

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Merit Heinsar

**ISIKU RIIGIST VÄLJASAATMINE JULGEOLEKU  
TAGAMISEKS NING SELLE KOHALDAMISE KITSASKOHAD  
KOHTULAHENDITE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:  
Riina Kroonberg, MA

Tallinn 2021

## ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut Sisejulgeoleku instituut	Kaitsmise kuu ja aasta: juuni 2021
Töö pealkiri eesti keeles: Isiku riigist väljasaatmine julgeoleku tagamiseks ning selle kohaldamise kitsaskohad kohtulahendite näitel	
Töö pealkiri võõrkeeles: Deportation of foreigners for security purposes and difficulties of deportation in case law	
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö on koostatud eesti keeles ja võõrkeelne resümee inglise keeles. Töö koosneb 87 leheküljest, mille põhiosaks on 71 lehekülge. Töös on kasutatud 91 erinevat eesti ja inglise keelset allikat ja ühte saksakeelset allikat ning Eesti kohtute ja Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid. Töö sisaldab 2 tabelit ja 1 joonist.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praktikate edasi arendamise vajadus. Eesmärgi saavutamiseks püstitati neli uurimisülesannet, milleks olid: teoreetiliste allikate analüüsi tulemusel hinnata teadlaste seisukohti väljasaatmismenetluste proportsionaalsuse osas ning võrrelda seda taasintegreerimise võimalustega. Anda ülevaade erinevatest väljasaatmismenetluste võimalusest Eestis ja kohaldamise õiguslikest alustest. Analüüsida lisakaristusena väljasaatmise kohtupraktikat ja halduskohtupraktikat, mille tulemusel hinnata väljasaatmise kohaldamise kaalutlusi, millisel juhul on kohtud jätnud väljasaatmise kohaldamata. Teha ettepanekuid väljasaatmispraktika edasiseks arendamiseks.</p> <p>Magistritöö eesmärgi ja uurimisülesannete saavutamiseks viis autor läbi kohtupraktika võrdleva analüüsi.</p> <p>Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse väljasaatmist avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks ja selle proportsionaalsest kohaldamisest ning võrreldakse teoreetilisi seisukohti taasintegreerimise võimalustega. Teises peatükis viib autor läbi kohtupraktika võrdleva analüüsi. Magistritöö tulemusel tuvastas autor julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise õiguslikud alused ning tegi tuvastatud probleemide pinnalt ettepanekud väljasaatmispraktika edasiseks arendamiseks.</p>	
Lisad: Lisa 1 ülevaade lisakaristuse kohaldamisest; Lisa 2 Tulemuste analüüsis väljatoodud kohtuotsused	
Võtmesõnad: väljasaatmine, välismaalased, proportsionaalsuse põhimõte, põhiõigused	
Võõrkeelsed võtmesõnad: deportation, foreigners, principle of proportionality, fundamental rights	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Merit Heinsar</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri: digitaalne allkiri</p>	
<p>Vastab magistritöö nõuetele</p> <p>Juhendaja: Riina Kroonberg</p> <p>Allkiri: digitaalne allkiri</p>	
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja ülesannetes: Anne Valk	Allkiri:

# SISUKORD

Mõistete ja lühendite loetelu.....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. VÄLJASAATMINE JA TAASINTEGRATSIOON.....	12
1.1. Väljasaatmise olemus ja proportsionaalsus .....	12
1.2. Väljasaatmine riigi julgeoleku tagamiseks .....	19
1.3. Väljasaatmine üldise turvalisuse tagamiseks.....	25
1.4. Taasühiskonnastamise olulisus väljasaatmismenetluses .....	30
2. KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS.....	36
2.1. Väljasaatmine Eestis .....	36
2.2. Metoodika ja valim .....	40
2.3. Lisakaristusena kohaldatud väljasaatmiste kohtulahendite analüüs .....	43
2.4. Haldusmenetluses väljasaatmise kohaldamise kohtulahendite analüüs.....	55
2.5. Järeldused ja ettepanekud .....	65
KOKKUVÕTE .....	71
<i>SUMMARY</i> .....	74
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	75
Lisa 1. Ülevaade lisakaristust mõistetud kuritegudest.....	83
Lisa 2. Tulemuste analüüsis väljatoodud kohtuotsused.....	87

## **Mõistete ja lühendite loetelu**

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

ELKS – Euroopa Liidu kodaniku seadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

KarS – Karistusseadustik

KodS – Kodakondsuse seadus

KorS – Korrakaitse seadus

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus

VMS – Välismaalaste seadus

VRKS – Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus

VSS – Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus

## SISSEJUHATUS

Tänapäeval on rahvusvahelises õiguses võimalik mõista, et igal riigil on suveräänne õigus kontrollida välisriikide kodanike riiki sisenemist, viibimist ja väljasaatmist. Viimase paarikümne aastaga on oluliselt laienenud riikide võimalused sundida soovimatud välisriikide kodanikud riigist lahkuma. Riigid õigustavad isikute väljasaatmist eelkõige potentsiaalse ohuga sisejulgeolekule ja avalikule korrale, kuid on oluline märkida, et väljasaatmine põhjustab tihti raskusi väljasaadetavatele isikutele. (Hasselberg 2014, pp. 139-140)

Soovimatute välisriigi kodanike all peetakse silmas isikuid, keda on asukohariigis kriminaalkorras karistatud ning kes seeläbi kujutavad ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale. Kaitsmaks väljasaadetavat ebaproportsionaalselt suure inimõiguste riive eest, on Euroopa Inimõiguste Kohus 2001. aastal sätestanud põhikriteeriumid, mida väljasaatmise kohaldamisel Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsiooniga ühinenud asukohariigid peavad hindama, tagamaks võimalikult kaalutletud ning mõistliku otsuse. Asukohariikide kohtud peavad analüüsima süüdlase kuriteo raskusastet, süüdlase asukohariigis viibimise kestust, kuriteo toimepanemisest möödunud aega, lähedaste isikute kodakondsust, abielu ning selle kestust, kas abielust on sündinud lapsi, kes vajavad ülalpidamist, abikaasa teadlikkust süüdlase kuritegelikust käitumisest ning raskusi, mis võivad osaks saada ülejäänud perekonnale, kui nad lahkuvad koos väljasaadetavaga sihtriiki (Fekete & Webber, 2010, pp. 1–4).

Eesti õigusaktide kohaselt peab välismaalasel olema Eestisse saabumiseks ja Eestis viibimiseks seaduslik alus (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 1998). Seaduslik alus ajutiselt Eestis viibida tuleneb Välismaalaste seaduse (2009) §-st 43. Nendeks on pädeva asutuse antud viisa, välislepingust tulenev õigus Eestis viibida, Vabariigi Valitsuse otsusest viisanõudest loobumise kohta tulenev õigus Eestis viibida, vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida jne. Lisaks on välismaalastel võimalik õppimiseks, töötamiseks või abikaasa juurde elama asumiseks taotleda tähtajalist elamisluba.

Eraldiseisvana tuleks käsitleda rahvusvahelise kaitse saajaid. Eesti ühines 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooniga 1997. aastal, mis seadis rahvusvahelise kohustuse kaitsta neid välismaalasi, kes vastavad dokumendis esitatud nõuetele (Politsei- ja Piirivalveamet, 2019). Eraldi õigused Eestis viibida tulevad isikutele, kes on Eestilt rahvusvahelise kaitse saanud, st keda on

tunnustatud pagulasena, täiendava kaitse- või ajutise kaitse saajana ning kellele on antud Eesti elamisluba või kellel on alles varjupaigataotleja staatus, mis kestab kuni PPA või kohtu otsuse jõustumiseni. Käsitletud seadusliku aluse puudumisel on võimalik isikule teha ettekirjutus Eesti Vabariigist lahkumiseks, järgides haldusmenetluse põhimõtteid. On oluline rõhutada, et vastavalt VMS §-le 3 on välismaalaseks isik, kes ei ole Eesti kodanik ning vastavalt VSS §-le 1<sup>1</sup> on välismaalane isik, kes ei ole Eesti kodanik või Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik (edaspidi Euroopa Liidu kodanik). Käesolevas magistritöös käsitleb autor välismaalasi VSS sätte alusel ehk kolmanda riigi kodanikena.

Eesti õiguses on lisaks haldusmenetlusele võimalik kohaldada välismaalasest kurjategijale väljasaatmist ka Karistusseadustiku (2001) (edaspidi KarS) § 54 järgi. See tähendab, et väljasaatmist saab kohaldada ka isikutele, kellel faktiliselt on olemas seaduslik alus Eestis viibimiseks ja elamiseks. KarS § 54 lõige 1 sätestab, et „*mõistes välisriigi kodaniku süüdi tahtlikult toime pandud kuriteos ja karistades teda vangistusega, võib kohus süüdlasele mõista lisakaristusena riigist väljasaatmise koos sissesõidukeeluga kuni kümneks aastaks. Kui süüdlasel on Eestis koos temaga seaduslikult ühises perekonnas elav abikaasa või alaealine laps, peab kohus väljasaatmise kohaldamist oma otsuses põhistama.*“ Seega on väljasaatmise kohaldamise eelduseks, et isik ei ole Eesti kodanik, toime on pandud tahtlik kuritegu ning kuriteo eest on karistusena kohaldatud vangistus.

Väljasaatmine on oma iseloomult ennetav lisakaristus ning selle eesmärgiks on vältida uute kuritegude toimepanemist välisriigi kodaniku poolt. Oluliselt on riivatud Põhiseaduse ja Euroopa Inimõiguste Konventsiooniga tagatud pere- ja eraelu puutumatus ja seetõttu on väljasaatmine üks raskemaid lisakaristusi, mida füüsilisele isikule saab kohaldada. Tulenevalt suurest põhiõiguste riivist peab asukohariigi kohus kohaldama väljasaatmist eriti ettevaatlikult ning igal konkreetsel juhul kaaluma, kas väljasaatmine on tasakaalus süü suurusega ning tooma välja konkreetsed asjaolud, mis tingivad isiku riigist väljasaatmise ja tema perekonnast eraldamise põhjendatuse. (Sootak & Pikamäe, 2015, lk 162-163)

22.03.2019. aastal tegi Riigikohus otsuse kriminaalasjas nr 1-17-9941 (Paata Sakhokia kriminaalasi KarS § 54 lõike 1 järgi, 2019), millega tühistas ringkonnakohtu määratud lisakaristuse, sest ei pidanud otsust piisavalt analüüsituks, kuna välja ei olnud toodud uute

kuritegude toimepanemise tõenäosust ning ohu suurust, mis tuleneb isiku riigis viibimisest. Isikuks oli Gruusiast pärit sõjapõgenik, keda karistati KarS § 263 lõike 1 punkti 1 alusel 2 aasta ja 6 kuulise vangistusega kallaletungi ja kannatanule tulirelvaga jalga tulistamise eest. Riigikohus aga ei pidanud lisakaristuse kohaldamist õigustatuks eelduste mittetäitmise tõttu ja tühistas ringkonnakohtu otsuse.

Lisaks kriminaalmenetluse raames tehtavale lisakaristusena väljasaatmisotsusele, on võimalik välismaalase elamisluba tunnistada kehtetuks temast lähtuva ohu tõttu. Tulenevalt isikul olevast elamisloa tüübist (tähtajaline elamisluba (VMS § 135 lg 2 p 3) või pikaajalise elaniku elamisluba (VMS § 241 lg 1 p 2)) on PPA-1 võimalik alustada elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlust ning seejuures teha sundtäidetav lahkumisettekirjutus ja kohaldada sissesõidukeeldu, kui välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule on kaks sisuliselt väga erinevat alust, mistõttu vaatab autor oma töös avalikku korda ja riigi julgeolekut eraldi. Riigi julgeolekuohu all peab autor silmas süütegusid, mis on käsitletud Karistusseadustiku 15. peatükis ning millest päevakajalisim on viimaste aastate valguses terrorikuriteod ja nende toimepanemisele kaasaaitamine. Pariisi terrorirünnakud said 2015. aastal pöördelisteks, peale mida sai immigrantidest Euroopa julgeolekuoht (Galantino, 2020, p. 5). Avaliku korra vastased süüteod hõlmavad endas aga nn tavakuritegusid, millest statistiliselt on enamlevinud varavastased ja isikuvastased kuriteod (Kriminaalpoliitika, 2020).

Magistritöö teema on **aktuaalne**, sest 2020. aasta lõpu seisuga viibis Eesti vanglates Eesti kodanikest kinnipeetavaid 68% (1277), ülejäänud kinnipeetavad moodustasid Venemaa Föderatsiooni (113), määratlemata (452) ja muu kodakondsusega isikud (40). (Kriminaalpoliitika, 2021). 2019. aastal oli Eestis pikaajalise elaniku elamisluba 157 681 isikul (Siseministerium & EMN, 2020). 2016. aasta lõpus tutvustas Justiitsministerium välismaalastest korduvkurjategijate poolt uute kuritegude ennetamiseks ruumilise eripreventsiooni poliitikat (Kriminaalpoliitika, 2016), mille kohaselt peab riik tagama, et välisriigi kodanikud ei saaks Eestis toime panna ohtlikke kuritegusid. Välismaalaste poolt uute kuritegude ennetamiseks on riigil eripreventsiooni poliitika kohaselt neli meetet. Esmalt on riik kohustatud kontrollima, kas välisriigi kodanikule on võimalik kohaldada süüdimõistmisel lisakaristusena väljasaatmine KarS § 54 alusel. Juhul, kui lisakaristust ei kohaldata, peavad vanglad ja Siseministerium kindlaks tegema, kas on alust isiku elamisluba tühistada. Kolmanda meetmena on võimalik isikuid motiveerida riigist lahkuma, võimaldades

isikule näiteks tingimisi või osaliselt tingimisi karistuse kandmist. Neljandaks meetmeks, on kodakondsuse andmisest keeldumine ja naturalisatsiooni käigus omandatud kodakondsuse äravõtmine eriti raskete kuritegude (terrorism, riigireetmine) puhul.

Töö **aktuaalsust** rõhutab ka viimaste aastate rände hüppeline kasv ja Eestisse sisserände kasv. 2014–2015. aastatel tõusis Eestisse sisseränne pea kolm korda. 2014. aasta andmetel rändas Eestisse seaduslikult ligikaudu 5 000 inimest ja 2015. aastal ligikaudu 15 000 inimest (Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, 2018). Samuti on sisseränne Eestis jätkuvalt tõusuteel (Statistikaamet, 2018). Sisserändajate all peab autor silmas isikuid, kellel on seaduslik alus Eestis viibida. Sisserände kasv Euroopa Liitu üleüldiselt võib tähendada riikidele potentsiaalset julgeolekuohtu, sest isikutel on peale viibimisõiguse saamist Schengeni viisaruumis oluliselt kergem liikuda. Samuti on oluline märkida, et 2018. aastal tehti KarS § 54 alusel väljasaatmisotsus 37 isikule, 2019. aastal tõusis väljasaadetavate arv 82-le (Kriminaalpoliitika, 2020), mis ilmestab, et riik peab jätkuvalt väljasaatmist oluliseks võrreldes seda taasühiskonnastamisega või teisisõnu ka rehabiliteerimisega peale karistuse kandmist.

Väljasaatmise kohaldamisel on enim vaidlusi tekitanud olukorrad, kus välja saadetakse pikaajalised sisserändajad (Madise *et. al.* 2020, lk 402), sest pikaajaliselt riigis viibinud välisriigi kodanike väljasaatmisega kaasnev riive põhi- ja inimõiguste kaitse all olevale perekonna- ja eraelu puutumatusel on tihti suurim. Rahvusvahelise õiguse alusel võib iga riik küll otsustada välismaalane välja saata ja keelata tal riiki sisenemine, kuid riik peab seejuures arvestama välismaalaste õigust perekonnaelule (Madise *et. al.*, 2020, lk 401).

Magistritöö autori hinnangul rõhutab töö **aktuaalsust** Sepperi (2013, lk 26–27) 2013. aastal magistritöö raames läbiviidud analüüs ja leitud tulemused. K. Sepper kaitses Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas magistritöö teemal „Riigist väljasaatmine ja riiki sissesõidu keelamine lisakaristusena“ ja tuvastas, et 2013. aastaks oli lisakaristust mõistetud 116 isikule, millest 95 korral kokkuleppemenetluses ja ainult 10 korral üldmenetluses (11 korral muud menetlused). Võrdlus menetluste kohaldamise statistikast on oluline, sest vaid üldmenetluses saab toimuda igakülgne tõendite uurimine. Kokkuleppemenetluses esitab prokurör süüdistatavaga läbirääkimiste tulemusel karistuse osas kokkuleppe kohtule, kes pärast menetluslike puuduste kontrollimist kokkuleppe kinnitab ilma tõendeid analüüsimata. See on oluline, arvestades, et väljasaatmismenetlus on isikule äärmiselt riivav ning vajab asukohariigi poolt ettevaatlikku kohaldamist ja igal konkreetsel juhul



eraldi kaalumist, kas määratav karistus on proportsionaalne, seda aga kokkuleppemenetlusega saavutada ei ole võimalik. Nagu eelnevalt välja toodud, on Sootak & Pikamäe (2015, lk 162-163) kommenteerinud Karistusseadustiku §-i 54 alusel tehtud Riigikohtu lisakaristusena väljasaatmise otsuseid ning just Riigikohtu otsuste põhjal rõhutanud, et väljasaatmist tuleb kohaldada „eriti ettevaatlikult“. Samuti on kriminaalmenetluse tähtsaks väärtuseks teiste seas karistuse proportsionaalsus ja läbirääkimiste läbipaistvus (Lõhmus, 2014, lk 547).

Magistritöö teema on **uudne**, kuivõrd varasemalt on väljasaatmise teemal kirjutatud 4 tööd, millest 3 magistritööd ning 1 lõputöö. Tööd on kirjutatud vahemikus 2011–2019. Sisekaitseakadeemias kaitstud lõputöö ja magistritöö fookus on väljasaatmismenetluse kui haldusmenetluse protsessil ning selle kohaldamise kitsaskohtadel. 2019. aasta kevadel kaitses M. Tartu (2019) Sisekaitseakadeemias magistritöö teemal „Asutuste ülene koostöö süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluses“. Töö peamine fookus on asutuste vahelisel koostööl väljasaatmise kohaldamisel, millest ühe osana on käsitletud ka lisakaristusena väljasaatmist. Autor käsitleb tööprotsessi rolle ning pakub võimalusi asutuste koostöö tõhustamiseks. Eeltoodu näitab, et väljasaatmist on varasemalt uuritud, kuid käesolevast magistritööst erineva suunitlusega. Käesolevas magistritöös on keskseks teemaks väljasaatmisega kaasnev intensiivse põhisõiguste riive ja avaliku korra ja riigi julgeolekukaitse vahel tasakaalu leidmine.

Eelnevalt nimetatud K. Sepperi kaheksa aastat tagasi kirjutatud magistritöö eesmärk oli kaardistada Eesti riigi võimalused kaitsmaks oma kodanikke teistest riikidest pärit isikute ning kodakondsuseta isikute eest, kes ei käitu vastavalt riigi kehtestatud reeglitele ning analüüsida, kas tollased meetmed olid selleks piisavad. Oma tööga tuvastas autor, et väljasaatmismenetlus viiakse üldjuhul läbi kokkuleppemenetluses. Ekspertintervjuudega, mis oli läbiviidud prokuröride seas, tuvastas autor, et tihti prokurörid ei esitagi kohtule taotlust lisakaristuse kohaldamiseks, olgugi, et see võimalus tegelikult on olemas.

Sellest tulenevalt, peab käesoleva magistritöö autor oluliseks käsitleda lisakaristusena väljasaatmise kohtupraktikat K. Sepperi magistritöö jätkuna ning analüüsida, kas ja kuidas on kohtud oma praktikat muutnud just pärast eripreventsiooni poliitika kasutuselevõttu aastatel 2015–2020 lisakaristuse kohaldamisel. Lisaks lisakaristusena väljasaatmistele analüüsib autor PPA haldusotsuste peale esitatud kaebuste põhjal tehtud halduskohtu otsuseid ning uurib millised on nende asutuste peamised seisukohad isikute riigist väljasaatmiseks.

Käesolevas magistritöös uurib autor kolmandatest riikidest pärit kurjategijate riigist väljasaatmise menetlusõiguslikke ja isikute põhiõiguste riivist tulenevaid probleemkohti, seega on käesoleva magistritöö keskseks **uurimisprobleemiks**: millised on kohtute ja PPA peamised seisukohad põhiõiguste riivist olenemata julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmise kohaldamiseks ning sellega seonduvad menetluslikud probleemid? Uurimisprobleemi lahendamiseks on autor püstitanud järgnevad **uurimisküsimused**:

- 1) Kuidas on Eestis reguleeritud julgeolekuohtu kujutavate välismaalaste riigist väljasaatmine?
- 2) Kas leidub probleeme julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmisel?
- 3) Kuidas on lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud lihtmenetluste suur ülekaal?
- 4) Millistele aspektidele tuginedes on kohtud pidanud proportsionaalseks välismaalasest kurjategijate riigist väljasaatmist?

Magistritöö **eesmärgiks** on välja selgitada julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praktikate edasi arendamise vajadus. Fookusgrupina on käsitletud pikaajaliselt riigis viibinud välismaalasi. Eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgnevad uurimisülesanded:

- 1) Teoreetiliste allikate analüüsi tulemusel hinnata teadlaste seisukohti väljasaatmismenetluste proportsionaalsuse osas ning võrrelda seda taasintegreerimise võimalustega
- 2) Anda ülevaade erinevatest väljasaatmismenetluste võimalusest Eestis ja kohaldamise õiguslikest alustest
- 3) Analüüsida lisakaristusena väljasaatmise kohtupraktikat ja halduskohtupraktikat, mille tulemusel hinnata väljasaatmise kohaldamise kaalutlusi, millisel juhul on kohtud jätnud väljasaatmise kohaldamata
- 4) Teha ettepanekuid väljasaatmispraktika edasiseks arendamiseks

Käesoleva magistritöö puhul on tegemist empiirilise õigusteadusliku tööga, Uurimismeetodina kasutab autor kohtupraktika võrdlevat empiirilist analüüsi. Empiirilised uurimismeetodid õigusteaduses võimaldavad uurida, kuidas õigus tegelikult ühiskonnas toimib ja rakendub (Salter

& Mason, 2007, p. 125). Magistritöö on empiiriline õigusteaduslik uurimistöö, kuivõrd autor analüüsib Eesti kohtupraktikat ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat. Õiguslikud alused sätestab Eestile suures osas Euroopa Liidu õigus ja sellest tulenevalt on ka oluline teemat uurida just rahvusvahelisel tasandil, samuti on Eestile siduvad Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid.

Käesoleva magistritöö uuringu raames ja analüüsi tulemusel valmib ülevaade väljasaatmispraktikast pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise haldusmenetlusest ning lisakaristusena väljasaatmise kohaldamise kriminaalmenetlusest. Selle uuringu tulemustest saavad eelduslikult kasu eelkõige elamislubade menetlust läbiviiv Politsei- ja Piirivalveamet ning kriminaalmenetlust juhtiv Prokuratuur. Kuna vanglakaristust kandvate välisriigi kodanikega puutuvad kokku enim vanglateenistuse töötajad, siis saavad nemad käesolevast magistritööst samuti kasu PPA-le elamislubade kehtetuks tunnistamise ettepanekute sisustamisel, mis ühtlasi toetab ruumilise eripreventsioonipoliitika läbiviimist. Kuivõrd seadusest tulenevalt on väljasaatmine igal eraldi juhul kaalutletav, siis toetab käesoleva uuringu tulemus antud asutustel menetluste läbiviimist, annab ülevaate peamistest kitsaskohtadest ning on seetõttu tulevikus edasi arendatav.

Eelnevast tulenevalt on autor jaganud magistritöö struktuuri kaheks. Töö esimeses ja teoreetilises peatükis analüüsib autor väljasaatmise olulisust, proportsionaalsust ja kohaldamise vajadust, võrreldes seda isiku ühiskonda taasintegreerumise võimalusega, eraldi käsitleb autor ohtu riigi julgeolekule ja ohtu üldisele turvalisusele. Teises ja empiirilises peatükis kirjeldab autor õiguslikke aluseid Eestis, töö metoodikat ja analüüsib uuritud kohtupraktika tulemusi. Kokkuvõtteks selgitab autor välja andmeanalüüsi tulemuste põhjal vajaduse väljasaatmispraktikate edasiseks arendamiseks või muutmiseks.

Käesolevas magistritöös on peamisteks allikateks Eesti Vabariigi Põhiseadus, karistusseadustik, välismaalaste seadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, mis käsitleb pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust. Õigusteoreetiliste allikatena on autor kasutanud Juridica artikleid ning Põhiseaduse ja karistusseadustiku kommenteeritud väljaandeid. Väljasaatmise proportsionaalsuse ja taasühiskonnastamise võrdlemisel on autor analüüsinud teadusartikleid. Kohtupraktika võrdlevas analüüsis on autor kasutanud Eesti kohtute praktikat ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat.

# 1. VÄLJASAATMINE JA TAASINTEGRATSIOON

Magistritöö esimeses peatükis annab autor üldise ülevaate, kuidas on migratsioon tänapäeva ühiskonda mõjutanud ning millest üldse tekib vajadus kedagi riigist sunniviisiliselt välja saata. Kuivõrd väljasaatmine on inimõigusi piirav, siis on selgitatud ka väljasaatmise proportsionaalsust ning toodud näited proportsionaalsuse põhimõtte rikkumise kohta. Esimese peatüki esimeses alapeatükis selgitab autor väljasaatmise kohaldamise proportsionaalsuse käsitlust, teises alapeatükis keskendub autor väljasaatmisele tagamaks riigi julgeolek ja kolmandas alapeatükis väljasaatmisele tagamaks üldine turvalisus. Eristamine on vajalik, sest mõlemal alusel väljasaatmise kohaldamine vajab erinevaid põhjustusi, et väljasaatmine oleks proportsionaalne. Neljandas alapeatükis analüüsib autor teoreetilisi lähtekohti seoses võimalusega isik ühiskonda taasintegreerida peale karistuse kandmist.

## 1.1. Väljasaatmise olemus ja proportsionaalsus

Globaliseerumine ja inimeste integratsioon on mitmekesisistanud erinevaid kultuure ja multikultuursust võib tänaseks pidada osaks inimõigustest. Lisaks võib migratsioon lahendada erinevaid probleeme. Näiteks võib migratsioon ja inimeste liikumine potentsiaalselt vähendada tööjõupuudust, mis võib tulla näiteks ühiskonna vananemisest. Inimestel on õigus vabalt liikuda ja põhimõtteliselt vabadus otsustada ühiskonna üle, millesse nad integreeruvad. Multikultuursus peaks tähendama mitmekesisust, kuid riigid näevad ka kultuuride erinevustes suuri probleeme, mis tekitavad küsimusi, kas erinevused on ajutised ja kuidas tekitavad need probleeme ühiskonnas, kui puudub ühine arusaam. Ühise arusaama puudus tekitab omakorda konflikte ja need võivad põhjustada inimõiguste rikkumisi. Inimõiguste rikkumised mõjuvad aga negatiivselt riigi demokraatiale ja multikultuursus ei saa eksisteerida ilma demokraatiata. (Stehlikova, *et al.*, 2014, pp. 27–38)

Immigratsioon, põgenikud ja üleüldine inimeste globaliseerumine on tänapäeva Euroopa viinud järgmise probleemi lävele, milleks on terrorism. Viimase aastakümnega on Euroopa Liitu emigreeruma hakanud kolmandatest riikidest pärit kodanikke, suures osas Lähis-Idast ja Põhja-Aafrika kodanikke, kes tulevad Euroopa Liitu eesmärgiga saada eluks paremaid tingimusi. Kahjuks

toob see kaasa sellise tsivilisatsioonide “kokkupõrke”, mida kirjeldab ka Huntington (1996). Veelgi enam toob esile kokkupõrkeid sotsiaalses turvalisuses ja inimõigustes. Pagulaskriis ei ole mitte ainus tagajärg, mis kaasneb nt sõjaga Süürias, vaid see on ka kurb peegeldus ebastabiilsest ja ebavõrdse vaesusega maailmast. See on nähtus, millel on tugev mõju julgeolekule ja tagajärgede etteaimamine on äärmiselt kompleksne, kui mitte öelda, et võimatu. Lisaks tuleb tähelepanu pöörata religioossele poolele, eriti kui rääkida migratsioonist, julgeolekust ja terroriaktsioonidest. Üksikisikute enda religioossed ja kultuurilised tavad on põhilisteks raskuskohtadeks, miks teatud gruppidel on raskem uude ühiskonda integreeruda ja kohaneda sihtriigi tavadega. (Iov, *et al.*, 2017, pp. 54–56)

Olgugi, et globaliseerumine on toonud kaasa erinevate ühiskondade liikumise ja toonud maailmas esile erinevaid probleeme, on liikumisvabadus üks põhivabadustest, mida tänapäeva heaoluriigid tunnustavad. Lenard (2015, lk 470–471) rõhutab, et demokraatlikus riigis peavad väljasaatmisel olema täidetud teatud kriteeriumid selleks, et väljasaatmine ei oleks meelevaldne. Sisuliselt on riikidel vabadus otsustada, kes riiki pääsevad ning seal resideeruvad, kuid väljasaatmiseks peab riigil olema õiguslik alus isikut riigist lahkuma sundida. Vastaval juhul on väljasaatmine meelevaldne. Meelevaldsuse vältimiseks on oluline, et tagatud oleksid kolm kriteeriumi. Esiteks on avalikkuse kriteerium, mis tähendab, et nii menetlus kui ka seadused, mille alusel väljasaatmist rakendatakse, peavad olema avalikud. Teiseks peab olema õiguslik alus, mille üle on avalikkusel olnud võimalik debateerida ning kolmandaks peab olema üldsuse huvi, mis ületab üksikisiku huve riigis viibida. Ka Olesk (2009, lk 596) on välja toonud ühiskonna vältimatu vajaduse ning pidanud just selle tõendamist ja proportsionaalsust tänapäeva demokraatlikus ühiskonnas kõige probleemsemaks.

