

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Martin Sepp

EUROOPA LIIDU ÜHTSEST VIISAPOLIITIKAST TULENEVAD OHUD  
EESTI SISEJULGEOLEKULE

Magistritöö

Juhendaja: Ahto Lobjakas  
Kaasjuhendaja: Helina Maasing

Tallinn 2016

SISEKAITSEAKADEEMIA MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Kaitsmise kuu ja aasta juuni 2016
<p>Töö pealkiri eesti keeles: „<b>Euroopa Liidu ühtse viisapoliitikast tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule</b>“</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: „<b>The European Union common visa policy, the risks arising to Estonian internal security</b>“</p> <p><b>Lühikokkuvõte:</b> Magistritöö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne resümee on ingliskeelne. Töö maht koos lisadega on 93 lk, millest 91 lehekülge moodustab põhiosa, kasutatud on 103 erinevat eesti- ja ingliskeelset allikat.</p> <p>Magistritöö <b>eesmärk</b> on analüüsida, kas ja kuidas mõjutab Euroopa Liidu ühtne viisapoliitika Eesti sisejulgeolekut ja millised võimalikud ohud sellega kaasnevad ning esitada ettepanekud võimalike julgeolekuohtude maandamiseks. Magistritöö teoreetilises osas analüüsiti julgeolekuohtusid, erinevaid julgeolekuteooriaid ja viisapoliitikat Euroopa Liidus ja Eestis. Empiirilise uuringu uurimisstrateegiaks oli juhtumiuuring, andmekogumismeetoditeks dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Kvalitatiivse sisuanalüüsi teostamiseks kasutati kvalitatiivse tekstianalüüsi vahendina Microsoft Word 2010 programmi. Tabelite koostamisel kasutati samuti Microsoft Word 2010 programmi ja jooniste koostamisel Microsoft Visio 2010 programmi. Uuringuga leiti vastused uurimisküsimustele: 1: Milline on EL viisapoliitika ja millised võimalused on selle poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessis osalemisel Eestil? ja 2: Millised ohud kaasnevad EL ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule? ning 3: Millised on peamised meetmed, et ennetada EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisetujulgeoleku parendamiseks?</p> <p>Magistritöö tulemusena selgitati välja EL viisapoliitikast tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule ja autori poolt esitati ettepanekud Siseministeriumile, Politsei-ja Piirivalveametile, Kaitsepolitsei ametile, Siseministeriumi infotehnoloogia-ja arenduskeskusele ja Sisekaitseakadeemiale julgeolekuohtude ennetamiseks ja maandamiseks.</p>	
Lisad	
Võtmesõnad: Euroopa Liidu viisapoliitika, viisaeeskiri, teekaart, viisalihtsustus, viisvabadus, Eesti sisejulgeolek.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: European Union visa policy, visa code, roadmap, visa waiver, visa free traveling, Estonian internal security	
Säilitamise koht	
<p>Töö autor: Martin Sepp</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste tööde autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	Allkiri:
Juhendaja: Ahto Lobjakas	
Vastab lõputöö nõuetele	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Helina Maasing	
Kaitsmisele lubatud	Allkiri:
Instituudi juhataja: Ivo Juurvee	

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

EUROOPA LIIDU ÜHTNE VIISAPOLIITIKA – Euroopa Liidu liikmesriikide ja institutsioonide koostöös ühiselt kujundatav poliitika viisade õiguslike aluste, väljastamise tingimuste, viisanõudest loobumise ja viisalihtsustuslepingu sõlmimise kohta (magistritöö autor).

EUROOPA LIIDU VIISAEESKIRI – kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikidele 05.04.2010 rakendunud ühtne viisaeeskiri lühiajaliste Schengeni viisade väljastamiseks, mis kohaldub Schengeni konventsiooniga liitunud liikmesriikidele (EÜ, 810/2009).

VIISADIPLOMAATIA – viisade kasutamine diplomaatilise instrumendina poliitiliste eesmärkide saavutamiseks (Stringer, 2004).

VIISALIHTSUSTUSLEPING – lühiajaliste Schengeni viisade taotlemist lihtsustavate tingimuste kogum, mis on sõlmitud Euroopa Liidu ja vastava kolmanda riigiga (European Commission, 2016).

VIISAVABADUSLEPING – leping, mille alusel saavad kolmandate riikide kodanikud siseneda Schengeni alale ilma viisata ning viibida seal 90 päeva 180 päevase ajavahemiku jooksul (European Commission, 2016).

TEEKAART EHK ROADMAP – kolmandatele riikidele esitatav tegevuskava viisavabaduse saavutamiseks (ESI, 2016).

SCHENGENI ALA – ala, milles Schengeni leppe alusel on kaotatud riikidevaheline piirikontroll (European Commission, 2016).

EUROOPA LIIDU NAABRUSPOLIITIKA (*inglise keeles European Neighbourhood Policy - ENP*) – poliitika, mille raames jagatakse Euroopa Liidu hüvesid naaberriikidega, suurendades seeläbi stabiilsust, turvalisust ja heaolu (EEAS, 2016).

VIS ehk Schengeni viisainfosüsteem – Schengeni liikmesriikide vahelise viisateabe vahetamise süsteem (European Commission, 2016).

SIS ehk Schengeni infosüsteem, – infosüsteem, mis toetab Euroopa Liidu välispiiri ja õiguskaitseastuste koostööd Schengeni liikmesriikides, et kaitsta liikmesriikide julgeolekut ning tõkestada kuritegevust (European Commission, 2016).

EURODAC – Euroopa Liidu varjupaigataotlejate sõrmejälje biomeetriat sisaldav infosüsteem varjupaigataotlejate tuvastamiseks (European Commission, 2016).

PNR (*inglise keeles Passenger Name Record*) – lennureisijate broneeringuinfo infosüsteem, mis sisaldab reisijate poolt esitatud kontrollimata andmed, mida lennuettevõtjad koguvad ja säilitavad (European Parliament, 2016).

ENTRY-EXIT – riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, milles registreeritakse ja säilitatakse Euroopa Liidu välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise aeg ja koht (COM, 2013/0057 (COD)).

SMART BORDERS – e-piiride pakett, mille eesmärk on aidata võidelda ebaseadusliku rände vastu ja lihtsustada välispiiride ületamist eelkontrolli läbinud sagedaste reisijate jaoks (European Commission, 2016).

SISEJULGEOLEK – tuvastab ja väldib ebaseaduslikke ja sihilikult kuritahtlikke toiminguid, mis kahjustavad inimesi, ühiskonda, ainelisi ja ainetuid väärtusi ning infrastruktuure, kaitseb nende toimingute eest, leevendab rünnete toimet ja tagab jätkusuutlikkuse pärast rünnet (Jaaksoo, 2006).

# SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	3
SISSEJUHATUS .....	7
1. JULGEOLEK .....	10
1.1. Ülevaade julgeoleku käsitlustest .....	10
1.1.1. Erinevad julgeolekuteooriate käsitlused.....	10
1.1.2. Julgeolekuteooriate seos viisapoliitikaga .....	13
1.2. Viisapoliitikast tulenevad julgeolekuohud Euroopa Liidus ja Eestis .....	15
1.2.1. Dokumendi-ja identiteedi turvalisusega seonduv oht.....	15
1.2.2. Ebaseadusliku sisserände oht .....	16
1.2.3. Piiriturvalisuse tagamine .....	17
1.2.4. Piiriülene organiseeritud kuritegevus, terrorismi oht ja oht põhiseaduslikule korrale ...	19
2. VIISAPOLIITIKA EUROOPA LIIDUS JA EESTIS .....	21
2.1. Viisapoliitika roll Euroopa Liidus ja Eestis .....	21
2.1.1. Euroopa Liidu viisapoliitika kujunemine .....	21
2.1.2. Eesti rahvusliku viisapoliitika kujunemine .....	25
2.1.3. Välisesinduste roll Eesti ja Euroopa Liidu viisapoliitika kujundamisel.....	27
2.2. Viisapoliitika õiguslikud alused .....	28
2.2.1. Ülevaade viisapoliitikat reguleerivatest õigusaktidest ja poliitika kujundamise protsessidest .....	28
2.2.2. Ülevaade väljastatavatest viisadest .....	35
2.2.3. Viisalihtsustus-ja viisavabaduslepingud ning kohaliku piiriliikluse leping .....	37
3. EUROOPA LIIDU ÜHTSEST VIISAPOLIITIKAST TULENEVAD OHUD EESTI SISEJULGEOLEKULE ANALÜÜS .....	39
3.1. Metoodika ja valim.....	39
3.2. Viisapoliitikast tulenevate julgeolekuohtude ekspertintervjuude analüüs.....	43
3.2.1. Viisapoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine .....	43
3.2.2. EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevad ohud .....	54
3.3.3. Meetmed ennetamiseks EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid.....	64
3.3 Ettepanekud ja lahendused julgeolekuohtude kõrvaldamiseks .....	70
KOKKUVÕTE .....	79
SUMMARY .....	83
VIIDATUD ALLIKAD .....	84

LISAD .....	92
Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimused .....	92

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu liikmesriikide ja institutsioonide koostöös ühiselt kujundatav viisapoliitika käsitleb viisade õiguslike aluste muutmist, väljastamise tingimuste kehtestamist, viisanõudest loobumiste ja viisalihtsustuslepingute sõlmimist. Käesolev magistritöö annab ülevaate Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) ühtsest viisapoliitikast, selle ajaloolisest kujunemisest ning kaardistab sellega kaasnevad võimalikud julgeolekuohud.

Viisalihtsustuslepinguga lihtsustatakse viisade väljastamise korda, et soodustada inimeste vahelist suhtlemist kui majandus-, humanitaar-, kultuuri-, teadus- ja muude suhete tähtsat eeltingimust. Viisavabadusleping reguleerib välismaalaste õigust siseneda viisata teise riigi territooriumile. Euroopa Komisjon peab Euroopa Parlamendi ja EL-i Ministrite Nõukogu mandaadi alusel läbirääkimisi kolmandate riikidega viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute sõlmimiseks. Nende lepingute eesmärgiks on soodustada partnerriikide kodanike liikumist EL-i ning seeläbi elavdada EL-i majandust.

Eesti on EL-i välispiiriks ja samuti Schengeni ala piiririik. Arvestades Eesti geopoliitilist asukohta, püütakse magistritöös leida vastus uurimisprobleemile, kas Euroopa Komisjoni liikmesriikidelt saadud mandaadi alusel sõlmitavad viisalihtsustus- ja viisavabaduslepinguid ja EL-i ühtne viisapoliitika on ohuks Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks. Eesti jaoks on oluline, et EL-i ühtse viisapoliitika kujundamise raames ei otsustataks Eesti julgeolekut puudutavaid küsimusi ilma selleks Eesti eksperte kaasamata või meie arvamust ning seisukohtasid arvestamata.

Käesolev töö on aktuaalne, kuna käesoleval ajal on maailmas valitsev julgeolekuolukord drastiliselt muutunud ning see mõjutab EL-i ning Eesti viisapoliitikat tervikuna. Varasemalt on V. Kaska kirjutanud „Eesti viisapoliitika rändekanalina“ (Kaska, 2012), milles analüüsitakse viisadega rännet üldiselt. Samas ei ole varasemalt EL-i ühtse viisapoliitika võimalikke tagajärgi Eesti sisejulgeolekule uurimistööde käigus põhjalikumalt analüüsitud.

Üldine viisatingimuste lihtsustamine EL-i sisenemiseks ning viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute sõlmimine kolmandate riikidega võib ohustada Schengeni ala või liikmesriikide, sh Eesti avalikku korda ja sisejulgeolekut. Nimetatud lepingute

sõlmimisega võivad kaasnedä järgnevad ohud: ebaseadusliku sisserrände oht, piiriülese kuritegevusega seonduvad ohud ja terrorismi oht ning oht riigi põhiseaduslikule korrale.

Magistritöö „Euroopa Liidu ühtse viisapoliitika tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule“ eesmärk on välja selgitada, kas ja kuidas mõjutab EL ühtne viisapoliitika Eesti sisejulgeolekut ja millised võimalikud ohud sellega kaasnevad, ning saadud tulemuste põhjal esitada ettepanekud Siseministeeriumile ja tema allasutustele viisapoliitikast tulenevate ohtude ennetamiseks ja tõkestamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- analüüsida julgeolekuteooriate ja viisapoliitika teoreetilist käsitletust ja välja selgitada, millised ohud on kaasnenud viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega;
- analüüsida millised ohud kaasnevad viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega Eesti sisejulgeolekule;
- analüüsida millised on peamised meetmed, et ennetada viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega kaasnevaid ohte Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuse leidmiseks viis töö autor läbi empiirilise uuringu. Autori poolt on sõnastatud kolm uurimisküsimust, mis kattuvad uurimisülesannetega:

1. Milline on EL-i viisapoliitika ja millised võimalused on selle poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessis osalemisel Eestil?
2. Millised ohud kaasnevad EL-i ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule?
3. Millised on peamised meetmed, et ennetada EL-i ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks?

Andmekogumismeetoditena kasutatakse käesolevas töös teaduskirjanduses ja teistes erinevates dokumentides olevate andmete kogumist, mida analüüsitakse kasutades tekstianalüüsi ja statistilist meetodit. Samuti kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuusid Riigikantselei, Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi ka PPA) ning Kaitsepolitsei (edaspidi ka KAPO) ametnikega. Intervjuude eesmärk on välja selgitada EL-i viisapoliitikaga kaasnevad võimalikud ohud Eesti sisejulgeolekule.



Autor püüab jõuda uuringu käigus tehtud analüüsile toetudes võimalike lahendusteni Eesti sisejulgeolekut puudutavate ohtude ennetamiseks või maandamiseks.

# 1. JULGEOLEK

Täna sel päeval aktuaalsed julgeolekuga seotud teemad kerkisid esiplaanile pärast 11. septembril 2001 toimunud terrorirünnakuid Ameerika Ühendriikides. Julgeolekuküsimused on olulisel kohal nii poliitikas, kui sotsiaalteadustes ning loonud uusi arusaamu ja teadmisi rahvusvahelistes suhetes, poliitökonoomias, arengu uuringutes, majanduses, sotsioloogias, rahvusvahelises õiguses ja teistes valdkondades (Huges & Lai, 2011). Peale külma sõja lõppu arvati, et suuremad julgeolekuohud on möödunud, kuna terav vastaseis ida ja lääne vahel oli lõppenud. Paraku külma sõja aegsed julgeolekukontseptsioonid keskendusid eelkõige sõjalistele ohtudele (sisuliselt valmistuti külma sõja ajal III maailmasõjaks) ning sõjalise ohu taandudes tekkis omamoodi julgeoleku vaakum, mistõttu muutusid eriti haavatavateks ja kaitsetuteks avatud demokraatlikud ühiskonnad, kus on esikohal inimõigused, majanduslik areng ning heaolu (nii öelda „pehmed väärtused“).

## 1.1. Ülevaade julgeoleku käsitlustest

### 1.1.1. Erinevad julgeolekuteooriate käsitlused

Käesolev alapeatükk käsitleb julgeolekuteooriaid, mis on loodud järgmiste autorite poolt nagu Arnold Wolfers, Rens van Munster, Didier Bigo ja Barry Buzan ning on olulised julgeoleku ja rände seoste paremaks mõistmiseks.

Üks põhjalikumaid julgeolekuteooriaid esitati Arnold Wolfersi poolt 1962. aastal. Wolfersi järgi on termin „rahvuslik julgeolek“ nagu ka „rahvusvahelised huvid“ piisavalt hästi tuntud rahvusvaheliste suhete diskursuses, et eelpool nimetatud valdkonda teistest poliitikatest eristada. Riigi julgeolekupoliitika on peamiselt normatiivse iseloomuga, mis peaks ära näitama, milline rahvuslik julgeoleku poliitika peaks olema, kas otstarbekas – ratsionaalne aktsepteeritud vahend või siis moraalne – parim poliitika võimalikust piiravast tegevuskavast (Wolfers, 1962, p. 4).

Buzan tõi välja viis peamist julgeolekut mõjutavat valdkonda: sõjaline julgeolek, poliitiline julgeolek, majandusjulgeolek ning sotsiaalne- ja keskkonnaalane julgeolek (Buzan, 1983,

p. 3). Andrej Zwitter omaltpoolt täiendas seda nimekirja järgnevate valdkondadega: toiduga kindlustatus, rahva tervisealane julgeolek, personaalne julgeolek ja kogukonna julgeolek, mis keskenduvad peamiselt üksikisiku julgeolekule ja inimõigustele (Zwitter, 2011).

Taani Rahvusvaheliste Õpingute Instituudi vanemteadur Rens van Munster toob omaltpoolt välja, et julgeolekut loetakse enesele osutavaks praktikaks. Praktikaks omakorda ei ole tingimata vaja reaalselt ohtu, et küsimus muutuks julgeolekuga seotud küsimuseks, vaid piisab sellest, et teemat ennast esitletakse kui ohtu. Julgeolekuprotsessi kutsutakse kõneaktiks. See ei pruugi olla midagi reaalselt või märgiliselt käegakatsutavat, vaid ütlus ise juba ongi tegu. Öeldes sõnu on juba midagi tehtud (nagu näiteks kihlvedu, lubaduse andmine). Julgeolekustamist (inglise keeles *securitization*) saab lahti defineerida ka argumendist tulenevalt. Kui eksistentsiaalse ohu kiireloomulisuse tõttu on julgeolekustamise initsiaator suutnud vabaneda sätestatud reeglitest, kuna muidu oleks ta seotud/piiratud oma tegevuses – siis sellisel juhul ongi tegemist julgeolekustamisega (Buzan, et al., 1998).

Julgeoleku loogikat on võimalik lahti mõtestada ka läbi poliitilise realismi ja liberalismi. Poliitilise realismi korral on ohu esinemisel selgelt tajutav sõbra-vaenlase vastaseis ja vaenlase isikustamine. Meetmete ja strateegiatena kasutatakse erakordseid meetmeid, mis teevad überpõike tavapärastest poliitilistest meetmetest. Eesmärgiks on ohu elimineerimine, tagada kollektiivi ellujäämine vastavas sotsiaalpoliitilises korras. Liberalismi korral on ohu esinemisel sõbra vaenlase isikupäratu käsitlus, mis peaks aitama maandada riske. Meetmete ja strateegiatena kasutatakse järelevalvet, riski profileerimist, sellised meetmed aitavad kontrollida suuremaid populatsioone. Eesmärgiks on võimalike riskide vähendamise kaudu aidata kaasa kaupade, isikute ja kapitali vabale liikumisele (Munster, 2009).

Rännet tõlgendatakse üha enam julgeoleku probleemina (Bigo, 2002, p. 63) ning julgeolek peaks jääma üksikute ekspertide kompetentsi (Munster, 2009). Seda põhjusel, et ekspertidel on paremad teadmised julgeolekuolukorrast ning poliitikakujundajad/otsustajad ei pruugi tihtipeale olla huvitatud ekspertarvamustest, kuna see ei pruugi ühtida nende poliitiliste eesmärkidega. Julgeoleku tagamine on rahaliselt kulukas, mistõttu riigieelarve

läbirääkimistel võib otsustajatel paratamatult tekkida kiusatus julgeoleku ohtu pisendada, et sellest tulenevalt kulutusi vähendada.

