praeguse väljasaatmismenetluse protsessi parandamiseks?