Proportsionaalsuse printsiip on üks olulisimaid põhimõtteid põhiõigustes ja see on ülemaailmselt kasutusel ligikaudu viimased viiskümmend aastat, alates sellest, mil põhi- ja inimõigused tegid suure arengu kogu maailmas. Selle keskne eesmärk on leida tasakaal konkureerivate huvide vahel (Möller, 2012, pp. 709–710). Kriminaalmenetluses tähendab see ühest küljest menetlusaluse kaitset riigi poolt liigse jõu kasutamise eest, aga ka kurjategija ja riigi erihuvide kõrvutamist (Sweeney & Scholten, 2011, p. 13). Sweeney & Scholten (2011, pp 13–14) peavad Ameerika Ühendriikides väljasaatmiste kohaldamist kriminaalmenetluses äärmiselt ebaproportsionaalseks, sest viimase kahekümne aastaga on süsteem jäigastunud niivõrd, et ühesugune automaatne

väljasaatmine on järelm eritaolistele kuritegudele nagu mõrvad, vägistamised, pisivargused ja kohtukutsel kohtusse ilmumata jätmisel. Seejuures on ühele pulgale seatud nii lühiajaliselt riigis viibivad isikud kui ka pikaajalised elanikud, kel on riigiga tugevad sidemed või on nad austatud ühiskonna liikmed.

Proportsionaalsuse printsiip tuleneb PS §-st 11 ning esmakordselt tunnustas seda Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 1997. aastal. Proportsionaalsusele vastavust kontrollitakse kolmel järjestikusel astmel, milleks on abinõu (käesolevas magistratöös väljasaatmine) sobivus, siis vajalikkus ja seejärel mõõdukus. See on õigusriigi keskne põhimõte, mille aluseks on idee, et riik tohib isiku õigusi piirata üksnes niivõrd, kui see on möödapääsmatu. **Sobiv** on abinõu siis, kui see soodustab eesmärgi saavutamist ehk julgeoleku või avaliku korra hoidmist. **Vajalik** siis, kui soovitatavat eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne muu, isikut vähem koormava meetmega ning **mõõdukas** siis, kui on kaalutud põhiõigustesse sekkumise intensiivsust ja teisepoolt saavutatava eesmärgi tähtsust. Põhiseadusega vastuolus on sellise abinõu kohaldamine, mille kaalumisel jäävad riivet õigustavad põhjused riivatud põhiõigusele alla. (Truuväli *et al.*, 2002, 110–113). Seetõttu käivad proportsionaalsuse põhimõtte ja kaalutluskohustus käsikäes ja proportsionaalsuse kontrolliga tuuakse selgelt ja läbipaistvalt välja moraalsed kaalutlused õige otsuse tegemiseks (Klatt & Meister, 2020, lk 126).

Eelmainitud kaalutlusõigus ehk diskretsioon on peaasjalikult haldusmenetluse üldpõhimõtte, kuid võib puudutada ka karistusõigust. Kaalutlusõigus tähendab olukorda, kui riigivõimul on õigusnormi järgi õigus, mitte kohustus mingi meetme kohaldamiseks. See võib jaguneda omakorda kaheks: otsustusdiskretsioon ehk kas meedet kohaldada ja valikudiskretsioon ehk millist meedet kohaldada (Aedmaa *et al.*, 2004, lk 277).

Enne, kui liikuda eaproportsionaalsete väljasaatmiste juurde, tuleks välja tuua ka Euroopa Liidu proportsionaalsuse testi, mida on selgitanud Mancano (2018, pp. 720–721). Tema toob samuti välja proportsionaalsuse põhimõtte kolm olulist kriteeriumit, millele see peab vastama olukordades, kus isiku vabadusi on piiratud. Eelkõige peab ta silmas kriminaalasju, kuid seda saab tõlgendada laiemalt muudele menetlustele, kus isiku põhiõigusi või -vabadusi on piiratud. Esmalt on sobilikkuse printsiip, mille puhul on oluline hinnata, kas piirang on sobiv saavutamaks eesmärki. Teiseks on sarnaselt Oleski (2009, lk 596) väljatoodule vajalikkuse printsiip, mis erineb eelnevast, kuna tähendab kõige väiksema vajaliku jõu/piirangu kasutamist eesmärgi saavutamiseks. Kolmas,

proportsionaalsuse printsiip tähendab, et meetme kasutamine ei tohi ülemäära isiku õigusi piirata. Eeltoodust tulenevalt on teoorias rõhutatud sarnaselt Eestile proportsionaalsuse põhimõtte olulisust.

Riikidel on võimalik välja saatmise üle otsustada kahes olukorras. Esiteks, kui isik viibib riigis ebaseaduslikult ja teiseks, kui isik viibib riigis küll seaduslikul alusel, kuid paneb toime teo, mille puhul riik peab proportsionaalseks julgeoleku tagamiseks isik riigist lahkuma sundida. Ilmselget proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist on sisustanud Bettinson (2010, pp. 113–117) ja Sweeney & Scholten (2011, p 19), kui Ameerika Ühendriikides mõisteti isik eluks ajaks vangi 672 grammi kokaiini omamise eest. Pannes olukorra väljasaatmise konteksti, tähendaks taolise karistuse määramine isiku riigist väljasaatmist peale väärteo toimepanemist. Eesti seaduste kohaselt selline olukord loomulikult lubatud ei ole, sest KarS § 54 sätestab sõnaselgelt, et lisakaristusena väljasaatmise kohaldamine on lubatud ainult kuriteo puhul, mille eest on kohus määranud vanglakaristuse.

Suurbritannia on riiki sisserände õigusraamistikku aastakümnete jooksul täiendanud ning sisserännet puudutavate reeglite rikkumine võib kaasa tuua kriminaalmenetluse. Olgugi, et süüdimõistmise protsent ei ole suur, on õigusaktid suunatud ebaseaduslikult ühiskonna vähemuse vastu. Kõige levinumad süüdimõistmised toimuvad just viisareeglite rikkumiste menetlustes, sh saabumine riiki ilma dokumentideta või võltsdokumentidega. Antud teo puhul võib kaasaaitajatenähtuna kriminaalmenetluses osalisteks lugeda ka näiteks perekonnaliikmed, kes on isikul aidanud lennuki piletit broneerida (Bowling & Westenra, 2020, p. 166). Autorid ei selgita artiklis tahtluse nõuet sisserännet puudutavate kuritegude puhul, kuid see ei tundugi olevat antud kontekstis oluline, sest püütud on näidata, et Suurbritanniat puudutavad immigratsioonireeglid ei puuduta tervikuna üksikisikute kaitset vaid võimaldavad ulatusliku kontrolli kohaldamist. Näiteks saab rikkujaid menetluse ajaks kinni pidada kinnipidamiskeskustes. 2016. aastal vastu võetud immigratsiooni puudutava seadusega kriminaliseeriti ka Suurbritannias illegaalselt töötamine ja mootorsõiduki juhtimine olles ebaseaduslikult riigis. Lisaks on võimalik mootorsõiduk süüdimõistmise korral konfiskeerida. (Bowling & Westenra, 2020, p. 166)

Eelnevalt on välja toodud ka ühiskonna vältimatu vajadus isikut välja saata. Taaskord näide Ühendriikidest on toodud aastakümned tagasi väljaandes *New York Times*, kui isikule kohaldati väljasaatmist peale seda, kui sai kinnitust tšeki võltsimine summas 20 dollarit (Dugger, 1997).

Loomulikult võib suures hulgas tšekkide võltsimine kahjustada ühiskonna toimimist ja kui ühiskonna toimimine on kahjustatud, on isiku väljasaatmine vältimatu vajadus, kuid konkreetsel juhul on oht ühiskonnale äärmiselt väike ja ei saa olla õigustatud väljasaatmise kohaldamine (Lenard, 2015, lk 472). Samuti ei pruugi olla vältimatut vajadust isikut riigist lahkuma sundida, kui toime on pandud näiteks vargus. Olgugi, et tegemist on tahtlikult toime pandud kuriteoga, mille eest on võimalik kohaldada vanglakaristust ja see õõnestab riigi avalikku korda, võiks tegelikult olla mõistlikum püüda aidata inimesel ühiskonda taasintegreeruda, arvestades seejuures isiku retsidiivsust ja enda tahet õiguskuulekalt käituda. See aga tähendab riigi väga suurt kaalutluskohustust ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist.

Sarnase mõttekäigu toob välja ka Lenard (2015, lk 471). Nimelt võiks avalikkuse kriteerium väljasaatmise puhul tähendada kindlate kuritegude piiritlemist, mille puhul väljasaatmise menetlust üldse alustatakse. Ometi on enamik demokraatlikke riike läinud seda teed, et on jätnud väljasaatmise kohaldamise n-ö avatud kategooriaks ja asutustel on võimalik otsustada väljasaatmise kohaldamise üle. Sisuliselt samamoodi on Eestis, sest õiguslikul alusel Eestis viibivate välisriigi kodanikest kurjategijate väljasaatmiseks on võimalik kohaldada lisakaristustust KarS § 54 alusel, mis aga ei pane paika kindlat nimekirja kuritegudest, mille puhul väljasaatmist kohaldatakse, vaid paneb eelduseks süüdimõistmise kuriteos, mille eest määratakse karistusena vangistus.

Suurbritannia 2007. aasta piiriseadus tõi kaasa olukorra, kus väljasaadetavate arv kasvas süüdimõistmistest tõttu järgneva aasta jooksul kahekordseks, sest jõustunud piiriseadus tõi kaasa automaatse väljasaatmise nendele kolmandate riikide isikutele, keda karistati vähemalt 12 kuuse vangistusega. Euroopa majandusvööndisse kuuluvate mittekodanikest süüdimõistetute puhul muutusid automaatselt väljasaadetavaks need isikud, keda oli karistatud vähemalt 24 kuulise vangistusega (Bowling & Westenra, 2020, lk 167). Sisuliselt tähendab selline olukord, et puudub igasugune asutuse diskretsiooniotsuse tegemise võimalus ja individuaalsete asjaolude kaalumine, mis muudaks väljasaatmisotsuse õiguspäraseks. Isikule väljasaatmise kohaldamine julgeoleku kaitseks on oma olemuselt preventatiivne, mitte karistav otsus (Bowling & Westenra, 2020, p. 167; Sootak & Pikamäe, 2015, lk 162-163). Sellest tulenevalt peaks iga väljasaatmise otsus, mis on julgeolekukaalutlustel tehtav, võimaldama igal konkreetsel juhul eraldi otsuse tegemist, mitte olema kohaldatav pelgalt süüdimõistmise ning reaalse vangistuse määramise faktist. Paraku aga



selline praktika just seda tähendabki, sest kohtunikel puudub diskretsiooniõigus ning määravaks saab karistuse puhul vaid see asjaolu, et kas isikul on riigi kodakondsus või mitte. Seejuures jääb arutlemata, kas kodakondsusjärgse riigiga on ka reaalne side.

Riikide otsustusõiguse selles osas, millised teod ja normid võimaldavad isikul konkreetses riigis viibida ja väljasaatmise vahel tasakaalu leidmise muudab oluliselt komplekssemaks asjaolu, et olgu inimene toime pannud mistahes kuriteo, on tal õigus oma inimõigustele, mille hulka kuulub muuhulgas keeld olla sunnitud naasma kodakondsusjärgsesse riiki, kus võib ees oodata piinamine või oht elule ja tervisele. Seda õigust on tõlgendatud inimõigustest eksterritoriaalselt ehk mitte ainult ei ole keelatud ebainimlik ja alandav kohtlemine, vaid väljasaatmist kohaldavad riigid peavad iga menetluse käigus eraldi analüüsima, kas riigis võib osaks saada ebainimlik kohtlemine (Horne *et al.*, 2012).

Lisaks ebainimliku kohtlemise keelule on Euroopa Inimõiguste kohus pidanud pikaajaliste riigis viibivate välismaalastest kurjategijate väljasaatmise puhul oluliseks ka peresidemeid. Ka Olesk (2009, lk 598) toob välja peresidemete riive hindamise olulisuse, kuid peaausjalikult on välja toonud, et kohtud keskenduvad väljasaadetavaga koos elava abikaasa ja väljasaadetava laste suhetele. Kas isikutel on võimalik ja mõistlik väljasaadetavaga koos lahkuda sihtriiki või on võimalik neil teda külastada. Kanstroom (2017, p. 629) viitab lisaks, et Euroopa Inimõiguste kohus on kaalunud sidemeid ka vanavanemate ja õdede-vendadega. Üldjuhul on juba pikaajaline riigis elamine piisavalt olulise tähendusega, et riivab väljasaadetavate õigust eraelule ja perekonna puutumatussele, kuid lähedaste olemasolu riigis näitab isiku laiemat sotsiaalset võrgustikku abistamiseks teda asukohariigis toime tulema.

Kuna pikaajaliste elanike väljasaatmisel piiratakse isiku põhiõigust pere- ja eraelu puutumatussele (PS § 26), siis on oluline välja tuua, keda käsitletakse välismaalase pereliikmena ja selgitada pereelu mõistet. Lõhmus (2000, lk 419) viitab, et olgugi, et seadusega ei ole selgelt piiritletud perekonnaelu mõiste, saab teha teatavaid üldistusi. Ta toob välja, et lapse ja bioloogiliste vanemate suhe kuulub sellise perekonnasideme alla, mida võib katkestada ainult erandlikel juhtudel. Samuti läheb pereelu alla seaduslikus abielus olevad mees ja naine aga ka kooselu, mis pole seaduslikult vormistatud. Erandina võib pereelu alla minna ka selline suhe, kui abikaasad koos ei ela. Laste perekonnaelu võib ulatuda ka vanavanemateni, kuid sellisel juhul tuleb tuvastada lapse ja vanavanema sõltuvus üksteisest. Samuti võib pereelu hõlmata trans- ja homoseksuaalide kooselu.

Eelnevast tulenevalt on ülevaade proportsionaalsest ja autori hinnangul ka ebaproportsionaalsetest väljasaatmistest on oluline, sest läbivalt on analüüsitud teadustekste väljasaatmiste ja migratsiooni osas just arvestades, mis kaalutlustel on endast julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmine riigi silmis proportsionaalne meede.

Väljasaatmisega kaitstav hüve on avalik kord ja riigi julgeolek. Selle täpsemaks mõistmiseks tuleb astuda samm tagasi ning avada, mida üldse julgeoleku mõiste endas sisaldab ning mida käsitletakse ohuna julgeolekule. Eesti keele seletav sõnaraamatust tulenevalt tähendab julgeolek kaitstust ohtude vastu (EKSS, 2020). Isiku või kogukonna julgeolekuga hõlmatud hüvesid on võimalik pidada kaitstavateks väärtusteks, sest neid on võimalik ohtu seada. Oluline on siinkohal, et julgeolekut ei pruugi vähendada mitte ainult kaitstava hüve negatiivne mõjutamine või tegelik kahjustamine, mille puhul on rikkumine juba toimunud, aga ka see, kui esineb julgeoleku kahjustamise oht. Julgeolekuohtu hindamine on seetõttu oma olemuselt prognoosotsus (Jäätma, 2020, lk 70).

Sisuliselt eraldab Jäätma (2020, lk 75–76) julgeolekut puudutavas osas avaliku korra ja riigi julgeoleku mõisted teineteisest, kuid toob välja, et nende mõistete osaline kattumine on vaieldav. Nimelt kitsamas tähenduses on võimalik riigi julgeolekuga kaitstavat põhiseadusliku korra hüve käsitleda avaliku korra osana, kuid kogu avalikku korda ei saa käsitleda üksnes põhiseadusliku korrana. KorS § 5 lg 1–2 kohaselt on korrarikkumine avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine. Oht avalikule korrale ilmneb aga olukorras, kus võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Näiteks avalikus kohas alkoholi tarbimine rikub küll avalikku korda, kuid ohusta riigi põhiolemust, samas tuleb riigivastaseid süütegusid käsitada nii avaliku korra kui põhiseadusliku korra rikkumisena. Seega, olgugi, et avalik kord ja riigi julgeolekul on oma piiratud olemus, võivad need teatud olukordades kattuda. Jäätma (2020, lk 76) viitab, et see toimub selliste karistusõiguslike normide kaudu, milles on määratud süüteo koosseisud ehk KarS-i eriosa normide rikkumise korral.

Käesolevas magistritöös on autor käsitlenud julgeolekuohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule eraldi, mistõttu on need jagatud ka eraldi alapeatükkidesse. Neljandas alapeatükis on autor käsitlenud teoreetilisi lähtekohti seoses välismaalase taasühiskonnastamisega peale karistuse kandmist.

## 1.2. Väljasaatmine riigi julgeoleku tagamiseks

Riigi julgeoleku ja üldise turvalisuse tagamiseks väljasaatmise ja sissesõidu keelamise eristamine on vajalik, sest riigi julgeolekut ohustavad teod kuuluvad KarS-i 15. peatükki ehk tegude alla, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse ja põhiseadusliku korra vastu ehk riigi julgeolekuga kaitstavaks hüveks on põhiseaduslik kord. Tänapäeva maailma ohud on hübriidsed, mis tähendab, et konkreetset nimekirja ohtudest ei ole, need varieeruvad pidevalt ning on seotud terrorismi, küberoperatsioonide, aga ka riigi vastu suunatud infooperatsioonidega. Sazonov *et. al* (2020, lk 12) ütlevad kokkuvõtvalt, et hübriidsed ohud on suunatud põhiseadusliku korra ja riigi julgeoleku kõigutamisele. Jäätma (2020, lk 75) selgitab riigi julgeoleku mõistet läbi julgeolekuasutuse ülesannete põhiseadusliku korra tagamisel, mille eesmärk on riigi põhiolemuse kaitse. See tähendab suuresti küll riigi suveräänsuse ja demokraatliku korralduse kaitset, kuid ka põhiõiguste ennetavat kaitset ühiskonna mõttes raskete tegude eest nagu terrorism, lõhkematerjalide ebaseaduslik kasutamine ja riigi põhiolemust halvav korrupsioon.

Riigi julgeolekut puudutavate kuritegude osas on erialakirjanduses olulises mahus käsitletud kolmandatest riikidest pärit immigrantide sissevoolu Euroopasse ja selle seoseid terrorismiga. Selle ilmestamiseks viis Galantino (2020) läbi kvantitatiivse uuringu Itaalia ja Saksamaa 2015–2016. aastate ajalehtede põhjal, milles otsis eelkõige seda, kui palju on terrorismiga seostatud just sisserändajaid ja põgenikke. Autor valis uuritavateks riikideks Itaalia ja Saksamaa, sest Itaalia oli 2014. aastani peamine sissepääs põgenikele Euroopasse ning seetõttu oli riigil ka pearoll Vahemereäärete päästemissioonide korraldamisel. Saksamaa seevastu oli ja on ka siiani põgenike soosituim asukohariik migrantidele Aafrikast ja Lähis-Idast. Saksamaa võttis 2015-2016. aastatel vastu 1,2 miljonit põgenikku (BMF, 2019). Uuringu tulemusena selgus, et peale igat rünnakut Euroopa riikides suurenes ka meedias immigrantide käsitlemine just samades artiklites, mis käsitlesid terrorirünnakute asjaolusid.

Immigrantide käsitlemine potentsiaalsete kriminaalidena ei ole sugugi ainult tänapäeva teoreetikute probleem. Juba keskajal peeti sisserändajaid potentsiaalseteks ohuallikateks (Melossi, 2003, p. 371). Tänapäevases käsitluses on hakatud seostama välisriigi ja kolmanda riigi kodanikke aga terrorismiga. 9/11 rünnakud ja hilisemad terrorirünnakud Euroopas on hirme tunduvalt suurendanud. Galantino (2020, p. 5) peab pöördeliseks just Pariisi terrorirünnakut novembris 2015, peale mida lakkas immigratsioon olemast delikaatne inimõiguslik probleem ning sellest sai

Euroopa julgeolekuoht. Põgeniku/terroristi kategooriate eristamine kukkus sisuliselt kokku ning sellest sai ühiselt vaadeldav probleem. Peale järjekordset toimunud terrorirünnakut sai tavaliseks, et meedias seoti immigrantide kriis automaatselt terrorismiga ning käsitleti teemat ühtse julgeolekuriskina.

Euroopa elanikkonna seas sai tavaliseks hirm kontrollimatu rände ees, mis võiks justkui viia rändekanalite ärakasutamiseni. Seejuures kardetakse Euroopasse Trooja hobustena saabuvaid rahvusvahelise kaitse saajad, kes tegelikult kuuluvad äärmuslikesse või halvimal juhul terroristlikesse rühmitustesse ning tegutsevad Euroopa riikide õõnestamise nimel propageerides äärmuslikke ideoloogiaid. Hirm terrorismi ees on relva- ja narkokaubanduse suurenemise ja kuritegevuse üldise suurenemise seas vaid üks osa. On täiesti mõistlik, et inimeste hirmu toidavad veel värskelt meeles olev intensiivne terroriaktide laine, mis sai osaks alates 2015. aastast. 13. novembril 2015. aastal Pariisis aset leidnud terroriakti, milles hukkus 130 inimest ja vigastada sai veel mitusada, loetakse üheks hukkunute rohkemaiks sündmuseks, mis on toimunud Prantsusmaa pinnal alates Teisest maailmasõjast. Vastavalt Maryland'i Ülikooli globaalse terrorismi andmebaasile toimus Lääne-Euroopas 2015-2016. aastatel 604 terroriakti, milles hukkus kokku 383 inimest. (Iov, *et al.*, 2017, p. 56)

Tõenäoliselt algusaegadest peale on inimeste suurimaks hirmuks olnud hirm teadmatu ja tundmatu ees. Kinnitust on leidnud aga, et just meedial on põhiroll sotsiaalsete ohtude konstrueerimisel (Renn *et al.*, 1992, p 156; Finnane & Kaldelfos, 2017, p. 341). Meedia käsitus aitab avalikkusel tihtipeale mõista sotsiaalseid probleeme ning nende tekkepõhjuseid. Galantino (2020, p.16) tõdeb, et uuringus käsitletud aastatel toimunud terrorikuritegude puhul oli küll seos immigrantide, põgenike ja terrorismi vahel, kuid mitte nii suures ulatuses, kui meedia sellele rõhus. Vähemalt ühe käsitletud juhtumi puhul selgus hiljem, et toimepanijad olid Euroopa Liidu kodanikud, mitte kolmandast riikidest sisserännanud nagu esialgu ekslikult arvati (Galantino, 2020, p. 6). Kuivõrd meedia suures osas kujundab meie ühiskonda, võib asukohariigis ühiskonnast nõ sotsiaalselt välja visatud kolmandast riigist pärit välismaalasele osaks saada etniline tagakiusamine. See võib suunata siin aastaid toime tulnud isiku kuritegelikule teele ning halvimal juhul radikaliseerumiseni.

Samas on oluline välja tuua, et meedia on vaid põgenike julgeolekustamise üks osaline. ISIS-e üks operatiivliige teatas avalikult, et saadab rohkete põgenike varjus läbi Türgi Euroopasse ka oma liikmeid, kes siis Euroopas hakkaks jihadistlikku maailmanägemust levitama ja toetama

radikaliseerumist. Nendest saaksid ühtlasi uute rünnakute toimepanijad (Giglio & Al-Awad, 2015). Pole teada, kas tegemist on reageeringuga, mis tuleneb Euroopa riikide poolt sisserändajate kujutamisest selliselt või on meedia ja valitsuste reaktsioon tulenev just ISIS-e erinevatest väljaütlemistest. Samas võiks ka selline käsitlus olla loogiline, sest see suurendab meedia sõnavõtte pagulaste ja terrorismi seostest, mis mõjutab oluliselt üldist arvamust. Kui üldine arvamus on ettevaatlik ja põlgav, raskendab see vaid ühiskonnaga lõimumist ja suurendab seeläbi iseeneslikku radikaliseerumist.

Teoreetikud on pidanud siiski just piirikontrolli tugevdamist ja pagulasstaatuse andmise õigusaktide karmistamist ja suuremat kontrolli terrorismi vähendamise põhiliseks meetmeks. Helbling ja Meierrieks (2020, pp. 564–567) käsitlevad riikidevahelise terrorismi ja migratsiooni seoseid poliitilises kontekstis. Näiteks piirikontrolli tugevdamine tähendab terroristide jaoks suuremaid kulutusi edukate terrorikuritegude läbiviimisel, mis omakorda vähendab terrorismi. Selline seisukoht põhineb eeldusel, et vaadates loogilis-ratsionaalsete otsuste raamistikus terroristide tegevust, siis kui terrorismiga saadav nõ kasu ei ületa sellele tehtavat kulutust, siis jääb kuritegu eelduslikult läbi viimata (Schneider *et. al.*, 2015, pp. 132–133). Suurendatud piirikontroll tähendab terroristide jaoks vajadust koostada põhjalikumaid võltsitud dokumente selleks, et mitte piiril vahele jääda, mis suurendab aega ja kulusid. Karmistades rahvusvahelise kaitse andmise seadusi ning töölismigratsiooni seadusi, vähendab see eelduslikult ka riiki saabuvate potentsiaalsete terroristide hulka.

Lisaks toovad Helbling ja Meierrieks (2020, p. 566) välja poliitilise kasuteguri, mis on seotud riigi poolt piirikontrolli suurendamisega. Terroriaktide toimepanemine riigis suurendab tõenäosust, et toimub valitsuse vahetus (Gassebner *et al.*, 2008, ref Helbling ja Meierrieks, 2020, p. 566), sest elanikud peavad terrorikuritegude toimumisel süüdlaseks osaliselt riiki ja selle suutmatust oma elanikke kaitsta, mis tähendab, et valitsus peab midagi selleks ette võtma. Erinevad uuringud näitavad, et terrorirünnakute tagajärjel kasvab pahameel riigis resideeruvate immigrantide vastu. Selleks, et avalikkuse nõudele vastu tulla seoses terrorismivastase võitluse suurendamisega ja vältimaks valitsuse vahetamist, saab tegeleda eelkõige migratsiooni kontrolli tugevdamisega. Sellega taastub üldsuse usk riiki ja suureneb rahva turvatunne. Taoliste otsuste vastuvõtmine on poliitiliselt ka n-ö „odav“, sest immigrantidel on vähe poliitilist sõnaõigust seoses piirikontrolli tugevdamisega.

Inimõiguste tagamist arvestades on terrorismis või selle toetamises kahtlustatavate välisriigi kodanike väljasaatmine paradoksaalne olukord, mis tekib, arvestades kui suurt ohtu kujutab endast isik riigile, kuid samas tuleks meeles pidada keeldu välja saata riigist isik, keda võib sihtriigis ees oodata ebahumaanne kohtlemine. Horne & Gower (2012, pp. 3–5) toovad teiste seas välja Chahal vs Suurbritannia kaasuse, milles kaebaja oli Sikh-i separatistide eestvedaja. Tema asüülitaotlus lükati tagasi ning teda hoiti kinnipidamisasutuses eesmärgiga riigist välja saata. Tema kaebus põhines EIÕK artiklitel 3 (piinamise keelamine), 5 (õigus isikuvabadusele- ja puutumatusse) ja 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile), millele toetudes apelleeris ta väljasaatmisotsuse Euroopa Inimõiguste kohtusse. Eeldatavalt oleks tema väljasaatmisel Indiasse ohustanud teda piinamine ja alavääristav kohtlemine. Kohus tõi otsuses välja, et artikkel 3 kohaldab endas ühte kõige fundamentaalsemat demokraatliku riigi väärtust ja isegi seistes silmitsi ohuga riigi julgeolekule ja terroristliku ohuga, keelab konventsioon, olenemata isiku varasemast käitumisest, teda saata riiki, kus teda võidakse piinata.