Samuti on julgeolekupoliitika tihedalt seotud välispoliitikaga. Seetõttu sõltuvad julgeolekupoliitilised otsused suhetest teiste riikidega, mis omakorda võib mõjutada poliitilisi otsustajaid. Julgeoleku valdkonna määratleb riigi eliit ehk, siis otsustajad ja see on subjektiivne (Aimre, et al., 2007). Poliitikakujundajate ning otsustajate puhul sõltub palju isiklikust maailmavaatest mõjutades paratamatult protsessi. Lääne ühiskonnas ei ole julgeolekuküsimused siiski üksikute poliitiliste osalejate valduses, vaid on osa bürokraatlikust süsteemist. Kui poliitikat nähakse riiki inspireeriva sunnina, tekib kaks peamist küsimust. Kuidas sündi üksikisikute suhtes kohaldatakse ja millised tagajärjed sünd endaga kaasa toob. Erinevad poliitika tüübid tekitavad ja loovad nende endi poolt erilisi poliitikaid, mille tulemusena tekivad uued poliitilised suhted (Spitzer, 1987). Läbi valimiste on julgeolekupoliitika delegeeritud täitevvõimule ja sealt juba edasi antud valdkonna ekspertidele. Samal viisil toimib poliitika kujundamine ka Eestis, kus poliitilised suunised tulevad rahva mandaadi saanud erakondadelt ja ministriumid kujundavad koostöös ekspertidega vastava poliitika.

Rahvusliku julgeoleku strateegiate kontseptsioon on traditsiooniliselt olnud riigi keskne. Külma sõja kestel vastavad strateegiad keskendunud peamiselt sõjaliselt vajalikele tingimustele konkreetse riigi ellujäämiseks vaenulikus rahvusvahelises keskkonnas. See arusaam muutus külma sõja lõppedes (Schröder, 2009).

Seega julgeolek on seotud eelkõige sellega, kuidas me mingit olukorda tajume ja millised on selle tajumisega seonduvad taustsüsteemid. Saab öelda, et julgeolek on suures osas tunnetuslik küsimus ning nii ekspertidel kui ka poliitikakujundajatel on vaja leida mõistlik tasakaal julgeoleku ja rändest (sealhulgas viisapoliitika) tulenevate käibevajaduste vahel. Tänapäevane julgeoleku olukord on pärast Pariisi ja Brüsseli terrorirünnakuid, aga ka pärast varasemaid (Madrid 2004, London 2005) rünnakuid, seadnud poliitikakujundajatele ja ekspertidele uued väljakutsed, mis nõuavad paindlikuid ning targemaid lahendusi, et säilitada Lääne ühiskonna kesksed väärtushinnanguid nagu vabadus, inimõigused ning õigusriigi põhimõtteid. Samas vältides rände piiramisega ühiskonna radikaliseerumist ning eelnevalt nimetatud väärtushinnangutega/põhimõtetega vastuollu sattumist

### 1.1.2. Julgeolekuteooriate seos viisapoliitikaga

Pärast külma sõda on julgeolekuuringud eemaldunud riigikesksest lähenemisest ning laiendanud julgeoleku määratlust teistesse valdkondadesse, mis võivad kujuneda potentsiaalseks ohuks (Krause & Williams, 1996, p. 230). Ka sisserännet, sh viisapoliitikat, hakati käsitlema julgeoleku osana. Sisserännet on sisejulgeoleku ohuna käsitletud alates 1980. aastatest ning väljendatud näiteks Schengeni lepingus ning Dublini konventsioonis, kus sisseränne seoti terrorismi, rahvusvahelise kuritegevuse, piirikontrolliga (Huysmans, 2000, p. 756). Nõ Kopenhaageni koolkond pööras juba 1983. aastal tähelepanu julgeoleku sotsiaalsetele aspektidele (Buzan, 1983). Tänapäeval on juba üsna tavaline, et rändepoliitika on oluline osa riigi julgeolekupoliitikast.

Viisatemaatika saab liigitada Buzani ja Zwitteri käsitluste kohaselt nii poliitilise, majandusliku, sotsiaalse julgeoleku, kui personaalse julgeoleku ja kogukonna julgeoleku alla. Kõik nimetatud valdkonnad haakuvad otseselt või kaudselt viisapoliitikaga. Poliitilise julgeoleku üheks osaks on välispoliitika, millega on omakorda kokkupuude viisadiplomaatial ja mida autor käsitleb detailsemalt magistritöö teises alapeatükis. Majandus- ja sotsiaalne julgeolek on seotud sisserändepoliitikaga, mille üks osa on viisapoliitika. Kuna viisapoliitika puudutab üksikisikuid ja kogu ühiskonda laiemalt on viisapoliitika seotud nii personaalne kui ka kogukonna julgeolekuga.

Võimalik julgeolekuoht ei pea olema vahetu, vaid see võib olla ka hüpoteetiline, mis avaldub teatavate tegurite koosmõjul või on selle tulem – näiteks võimalik sõjategevus ning selle tulemusena humanitaarkatastroof, mis paneb inimmassid liikuma. Üheks näiteks, kuidas viisapoliitika on mõjutatud julgeolekupoliitikast ja poliitikast laiemalt, või isegi diskrimineerivalt ühte konkreetset rahvusetnilist kogukonda ja EL liikmesriiki, on EL ja Kanada vahel sõlmitud viisavabadusleping. Nimetatud lepingu kohaselt on nii EL liikmesriikide kui ka Kanada kodanikud vastastikkusest viisanõudest vabastatud. Kuigi nimetatud välisleping on EL ja Kanada vahel sõlmitud juba 2008. aastal, ei ole Kanada jätkuvalt kohaldanud viisavabadust Rumeenia kodanikele. Põhjuseks on nimetatud liikmesriikide territooriumil elav arvukas EL kodanikest romade kogukond, kes Kanada ametivõimude hinnangul võivad kujutada ohtu Kanada julgeolekule (Bigo, et al., 2012).

Tänaseks on Rumeenia lubanud seetõttu blokeerida EL-Kanada vabakaubanduslepingu sõlmimise viisavabaduslepingu täitmise tagamiseks, kuna EL institutsioonid ei ole omaltpoolt suutnud survestada Kanadat selliselt, et täidetaks omaltpoolt juba sõlmitud välislepingut. Antud pretsedent on EL-i liikmesriikidele hoiatav näide sellest, et EL-i ühtse viisapoliitika tulemusena, võivad liikmesriigid sattuda kolmandate riikide rahvusliku julgeolekupoliitika ohvriteks ja hoolimata sõlmitud välislepingutest ei rakendata neid alati pariteetselt.

Oluline on välja tuua, et mitte ainult 9.11 sündmused ei pannud EL-i uude julgeoleku olukorda, vaid ka Ida-Euroopa riikide EL-iga liitumine, mis tõi lähemale regioonid, kust võimalikud ohud pärinevad (Zichner & Bruns, 2011, p. 81). Euroopastumine hägustas piirjooni EL-i sise- ja välise julgeoleku vahel, mistõttu liikmesriigid ei saa ignoreerida globaliseerimise mõjusid kujundades oma julgeolekupoliitikaid ja sellega seotuid poliitikaid, sh viisapoliitikat eraldi.

EL-i julgeolekustrateegia on muutunud, kuna julgeolekuohtusid on veelgi keerulisem mõõta ja jälgida ning nende vastu võidelda globaliseerumise protsessi tingimustes. EL-is on oluline välja tuua, et kuigi otsustusprotsess ja ühtse poliitika (sealhulgas julgeolekupoliitika) kujundamine on liikmesriikide poolt delegeeritud EL institutsioonidele, on liikmesriigid suveräänsed ja liikmesriikide positsioon on mõjutatud poliitilistest lobi tegijatest, opositsiooniparteidest, meedia survest, geopoliitilisest asukohast ja haldussuutlikkusest (Niemann, 2008).

Euroopa julgeolekustrateegias "*Turvaline Euroopa paremas maailmas*" (Euroopa Nõukogu, 2009) ja EL-i sisejulgeoleku strateegias "*Euroopa julgeolekumudeli suunas*" (Euroopa Nõukogu, 2010) on loetletud julgeolekuohtudena: terrorism; raske ja organiseeritud kuritegevus, piiriülene kuritegevus – mis kõik haakuvad ka laiemalt viisapoliitikast tulenevate võimalike ohtudega. Samas tänapäevased julgeolekulahendused peavad pakkuma turvalisuse kasvu koormamata igapäevaelu liigsete piirangutega. On peetud ilmseks, et liikmesriigid ei saa vastata tänastele julgeoleku väljakutsetele üksi, kuna enamik nendest väljakutsetest on piiriülesed (Kalesnykas, 2012, p. 4).

## 1.2. Viisapoliitikast tulenevad julgeolekuohud Euroopa Liidus ja Eestis

### 1.2.1. Dokumendi-ja identiteedi turvalisusega seonduv oht

EL-i ja kolmandate riikide viisapoliitika ning viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute käsitlemisel ei saa tähelepanuta jätta reisidokumentide väljastamise aluseid ning reisidokumentide turvalisust käsitlevaid probleeme. Reisidokumentide usaldusväärus ja turvalisus on määrava tähtsusega isikute rände soodustamisel. Tänapäevased reisidokumendid sisaldavad endas kõrgtehnoloogilisi lahendusi: raadiolainete vahendusel tuvastamise tehnoloogia (inglise keeles *Radio Frequency Identification – RFID*); dokumendis paiknev mälukiip koos dokumendiomaniku ja dokumendi andmetega; biomeetria komponent ehk sõrmejälje kujutis), mis aitavad paremini siduda omavahel dokumendi omaniku identiteeti ja dokumenti väljastanud riiki ning muudavad seeläbi reisidokumendi veelgi turvalisemaks (Malčik & Dražanský, 2012).

Ilma kehtivate reisidokumentideta ei ole võimalik isikutel legaalselt riigipiire ületada, seega on reisidokument tõend isiku päritolu kohta, mis on seotud identiteediga. Reeglina väljastavad reisidokumente riigid, aga samuti võivad seda teha rahvusvahelised organisatsioonid nagu ÜRO või Interpol. Kolmandate riikide poolt väljastatavad reisidokumendid ei vasta sageli dokumentidele esitatavatele tänapäevastele nõuetele. Teatud kolmandates riikides väljastatakse nüüd uuemaid e-passe, mis küll vastavad ICAO standarditele (ICAO, 2016), samal ajal on kasutuses ka vanema põlvkonna reisidokumendid, mille turvalisuse tase on madal. Harvad ei ole juhused, kus kolmandate riikide kõrge korrupsioonitaseme tõttu, võib iga selle riigi kodanik, alaline elanik või ka välismaalane endale hõlpsalt korrumppeerunud ametniku abiga soetada vajaliku reisidokumendi ja vajadusel muuta dokumendis oma identiteediga seonduvaid andmeid. Selline praktika on levinud nt siis, kui isik on juba kord EL-ist välja saadetud või on EL territooriumil toime pannud kuriteo ning isiku eesmärk on oma õiget identiteeti varjata. Viisa taotlemise eesmärgil muudetakse nime ning viisa taotlemiseks kasutatakse uut dokumenti ja identiteeti. Mistõttu puudub ametivõimudel tõene arusaam, kes tema territooriumil viibivad. Nimetatud ohu kompensatsioonimeetmeteks saab olla täielik e-reisidokumentide kehtestamine nõue kolmandate riikidele viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute sõlmimisel ja biomeetriliste andmete senisest veelgi laialdasem

kasutamine reisidokumentides ja viisade hõivamisel. Samuti tuleks teavitada juba kadunud dokumentidest Interpoli kadunud ja varastatud passide andmebaasi (INTERPOL, 2016). Tõhustada teabevahetust passide ja viisavormide näidiste ja võltsitud dokumentide kohta ning teha kolmandate riikidega koostööd dokumentide turvalisuse tagamise osas.

### **1.2.2. Ebaseadusliku sisserände oht**

Seoses viisalihtsus- ja viisavabaduslepingute sõlmimisega, võib suurema hulga kolmandate riikide kodanike saabumine EL-i territooriumile tuua kaasa ebaseaduslikult EL-i territooriumil viibimise juhtumite plahvatusliku kasvu, kuna esineb tõenäosus, et viisavabaduse tingimustes piiri ületanud kolmandate riikide kodanikud ei lahku õigeaegselt EL-ist. Viisanõuete tühistamine võib samuti olla varjupaigataotluste kasvu päästikuks. Nagu juhtus Lääne-Balkani riikidele viisavabastuse andmisel. Viimastel aastatel on EL liikmesriigid jõudnud järelduseni, et nad ei suuda enam korralikult reageerida ebaseadusliku sisserände nähtusele ainult siseriiklikul tasemel ja selle asemel on vaja ühendada oma jõupingutusi tagasisaatmise poliitika kujundamisel Euroopa tasandil (Trauner & Kruse, 2008). Tähelepanuta ei saa jätta ka asjaolu, et mitmetel kolmandatel riikidel, kellega EL võib tulevikus sõlmida või on sõlminud viisalihtsustus- ja viisavabaduslepinguid, võivad omakorda kehtida lihtsustatud viisarežiimid n-ö ebaseadusliku sisserände riskiriikidega (nt Türgil on viisavabadus Iraaniga) (MFA Turkey, 2016).

Jätkuvalt on populaarne selgitus, et ebasoovitavate sisserändajate arv on tähelepanuväärselt kasvanud, kuna EL-i välispiire ei kontrollita piisavalt. Paraku 2002. aasta Itaalia sisserändajate amnestiaprogrammi statistika kohaselt selgus, et igast neljast välismaalasest kolm on sattunud riiki kas viisaga, mis on taotletud turismi eesmärgil või viisalihtsustuslepingu alusel taotletud viisaga. Kuus kümnest siseriigis kinni peetud ebaseaduslikult riigis viibivast välismaalasest sisenes riiki täiesti seaduslikult. Euroopa Komisjon on välja toonud 2008. aasta andmete põhjal, et hoolimata piirikontrollist, vähemalt pool ebaseaduslikust rändevoost saavad viisaga ja jäävad EL-i viisaga lubatud ajast kauemaks. Arvestades viisaga üle aja jäänute osakaalu ebaseadusliku sisserändajate



hulgas on üllatav, kui vähe tähelepanu sellele trendile on seni pööratud (Finotelli & Sciortino, 2013, p. 502).

Seega peab viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute sõlmimine olema mitte ainult poliitiliselt kaalutletud ja läbimõeldud otsuste tulem, vaid arvestama ka võimalike ohtudega sisejulgeolekule ning vastavate kompensatsioonimeetmetega. Üheks väga heaks kompensatsioonimeetmeks ning EL viisapoliitika osaks on viisalihtsustusele- ja viisavabastusele eelnevate toimivate tagasivõtulepingute sõlmimine kolmandate riikidega. Tagasivõtulepingutes on riikidel kohustus võtta tagasi oma kodanikke, samuti antud riigis elavaid välismaalasi ning sealt saabunud ebaseaduslikke sisserändajaid. Paraku mõned kolmandad riigid rakendavad tagasivõtulepinguid valikuliselt ja tagasivõtmine sõltub suuresti riigi välispoliitikast. Tagasivõtulepingute toimimine nagu igasugune rahvusvaheliste lepingute täitmine sõltub suuresti riikide omavahelistest suhetest.

Rändega seonduvaid võimalikke riske ja tekkinud konsulaarprobleeme aitab osaliselt ennetada ja maandada ka kohalik Schengeni koostöö, mis tähendab Schengeni liikmesriikide koostööd kolmandates riikides konsulaaresinduste tasemel. Kohaliku Schengeni koostööga on võimalik pehmedada nõ „viisavabrikutest“ ehk siis suurte välisesinduste ja välise teenuse osutajate massilistest viisade väljastamistest tulenevaid võimalikku ebaseadusliku sisserände ohtusid.

### **1.2.3. Piiriturvalisuse tagamine**

EL viisapoliitika avaldab suurt mõju teistele integreeritud piirihalduse meetmetele (Lipics, 2010, p. 390). Viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute sõlmimisel kolmandate riikidega võib EL-i piiririikidel nagu Eesti tekkida suur koormus piiripunktides, mistõttu on oluline enne viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute kehtestamist tagada vajalik valmisolek piiridel ning välja ehitada piiritaristu. Näiteks Eesti on Venemaa Föderatsiooni kodanikele atraktiivne sihtriik, siin elavate suure vene kogukonna tõttu. kelle sugulased-tuttavad elavad Venemaal. 01.01.2016 seisuga elas Eesti alaliselt vene keelt emakeelena kõnelevad isikud 330 258 (Statistikaamet, 2015), kellest Eesti kodanikke oli 151 903, Venemaa Föderatsiooni kodanikke – 93 070 ja määratlemata kodakondsusega isikuid 85 285 (Politsei-ja Piirivalveamet, 2016).

Viisavabaduse korral Venemaaga suurenevad oluliselt Venemaa kodanike võimalused EL-i reisimiseks. Esiteks ei ole neil enam vaja taotleda viisat, mis annab olulise ajalise kokkuhoiu. Samuti saab varasemalt viisade taotlemisel riigilõivuks (EÜ, 767/2008) tasutud vahendid (tavaline viisa maksumus 35 eurot ja kiirviisa 70 eurot) kasutada muudeks reisimisega seotud kuludeks nagu transport või majutus.

Seega on võimalik prognoosida, et viisavabadusega kaasneb märgatavalt suurem koormus Eesti ja Venemaa piiripunktides piiriületuste arvu kasvu tõttu. Koormus piiril kasvab ka isikute kontrolli teostamisel, kuna käesoleval ajal tehakse konsulaaresindustes viisade taotlemisel põhjalik isikute kontroll koostöös PPA ja KAPO-ga, siis edaspidi asendub siseriiklik viisade kooskõlastamine peamiselt kontrolliga piiripunktis. Viisaamenetluse üks olulisemaid aspekte on viisade siseriiklik kooskõlastamine. Käesoleval ajal näeb viisaamenetlus Eestis ette, et välisesindused edastavad viisataotlused siseriiklikuks kooskõlastamiseks PPA-le ja KAPO-le. Nimetatud asutused vastavalt oma pädevusele kontrollivad, kas viisataotlejast lähtub võimalik ränderisk, oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Vastav hinnang edastatakse kooskõlastusmärkega välisesindusele, kes vastavalt konsulaarseadusele võtab vastu lõpliku otsuse, kas väljastata taotlejale viisa või keelduda viisa andmisest.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu (Kommenteeritud kokkuvõte, 2015/C 392/09) ettepaneku kohaselt aitaks piiripunktide koormust osaliselt leevendada Eestisse reisivate isikute eelnev registreerimine lennureisijate broneeringuinfo PNR andmekogus.