Osaliselt läksid riigid aga teistsugust tõlgendamise teed. Eriarvamusele jäänud kohtunikud tõi välja, et isiku väljasaatmise keeld ei saa olla absoluutne nõ eksterritoriaalsete juhtumite puhul ja olukorras, kus on märkimisväärne kahtlus, et ebahumaanne käitumine võib isikule sihtriigis osaks saada. Kohtunike vähemus küll nõustus suurema osaga, et ohuga riigi julgeolekule ei saa õigustada isiku saatmist riiki, kus teda võidakse piinata, kuid kui ei ole kindlalt teada, et see võib isikule osaks saada, võib oht riigi julgeolekule olla kaalukausil väga suure kaaluga. Mida suurem on tõenäosus, et isikut koheldakse sihtriigis tervist kahjustavalt, seda vähem tuleks arvestada ohtu riigi julgeolekule. (Horne & Gower, 2012, p. 5)

Chahal vs Suurbritannia otsus sai siduvaks ka teistele riikidele ning olenemata erinevate valitsuste tulistest vaidlustest, lubamaks kaaluda reaalselt ohtu elule ja ohtu riigi julgeolekule, jäi Euroopa Inimõiguste kohus resoluutseks (Walker, 2007, p. 441). Riik ei ole kohustatud neid kahte omavahel kaaluma. See tuleneb peamiselt asjaolust, et hetkel toetuvad väljasaatvad riigid sihtriikide nõ diplomaatilisele lubadusele, et isikule ei saa väljasaatmisel osaks ebahumaanne kohtlemine. Samas ei ole EIK veel nende lubaduste seaduslikkust ja nendest kinnipidamist hinnanud, mistõttu on keeldunud ka ebainimliku kohtlemise välistamiseks diplomaatilise lubaduse olemasolul väljasaatmisega riskima. See teema on poliitiliselt sensitiivne, eelkõige just riikide rahvusvaheliste suhete säilitamise tõttu, kuid ka siseriiklikust survest. Avalikkus survestab riiki prioriseerimaks

oma kodanike õigusi ja turvalisust enne välismaalasest terroristi või potentsiaalse terroristi õigust inimvääriskale kohtlemisele. Seda seisukohta kütavad üles ka meedia sõnavõttud üleüldiselt inimõiguste temaatikas. (Middleton, 2011, pp. 230–231)

Walker (2007, p. 433) toob terrorismivastase võitluse puhul välja, et välismaalasest terroristi või terrorismis kahtlustatava riigist väljasaatmine tundub küll ilmselgelt oluline, kuid ei pruugi tegelikkuses olla kõige mõistlikum valik. Nimelt toimub terrorismi kuriteos kahtlustatava väljasaatmisel lihtsalt ohu ümberpaigutamine ilma seda neutraliseerimata. Riigid teevad igapäevaselt rahvusvaheliselt koostööd selleks, et terrorismi takistada ja see võib küll konkreetses riigis tõenäoliselt eemaldada ohu, vähendada politsei, luureteenistuse ja vanglate tööd, kuid tegelikkuses tähendab, et kaotame järelevalve võimaluse oma vastase üle. Julgeolekuasutused teevad samuti tööd selle nimel, et jälgida potentsiaalsete terroristide liikumist rahvusvahelisel tasandil ning tõenäoliselt on tänasel päeval Euroopa Liidus märkamatu ringi liikuda keeruline, kuid ilmselt mitte võimatu.

Kaitsepolitseiamet (edaspidi KAPO) on oma 2019. aasta aastaraamatus selgelt väljendanud, et Eesti puhul on suurimaks ohuallikaks islamistlik terrorism. Seda eelkõige Euroopas aset leidnud rohkete terrorirünnakute tõttu, kus on hukkunud ja vigastada saanud oluliselt rohkem inimesi, kui vasak- või paremärmuslusterterrorismi puhul. Olgugi, et terrorismioht on Eesti jaoks endiselt väike, siis arvestades rünnakumeetodeid, nendeks soodsate võimaluste kasutamist, vahendite kättesaadavust (ründed külmrelvadega, autodega jm), pole võimalik üheski demokraatlikus riigis terrorirünnakuid totaalset vältida. Probleemiks on Eestisse reisivad või elama asuvad radikaliseerunud isikud. Iseäranis levinud on radikaliseerumised vanglates. Eestis kinnipidamisasutustesse sattuvad radikaliseerunud isikud on aga võimelised teistele oma vaateid tutvustama ning alustama nende puhul radikaliseerumise protsessi.

Riskirühma kuuluvate välisriigist pärit elanike arv on Eestis viimase nelja aastaga mitmekordselt kasvanud. KAPO loeb riskirühma kuuluvateks neid välisriigi kodanikke, kes on pärit riikidest, kus on islamistlik riigikorraldus või on nendes levinud fundamentaalne islam. Selle näitlikustamiseks on koostatud alljärgnev joonis nr 1, milles on välja toodud riskirühma kuuluvad riigid ning sealsetest riikides pärit isikute sisserändajate kasv Eestisse.

### Riskirühma riikide esikaheksa sisserrändajate arvu järgi



Joonis nr 1. Riskirühma riikide esikaheksa sisserrändajate arvu järgi (Kaitsepolitseiamet, 2019a; väljavõte)

Seda on põhjendatud erinevate aspektidega. Kuna Eesti liitus Schengeni viisaruumiga alles 2007. aastal, siis enne seda ei olnudki kolmandatest riikidest tulnud isikutele Eesti atraktiivne. Alates 2014. aastast toimunud muutused maailmas, mis on seotud Põhja-Aafrika, Lähis-Ida ja Kesk-Aasia riikidega, on sisserrännet Eestisse suurendanud. Samuti on paranenud majanduslik olukord ja vajadus tööjõu järele. Mainimata ei saa jätta muudatusi õigusaktides ja kõrgharidusreformi, mis omakorda lihtsustasid Eestisse elama asumist ning töötamist.

Osalt ei tohiks olla küsimust, kas riigi vastu toime pandud kuritegude puhul isikut välja saata või mitte, kuid teatud juhtudel on teoreetikud pidanud vaid riigi vastu toimepandud kuritegusid nii raskeks, et oleks õigustatud nende väljasaatmine. Autor lisab, et Euroopa Liidu kodanikud ei ole küll käesoleva magistr töö fookuses, kuid toetudes KarS § 54 lg 4 teisele lausele, millest tuleb kitsendus Euroopa Liidu kodanikele, kes on Eesti riigis elanud kauem, kui 10 aastat püsivalt, siis sellisel juhul võib lisakaristusena väljasaatmist kohaldada ainult siis, kui isik kujutab ohtu **riigi julgeolekule**. Sama sätte esimene lause kätkeb endas olukorda, mil Euroopa Liidu kodanikul on alaline elamisõigus. Vastavalt ELKS § 40 lg-1e 1, on Euroopa Liidu kodanikul õigus alalisele elamisõigusele, kui ta on Eestis elanud viis aastat järjest. Sellisel juhul võib väljasaatmist kohaldada, kui on tuvastatud **oluline oht** avalikule korrale või riigi julgeolekule.

Samas on Grewcock (2011, p. 58) välja toonud, et ka kolmanda riikide kodanikke, kes on riigis püsivalt elanud kauem, kui 10 aastat, on õigustatud riigist välja saata ainult siis, kui esineb oht riigi julgeolekule. Toetudes käesoleva magistr töö eesmärgile, alates 2015. aastast tõusnud sisserrändele



ning KAPO viidetele riskiriikidest pärit kolmandate riikide kodanike sisserände tõusule, siis on jätkuvalt riigi julgeolekut puudutavate kuritegude analüüs oluline.

### **1.3. Väljasaatmine üldise turvalisuse tagamiseks**

Üldise turvalisuse tagamise all peab autor silmas kõikide nende kuritegude ennetamist, mis ei ole suunatud Eesti riigi, selle põhiseadusliku korra ja suveräänsuse vastu. Need on nn „tavakuriteod“. Kui eelmises alapeatükis käsitles autor riigi vastu suunatud kuritegusid ja alates 2015. aastast aktuaalseks probleemiks saanud terroristlike aktsioonide lainet Euroopas, siis samamoodi on ohtlikud ühiskonda või rahvatervist halvavad narkokuriteod, varavastased kuriteod ja isikuvastased kuriteod.

2019. aastal moodustasid kõikidest registreeritud kuritegudest 38% (10 190) varavastased kuriteod ja 30% (8205) isikuvastased kuriteod (Kriminaalpoliitika, 2020). 2019. aasta lõpul oli Eesti vanglates 187 vangi 100 000 inimese kohta. Peale Nõukogude Liidu lagunemist võtsid endised liikmesriigid järk-järgult üle lääneliku kriminaalpoliitika ning seda peab nt Dünkel (2017, pp.638–639) üheks peamiseks põhjuseks, miks vanglas viibivate isikute arv väga kiiresti langes. See tähendas, et suurim rõhuasetus oli isikute mõjutamine ja suunamine ühiskonnaga uuesti liituma peale karistuse kandmist. Samuti oli Balti riikidel soov ühineda Euroopa Liiduga ja läbi oli vaja viia reformid riikide karistussüsteemides. Eestis võeti kasutusele tingimisi karistussüsteem ning samuti dekriminaliseeriti kergemad varavastased süüteod. Pea kolmkümmend aastat peale Nõukogude Liidu lagunemist on demokraatliku riigi karistamispoliitika võtnud kindla seisukoha, et isiku vangistus on viimane abinõu. Autori seisukohaga haakub ka Mancano põhistus (2018, p. 720), kes toob välja, et isiku vangistuse abinõu peab olema kasutatav viimase võimalusena ning seejuures proportsionaalne. Käesolevat seisukohta jaatab ka KarS § 56 lg 2 sõnastus, mille kohaselt on vangistus karistuse määramisel karmim karistusliik, mida isikule saab kohaldada ainult siis, kui karistuse eesmärke ei ole võimalik saavutada kergema karistusega (Kiris *et al.*, 2017, lk 105).

Teiste riikide kodanike puhul on riigil aga veel üks abinõu peale vangistuse. Nimelt on kurjategijad peale karistuse kandmist võimalik sunniviisiliselt riigist välja saata ja nende sissesõitu edaspidi teatud ajaks keelata. Kuid mitte ainult kolmandatest riikidest pärit sisserändajad ei pruugi kuuluda riigi silmis väljasaadetavate hulka, Prantsusmaa on nimelt võtnud sihiks Rumeenia kodanikud

riigist välja saata. Vrabiescu (2019, pp. 6–7) selgitab rumeenlaste olukorda Prantsusmaal ning toob välja, et tavapärase kontrolli järgselt, algab tihti väljasaatmismenetlus, mis väidetavalt on alguse saanud kerjamisest ja selle ärakasutamisest, taskuvargustest või avalikus kohas hasartmängude mängimisest. Kusjuures, ükski neist tegudest ei ole aluseks kriminaalmenetluse alustamiseks, kuid rikuvad avalikku korda.

Prantsuse seaduse alusel ei ole kerjamine iseenesest rikkumine, kuid kerjamise ärakasutamine seevastu on. Prantsusmaa linnapeadel on võim kehtestada kerjamise vabasid piirkondi, et takistada kohalikul tasemel rumeenlastel kerjata. Seegi otsus peab olema proportsionaalne avaliku korra tagamiseks, et see oleks õiguslikult siduv. Ebaproportsionaalsuse korral saab neid otsuseid halduskohtus tühistada. Ometi ei kehti see näiteks sellistele avalikele kohtadele nagu rongijaamad või muud sellised kohad, mis on kohaliku politseijahi alluvuses ja jurisdiktsioonis. Kinnipidamised nendes kohtades ei vaja seega kõrgema võimu heakskiitu ja menetlusi on võimalik alustada kerjamiste, pisivarguste või avalikus kohtades hasartmängude mängimise osas igal ajal. (Vrabiescu, 2019, p.8)

Vrabiescu (2019, pp. 8–9) toob välja veel ühe olulise asjaolu. Nimelt saadab Prantsusmaa kõik Euroopa Liidu kodanikud, kelle süüdimõistmisel ületab vangistus kolme kuud, riigist peale karistuse kandmist välja. Samuti hoitakse isikuid kuni nende väljasaatmiseni kinnipidamiskeskustes. See on kaasa toonud hirmu kohtuotsuse apelleerimise ees, sest kardetakse, et see vaid pikendab kinnipidamiskeskuses viibimise aega, kuid lõppkokkuvõttes pole otsuse tühistamist siiski loota. Vrabiescu (2019, pp 10–11) viis nendes kinnipidamiskeskustes töötajatega läbi intervjuusid, samuti viis ta läbi intervjuusid kohtunike ja kaitsjatega. Üks kaitsja tõi välja, et ta on tegelenud paljude väljasaadetavatega, kuid pole suutnud ühtegi kohtuasja võita, et otsus tühistataks. Kohtunikud olid peamiselt seisukohal, et tegemist on riigis ebasoovitavate isikutega, kuna nad on kriminaalid ja kinnipidamiskeskuste töötajad, kes kuulusid valitsusevälistesse organisatsioonidesse, olid samuti veendunud, et kui isikud kinnipidamiskeskustes kord juba on, siis järelikult kujutavad nad teistele ohtu.

Taoline arusaam läheb vastuollu nii süütuse presumptsiooni kui ka proportsionaalsuse põhimõttega, samuti EL-i keskse põhimõttega, et karistamise aluseks on isiku süü ja karistus peab olema vastavuses süü suurusega ning tänapäeva ühiskonnas vältimatult vajalik meede. On mõistetav, et on ka realselt kriminaalkorras karistatud immigrante, kelle puhul ongi kaalukalt

vajalik meede nende riigist väljasaatmine oma kodakondsusjärgsesse riiki, ohu vältimiseks, siis ka sellisel juhul peaks toimuma väljasaatmismenetlused proportsionaalselt ning isikutest tulenev oht olema suurem, kui nende vajadus jääda riiki peale karistuse kandmist.

Missugused on need olukorrad, kus oht avalikule korrale ja teistele isikutele on liiga suur ja riigil on vajadus kurjategija riigist välja saata? Grewcock (2011, p. 58) analüüsib Austraalia ja Uus-Meremaa väljasaatmisotsuseid ning toob välja, et isiku viisa tühistamiseks julgeolekukaalutlustel, peab isikul olema märkimisväärne kriminaalne taust. Algselt oli võimalik riigist välja saata isikuid, kelle vangistus ületas vähemalt ühte aastat ja nad ei olnud riigis viibinud kauem, kui kümme aastat. Erandkordades, nagu riigireetmise ja mässu õhutamisel, oli põhjendatud isiku riigist väljasaatmine, kui ta oli elanud riigis kauem, kui kümme aastat.

2006. aastal tõi Stefan Nystrom'i (*High Court of Australia*, 2006, p. 26) väljasaatmisotsus kaasa muutuse. Isik oli elanud Austraalias kogu oma elu, välja arvatud 27 päeva peale sündi ning kohus saatis ta erinevate kuritegude (röövid, vägistamised jm) pärast Rootsi, kus tal puudusid sidemed sugulastega, samuti ei osanud ta rootsi keelt. 2009. aasta tõi kaasa uue muutuse, kui hakati arvesse võtma kolme olulisimat kriteeriumi: kriminaalse teo sisu (eelkõige peeti ohuks vägivallakuritegusid), aega, kui kaua on Austraalias elatud ning kas tuldi riiki noorena (Grewcock 2011, pp. 58–59). 2010. aastal tühistas Austraalia Föderaalkohus (*Federal Court of Australia*, 2010) aga Amanda Pembertoni väljasaatmisotsuse Uus-Meremaale, kust ta oli Austraaliasse emigreerunud 2-aastasena. Isik mõisteti 17-aastasena süüdi mõrvas ja talle mõisteti eluaegne vangistus, peale 14 aastat vangistust oli võimalik aga taotleda tingimisi vabastamist. Kohus tühistas väljasaatmisotsuse, selgitades seda vältimatu vajaduse puudumisega ja et ühiskonnale ei kaasne isiku riiki jäämisega vastuvõetamatut ohtu. Isikule tuleb anda võimalus oma elu üles ehitada Austraalias koos oma perega ja selle tegemata jätmisel, on väljasaatmisel karistav eesmärk.

Kusjuures on perekonna olemasolu asukohariigis väga suure kaaluga ja Fekete & Webber (2010, p. 6–7) toovad näite Saksamaa migratsiooniõiguse ja väljasaatmisotsuste kujunemisest. Saksamaa ei ole end kunagi tunnistanud immigratsiooniriigiks ja kodakondsuse seaduse alusel oli Saksamaa kodanikuks ainult nõ verepõhine kodanik (Autori märkus: artiklis kasutatud inglise keelset väljendit *blood-based citizenship*). See tähendas, et lapsed, kes riigis olid sündinud, ei omandanud automaatselt kodakondsust, vaid pidid taotlema kodakondsust täisealiseks saamisel. Samuti olid võimalikud olukorrad, kus alaealiste kuritegudes süüdimõistmise tulemusel algatati

väljasaatmismenetlus kogu perekonna suhtes, isegi kui perekond oli terve oma elu Saksamaal resideerunud. Mõnda aega peale selle seaduse vastuvõtmist, esitati ultimaatum Türki perekonnale, kes olid Saksamaal elanud ligi kolmkümmend aastat, lahkuda koos oma 13-aastase pojaga Türki. Alaealine oli toime pannud mitmeid süütegusid, mille tõttu kujutas ta Saksamaa avalikule korrale ning üldisele turvalisusele massiivset ohtu, ja selles osas olid süüdi ka alaealise vanemad, kes ei olnud suutnud piisavalt oma lapse üle järelevalvet korraldada. Olgu aga öeldud, et peale valimisi olukord „rahunes“ ning vanematel lubati lõpuks Saksamaale jääda, kuid nooruk pidi peale karistuse kandmist lahkuma Türki.

Lisaks probleemidele, mis väljasaatmine paratamatult toob kaasa isiku perekonnale, on argumenteeritud ka väljasaatmise, kui topelt karistamise üle. Fekete & Webber (2010, p. 5) sisustavad antud mõistet kõige arusaadavamalt, tuues välja, et väljasaatmisel on topelt karistamise mõju, kui kaks isikut panevad toime sama teo, mõlemad kannavad sama karistust, aga peale karistuse kandmist saadetakse välisriigi kodanikust kurjategija kinnipidamiskeskusesse, kus ta jääb ootama oma väljasaatmist. Asukohariigi kodanik läheb seevastu peale karistuse kandmist koju oma perekonna juurde. Rehabilitatsioon asukohariigiga muudetakse võimatuks ja katkestatakse perekonnasidemed, mistõttu on väljasaatmisel palju karmim mõju, kui pelgalt karistuse kandmisel.

Taylor & Lewis (2010) viitavad kurvale sündmusele, mis leidis aset 2010. aastal, kui tagasisaadetav hukkus tagasipöördumisel Angolasse. Isik oli elanud 16 aastat oma naise ja kuue lapsega Suurbritannias, kui talle mõisteti 2 aastane vanglakaristus baarikakluses kehavigastuste tekitamise eest. Peale karistuse kandmist viibis isik mõnda aega kinnipidamiskeskuses, samal ajal, kui pere proovis teha kõik selleks, et tema riigist väljasaatmise otsus tühistataks. Isik saadeti siiski riigist välja ja lennureisi ajal toimus rüselus, mille üksikasju artiklis välja toodud ei ole. Samal õhtul tunnistati isik aga surnuks. Samas on artikkel huvitav selle poolest, et välja ei oldud toodud, miks väljasaatmise kasuks otsustati, kui isikul Suurbritanniasse jäi maha naine ja kuus last. Väljasaatmise õiguspärasuseks tuleks hinnata ka mõju ja kahju suurust, mis tekib perele, eelkõige lastele, peale vanema sunniviisilist riigist lahkumist. Selles osas tundub artikkel ainult ühte poolt kajastavana, samas, ei ole need kaalutlused seotud tema õnnetu hukkumisega.

Poliitilised väljaütlemised või viisid, kuidas meedia seda kajastab, võib tekitada inimestes paratamatult hirmu, et immigrandid või põgenikud ongi ohtlikud ja nende vastuvõtmisel tõuseb ka kuritegude hulk riigis. Dünkel (pp. 644–645) oli 2017. aastal peamiselt Saksamaa näitel seisukohal,

et olgugi, et vastu on võetud pea 1 miljon põgenikku, ei ole see tõstnud veel raskete kuritegude arvu ja nende toimepanemine on pigem erand, kui reegel. Samuti pidas ta probleemiks hoopiski kuritegusid, mis on toime pandud just põgenike ja põgenike keskuste vastu. Võrdluseks Saksamaaga, pakkus Eesti 2016-2017. aastal rahvusvahelist kaitset ja tegeles 161 inimese ümberpaigutamise ja -asustamisega. Eesti numbrid on ka protsentuaalselt oluliselt väiksemad ning puudub ka teadaolev statistika, mis kajastaks pagulasstaatuse omandanud isikute poolt kuritegude toimepanemist. Hirm kaitse saanute ees on tulnud ilmselt meediast ning pagulaste julgeolekustamisest. Ka Dünkel (p. 645) toob ühe näite meediast, kui 2015. aasta vana-aastaõhtul pandi toime massiliselt seksuaalkuritegusid. Meedia ruttas kurjategijateks tembeldama Põhja-Aafrikast pärit pagulasi, kuid selgus, et tegemist oli varasemate sisserännanute, mitte isikutega, kes olid Euroopa Liidus saanud rahvusvahelise kaitse.

Meedial ja poliitikutel on põgenike ja sisserändajate suhtes arusaama kujundamisel suur roll. Parempoolsed poliitikud toovad regulaarselt esile sisserändega kaasnevat kuritegevuse hirmu ja terrorismiohu kasvu. Samas on väljaütlemistes tunda ksenofoobseid suundi. Saksamaa sügavalt parempoolne poliitik Frauke Petry märkis, et politseil peaks olema õigus avada tuli põgenike vastu, kes saabuvad loata Saksamaale Austria piirilt (Conolly, 2016). Väljaütlemised põgenike ja sisserändajate teemal on arvestatavad, kuid peaks jälgima, et need ei annaks alust riigi sees vaenu kasvule. Kuivõrd kodanikud kujundavad oma arusaamisi läbi meedia ja poliitikute väljaütlemiste, siis äärmuslikult ksenofoobsed seisukohad viivad riigisisese lõhestumiseni. Tihti peale on väljaütlemised liialdatud ja mitmeti mõistetavad, mis süvendavad probleemi. Kodanikud võtavad eelduslikult sarnase positsiooni ning tõeliselt abi vajavate pagulaste lõimumine oma uue riigiga on juba varakult läbi kukkunud, kuna nende suhtes käitatakse põlglikult ning rassistlikult.

Seda saab näitlikustada 2008. aastaga, kui Saksamaa televisioon hakkas kajastama videot, kus kaks noort, üks Kreeka ja teine Türgi kodanik, vägivallatsesid Saksa pensionäri kallal. Nädala jagu vahetpidamata video esitamist, tõi kaasa poliitilise laine, kus poliitikud hakkasid sõna võtma seaduste karmistamise osas. Saksamaa ajaleheväljaanne *Bild* esilehele jõudis selle tulemusel pealkiri „Noored välisriigi kodanikud on vägivaldsemad, kui Saksamaa noored“ (Barkin, 2008). Samas ei olnud artiklis välja toodud, missugusele statistikale üldse toetutakse. Poliitikud teatasid aga, et välismaalastel tuleb käituda rangete Saksa reeglite järgi või muidu saadetakse nad riigist välja. Konservatiivsetele ja sügavalt parempoolsetele poliitilistele väljaütlemistele andis vastulause

endine liidukantsler Schröder (Deutsche Welle, 2008), kes neid väljaütlemisi kritiseeris ja märkis, et Angela Merkel ignoreerib seda, et Saksamaa sügavalt parempoolsed noored ja neonatsid panevad päevas toime kolm vägivallaakti inimeste suhtes, kellel on teine nahavärv, aga selle kohta ei ole Angela Merkelil plaanis midagi öelda. Tema seisukoht oli, et antud juhtumit kasutati ära poliitilise kampaania läbiviimiseks.

Eeltoodut arvesse võttes saab järeldada, et immigrante puudutavatesse sõnavõttudesse tuleb igal juhul suhtuda kriitiliselt. Välisriigi kodanikke ja nendest lähtuvat potentsiaalset ohtu tuleb hinnata ratsionaalselt ja konkreetse isiku põhisel. Immigrante üldistades ja nendest lähtuvat potentsiaalset ohtu hinnates ja ohtu meedias moonutades, hakkab see täitma hoopis poliitilisi eesmärke, mitte avaliku korra ja julgeoleku kaitsmise eesmärke. Reaalset avaliku korra ohtu hinnates tuleb arvestada, et väljasaatmine ei tohi tähendada mitmekordset karistamist.

#### **1.4. Taasühiskonnastamise olulisus väljasaatmismenetluses**

Immigrante puudutav käsitlus muutub keerulisemaks olukorras, kus isik on pikaajaline elanik ja tuleb hakata hindama temast tulenevat reaalselt ohtu ja võrrelda seda asukohariigi sidemetega. Tekib küsimus, kas asukohariigil on kohustus tegeleda retsidiivse isiku taasühiskonnastamisega, kui pealtnäha kergem võiks olla isik lahkuma sundida ning seeläbi ka „probleemist“ vabaneda. Fabre (2016) kommenteerib äärmiselt jõulist liberaalset käsitlust, millega Carens (2014, pp. 102–105 ref Fabre lk 428) eaproportsionaalseks riigist väljasaatmist olukorras, kui tegemist ei ole riigi julgeolekut puudutava süüteoga. Riigi julgeolekut puudutava kuriteo, näiteks terrorismi puhul ei tohiks siinkohal vaidlust olla, et peale karistuse kandmist on vajalik isik riigist välja toimetada, kuid üldise turvalisuse seisukohalt peaks riik tegelema isiku taasintegreerimisega ühiskonda. Veelgi enam, kui isikul on riigiga sotsiaalne kuuluvustunne, siis peab Carens (2014, pp. 104–105 ref Fabre lk 429) suuresti isiku kriminaalset käitumist riigi suutmatuseks teda ühiskonda integreerida ja kriminaalset käitumist ära hoida. See sisuliselt tähendab, et riik on ise süüdi isiku kriminaalses käitumises. Oluline on aga välja tuua, et probleemi keskmeks on isikud, kellel on riigiga sotsiaalne kuuluvustunne ehk teisisõnu riigis on viibitud aastaid ning kodakondsusjärgse riigiga on vaid juriidiline suhe. Samas ei ole riik aga suutnud kriminaalset käitumist ära hoida.

Isiku riigist väljasaatmisel on asukohariigil õigus kohaldada ka sissesõidukeeldu. Eesti õigusaktide kohaselt kehtestatakse lisakaristuse kohaldamisel sissesõidukeeldu kuni 10 aastat ning PPA-l

elamisloa kehtetuks tunnistamisel koos sundtäidetava lahkumissetekirjutusega sissesõidukeeldu kuni 5 aastat. Liikumisvabadus on aluseks sellele, et tänapäeva maailmas saaks isikud oma inimõigusi vabalt teostada. Fabre (2016, p. 433) seisukoht on, et kui isik on välismaal õiglast kohtupidamist arvestades süüdi mõistetud, ta on oma karistuse kandnud ning soovib teostada oma õigust vabale liikumisele, siis ei tohiks riigid keelata isikul riigis viibida, kuna see tähendaks karistuse pikendamist ja sisuliselt võetakse ära võimalus otsida paremat elu välisriigist. Fabre (2016, p. 433) nõustub raamatu autoriga ning tõdeb, et tänapäeva maailmas on ühtekuuluvustunne riigiga palju olulisem, kui lihtsalt endiste ja potentsiaalsete kurjategijate väljasaatmine. Selle asemel peaks asukohariik tegema kõik endast oleneva, et isik tunneks end täisväärtusliku ühiskonnaliikmena.

Selleks, et inimest saaks peale kuriteo toimepanemist pidada ühel hetkel täisväärtuslikuks ühiskonnaliikmeks, on järk-järgult kadunud arusaam karistusest kui pelgalt kättemaksust. Karistus peab täitma oma eesmärgi ja suurendama tõenäosust, et tulevikus isik kuritegusid toime ei pane ehk tal puudub kalduvus retsidiivsusele. Selle vältimiseks teevad kriminaalmenetluses tihedat koostööd prokurörid ja kohtunikud, kes pidevalt hindavad, missugune reageerimine on kõige mõistlikum ja milline sanktsioon täidab oma eesmärgi (Wieczorek, 2018, p 661). Esmane rehabilitatsiooni eesmärk on mõjutada isikut mitte kuritegusid toime panema ja karistus peaks isikust tulenevat ohtu eelduslikult vähendama (Duff, 2001, pp. 4–6) Kas tuleb isikule mõista reaalne või tingimisi vanglakaristus, vabastada ta ennetähtaegselt vms. Kohtud ei võta üksnes arvesse süüteo asjaolusid vaid ka süüteo toimepanija omadusi kogumis. Näiteks võivad erinevad isikuomadused kas vähendada või suurendada moraalset süü suurust (Sweeney & Scholten, 2011, p 18).

Sweeney & Scholten (2011, p 18) toovad välja, et kohtud on pidanud moraalset süü suurust väiksemaks olukorras, kus isik on kas alaealine või vaimupuudega, samas on peetud isiku moraalset süüd suuremaks ja vajadust karmimale karistusele, kui isik on korduvkurjategija. Ka Wieczorek (2018, p. 658) viitab, et alaealisena kuriteo toimepannud isik loobub suurema tõenäosusega kuritegelikust elust. Seda teeb ta eelkõige siis, kui tal on võimalik omandada karistuse kandmisel professionaalsed oskused, mida nad saavad kasutada taasintegreerumisel ühiskonda. Samuti siis, kui säilitatakse perekonnasidemed.

Olenemata sellest, kui palju infot menetleja omab, jääb tehtav otsus isiku tuleviku osas vaid oletuseks. Lähenedes emotsionaalselt, kiputakse retsidiivsuse riski üle hindama ja see võib kaasa tuua suure osa rahvastikust kriminaalkorras karistamise ja vangide arvukuse kasvu. Loomulikult on ohtlik ka ohu alahindamine näiteks olukorras, kus isik lubatakse ennetähtaegselt vabadusse ja ta tapab järgmisel päeval inimese. Tekib küsimus, miks sai isik üldse vabaduses olla. Riskide hindamine ei anna absoluutset tulemust, kuid annab võimaluse hinnata kriminaalsüsteemi efektiivsust korduvkuritegevuse vähendamisel. (Ahven jt, 2010, lk 7-8)

2009. aastal tegi Austraalia kohus väljasaatmisotsuse 31-aastase Patricia Toia suhtes (*Federal Court of Australia*, 2009; Lewis, 2009), kes oli samuti Austraalias elanud aastastest saadik, kuid kunagi ei teinud taotlust saada kodanikuks. Kuivõrd tegu oli haavatava naisega, siis oleks pidanud talle riik väljasaatmise asemel võimaldama abi ja toetust. Kuna isik elas suurema osa noorusest tänaval ja täiskasvanuea viibis peamiselt vangis, siis oli tal raske ka ilma abita ise sellest ringist välja tulla. Mõistetav on seisukoht, et tema väljasaatmisega sellisel juhul ei saavutatud eesmärki. Pigem suurendas see isikust tulenevalt ohtu endale ja teistele. Kuid kahjuks ei pakutud talle Uus-Meremaale saates ühtegi abinõud endaga toime tulemiseks.

Sarnase mõttekäiguga on ka Wieczorek (2018, pp. 656–659), kes toob esmalt välja, et karistamine peab olema suunatud mõjutamaks isikut tulevikus seaduskuulekalt käituma, sanktsiooniga õigel ja valel vahet tegema ning lõpetuseks eesmärgiga ja toetusega isik uuesti taasühiskonnastada ja abistada teda sotsiaalse staatuse taasloomisel. Lisaks on ta kindel, et sotsiaalse staatuse taasloomine toimub märksa efektiivsemalt riigis, millega tal on suurem side. Näiteks on võimalus, et ka välisriigist pärit kurjategijad on riigis piisavalt kaua viibinud, et neil on tekkinud sotsiaalne side riigiga, mis võib olla suurem kui kodakondsusjärgse riigiga. Kui isik omab asukohariigis perekonda, siis võib nendest sunnitud eraldamine olla just peamiseks põhjuseks, miks isik kaldub retsidiivsusele. Taasintegratsiooni vaatenurgast võivad väljasaatval riigil olla ka paremad majanduslikud ja juriidilised vahendid tegelemaks isiku abistamisega ja uute kuritegude ärahoidmisega. Sotsiaalsete sidemete olulisusele viitab ka McNeill (2006), kelle sõnusti on äärmiselt oluline, et töövõimalustele ja sotsiaalsetele sidemetele antakse piisavalt tähelepanu nii karistuse kandmise ajal kui ka peale vanglast vabanemist.

Samas toob Davy (2005, p. 135) välja, et kolmandate riikide kodanikel on õigus riiki integreeruda, aga mingil määral ka enda kohustus tegeleda integreerumisega. Näiteks kohustus osaleda riigi poolt



pakutavatel integreerumist soodustavatel kursustel nagu keelekursused ja ajaloo ning põhiseaduse tundmise kursustel. Siit saab osaliselt järeldada, et riik loob isikutele esmased võimalused sotsiaalse kuuluvustunde loomiseks, aga isik peaks ka ise olema valmis astuma samme selleks, et saada täisväärtuslikuks ühiskonnaliikmeks.

Wieczorek (2018, p. 658) on täiendavalt viidanud, et isik, kes usub riigi justitiisüsteemi legitiimsusesse, käitub palju tõenäolisemalt edaspidi seaduskuulekalt. Tavaisik tunnetab seda, kui temaga on käitunud õiguspäraselt ja austusväärset. See saab alguse eelkõige sellest, et olenemata isiku päritolust, ta saab tema kohta käivate otsuste osas adekvaatset infot ning selgitusi. Väärikusel põhinev suhe jätkub vanglaametnikega ja mõjutab isiku tulevast käitumist. Sisuliselt on võimalik luua baas välisriigi kodanikust isiku taasühiskonnastamiseks peale vanglakaristuse kandmist, kuid lisakaristusena isiku riigist väljasaatmine tähendab kogu protsessi nullist alustamist. Loomulikult tähendab see seda, et riik ei pea muretsema isiku edaspidise retsidiivsuse pärast, kuid vähemasti tuleks igas olukorras lisakaristuse kohaldamist kaaluda.

Kui varasemalt märkis autor terrorismi tekkepõhjuseid selgitades, et isiku ühiskondlik või etniline tagakiusamine võib olla üks radikaliseerumise algpõhjustest, siis kaudselt nõustub sarnase mõttekäiguga ka Dünkel (2017, p. 637). Tema peab välismaalasi vähemuseks, keda mõjutavad sotsiaalsed tegurid märksa enam. Rassiline tagakiusamine, töötus ja ühtekuuluvustunde puudumine riigis, mis võib tulla meedia proovist välismaalasi julgeolekustada või valitsuse väljaütlemistest, vähendab seda ühtekuuluvustunnet ning suurendab kuritegude toimepanemise riski. Üldine ühtekuuluvustunde puudumine vähendab usaldust riigi vastu ning usalduse puudumisel riigi vastu nõrgendab see riiki kui tervikut ja selle arenemist tänapäeva ühiskonnas.

Anda (2015, p. 143) selgitab, et isikute puhul, kes on sunnitud tagasi pöörduma oma kodakondsusjärgsesse riiki, on suurem tõenäosus jääda töötuks. Kuivõrd isikute taasintegreerumise üheks etapiks ongi töö leidmine, et seeläbi „legaalselt“ raha teenida, siis võib see kaudselt ka tähendada, et kui isik saadetakse välja peale karistuse kandmist, siis suureneb ka retsidiivsuse oht. Varguseid ja muid varavastaseid kuritegusid sooritavad isikud pöörduvad suurema tõenäosusega tagasi kuritegelikule teele. Faktiliselt ei ole see sellisel juhul enam väljasaatva riigi mure, kuid moraalselt võiks lugeda seda taunitavaks.

Isiku taasintegreerumine ühiskonda algab juba karistuse kandmisel ja usalduse tekkimisel riigi vastu. Kõigi eelduste kohaselt valmistub isik uuesti ühiskonnaga liituma, jätkab töötamist riigis ja

liitub oma perekonnaga. Kui aga on tegemist välismaalasega, kellele on kohaldatud lisakaristusena või haldusmenetluse raames väljasaatmist ja sissesõidukeeldu peale karistuse kandmist, siis sisuliselt sellist võimalust ei ole. Isik peab alustama enda „üles-ehitamist“ teises riigis, riigis, mille kodanik ta on küll passi järgi, kuid mille faktiline liige ta juba aastaid olnud ei ole. DeWree *et. al.* (2009, pp. 116–117) viitavad võimalusele isik juba saata karistust kandma sellesse riiki, millega ta eelduste kohaselt peale karistuse kandmist liitub. Karistuse kandmisel algaks sellisel juhul ka taasintegratsioon juba karistuse kandmisel.

Tihti peale saadetakse ohtu kujutavad immigrandid väljasaatmismenetluse ajaks kinnipidamiskeskustesse, kus nad viibivad kuni väljasaatmise täideviimiseni (Grewcock, 2011, p. 66). Erinevalt vanglatest puudub kinnipidamiskeskustes süsteem, mis toetaks isikute taasintegreerumist või abistaks neid muul viisil pöörduma seaduskuulekale teele. Keskustes on kehvem järelevalve, mis on viinud mitmete rünnakute toimepanemiseni kinnipidamiskeskustes, kuhu on koondatud erinevate etniliste gruppide esindajatest väljasaadetavad. Kuivõrd puuduvad ka abistavad tegevused, koolitusprogrammid, vihaga toimetulemise programmid ja muud, on kinnipidamiskeskustes olevad isikud pideva stressi ja pingel all, kõige haavatavamad on vaimselt haiged kinnipeetavad.

Välismaalase saatmine karistust kandma riiki, mille kodanik ta on, võiks tulla kõne alla juba siis, kui on küsimuse all näiteks lisakaristuse kohaldamine või mittekohaldamine. DeWee *et. al.* (2009, p. 118) viitavad aga sellele, et probleemiks saab isiku nõusoleku saamine. Karistuse kandmise kohta teises riigis on isikul menetluse käigus vetoõigus. Peamiselt toimub aga taoline protsess välismaalase enda soovil ning üldjuhul seda menetlust ka alustatakse välismaalase soovil. See aga ei tähenda, et välismaalase sooviavalduse korral on riik kohustatud menetluse läbi viima. Vastupidi, pigem puuduvad välismaalastest süüalusel juriidilised võimalused selle protsessi käima lükkamiseks.

Bowling & Westera (2020, p. 176) on Suurbritannia näitel seisukohal, et rehabilitatsiooni narratiiv on tänapäeva ühiskonnast ja immigratsioonipoliitikast puudu. See teeks kogu karistussüsteemi, mis puudutab välismaalastest süütegijaid, humaansemaks ja võimaldaks arendada vajalikku individuaalsust väljasaatmiste kohaldamisel. Hetkel viljeletakse peaaesjalikult väljasaatmist ning sellises ülesehituses on see ka efektiivne, kuid kaduma on läinud inimlik aspekt. Samas kui käsitlus Suurbritannias on üsnagi jõuline ja suunatud lõppeesmärgi – väljasaatmise,

tulemusele, siis ülejäänud Euroopa riigid siiski peavad seda silmas. Informatsiooni ja erinevaid aluseid, mida peaks võimalikult inimliku otsuse tegemiseks kaaluma, on väga palju. Ei paista ka, et sisserände probleemistik lähiajal, või üldse, ühiskonnas ka ise lahenduse leiab. Mitte seni, kuni inimesed liiguvad ja kuritegevus aset leiab.

Teadustekste analüüsid ja hinnates jääb läbivalt kõlama autori jaoks uue tähendusega võõrsõna *crimmigration* (Autori tõlge: krimmigratsioon) (Armenta, 2017; Bowling & Westenra, 2020; Vrabiescu, 2018; Strumpf, 2013, p. 59–60). See tähendab sisuliselt olukorda, kus immigratsioon ja karistusõigus omavahel liituvad ja väljasaatmine muutub ainulaadseks karistusviisiks või riigi eesmärkide saavutamise viisiks. Riigis võib see tähendada näiteks immigratsiooni seaduste rikkumisel kriminaalmenetluse kaasatoomist või koguni kinnipidamist kinnipidamiskeskustes kuni väljasaatmiseni. Krimmigratsiooniga on saavutatud olukord, mille puhul sotsiaalselt haavatavamad isikud nagu immigrandid on võimalik näiliselt väga lihtsalt ühiskonnast eraldada.

Alustades käesoleva magistritöö kirjutamiseks eeltöö tegemisega, oli autor seisukohal, et väljasaatmiste kohaldamine on isiku põhiõigusi nii suurel määral piirav, et debatt ja kaalutlused taasühiskonnastamise või sunniviisilise väljasaatmise vahel on kogu Euroopas või muus maailmas laialdaselt kasutusel, kuid siiski jäi pigem eri autorite seisukohtadest kõlama, et riigid püüavad ise leida täiendavaid võimalusi ebasoovitavate isikute väljasaatmiseks. Kriminalseerides näiteks immigratsioonireeglite rikkumisi, muutuvad isikud riigi silmis samuti ohuks julgeolekule, sest sisuliselt nad on ju kriminaalid. Samuti on teatud juhtudel väljasaatmine automaatne järeloomkriminaalkorras karistamisele. Loomulikult on väljasaatmine märksa keerulisem, kui isik on elanud riigis väga pikka aega ja loonud asukohariigis perekonna, kuid olenemata sellest, peaks igaühel olema õigus proportsionaalsusele, ka neil, kes on riigis elanud lühikest aega või ei oma asukohariigis perekonda.

Teisalt tekkis erinevaid teadustekste koondades ja analüüsid küsimus, mis puudutabki peaasjalikult isikuid, kes kujutavad riigis viibides ohtu avalikule korrale. Nimelt kui kaua peab riik tegelema täiskasvanud isiku kasvatamisega täisväärtuslikuks ühiskonnaliikmeks ning kui suurel määral ohtu peavad asukohariigi enda kodanikud tolereerima selleks, et see oleks kurjategijatest tuleneva ohu ja nende inimõiguste riivega kooskõlas. Kindlat raamistikku ei saagi paika panna, sest väljasaatmine on niivõrd individuaalne, et vajab igal konkreetsel juhul eraldi kaalumist.

## 2. KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS

Käesoleva uurimuse eesmärk on välja selgitada, milline on kohtute praktika välismaalastest kurjategijate riigist väljasaatmisel ning leida võimalikud probleemkohad selleks, et tuvastada väljasaatmiste kohaldamise praktika võimalik arendamise vajadus. Magistritöö teise peatüki esimene alapeatükk selgitab sisulisemalt Eesti õigusakte, mille põhjal väljasaatmisi on võimalik kohaldada. Täpsemalt on eristatud kriminaalmenetluses lisakaristusena väljasaatmist ja haldusmenetluse käigus väljasaatmisi, teises alapeatükis on kirjeldatud empiirilise osa metoodikat ning põhjendatud valitud metoodikat. Kolmandas ja neljandas alapeatükis viib autor läbi kohtupraktika võrdleva analüüsi. Viiendas alapeatükis on autor koondanud kohtupraktikate analüüsist tehtud järeldused ning ettepanekud.

### 2.1. Väljasaatmine Eestis

1. jaanuaril 2015. aastal jõustus KarS-i uusim säte, mis käsitleb lisakaristusena väljasaatmise kohaldamist välismaalasele. Sama aasta lõpus säte täienes ning lisakaristuse kohaldamise võimalus avanes ka sellistes kohtuasjades, milles süüaluseks on Euroopa Liidu kodanik. Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida aga kolmandatest riikidest pärit pikaajaliste elanike riigist väljasaatmist.

Enne KarS § 54 alusel väljasaatmiste kohaldamist tuleks kindlasti ära märkida, et lisakaristus ei ole *ne bis in idem* ehk topeltkaristamise põhimõttega vastuollu minev karistusliik nagu seda on teaduskirjanduses välja toodud (Fekete & Webber, 2010, käesolev magistritöö lk 28). Sanktsiooni määramisel on täiendav lisakaristus vajalik, kui isikust tuleneb teatud asjaoludel või isikuomaduste tõttu lisaks süü suurusest tulenevale karistusele ka täiendavat ohutustamist. Seetõttu ei ole lisakaristuse puhul tegemist mitte süüd heastava vaid ühiskonna edaspidise turvalisuse tagamise meetmega. Seega, välisriigi kodaniku riigist välja saatmisel kaitstakse ühiskonda isiku uute potentsiaalsete kuritegude toimepanemise eest. (Sootak & Pikamäe, 2015, lk 153)

KarS § 54 lg 1 esimeses lauses on sätestatud, et *mõistes välisriigi kodaniku süüdi tahtlikult toimepandud kuriteos ja karistades teda vangistusega, võib kohus süüdlasele mõista lisakaristusena riigist väljasaatmise koos sissesõidukeeluga kuni kümneks aastaks*. Teise lause

*kohaselt kui süüdlasel on Eestis koos temaga seaduslikult ühises perekonnas elav **abikaasa või alaealine laps**, peab kohus väljasaatmise kohaldamist oma otsuses põhistama.*

Väljasaatmise kohaldamisel kaasneb sellega automaatselt sissesõidukeelu kohaldamine, mis vastavalt KarS § 54 lg-le 1 võib olla tähtajaline ehk kuni 10 aastat ning tähtaeg hakkab kulgema alates süüdimõistetud väljasaatmisest. Seega, võib eeltoodud sätte esimesest lausest saada aru ka nii, et väljasaatmise võib jätta põhistamata, kui isikul puudub temaga seaduslikult ühises perekonnas elav abikaasa või alaealine laps, sest KarS § 54 lg 1 esimene lause seda sõnaselgelt ei nõua. Küll aga saab seda tuletada üldisest lisakaristuse kohaldamise eesmärgist. Tulenevalt KarS § 54 lg 1 esimese lause sõnastusest, et kohus **võib** lisakaristust mõista, kui formaalne eeldus (põhikaristusena vangistus) on täidetud, siis peab siiski põhistama, miks vajab isik lisaks vangistusele ka täiendavat ohutustamist ja ainuüksi vangistus temast tulenevat ohtu ei vähenda.

Teine lause viitab olukorrale, mil kohus on kohustatud väljasaatmist põhistama ehk on tuvastatud eeltoodud pereelu. Seejuures on konkreetselt määratletud, et pereelu moodustavad alaealine laps või seaduslik abikaasa. Samas on Sootak ja Pikamäe (2015) kommenteerinud, et lisakaristusena väljasaatmise kohaldamine peab olema vastavuses süü suurusega ja seda võib kohaldada, kui põhikaristusena on isikule määratud vangistus ja KarS § 54 lg 1 teine lause viitab olukorrale, kus välismaalane on Eestis integreerunud isik ja tal on Eesti Vabariigiga tugevad sidemed, nt pere ja lapsed ning ta on suure osa elust või terve elu elanud Eestis. Lisaks eelnevale viitavad Sootak ja Pikamäe (2015, lk 164–165), et formaalseks integreerumise tunnuseks võib olla pikaajalise elaniku elamislubade. Kuna isikud on sellisel juhul väga tihedalt seotud asukohamaaga ja tihtipeale sama püsivalt, kui kodanikud siis on tema väljasaatmine kohaldatav ainult sellisel juhul, kui temast tulenev oht ületab tema sidemete olulisuse. Seega võib järeldada, et väljasaatmist peab põhjendama igal juhul, kui isik on pikaajaline elanik, olenemata pereelu elamisest.

Samas ei saa olla väljasaatmine karistuste automaatne järelm välisriigi kodaniku poolt toime pandud kuritegudele. Nagu ka eelnevalt viidatud, on lisakaristuse eesmärgiks ühiskonna täiendav kaitse, kui on oht, et isik jätkab peale karistuse kandmist kuritegude toimepanemisega. See tähendab seda, et isiku suhtes peab olema reaalne uue kuriteo toimepanemise oht, mida ei saa vähendada teisiti, kui teda riigist eemaldades. Reaalne oht tuleb kindlaks teha arvestades konkreetset isikut ja tema käitumist. Seega on karistuse liik ja selle määr vaid üheks komponendiks isikule antava üldhinnangu raames. Lisaks tuleb arvestada selliseid asjaolusid nagu Eestis elamise

aeg, isiku vanus, tervise seisund, perekondlik ja majanduslik seisund, sotsiaalse ja kultuurilise integratsiooni aste ning sidemeid päritoluriigiga. (Sootak ja Pikamäe, 2021, lk 214)

Autor on tulenevalt K. Sepperi 2013. aastal kirjutatud magistritööst tuvastatud lihtmenetluste ülekaalust püstitanud ühe uurimisküsimusena, et kuidas on lisakaristuse kohaldamist mõjutanud lihtmenetluste suur ülekaal. Lõhmus (2014, lk 547) on välja toonud, et kriminaalmenetluse tähtsad väärtused on tõe väljaselgitamine, karistuse proportsionaalsus ja läbirääkimiste läbipaistvus. Need on omakorda seoses uurimispõhimõttega ja süü suurusega karistuse mõistmisel. Kokkuleppemenetluses karistuse määramine sisaldab endas riski, et eeltoodud põhimõtteid osaliselt või täielikult ei järgita.

Lisaks kriminaalmenetluses kohaldatavale lisakaristusena väljasaatmisele ja sissesõidukeelule on võimalik PPA-l alustada menetlust ka julgeoleku tagamise alusel siis, kui välismaalane on Eestis pikaajalise elamisloaga isik. Haldusotsuseid teeb PPA VMS-i ja VSS-i alusel. VMS § 241 lg 1 p 2 alusel võib (autori märkus: taoline seaduse teksti sõnastus tähendab haldusorgani diskretsiooniotsust) pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistada, kui välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Euroopa Nõukogu direktiiv pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (2003/109/EÜ), mille artiklis 12 lg-s 1 on sätestatud range tingimus, et liikmesriik võib teha otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule (Paluteder, 2013, lk 380). Üldjuhul kaasneb julgeoleku kaalutlustel tehtud pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsusega ka lahkumisettkirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kehtestamine. Riigikohus on 2019. aastal rõhutanud (Kaebaja X (autori märkus: Kaebaja anonüümne)) haldusasi välismaalaste seaduse § 241 järgi, 2019) et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisega koos ka lahkumisettkirjutuse ja sissesõidukeelu kohaldamisel, tuleb direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-st 1 tulenevalt tuvastada ka isikust tulenev **tegelik** ja **piisavalt tõsine** oht avalikule korrale või julgeolekule.

VMS § 241 lg 1 p-ti 2 alusel ohtu hinnates tuleb kaebaja isikut, elukäiku, toimepandud õigusrikkumisi ja käitumist karistuse kandmise ajal ja hiljem nii positiivselt kui ka negatiivselt iseloomustavad asjaolud korrektselt tuvastada ning nende põhjal esitada selged ja konkreetsed põhjendused, miks on õigusnormis sätestatud ohulävend ületatud. Silmas tuleb pidada, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine, lahkumisettkirjutuse tegemine ja

sissesõidukeelu kohaldamine ei ole karistused toime pandud õigusrikkumiste eest. Tegu on haldusõiguslike ohutõrje meetmetega, mis ei või tugineda pelgalt süüteos süüdimõistmisele. Seejuures peab kaaluma ohu tuvastamise järel ohu ja VMS § 241 lg-st 3 tulenevaid asjaolusid. VMS § 241 lg-ga 3 on sätestatud muuhulgas, et arvesse tuleb võtta välismaalase Eestis elamise kestust, välismaalase vanust, pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise tagajärgi välismaalase ja tema perekonnaliikmete jaoks ning sidemeid Eesti ja päritoluriigiga.

Kuna Euroopa Nõukogu 2003. aasta direktiivi alusel tuvastatud tegelik ja piisavalt tõsine oht on hinnanguline prognoosotsus, eeldab see haldusorganilt õiguspärast kaalutusotsust. Selleks, et PPA otsus oleks õiguspärane, tuleb kaaluda välismaalase Eestis elamise kestvust, isiku vanust, tagajärgi isiku ja perekonnaliikmete jaoks, sidemeid Eesti ja päritoluriigiga ja anda kaalutletud hinnang, miks riigi huvid ületavad isiku huve riiki elama jääda peale karistuse kandmist. Olulisim nendest on kaaluda, mida toob see kaasa perekonnaliikmete jaoks, seda eelkõige olulisele põhi- ja inimõigusele, milleks on pere- ja eraelu puutumatus. VSS § 29 lg 4 alusel loetakse välismaalase perekonnaliikmeks Eestis seaduslikult välismaalasega ühisel perekonnas koos elavat abikaasat, alaealist last ja vanemat, kui välismaalane on alaealine.

Olukorras, kus kuritegude sisulise kaalumise tulemusel jõuab menetleja järeldusele, et isik on küll ohtlik, kuid arvestades pikaajalise elaniku puhul riivet pere- või eraelule, ei ole temast lähtuv oht reaalne või piisavalt tõsine võib olla siiski põhjendatud pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemine ent mitte sundtäidetava lahkumisettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kohaldamine (Sergei Varakini haldusasi VMS § 241 lg 1 p 2 järgi, 2016). Isikul on võimalik seejuures taotleda PPA-lt tähtajalist elamisluba Eestis elamiseks, kuid ta on kaotanud direktiivi 2003/109/EÜ artikli 12 lõikest 1 tuleneva tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu. Olukorras, kus isik seejärel taotleb ning saab tähtajalise elamisloa Eestis ja ta paneb toime uue kuriteo, säilib PPA-l õigus alata tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlus ning otsuse tegemisel saata isik oma kodakondsusjärgsesse riiki koos sissesõidukeeluga Eesti Vabariiki.

Sisuliselt on tegemist kahe erineva menetlusega, kuid näiteks kriminaalmenetluse raames lisakaristusena väljasaatmise mittekohaldamine ei ole seotud haldusorgani õigusega menetleda isikust lähtuva ohu korral elamisloa kehtetuks tunnistamist. Kuivõrd lisakaristuse kohaldamine on seotud konkreetse kriminaalasjaga, siis PPA võtab oma menetluses arvesse kogumis kõik senised isikut iseloomustavad positiivsed ja negatiivsed asjaolud, mis isiku juhtumi menetlemisel on

asjakohased. Kriminaalmenetluse raames lisakaristuse kohaldamata jätmise ei tähenda, et PPA ei võiks algatada pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlust omal algatusel. Kuivõrd VMS ja VSS on haldusmenetluse seaduse (HMS) eriseadused, siis peavad kõik need otsused olema kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega. Tulenevalt HMS §-st 54 on haldusakt õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

Haldusakti õiguspärasus jaguneb kaheks, milleks on materiaalne, ehk sisuline õiguspärasus ja formaalne õiguspärasus. Haldusakti sisuline õiguspärasus tuleb muuhulgas akti proportsionaalsusest, kaalutusvigade puudumisest ja haldusmenetluse üldpõhimõtete järgimisest (Aedmaa *et. al.*, 2004, lk 271).

Käesolevas töös seab autor eeltoodu põhjal suurima kaalu haldusakti proportsionaalsusele ja kaalutluskohustusele, kuid oluline on välja tuua, et haldusakti õiguspärasuse eelduseks on ka muud haldusmenetluse üldpõhimõtted nagu **ärakuulamiskohustus** (HMS § 40), mille alusel peab haldusorgan andma isikule võimaluse esitada oma arvamused ja vastuväited suulises või kirjalikus vormis, **uurimiskohustus** (HMS § 6), mille alusel peab haldusorgan elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluses selgitama välja asjas tähtsust omavad asjaolud ja koguma tõendeid omal algatusel ja **põhjendamiskohustus** (HMS § 4), mille alusel on võimalik kontrollida haldusorgani kaalutusõiguse teostamist ja haldusakti proportsionaalsust, sest haldusorganil on võimalik valida erinevate otsuste vahel ning kaaluda seejuures põhjendatud huve.

## 2.2. Metoodika ja valim

Käesolev magistritöö on empiiriline õigusteaduslik töö ja eesmärgi saavutamiseks ning uurimisküsimustele vastuste saamiseks koostab autor kohtupraktika võrdleva analüüsi. Empiirilised uurimismeetodid õigusteaduses võimaldavad uurida, kuidas õigus tegelikult ühiskonnas toimib ja rakendub (Salter & Mason, 2007, p. 125) ning rakendades empiirilist uurimismeetodit, siis võimaldab see koguda süstemaatiliselt andmeid selleks, et mõnd õigusteaduslikku nähtust uurida (Kritzer, 2010, p. 9) ehk käesoleva töö kontekstis, kuidas on kohtud kohaldanud väljasaatmist ja mis on väljasaatmise rakendamisel peamised probleemkohad.



Maruste (1996) on viidanud, et õiguse ja põhiseaduse toimimise parimaks peeglik on kohtupraktika.

Magistritöös on kombineeritud kohtupraktika võrdlev empiiriline analüüs õigusnormi ja analüüsitud kohtupraktika objektiiv-teleoloogilise tõlgendamisega (Sootak & Siimets-Gross, 2020, lk 16-17). Teleoloogilisel tõlgendamisel selgitatakse välja, mis on sätte tähendus ja objektiivne eesmärk (Maruste, 1996).

Empiirilise peatüki esimeses alapeatükis andis autor ülevaate materiaalõiguslikest piiridest, mis on välisriigi kurjategijate riigist välja saatmise raamistik, kuid kohtupraktika võrdleva analüüsiga hindab autor fokuseeritumalt väljasaatmisega kaasnevat põhiõiguste riivet, mis tuleneb lisakaristusena väljasaatmisest. Kuna kaasatud on ka oluline haldusmenetluse protsess, mille raames otsustatakse pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine, väljasaatmine ja sissesõidukeelu kohaldamine, siis analüüsitakse ka haldusotsuste kaalutlusi ja nende otsuste kohta tehtud kohtu poolset õiguspärasuse hinnangut.

Haldusotsuse õiguspärasus tuleneb lisaks menetluslikust ja vormilisest õiguspärasusest ka kaalutlustest, nende välja toomisest ja põhistamisest. Samuti on võimalik hinnata kohtu seisukohti otsuse proportsionaalsusele. Kuivõrd haldusmenetluse raames väljasaatmiste puhul on autoril võimalik hinnata ainult neid lahendeid, mis on läbinud proportsionaalsuse ja õiguspärasuse kohtuliku kontrolli, siis on oluline märkida, et käesoleva uurimistöo raamidest jäävad välja need lahendid, mida ei ole kohtus vaidlustatud ja on jäänud ainult vaidemenetluse etappi.