Lisaks isikutele tuleb suurenenud koormusega piiripunktides kontrollida ka sõidukeid (sõidua autod, bussid ja veokid), mille arv viisavabaduse tingimustes kindlasti kasvab. Suure tõenäosusega kasvavad ka piiriäärsete elanike piirületused, kuna Venemaal on paljud kaubad odavamad ja kasvaks peamiselt nõ aktsiisikaupade ülevedu (tubakatooted, kange alkohol, mootorsõidukite kütus). Seega on vaja tõhustada ühe operatiivmeetmena Maksu- ja Tolliameti (edaspidi ka MTA) haaret piiril avastamiseks ebaseaduslikke ning deklareerimata kaupsid.

Viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutest tulenev piiriületajate arv nõuab ilmselt oluliselt rohkem inimressurssi piiri valvamisel ja piirikontrolli läbiviimisel. Arvestada tuleb, et

suurema inimressursi korral tuleb laiendada juba olemasolevaid piiripunkte ja kordoneid. Sarnaselt Soomele on piiri valvamisel oluline keskenduda geograafiliselt strateegilistele asukohtadele ja piirikontrolli tuleb üha enam automatiseerida (Prokkola, 2013). Viisavabaduse ja seetõttu turismi kasvuga Venemaa suunalt, sagenevad tõenäoliselt masskuritegude (vargused, kelmused) ja väärtegude toimepanemiste (alkoholi kuritarvitamisest tulenevad avaliku korra rikkumised, liikluseeskirja nõuete rikkumine) Venemaa kodanike poolt. Selle ohu maandamine eeldab tihedamat koostööd ja teabevahetust EL-i ja kolmandate riikide piirivalveteenistuste vahel, samuti tuleks parendada EL liikmesriikide välispiiril operatiivkoostöö juhtimist Euroopa agentuuri FRONTEXiga (Frontex, 2016) ja kolmandate riikide sarnaste agentuuride omavahelist suhtlemist. Kuigi FRONTEX oma operatsioonide käigus keskendub EL välispiiride ebaseadusliku ületamise tõkestamisele on just EL oma viisapoliitikaga lihtsustanud legaalseid piiriületusi (Monar, 2011). Lisaks tuleb kasutada senisest tõhusamalt Euroopa piiride valvamise süsteemi EUROSUR (Frontex, 2016).

#### **1.2.4. Piiriülene organiseeritud kuritegevus, terrorismi oht ja oht põhiseaduslikule korrale**

Riikidevaheline piiriülene-ja organiseeritud kuritegevus kätkeb endas narkootikumide, psühhotroopsete ainetega kauplemist, terrorismi, relvakaubitsemist, rahapesu ja korruptsiooni ning inimkaubandust. Kõige ilmsemad seosed migratsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vahel on tingitud üksikisikute soovist ületada riigipiire (Adamson, 2006). Sellest probleemist ei ole puutumata ka kolmandad riigid, kellega EL viisalihtsustus-ja viisavabaduslepinguid sõlmib.

Terrorismi tõkestamine ja põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine on üks tõsisemaid ohtusid, mis kaasneks viisavabaduse rakendamisega. Siinkohal ei puuduta see ainult võimalikku ohtu Venemaalt, vaid ka viisavabaduslepingute sõlmimist kolmandate riikidega, mis asuvad Aafrikas, Aasias ja Araabias. Lisaks Venemaa ambitsioonidele taastada Vene impeerium 20. sajandi alguse Venemaa Tsaaririigi piiridega on tõsiseks ohuks maailmale ka fundamentaalne islam koos sellega kaasneva äärmusluse levikuga. Eesti vastu on juba huvi tundnud 2007. aastast äärmusliku islami organisatsioonid (Kaitsepolitseiamet, 2007, p. 25). Viisataotluste, viisade väljastamise ning

viisamonitooringu vahelised seosed võimaldavad järeldada, et tänapäeva terroristlikud rühmitused ei jäta kasutamata ühtegi võimalust (sealhulgas ka seaduslikust rändest tulenevaid) oma eesmärkide saavutamiseks (Satya & Lahiri, 2007).

Eesti jaoks on kõige tõenäolisemaks ohuks ilmselt Venemaa oma kaasmaalaste ja lähivälismaa (mõjusfääride) ning Novorossija loomise ja Vladimir Putini põliste Vene maade kokku krahmamise poliitikaga (Teabeamet, 2016). Venemaa on mõjusfääride poliitikat teostanud varasemalt peamiselt pehmete vahenditega, kasutades selleks otsitud põhjuseid nagu Poola lihatoodetele piirangud kehtestamine 2005. aastal või kemplemine Druzhba-1 naftajuhtme ümber 2007. aastal Leeduga (Light, 2008).

Eeltoodust tulenevalt on täheldatud Venemaa soovi sekkuda ka Eesti sisepoliitikasse. Üheks tõsisemaks katseks seda teha olid 2007. aasta aprilli rahutused Tallinnas. Vahetult peale pronkssõduri teisaldamist saabus Eestisse hulk isikuid turismiviisaga, kes nagu selgus hiljem, asusid oma meelsust väljendama asudes „ajaloolise mälu valvesse“ endisesse pronkssõduri asukohale Tallinnas Tõnismäel (Kaitsepolitseiamet, 2008, p. 28).

Viisavabaduse kehtestamisel võivad sarnased rahutused sageda, kuna sellisel juhul oleks riigis hulgaliselt meile mitte just kõige sõbralikuma riigi kodanikke (nõ potentsiaalsed „rohelist mehikesed“). Arvestades 2014. aasta sündmuseid Ukrainas (Krimmi okupeerimine ja Venemaa Föderatsiooni hübiidsõda Ida-Ukrainas) oleks Venemaal viisavabaduslepingu sõlmimisel EL-iga oluliselt lihtsam Eesti põhiseaduslikku korda ohustada.

Eeltoodud ohtude maandamise üheks võimaluseks on tugevdada osapoolte vahelist teabevahetust ning tõhustada õigusasutuste vahelist kahe- ja mitme poolset operatiivkoostööd, et võidelda riikidevahelise organiseeritud kuritegevuse vastu. Vajadusel viia läbi ühisoperatsioone ja kasutada EL-i ja kolmandate riikide asjaomaste ametite (ning asjaomaste juhtumite puhul huvitatud liikmesriikide) vahelise piiriülese õiguskaitsealase koostöö operatiivvahendeid ja -meetodeid.

## **2. VIISAPOLIITIKA EUROOPA LIIDUS JA EESTIS**

Viisapoliitikat võib pidada rahvusriikide üheks olulisemaks instrumendiks ja võimaluseks rände juhtimisel globaliseerivas maailmas. Viisapoliitikat saab käsitleda kui vahendit sisserände kontrollimiseks, seega liigitatakse viisapoliitikat üldiselt seadusliku rände alla. Viisa on kõige nõrgem õiguslik alus, erinevalt tähtajalisest või pikaajalisest elamisloast, mille kehtivusaeg ületab reeglina viisa kehtivusaega ja mis annab välismaalasele oluliselt rohkem õigusi riigis viibimisel. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil õigus otsustada välismaalaste oma territooriumile lubamise ja nende sealviibimise üle, arvestades sealjuures rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustustega (Madise, et al., 2012). Viisapoliitikaga saavad riigid ise määrata oma riiki sisenemise tingimused, sh määrata järgmist: kellel on õigus taotleda viisat; millistele tingimustele peab taotleja vastama; millised õigused kaasnevad viisaga, kas sisenemisõiguse lühiajaliseks viibimiseks, transiidiks või pikaajaliseks viibimiseks.

Viisapoliitikaga saab riik välismaalast keelata riiki tulemast juba enne, kui ta saabub piirile ja viisapiirangutega saab riik olla tõeline suverään. Samas viisapiirangud võivad omada ka ebasoodsat efekti riikide rändevoogudele, rahvusvahelisele kaubandusele, investeeringutele, turismile, teadusele ja ärile (Neumayer, 2010). Viisalihtsustuslepinguga lihtsustatakse viisade väljastamise korda, et soodustada inimeste vahelist suhtlemist kui majandus-, humanitaar-, kultuuri-, teadus- ja muude suhete tähtsat eeltingimust. Viisavabadusleping reguleerib välismaalaste õigust siseneda viisata teise riigi territooriumile.

### **2.1. Viisapoliitika roll Euroopa Liidus ja Eestis**

#### **2.1.1. Euroopa Liidu viisapoliitika kujunemine**

Hilistel 80-datel peale kommunistlike režiimide kokkuvarisemist püüdsid Euroopa valitsused järjekindlalt välja töötada ning rakendada piiravat sisserände ja varjupaiga strateegiat. Nimetatud ajahetkel oli maailm alles globaliseerumas, mistõttu kardeti ilmselt

kõige enam äsja kommunistlikust ikkest vabanenud riikide kodanike massilist võimalikku sisserännet (sealhulgas ebaseaduslikku) Kesk- ja Põhja-Euroopasse. Vaatamata antud strateegia kriitikale sai Euroopa Kindlus (inglise keeles European Fortress) üheks kandvaks ideeks, mis intellektuaalses plaanis tõi endaga kaasa migratsiooni julgeolekustamise (Finotelli & Sciortino, 2013).

EL-i esimeseks sammuks ühtse viisapoliitika suunas oli kahe- või mitme poolne koostöö teatud EL-i liikmesriikide vahel, millest arenes välja Schengeni konventsioon. Seega võib julgelt väita, et ühtne viisapoliitika on Schengeni konventsiooni alustalasid. Schengeni ala täpsem määratlemine ning sisenemise tingimuste paika panemine on EL-i ühtse viisapoliitika edasiarenduse tulem. Samas ei tohi unustada, et viisapoliitika peaks teataval määral peegeldama ka iga EL-i liikmesriigi suveräänset õigust ning riikliku viisapoliitika kujundamisel lähtutakse sageli ajaloolisest pärandist (endised koloniaalriigid), geopoliitilistest ning majandushuvidest. Viisapoliitika on üldiselt avatum riikidega, millega on seotud kõrgetasemelised majandussuhted, samuti kultuuritaustalt n-ö lähedasemate riikidega.

Viisapoliitika võib lisaks rändeolekule olla ka mitmete teiste (laiemate) poliitiliste huvide objekt. Viisapoliitika abil on võimalik kontrollida järgmisi riigi poliitikaid: sisejulgeolek (kõik sisejulgeolekuga seonduv); välispoliitika (suhted teiste riikidega) ja majanduspoliitika (äri- ja majandussuhete elavdamine). Viisapoliitikat teostatakse viisadiplomaatiat abil. Viisadiplomaatiat saab defineerida kui viisade väljastamist või väljastamisest keeldumist üksikisikutele, gruppidele riikliku huvi tasandil, mõjutamaks teise riigi poliitikaid. Viisadiplomaatiat peamisteks eesmärkideks on teiste riikide tunnustamine (viisa kui tunnustamispoliitika vahend) ja koostöö, surve ja protesti väljendamine. Esimesel juhul saab viisade väljastamisega teatud riike teise riigi poolt tunnustada (Ameerika Ühendriigid väljastasid mais 1995 Taiwani presidendile Lee Teng-Huile viisa, millega edastati tugev sõnum Hiina Rahvavabariigile), väljastades riigi esindajale viisa ning samuti läbi viisade väljastamise kallutada teist riiki kahe- või mitme poolsele koostööle riikide vahel (Ameerika Ühendriigid väljastasid 1994 ja 1995 IRA sõjalise tiiva esindajale Gerry Adamsile viisa, et kiirendada Põhja-Iirimaa rahuprotsessi).

Viisadega surve teostamist saab lugeda üheks meetmeks, mida kasutatakse enne majanduslike sanktsioonide kehtestamist või siis kasutatakse kombineeritult koos majanduslike sanktsioonidega, mis on veelgi tõhusam. Sihitud sanktsioonid on nõ targa

sanktsioonid ja nende efektiivsus seisneb selles, et need tabavad riigi eliiti ja nende lähedasi (Stringer, 2004, p. 667). Siinkohal on heaks näiteks Ameerika Ühendriikide viisakeeldumised 1993. aastal India sõjaväelastele ja teadlastele, kes pingestasid konflikti Pakistaniga korraldades tuumakatsetusi. Samuti 1998. aasta Ameerika Ühendriikide ja EL sanktsioonid Valgevene valitsusele, kui Valgevene President Aleksandr Lukašenko üritas rikkuda Viini Diplomaatilist konventsiooni ja soovis Valgevenes resideerivaid diplomaate tõsta välja nende residentsidest eesmärgiga renoveeritud kinnistuid omandada. Kõige värskemad viisade väljastamisega seotud piirangud on otseses seoses Ukraina sündmustega ning kehtestatud isikutele, kes on seotud Krimmi okupeerimise ja anketeerimisega ning sõjategevusega Ida-Ukrainas.

Varasemalt kasutati viisade konsulaardimensiooni diplomaatias teisejärguliselt, esikohal oli pigem poliitiliste ja militaarhuvide kaitsmine. Alles peale külma sõja lõppu seoses maailmamajanduse kiire globaliseerumisega kerkis konsulaardimensioon huviorbiiti.

Viisapoliitika on üks meede, mida EL on kasutanud naaberriikidega, et kaitsta EL-i võimaliku migratsioonisurve eest – sealjuures edendades inimeste ja kaupade vaba liikumist ning suurendades hõlmatud riikides heaolu, stabiilust ja julgeolekut. 2004. aastal algatati EL lepingu artikkel 8, EL lepingu V jaotis (välistegevus) ja EL toimimise lepingu artiklid 206 ja 207 (kaubandus) ning 216–219 (rahvusvahelised lepingud) alusel Euroopa naabruspoliitika. Naabruspoliitika eesmärk on esindada laienenud EL-i huve idas – Ukrainas, Moldovas, Valgevenes, Armeenias, Aserbaidžaanis ja Gruusias. Euroopa naabruspoliitika üheks olulisemateks meetmeteks on kahepoolsed viisalihtsustuslepingud, mis on rakendunud 12 kolmanda riigiga, sh naabruspoliitika riikidega (Ukraina (2007), Moldovaga (2007), Gruusiaga (2011), Aserbaidžaanis (2014), Armeeniaga (2013), et hõlbustada teatud kategooriate viisataotlejate rännet/liikumist viisataotlemise tingimuste muutmisega (Välisministeerium, 2016).

EL-il oli juba varasemast ajast kogemus postsovjedliku ruumiga, täpsemalt 1989. aastal, tänaste EL liikmesriikide Poola ja Ungariga, kellega käivitati finantsabi andmiseks ja majanduse moderniseerimiseks majandusabi ja rekonstrueerimisprogramm (inglise keeles *Assistance for Economic Reconstruction Programme - PHARE*) (Silander & Nilsson, 2013).

Paraku oli pikka aega Euroopa naabruspoliitika fookusest osaliselt välja jäänud EL-i Vahemere piirkond- Põhja-Aafrika, Türgi. Balkani riigid kuulusid naabruspoliitika nõ

Lõuna dimensiooni (Vahemere Liit). Hetkel lähtub Süüria kodusõja tulemusena ja ISIS/Deash (inglise keeles *Islamic State*, araabia keeles *Daesh*) tegevusega antud regioonis kõige suurem rändeohut ja -surve. Selle tulemusena kannatavad enim just Kreeka, Itaalia ja Hispaania ebaseadusliku sissetrände ja varjupaigataotlejate surve all. Rändesurve leevendamiseks on EL istunud 2016. aasta märtsist läbirääkimiste laua taha Türgiga, kes on Vahemere piirkonna suurim ebaseadusliku rände transiitriik. Samuti võib Türgist endast lähtuda ka vahetu terrorioht, kuna Türgis tegutseb aktiivselt Kurdistani Töölispartei (PKK – loodud 1974), kes soovib iseseisva Kurdi riigi loomist (või vähemasti autonoomiat) osaliselt Türgi territooriumil ning kelle poolt on varasemalt toime pandud ka terroriakte. Süüria kodusõja tulemusena on ka ISIS/Daesh Türgis aktiivne olnud ning initsieerinud mitmeid terrorirünnakuid (Totten, 2015).

Türgiga üritatakse saada toimivat kokkulepet rändevooegade pidurdamiseks ja Türgi territooriumilt EL juba saabunud isikute tagasivõtmiseks. Türgi näeb käesolevat rändekriisi võimalusena EL-iga „kaubelda välja“ viisavabastus oma kodanikele, mis on olnud juba pikka aega Türgi võimude eesmärgiks (Aygül, 2013).

Siinkohal aga tuleb EL-il käituda targalt pidades silmas järgmisi asjaolusid. Esiteks tuleb ennetada EL-Türgi viisavabastusest tulenevaid julgeolekuohtusid järgides nõ teekaarti ja seda ei tohi kindlasti teha kiirustades poliitilise surve all. Teiseks on teada, et inimõiguste ja kodanikuvabaduste järgmisega on Türgil suured raskused. Türgi president Recep Tayyip Erdoğan on autokraatne liider ja võimul olles, lisaks konstitutsiooniparanduse ettepanekutele (Esbrook, 2014) on vahistanud ning lasknud vangistada mitmeid opositsioonipoliitikuid, ajakirjanikke ja kodanikuaktiviste. EL on alati järginud kolmandate riikidega viisavabaduse sõlmimisel, et tegemist oleks demokraatliku riigiga, mille väärtushinnangute keskmes on vabadus ja isikute põhiõigused. Kolmandaks peab EL jälgima, et ülejäänud kolmandate riikidega, kes EL-iga juba räägivad läbi või soovivad viisavabaduse osas läbi rääkida, ei osutuks viisavabadus mõne muu reaalpoliitikas praktilise probleemi lahendamise vahendiks.

Analüüsid EL-i viisapoliitika ajaloolist kujunemist, saab öelda, et ebaseadusliku rände tõkestamine on üks paljudest riigi huvidest (Finotelli & Sciortino, 2013), mida saab ka viisapoliitikaga mõjutada. Seetõttu on viisalihtsustus ja viisavabaduslepingute eeltingimusteks seatud kolmandate riikidega sõlmitavad tagasivõtulepingud. Poliitilisest seisukohast peetakse tagasivõtulepinguid oluliseks vahendiks EL-i liikmesriikidesse



saabuvate rändevoogude tõhusal juhtimisel. EL lepingute eesmärk on soodustada ebaseaduslike migrantide kiiret tagasipöördumist ja seega on nad ühed efektiivsemad instrumendid võitluses ebaseadusliku rändega. Lissaboni lepingu jõustumisega sai tagasivõtulepingute sõlmimine selge õigusliku aluse (EL-i toimimise lepingu artikli 79 lõige 3). Lisaks sellele kehtib rahvusvahelises (tava) õiguses põhimõte, et igal riigil tuleb oma kodanikud tagasi võtta. Siiski tuleb paraku tõdeda, et isikute tagasi saatmine sõltub paljuski riikide omavahelistest suhetest ja mõnikord kolmandad riigid ei soostu erinevatel põhjustel oma kodanikke tagasi võtma. Seega on tagasivõtulepingud liikmesriikide jaoks pikaajaline meede lihtsustamaks liikmesriikide võitlust ebaseaduslike sisserändajate ja varjupaigataotlejatega, kellele vastuvõtmisest on keeldutud – tegemist on riikide ülese instrumendiga, mida on ühenduse tasemel enim arutatud (Trauner & Kruse, 2008).

### **2.1.2. Eesti rahvusliku viisapoliitika kujunemine**

Eesti viisapoliitika saab tinglikult jagada kolme perioodi. Esimene periood algas taasiseseisvumisest ja kestis kuni Eesti liitumisega EL-iga 2004. aastal. Antud ajavahemikku iseloomustab integreerumine EL-iga, mistõttu oli Eesti kodanike liikumisvabadus viisadega piiratud. Samas oli Eesti kõik tolleaegsed EL-i liikmesriigid ja ka teatud kolmandad riigid viisanõudest vabastanud kahepoolsete lepingute alusel ning sõlminud tagasivõtulepingud mitme EL-i liikmesriigiga, mis omakorda lihtsustas Eesti kodanikele ja siin elavatele välismaalaste viisa taotlemist.

Üheks olulisemaks saavutuseks nimetatud ajajärgus oli 2000. aastal riikliku viisainfosüsteemi loomine, mille eesmärk oli lihtsustada viisataotluste menetlemist ja viisaga seotud andmete töötlemist (Viisaregistri pidamise põhimäärus, 2010). Viisaregistrit saab uhkusega pidada üheks esimeseks menetlusinfosüsteemiks kogu Eesti avalikus sektoris, mis tähendas, et viisataotlusi menetleti reaalselt ja viisamenetlus põhimõtteliselt digitaliseeriti (viisataotlused säilitati ka paber kandjal ning arhiveeriti).

Teine periood algas Eesti liitumisega EL-iga 2004. aastal ja kestis kuni 28. detsembrini 2007 ehk Schengeni konventsiooniga liitumiseni. Kui Eestist sai EL-i liikmesriik lähtuti rändepoliitikas ja sealhulgas viisapoliitikas EL-i õigusest ja ühtsest viisapoliitikast. Sellest ajast alates said Eesti kodanikud viisavabalt reisida EL-is ja teatud kolmandates riikides,

kellega EL-il on erisuhted (Norra, Šveits, Island, Liechtenstein), kuid Schengeni alale sisenedes säilis jätkuvalt piirikontroll.

Kolmandaks perioodiks saab lugeda ajajärku, kui Eestist sai täieõiguslik Schengeni konventsiooni liige ja Eestile laienesid kõik Schengeni konventsiooniga kaasnevad õigused ja kohustused (nagu ka Schengeni viisade väljastamine) ja kestab tänaseni ning on magistritöö eesmärgist tulenevalt lähema vaatluse all. Sel perioodil hakati rakendama Eestis EL-i ühtset viisaeeskirja, mis on märgilise tähtsusega muutus nii EL-i kui ka kitsamalt Eesti viisapoliitikas.

2008. aastal võeti Riigikogus vastu Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 (Riigikogu, 2008), märkis, et tõhustada tuleb ebaseadusliku sisserände ennetamisele, tõkestamisele ja avastamisele suunatud tegevusi ning tagatakse Eesti ühinemine EL-i ühtse viisainfosüsteemi (edaspidi VIS) ja Schengeni II põlvkonna infosüsteemiga (edaspidi SIS II). 2011. aasta oktoobris liitus Eesti edukalt VIS-iga ning 2013. aasta aprillist alustas täies ulatuses tööd SIS II. Seega eespool nimetatud strategiadokumendi ühed olulisemad eesmärgid, mis puudutavad viisadega seotud infotehnoloogia taristu loomist, on tänaseks täidetud.

Hetkel ametis olev Eesti Valitsus on fikseerinud oma koalitsioonilepingus eesmärgina toetada EL-i piirivalveagentuuri tugevdamist, et seista vastu kiiresti kasvavale rändesurvele, ENTRY-EXIT rakendamist ning uute piirikontrolli infosüsteemide kasutusele võtmist EL-i välispiiril, mis võimaldaksid paremat kontrolli piiriületajate üle (Vabariigi Valitsus, 2015).

Lisaks ebaseadusliku rände tõkestamisele ja ennetamisele on Eesti Valitsuse strateegia dokumendis „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2011-2015“ rõhutatud viisa vastastikkuse ja viisalihtsustuse põhimõtte rakendamist nii kodanike liikumisvabaduse arendamiseks, kui ka selleks, et olla avatud välismaalastele õppimiseks, teadustööks ja turismiks (Riigikantselei, 2011). Ka „Eesti 2020“ tegevuskava sätestab, et viisa- ja elamislubade andmise tingimuste üle vaatamisel tuleb kaaluda võimalust, et alates magistritasemest Eestisse õppima tulevad tudengid saaksid pere kaasa tuua (Riigikantselei, 2014).

Eesti jaoks on oluline, et viisavabadus- ja viisalihtsustuslepingute sõlmimisel kolmandate riikidega lähtutaks selgelt ühesest EL-i õiguse raamistikust ja ühtsest viisapoliitikast, mis aitaks vähendada riske sisejulgeolekule ning suunata reforme asjaomastes kolmandates

riikides. Eestile on oluline et tagasivõttulepingud oleks eelduseks viisalihtsustuse- ja viisavabaduse andmisele. Eesti seisukohalt tuleks Türgi, Venemaa ja Idapartnerluse sihtriikide puhul pöörata erilist tähelepanu võrdsele kohtlemisele viisadialoogi ja tagasivõttulepingute läbirääkimistel, samuti võrdsetele sõlmimise ja rakendamise tingimustele. Lisaks tuleb lihtsustada ka EL kodanike liikumist kolmandatesse riikidesse ning kolmandatelt riikidelt tuleb jätkuvalt nõuda EL liikmesriikide võrdset kohtlemist viisanõuete puhul.

### **2.1.3. Välisesinduste roll Eesti ja Euroopa Liidu viisapoliitika kujundamisel**

Iga EL-i liikmesriigi viisapoliitika sõltub suures osas eelkõige vastava riigi välisesinduste võrgustikust ning viisade väljastamise osatähtsusest. Ajalooliselt on suurimate välisesinduste arvuga EL-is Saksamaa, Prantsusmaa, Hispaania, Portugal ja Itaalia. Põhjus on pragmaatiline, tegemist on endiste koloniaalriikidega, mis on teatud kolmandate riikidega väga tihedalt seotud nii majanduslikult ja kultuuriliselt. Seetõttu on mõistetav, et nimetatud riikide esindatus üle maailma on oluliselt laiem ning viisataotlejatel on hõlpsam nende riikide esindusteni jõuda, et viisat taotleda. Vähem oluline ei ole ka riigi suurus ja atraktiivsus reisisihi või sisserände sihtriigina.

Välisministeeriumi andmetel on Eestil ühtekokku 46 välisesindust ja need paiknevad kõikidel mandritel. 2016.aasta seisuga väljastatakse viisaid 23 asukohas kokku 20 riigis. 01.01.2015 seisuga on Eestil 195 aukonsulit 83 riigis, kes küll viisade väljastamisega ei tegele (allikas Välisministeerium). Kuna Eesti esinduste arv maailmas on piiratud, enamik neist asub EL-i ja/või Schengeni ruumi kuuluvates riikides ja kuna viisataotlus tuleb üldjuhul esitada taotlejatel isiklikult, siis peavad viisataotlejad sageli sõitma oma elukohariigist kolmandasse riiki, kuhu sisenemiseks on paljudel juhtudel omakorda vaja viisat ja see on taotlejale rahaliselt kulukas.

EL ja sh Eesti eesmärk on muuta viisataotlemine lihtsamaks ja taotleja sõbralikumaks. Vastavasisuliste viisaesinduslepingute sõlmimine EL liikmesriikide vahel aitab sellele suurel määral kaasa, sest nii suureneb nende kolmandate riikide arv, kust isikutel on võimalik esitada Eesti viisa taotlus väljaspool Eesti välisesindust. Seega avardavad esinduslepingud paljude kolmandate riikide kodanike jaoks Eestisse reisimise võimalusi oluliselt. Esinduslepingute raames on siiski liikmesriikidele jäetud viisaeeskirja artikkel 22

alusel võimalus esindava riigi ja esindatava riigi vahel viisa väljastamise osas konsulteerida. Kuni 20.01.2016 kasutati selleks konsultatsioonimehhanismi VISION, peale 20.01.2016 viidi liikmesriikide viisade konsulteerimine üle VIS-i, kus kasutatakse selleks VISMail2 funktsionaalsust.

01.01.2016 seisuga on Eesti sõlminud esinduslepingud lühiajaliste Schengeni viisade väljastamiseks 18 Schengeni liikmesriigiga - Austria, Belgia, Hispaania, Itaalia, Leedu, Läti, Hollandi, Norra, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Šveitsi, Taani, Ungari ja Tšehhiga, mis esindavad Eestist kokku 99 riigis, haldusterritooriumil või asukohas.

Välisesinduste töö lihtsustamiseks on viisataotluste vastuvõtmiseks võimalik kasutada välise teenuse osutajaid, kus eelnevalt täidetakse viisataotlused ja komplekteeritakse vajalikud lisadokumendid, hõivatakse sõrmejälje biomeetria ning seejärel edastatakse need omakorda välisesindustele menetlemiseks ja otsustamiseks. Eesti on laiendanud koostööd Venemaal välise teenuse osutajatega VFS Global ja Pony Express, mis võimaldab viisade taotlemist lisaks Venemaa regionaalkeskustele Moskvaa, Peterburis ja Pihkvas üle terve Venemaa (leping võimaldab pöörduda 80-sse teeninduskeskusesse Venemaal). Lisaks on samalaadne teenus kasutusel ka Ukrainas (allikas Välisministeerium).

## **2.2. Viisapoliitika õiguslikud alused**

### **2.2.1. Ülevaade viisapoliitikat reguleerivatest õigusaktidest ja poliitika kujundamise protsessidest**

Viisatingimuste suhtes on õiguslik raamistik suuresti määratletud EL-i õigusega (Peers, et al., 2012). EL-i sõlmitud rahvusvahelised lepingud kolmandate riikide või rahvusvaheliste organisatsioonidega seovad ühendust rahvusvaheliselt ning on seega samuti osa liidu enda õigusruumist ja üheks õiguse allikaks (Riigikantselei, 2009, pp. 33-34). Nagu autor ka varasemalt mainis on liikmesriigid delegeerinud viisapoliitika EL-i institutsioonide pädevusse ja kogu viisatemaatikat reguleerib EL õigus. Lühiajalise viisa ehk Schengeni ühtse viisa andmise (EÜ, 562/2006), pikendamise ja kehtetuks tunnistamise tingimused on

sätetatud 05.04.2010 rakendunud EL-i ühtses viisaeeskirjas (EÜ, 810/2009). Pikaajalise viisa kui rahvusliku viisa alane regulatsioon on sätestatud välismaalaste seaduses (Välismaalaste seadus, 2009). Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 539/2001 loetleb kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa (nn negatiivne nimekiri), ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (nn positiivne nimekiri) (EÜ, 539/2001).

25. märts 2010 jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 265/2010 millega muudeti Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel (EL, 265/2010). Vastavalt määrusele laiendati võrdsuse põhimõtet liikmesriikide antud elamislubade ja lühiajaliste viisade vahel, kohaldades täielikult Schengeni *acquis*'d ka pikaajalistele viisadele. Antud muudatuse tulemusena said pikaajalise viisa omanikud Schengeni alal analoogse liikumisvabaduse, kui elamisloaga välismaalased.

01.04.2014 edastas Euroopa Komisjon liikmesriikidele Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse ettepaneku (COM, 2014/0094 (COD)), millega soovitakse võtta kasutusele ringreisiviisa ja muuta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ning EL-i määrusi (nr 562/2006 ja nr 767/2008). Ettepaneku eesmärk on luua uut liiki viisa, mida nimetatakse ringreisiviisaks, mis peaks lühendama ja lihtsustama lühiajaliste külastuste protseduure. Euroopa Komisjon on põhjendanud ringreisiviisa vajadust *Cirque du Soleil* näitega, kus tsirkuseartistidel saavad erinevatel aegadel viisa kehtivustähtjad läbi ja isikutel oli keeruline tsirkustuuril viibides viisat taotleda, kuna liigutakse oma tsirkuse esinemistega liikmesriigist liikmesriiki.

Olulisematest õigusaktidest, mis viisavaldkonda reguleerivad saab välja tuua: Schengeni piirieskirjad (EÜ, 562/2006), VIS määrus (EÜ, 767/2008), riigilõivuseadus (Riigilõivuseadus, 2014), viisaregistri pidamise põhimäärus (Viisaregistri pidamise põhimäärus, 2010), Siseministri käskkiri „Euroopa Liidu ühtse viisainfosüsteemi kasutamise kord“ (Siseministri käskkiri, 2011), viisa andmise menetluses ja viibimisaja pikendamise menetluses daktüloskopeerimise kord (Siseministri määrus, 2015), ja viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks esitatava avalduse vormi, avalduses esitatavate andmete ja avaldusele lisatavate tõendite loetelu kehtestamine (Vabariigi Valitsuse määrus, 2011). Lisaks on kehtetatud järgnevad

asutusesisesed regulatsioonid, juhendid ja korrad: PPA peadirektori käskkiri „Piirikontrolli juhendi H osa Viisamenetlus ja kontroll“ (Politsei-ja Piirivalveameti peadirektori käskkiri, 2014), "Viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ning viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise, viisataotluse kooskõlastamise ja viisataotluse vaidlustamise avalduse menetlemise juhend" (Politsei-ja Piirivalveameti peadirektori käskkiri, 2014).

EL viisavaldkonda reguleerivad EL õigusaktid on Eesti siseriikliku õiguse suhtes ülimuslikud. Eesti pädevusse jääb hinnata, kas viisataotleja või viisavaba riigi kodanik kujutab endast Eesti sisejulgeolekule ohtu. Seega saab Eesti oma rahvuslikku ja EL viisapoliitikat kujundada osaledes selleks EL vastavasisulistest töörühmade töös, kus menetletakse viisapoliitikaga seonduvaid raamdokumente, lepinguid ja õigusakte. Nagu teistegi poliitikate siseriiklikul kujundamisel arvestatakse ka viisapoliitika puhul Justiitsministeeriumi poolt välja töötatud mõjude hindamise meetodikaga (Justiitsministeerium Riigikantselei, 2012).

Samuti on olemas riigisisese viisapoliitikaga, kui ka viisade väljastamise tehniliste üksikasjadega tegelevad töörühmad (Tabel 1).

Tabel 1. Viisapoliitikaga seotud töörühmade jaotus (Autori koostatud)

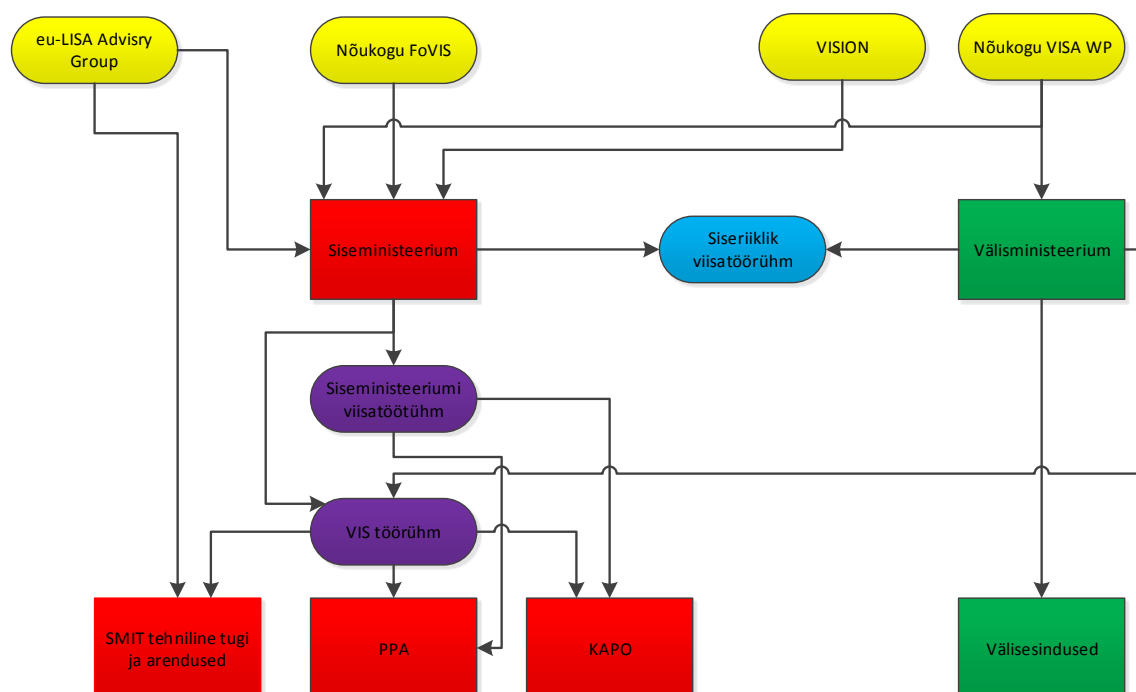
<b>EL töörühmad</b>	<b>Kohtumiste sagedus</b>	<b>Osalejad</b>
VISA WP (Euroopa Nõukogu viisatöörühm – poliitika kujundamine)	Korra kuus	Välisministeerium Siseministeerium
VISION (Euroopa Nõukogu viisaregistri konsultatsioonimehhanismi töörühm – poliitika kujundamine)	Korra 2 kuu jooksul	Siseministeerium
FoVIS (Euroopa Nõukogu Schengeni viisainfosüsteemi VIS sõprade töörühm – tehniline töörühm)	Korra 6 kuu jooksul	Siseministeerium
VIS Advisory Goup (eu-LISA Schengeni viisainfosüsteemi haldusnõukogu – tehniline töörühm)	Korra 2 kuu jooksul	Siseministeerium Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus

		(edaspidi SMIT)
<b>Siseriiklikud töörühmad</b>		
Siseriiklik viisatöörühm, korraldaja Välisministeerium	Korra kuus	Välisministeerium Siseministeerium Politsei-ja Piirivalveamet Kaitsepolitseiame t
Siseministeeriumi viisatöörühm	Vajadusel	Siseministeerium Politsei-ja Piirivalveamet Kaitsepolitseiame t
Siseriiklik VIS töörühm	Korra 2 kuu jooksul	Siseministeerium Politsei-ja Piirivalveamet Kaitsepolitseiame t SMIT

Siseriiklik viisatöörühm, mida korraldab Välisministeerium annab sisendi Euroopa Nõukogu viisatöörühma (VISA WP) ja VISION töörühma meie ettepanekute ja seisukohtade osas. Samuti nimetatud töörühmadest tulnud suuniste ja ostuste arutelu siseriiklikult ning täitmise korraldamine ja igapäevases töös (viisade väljastamine) tekkinud probleemide lahendamine. Siseministeeriumi viisatöörühmas (kogunetakse vajadusel) arutatakse oma haldusalas tekkinud probleeme ning valmistatakse ette Välisministeeriumi poolt korraldatava korralise siseriikliku viisatöörühma kohtumiseks.

eu-LISA poolt korraldavas VIS töörühmas ja siseriiklikus VIS töörühmas (Siseministri käskkiri, 2005) arutatakse Schengeni viisainfosüsteemi arendustega seonduvat ning rahvusliku viisaregistri arendustega seonduvat (vt joonis 1).