Analüüsitavaid kohtuotsuste valimisse kuulus 268 kriminaalmenetluse otsust ja 32 halduskohtute otsust, mis olid kättesaadavad Riigi Teataja infosüsteemis. Lahenditeni jõuti läbi otsingusõnade „KarS § 54“ ja „VMS § 241 lg 1 p 2“. Kriminaalmenetluse otsuste perioodi piiritleti aastaga 2015, millest kõige varasem otsus on tehtud 09.02.2015 ja kõige hilisem 04.02.2021. Halduskohtu otsuste perioodi piiritleti aastaga 2014, millest kõige varasem otsus on tehtud 27.02.2014 ja kõige hilisem 17.12.2020.

Antud uuringu läbiviimisel kasutab autor kohtupraktika võrdlevat analüüsi. Kohtupraktika võrdleva analüüsi tulemusel jõuab autor järeldusele, missugune on kohtu silmis teatud asjaolusid arvestades proportsionaalne väljasaatmine. Võrreldud on Eesti kohtupraktikat Euroopa Inimõiguste kohtu lahenditega. Autor on võtnud kohtute põhjendusi otsides üldistesse

analüüsikategooriatesse Euroopa Nõukogu Direktiivi 2003/109/EÜ artiklitest 6 ja 12 tulenevad olulisimad hinnangukriteeriumid pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel ja väljasaatmisel:

1. Avaliku korra või julgeoleku vastu sooritatud õigusrikkumise raskust, laadi või isikuga seotud ohud;
2. Elamise kestus asukohariigis;
3. Väljasaadetava isiku vanus;
4. Väljasaatmise tagajärjed isikule ja tema pereliikmete jaoks;
5. Sidemed asukohariigiga ja sidemed päritoluriigiga.

Käesoleva magistritöö uuringu raames ja analüüsi tulemusel valmib ülevaade väljasaatmispraktikast pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise haldusmenetlusest ning lisakaristusena väljasaatmise kohaldamise kriminaalmenetlusest, kuna magistritöö eesmärk on välja selgitada julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praktika võimalik arendamise vajadus, on kõige eesmärgipärasem võrrelda kohtupraktikat nii Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga kui ka Eestis kehtiva õiguskorraga.

Selle uuringu tulemustest saavad kasu eelkõige haldusmenetlust läbi viiv Politsei- ja Piirivalveamet ning kohtuaegset kriminaalmenetlust juhtiv Prokuratuur. Kuna vanglakaristust kandvate välisriigi kodanikega puutuvad kõige lähemalt kokku vanglateenistuse töötajad, kes teevad koostööd PPA-ga, siis on käesolev magistritöö tulemus oluline ka neile abistamiseks elamisloa kehtetuks tunnistamise ettepaneku tegemist PPA-le (Kriminaalpoliitika, 2016). Kuivõrd seadusest tulenevalt on väljasaatmine igal eraldi juhul kaalutletav ja seda eelkõige pikaajaliste elanike puhul põhi- ja inimõiguste riive tõttu siis toetab käesoleva uuringu tulemus antud asutustel menetluste läbiviimist.

Esmalt analüüsis magistritöö autor kriminaalmenetluse ja lisakaristusena isikute riigist väljasaatmise menetlusi ning tuvastas, et vahemikul 09.02.2015–04.02.2021 on lisakaristuse kohaldamist arutatud 321 isiku osas 268-s erinevas menetluses. Tulenevalt uurimisküsimustest nr 2-4 otsis magistritöö autor vastust küsimustele, et missugused on peamised probleemid julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmisel, kuidas on lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud lihtmenetluste suur osakaal ning millistel juhtudel on väljasaatmine Eesti kohtupraktika kohaselt proportsionaalne. Autor tuvastas, et eeltoodud ajavahemikul tehti 307 lisakaristusena väljasaatmise otsust, millest üldmenetluses tehti 13 otsust ja lihtmenetlustes 294 otsust.

Lihtmenetlustest tehti 221 otsust kokkuleppemenetluses, 56 otsust kiirmenetlustes ja 17 lühimenetlustes. Samuti tuvastas autor, et lisakaristus jäeti kohaldamata 14 otsuse puhul, millest 9 tehti üldmenetluses ja ülejäänud lihtmenetlustes.

Teisalt analüüsis magistritöö autor PPA ja ühel korral Siseministeeriumi poolt haldusmenetluses pikaajaliste elanike elamislubade kehtetuks tunnistamist tulenevalt VMS § 241 lg 1 p-st 2, seejuures sundtäidetava lahkumisettekirjutuse tegemist VSS § 7<sup>2</sup> lg 1 p-st 4 tulenevalt ja sissesõidukeelu kohaldamise otsust. Oluline on märkida, et magistritöö autor ei analüüsinud tähtajaliste elamislubade kehtetuks tunnistamise kohtumenetlusi vaid pikaajaliste elanike elamislubade kehtetuks tunnistamise kohtumenetlusi. Samuti ei uurinud autor haldusmenetluse raames Euroopa Liidu kodanike elamisõiguste kehtetuks tunnistamisi ja väljasaatmisi. Oluline on märkida, et arvuliselt ei kajastu haldusmenetluses väljasaatmiste puhul need otsused, mis on jäänud ainult haldusmenetluse ja haldusotsuse vaidemenetluse etappi. Küll aga on käesoleva magistritöö haldusmenetluste puhul analüüsitud neid haldusotsuseid, mis on läbinud kohtuliku kontrolli. Magistritöö autor tuvastas, et kohtuliku kontrolli on alates 2014. aastast läbinud 32 kolmanda riigi kodaniku julgeolekukaalutlustel pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsust. Nendest 6 on jäänud esimese astme kohtusse, 22 otsust on tehtud ringkonnakohtutes ning 4 Riigikohtus.

### **2.3. Lisakaristusena kohaldatud väljasaatmiste kohtulahendite analüüs**

Lisakaristusena väljasaatmiste analüüsimiseks koostas autor programmis MS Excel ülevaate kõikidest kohtulahenditest alates 2015. aastast. Kuivõrd käesoleva magistritöö üheks uurimisülesandeks oli uurida kolmandatest riikidest pärit isikutele lisakaristusena väljasaatmise kohaldamist tulenevalt KarS §-st 54, siis alustas autor esmalt isikute kodakondsuse ülevaate loomisega, mille käigus autor tuvastas, et pea 50% isikutest, kellele 2015–2021. aastatel lisakaristust kohaldati, olid Euroopa Liidu kodanikud.

Samuti nähtub, et 307-st isikust 82 puhul ei olnud kohtulahendites eristatav isiku kodakondsus ja 93 isiku puhul oli konkreetselt eristatav, et tegemist on kolmanda riigi kodanikuga. Kolm isikut olid aga määratlemata kodakondsusega. Seetõttu on ka süstemaatilise ülevaate saamiseks ja analüüsimiseks vajalik uurida kõiki lisakaristuse kohaldamise otsuseid. Autor tuvastas andmete

kogumisel, et lisakaristust on mõistetud 293 korda lihtmenetluste raames ning vaid 14 korral üldmenetluste raames. Ühe üldmenetluses tehtud otsuse puhul oli avalikult kättesaadav ainult otsuse resolutiivosa, mistõttu ei ole võimalik anda hinnangut otsuse sisulisele poolele ja otsuse proportsionaalsusele.

Tabel nr 1. Süüdimõistmised, mille eest on lisakaristus mõistetud (autori koostatud)

Varavastased süüteod	159
Avaliku rahu vastased süüteod	75
Isikuvastased süüteod	43
Rahvatervise vastased süüteod	42
Majandusvastased süüteod	28
Liiklussüüteod	24
Avaliku usalduse vastased süüteod	18
Poliitiliste ja kodanikuõiguste vastased süüteod	1
Süüteod perekonna ja alaealise vastu	1
Õigusemõistmise vastased süüteod	1
<b>Kokku</b>	<b>392</b>

Kuriteod, mille eest on isikule mõistetud lisakaristust ja nende arvulised näitajad on toodud tabelis nr 1. Kõikide kuritegude arv (392) on oluliselt suurem arvust, mitmele isikule on lisakaristus mõistetud (307), kuivõrd osad isikud on süüdi mõistetud mitme erineva kuriteo eest korraga. Kahekordselt domineerib varavastaste kuritegude toimepanemine, millele järgnevad kuriteod avaliku rahu vastu ja isikuvastased (43) ja rahvatervisevastased ehk narkokuriteod (42). Varavastastest kuritegudest on enim toime pandud varguseid raskendavatel asjaoludel, näiteks grupis ja korduvalt. Vargustele järgneb aga kelmustes süüdimõistmine. Avaliku rahu vastastest kuritegudest on enim süüdimõistmisi toimunud kuritegelikku ühendusse kuulumise eest (34), millest üle poolte (24) on toime pandud Leedu kodanike poolt ning olid suunatud Eesti

Vabariigis autovarguste toimepanemisele. Isikuvastastest kuritegudest enim pandi toime kehalist väärkohtlemist lähi- ja sõltuvussuhtes ning enamjaolt korduvalt. Kolmel korral pandi toime tapmine või tapmiskatse. Autor on koondanud lissasse 1 ülevaate kõikidest kuriteokoosseisudest, mille puhul on lisakaristusena kohaldatud väljasaatmist.

KarS § 54 lg 1 esimesest lausest tulenevalt võib lisakaristusena väljasaatmise mõista, kui isik on süüdi mõistetud tahtlikult toimepandud kuriteos ja teda on karistatud vangistusega. 307-st isikust 233 puhul mõistis kohus isikule kas osaliselt või täielikult tingimisi karistuse ning kohaldas väljasaatmist ja sissesõidukeeldu.

Kokku mõisteti väljasaatmine 307 isikule ning sissesõidukeelu pikkuste mõistmine on välja toodud tabelis nr 2.

Tabel nr 2. sissesõidukeelu pikkuste kohaldamise ülevaade (autori koostatud)

10 aastat	9 aastat	8 aastat	7 aastat	6 aastat	5 aastat	4 aastat	3 aastat	2 aastat	1 aasta
49	1	6	16	12	133	8	46	19	13

Neljal korral mõisteti tabelis toodust erinev sissesõidukeelu pikkus. Kahel korral kohaldati isikutele sissesõidukeeldu pikkusega 1 aasta ja 6 kuud, mis võis tuleneda osaliselt sellest, et isikutele mõisteti osaliselt tingimisi karistus ja katseaja pikkuseks mõisteti samuti 1 aasta ja 6 kuud. Ühel korral mõisteti sissesõidukeelu pikkuseks 6 kuud ning ühel korral ei mõistetud Läti kodanikule uut sissesõidukeeldu, kuna isikule oli juba varasemalt mõistetud sissesõidukeeld pikkusega 10 aastat.

Selleks, et hinnata lisakaristuse kohaldamise proportsionaalsust on aga vajalik analüüsida üldmenetlusi, sest üldmenetluste raames hindab kohus kõiki asjaolusid, aga näiteks tulenevalt kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi KrMS) § 247 järgi kokkuleppemenetluses teeb kohus kindlaks kas süüdistatav on kokkuleppest aru saanud, nõustub sellega ja on väljendanud oma tõelist tahet kokkuleppe sõlmimisel. Seega, tähendab see, et kui süüdistatav on temale pakutava karistusega nõus, seejuures väljasaatmise ja sissesõidukeeluga, siis kohus selle kohaldamist, kohaldamise pikkust ja proportsionaalsust arutama ei hakka ning säilib oht, et proportsionaalsuse nõuet ei järgita (käesoleva magistritöö lk 38).

2015. aastast alates arutati üldmenetluses vaid 22-le isikule lisakaristuse kohaldamist, kellest lisakaristus kohaldati 12-le isikule ja kohaldamata jäi 10-le. Esmalt käsitleb autor neid menetlusi, milles lisakaristus kohaldati, seejärel menetlusi, mille puhul lisakaristust ei kohaldata ja kohtute peamisi põhjendusi.

KarS § 54 lg 1 teise lause kohaselt, kui süüdlasel on temaga seaduslikult ühises perekonnas elav abikaasa või laps, peab kohus väljasaatmise kohaldamist oma otsuses põhistama. 8 isiku puhul on jäänud mainimata peresidemete olemasolu, mistõttu eeldab autor koosmõjus eelmainitud sättega, et isikul puuduvad Eesti Vabariigis peresidemed. Kahe isiku puhul on konkreetselt peresidemete puudumine välja toodud, ühel juhul oli isikul küll rahvastikuregistri järgi alaealine laps, kuid ei tuvastatud, et isik oleks elanud lapsega koos enne süüdimõistmist, mistõttu viitas kohus ka peresidemete puudumisele. Kahe isiku puhul on välja toodud, et peresidemed asuvad väljaspool Eestit, mistõttu on kohus otsuses viidanud, et väljasaatmisega ei kaasne riivet PS §-ga 26 ja EIÕK

art-ga 8 tagatud pere- ja eraelu puutumatusel. Seega ei kohaldata üldmenetluse raames mitte ühtegi väljasaatmist, milles oleks hinnatud pereelu puutumatus riivet.

Samas ei tähenda peresidemete puudumine seda, et lisakaristust saab valimatult kohaldada. Asjas 1-19-2118, viitas kohus, et peresidemed puuduvad, olgugi, et rahvastikuregistri andmetel oli isikul alaealine laps. Siiski tuvastati menetluse käigus, et isik reaalselt ei osalenud enne süüdimõistmist lapse elus. Vene Föderatsiooni kodanik oli varem korduvalt kriminaalkorras karistatud ja viimase süüdimõistmise tulemusel kohaldati isikule vangistust liitkaristusena 13 aastat koos lisakaristusega ja sissesõidukeeluga 10 aastat ehk maksimummääras. Kohus põhjendas lisakaristuse otsust järgnevalt:

*Dmitry Pronini ei ole Eestis kindlat ja püsivat töökohta ega kontrollitavat sissetulekut, samuti ei ole ta püüdnud omandada Eesti kodakondsust. Dmitry Proninil on xxxx kodakondsus, mis tekitab tema ja xxxx vahel õigusliku sideme koos kõigi sellest tulenevate õiguste ja kohustustega. Lisaks on tema emakeel xxxx. Väljasaatmise põhitingimuseks on asjaolu, et isik kujutab asukohamaal tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Süüdistatava isikuandmetest nähtuvalt on süüdistatavat karistatud rahvatervisevastase kuriteo toimepanemise eest, samuti on teda karistatud ka muude kuritegude toimepanemise eest, s.h korduvalt isikuvastaste kuritegude toimepanemise eest. Lisaks sellele on teda kahel korral karistatud esimese astme kuritegude eest. Käesolevas kriminaalasjas süüdistatakse teda taas rahvatervisevastaste kuriteo toimepanemises. Pärast viimase vangistuse kandmiselt tingimisi vabastamist ning käitumiskontrollile allutamist pani ta katseajal toime käesolevas kriminaalasjas menetlusesemeks oleva rahvatervisevastase kuriteo, millega ta on näidanud seda, et talle on õigusvastane käitumine omane. Kohtuliku uurimisega tuvastatud isikud, kellega süüdistatav lävis, on kõik varem kohtu poolt karistatud.*

Antud kohtuasja asjaoludest võib tuletada, et isiku puhul on tegemist pikaajalise elanikuga. Autor järeldab seda eelkõige kohtu viitest kodakondsuse mitte taotlemisele, sest (kodakondsuse seaduse (KodS) § 6 p 2 alusel on kodakondsuse taotlemise üheks tingimuseks pikaajalise elaniku elamisluba või (EL-i kodaniku puhul) alaline elamisõigus. Kohus on välja toonud, et isik kujutab tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule ja see tuleneb eelkõige korduvatest rahvatervisevastastest ja isikuvastastest kuritegudest, samuti sellest, et isikut on kahel korral karistatud esimese astme kuriteo eest ja viimane karistus on toime pandud katseajal. Kõik suhtlussidemed, mis isikul on tuvastatud, on seotud isikutega, kes on varasemalt kriminaalkorras

karistatud, seega on *ta näidanud seda, et talle on õigusvastane käitumine omane*. Isik apelleeris otsuse muuhulgas vangistuse pikkuse osas, kuid ringkonnakohus asus seisukohale:

*„Erinevalt süüdistatava kaitsja seisukohast, ei anna lisakaristusena kohaldatud riigist väljasaatmine koos sissesõidukeeluga maksimaalseks tähtjaks alust D. Proninile mõistetud reaalse vangistuse määra vähendamiseks.“*

Kuigi isikul ei ole perekonnaelu riivet EIÕK art 8 alusel ja PS § 26 tähenduses, võib juba pikaajaline riigis viibimine näidata eraelulisi sidemeid asukohariigiga (käesoleva magistritöö lk 16). Fakt, et isik ei ole riigis töötanud ja tal puudub riigikeele oskus võib autori hinnangul näidata, et isik ei ole teinud suuremaid samme selleks, et riiki integreeruda ja lisaks temast tulenevale ohule, puudub tal ka riigiga sotsiaalne kuuluvustunne. Olgugi, et formaalselt on ta integreerunud välismaalane, siis on tuvastatud madal sotsiaalne ja kultuuriline integratsiooniaste (käesoleva magistritöö lk 38). Kuna isik on oma varasema kriminaalse käitumisega näidanud, et oht on endiselt jätkuv, tal puuduvad perekonnasidemed, siis on avalik huvi ületanud isiku erahuvid riigis jätkuvalt viibida.

Eeltoodud ringkonnakohtu otsus on ainus üldmenetluses lisakaristuse kohaldamine kolmanda riigi kodanikule, kes Eestis on pikaajaliselt viibinud. Ühel korral on lisakaristus mõistetud Ukraina kodanikule, kelle puhul on selgelt välja toodud, et isikul puuduvad muud eraelulised sidemed Eesti Vabariigiga, peale selle, et süüdistataval on siin äriühing, mis on omandatud kuritegude toimepanemise eesmärgil. Pereelulised sidemed asuvad muus Euroopa riigis.

Kaheksal korral on lisakaristus üldmenetluses kohaldatud Euroopa Liidu kodanikele, kelle puhul ei ole pere- ja eraeluriivet arutatud või on selgelt välja toodud, et peresidemed asuvad teistes riikides. Ühel korral avaldas määratlemata kodakondsusega, kuid Lätis elamisluba omav isik ise soovi lahkuda peale karistuse kandmist Eesti Vabariigist.

Ühel korral mõisteti lisakaristusena väljasaatmist sissesõidukeeluga 10 aastaks Kõrgõzstani kodanikule, kes pani 2016. aastal toime süütamise. Nimelt süütas ta Harjumaal Harku kinnipidamiskeskuse. Tulekahju põhjustas hoonele varalisi kahjustusi ning üks kinnipidamiskeskuse töötaja sai põletushaavu. Isik mõisteti maakohtus süüdi ning talle mõisteti karistuseks 1 aasta ja 6 kuud vangistust koos lisakaristusega ja sissesõidukeeluga 10 aastaks. Isik apelleeris maakohtu otsuse ning tõi välja, et süütamist õigustas Eesti ametnike tegevus, kuna Eesti

Vabariik keeldus isikule varjupaika andmast ja talle oli mõistetud põhjendamatult range karistus, seega tal oli mõjuv põhjus nii ekstreemselt käituda. Kuivõrd isik vaidlustas varjupaigast keeldumise otsuse halduskohtus, siis ta leidis, et asja uuel läbivaatamisel oleks käesolevas asjas kohaldatud lisakaristus otseseks takistuseks talle varjupaiga andmisel. Tallinna Ringkonnakohus jättis 24.02.2017. aasta määrusega isiku apellatsiooni läbi vaatamata. Maakohtu otsusest on avalik ainult resolutiivosa, ent ringkonnakohus viitab, et *maakohus on põhjendanud süüdistatavale lisakaristuse mõistmist.*

Üldmenetlustes on pea pooltel kordadel jäänud väljasaatmine kohaldamata või on kõrgema astme kohus eelnevalt mõistetud lisakaristuse tühistanud. Märkimisväärne on, et kohaldamata jätmistest 4 korral on kohus viidanud, et prokurör on küll taotlenud lisakaristuse kohaldamist, kuid ei ole selle vajalikkust piisavalt või üldse põhjendanud. Seega kinnitab ka kohtupraktika, et olenemata sellest, kas süüdistataval on pereelu puutumatus riive või mitte, tuleb KarS § 54 lg 1 teise lause järgi igal juhul välja tuua põhjustused, miks on lisakaristuse kohaldamine vajalik.

Kriminaalasjas nr 1-20-3689 on arutatud kahe Iraani kodaniku väljasaatmist, kes mõisteti süüdi KarS § 258 lg 1 p 2, 3 alusel ebaseadusliku riigipiiri ületamise tõttu. Samuti on kohus autori hinnangul välja toonud olulise seisukoha seoses lisakaristamise kohaldamise tõendamiskoormisega:

*Taotledes kohtul lisakaristuse mõistmist, oleks eeldatav, et lisakaristuse kohaldamise vajadust põhjendab prokurör. Kohus ei leidnud prokuröri kõnest ühtegi mõistlikku argumenti lisakaristuse mõistmiseks, välja arvatud väide, et isikutel puudub alus viibida Eesti Vabariigi territooriumil ja nad kuuluvad väljasaatmisele. /.../ ei tohi mõista lisakaristusena väljasaatmist üksnes põhjendustel, et õiguskord Eesti Vabariigis tuleb kaitsta ja anda sellega illegaalsetele migrantidele selge signaal, et neid saadetakse riigist välja kriminaalasja raames lisakaristuse kohaldamise kaudu.*

Sellest järeldub, et prokurör on ekslikult põhjendanud lisakaristuse kohaldamise vajadust ebaseaduslikult riigis viibimisega, mitte nagu on soovinud seda seadusandja, ehk tuvastatud ei ole lisakaristusena väljasaatmise kohaldamise eeldus, milleks on isikust tulenev reaalne/jätkuv oht peale karistuse kandmist (käesolev magistriröö lk 37).



Kriminaalasjas nr 1-19-904 on arutatud Vene Föderatsiooni kodaniku väljasaatmist, kes mõisteti süüdi tapmises ja keda karistati 10 aastase vangistusega:

*„Süüdistaja ei ole esitanud kohtule mingeid tõendeid Yuri Ekimenko perekonnasuhete osas ega püüdnud seda küsimust välja selgitada süüdistatava ülekuulamise käigus. Kohtuistungil on tuvastatud vaid see, et Yuri Ekimenko on vallaline. Samal ajal pelgalt asjaolu, et isik on vallaline, ei anna veel alust väita, et isikul puuduvad Eestis perekondlikud sidemed /.../ Toimiku materjalides puuduvad viited ka sellele, et Yuri Ekimenkol on olemas mingid püsivad sidemed Venemaaga.“*

Eeltoodu ei tähenda automaatselt seda, et perekonnasuhete hindamisel oleks isikule lisakaristust kohaldatud, kuid kohus hindas kohtuekspertiisi järgi, et isik on viidanud Eestis paljude sugulaste olemasolule ja see ei ole tõenditega ümber lükatud. Seetõttu asus kohus seisukohale, et isiku sidemed Eestiga on tugevamad ja tema puhul on tegemist integreerunud välismaalasega. Samuti hindas kohus isiku süüd keskmisele määrale ja võttis arvesse ka seda, et isikut karistati kriminaalkorras esimest korda. Antud kohtuotsus on märgiline, sest kohus on väljunud perekonnasidemete tõlgendamisel oluliselt KarS § 54 lg 1 teise lause raamidest, mille kohaselt on nõutud väljasaatmise põhjendamine vaid siis, kui isikul on seaduslikult ühises perekonnas elav abikaasa ja alaealine laps. Samas on menetluses tuvastatud, et seaduse sättes viidatud peresidemeid isikul ei ole.

*„Prokuratuur on asunud seisukohale, et kuna süüdistatav Ekimenko on vallaline, siis ei ole tal Eesti Vabariigis perekonda, mis takistaks tal hakkama saada oma kodakondsuse järgses riigis“.*

Kohus omakorda leidis, et pelgalt asjaolu, et isik on vallaline ei tähenda, et peresuhe puudub ja seetõttu on lisakaristus jäetud kohaldamata. Riigis pikalt elanud välismaalasel on tihti olemas teatavad sidemed, mis võivad saada kahjustatud, kui isik on väljasaadetav, kuid nii EIK kui ka KarS § 54 lg 1 teine lause seab suurema kaitse alla sidemed just alaealiste lastega ja abikaasa/elukaaslasega, mitte lähisugulastega.

*„Kuigi toimiku materjalide pinnalt pole ühetähenduslikult tuvastatav, kas Yuri Ekimenko vanemad ning õed-vennad on endiselt elus, kas nad kõik elavad Eestis, aga tuleb pöörata tähelepanu ka sellele, et oma viimases sõnas rääkis süüdistatav, et tal on Eestis palju sugulasi“.*

Sellest saab suuresti välja lugeda, et igasugune sidemete olemasolu ja selle kaalumata jätmine on olnud peamiseks põhjuseks, miks lisakaristus on jäänud kohaldamata. Teiseks pöörab autor

tähelepanu, et kohus viitab isiku tugevamatele sidemetele Eestiga, kui sihtriigi Venemaaga. EIK on 2020. aasta lahendis Scherbakov vs Eesti (punktid 51-52) selgitanud, et väljasaatmise eelduseks ei ole tugevamad sidemed sihtriigiga, kui asukohariigiga ja kui isik kujutab ohtu julgeolekule, siis on õigustatud väljasaatmine isegi siis, kui isikul on sihtriigiga nõrgad sidemed.

Kriminaalasjas nr 1-19-3297 on arutatud lisakaristuse kohaldamist isiku osas, kes mõisteti süüdi KarS § 199 lg 2 p 6, 8 alusel varguses, suures ulatuses koos sissetungiga ja KarS § 266 lg 2 p 1 alusel omavolilises sissetungis eluruumidesse ning mõisteti liitkaristuseks 3 aastat vangistust.

*„Kuigi prokurör taotles süüdistatava riigist väljasaatmist, siis **prokurör ei ole seda taotlust millegagi põhjendanud** ning kohtu hinnangul ei ole lisakaristuse kohaldamine antud juhul põhjendatud, kuna tegemist on eelnevalt karistamata isikuga ning ei ole alust arvata, et ta jätkaks Eestis olles kuritegude toimepanemist“.*

Olgugi, et kohus ei pidanud põhjendatuks lisakaristust kohaldada, on samas kohus välja toonud, et isik ei tunnistanud kordagi oma süüd ja kohus pidas süüd suureks, sest oma tegevusega tekitas isik kannatanutele suure varalise kahju ning sissetungiga riivas ta kannatanu põhiseaduslikku õigust kodu puutumatusse.

Nelja isiku puhul on kohus viidanud hoopiski asjaolule, et isikutest tulenev oht ei ole piisavalt suur või et lisakaristuse kohaldamisel koos vangistusega, ületab karistus isikute süü määra.

Kriminaalasjas nr 1-17-8828 on arutatud kahe Vene Föderatsiooni kodanikule lisakaristuse kohaldamist. Üks isik mõisteti süüdi KarS § 118 lg 1 p 1 - § 25 lg 1, 2 alusel raske tervisekahjustuse tekitamise katses ja KarS § 200 lg 2 p 7 alusel röövimises grupis ning mõisteti liitkaristuseks 7 aastat vangistust. Teine isik mõisteti süüdi KarS § 121 lg 2 p 3 alusel kehalises väärkohtlemises, kui see on toime pandud korduvalt ning samuti KarS § 200 lg 2 p 7 alusel grupis toime pandud röövis ja mõisteti liitkaristuseks 6 aastat 8 kuud ja 29 päeva vangistust. Maakohus ja ringkonnakohus jätsid lisakaristuse kohaldamata. Prokurör taotles mõlemale isikule lisakaristusena väljasaatmist põhjusel, et isikud on korduvalt Eesti õiguskorda rikkunud ning nende toime pandud kuriteod on rasked, ohustavad avalikku korda ja ühiskonna turvalisust. Ringkonnakohus toob välja, et nõustub prokuröri seisukohtadega, sest isikuid on tõepoolest korduvalt erineva raskusega kuritegude eest karistatud, ent asub siiski seisukohale, et lisakaristuse kohaldamine ületaks süü suurust, sest:

„...käesoleva kohtuotsusega mõistetakse süüdistatavatele I. Komyaginile ja A. Komyaginile pikaajalised vangistused, mille jooksul on neil võimalus senist õiguskorda rikkuvat elustiili muuta, mistõttu **ilmselt väheneb ajas ka süüdistatavast lähtuv oht riigi õiguskorrale**“

„...süüdistatavatel on siiski isiklikud sidemed Eestiga. Nimelt elab Eestis süüdistatavate ema, samas andmeid võimalike peresidemete kohta Vene Föderatsioonis ei ole. Kuigi süüdistatavad ei ole abielus, võimaliku püsiva kooselu, samuti laste kohta puuduvad andmed, saab asuda seisukohale, et süüdistatavate **sidemed Eestiga on tugevamad kui Vene Föderatsiooniga**“

„... **prokuröri apellatsioon ei sisaldu** sedavõrd kaalukaid argumente, mis karistuse mõistmise eesmärkidest tulenevalt **kaaluvad üles süüdistatavate sunniviisilise lahutamise oma kõrges eas emast.**“

Võrreldes eelmise lahendiga on kohus eeltoodud kaasuses selgelt viidanud, et isikuid on korduvalt Eesti riigis karistatud, kuid on siiski pidanud oluliseks, et pikaajalise vangistusega väheneb tõenäoliselt ka nendest tulenev oht. Samuti on olulisteks kaalutluskohtadeks saanud põhistused, et sidemed Eesti riigiga on tugevamad, kui sihtriigiga ja **apellatsioon ei leidu kaalukaid argumente**, mis näitaksid vajadust isikud oma kõrges vanuses emast lahutada.