Joonis 1. Töörühmade protsessi joonis (Autori koostatud).

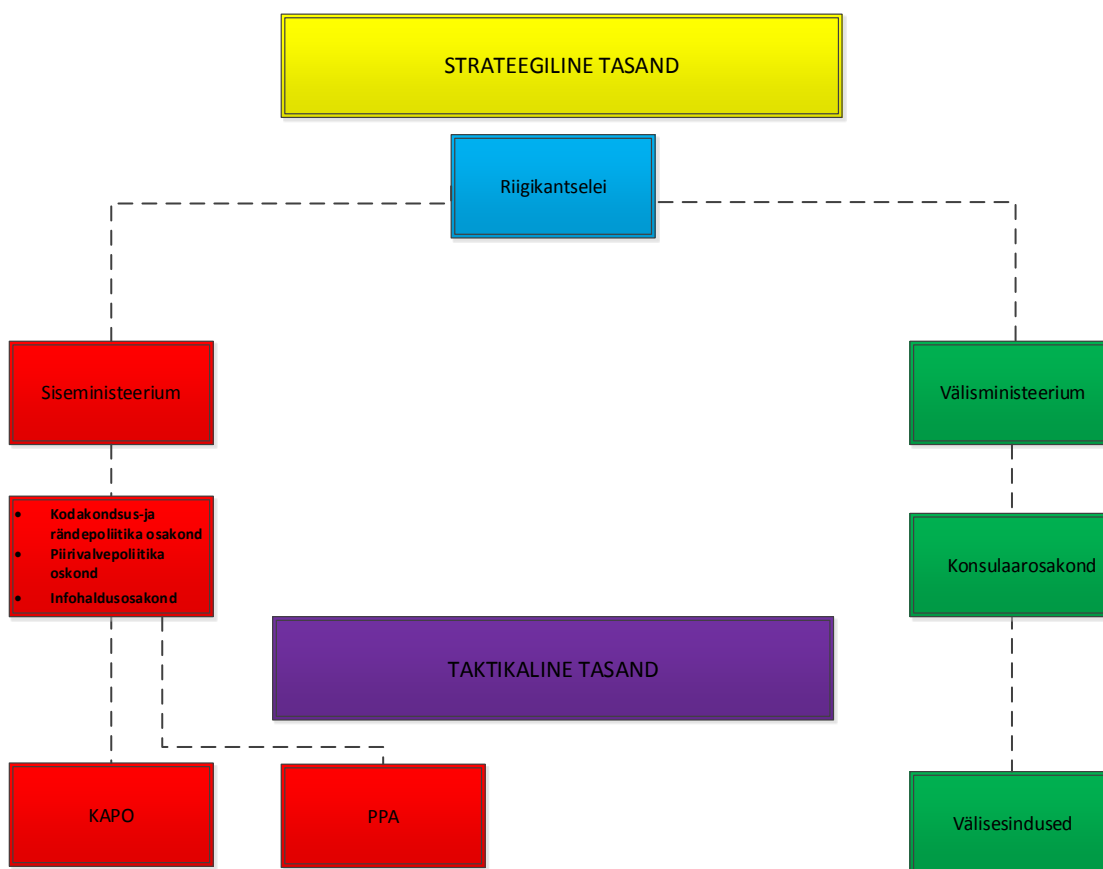


Eesti viisapoliitika strateegiline tasand jääb Riigikantselei ja kahe ministeeriumi (Välisministeerium, Siseministeerium) pädevusse. Riigikantselei kujundab Eesti EL poliitikat ja koordineerib seda ministeeriumite üleselt (Joonis 2, lk 33).

Välisministeeriumis kujundab viisapoliitika konsulaarosakond ja Siseministeeriumis kodakondsus- ja rändepoliitika osakond. Siseministeeriumi puudutuvat lisaks viisapoliitikaga kokku vastavalt oma pädevusele piirivalvepoliitika osakond ja infohaldusosakond. Viimane vastutab rahvusliku viisaregistri ja Schengeni viisainfosüsteemi VIS rahvusliku liidese arenduste ning toimimise eest.



Joonis 2. Viisapoliitika kujundamine Eestis (autori koostatud).



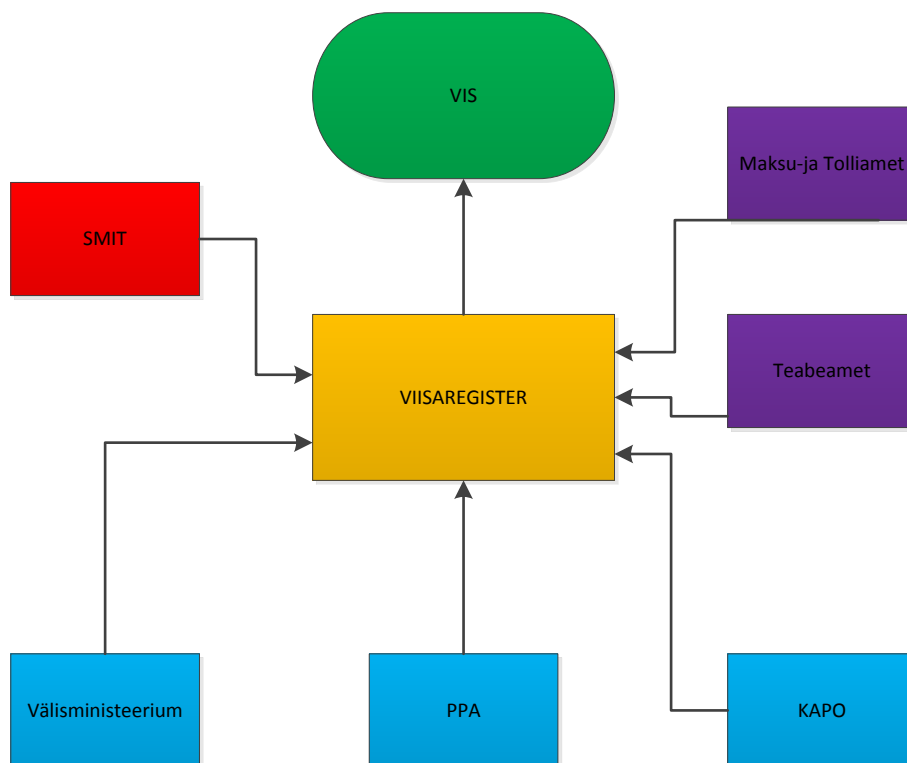
Viisade väljastamine on liikmesriikide pädevuses, kes siis vastavalt EL ja siseriiklikule õigusele väljastavad viisaid kolmandate riikide kodanikele. Eesti rahvuslikke ja Schengeni viisaid väljastab Välisministerium oma konsulaaresinduste kaudu tuginedes konsulaarseaduse § 45 ja 46-le (Konsulaarseadus, 2009). Viisade väljastamisel kaasnevate julgeolekuohtude hindamise eest vastutab Siseministerium oma allasutuste PPA ning KAPO-ga. Enne viisade väljastamist on võimalik viisataotluste põhjal teha eelseleksioon isikute hulgast kellele viisa väljastatakse ja viisataotlused läbivad kooskõlastusringi eeltoodud Siseministeriumi allasutustes (vt joonis 3).

Siseministeriumi allasutused kooskõlastavad Välisministeriumist kooskõlastusprotsessi kaudu laekunud viisataotlusi hinnates viisataotlejatest tulenevaid julgeolekuohtusid vastavalt oma pädevusele. PPA hindab migratsiooniohtu ja isiku võimalikku kuritegelikku tausta, sealhulgas seotust piiriülese-ja organiseeritud kuritegevusega. KAPO hindab isikute

võimalikku seotust terroristlike ühenduste ja välismaiste luureteenistustega, kes võivad panna Eestis või EL territooriumil toime terrorikuritegusid või olla ohuks Eesti põhiseaduslikule korrale. Hoolimata PPA ja KAPO võimalikust negatiivsest kooskõlastusotsusest, teeb lõpliku otsuse viisa väljastamise osas konsul seega Välisministeerium, kelle konsulaaresindus viisataotluse vastu võttis.

Varasemalt on esinenud juhuseid, kus kooskõlastava asutuse negatiivsest otsusest on isikutele väljastatud viisa. See on viisamenetluses vastavalt õiguslikult reguleeritud. Samas ikkagi tekib julgeolekut silmas pidades küsimus, kas lõplik „EI“ või „JAH“ otsus viisataotluse rahuldamise osas peaks kuuluma Välisministeeriumile või Siseministeeriumile, kelle allasutuste infole ja riskihinnangule võimalik negatiivne otsus tugineb. Viisaregistrile omavad teenistuslikust vajadusest ligipääsu MTA ning Teabeamet, kes viisamenetluses ei osale (vt joonis 3).

Joonis 3. Viisataotluse menetlemine (autor koostatud).



Seega saab kokkuvõtvalt öelda, et viisapoliitika on EL ülene poliitika ning kõik liikmesriigid on oma rahvusliku viisapoliitika kujundamisel kohustatud järgima EL õigust. Liikmesriikide pädevuses on otsustada lisaks selle üle, millisele kolmanda riigi kodanikule viisa väljastatakse.

## 2.2.2. Ülevaade väljastatavatest viisadest

Vastavalt välismaalaste seadusele peab välismaalasel Eestisse saabumisel ja Eestis viibimisel olema õiguslik alus. Õiguslikuks aluseks on Eesti konsulaarasutuse või mõne teise EL-i liikmesriigi (kui viisatingimused ei välista Eestit) konsulaarasutuse poolt välja antud viisat (Välismaalaste seadus, 2009).

EL-i viisapoliitikat analüüsid tuleb selgelt eristada lühiajalisi viisasid (C-liiki ehk Schengeni viisad) ja pikaajalisi viisasid (D-liiki ehk rahvuslikud viisad) ning lennujaama transiitviisasid. C-liiki viisad on otseselt seotud EL-i õigusloomega ning nende õigusliku regulatsiooni väljatöötamine on liikmesriikide poolt antud mandaadi alusel delegeeritud EL-i institutsioonidele. Lühiajalise viisa võib anda ühe-, kahe- või mitmekordseks sisenemiseks viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega 90 päeva 180 päevase ajavahemiku jooksul ning viisa kehtivusaeg ei või olla pikem kui viis aastat (lühiajalist viisat on võimalik väljastada ka piiril).

Pikaajalise viisa väljastamise tingimused kuuluvad liikmesriikide pädevusse. Pikaajalise viisa võib anda välismaalasele kuni kuuekuulise viibimisajaga, kusjuures viisa kehtivusaeg võib olla kuni 12 kuud. Pikaajalise viisaga viibimise erandjuhud on sätestatud vastavates välislepingutes nt Austraalia ja Uus-Meremaaga.

Lennujaama transiitviisa väljastamise alused ja tingimused on sätestatud viisaeeskirjas (EÜ, 810/2009). Lennujaama transiitviisa kehtib liikmesriikide territooriumil asuvate lennujaamade rahvusvaheliste transiitalade läbimiseks. Transiitviisat nõutakse viisaeeskirja IV lisas loetletud kolmandate riikide kodanikelt. Ebaseaduslike sisserändajate massilisest sissevoolust tingituna võib liikmesriik erandkorras kehtestada nõude ka muude kolmandate riikide kodanikele.

Eesti poolt väljastavate viisade puhul on oluline pidada silmas üldist viisakäivet just välisesinduste lõikes, kuna siin joonistuvad välja huvitavad mustrid. Kuna käesoleva rahvusliku viisaregistri viimane versioon pärineb aastast 2007 ei olnud autoril võimalik Välisministeeriumilt saada paraku paremat ülevaadet (vt tabel 2.). Viisade väljastamise kohta enne 2007. aastat statistika puudub.

Tabel 2. Viisade statistika (Autori koostatud – allikas Välisministeerium).

Aasta	Moskva		
	Taotlusi	Keeldumised	Väljastatud
2007	34288	773	33512
2008	32502	392	32109
2009	30846	279	30555
2010	37031	516	36497
2011	41799	213	41554
2012	48718	405	48239
2013	49343	212	49066
2014	39891	261	39583
2015	30028	214	29729

Aasta	St Peterburg		
	Taotlusi	Keeldumised	Väljastatud
2007	46447	814	45632
2008	38895	403	38488
2009	35529	362	35166
2010	41449	357	41087
2011	45814	375	45410
2012	52533	477	51987
2013	52621	201	52379
2014	46974	94	46849
2015	38188	119	38059

Aasta	Minsk		
	Taotlusi	Keeldumised	Väljastatud
2007	8725	320	8382
2008	8607	236	8360
2009	9809	272	9524
2010	15255	474	14747
2011	20297	455	19810
2012	26870	723	26079
2013	37745	1323	36342
2014	41935	478	41409
2015	27646	193	27430

Aasta	Kiiev		
	Taotlusi	Keeldumised	Väljastatud
2007	8725	320	8382
2008	8607	236	8360
2009	7104	278	6816
2010	9591	616	8922
2011	11993	429	11510
2012	15218	287	14889
2013	17917	440	17463
2014	15573	352	15206
2015	16680	838	15823

Kindlasti ei tule üllatusena, et Eesti viisakäive on kõige suurem just naabruspoliitika riikides. Põhjused on siinkohal ajaloolis-kultuurilised. Balti riigid laiemalt ning sealhulgas Eesti on endise NSVL liiduvabariikides olnud alati populaarne reisi sihtkoht ja just Balti riikidest Eestis ning Lätis asub suur Venemaa, Ukraina ja ka Valgevene rahvusetniline kogukond. Eestis ja Lätis on neist riikidest pärit turistidel võimalik hõlpsalt vene keeles hakkama saada. Venemaa on aastaid juhtinud Eesti viisakäivet, kusjuures enim viisasid ei väljastata mitte Venemaa pealinnas Moskvas, vaid St Peterburis, mis on ajalooliselt ja kultuuriliselt enim Eestiga seotud Venemaa regioon. Huvitavat trendi võib täheldada ka Ukraina ja Valgevene esinduste töös. Kuni 2009. aastani väljastati viisasid Ukrainas Valgevenest rohkem, peale 2009. aastat vastupidi väljastati Minski esinduses rohkem viisasid, kui Kiievis. Põhjus on meie esinduse võimekuse kasv Minskis ja samuti Valgevene elanike huvi kasv Eesti vastu ning loomulikult ka Valgevenelaste elatustaseme

kasvus. Eesti on oma elukalliduselt taskukohane sihtriik, võrreldes jõukamate Lääne-Euroopa riikidega.

Julgeolekupoliitiliselt torkab silma 2007. aasta, millal toimusid nõ „aprillirahutused“. Siis on statistikas näha selget St Peterburi ja Moskva esinduste suunalist viisataotlustest keeldumiste kasvu tõusu. Kuigi aprillirahutused mõjutasid väga tugevalt Eesti ja Venemaa omavahelisi suhteid on meie kooskõlastavad asutused lähtunud viisade kooskõlastamisel mitte taotleja päritoluriigist, vaid selgelt hinnanud taotlejast tulenevat võimalikke julgeolekuohtusid. Juba 2008. aastal keeldumiste osakaal langeb Moskvast peaaegu poole võrra 773 keeldumiselt 392 keeldumiseni ning St Peterburis 814 keeldumiselt 403 keeldutud taotluseni. Kuigi 2012 on keeldumiste arv jällegi korraks tõusnud, siiski Ukraina konflikt Venemaa suunalise viisataotlustest keeldumiste arvu ei ole tõstnud. 2014 ja 2015 keelduti Moskvast ja Peterburis kõige vähem ja põhjuseks saab lugeda taotluste langust seoses Vene elanikele mõjuvate Ameerika Ühendriikide ja EL-i poolt kehtestatud majandussanktsioonidega ning Venemaa majanduslangusega.

### **2.2.3. Viisalihtsustus-ja viisavabaduslepingud ning kohaliku piiriliikluse leping**

Viisade taotlemist lihtsustavad EL-i poolt kolmandate riikidega sõlmitud viisalihtsustuslepingud. Rakendunud viisalihtsustuslepingute ning viisaeeskirja jõustumisega 2010. aastal kaasnes trend avatuma viisapoliitika suunas sh avaldus trend ka Eestis, millega soositakse heausksete reisijate saabumist Schengeni alale (Kaska, 2012, p. 4). Hetkel on EL (laieneb ka Eestile) sõlminud viisalihtsustuslepingud Armeenia, Aserbaidžaaniga, Roheneemesaartega, Gruusia, Moldova, Serbia, Montenegro, Makedoonia, Bosnia ja Hertsegoviina, Albaania, Venemaa Föderatsiooniga, Ukraina. Läbirääkimised on käimas Tuneesia, Araabia Ühendemiraatide, Valgevene, Hiina ja Marokoga (Välisministeerium, 2016).

Vastavalt EL-i määrusele, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (EÜ, 539/2001) saavad Schengeni alale ilma viisata kuni 90 päeva 180 päevase ajavahemiku jooksul järgmiste riikide kodanikud: Albaania (*kehtib ainult biomeetriliste tavapasside omanikele*), Ameerika Ühendriigid, Andorra, Antigua ja Barbuda, Araabia Ühendemiraadid, Argentina, Austraalia, Bahama, Barbados, Bosnia ja

Hertsegoviina\* (*kehtib ainult biomeetriliste tavapasside omanikele*), Brasiilia, Brunei, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, Hiina Rahvavabariigi erihalduspiirkond Hongkongi, Iisraeli, Jaapan, Kanada, Korea, Hiina Rahvavabariigi erihalduspiirkond Macao, Makedoonia\* (*kehtib ainult biomeetriliste tavapasside omanikele*), Malaisia, Mauritius, Mehhiko, Moldova\* (*kehtib ainult biomeetriliste tavapasside omanikele*), Monaco, Montenegro\* (*kehtib ainult biomeetriliste tavapasside omanikele*), Nicaragua, Panama, Paraguay, Peruu, Püha Tool, Saint Kitts ja Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent ja Grenadiinid, Samoa, San Marino, Seišellid, Serbia\* (*kehtib ainult biomeetriliste tavapasside omanikele*), Singapur, Taivan\*\*, Timor-Leste, Tonga, Trinidad ja Tobago, Tšiili, Uruguay, Uus-Meremaa, Vanuatu ja Venezuela (Välisministeerium, 2016).

Lisaks viisalihtsustus ja viisvabaduslepingutele on üheks tõhusaks instrumendiks hõlbustamiseks piiriäärsete isikute liikumist määrus (EÜ, 1931/2006), millega kehtestatakse välispiiril toimuva kohaliku piiriliikluse kord. Määrus lubab EL liikmesriikidel kahepoolset sõlmida kolmanda riigiga kohaliku piiriliikluse lepingu. Määruse eesmärk on tagada, et piiriliikluse raames ei tõkestataks kaubandust, sotsiaalset ja kultuurilist läbikäimist ega piirkondlikku koostööd EL-i ja kolmandate riikide piirialadel. Käesoleval ajal on kohaliku piiriliikluse lepingud sõlmitud Venemaaga kolmel liikmesriigil. Kaliningradi enklaavis on Leedu ja Poola sõlminud kohaliku piiriliikluse lepingu Venemaaga. Läti on samuti sõlminud kohaliku piiriliikluse lepingu Venemaaga.

### **3. EUROOPA LIIDU ÜHTSEST VIISAPOLIITIKAST TULENEVAD OHUD EESTI SISEJULGEOLEKULE ANALÜÜS**

Magistritöö raames viidi läbi empiiriline uuring, millega selgitati välja EL ühtsest viisapoliitikast tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule ning töötati välja vastavasisulised ettepanekud Siseministeriumile ja Siseministeriumi haldusala asutustele võimalike julgeolekuohtude ennetamiseks ja maandamiseks selliselt, et järgitaks Schengeni *acquis'iga* sätestatud. Esimene alapeatükk annab ülevaate uuringus kasutatud metoodikast, valimi moodustamise alustest ning intervjuude läbiviimise asjaoludest. Teises alapeatükis analüüsitakse ekspertintervjuude tulemusi vastavalt püstitatud uurimisküsimustele ning viimases alapeatükis tuuakse välja empiirilise uuringu raames kogutud teadmiste ning teoreetiliste lähtekohtade põhjal tehtud järeldused ja esitatakse ettepanekud võimalike julgeolekuohtude ennetamiseks ja maandamiseks.

#### **3.1. Metoodika ja valim**

Magistritöös püstitatud eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuse leidmiseks kasutati uurimisstrateegiana juhtumiuuringut (*case study*). Uuringuga soovitakse analüüsida viisa- ja sisejulgeolekuvaldkonna ekspertide teadmisi ja hinnanguid EL ühtsest viisapoliitikast Eestile kaasnevate võimalike julgeolekuohtude kohta. Autori hinnangul võimaldab juhtumiuuring kõige täpsemalt saavutada magistritöö eesmäärke välja selgitamiseks EL ühtsest viisapoliitikast tulenevaid ohtusid Eesti julgeolekule. Kuna tegemist on päriselus aset leidva protsessiga, mille üle uurijal puudub otsene kontroll ning need võivad olla antud kontekstist mõjutatud on võimalik püstitada „kuidas“ ja „miks“ küsimused (Yin, 2003, pp. 6-9). Juhtumiuuring on uurimisstrateegiana kasutatav mitmetes erinevates valdkondades: poliitikas, avalikus halduses, psühholoogias, sotsioloogias, sotsiaaltöös, juhtimises, linna- ja piirkonnaplaneerimises (Yin, 2003, p. 165).

Kvalitatiivses uurimuses on andmekogumismeetoditena kasutusel: intervjuud, vaatlus, visuaalsed materjalid, dokumendianalüüs, andmete kogumine internetist (Laherand, 2008). Andmekogumismeetoditena kasutatakse teaduskirjanduses ja erinevates õigusaktides olevate andmete kogumist dokumendianalüüsi meetodil. Andmete kogumiseks kasutatakse

poolstruktureeritud ekspertintervjuud eesmärgistatud valimiga (Teddlie & Yu, 2007). Kvalitatiivse andmeanalüüsi tehnikana kasutatakse transkribeerimist ja kvalitatiivset sisuanalüüsi. Valimi moodustamisel tugineti viisavaldkonda koordineerivate ministereeriumite Siseministereerium ja Välisministereeriumi ning Riigikantselei (kui Eesti EL poliitika eest vastutaja), Siseministereeriumi allasutuste Politsei-ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitseiameeti rollile ning tähtsusele viisapoliitikas, samuti magistriritöö teoreetilises osas käsitletud probleemistikule.

Valim moodustati kindlal eesmärgil, kus uuritavad nähtused valiti valimisse sisulise kriteeriumi alusel. Intervjueeritavad ametnikud jaotati kahte gruppi. Esimene grupp oli ministeeriumid ehk kogu siseriiklik viisvaldkonda reguleeriv poliitika kujundamise tasand. Poliitiline tasand suhtleb otse EL institutsioonidega, osaleb EL otsustusprotsessis läbi töörühmade ja juhiv valdkondlike ekspertide tegevust rakendustasandil andes neile selleks vastavasisulisi suuniseid (vt joonis 2). Strateegiliselt tasandil omatakse paremat ülevaadet tekkinud probleemidest ja kitsaskohtades. Teise grupi moodustasid ametite ehk rakendustasandi eksperdid. Rakendustasandi eksperdid juhivad viisavaldkonna protsesse tulenevalt Euroopa Liidu õigusest, siseriiklikust õigusest ja ministeeriumitest tulenevatest suunistest ning juhustest lähtuvalt. Samuti arvestati rakendustasandi ekspertide kaasamisel valimisse, et kõik nimetatud eksperdid on varasemalt kokku puutunud viisa temaatikaga ja nad oskavad sisuliselt hinnata viisavaldkonnaga seotud julgeolekuohtusid (vt joonis 2).

Intervjueeritavate valikul lähtus autor pikaajalist töökogemust viisa- ja julgeolekuvaldkonnas. Intervjueeritud ekspertide töökogemus oma valdkonnas kokku on keskmiselt 19 aastat ning kõik intervjueeritavad töötavad käesoleval ajal juhtivatel ametikohtadel. Kõikidel intervjueeritutel on kõrgharidus, neist kuuel magistrikraad või sellega võrdsustatud haridus.

Valimi moodustasid, poliitiline tasand: Välisministeeriumi konsulaarosakonna lauaülem (varasemalt Eesti konsul Ukrainas, Valgevenes); Siseministeerium piirivalveosakonna juhataja; Siseministeerium julgeolekupoliitika asekanstler; Riigikantselei EL asjade nõunik (varasemalt Siseministeeriumi atašee Brüsselis). Rakendustasand: Keskkriminaalpolitsei (edaspidi ka KKP) juhtivametnik; PPA arendusosakonna integreeritud piirihalduse büroo juhtivspetsialist; KAPO ametnik (soovis jääda teenistuslikust vajadusest tulenevalt anonüümseks); PPA teabeanalüüsi talituse juht,.



Tabel 3. Ekspertintervjuude tunnused, intervjuueeritavate andmed, intervjuude läbiviimise ajad ja kohad ning intervjuude kestvused intervjuude läbiviimise järjekorras (Autori koostatud)

Tähis	Intervjuueeritav	Asutus ning ametinimetus	Staaž	Intervjuu aeg ja koht	Intervjuu kestvus
VäM	Tanel Jöks	Välisministeerium, konsulaarosakonna lauaülem	18 a	18.02.2015 Tallinn	1 h 29 min
SiM1	Rando Kruusmaa	Siseministeerium, piirivalve osakonna juhataja	16 a	20.02.2015 Tallinn	49 min
SiM2	Erkki Koort	Siseministeerium, sisejulgeolekupoliitika asekanstler	18 a	27.02.2015 Tallinn	1 h 3 min
RK	Uku Särekanno	Riigikantselei, nõunik	13 a	24.03.2015 Tallinn	1 h 1 min
KKP	Ahti Truupõld	Keskkriminaalpolitsei juhtivametnik	25 a	27.02.2015 Tallinn	1 h 3 min
PPA1	Inge Lindsaar	Politsei-ja piirivalveamet, arendusosakond, integreeritud piirihalduse büroo juhtivspetsialist	31 a	10.03.2015 Tallinn	1 h 4 min
KAPO	Kaitsepolitsei	Kaitsepolitsei ametnik	15 a	26.03.2015 Tallinn	29 min
PPA2	Toomas Kuuse	Politsei ja Piirivalveamet, teabeanalüüsi talituse juht	20 a	11.03.2015	35 min

Ekspertintervjuu küsimused koostati magistritöö raames varasemalt püstitatud uurimisküsimuste põhjal, võttes aluseks esimeses ja teises peatükis väljaselgitatud teoreetilised lähtekohad. Intervjuu läbiviimisel tutvustati intervjuueeritavatele magistritöö eesmärki ja samuti lepiti kokku intervjuueeritavate isikuandmete ning intervjuu stenogrammide ja transkriptsioonide kasutamise ainult magistritöö uurimiseesmärgil. Kõik 8 intervjuud viidi läbi vahetu vestluse teel ning need helisalvestati digitaalselt diktofoniga. Intervjuud transkribeeriti autori poolt sõna-sõnalt kasutades selleks audiotranskriptsiooni programmi f4 2012. aasta versiooni ning identifitseeriti unikaalse tunnusega, mida kasutatakse töös läbivalt kasutatavates tabelites ja tsiteeringutele viidetes. Intervjuud viidi

läbi 2015. aasta alguses. Kõik intervjuu transkriptsioonid saadeti ekspertidele tutvumiseks ja paranduste tegemiseks ning tagasiside saamiseks intervjuude uuringus kasutamise kohta. Intervjuude keskmine kestvus oli kokku 56 minutit. Transkriptsioonide analüüsimisel kasutati kvalitatiivse tekstianalüüsi vahendina **Microsoft Word 2010** programmi. Tabelite koostamisel kasutati samuti **Microsoft Word 2010** programmi ja jooniste koostamisel **Microsoft Visio 2010** programmi. Magistritöö teooria ja püstitatud uurimisküsimuste alusel moodustati kokku kolm kategooriat, mille alla moodustati koodid.

Tabel 4. Uurimisküsimustele vastamiseks kasutatud andmekogumis meetodid ja andmeanalüüsi kategooriad (Autori koostatud)

<b>Uurimisküsimus</b>	<b>Andmekogumismeetod</b>	<b>Andmete analüüsimisel moodustatud kategooriad</b>
Uurimisküsimus nr 1 Milline on EL viisapoliitika ja millised võimalused on selle poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessis osalemisel Eestil?	Dokumendianalüüs  Poolstruktureeritud ekspertintervjuud (küsimused: 1; 2; 3; 4; 5 )	Kategooriad „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ Koodid: viisapoliitika; otsus/eksperdid; keeld/tunnustamine; naabruspoliitika; ringreisiviisa.
Uurimisküsimus nr 2 Millised ohud kaasnevad EL ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule?	Poolstruktureeritud ekspertintervjuud (küsimused: 6; 7; 8; 9; 11; 13)	Kategooriad „Viisalihtsustus, viisavabadus- ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkooseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ Koodid: viisalihtsustus- ja viisavabadusleping; viisavabadus; piirivalve; piir; piiriliiklus/leping; Schengen.
Uurimisküsimus nr 3 Millised on peamised meetmed, et ennetada EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks?	Poolstruktureeritud ekspertintervjuud (küsimused: 10; 12; 14; 15)	Kategooriad „EL ühised infosüsteemid ja Schengeni kompensatsioonimeetmed“ Koodid: EL infosüsteemid (PNR; ENTRY-EXIT; SMART-BORDERS); ENTRY-EXIT); viisavabrik; hindamine; kompensatsioonimeetmed.

Empiirilise uuringu tulemuste põhjal koostas autor ettepanekud EL ühtsest viisapoliitikast tulenevate julgeolekuohtude ennetamiseks ja Eesti sisejulgeoleku parendamiseks.

### **3.2. Viisapoliitikast tulenevate julgeolekuohtude ekspertintervjuude analüüs**

Uurimisküsimustele vastamiseks viidi ekspertidega läbi pooltstruktureeritud intervjuud. Intervjuude eesmärgiks oli koondada viisapoliitika ja julgeolekuekspertiis hindamaks EL ühtsest viisapoliitikast tulenevate julgeolekuohtusid.

Esimene kategooria „**EL ühtne viisapoliitika (viisadiplomaatia, naabruspoliitika) ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt**“ koosneb koodidest, millega vastati uurimisküsimustele nr 1: Milline on EL viisapoliitika ja millised võimalused on selle poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessis osalemisel Eestil? ja 2: Millised ohud kaasnevad EL ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule? ning 3: Millised on peamised meetmed, et ennetada EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks?

#### **3.2.1. Viisapoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine**

Esimeses kategoorias „**EL ühtne viisapoliitika (viisadiplomaatia, naabruspoliitika) ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt**“ avas autor uurimisküsimuse nr 1: Milline on EL viisapoliitika ja millised võimalused on selle poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessis osalemisel Eestil? Antud uurimisküsimuse all käsitleti järgnevaid teemasid, kas ja milline roll on viisapoliitikas EL välis- ja julgeolekupoliitikas, millised olid viisapoliitikast julgeolekuohud enne EL-iga liitumist, EL otsustusprotsessis osalemine, EL naabruspoliitika õnnestumine, viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega kaasnevad võimalikud julgeolekuohud ja Schengeni ala julgeolekuohud.

Läbiviidud uuringu tulemusel selgus, et ministriumite ja Riigikantselei ehk strateegiliste tasandite ekspertidest pooled nägid viisapoliitikas (kood: viisapoliitika) ka välispoliitika dimensiooni ehk tõlgendasid viisapoliitikat, kui ühte võimalust kolmandate riikidega oma

välispoliitilisi huvisid realiseerida (käesolev töö, lk 22). Välispoliitiliste huvide alla käivad nii majandussuhted kui ka isikute vaba liikumine.

Tabel 5. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabuspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi viisapoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
VäM	<i>„On selge see, et nii Eesti kui Euroopa Liit teatud määral oma välispoliitilisi huvisid, eelkõige näiteks idapartnerluse raames realiseerib väga palju läbi selle samase viisapoliitika.“ (2015)</i>
RK	<i>„Noh ütleme nii, et viisapoliitika kui selline on üks väga väheseid präänikuid, mis Euroopa Liidul on, et kui vaadata, mida kolmandatele riikidele Euroopa Liidul on pakkuda just ma mõtlen selles mõttes, et nagu millest nad võiks olla huvitatud selleks, et panna neid tantsima oma pilli järgi, siis on need viisad ja vabakaubanduslepingud, väga palju muud ei ole.“ (2015)</i>

Mõlemad Siseministeriumi eksperdid tõid omaltpoolt veel välja, et viisapoliitika eesmärk on teostada eelselektioon välismaalaste hulgas, et välistada võimalik ebasoovitavate isikute riiki saabumist. See tähendab viisataotluste kooskõlastamisel isikust tulenevate võimalikke julgeolekuohtusid hindamist ja analüüsimist ning eeltoodu põhjal otsustamist, kas lubada välismaalane Eestisse ja ühtlasi ka EL territooriumile.

Tabel 6. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabuspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi viisapoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
SiM1	<i>„Et lihtsalt, et kuidas ma nüüd ütlen, et viisaga peaks riik, peaks nagu eelselektiooni tegema, keda ta riiki lubab ja keda ta ei luba.“ (2015)</i>
SiM2	<i>„Ühesõnaga viisapoliitika mõte selles ongi, et välistada selliste isikute siiatulekut, keda me ei taha ja saada andmeid enne nende siia tuleku kohta, et takistada üldse nende piiridele jõudmist.“ (2015)</i>

Selline lähenemine ja arvamuste jagunemine strateegilise tasandi ekspertide poolt on selgitatav asjaoluga, et Välisministerium ja Riigikantselei põhitöös on küllaltki tähtsal kohal välissuhtlus ning oluliseks peetakse riikide vahelist head läbisaamist ning

majandussuhete, rände igakülgset soodustamist. Seega nähakse viisapoliitikas eelkõige võimalust riike ja rahvaid lähendada ning see on saanud osaks nii EL kui ka liikmesriikide diplomaatiast ja on osa strateegilisest partnerlusest kolmandate riikidega.

Ametite eksperdid nägid kõik EL ja Eesti viisapoliitika tähtsust ja rolli eelkõige julgeoleku küsimusena ja üks ekspert tõi omaltpoolt välja, et viisatemaatika tähtsus piirikontrollis üha suureneb (käesolev töö, lk 17, 18). Mis on selgitatav piiriületajate arvu kasvu, isikute biomeetriliste tuvastamisega (käesolev töö, lk 15) ja üha uute IT süsteemide kasutuselevõttuga sisejulgeoleku valdkonnas.

Tabel 7. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi viisapoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
PPA1	<i>Eks Eesti viisapoliitika langeb kokku EL viisapoliitikaga üks ole ju, niimoodi ja praegu tundub mulle vaadates viimaste aastate olukorda, et viisatemaatika osatähtsus piirkontrollis üha suureneb. (2015)</i>

Ekspertide hinnangul enne EL-iga liitumist 2004. aastal olid julgeolekuohud siiski teised. Nii ministriumite kui ka Riigikantselei ja ka ametite eksperdid tõid ühiselt välja, et EL-iga liitumine on meie viisapoliitikat muutnud liberaalsemaks. Võrreldes varasemaga toodi eraldi nii ministriumide kui ka ametite ekspertide poolt välja ühiste harmoneeritud reeglite olemasolu (käesolev töö, lk 3) ja piiridel rangemat kontrolli enne EL-iga liitumist, millele osaliselt aitas kaasa Eesti mittekuulumine EL-i. EL-iga liitumise eelselt oli kogu Eesti piir välispiir, täna eristatakse välispiiri ja Schengeni sisepiiri. Uue riskina julgeolekule seoses EL ja Schengeni ala liikmelisusega tõi Välisministeeriumi ekspert eraldi välja võimaliku viisaostlemise trendi.

Tabel 8. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika (viisadiplomaatia, naabruspoliitika) ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi viisapoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
VäM	<i>Meie risk on pigem praegu see, et liberaalsus saab alati karistatud, meil on praegu situatsioon pigem selles, et meid püütakse viisaostlemisel, me oleme viisaostlemise sihtriik nii mõneski kohas. (2015)</i>

Analüüsi tulemusena selgub, et EL ühtne viisapoliitika jaguneb sisuliselt kaheks. Viisapoliitika, mida kujundab EL läbi oma institutsioonide ning kus liikmesriigid on Euroopa Komisjonile delegeerinud õiguse läbi rääkida liikmesriikide nimel kolmandate riikidega viisadega seotud välislepingute üle (käesolev töö, lk 28, 37). Teiseks viisapoliitika, mida kujundavad liikmesriigid ise läbi EL viisapoliitika otsustusprotsessi vastavate töörühmades osalemisega. Samuti otsustades EL ja siseriiklikele õigusaktidele tuginedes, millised isikud riiki lubatakse, kas siis vastavalt viisaga või välislepingu alusel. Olulisel kohal on koostöö teiste liikmesriikidega, et vajadusel moodustada riikide blokke EL-i algatuste toetamiseks ja ühtse viisapoliitika harmoniseerimiseks või siis teatavate EL institutsioonide algatuste takistamiseks, mis välispoliitilistel või sisepoliitilistel põhjustel ning julgeolekukaalutlustel ei ole liikmesriikidele sobilikud. Samuti on oluline välja tuua, et Eestis siseselt on omavahel koalitsioonis Riigikantselei ja Välisministeerium, kes nagu juba eelnevalt mainitud, pigem soodustaks ja hõlbustaks isikute vaba liikumist viisade ja vastavate välislepingutega. Siseministeerium koos oma allasutustega vastutades otseselt julgeoleku tagamise eest, pigem ei toeta liiga avatud viisapoliitikat, vaid soovib säilitada teatavat konservatiivsust. Täna sees julgeolekuolukorras on see mõistetav ning põhjendatud.