Kriminaalasjas nr 1-17-10615 arutati Vene Föderatsiooni kodanikule lisakaristuse kohaldamist. Isik mõisteti süüdi KarS § 113 lg 1 alusel tapmises ja karistati 8 aastase vangistusega. Isikul oli eelnevalt 3 kehtivat kriminaalkaristust ja 8 vääriteokaristust. Siiski hindas kohus isiku sidemeid Eesti riigiga suuremaks, kui seda on temast tulenev oht:

„D. Shuparov on Eesti õiguskorda **korduvalt rikkunud erineva raskusastme süütegudega**. Nagu eelnevalt sai välja toodud, põhilise osa tema süütegudest on vääriteod, mis on selgelt kergema ohuastmega õiguskorrale kui on seda kuriteod. Eeltoodut silmas pidades saab asuda seisukohale, et süüdistatavast lähtuv **oht riigi õiguskorrale ei ole väga suur**. Arvestada tuleb ka asjaolu, et käesoleva kohtuotsusega mõistetakse D. Shuparovile kaheksa aasta pikkune vangistus, mille jooksul on tal võimalus senist õiguskorda rikkuvat elustiili muuta, mistõttu **ilmselt väheneb ajas ka süüdistatavast lähtuv oht riigi õiguskorrale.**“

Kohus seadis suurima kaalu peresidemele emaga, sest muud andmed peresidemete kohta puudusid. Ka selles asjas viitas kohus, et isikul on tugevamad sidemed Eestiga, kui seda on sihtriigiga.

*„Kokkuvõttes leiab apellatsioonikohus, et D. Shuparovi riigist väljasaatmisega ning sissesõidukeelu kohaldamisega saavad kahjustatud tema sidemed Eestis elava emaga. Nimetatud isikuõiguste riive (Põhiseaduse § 26) toob paratamatult endaga kaasa **peresidemete teatava katkemise**, mistõttu ei kaalu nimetatud riive üles süüdistatavast lähtuvat võimalikku ohtu Eesti õiguskorrale (kolm kehtivat karistust kuritegude toimepanemise ees ning kaheksa kehtivat väärteokaristust)“.*

On usutav, et kui välismaalane on teatud aja Eestis elanud, siis saavad tema sunniviisilisel väljasaatmised pere- ja eraelusidemed mingil määral kahjustada, ent EIK on 2007. aastal asjas Sisojeva ja teised vs. Läti selgitanud, et EIÕK artikli 8 tähenduses ei kuulu tuumik perekonda täiskasvanud ja nende vanemate suhted, kui ei ole tuvastatud erakorraline sõltuvussuhe. Käesolevas kaasuses ei ole tuvastatud eaka emaga erakorralist sõltuvussuhet, kuid väljasaatmise mittekohaldamise põhiargumendiks, on just suhe täiskasvanud vanemaga. Ka käesolevas kaasuses on peetud oluliseks, et pikaajalise karistuse kandmise tagajärjel tõenäoliselt väheneb isikust lähtuv oht, olenemata viitest sellele, et teda oli varasemalt samuti karistatud.

Lisaks on oluline välja tuua, et 2009. aastal pidas EIK asjas Joseph Grant vs. Ühendkuningriik p. 40 piisavaks võimalust suhelda perekonnaga e-posti ja telefoni teel ning seda isegi alaealiste laste puhul.

Varasemalt viitas autor (Paata Sakhokia asjas) kriminaalasjale nr 1-17-9941, kus Riigikohus tühistas Gruusia kodanikule määratud lisakaristuse ja 8 aastase sissesõidukeelu ja saatis ringkonnakohtule uueks arutamiseks, põhjendades:

*„Ringkonnakohus pole analüüsinud uute kuritegude toimepanemise tõenäosust ega süüdistatava Eestis viibimisest tuleneva ohu suurust. Samuti pole välja selgitatud, kui kaua P. Sakhokia on Eestis viibinud, mil määral ta on Eestiga integreerunud ning kus elavad tema perekond ja teised lähisugulased“*

*„Keskendudes üksnes toimepandud teo raskusele, süü suurusele ja suhetele 4-aastase pojaga ning jättes tähelepanuta muud KarS §-s 54 sätestatud lisakaristuse mõistmise seisukohalt olulised asjaolud, kohaldas ringkonnakohus ebaõigesti materiaalõigust.“*

Riigikohus viitas muuhulgas, et asja uuel arutamisel tuleb hinnata, kui suurt jätkuvat ohtu isik kujutab endast Eesti õiguskorrale, tuleb igakülgselt hinnata sotsiaalseid sidemeid Eesti ja

Gruusiaga ning otsustada siis, kas õiguskorra kaitsmise huvi kaalub üles tema väljasaatmisega kaasneva riive süüdistatava põhiõigustele. KarS § 54 lg 1 teist lauset tuleb mõista selliselt, et väljasaatmist kohaldaval kohtul tuleb abikaasa või alaealise lapse olemasolul **eriti üksikasjalikult põhjendada üldpreventiivseid kaalutlusi**, mis tingivad isiku lahutamise perekonnast.

28.03.2018. a avaldusega loobus prokurör lisakaristuse kohaldamisest. Seega puudub arusaam, mistõttu on lisakaristus jäänud kohaldamata, kuivõrd Riigikohus saatis asja uuesti kohtule arutamiseks, kuna väljasaatmise mõju ja isikust tulenevat ohu taset ei oldud alamalseisvad kohtud piisaval määral analüüsinud.

Ühel juhul on isikul Eestis olnud alaealine laps ja abikaasa. Isik mõisteti lõplikult süüdi kehalises väärkohtlemises lähi- ja sõltuvussuhtes ning ähvardamises. Samuti oli isik varem süüdi mõistetud narkootikumide ebaseaduslikus käitlemises. Kohus põhjendas kriminaalasjas nr 1-15-3051 väljasaatmist järgnevalt:

*Antud juhul on lisakaristuse kohaldamise kaalumise esmaseks põhjuseks asjaolu, et Denis Gagenit on ka varasemalt karistatud Eesti Vabariigis kuriteo toimepanemise eest, kuid hoolimata selles on ta jätkanud kuritegelikku käitumist ja Eesti Vabariigis kehtiva õiguskorra rikkumist viisil, mis põhjustas kannatusi mitmetele isikutele ning tingib pikaajalise vangistuse mõistmise. Sealjuures ei ole Eestis perekondlike suhete olemasolu mitte kuidagi mõjutanud teda seaduskuulekale käitumisele. Pigem vastupidi. Denis Gagen on oma käitumisega näidanud, et ta võib olla pereliikmete elule ja tervisele ohtlik. Mitmete käesoleva kriminaalmenetluse esemeks olevate tegude objektiks ja vahendiks olid justnimelt Gageni pereliikmed – tema endine elukaaslane ja lapse ema ning alaealine laps. Neil põhjustel ei saa antud juhul lugeda perekondlike sidemete olemasolu aluseks, miks Gagenil peaks olema võimalik Eesti Vabariigis viibida.*

Maakohus mõistis isikule karistuseks 2 aastat reaalselt vangistust ja lisakaristusena väljasaatmist (Vene Föderatsiooni) koos sissesõidukeeluga 6 aastat. Ringkonnakohus tühistas lisakaristuse kohaldamise, ent otsusest on kättesaadav resolutiivosa. Eeltoodud kohaldatud lisakaristuse põhjendustest võib järeldada, et kohus ei ole kaalutud asjaolude tulemusel välja toonud, et isikust tulenev oht on suurem, kui isiku õigus peale karistuse kandmist jääda elama oma perekonna juurde, vaid antud juhul kohaldati väljasaatmist eelkõige isiku perekonna kaitseks. Kahjuks ei ole võimalik lõplikku hinnangut põhjendustele anda.

Lihtmenetlustes jäi lisakaristus kohaldamata 4 isiku puhul. Kahel korral jäeti lisakaristus lühimenetluses kohaldamata ning mõlemal juhul seetõttu, et välismaalast peeti integreerunuks ja sihtriigiga puudusid igasugused sidemed. Kahel korral jäeti lisakaristus kohaldamata kokkuleppemenetluses, millest ühe puhul nähtub, et prokurör ei ole taotlenud väljasaatmist, kuna isikul on Eestis lapsed ja abikaasa, kes on Eesti Vabariigi kodanikud. Ühe isiku puhul on tegemist kolmanda riigi kodanikuga, kuid puudub info, miks lisakaristus kohaldamata jäi.

Lihtmenetluste puhul ei ole võimalik läbi viia sisulist analüüsi, sest puuduvad väljatoodud kaalutlused lisakaristuse kohaldamiseks. Lihtmenetlustel on oluline roll kriminaalmenetlustes, sest nendega on võimalik kokku hoida olulises määras aega ja ressursi, mida kannab kriminaalmenetluses menetlusökonoomika põhimõte ja seetõttu on ka lihtmenetluste kasutamine tervitatav. Samuti tähendab see seda, et isikutel on võimalik naasta kiiremini oma riiki, ehk riiki milles tegelikult asuvad isiku sidemed ja millega ollakse integreerunud.

Tulenevalt eeltoodust, on lisakaristus lihtmenetlustes mõistetud 259 isiku puhul. Oluline on märkida, et 207 korral on isikule mõistetud põhikaristus jäänud osaliselt või täielikult tingimisi täitmisele pööramata, kuid on mõistetud lisakaristus. Autori hinnangul ilmestab see eelkõige seda, et isikul puuduvad sotsiaalsed sidemed Eesti riigiga, sest tulenevalt KrMS § 239 lg 2 p-st 2 on kokkuleppeks vajalik süüdistatava nõusolek. Samuti näitab tingimisi karistuse kohaldamine, et eelistatud on pigem isiku lahkumine oma kodakondsusjärgsesse riiki, et oleks võimalik taasintegreeruda.

Ühel korral on kokkuleppemenetluses mõistetud lisakaristusena väljasaatmine pikaajaliselt Eestis elanud, kuid vaid tähtajalist elamisluba omavale Venemaa Föderatsiooni kodanikule. Isik oli korduvalt Eestis kriminaalkorras karistatud I astme narkokuriteo eest. Eestis elasid süüdistatava ema ja vend, kuid tuvastatud oli, et tal oli sugulased sihtriigis. 3 aastast ja 9 kuust karistusest mõisteti ärakandmisele 9 kuud vangistust. Äärmiselt täpselt on kirjeldatud kõiki vajalikke asjaolusid, mis EIK lahendites on välja kujunenud. Muuhulgas on viidatud, et isikul puuduvad perekondlikud sidemed Eesti riigiga, küll aga on temaga seotud isikuteks ema, vend ja elukaaslane, kes oli viimases kuriteos kaasosaline. Sellest hoolimata, on hinnatud ka elukaaslasel võimalikke kaasnevaid raskuseid mis võivad osaks saada, lahkudes väljasaadetavaga koos sihtriiki.

## 2.4. Haldusmenetluses väljasaatmise kohaldamise kohtulahendite analüüs

Olukordades, kus välismaalane on pikaajalise elaniku elamisloa omav isik ning ta on süüdi mõistetud tahtlikult toimepandud kuriteos, on võimalik kohtul kohaldada lisakaristusena riigist väljasaatmist ja kehtestada sissesõidukeeldu KarS § 54 alusel. Lisakaristuse mittekohaldamine kriminaalmenetluse raames ei tähenda aga seda, et haldusorgan ei võiks alustada omal initsiatiivil haldusmenetlust elamisloa kehtetuks tunnistamiseks, lahkumisettekirjutuse tegemiseks ja sissesõidukeelu kohaldamiseks selle tõttu, et isik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Ohu hindamiseks teevad asutused omavahel tihedat koostööd ning tuvastades, et kinnipeetav omab Eesti Vabariigis kehtivat elamisloa, siis teeb vangla PPA-le ettepaneku elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamiseks (Kriminaalpoliitika, 2016).

Varasemalt viitas autor (käesoleva töö lk 38) haldusorgani kaalutusõigusele ning olukorrale, kui haldusorgan teeb koos pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisega ka lahkumisettekirjutuse ja kohaldab sissesõidukeeldu, siis on direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1 range tingimuse kohaselt vaja tuvastada isikust tulenev **tegelik ja piisavalt tõsine oht** avalikule korrale või julgeolekule. Magistritöö autor toob esmalt välja peamised olukorrad, mil on põhjendatud isiku väljasaatmine ja sissesõidukeelu kehtestamine.

Siinkohal on oluline välja tuua, et tulenevalt halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 158 lg-st 2 hindab kohus haldusakti või haldustoimingu õiguspärasust haldusakti andmise või toimingu aja seisuga. Tulenevalt HMS §-st 54 on haldusakt õiguspärane, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, **proportsionaalne, kaalutusvigadeta** ning vastab vorminõuetele. HKMS § 158 lg-st 3 tuleneb, et kohus kontrollib kaalutusõiguse alusel antud haldusakti või toimingu õiguspärasuse hindamisel haldusorgani poolt kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Kohus ei teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest.

Ajavahemikul 2014 kuni 2020. aasta lõpu seisuga on kohtuliku kontrolli läbinud 32 isiku pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsust. 25 pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel kohaldas PPA isikule ka sundtäidetavat lahkumisettekirjutust koos sissesõidukeelu kohaldamisega (edaspidi ka *3in1* otsus). 7 isiku puhul, kes omasid pikaajalise

elaniku elamisluba, jättis haldusorgan kohaldamata sundtäidetava lahkumisettkirjutuse ja sissesõidukeelu, andes isikule võimaluse taotleda tähtajalist elamisluba. PPA 25-st *3in1* otsusest 11 puhul jäi kehtima ka tehtud sundtäidetav lahkumisettkirjutus ja sissesõidukeeld, 13 otsuse puhul tühistas kohus sundtäidetava lahkumisettkirjutuse ja sissesõidukeelu, jättes jõusse pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse. Ühel korral tühistas kohus täies ulatuses PPA tehtud *3in1* otsuse.

Järgnevalt toob magistritöö autor välja peamised kohtute seisukohad haldusotsuste õiguspärasuse kontrolli teostamisel. Kõigepealt alustab nendest haldusotsustest, mille puhul PPA on teinud *3in1* otsuse ja kohus on otsust pidanud õiguspäraseks ja isikust tulenevat **ohtu piisavalt tõsiseks ja reaalseks**, mistõttu on jätnud haldusotsuse jõusse koos lahkumisettkirjutuse ja sissesõidukeeluga. Alustades täies osas kehtima jäänud haldusotsustest, on võimalik välja tuua, kaalutlused, mille põhjal on pikaajalisest elanikust tulenevat ohtu peetud suuremaks, kui tema pere- või eraelulist soovi jääda elama Eesti Vabariiki peale karistuse kandmist. Seejärel toob autor välja peamised kohtute põhjendused, miks ei ole kohus pidanud PPA haldusotsust õiguspäraseks lahkumisettkirjutuse ja sissesõidukeelu osas ja toob välja peamised tähelepanekud menetluslike probleemkohtade osas.

Eeltoodu kohaselt on kohtud pidanud 11 haldusotsuse puhul õiguspäraseks teha isiku osas *3in1* otsus. Otsustest kahe puhul on menetluses tuvastatud pereelu puutumatus riive. Ühel juhul puudutas pereelu puutumatus riive isikut, kes oli toime pannud süstemaatilisi varguseid, röövimisi ja kelmusi, samuti oli teda varasemalt karistatud isikuvastaste kuritegude (kehaline väärkohtlemine) eest. Kuna tegemist oli sõltlasega, siis peeti oluliseks ka seda, et isik oli sõltuvusravi katkestanud. Kohus tuvastas, et haldusorgan oli piisavalt kaalunud isiku pikaajalisi suhteid Eestiga ja korrektselt oli tuvastatud isikust lähtuv piisavalt tõsine ja tegelik oht, ent kaebajal oli Eestis laps, kelle suhtes oli temalt hooldusõigus ära võetud ja kellega ta ei olnud ka suhelnud viimased 5-6 aastat ega osalenud ka muul viisil lapse elus, kuigi isik viitas lapse olemasolule ja soovile temaga suhelda. Halduskohus rahuldab kaebuse, ent ringkonnakohus rahuldab otsusega nr 3-19-1514 PPA kaebuse täielikult ning üheks oluliseks seisukohaks oli:

*„...kaebajast tulenev oht avalikule korrale on niivõrd suur, et tema **hüpoteetiline soov suhelda lapsega ei kaalu seda üles**. Kaebaja ei ole oma tegudega üles näidanud huvi vastutada lapse käekäigu eest või osaleda mingil muul aktsepteeritaval viisil lapse elus.“*



Seega ainuüksi lapse olemasolu ei näita, et isikul on niivõrd oluline pereelu puutumatus riive, kui isik ei ole teinud lapse elus osalemiseks reaalseid samme. Samuti tuleb suhtuda ettevaatlikult sellesse, kui isik on avaldanud soovi osaleda lapse elus alates sellest ajast, kui sai teadlikuks tema osas käivast elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlusest.

Tartu Ringkonnakohus jättis 17.06.2020. a otsusega nr 3-19-1014 rahuldamata isiku apellatsioonkaebuse. Kaebaja oli Eesti Vabariigis sündinud Vene Föderatsiooni kodanik, keda oli kriminaalkorras karistatud kahel korral ning viimane neist narkootikumide suures koguses (grupiviisilises) käitlemises ja salakaubaveos. Isik kandis pikaajalist vanglakaristust ning PPA tegi tema suhtes *3in1* otsuse. Kuna Riigikohus jättis kaebuse menetlusse võtmata, pöördus isik Euroopa Inimõiguste Kohtusse, kes 28.04.2020 muuhulgas kinnitas, et isikust lähtuv oht on piisavalt tõsine ja tegelik. Isik esitas VSS § 32 lg 1 alusel taotluse Siseministeriumile, et temale kohaldatud sissesõidukeelu kehtetuks tunnistamiseks. Siseministerium taotlust ei rahuldanud ja isik pöördus taaskord kohtusse. Isik oli vahepeal abielu sõlminud Eesti kodanikuga, samuti viitas ta, et tema tervisliku seisundi tõttu ei ole temast tulenev oht enam reaalne. Ringkonnakohus jättis kaebuse rahuldamata ja tõi välja olulised alused:

*„...kaebaja tervislik seisund ei muuda temast tulenevat võimalikku ohtu kuidagi hüpoteeetiliseks, arvestades muu hulgas narkokaubanduse olemust ja mitmesuguseid võimalusi selles osalemiseks (logistika, rahastamine jms)“*

*„Vastustaja ja halduskohus on viidanud asjakohasele EIK praktikale, mille järgi ei ole peetud perekonna olemasolu isiku väljasaatmist välistavaks asjaoluks, **kui partner oli isikuga perekonnasuhteid luues teadlik tema kriminaalsest taustast ja väljasaatmisohust.** Ringkonnakohus märgib, et praegusel juhul tingis sissesõidukeelu kohaldamise kaebaja enda tegevus, mis kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, mistõttu sissesõidukeelu kohaldamiseks **on ülekaalukas avalik huvi.** Sellises olukorras ei ole võimalik avalikku huvi üles kaaluda perekonnasidemete loomisega, eriti arvestades seda, et **abielu sõlmiti pärast vastustaja poolt keelduva otsuse tegemist ning kaebaja vangistuses viibimise ajal, mis tekitab põhjendatult kahtlusi abielu sõlmimise motiivides ja viitab kaebaja soovile vältida enda väljasaatmist ja sissesõidukeelu kohaldamist.**“*

Lisaks on oluline rõhutada, et isik oli Eesti Vabariigis sündinud. EIK on oma praktikas korduvalt viidanud, et EIÕK artikli 8 puhul ei ole tegemist absoluutse õigusega mitte olla välja saadetud,

olenemata sellest, kas välismaalane on riigis viibinud täiskasvanueast või on asukohariigis sündinud (Samsonnikov vs.Eesti, p 86; Boughanemi vs. Prantsusmaa; Bouchelkia vs. Prantsusmaa ja El Boujaïdi vs.Prantsusmaa; Kaya vs.Saksamaa).

Alaealiste laste ja abikaasa puudumine tähendab pereelu puutumatus riive puudumist, kuid siiski tuleb hinnata isikute eraelulisi sidemeid Eesti riigiga. Lahendites on korduvalt viidatud EIÕK 15.01.2007. a lahendile asjas Sisojeva ja teised vs. Läti, et täiskasvanud laste ja nende vanemate suhe ei ole käsitatav perekonnaeluna, kui puudub erakorraline sõltuvussuhe. 9 korral, kui koostati haldusorgani poolt *3in1* otsus, omasid isikud Eestis kas vanemaid, õdesid-vendi või täisealisi lapsi. Samas olid valdavalt isikutel muud sidemed Eestiga puudu või ei oldud tehtud ühtegi sammu selleks, et proovida riiki integreeruda. Valdavalt oli otsustes välja toodud, et isik on elanud terve elu Eesti Vabariigis, aga ei ole taotletud Eesti kodakondsust või ei osata riigikeelt. Samuti oli oluliseks peetud seda, et isik hakkas eesti keelt omandama alles peale haldusorgani poolt elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamise teatist. Keele omandamine on tervitatav, ent sellisel juhul on kahtluse alla seatud selle motiiv. Isikute poolt on tehtud viiteid sellele, et sünniga omandatud või vanemate poolt oma lastele valitud teise riigi kodakondsust ei saa välisriigi kodanikele ette heita. Ringkonnakohus on selle ümber lükanud 2018. aastal otsusega 3-17-1183, milles toob välja:

*„Mis puutub kaebaja väidetavalt ilma tema tahteta saadud Ukraina kodakondsust, siis märgib ringkonnakohus, et üldteadaolevalt ei saa keegi valida endale sünniga omandatavat kodakondsust. Selles osas ei ole kaebaja mingi erand. PPA-le teadaolevalt ei ole kaebaja ka teinud katsed Eesti kodakondsuse omandamiseks. Ringkonnakohus nõustub PPA-ga, et kaebajal oli enne, kui ta pani toime kuriteo, mille eest talle karistus mõisteti, võimalus taotleda Eesti kodakondsust.“*

Kodakondsuse mittetaotlemist olukorras, kus isikul on eelduslikult võimalus olnud asukohariigi kodakondsuse taotlemiseks, on väljasaatmise poolt tõlgendanud ka 1997. aastal EIK asjas Boujlifa vs Prantsusmaa p. 44).

Seda seisukohta on Tartu Ringkonnakohus 2019. aastal otsuses nr 3-18-79 toetanud, kus viitas muuhulgas, et terve elu Eestis elamine ei muuda fakti, et isikul puudub Eesti kodakondsus ja ta ei ole seda ka taotlenud:

*„Kaebaja ei ole Eesti kodanik. See, kas ta on soovinud kunagi olla Vene Föderatsiooni kodanik või mitte, ei oma asjas tähtsust. Kaebaja ei ole taotlenud Eesti kodakondsust ning käesoleva hetkel on tal endiselt Vene Föderatsiooni kodakondsus. Seega oli ainuõige käsitleda kaebajat kui välismaalast, sest seaduse tähenduses ta seda ka on ning ükski seadus ei sisalda endas kaebaja poolt enda kohta kasutatud määratlust „Eesti kasvandik“.“*

Valdavalt on piisavalt tõsine ja reaalne oht julgeolekule tuvastatav isiku pikaajalise käitumismustri põhjal, näiteks on kuriteod toime pandud katseajal või näiteks olukorras, kus isiku toimepandud kuriteod on läinud aja jooksul raskemaks. 10 isikut 11-st olid pannud toime kuritegusid korduvalt ja 6 isikut oli kuritegudes süüdi tunnistatud neljal või enam korral, samuti oli neil märkimisväärne arv väärtegusid. Samas on haldusasjas nr 3-18-1418 halduskohus pidanud isikust tulenevat ohtu väga tõsiseks, olgugi, et teda on kriminaalkorras karistatud ainult ühel korral. Üle 70-aastane Kaebaja tunnistati süüdi KarS § 145<sup>1</sup> järgi ja mõisteti liitkaristuseks 4 aastat vangistust. Isik tunnistati süüdi alaealiselt seksi ostmises. Halduskohus tõi oma põhjendustes muuhulgas välja:

*„Kaebaja käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Ühiskonna põhihuvides on kaitsta laste õigust kehalisele puutumatussele ning nende füüsilist ja vaimset tervist. Laste vastu suunatud seksuaalkuritegude puhul **on laste põhiõiguste ja vabaduste kaitsmiseks põhjendatud sellise välismaalasesst kurjategija välja saatmine, kes on selliseid tegusid toime pannud.**“*

Seksuaalkuritegude tõsist ühiskonnaohtlikust on kinnitanud ka Riigikohus lahendis 3-3-1-1-14:

*„Teiseks, arvestades toimepandud kuriteo olemust ja raskust, suurendab **seksuaalkuriteo kui sõltuvuskuriteo toimepanek isikust lähtuvat võimalikku ohtu avalikule korrale ka tulevikus.** Seksuaalne enesemääramisõigus on isikuvabaduse ja -puutumatusse üks alaliike ning selle õiguse rikkumine kujutab endast kehalist rünnet, mis tekitab hirmu ja alandust. Ohtlikkust avalikule korrale suurendab praegusel juhul haldusakti adressaadi toimepandud süüteo raskus ja kõrge ühiskonnaohtlikkus. **Alaealiste vastu suunatud kuriteod, eriti seksuaalse enesemääramisõiguse vastased süüteod, on käsitatavad üldohtlikena ning isiku ohtlikkus säilib ka pärast karistuse kandmist.**“*

Lisaks seksuaalkuritegudele, mis on sõltuvussüüteod, on ka narkootikumidega seotud süütegudele omane kõrge retsidiivsus. Samuti on narkootikumidega seotud süüteod kõrge

ühiskonnaohtlikkusega, sest kahjustavad ühiskonna põhihuvi. Riigikohus on asjas 3-17-1545 viidanud kahele olulisele punktile:

*„...kaebaja toime pandud narkootikumidega seotud süüteod puudutanud üksnes nende omandamist ja valdamist ning **teda ei ole süüdi mõistetud grupiviisilises tegutsemises või vägivallaga seotud süütegudes**“,*

mis näitab eeskätt seda, et olenemata sellest, et suures kogustes narkootikumide ebaseaduslik käitlemine on I astme kuritegu, ehk raske kuritegu, siis eriti tõsiseks võib pidada narkootikumidega seotud kuritegusid siis, kui need on toime pandud grupis ja ei ole suunatud isiklikuks tarvitamiseks. Samuti:

*„...kaebajale mõistetud karistused olnud pea alati süüteoosseisus sätestatud karistumäära miinimumi lähedased. Toimepandud **süütegude laad ja retsidiivsus näitavad kolleegiumi hinnangul siiski seda, et kaebaja kujutab endast piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale**. Küll ei saa eeltoodust teha automaatset järeldust, et oht avalikule korrale on tegelik“,*

mis näitab autori hinnangul seda, et retsidiivsus kuritegude puhul, mille eest on mõistetud miinimumilähedane karistus võib siiski tähendada, et isikust lähtuv oht on piisavalt tõsine. Seda seisukohta on kinnitanud ka EIK asjas Onur vs Ühendkuningriik p. 55, et ka kergemate kuritegude puhul, kui esineb nende korduvus, võib isik kujutada endast piisavalt tõsist ohtu. See näitab autori hinnangul seda, kui oluline on igal eraldi juhul kaaluda kõiki asjaolusid, mis isiku süüdimõistmist puudutasid. Sealjuures süvitsi hinnata erinevate kuritegude tehioolusid.