Analüüsides Eesti viisapoliitikat enne EL-iga liitumist, siis saab järeldada, et täna ollakse oluliselt avatumad, seda nii piirikontrolli tagamise kui ka viisade väljastamise osas. Kui enne EL-iga liitumist Eesti väljastas ainult rahvuslikke viisasid, siis täna väljastatakse Schengeni viisasid EL ühise viisaeeskirja alusel (käesolev töö, lk 3, 26) ja seda tehakse esinduslepingute alusel ka teiste liikmesriikide eest (käesolev töö, lk 27, 28). Kokkuvõtvalt saab öelda, et viisapoliitikat tajutakse nii võimalusena edendada riikide vahelisi suhteid kui ka võimalusena paremini kontrollida Schengeni alal toimuvat ning läbi isikute eelselektiooni maandada julgeolekuohte.

Viisapoliitika üks olulisemaid instrumente on viisadega tunnustamine ja viisa andmisest keeldumine (käesolev töö, lk 22) teatud isikutele või isikute kategooriatele, keda EL-is, kas poliitilistel põhjustel (riigijuhid ja nende lähikondlased, kes on kehtestanud oma riigis diktatuuri, pannud toime inimsusevastaseid kuritegusid) või siis isikud, kellest tuleneb otsene või võimalik julgeolekuoht (kurjategijad, terroristid, võimalikud põhiseadusliku korra õhnestajad) liikmesriigile. Ministeeriumite eksperdid leidsid, et viisadiplomaatiat kui sellist rakendatakse eelkõige viisa andmisest keeldumiste puhul. Pooled ministeeriumite

ekspertidest, Välisministeeriumi ekspert ja Siseministeeriumi ekspert (SiM2) kinnitasid, et 2007. aasta aprillirahutuste ajal ja järgselt kohaldati Eestisse reisida soovivate välismaalaste osas sissesõidukeeldusid. See tähendas, et teatud kategooria isikuid ei saanud luba Eestisse ja EL sisenemiseks, neile ei väljastatud Schengeni viisat või nende Schengeni viisa tühistati ja nende suhtes rakendati Eesti poolt teatud juhtudel kuni 10. aastast sissesõidukeeldu. Kõike tuntumaks avalikkusele antud kategoorias said nõ „Nashistid“ – Kremli noorte liikumise „Nashi“ aktivistid, kes saabusid viisa alusel Eestisse turismi eesmärgil aga nende tegelik eesmärk oli suunduda Tõnismäele pronksõduri teisaldamise asukohale nõ „mälu valvet“ pidama. Selline viisadiplomaatia kohaldamine täidab kindlasti oma eesmärgi riigi julgeoleku tagamisel, võimaldades ebasoovitavad ja põhiseaduslikule korral ohtlikud isikud mitte ainult Eestist, vaid kogu EL territooriumilt eemale hoida. Siinkohal on oluline välja tuua, et liikmesriikide vaheline ühtne teabevahetus ja viisade väljastamisele eelnev konsulteerimine aitab vältida olukorda, kus isik taotleb viisat mõnest teisest liikmesriigist ja saaks piirikontrollita Schengeni alal takistamatult liikuda ikkagi soovitud liikmesriiki ja julgeolekut ohustada. Kaitsepolitsei 2015 aastaraamatus tuuakse välja juhtum, kus kaks Venemaa kodanikust ajakirjanikku käisid Eestis nõ „propagandatööl“, sisenedes Leedu Vabariigi ja Soome Vabariigi poolt väljastatud Schengeni viisasid (turismi eesmärgil) kasutades ja Schengenis alal liikudes Eesti territooriumile (Kaitsepolitseiamet, 2015, p. 10).

Riigikantselei ekspert tõi viisaga tunnustamise kohapealt välja diplomaatilistele- ja teenistuspassidele viisavabaduse andmist. Rahvusvahelise õiguse ja diplomaatia hea tava kohaselt võimaldatakse diplomaatidel ja nende pereliikmetel reisida viisvabalt ning see on osa nende diplomaatilisest immuniteedist. Sarnaselt teistele riikidele on ka Eesti vabastanud viisanõudest teatud kolmandate riikide diplomaatiliste passide omanikke. Siiski on siinkohal teatav erisus, enne riigi diplomaatilise passi omanike viisanõudest vabastamist, hinnatakse lisaks poliitilisele kontekstile, kas antud riigi diplomaatiline- või teenistuspass pass on hõlpsasti hangitav ja ega kolmas riik seda liiga laiale isikute ringile reisimiseks ei jaga või ei kuritarvita antud võimalust (käesolev töö, lk 15). Samuti on mõningate välislepingute kohaselt viisanõudest vabastatud teenistuspasside omanikud. Teenistuspassid väljastatakse riigi poolt oma ametnikele teenistusülesannete täitmiseks välismaal. Heaks näiteks, kuidas kolmandad riigid üritavad oma diplomaatilistele ja teenistuspassidele viisavabadust saada on läbirääkimised viisalihtsustuse või viisavabaduse osas. Viisalihtsustuslepingute ja viisavabaduslepingute sõlmimisele eelnevad või toimuvad

paralleelselt isikute tagasivõtmist reguleerivad tagasivõtulepingute läbirääkimised. Venemaa üritas viisalihtsustuslepingute ja tagasivõtulepingute läbirääkimiste ajal laiendada viisavabadust ka oma teenistuspassidele. Mitmed liikmesriigid, sealhulgas Eesti olid sellele selgelt vastu julgeolekukaalutlustel. Venemaa väljastab teenistuspassi ka oma relvajõudude tegevusjärgelastele. Seega põhimõtteliselt oleksid saanud Venemaa relvajõudude esindajad vabalt EL-is reisida ja tänapäevase hübriidsõja kontekstis on see väga ohtlik tendents. Selguse mõttes olgu lisatud, et Eestil teenistuspassid puuduvad ja ametnikele väljastatakse välismaal teenistusülesannete täitmiseks diplomaatilised passid.

Tabel 9. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika (viisadiplomaatia, naabruspoliitika) ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi viisapoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
RK	<i>Aga...aga, et noh me selle järgi ei andnud näitab, et täna me ikkagi oleme heas olukorras, et meenutagem, et ikkagi selle teenistuspasside numbrite alla niipalju, kui tudeerisime meie seda Brüsselis, kuulusid ka vene sõjaväelased, kes paiknevad välisriikides. Kujutagem ette tänast olukorda, kus kogu seltskond, kes paikneb näiteks Donbassi piirkonnas omab viisavabadust Euroopa Liiduga, no me oleks iseendale lihtsalt jalga lasknud. (2015)</i>

Analüüsi tulemusena selgub, et kuigi teenistuspassidega seonduv viisadiplomaatias kuulub tunnustamise alla on siiski sellisel riigi poolset tunnustamisel ka täiesti arvestatav julgeoleku mõõde olemas. Üks asi on EL-il teha läbirääkimise partnerile mingi välispoliitilise huvi realiseerimiseks ilus žest ja vabastada selle riigi diplomaatilised- ja teenistuspassid viisvabadusest ning saada taotletav hüve. Samas ei tohi viisavabaduse andmine eelpoolmainitud kategooriatele muutuda väljakujunenud rutiiniks, sest see ohustab otseselt liikmesriikide julgeolekut.

EL viisapoliitika kujundamise otsustusprotsessis osalemise kohta (kood eksperdid/otsus) leidsid nii ministriumite ja Riigikantselei kui ka ametite eksperdid, et neil on võimalus protsessis osaleda ja kaasa rääkida. Ministriumite eksperdid leidsid samuti, et Eesti peaks ise rohkem oma seisukohti tutvustama ja EL viisapoliitika kujundamisel olema aktiivsem (käesolev töö, lk 30). Ametite eksperdid viisapoliitika kujundamisel EL otsustusprotsessi ise alati vahetult osaleda ei saa (ametite eksperdid osalevad tavaliselt tehnilistes töörühmades) ehk teevad seda läbi oma katuseorganisatsiooni ehk ministriumi



aga siingi oli ametite ekspertidel valdavalt seisukoht, et võimalus kaasarääkida on neil olemas. Viisapoliitika kujundamisel saavad eksperdid kaasa rääkida siseriiklikes töörühmades ministeeriumite ehk strateegilise tasandi juures ning läbi ministeeriumite (mõningatel juhtudel ka ametit) EL töörühmades osalemise (käesolev töö, lk 30, 32).

Tabel 10. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi eksperdid/otsus kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
VäM	<i>„Iseenesest mina arvan, et me saame kaasa rääkida küll päris palju, kuivõrd me realiseerime seda võimalust on teine küsimus.“ (2015)</i>
SiM2	<i>„Muidu on ta ikka olnud eksperdikeskne minu hinnangul, et poliitikud sinna väga palju sekkunud ei ole, et loomulikult need teemad, kus lepitakse teiste riikidega kokku viisavabaduses, et üks poliitikud allkirjastavad aga ametnikud räägivad läbi, nii et seal üldiselt on olnud suur osa sellisel ametite ekspertiisil ja ministeeriumite ekspertiisil.“ (2015)</i>
KAPO	<i>„Jah, ei no aeg-ajalt ikka on erinevaid seisukohti aga kindlasti meid ei ignoreerita seda ma võin ütelda, meid kuulatakse mõnikord rohkemgi, kui mõne teise Euroopa Liidu kolleege.“ (2015)</i>

Eriarvamusele jäi üks Siseministeeriumi ekspert, kes omaltpoolt leidis, et kuigi valdkonna spetsialistid avaldavad oma arvamuse, siis lõppotsuse viisapoliitika kujundamise osas teevad siiski poliitikud. Sama arvamust toetas ka üks ametite ekspert, kes tõi välja, et on esinenud juhtumeid, kus poliitiline otsustus on kaalunud ekspertide hinnangud üles. Seega tuleneb analüüsist, et viisapoliitikat tajutakse nii võimalusena edendada riikide vahelisi suhteid kui ka võimalusena paremini kontrollida Schengeni alal toimuvat ning läbi isikute eelselektiooni maandada võimalikke julgeolekuohte. Kokkuvõtvalt saab öelda, et kui üksikjuhtumid välja arvata, siis ekspertidel on võimalus nii rahvusliku kui ka EL viisapoliitika kujundamisel kaasa rääkida. Eelkõige eeldab see ekspertide enda aktiivset osalemist ning häälekamat Eesti esindamist EL institutsioonides.

2004. aastal alustas EL oma Ida suunaliste naaberriikidega naabruspoliitika (Ukraina, Moldova, Valgevene, Armeenias, Aserbaidžaan, Gruusia) eluviimist (kood naabruspoliitika), mille eesmärgiks on jagada hüvesid EL-i naaberriikidega, suurendamaks seeläbi heaolu ja stabiilsust ning turvalisust EL-i lähinaabruses (käesolev töö, lk 23). Selleks, et saada kolmanda riiki nõu laua taha, võeti appi viisapoliitika ning liiguti järk-

järgult naabruspoliitika riikidega viisaliberaliseerimise protsessi poole. Samaaegselt naabruspoliitikaga alustati viisalihtsustuslääbirääkimisi ka Venemaaga, kelle poliitiline ja majanduslik mõju oli tuntav nii naabruspoliitika riikides endis kui ka kogu regioonis tervikuna. Venemaa peale NSVL lagunemist moodustas Sõltumatute Riikide Ühenduse ja on olnud seeläbi endiste NSVL liiduvabariikide (välja arvatud Eesti, Läti ja Leedu) nõ eestkõneleja ning suunanäitaja. Poliitilist konteksti arvestades ei oleks olnud mõeldav jätta Venemaa, kui EL strateegiline partner kogu protsessist täielikult kõrvale. Kuigi EL tegi Venemaale ettepaneku naabruspoliitikas osalemiseks, siis Venemaa keeldus sellest. Eeltoodust tulenevalt paluti magistritöö intervjuus osalenud ekspertidel hinnata naabruspoliitika edu julgeoleku seisukohast, milliste riikidega projekt õnnestus või ebaõnnestus ning milliseid julgeolekuriske suudeti läbi naabruspoliitika maandada.

Siseministeriumi üks ekspertidest leidis, et EL-i poolt viisavabaduslepingute samaaegsete läbirääkimistega nii naabruspoliitika riikide kui ka Venemaaga tekkis teatav konkurents, kes saavutab Euroopa Liiduga enne viisavabaduse. Ekspert leidis samuti, et EL-il jäi otsustavusest ja poliitilisest tahtest puudu.

Tabel 11. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi naabruspoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
SiM2	<i>„Kui meie prioriteet on Ukraina, Moldova, Gruusia ja samal ajal me ei astunud mingi hetk samme, et viisavabadust saada nendega enne, kui Venemaaga, siis on see natuke ka imelik asjade käik. Kui me neid riike toetame, siis muu hulgas võiks see kajastuda ka viisapoliitikas või sellises igapäeva teemas.“ (2015)</i>

Paraku saab antud eksperdi poolt esitatud väitega ainult nõustuda. EL oli läbirääkimistel naabruspoliitika riikidega selgelt killustunud. Mitmed EL tuumikriigid suhtusid Venemaasse enne Gruusia ja Ukraina sündmusi väga pragmaatiliselt ja lähtusid kitsalt oma välispoliitilistest ja majandushuvidest. Venemaad ei tahetud kuidagi solvata või ärritada ja seetõttu viisalihtsustusprotsess takerdus ning sõltus suuresti EL-Venemaa viisalihtsustuslääbirääkimiste kulgemisest.

Naabruspoliitika projekti õnnestumise osas leidsid ministeriumite ja Riigikantselei eksperdid, et tervikuna on naabruspoliitika tulnud EL-ile siiski kasuks, hoolimata

teatavatest tagasilöökidest. Ekspertid nimetasid samuti konkreetseid riike, kus nende hinnangul naabruspoliitika raames poliitiline kui ka julgeolekualane protsess selgelt pidurdus ja nimetati ära ka õnnestujad. Ekspertid pidasid kõige õnnestunumaks naabruspoliitika riigiks Gruusiat (hoolimata Venemaa agressioonist 2008. aastal ning territoriaalse terviklikkuse puutumatus rikkumist). Eraldi nimetasid Gruusia ära Siseministeriumi ekspert (SiM2) ja ka mõlemad PPA ekspertid PPA1 ning PPA2. Ekspertide poolt Gruusia esiletõstmise üheks põhjuseks on kindlasti väga head riikide omavahelised suhted ning sellest tulenevad erinevad koostööformaadid. Eesti ja Gruusia vahelistes koostööprojektides on saanud osaleda ka meie sisejulgeoleku ekspertid. Samad ekspertid, kes tõid välja Gruusia edu, nimetasid naabruspoliitika positiivse näitena ka Moldovat. Kuni käesoleva sajandi esimese kümnendi lõpuni peeti Moldovat ja Gruusiat ebaseadusliku sisserände lähteriikideks, siis täna on Moldova ja Gruusia saavutanud viisavabaduse EL-iga. Mõlemate riikide edu võtmeks on olnud nende väiksusest tulenev kompaktsus ja distantseerumine nõ endisest NSVL nomenklatuurist ning vajalike reformide õigeaegne läbiviimine. Tõsi küll, viimasel ajal on olnud antud riikide osas tagasilööke seoses sisepoliitilise võimuvahetustega, erinevate korruptsiooni skandaalidega ja Euroopaga integreerumise protsess on aeglustunud.

Paraku leidsid ekspertid, et osade naabruspoliitika riikidega on euroopastumise protsess kas takerdunud või ebaõnnestunud. Ekspertide hinnangul kõige suuremaks ebaõnnestujaks peetakse Ukrainat ja seda mitte ainult Venemaa Föderatsiooni sõjalise agressiooni tõttu 2014. aastal, vaid paraku juba varem. Põhjuseks toodi Ukraina varasema eliidi tegevusetust riigi reformimisel ja igal riigielu tasandil kinnistunud lohkavat korruptsiooni. Eeltoodud põhjused ei lase Ukrainal Euroopa suunal integreeruda ning riigi sise- ja välisjulgeolekut vajalikul määral tõhustada. Välisministeriumi ja Riigikantselei ekspert pidasid Ukrainat selgelt ebaõnnestumiseks. Ametite ekspertidest nimetasid Ukrainat ebaõnnestunud naabruspoliitika riigina koguni kolm eksperti neljast, üks ekspert KKP-st ja kaks PPA-st. Ametite ekspertid pidasid samuti Ukraina puhul peamisteks murekohaks juba korduvalt mainitud korruptsiooni, võimalikku ebaseadusliku sisserände ohtu ja organiseeritud ning piiriülest kuritegevust.

Valgevene puhul leidis Välisministeriumi ekspert, et Valgevene ebaedu taga on Valgevene poliitilise juhtkonna soovimatus Euroopaga tihedamini integreeruda. Ametite ekspertidest tõi KKP ekspert eraldi välja, et Valgevenest lähtuv julgeolekuriskid (korruptsioon, ebaseadusliku sisserände oht, organiseeritud kuritegevus) EL-ile on

käesoleval ajal kõige madalamad. Põhjus olevat selles, et riik on põhimõtteliselt suletud ja kontrollib kõike, kuni isikute vaba liikumiseni välja. Täpsemalt Valgevenes on kehtestatud elukoha registreerimise kohustus, seda ka välismaalaste riigis lühiajalase viibimise korral, samuti on kasutusel sise- ja välispasside süsteem sarnaselt Venemaale. Valgevene ebaedu põhjuseks seoses naabruspoliitikaga loetakse ühiskonna eliidi enda soovimatust riigi poliitilist suunda muuta ja riigi poolt soositud või kontrollitud korrupsiooni.

Tabel 12. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi naabruspoliitika kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
KKP	<i>„Valgevenega on see noh ütleme nagu ma nimetan seal on kontrollitud korrupsioon. Et tegelikult riigisüsteem ütleme muidu õiguslasel suhtlemisel, siis nad politseikoostöös, siis nad on ülimalt konkreetset, täpsed järgivad kõiki oma reegleid aga loomulikult ütleme, et kuna tegemist ei ole demokraatliku ühiskonnaga, siis neid aspekte tuleb arvestada nendega suhtlemisel täpselt samuti.“ ( 2015)</i>

Armeenia osas töid Välisministeeriumi ja Riigikantselei ekspert välja, et Armeenia on selgelt kaldunud Venemaa mõjusfääri, kuna on liitunud Venemaa poolt juhitava Euraasia Majandusühenduse ja Tolliliiduga (Raid, 2013). Armeenia venelembus on seletatav asjaoluga, et Armeenia ja Aserbaidžaanil on seni lahendamata territoriaalsed vaidlused Mägi-Karabahhia piirkonna staatuse üle ning rahuvalvajatena osalevad seal Venemaa relvajõud. Antud vaidluses toetab Venemaa selgelt Armeeniat nii poliitiliselt kui ka sõjaliselt ja Armeenia majandus on täielikult sõltuvuses Venemaast. Aserbaidžaanil puhul töid ametite eksperdid välja demokraatlikust riigikorralduses eemaldumise (presidendi ainuvõimu kinnistumise) ja ulatusliku korrupsiooni ning EL-i jaoks ka võimaliku massilise ebaseadusliku sisserände ohu.