Isikust lähtuv **tegelik oht** tähendab seda, et isiku puhul on **suur tõenäosus**, et vanglast vabanedes ta jätkab Eesti riigis kuritegude toimepanemist. Seda võib kinnitada näiteks isiku retsidiivsus, katseajal uute kuritegude toimepanemine, aga ka näiteks sõltuvusest tingitud kuritegude toimepanemise järgselt rehabilitatsiooniprogrammide mitteläbimine. Samas jõudis Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-19-1034 PPA-ga samale seisukohale, et rehabilitatsiooni programmi viimase karistuse kandmise ajal on küll positiivne, kuid ei anna garantiid, et isik ei jätkata kuritegude toimepanemisega ja jättis jõusse isiku osas tehtud *3in1* otsuse:

*„...kaebajast lähtub **tegelik oht** avalikule korrale. Kohtumääruses ringkonnakohus tõdes, et kaebaja on **pikaajaline narkootikumide tarvitaja, kellel on vabaduses olnud piisavalt võimalusi enda sõltuvusprobleemidega tegelemiseks, kuid selle asemel on isik otsustanud jätkata***

*uimastavate ainete tarvitamist ja kuritegude toimepanemist. Eeltoodust tingituna tuleb kaebaja lubadusse – tegeleda enda sõltuvusprobleemidega – suhtuda ettevaatusega. Kaebaja puhul on narkootiliste ainete tagasilangusega seotud risk uute kuritegude toimepanemise ohtu suurendavaks asjaoluks.“*

Selleks, et kohus sekkuks ja tühistaks täielikult või osaliselt haldusorgani tehtud kaalutusotsuse, peab haldusorgan olema kas ilmselgelt või meelevaldselt kaalutusõiguse piire rikkunud või teinud haldusmenetluses menetlusvea-. Õiguste ja huvide ebaõigele väärtustamisele saab kohus tugineda vaid juhul, kui see on toimunud ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga (Riigikohtu otsus haldusasjas nr 3-3-1-87-13, p 19). Autor tuvastas kohtulahendite analüüsi käigus, et kohtuvaidluse tulemusel tühistati 13 *3in1* otsust ehk tühistati lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld, ent jäeti kehtima pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsus. Pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks võib piisata madalama tasemega ohust, kui sellega koos ei kohaldata lahkumisettekirjutust ja sissesõidukeeldu. Oht mis õigustab pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist, ei pruugi olla piisavalt tõsine ja reaalne selleks, et pikaajalise elaniku staatuse minetanud isik riigist välja saata ja keelduda talle tähtajalise elamisloa andmisest (haldusasi nr 3-3-1-2-16).

Esmalt toob autor välja, et tuvastas nelja *3in1* otsuse puhul, et lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld tühistati kohtu poolt põhjendustega, et haldusorgan on jätnud isikud väljasaatmise ja sissesõidukeeldu osas ärakuulamata. Samuti viitas kohus ühe otsuse puhul, et ei ole aset leidnud sisulist kaalumist ning haldusorgan on ohu väljaselgitamisel piirdunud ainult paragrahvide väljatoomisega ning paljasõnaliselt väitnud, et on arvesse võtnud isiku Eestis elamise kestust, tema vanust, tagajärgi pereliikmete jaoks ning sidemeid Eestiga. Ringkonnakohus leidis, et sellisest põhjendusest ei piisa.

Ärakuulamise kohustus on teine oluline aspekt, kuna isiku ärakuulamine tema kahjuks tehtava otsuse puhul on haldusotsuse sisulise õiguspärasuse eeldus. Täiendavalt lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeeldu kohaldamisel erineb riive intensiivsus isiku osas ja need argumendid võivad olulisel määral erineda argumentidest, mida tuuakse välja elamisloa kehtetuks tunnistamisel (RKHKo 3-17-1545, p 32). Kaalutusõiguse kohaldamata jätmist ei saa ka õigustada HMS § 58-ga, mille kohaselt saab haldusakti kehtetuks tunnistamata jätta vaid siis, kui rikutud

menetlusnõuded ei mõjutanud asja otsustamist. Kahjuks võib see omakorda tuua kaasa olukorra, kus isikust lähtuv piisavalt tõsine ja tegelik oht on tuvastatud, ent haldusotsus ei ole sisuliselt õiguspärane ja tuleb selles osas tunnistada kehtetuks.

Haldusasjas nr 3-17-1648 on tuvastatud isikust tulenev reaalne ja piisavalt tõsine oht ent tunnistatud lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu osas õigusvastaseks:

*„Kaebaja viimane kuritegu seisnes selles, et ta ootas ajal, mil teadis, et ta endine abikaasa tavaliselt tööle läheb, maja sissekäigu ees ning seejärel tekitas talle noaga 14 torke-lõikehaava rindkerre, kõhtu ja jäsemetesse. Kaebaja ise oli kaine. Kaebaja endise abikaasa sõnul lõi kaebaja teda abielu kestel näkku ning ähvardas noa ja kirvega.“*

*„Sõltumata sellest, kas vastustaja hindas juba haldusakti andmise ajal kaebajast lähtuvat ohtu tegelikuks ning piisavalt tõsiseks, mis õigustas talle lahkumisettekirjutuse tegemist ja sissesõidukeelu kehtestamist, **ei näe ringkonnakohus siiski võimalust vaadata mööda muudest puudustest vaidlustatud haldusakti andmisel.**“*

Oluline on siinkohal välja tuua, et vastustaja leidis, et tegemist ei ole sellise menetlusveaga, mis oleks mõjutanud asja otsustamist lähtuvalt HMS § 58-st. Kuid ringkonnakohus viitas, et tegemist ei ole menetlusveaga, sest kaalutusõiguse kasutamine ei ole formaalse õiguspärasuse eeldus vaid haldusakti materiaalse ehk sisulise õiguspärasuse eeldus. Seega on isiku ärakuulamine igal juhul äärmiselt oluline ja seda lisaks elamisloa kehtetuks tunnistamise otsusele ka sundtäidetava lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu kohaldamise osas, kuna eelnevad kaks kujutavad endast oluliselt suuremat riivet. Eeltoodud olukord toob kaasa selle, et olgugi, et isik kujutab endast piisavalt tõsist ja reaalselt ohtu, siis väljasaatmine ei ole võimalik, kuna selles osas ei ole haldusakt õiguspärane üldpõhimõtete mittejärgimise tõttu. Kuna kehtima jääb pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsus, kuid tühistatakse sundtäidetav lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld, on võimalik välismaalasel taotleda tähtajalist elamisluba.

Kohus on tühistanud lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu ka olukorras, kus isik on pannud toime raske kuriteo alaealisena ja haldusorgan on isikust tuleneva piisavalt tõsise ja reaalse ohu hindamisel seadnud just alaealiselt toimepandud kuriteole suurima kaalu (haldusasi nr 3-17-1888):

*„...esimese kuriteo toimepanemise ajal oli kaebaja alaealine. Pidades silmas, et hiljem ei ole kaebaja oma tegudega ohustanud kaalukaimat õigushüve, inimelu, **ei pea ringkonnakohus***

***põhjendatuks omistada alaealisena toime pandud kuriteole määravat tähendust kaebaja ohtlikkuse hindamisel.***

Võrreldes eeltoodud olukorda KarS § 54 alusel lisakaristusena väljasaatmise kohaldamisega, siis lisakaristust ei tohi kohaldada välismaalasele, kes oli kuriteo toimepanemise ajal alaealine. Küll aga on see võimalik *3in1* otsuse puhul. Oluline on, et hinnatud oleks ka väljasaadetava käitumine peale täisealiseks saamist (Onur vs. Ühendkuningriik p. 55; Maslov vs. Austria p. 89).

Isikut oli kokku kriminaalkorras karistatud kolmel korral. Kohus ei pidanud hilisemaid karistusi ilmingimata väheolulisteks, ent võttis arvesse:

*„...KarS § 121 lg 2 p 2 järgi kvalifitseeritava teo puhul oli tegemist ühe episoodiga, kannatanule tekitatud vigastused pole tõsised, esineb kergendav asjaolu, kaebaja süüaste ei ole suur ning ta väärrib karistust alla sanktsiooni keskmise määra; KarS § 200 lg 1 kvalifitseeritava teo puhul oli tegemist ühe episoodiga, kaebaja kasutatud vägivald ei olnud intensiivne ega kannatanu elule või tervisele ohtlik, röövitud vara väärtus oli minimaalne ning kaebaja süüaste ei olnud suur ja ta väärrib minimaalset karistust.“*

Antud juhul võib väita, et kaudselt on isiku noort iga võetud arvesse, mille kohaselt noores eas kuriteo toimepannud isikud pöörduvad suurema tõenäosusega tagasi seaduskuulekale teele (käesoleva magistr töö lk 31). Kõiki asjaolusid arvesse võttes, muuhulgas ka isiku korrektset käitumist vangistuse ajal, ei pidanud kohus isikust lähtuvalt piisavalt tõsiseks, et oleks tingitud *3in1* otsuse tegemine.

Viimaks tuvastas autor kahe otsuse puhul, milles kohus oli lahkumisetekirjutuse ja sissesõidukeelu tühistanud, et haldusorgan ei ole arvesse võtnud positiivseid asjaolusid, mis on ilmnunud pärast lahkumisetekirjutuse tegemist või millega võib kaasneda olukord, kus isiku käitumisest tulenev olemasolev oht avalikule korrale või riigi julgeolekule kaob või märkimisväärselt väheneb. Seega tuleks arvesse võtta näiteks isiku ennetähtaegset vabastamist ja selle põhjendusi samuti isiku käitumist vangistuse ajal ning kas isikul on kehtivaid distsiplinaarkaristusi, lisaks ka arvestama, kas isik on märkimisväärselt omandanud riigikeelt või on olnud tööga hõivatud. Täiendavalt on näiteks haldusajal nr 3-17-2378 haldusorgan kohtumenetluses viidanud, et isik on ennetähtaegsel vabanemisel käitunud õiguskäitumisele ja talle on võimalus väljastada tähtajaline elamisloa. Sisuliselt on võimalik kõiki asjaolusid kogumis arvestades hinnata, et isiku puhul on karistus

täitnud oma eesmärgi ehk suunata isik õiguskuulekale teele. Seega on jätkuva ohu üheks hindamisvõimaluseks ka isiku käitumine karistuse kandmise ajal.

Ühel korral tuvastas magistritöö autor, et PPA 3in1 otsus tühistati haldusasjas nr 3-18-1905 täies ulatuses. Otsuses on välja toodud isikut puudutavad andmed, mis võeti arvesse: kaebajat karistatud kokku neljal korral, sh kahel korral uimastikuritegude eest, kaebaja riigikeele oskus B2 tasemel, on varasemalt sooritanud põhiseaduse tundmise eksami, kuid ei ole rohkem samme astunud kodakondsuse omandamiseks, kaebajal on alaealine laps, ema, vanaema ja elukaaslane, kaebaja vabastati tingimisi enne tähtaega, on asunud tööle ja suhtlema oma lapsega. Seega tõi kohus oma otsuses välja:

*„...praeguseks on kogunenud uusi asjaolusid, mis võivad oluliselt mõjutada otsust kaebaja elamisloa kehtetuks tunnistamise kohta. Põhjendatud ei ole jääda otsustuse juurde, mis tehti olukorras, kus lähtuda sai üksnes kaebaja käitumisest vangistuses.“*

Kohus tühistas otsuse täies ulatuses, kuivõrd haldusorgan ei olnud ajas muutunud asjaoludele olulist tähelepanu pööranud. Muuhulgas ei olnud piisavalt hinnatud isikule kohaldatud karistusi ja väärtegade osas oli jäänud välja toomata asjaolud ning erinevad seosed, miks isik endast ohtu kujutab. Kohus tuvastas, et otsus tuleb tühistada ning andis haldusorganile võimaluse korrektselt kaalutletud otsuse tegemiseks.

Eelnevalt viitas autor, et kui kohus hindab haldusakti õiguspärasust haldusakti andmise või toiminguga aja seisuga, siis Riigikohtu otsuses nr 3-17-1545 on viidatud varasemale Euroopa Kohtu praktikale direktiivi 2003/109/EÜ art 12 kohaldamisele, et otsuse, millega on tehtud ka lahkumisettekirjutus ja kohaldatud sissesõidukeeld, tuleb õiguspärasuse hindamisel arvesse võtta neid asjaolusid, mis ilmnesid pärast lahkumisettekirjutuse tegemist ja millega võib kaasneda olukord, et isiku käitumisest tulenev olemasolev oht avalikule korrale või riigi julgeolekule kaob või märkimisväärselt väheneb. Sellest saab järeldada, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse õiguspärasust hindab kohus akti andmise aja seisuga ning lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu otsust hindab kohus ka kohtumenetluse ajal selgunud asjaolusid, mis võivad isikust tulenevat ohtu märkimisväärselt vähendada. Eeltoodu näitab, et kohtud on pidanud proportsionaalsuse kontrolli äärmiselt oluliseks siis, kui isikule kaasneb otsusega lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld. See võib olla eriti oluline näiteks pikale veninud kohtuprotsesside puhul.



## 2.5. Järeldused ja ettepanekud

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praeguse praktika edasi arendamise vajadus. Magistritöö autor viis läbi kohtupraktika võrdleva empiirilise analüüsi, et saada vastus neljale uurimisküsimusele: kuidas on Eestis reguleeritud julgeolekuohtu kujutavate välismaalaste riigist väljasaatmine, kas leidub probleeme julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmisel, kuidas on lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud lihtmenetluste suur ülekaal ning millistele aspektidele tuginedes on kohtud pidanud proportsionaalseks välismaalastest kurjategijate väljasaatmist. Käesolevas peatükis tuuakse välja järeldused ja ettepanekud, mis tehakse eelneva teooria ja kohtupraktika võrdleva analüüsi tulemuste põhjal. Vastused tuuakse välja uurimisküsimuste lõikes.

**Esimese** uurimisküsimusele vastamiseks andis autor ülevaate õiguslikust regulatsioonist julgeolekuohtu kujutavate välismaalaste väljasaatmisel. Selleks analüüsis autor kõigepealt teoreetilisi allikaid ja tõi välja peamised seisukohad väljasaatmiste proportsionaalsuse osas ning taasintegreerimise osas. Eesti õigusaktide kohaselt võib välismaalase riigist välja saata, kui ta kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule. Kuna avalik kord ja riigi julgeolek on kaks eri sisuga mõistet, käsitles autor neid töös eraldi. Eesti riigis on julgeolekuohtu kujutavate välismaalaste puhul võimalik väljasaatmist kohaldada nii lisakaristusena kriminaalmenetluses kui haldusmenetluses ehk PPA tunnistab elamisloa kehtetuks, teeb lahkumissettekirjutuse ning kohaldab sissesõidukeeldu.

Teoorias ja kohtupraktikas, mis puudutas haldusmenetluses tehtud väljasaatmisotsuseid, oli rõhutatud, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel, kui sellega kaasneb lahkumissettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeeldu kohaldamine, peab olema tuvastatud isikust tulenev reaalne ja piisavalt tõsine oht (käesoleva magistritöö lk 39, 56). Juhtudel, kus oli tuvastatud reaalne, kuid mitte piisavalt tõsine oht või vastupidi, jäeti lahkumissettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeeld kohaldamata, mis andis isikule võimaluse taotleda tähtajalist elamisloa (käesoleva magistritöö lk 40, 56). Eeltoodu tähendab seda, et isikut riigist välja ei saadetud, kuid võeti ära direktiivi 2003/109/EÜ preambuli p-st 16 tulenev kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu. See annab Eesti õiguskorda mittejärgivale, kuid pikaajalisele elanikule selge signaali, et jätkates oma senise ebaseadusliku tegevusega võib suure tõenäosusega lõpuks järgneda riigist väljasaatmine.

Kohtupraktika võrdleva analüüsi tulemusel jõudis autor **järeldusele**, et lisakaristust ei saa kasutada haldusmeetmena isikute puhul, kellel puudub seaduslik alus peale vanglakaristuse kandmist Eestis viibida. Illegaalselt Eestis viibivate isikute puhul tuleb väljasaatmisel kasutada haldusmenetluse sätteid. Lisakaristuse puhul on oluline, et isik vajaks oma kuritegeliku käitumise tõttu täiendavat ohutustamist.

Samuti on oluline, et lisakaristus oleks tasakaalus süü suurusega. See tuli osaliselt välja ka lihtmenetlustest, sest isegi kui kokkuleppemenetluses oli kohaldatud kohati väga erineva pikkusega sissesõidukeelde, siis need olid autori hinnangul tasakaalus. Nimelt hindas autor seda selle põhjal, et esines teatav muster tingimisi ja osaliselt tingimisi karistuste kohaldamisel ja sissesõidukeelu pikkusel. Eeltoodud seisukohta kinnitab ka autori poolt (käesoleva magistritöö lk 28) välja toodud seisukoht, et väljasaatmisel on topelt karistuse mõju, kui sama teo toime pannud isikutele määratakse sama karistus, kuid ühele neist kohaldatakse lisaks väljasaatmist.

Seetõttu paistis praktikast, et isikutele oli paljuski võimaldatud osaliselt või täielikult tingimisi karistust ning täiendavalt oli kohaldatud väljasaatmist. Samas jättis kohus lisakaristuse kohaldamata siis, kui isikule oli määratud pikk vanglakaristus, millele lisaks väljasaatmine peale karistuse kandmist.

**Teise** uurimisküsimuse eesmärgiks oli välja selgitada, kas leidub probleeme julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmisel. Kohtupraktika empiirilise võrdleva analüüsiga tuvastas autor ühe probleemina, et lisakaristuse kohaldamine on vastuoluline, sest üldmenetluste analüüsi puhul selgus, et kohtud on pidanud igasugust eraelulist riivet selliseks riiveks, mis tingib lisakaristuse kohaldamata jätmise. Magistritöös tõi autor välja (lk 17), et muud peresidemed näiteks õdede-vendadega, vanematega ning vanavanematega, on olulised toetamiseks isikute taasintegratsiooni peale karistuse kandmist, kuid halduskohtud viitasid vaidlustatud haldusmenetlustes tehtud otsuseid puudutavates kohtulahendites EIK praktikale, mille kohaselt täisealiste laste ja nende vanemate suhteid ei loeta olulise perekonnaelu puutumatus riive alla, kui ei ole tuvastatud lähedase ja väljasaadetava vaheline sõltuvussuhe. Samas on lisakaristuse kohaldamisel maa- ja ringkonnakohtud just neid sidemeid pidanud määravateks peresidemeteks ja suhetele vanemaga, sugulaste või õdede-vendadega on antud suurim kaal väljasaatmise otsustamisel.

Võrreldes lisakaristusena väljasaatmiste praktikat halduskohtu otsustes väljatoodud seisukohtadega, siis on lisakaristus jäetud kohaldamata igal juhul, kui on esinenud perekonna või eraelu puutumatus riive, samas, kui isikuid on sarnaselt haldusotsustes välja saadetud isikutega varem mitmekordselt karistatud. Kohtu seisukohtadest järeldas autor, et lisakaristuste kohaldamisel pikaajalisele elanikule hindasid kohtud isikut integreerunud välismaalaseks märksa rangemalt, toetudes peaaesjalikult pikaajalisele siinviibimisele, olgugi, et puudusid pere- või eraelulised sidemed, isik ei osanud riigikeelt ja ta ei olnud teinud samme Eesti kodakondsuse omandamiseks, isegi, kui tal oli selleks tegelikult võimalus. Kuna lisakaristuse kohaldamise takistuseks toodi korduvalt välja asjaolu, et isik on Eestis pikalt elanud ja tal puuduvad sihtriigiga igasugused sidemed, siis haldusotsustes on ka isiku sotsiaalset integratsioonitaset peetud oluliseks: kas isik räägib asukohariigi riigikeelt, kas on taotlenud kodakondsust, kas on töötanud või õppinud.

Teadustekste analüüsidest tuvastas autor (käesoleva magistr töö lk 35), et riigid on püüdnud leida viise, kuidas lihtsustada välismaalaste väljasaatmist. Näiteks kaasneb Prantsusmaal kriminaalkorras süüdimõistmisega ja vähemalt aastase vanglakaristusega automaatselt väljasaatmine. Kohtupraktika võrdleva analüüsiga tuvastas autor, et Eesti õiguspraktikas sellist olukorda ei nähtu. Eesti praktikas on lisakaristus enamuses kohaldatud kokkuleppemenetlustes, mis eeldab süüdistatava enda nõusolekut väljasaatmise kohaldamisel, kuid see näitab, et väljasaatmine ei ole automaatne järelem välismaalasele kriminaalmenetluses süüdimõistmisel. Juhul, kui välismaalane väljasaatmisega ei nõustu, arutatakse tema karistust üldmenetluses.

Samuti tuvastas magistr töö autor ühe probleemina, et üldmenetluses on lisakaristus paljuski kohaldamata jäänud, sest kohaldamise vajalikkust ei ole üldse või vajalikul määral põhjendatud. Oluline on seejuures, et peamine tõendamiskoormis on seatud prokuratuurile. Põhjendamiskohustus on oluline põhimõte, ent KarS § 54 lg 1 teise lause sõnastus võib olla ekslik, sest väljasaatmise põhjendamist on sätte sõnastuse järgi vaja teostada ainult siis, kui väljasaadetaval on temaga koos ühises perekonnas alaealine laps või abikaasa. Samas on kõikide lisakaristuste üldiseks eelduseks see, et isik vajab peale karistuse kandmist täiendavat ohutustamist, mitte ei ole eesmärk määrata talle topelt karistus toimepandud kuriteo eest (käesoleva magistr töö lk 37). Seetõttu võib eelneva põhjal märkida, et lisakaristusena väljasaatmise kohaldamisel on põhjendamine ja selle tinginud kaalutluste väljatoomine igal eraldi juhul kohustuslik, et oleks võimalik hinnata, kas see on proportsionaalne ja vajalik ühiskonnas teiste isikute kaitseks, ehk kas

see vastab proportsionaalsuse printsiibi kolmele astmele ja on ühiskonnas vajalik, kohane ja mõõdupärane (käesoleva magistritöö lk 14). Juhul, kui on tuvastatud menetluses peresidemed, siis peaks olema välja toodud täiendavalt need põhised, mis tingivad pereelu puutumatus riive.

**Kolmanda** uurimisküsimuse eesmärgiks oli hinnata kuidas on lihtmenetluste ülekaal lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud. Autor lähtus uurimisküsimuse püstitamisel 2013. aastal K. Seperi magistritöös tehtud analüüsist, milles tuvastati lihtmenetluste suur ülekaal. Kohtupraktika analüüsiga tuvastas autor, et lihtmenetlused on lisakaristuse kohaldamisel jätkuvalt suures ülekaalus, kuid leidis, et lihtmenetluste puhul on enim kasutatud tingimisi ja osaliselt tingimisi karistuste mõistmist, seega on lihtmenetlus lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud seeläbi, et Eestis on tagatud menetlusökonomika põhimõttest tulenev kiire menetlus ja väljasaadetavad isikud saavad võimalikult kiiresti asuda riiki, millega neil on sidemed ja kuhu neil on võimalik efektiivsemalt taasintegreeruda. Seda hindas autor selle järgi, et enamikul juhtudel kokkuleppemenetluse kohaldamisel jäeti karistus täielikult täitmisele pööramata või pöörati täitmisele osaliselt, seejuures kohaldati lisakaristusena väljasaatmist ja sissesõidukeeldu. Tasub märkida, et see on ka üks ruumilise eripreventsiooni poliitika meetmetest (käesoleva magistritöö lk 7-8).

**Neljanda** uurimisküsimuse eesmärgiks oli tuvastada, millisel juhul on kohtud pidanud proportsionaalseks välismaalastest kurjategijate riigist väljasaatmist. Kohtupraktika analüüsi tulemusel leidis autor, et lisakaristuse mõistmisel on peetud seda ebaproportsionaalseks, kui isikule on määratud pikk vanglakaristus ja lisakaristus koos pika sissesõidukeeluga, põhjendades seda eelkõige sellega, et vanglakaristuse kandmisel *ilmselt väheneb isikust lähtuv oht* (käesoleva magistritöö lk 51) ja seega ei pruugi enam olla mõistlik välismaalase täiendav ohutustamine väljasaatmisega. See näitab, et kohtud, lähtudes proportsionaalsuse hindamise kolmest astmest, ei ole pika vanglakaristuse määramisel pidanud täiendavat väljasaatmist vajalikuks, sest eelduslikult on võimalik isikust lähtuvat ohtu vähendada vähemkoormava meetmega ehk ainult vanglakaristuse kandmisega.

Proportsionaalseks on peetud pikaajalisele elanikule lisakaristuse kohaldamist siis (käesoleva magistritöö lk 46), kui isiku käitumisele on omane retsidiivsus, toime on pandud raske rahvatervise vastane kuritegu või isikuvastane kuritegu ja varasem katseaeg ei ole täitnud oma eesmärgi, samuti, kui narkosõltuvusega välismaalane pole täitnud talle pandud kohustust läbida sõltuvusravi

(käesoleva magistr töö lk 56). Seega ei ole arvesse võetud mitte ainult isiku karistatuse fakt, vaid tema käitumine kogumis.

Samas ei ole isiku varasem retsidiivsus eelduseks väljasaatmise kohaldamisel. Näiteks võib isik kujutada endast piisavalt tõsist ja reaalselt ohtu ka näiteks siis, kui on toime pandud vaid üks kuritegu, aga tegu ise on kõrge ühiskonnaohtlikkusega ja tegemist on sõltuvuskuriteoga (nt seksuaalkuriteod alaealiste vastu, käesolev magistr töö lk 59). Seetõttu **järeldab** autor, et oluline ei pruugi olla toimepandud süütegude arv vaid igal eraldi juhul tuleb hinnata isikutest tulenevat ohtu ning kas see on tõenäoline realiseeruma ka tulevikus.

Autor viitas teadusartiklite läbitöötamisel asjaolule, et viimastel aastatel on tõusnud hirm riigivastaste kuritegude, peamiselt terrorismikuritegude ees. Väljasaatmise kohaldamise praktikast läbi töötades **järeldas** autor olemasolevate andmete analüüsi tulemusel, et Eestis ei ole lisakaristuse ega haldusmenetluse praktikast väljasaatmist kohaldatud ühegi riigivastase kuriteo osas. Riigi julgeoleku oht ei ole iseenesest eeldus välismaalastele väljasaatmise kohaldamisel, sest piisab, et isik kujutab ohtu avalikule korrale, kuid näiteks alalist elamisõigust omava Euroopa Liidu kodanike puhul, kes on elanud riigis püsivalt vähemalt 10 aastat, peab tulenevalt KarS § 54 lg 4 teisest lausest isik kujutama ohtu riigi julgeolekule, et tema puhul lisakaristust kohaldada.

Käesoleva magistr töö eesmärk oli välja selgitada julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praktikate edasi arendamise vajadus. Eeltoodud järeldustele tuginedes tuvastas autor peamise probleemkoha lisakaristusena väljasaatmiste kohaldamisel. Kohtud on viidanud lisakaristuse kohaldamata jätmisel sellele, et prokurörid on jätnud lisakaristuse määramise põhjendamata. Seetõttu jäi lisakaristus kohaldamata ka olukordades, mil oli kinnitust leidnud välismaalasest tulenev reaalne/jätkuv oht. Lisakaristusena väljasaatmise praktika arendamiseks teeb autor ettepanekud:

- viia lisakaristuste kohaldamise põhistamine vastavusse EIK väljakujunenud praktikaga
- viia lisakaristuse kohaldamisel pere- ja eraelu puutumatus riive sisustamine EIK praktikast ja Eesti kohtupraktikast väljakujunenud seisukohtadega. Väljasaatmispraktika ühtlustamine aitab kaasa nii ruumilise eripreventsiooni poliitika täitmisele kui ka riigisisese ühetaolise praktika loomisele.

Samuti peab autor oluliseks hinnata lisaks formaalsele integratsiooni tasemele (kui pikalt on riigis viibitud) ka sotsiaalsed integratsiooni taset (riigikeele tase, töötamine, reaalne huvi Eesti kodakondsuse taotlemise vastu), sest see võib autori hinnangul näidata, millisena isik kujutab enda identiteeti Eesti riigis. Sotsiaalse integratsiooni taset on peetud oluliseks ka teaduskirjanduses (käesoleva magistritöö lk-d 32, 38).

Haldusmenetluses tehtud pikaajalise elanike elamislubade kehtetuks tunnistamise otsuste puhul toob autor välja, et ei hinnanud käesolevas töös tähtajalise elamisloa alusel Eestis viibivate isikute elamislubade kehtetuks tunnistamist lähtuvalt julgeolekuohust, ent seda saaks teha tulevikus läbiviidavates uuringutes. Lisakaristuste analüüsis viitasid kohtud mitmel korral, et isikust lähtuv oht väheneb karistuse kandmisel, mistõttu ei olnud kohus paljudel juhtudel pidanud põhjendatuks täiendavalt lisakaristust kohaldada. Seega saaks seda siduda haldusmenetlusega ja uurida, kui palju on võimaldatud isikutel, kel varasemalt oli pikaajaline elamisluba, mis tunnistati kehtetuks, kuid jäeti tegemata lahkumissetekirjutus ja sissesõidukeeld, taotleda tähtajalist elamisluba. Magistritöö autor teeb **ettepaneku** tulevikus uurida, kas ja missugustel kaalutlustel on varasemalt pikaajalist elamisluba omanud isikutel, tunnistatud julgeolekukaalutlustel kehtetuks tähtajaline elamisluba.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli välja selgitada julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praeguse praktika edasi arendamise vajadus. Magistritööga eesmärgi saavutamiseks analüüsis autor teadusartiklites väljatoodud peamisi seisukohti julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmisel ja võrdles seda taasintegreerumise võimalustega peale karistuse kandmist. Kuna suure perekonna- ja eraelupuutumatus riive tõttu on just pikaajaliselt riigis viibinud välismaalaste väljasaatmine kujutanud enim vaidlusi, siis oli autori keskseks fookuseks pikaajaliste elanike riigist väljasaatmise proportsionaalsus. Töö empiirilises osas koostas autor kohtupraktika võrdleva analüüsi ning võrdles 2015–2021. aastatel kohaldatud lisakaristusena väljasaatmisi ja 2014. aastast alates halduskohtupraktikat ja võrdles neid Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas väljakujunenud seisukohtadega.

Magistritöö **uurimisprobleemiks** määratles autor küsimuse: millised on kohtute peamised seisukohad põhiõiguste riivist olenemata julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmise kohaldamiseks ning sellega seonduvad menetluslikud probleemid. Autor otsis magistritöös vastuseid neljale **uurimisküsimusele**:

- 1) Kuidas on Eestis reguleeritud julgeolekuohtu kujutavate välismaalaste riigist väljasaatmine?
- 2) Kas leidub probleeme julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmisel?
- 3) Kuidas on lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud lihtmenetluste suur ülekaal?
- 4) Millistele aspektidele tuginedes on kohtud pidanud proportsionaalseks välismaalasest kurjategijate riigist väljasaatmist?

Magistritöö **eesmärk** oli selgitada välja julgeolekuohtu kujutavate isikute väljasaatmise ja lisakaristuse kohaldamise praeguse praktika edasi arendamise vajadus. Sissejuhatuses püstitatud uurimisprobleem, neli uurimisküsimust ja magistritöö eesmärk said teoreetilise ja empiirilise uurimistöö käigus vastatud ja eesmärk saavutatud.

Esimese uurimisküsimusele vastust otsides tuvastas autor, et julgeolekuohtu kujutavate isikute riigist väljasaatmist on võimalik kohaldada lisakaristusena kriminaalmenetluses aga ka

haldusmenetluses PPA poolt, kui tunnistatakse kehtetuks isiku pikaajalise elaniku elamisluba, tehakse lahkumissettekirjutus ja kohaldatakse sissesõidukeeldu. Samas ei tohi väljasaatmine olla mõlemal juhul ebaproportsionaalne ja kaaluda tuleb isikust lähtuvat ohtu, tema põhiõigust pere- ja eraelu puutumatusel ja tuua välja konkreetsed kaalutlused, miks riigi huvi julgeolekut tagada kaalub üles isiku erahuvid.

Teise uurimisküsimusele vastust otsides tuvastas autor kohtupraktika võrdleva analüüsiga kolm olulist probleemi. Esiteks on lisakaristuse kohaldamisel tõlgendatud pereelu puutumatusel riivest oluliselt laiemalt, kui seda on teinud halduskohtud või Euroopa Inimõiguste kohus, sest oluliseks pereeluks on peetud suhteid vanematega, õdede-vendadega ja muude sugulastega, olgugi, et ei ole tuvastatud sõltuvussuhteid. Teiseks on lisakaristus jäetud paljuski kohaldamata, kui on tuvastatud, et isik on pikalt Eestis elanud, kuid tuvastamata on isiku sotsiaalne integratsiooni tase, nagu on seda kaalunud halduskohtud. Samuti tuvastas autor, et kehtiv KarS § 54 lg 1 teine lause on eksitav ja võib olla seotud sellega, miks kohtud on viidanud, et prokurörid ei ole lisakaristusena väljasaatmist põhjendanud.

Kolmanda uurimisküsimusega tuvastas autor, et lihtmenetluste ülekaal on lisakaristusena väljasaatmist mõjutanud seeläbi, et tagatud on menetlusökonomika põhimõtte järgimine, milleks on kiire menetlus ja väljasaadetavad saavad seetõttu kiiremalt tagasi pöörduda oma kodakondsusjärgsesse riiki, millega neil on tugevamad sidemed.

Neljandale uurimisküsimusele vastust otsides tuvastas autor, et proportsionaalne on väljasaatmine nende isikute puhul, kellele on omane retsidiivsus ja tema käitumise põhjal kogumis on võimalik arvata, et isik on jätkuvalt ohtlik. Samuti kui on toime pandud rasked isikuvastased või rahvatervisevastased kuriteod. Samas ei ole isiku retsidiivsus kõige olulisem ja arvestada tuleb igal eraldi juhul menetluses olulisi asjaolusid. Näiteks oli proportsionaalne pikaajalise elaniku väljasaatmine alaealise vastu toimepandud kuriteo puhul.

Tulenevalt magistr töö eesmärgist ja tuvastatud probleemidest, teeb autor ettepanekud viia lisakaristuse kohaldamise põhistamine vastavusse Euroopa Inimõiguste Kohtus väljakujunenud seisukohtadega ning pere- ja eraelupuutumatusel riive sisustamine viia vastavusse Euroopa



Inimõiguste kohtus ja halduskohtupraktikas väljakujunenud seisukohtadega selleks, et tagada riigisisesele ühetaolisele praktikale loomine.

Kuivõrd käesoleva magistr töö raames ei uuritud tähtajalise elamisloa alusel Eestis viibivate isikute elamislubade kehtetuks tunnistamise kohtumenetlusi, siis tegi autor ettepaneku tulevikus uurida isikust tulenevaid ohte, mis tingivad tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistamise. Samuti, kuna kohtud viitasid, et olukorras, kus isiku pikaajalise elaniku elamisluba on tunnistatud kehtetuks, aga pole kohaldatud reaalse või piisavalt tõsise ohu puudumise tõttu väljasaatmist, siis on isikul võimalik taotleda tähtajalist elamisluba. Seega on tulevikus võimalik uurida, kas ja millistel kaalutlustel on varasemalt pikaajalist elamisluba omanud isikutel tunnistatud kehtetuks tähtajaline elamisluba.

## ***SUMMARY***

The aim of the master's thesis was to find out the need to develop the current practice of expulsion of persons posing a security threat and the application of additional punishment. According to the research problem of the master's thesis, the author defined the question: which are the main arguments of the courts for the expulsion of aliens who pose a security risk. In the master's thesis, the author sought answers to four research questions:

- 1) How is the expulsion of aliens posing a security threat regulated in Estonia?
- 2) Are there any problems with the expulsion of aliens posing a security threat?
- 3) How has expulsion as an additional punishment been affected by the dominance of simplified procedures?
- 4) What aspects have the courts considered the expulsion of foreign criminals to be proportionate?

In search of the answer to the first research question, the author found that the expulsion of persons posing a security threat can be applied as an additional punishment in criminal proceedings but also in administrative proceedings by the Police and Border Guard Board if the long-term resident's residence permit is revoked, an exit order is issued, and an entry ban is applied. In search of an answer to the second question, the author identified three important problems through a comparative analysis of the case law. With the third research question, the author found that the dominance of simplified procedures has influenced expulsion as an additional punishment by ensuring compliance with the principle of procedural economy, which is a fast procedure. Also, expellees can return more quickly to their country of citizenship. In search of an answer to the fourth research question, the author found that expulsion is proportionate in the case of persons who are prone to recidivism and based on their behavior it can be assumed that the person continues to be dangerous.

Due to the aim of the master's thesis and the problems identified, the author proposed to align the justification for the application of expulsion in criminal proceedings with the established positions of the European Court of Human Rights. Author proposed to investigate the revocation of a temporary residence permit of aliens posing a security threat.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I. & Vene, E., 2004. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Ahven, A., Salla, J. & Vahtrus, S., 2010. *Retsidiivsus Eestis*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content/editors/TOF/TOF\\_uuringud/26\\_retsidiivsus\\_l6ppraport.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content/editors/TOF/TOF_uuringud/26_retsidiivsus_l6ppraport.pdf) [Kasutatud 20.09.2020].

*Amanda Pemberton vs Minister for Immigrations and Citizenship* (2010). Federal Court of Australia. FCA 430.

Anda, D. M., 2015. Back to Square one: Socioeconomic Integration of Deported Migrants. *International Migration Review*, 51(1), pp. 127–154.

Armenta, A., 2017. Racializing, Crimmigration: Structural Racism, Colorblindness, and the Institutional Production of Immigrant Criminality. *Sociology of Race and Ethnicity*.

Barkin, N., 2008. German conservative warns foreigners to adapt. *Reuters*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.reuters.com/article/us-germany-foreigners-idUSL0341502320080103> [Kasutatud 08.01.2021].

Bettinson, V., 2010. European Court of Human Rights: Deportation of Migrant Following Criminal Conviction: European Convention on Human Rights, Article 8, *Journal of Criminal Law*, 74(2), pp. 113–117.

BMF, 2019. *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-zu-asyl-januar2019.pdf;jsessionid=BAACDE6364BFF8F52996DCF23736917F.internet541?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-zu-asyl-januar2019.pdf;jsessionid=BAACDE6364BFF8F52996DCF23736917F.internet541?__blob=publicationFile&v=6) [Kasutatud 22.04.2021].

Bowling, B. & Westenra, S., 2020. ‘A really hostile environment’: Adiaphorization, global policing and the crimmigration control system. *Theoretical Criminology*. 24(2), pp. 163–183.

Connolly, K., 2016. Frauke Petry: smiling face of Germany's resurgent right. *The Guardian*, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/07/frauke-petry-smiling-face-resurgent-right> [Kasutatud 03.12.2020].

Davy, U., 2005. Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept. *European Journal of Migration and Law*. 7(2), pp. 123–144.

Deutsche Welle, 2008. German Ex-Chancellor Criticizes Xenophobic Election Campaign. *Deutsche Welle*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.dw.com/en/german-ex-chancellor-criticizes-xenophobic-election-campaign/a-3048492> [Kasutatud 08.01.2021].

DeWree, E., Beken, T.-V. & Vermeulen, G., The transfer of sentenced persons in Europe. Much ado about reintegration. *Punishment & Society*. 11(1), pp. 111–128.

Duff, A., 2001. *Punishment, communication and community*. Oxford: Oxford University Press.

Dugger, C.-W., 1997. After Crime, She Made a New Life, but Now Faces Deportation. *The New York Times*, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.nytimes.com/1997/08/11/world/after-crime-she-made-a-new-life-but-now-faces-deportation.html> [Kasutatud 22.04.2021].

Dünel, F., 2017. European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology*. 14(6), pp. 629–653.

Eesti keele seletav sõnaraamat, 2021. *Julgeolek*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=julgeolek&F=M> [Kasutatud 05.04.2021].

Euroopa Nõukogu 25.11.2003. a direktiiv, *Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta*, 2003/109/EÜ..

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, 2018. *Seaduslik ränne*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.emn.ee/seaduslik-ranne/> [kasutatud 01.12.2019].

Fabre, C., 2016. Ethics of Immigration: The Issue of Convicted Criminals. *Journal of Applied Philosophy*. 33(4), pp. 428–434.

Minister for Immigration and Citizenship v Pemberton., 2010. FCA 430 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://jade.io/article/147362> [Vaadatud 07.01.2021].

Fekete, L. & Webber, F., 2010. Foreign nationals, enemy penology and the criminal justice system, *Race & Class*, 51(4), pp. 1–25.

Finnane, M. & Kaladelfos, A., British Migrants, Criminality and Deportation: Shaping the Australian Post-war Approach. *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 45(2), pp. 339–363.

Galantino, M. G., 2020. The migration-terrorism nexus: An analysis of German and Italian press coverage of the „refugee crisis“. *European Journal of Criminology*, pp. 1–23.

Giglio, M. & Al-Awad, M., 2015. ISIS Operative: This Is How We Send Jihadis To Europe. *BuzzFeed News*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.buzzfeednews.com/article/mikegiglio/isis-operative-this-is-how-we-send-jihadis-to-europe#.hr8PQXI2Y> [Kasutatud 04.12.2020].

Grewcock, M., 2011. Punishment, deportation and parole: The detention and removal of former prisoners Under sections 501 *Migration Act* 1958. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*. 44(1), pp. 56–73.

*Haldusmenetluse seadus* (2001) RT I, 13.03.2019, 55.

Hasselberg, I., 2014., Whose security? The deportation of foreign-national offenders from the UK. *The Anthropology of Security: Perspectives from the Frontline of Policing, Counter-Terrorism and Border Control*. London: Pluto Press, pp.139–157.

Helbling, M. & Meierrieks, D., 2020. Transnational terrorism and restrictive immigration policies. *Journal of Peace Research*. 57(4), pp. 564–580.

Horne, A., Gower, M., & Dawson, J., 2012. Deportation of individuals who may face a risk of torture. *House of Commons Library*. pp. 1–27.

Huntington, S-P., 1996. *Tsivilisatsioonide kokkupõrge ja maailmakorra ümberkujunemine*. Hermes.

*Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon* (1950) RT II 2000, 11, 57.

IOV, C. A., & MICAŞ, A.-G., 2017. Does Recent Immigration Cause More Terrorism in Europe? An Analyses of Causes, Links and Consequences. *Research & Science Today*, pp. 54–60.

Jäätma, J., 2020. Julgeoleku mõiste. *Juridica* II, lk 71–78.

*Kaebaja X haldusasi välismaalaste seaduse § 241 järgi* (2019) 3-18-89.

Kaitsepolitseiamet, 2019. KAPO aastaraamat 2019. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kapo.ee/et/content/aastaraamatu-v%c3%a4ljaandmise-traditsiooni-ajalugu-ja-eesm%c3%a4rk-0.html> [Kasutatud 04.12.2020].

*Karistusseadustik* (2001) RT I, 13.03.2019, 77.

Kanstroom, D., 2017. The “Right to Remain Here” as an Evolving Component of Global Refugee Protection: Current Initiatives and Critical Questions. *Journal of Migration and Human Security*. 5(3), pp. 614–644.

Kiris, R., Pikamäe, P. & Sootak, J., 2017. *Sanktsiooniõigus*. Tallinn: Juura.

Klatt, M. & Meister, M., 2020. Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. *Juridica: Riigiõiguse aastaraamat 2020*, lk 118–135.

Kriminaalpoliitika, 2016. Ruumilise eripreventatsiooni poliitika. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/ruumilise-eripreventsiooni-poliitika> [Kasutatud: 22.04.2021].

Kriminaalpoliitka, 2019. *Kuritegevus Eestis 2019. Kuritegevuse ülevaade*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/index.html> [Kasutatud: 07.11.2020].

Kriminaalpoliitika, 2019. *Kuritegevus Eestis 2019. Prioriteetid*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/prioriteetid.html> [Kasutatud 05.10.2020].

Kriminaalpoliitika, 2019. *Kuritegevus Eestis 2019. Vangistus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/vangistus.html> [Kasutatud 07.11.2020].

- Kriminaalpoliitika, 2020. *Kuritegevus Eestis 2020. Vangistus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/> [Kasutatud 23.04.2021].
- Kritzer, H.-M., 2010. The (Nearly) Forgotten Early Empirical Legal Research. Rmt: *The Oxford Handbook of Legal Empirical Research*. Oxford University Press, pp. 875–900.
- Kodakondsuse seadus* (1995) RT I, 03.12.2020, 4.
- Korrakaitse seadus* (2011) RT I, 03.03.2021, 4.
- Lenard, P. T., 2015. The ethics of deportation in liberal democratic states. *European Journal of Political Theory*, 14(4), pp. 464–480.
- Lewis, R., 2009. Deported crime queen vanishes. *New Zealand Herald*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.nzherald.co.nz/nz/deported-crime-queenvanishes/LZS5YA4JUSUSEMGMVKJVUEBU3Q/> [Kasutatud 08.01.2021].
- Lõhmus, U., 2014. Kas kokkuleppemenetlus on kooskõlas karistusõiguse süüühimõttega? *Juridica V*, lk 545–549.
- Lõhmus, U., 2000. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. *Juridica VII*, lk 415–426.
- Madise, Ü., Kalmo, H., Kask, O. & Pruks, P., 2020. *Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne*. 5. väljaanne. Iuridicum SA.
- Mancano, L., 2018. Mutual recognition in criminal matters, deprivation of liberty and the principle of proportionality. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(6), pp. 718–732.
- Maruste, R., 1996. Põhiseaduse tõlgendamise meetodid. *Juridica*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.juridica.ee/article\\_full.php?uri=1996\\_2\\_p\\_hiseaduse\\_t\\_lgendamise\\_meetodid](https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=1996_2_p_hiseaduse_t_lgendamise_meetodid) [Kasutatud 18.05.2021].
- McNeill, F., 2006. A desistance paradigm for offender management. *Criminology and Criminal Justice*. 6(1), 39–62.

Melossi, D., 2003. 'In a peaceful life' Migration and the crime of modernity in Europe/Italy. *Punishment and Society*, 5(4), pp. 371–397.

Middleton, B., 2011. Rebalancing, Reviewing or Rebranding the Treatment of Terrorist Suspects: the Counter-Terrorism Review 2011, *The Journal of Criminal Law*, 75(3), pp. 225–248.

Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs v Nystrom., 2006. HCA 50 8 November 2006 M5/2006 [Võrgumaterjal] Leitav: <http://eresources.hcourt.gov.au/downloadPdf/2006/HCA/50> [Vaadatud 07.01.2021].

Möller, K., 2012. Proportionality: Challenging the critics. *Oxford University Press and New York University School of Law*. 10(3), pp. 709–731.

Olesk, M., 2009. Riigi õigus välismaalasest kurjategija välja saata. *Juridica IX*, lk 595-607.

Paata Sakhokia kriminaalasi KarS § 54 lg 1 järgi (2019) 1-17-994.

Paluteder, K., 2013. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestist väljasaatmine. Kehtiva reeglistiku probleemid. *Juridica VI*, lk 378–384.

Politsei- ja Piirivalveamet, 2019. *Varjupaiga taotlemine*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www2.politsei.ee/et/teenused/rahvusvaheline-kaitse/varjupaiga-taotlemine/> [Kasutatud 06.11.2019].

Renn, O., Burns, W.-J., Kasperson, J.-X., Kasperson, R.-E. & Slovic, P., 1992. The Social Amplification of Risk: Theoretical Foundations and Empirical Applications. *Journal of Social Issues*, 48(4), pp. 137–160.

Salter, M. & Mason, J., 2007. *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research*. Trans-Atlantic Publications.

Sazonov, V., Koort, E., Heinsoo, P. & Paas, K. 2020. *Sisejulgeoleku hübriidohtude tutvustamine*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Schneider, F.; Tilman, B. & Meierrieks, D., 2015. The economics of counterterrorism: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 29(1) pp. 131–157.



Sepper, K., 2013. *Riigist väljasaatmine ja riiki sissesõidu keelamine lisakaristusena. Magistritöö.* Tallinn: Tartu Ülikool.

*Sergei Varakini haldusasi VMS § 241 lg 1 p 2 järgi* (2016) 3-3-1-2-16.

*Sergey Andreevi haldusasi välismaalaste seaduse § 241 järgi* (2014) 3-3-1-1-14.

Siseministeerium & EMN., 2020. Rändestatistika ülevaade 2015-2019. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/randestatistika\\_est\\_pdf.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/randestatistika_est_pdf.pdf) [Kasutatud 13.05.2021].

Sootak, J. & Pikamäe, P., 2015. *Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne.* 4. Trükk. Tallinn: Juura.

Sootak, J. & Pikamäe, P., 2021. *Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne.* 5. Trükk. Tallinn: Juura.

Sootak, J. & Siimets-Gross, H., 2020. Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine. 3. täiendatud ja parandatud väljaanne. Tallinn: Juura.

Statistikaamet, 2018. *Sisseränne ületas väljarännet kolmandat aastat järjest.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.stat.ee/pressiteade-2018-050> [Kasutatud 02.12.2019].

*Stefan Nystrom vs Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs* (2006) High Court of Australia. M5/2006.

Stehlikova, B., & Spirkova, D., 2014. International Migration in the European Context. *European Scientific Journal*, 10(26), pp. 27–38.

Strumpf, J.-P., 2013. The Process is the Punishment in Crimmigration Law. Book: *The Borders of Punishment: Migration, Citizenship, and Social Exclusion.* Oxford Scholarship Online, pp. 58–60.

Sweeney, M. & Scholten, H., 2011. Penalty and Proportionality in Deportation for Crimes. *Saint Louis University Public Law Review*. 31(11), pp. 11–42.

Tartu, M., 2019. *Asutuste ülene koostöö süüdimõistetud välisriigi kodanike väljasaatmismenetluses. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Taylor, M. & Lewis, P., 2010. Deportation death: „Jimmy Mubenga was a good man“. *The Guardian*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.theguardian.com/uk/2010/oct/15/jimmy-mubenga-wife-devoted-father> [Vaadatud 08.01.2021].

Toia v Minister for Immigration and Citizenship., 2009. FCAFC [Võrgumaterjal] Leitav: <https://jade.io/article/95861> [Vaadatud 08.01.2021].

Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J. & Schneider, H., 2002. *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura.

Vrabiescu, I., 2019. Devised to punish: Policing, detaining and deporting Romanians from France. *European Journal of Criminology*, pp. 1–18.

*Välismaalaste seadus* (2009) RT I, 13.03.2019,197.

*Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus* (1998) RT I, 13.03.2019,196.

*Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus*<sup>1</sup> (2005) RT I, 13.03.2019, 195.

Walker, C., 2007. The Treatment of Foreign Terror Suspects, *The Modern Law Review*. 70(3), pp. 427–457.

Wieczorek, I., 2018. EU constitutional limits to the Europeanization of punishment: A case study on offenders' rehabilitation. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(6), pp. 655–671.

## **Lisa 1. Ülevaade lisakaristust mõistetud kuritegudest**

### Isikuvastased süüteod

KarS § 113 – 3 korda (tapmine 2 korda, 1 korra tapmiskatse)

KarS § 118 – 2 korda (raske tervisekahjustuse tekitamine, 1 korral garandiseisund)

KarS § 120 – 5 korda (ähvardamine)

KarS § 121 – 21 korda (kehaline väärkohtlemine, 8 korda lähi- või sõltuvussuhtes, 7 korral korduvalt)

KarS § 133 – 4 korda (inimkaubandus)

KarS § 133<sup>2</sup> – 4 korda (kupeldamine)

KarS § 136 lg 2 – 1 kord (vabaduse võtmine seadusliku aluseta noorema kui 18 aastase isiku suhtes)

KarS § 137 – 1 kord (eraviisiline jälitustegevus)

KarS § 141 – 3 korda (vägistamine 1 kord, vägistamiskatse 2 korda)

KarS § 145<sup>1</sup> – 1 kord (alaealiselt seksi ostmine)

### Poliitiliste ja kodanikuõiguste vastased süüteod

KarS § 157<sup>2</sup> – 1 kord (teise isiku identiteedi ebaseaduslik kasutamine)

### Süüteod perekonna ja alaealise vastu

KarS § 178<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup> – 1 kord (seksuaalse eesmärgiga kokkulepe lapsealisesega kohtumiseks isiku poolt, kes on varem toime pannud sarnase teo)

### Rahvatervisevastased süüteod

KarS § 184 – 41 korda (24 korral raskendavatel asjaoludel ehk grupis või varasemalt narkokuriteo toimepannud isiku poolt)

KarS § 185 – 1 kord (narkootilise ja psühhotroopse aine edasiandmine nooremale kui 18 aastasele isikule suures koguses)

### Varavastased süüteod

KarS § 199 – 97 korda (vargus, varguse katseid 3 korda, varguseid lg 1 järgi 5 korda, ülejäänud raskendavatel asjaoludel, peamiselt grupis ja süstemaatilisel)

KarS § 200 – 17 korda (15 korda raskendavatel asjaoludel – valdavalt korduvalt, grupis, suures ulatuses, relva- või relvasarnase eseme ähvardusel ja ühel korral sissemurdmisega)

KarS § 201 lg 2 p 1 – 1 kord (omastamine varasemalt sarnase teo toimepannud isiku poolt)

KarS § 202 lg 2 p 1-2 – 1 kord (süüteo toimepanemise tulemusena saadud vara omandamine, hoidmine ja turustamine isiku poolt, kes on varasemalt sarnase teo toime pannud).

KarS § 209 – 27 korda (kelmus, 26 korda raskendavatel asjaoludel ehk peamiselt korduvalt, suures ulatuses ning grupis. Ühel korral ka avalikkuse poole pöördumisega)

KarS § 213 – 6 korda (arvutikelmus, ühel korral katse, 3 korda isiku poolt kes on varasemalt toime pannud sarnase kuriteo)

KarS § 215 – 4 korda (asja omavoliline kasutamine, ühel korral asja omavolilise kasutamise katse vägavallaga, kahel korral grupis ja isiku poolt, kes on varasemalt sarnase teo toime pannud)

KarS § 216<sup>1</sup> – 2 korda (arvutikuriteo ettevalmistamine)

KarS § 217<sup>1</sup> – 2 korda (ebaseaduslikult kõrvaldatud ja muudetud identifitseerimisvahendiga terminaliseadme kasutamine)

KarS § 225 – 2 korda (tehnilise kaitsemeetme ja teabe kõrvaldamine)

### Avaliku rahu vastased süüteod

KarS § 255 – 34 korda (kuritegelik ühendus)

KarS § 256 – 4 korda (kuritegeliku ühenduse organiseerimine)

KarS § 258 – 10 korda (Eesti Vabariigi riigipiiri ja ajutise kontrolljoone ebaseaduslik ületamine, 9 korda grupi poolt, 1 kord ametniku käsu eiramisega)

KarS § 259 – 12 korda (välismaalase ebaseaduslikult üle Eesti Vabariigi riigipiiri või ajutise kontrolljoone toimetamine)

KarS § 263 – 4 korda (avaliku korra raske rikkumine vägivallega)

KarS § 266 – 6 korda (omavoliline sissetung elumajja, kahel korral jäi tegu katse faasi)

KarS § 274 – 3 korda (vägivald võimuesindaja vastu, ühel korral grupis ja relvaga ähvardades)

KarS § 280 lg 2 – 1 kord (valeandmete esitamine, eesmärgiga saada ametlik dokument, omandada õigus või vabaneda kohustusest)

#### Õigusemõistmise vastased süüteod

KarS § 320 – 1 kord (valeütlus või valevanne)

#### Avaliku usalduse vastased süüteod

KarS § 333 – 1 kord (maksevahendi ja väärtpaberi võltsimine vähemalt teist korda)

KarS § 334 – 1 kord (võltsitud maksevahendi ja väärtpaberi käitlemine)

KarS § 340 – 2 korda (raha, pangakaardi, muu maksevahendi jm võltsimise ettevalmistamine)

KarS § 344 – 1 kord (dokumendi, pitsati ja plangi võltsimine)

KarS § 345 – 4 korda (võltsitud dokumendi, pitsati ja plangi kasutamine)

KarS § 347 – 2 korda (tähtsa isikliku dokumendi võltsimine)

KarS § 348 – 7 korda (võltsitud tähtsa dokumendi hankimine, kasutamine ja kasutada andmine)

#### Majandusalased süüteod

KarS § 375 – 3 korda (alkoholi ebaseaduslik käitlemine)

KarS § 376 – 16 korda (tubakatoodete käitlemise korra rikkumine)

KarS § 391 – 5 korda (salakaubavedu, 3 korda grupi poolt)

KarS § 394 – 4 korda (rahapesu, kelmuse tulemusel saadud raha legaliseerimine)

#### Üldohtlikud süüteod

KarS § 404 – 1 kord (süütamine)

KarS § 405 – 3 korda (plahvatuse tekitamise katse)

KarS § 418 – 1 kord (tulirelva, selle olulise osa ja laskemoona ebaseaduslik käitlemine)

KarS § 421<sup>2</sup> – 1 kord (strateegilise kauba ebaseaduslik vedu ja seotud teenuse ebaseaduslik osutamine – süüteokitse)

Liiklussüüteod

KarS § 424 – 24 korda (mootorsõiduki juhtimine joobeseisundis)

## **Lisa 2. Tulemuste analüüsis väljatoodud kohtuotsused**

Kriminaalasi nr1-19-2118	EIK Scherbakov vs. Eesti
Kriminaalasi nr 1-20-3689	EIK Sisojeva ja teised vs. Läti
Kriminaalasi nr 1-19-904	EIK Samsonnikov vs.Eesti
Kriminaalasi nr 1-19-3297	EIK Boughanemi vs. Prantsusmaa
Kriminaalasi nr 1-17-8828	EIK Bouchelkia vs. Prantsusmaa
Kriminaalasi nr 1-17-10615	EIK El Boujaïdi vs.Prantsusmaa
Kriminaalasi nr 1-17-9941	EIK Kaya vs.Saksamaa
Kriminaalasi nr 1-15-3051	EIK Onur vs Ühendkuningriik
Kriminaalasi nr 3-19-1514	EIK Maslov vs. Austria
Haldusasi nr 3-19-1014	EIK Joseph Grant vs. Ühendkuningriik
Haldusasi nr 3-17-1183	EIK Boujlifa vs Prantsusmaa
Haldusasi nr 3-18-79	
Haldusasi nr 3-18-1418	
Riigikohus 3-3-1-1-14	
Riigikohus 3-17-1545	
Haldusasi nr 3-19-1034	
Haldusasi nr 3-3-1-87-13	
Haldusasi nr 3-3-1-2-16	
Haldusasi nr 3-17-1648	
Haldusasi nr 3-17-1888	
Haldusasi nr 3-17-2378	
Haldusasi nr 3-18-1905	