Magistritöö esimese uurimusküsimusele vastamiseks soovis autor ekspertide hinnangut viisaeeskirja muutmise osas ja ringreisviisa (kood: ringreisviisa) kasutuselevõtu kohta (käesolev töö, lk 29). Kolm ministeeriumite eksperti olid seisukohal, et ringreisviisa muudatus, mis oli ajendatud Cirque du Soleil kaasusest hõlbustamiseks tsirkusesinejate reisimist ja viibimist pikema aja vältel Schengeni alal oli Euroopa Komisjoni poolt mõistlik ja asjakohane algatus. Riigikantselei ekspert vastupidiselt leidis, et ringreisviisa ei ole hea algatus, kuna isikute pikaajalist riigis viibimist saab eraldi reguleerida elamisloa

andmisega välismaalasele. Hetkel aga soovib Euroopa Komisjon luua eraldi viisa liigi, mis oma olemuselt on vägagi sarnane elamisloale (kuna tegemist oleks pikaajalise viibimisalusega), mis käesoleval ajal on arutlusel Euroopa nõukogu viisatöörühmas. Välisministeeriumi ekspert leidis omakorda, et ringreisiviisa meenutab oma olemuselt D-liiki viisat, mis on rahvuslik viisa (käesolev töö, lk 35) aga nüüd justkui kehtestatakse EL-i ülene D-liiki viisa.

Tabel 13. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühtne viisapoliitika viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ koodi ringreisiviisa kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
RK	<i>„Mulle tundus, et see oli nagu lööktöö korras tehtud Komisjoni poolt, et oli vaja nagu enne vahetumist esitada üks pakett ära ja see sai lauda pandud.“ (2015)</i>
VäM	<i>„Ringreisiviisa on oma olemuselt tegelikult ühtne D-viisa, meie arusaamise järgi D-viisast, ehk siis annab pikema viibimisaja ja ta ei pea igast riigist eraldi taotlema, et tal tekib tead töötamise õigus ja nii edasi, et mina vaataks seda nagu selle kohapealt kas see on nüüd vajalik ma ei tea, mitu kaasust meil on aastas.“ (2015)</i>

Ekspertidest suhtusid Euroopa Komisjoni ringreisi viisa algatusse umbusuga KKP ja migratsioonjärelvalve ekspert (PPA2). Ekspertidid tõid omaltpoolt julgeolekuriskidena välja organiseeritud kuritegevusega seotud isikute liikumise kinnistumist Schengeni alal. Samuti leidsid eksperdid, et ebaselge on viisa väljastanud riigi vastutus ning võimalused kontrollida sellise viisaga välismaalaste liikumist Schengeni alal. Ei ole teada, kuidas peaks ringreisiviisa väljastanud riik tagama, et viisat kasutatakse eesmärgipäraselt ning isik lahku Schengeni õigeaegselt. Ametite eksperdid viitasid samuti juba korra Välisministeeriumi ja Riigikantselei ekspertide hinnangule, et viisa ja elamisloa mõiste hägustub Euroopa Komisjoni uue algatuse korral. KAPO oli ringreisiviisa algatuse suhtes samuti ettevaatlikult meelestatud, nende ekspert tõi omaltpoolt välja vastavate kompensatsioonimeetmete puudumise ja nimetas ühe võimaliku kompensatsioonimeetmena ENTRY-EXIT süsteemi, mis ei ole veel tööle rakendatud. PPA piirivalvevaldkonna ekspert PPA1 leidis, et küsimusi tekitab välismaalase riigis viibimise pikk aeg (menetluses oleva eelnõu kohaselt aasta). Analüüsi tulemusena saab kokkuvõtvalt öelda, et ringreisiviisa algatuse osas jagunesid ministeeriumite ekspertide arvamused võrdselt pooldajateks ja vastasteks. Ametite ekspertidest enamus suhtus ringreisiviisa

algatusse skeptiliselt. Põhjus võib olla Euroopa Komisjoni suutmatus põhjendada ringreisiviisa eesmärki ning ekspertide hinnang tugines lisaks selgelt julgeolekuohu tajumisel, kuna ringreisiviisa väljastamise korral jääks selgusetuks, kuidas viisa väljastanud liikmesriik tagab välismaalase lahkumise Schengeni alalt. Samuti on ringreisiviisa väga sarnane rahvusliku D-liiki viisaga ja üks ekspert tõi omaltpoolt välja, et ringreisiviisa on samuti väga sarnane elamisloaga. Cirque du Soleili kaasust ei peetud ekspertide hulgas piisavaks argumendiks muutmaks EL ühtset viisaeeskirja.

### 3.2.2. EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevad ohud

Vastamaks uurimisküsimusele nr 2. Millised ohud kaasnevad EL ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule? sisustas autor kategooria Kategooriad „**Viisalihtsustus, viisavabadus-ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkooseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks**“ ning moodustas koodid.

Antud küsimuse all käsitleti viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutest tulenevaid julgeolekuriske (kood: viisalihtsustus- ja viisavabadusleping riskid) ja mil viisil saaks neid ennetada. Viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingud on viisapoliitikas tõhusad instrumendid kolmandate riikide kodanike vaba liikumise suurendamiseks ja reguleerimiseks (käesolev töö, lk 37).

Ministeeriumite ja Riigikantselei eksperdid leidsid, et viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingud on seotud eelkõige usaldusega, et teatava kolmanda riigi kodanikke saab vastavate välislepingute alusel EL-i lubada viisavabalt ehk siis eesmärk on heauskselt käituvate inimeste reisimist igati soodustada. Viisalihtsustusleping on pigem kolmandate riikide koostööle meelitamiseks, näiteks ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tagasivõtulepingu sõlmimiseks kolmanda riigiga, nagu selgitas Riigikantselei ekspert. Riigikantselei ekspert tõi omaltpoolt välja, et viisalihtsustuse kontekstis oleks mõistlik liikuda elektrooniliste viisataotluste suunas ehk põhimõtteliselt elektroonilise reisiloo taotlemise süsteemi (inglise keeles *The Electronic System for Travel Authorization – ESTA*) suunas, mida kasutavad Ameerika Ühendriigid (Ameerika Ühendriikide Suursaatkond Eestis, 2016).

Tabel 14. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus- ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkoosseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ koodi viisalihtsustus- ja viisavabadusleping riskid kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
RK	<i>„Ma ütlen, et minu eelistus oleks see, kui viisalihtsustuslepingute kontekstis liigutakse pigem elektroonilise viisataotluse peale, midagi lihtsamat, mitte päris sellist nagu ESTA, võib-olla natuke keerukam aga siiski mingisugune eelteavituse vorm, mis oleks, ma ei tea, ei oleks sedavõrd kallis, kui terve viisaprotseduur, ei oleks sedavõrd administratiivselt koormav.“ (2015)</i>

Siseministeeriumi ekspert SiM2 leidis, et võimalike julgeolekuriskide maandamiseks oleks pidanud EL omaltpoolt hea seisma selle eest, et e-piiride pakett oleks juba kasutusel aga paraku ei ole seda veel jätkuvalt peale kümnet aastat arutelu erinevates EL institutsioonides ja see tekitab omakorda küsimusi, mis järgneval kümnel aastal saama hakkab.

Ametite eksperdid määratlesid omaltpoolt järgmised julgeolekuriskid. KKP ekspert leidis, et väga hoolikalt tuleks kaaluda, kellega kolmandatest riikidest viisalihtsustuseni jõuda, rääkimata viisvabadusest Venemaaga. PPA piirivalvevaldkonna ekspert PPA1 leidis, et viisalihtsustus ja viisavabaduslepingute korral on oluline tõhustada kontrolli piiridel ja juba piirkontrollis selgitada välja reisi eesmärk, elatusvahendite olemasolu – mille kaudu oleks võimalik isiku EL alale saabumise eesmärki paremini määratleda. KAPO ekspert leidis, et viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingud toovad kindlasti juurde lisatööd, kuna see on seotud isikute liikumisega ja ka neile huvi pakkuvate isikute senisest veelgi vabama liikumisega. Siiski oldi seisukohal, et lepingute keelamine või lepingute sõlmimisele vastu seismine probleemi ei lahenda. PPA migratsioonivaldkonna ekspert PPA2 pööras tähelepanu kahele julgeolekuriskile. Esimeseks riskiks on nõ üle aja jäämine, kus isik ei lahku EL-ist selleks määratud aja jooksul ning teine võimalik julgeolekurisk on, et isikud üritavad võltsida dokumente ning esitlevad end piiril viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingu subjektina ehk siis nende riigi kodanikena, kellel on antud õigus lepingust tulenevalt EL-i sisenemiseks.

Analüüsist selgub, et viisalihtsustus ja viisavabaduslepingud iseenesest ei ole julgeolekuohuks. Ekspertid viitasid korduvalt asjaolule, et tuleb selgelt eristada nii julgeolekuohtude põhjal kui ka riikide põhiselt, milliste riikidega on mõistlik sõlmida

viisalihtsustus ja viisavabaduslepinguid. Võimalik isikute EL territooriumile üle aja jäämise oht on eelkõige seotud lepinguosalise kolmanda riigi majandusliku ja poliitilise olukorraga, seega tuleks vastavad lepingud sõlmida eelkõige riikidega, kus isikute heaolu on piisav ja antud lepingutest ei nähta eelkõige võimalust oma kodumaalt jäädavalt lahkumiseks. Ekspertid tõid veel välja, et kindlasti hakatakse huvi tundma viisalihtsustus- ja viisavabaduslepinguid sõlminud riikide reisidokumentide vastu ning üritatakse varastada ja ära kasutada nende kodanike identiteeti ehk siis esineda nende riigi kodanikena, kellel on vastavate lepingute alusel õigus EL-i siseneda. Analüüsist tuleneb, et EL viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute rakendamisel on vajalik keskenduda kompensatsioonimeetmetele, mis aitavad võimalikke julgeolekuriske maandada. Samuti võiks viisalihtsustuslepingu korral olla EL-is kasutusel ühtne elektroonilise reisiloo taotlemise süsteem.

Autor soovis täiendavalt teada, milliste Euroopa naabruspoliitika riikidega oleks Eesti valmis viisavabaduseks (käesolev töö, lk 3, 23) (kood: viisavabadus). Samuti esitati küsimus Venemaa kohta, kes ei ole naabruspoliitika riik aga kellega EL nägi enne Ukraina konflikti perspektiivi viisavabaduse sõlmimiseks ning astuti juba vastavasisuliselt samme (teekaardi ehk inglise keeles *roadmap* järgimine). Enamus ministriumite ja Riigikantseleieksperdidest leidsid, et naabruspoliitika riikidest oleks käesoleval ajal viisavabadus võimalik sõlmida Moldova ja Gruusiaga (arvestada tuleb, et intervjuud viidi läbi 2015 varakevadel). Ukrainaga ainult sellisel juhul, kui seal suudetakse saavutada poliitiline stabiilsus ja riik läbib reformid ning struktuursed muudatused võitlemaks korrupsiooniga. Valgevene osas oldi kahtlevad ja Siseministeriumi ekspert (SiM2) mainis ära indikaatorina 2015 sügisel toimunud presidendi valimised Valgevenes. Valimised võitis teatavasti jällegi Aleksandr Lukašenka ja seega poliitilise kursi osas suuri muutuseid ei ole seni veel toimunud ning EL-Valgevene suhete kontekstis viisavabadusest veel kindlalt ei räägita.

Siseministeriumi piirivalvevaldkonna ekspert (SiM1) leidis, et julgeolekupoliitiliselt Eestile oleks kasulik, kui viisavabadus sõlmitakse geograafiliselt kaugemal asuvate kolmandate riikidega ja põhjendas oma seisukohta, et maismaa turism on kõige odavam turismi liik ning seetõttu võivad piirile saabuda ka isikud, kes Eesti sisejulgeolekut ohustavad.

Tabel 15. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus- ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkoosseisu



ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ koodi viisavabadus kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
SiM1	„On see, et maismaa turism on väga odav ja kui Venemaa oleks praegu viisvaba, siis kõik selline vastu Eesti piiri olevad ka mitte soovivad isikud tahaksid tulla kuni sinna maani, nagu vanasti oli need, mis see termin oli, kes käisid teistes linnades vargil-gastrollimas.“ (2015)

Venemaaga viisavabadust ei toetanud käesoleval ajal mitte ükski ministeeriumi ekspert. Pooled ministeeriumite eksperdid tõid välja, et Venemaaga viisvabaduse sõlmimine oli kahtluse all juba enne Ukraina agressiooni. Leiti, et Venemaa peaks esmalt muutuma demokraatlikumaks ning hindama samu väärtusi, mida EL ja ka see veel ei tähendaks, et viisavabadus kiiresti sõlmitakse.

Enamus ametite ekspertidest leidis, et ei olda viisavabaduseks valmis enamuse naabruspoliitika riikidega ja ka Venemaaga. Põhjuseks toodi, et tegemist ei ole siiski päris demokraatlike riikidega ja korrupsioonitase on neis riikides kõrge, mis tähendab, et on võimalik hõlpsalt soetada erinevaid alus- ja reisidokumente. Üks allasutuste ekspert PPA1 leidis, et piirikontrollis võib olla mõnevõrra lihtsam, kuna ei pea enam viisat kontrollima aga kindlasti tõstab viisavabadus julgeolekuasutuste töökoormust.

Analüüsi põhjal saab öelda, et Eestile sobiks, kui EL-iga sõlmiks viisavabaduslepingud eelkõige Gruusia ja Moldovaga, kuna tegemist on riikidega, kes omavad Euroopaga samasuguseid arusaamasid-ja väärtushinnanguid ühiskonna ja riigi toimimise osas ning kelle poliitika soosib heanaaberlike suhteid EL-iga (autori märkus – tänaseks see on ka realiseerunud). Ukraina osas oldi kahtlevad aga samas leiti, et nende püüdlusi tuleb igakülgselt toetada ja kindlasti ei tohiks nende ees ust sulgeda. Valgevenet peeti hetkel veel jätkuvalt autokraatlikuks riigiks ja viisavabaduse sõlmimine antud olukorras ei ole veel võimalik. Armeenia-ja Aserbaidžaaani osas oldi seisukohal, et nende riikidega viisvabaduseni jõuda lähiaastatel on äärmiselt keeruline.

Viisarežiimi lihtsustavate välislepingute sõlmimisel suureneb ühtlasi surve riigi välispiiridele, Eesti on EL-i ja Schengeni ala piiririik (käesolev töö, lk 3, 17). Analüüsides viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega kaasnevaid julgeolekuohtude on oluline pöörata tähelepanu PPA isikkooseisu võimekusele riigipiiri valvata ja kaitsta (kood: piirivalve).

Autor pöördus vastavasialise küsimusega ekspertide poole saamaks teada, kas tänane PPA isikkooseis on piisav idapartnerlus riikidega, sealhulgas Venemaaga riigipiiri valvamiseks ning millised julgeolekuohud sellega kaasnevad. Samuti oli magistratöö raames oluline välja selgitada, kas 2015 Riigikogu valimiste kontekstis E. Kohveri juhtum ja osade poliitikute ettepanekud piirivalve suuna PPA siseselt eraldamine ning eraldi Piirivalveameti (edaspidi ka PVA) ja piirivalvevägede taasloomine oleks mõistlik ning kas see aitaks riigipiiri paremini valvata ning võimalike julgeolekuohude ennetada. Välisministeeriumi ametnik taandas ennast ise piirivalvamise ja kaitsmisega seotud küsimustele vastamisest, kuna puudub valdkondlik ekspertiis.

Strateegilise ehk ministeeriumite tasemel tõi Riigikantselei ekspert välja, et reformitud on PPA-d aastate jooksul piisavalt ja seetõttu ei oleks mõistlik piirivalve suunda PPA-st eraldada, vaid pigem tuleks tegeleda motivatsiooni leidmisega (optimaalne koosseis, sõjaväelised auastmed, samuti Ida prefekti koha alaline broneerimine piirivalve taustaga PPA juhtivametnikele). Rahalist kokkuhoidu PVA taasloomisega kindlasti ei saavutata, kuna raha on riigikassas ikka samapalju. Siseministeeriumi eksperdid tõi omaltpoolt välja, et tänases situatsioonis ei ole piirivalvurite hulk piisav piiri valvamiseks ja seda ka välislepingute (viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute) vaatest idapartnerlus riikidega ning ka Venemaaga. Kui suurendada tehnilise valve osakaalu ning kiirreageerimise võimekust piiril tõstetakse, siis on võimalik tänase koosseisuga piiri rahuldavalt valvata. Ametite eksperdid leidsid ühiselt, et tänane PPA isikkooseis ei ole piisav riigipiiri valvamiseks. Siseministeeriumi ekspert SiM1 ja piirivalvevaldkonna ekspert PPA1 pakkusid ühe lahendusena välja, et sarnaselt Soomele võiks nõ PVA (PPA piirivalve administratiivosa) olla eraldi Siseministeeriumi osakond. Kogu piirivalve operatiivtasand paikneks jätkuvalt PPA-s.

Piirivalve suuna PPA-st eraldamise ja PVA taasloomisel Riigikantselei ja Siseministeeriumi eksperdid perspektiivi ei näinud, kuna ekspertide hinnangul ei ole oluline, millises struktuuris ametnik paikneb, vaid oluline on kuidas ta on motiveeritud. Ära mainimist leidis, et küsimus on paljuski poliitilises otsustuses. 2015 Riigikogu valimistel üritasid mõningad erakonnad E. Kohveri juhtumit ja eraldi PVA taasloomist oma valimiskampaanias kasutada, kuid laiemat poliitilist toetust antud idee siiski ei leidnud. Ka täna ei ole Siseministeerium otsustanud ja teada andnud, et PVA taastataks endisel kujul. E Kohveri juhtumit käsitlesid eksperdid väga ettevaatlikult, kuna intervjuude läbiviimise ajal ei olnud E. Kohveri saatus veel selge. Riigikantselei ekspert leidis, et E.

Kohveri juhtumit tuleks vaadelda eraldiseisvana ning arvestada üldist julgeoleku konteksti maailmas, meie ametniku röövimine Vene võimude poolt piiril ei olnud kuidagi seotud piirivalvamise kvaliteediga. Samal seisukohal oli ametite ekspertidest KAPO esindaja.

Tabel 16. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus-ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkooseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ koodi piirivalve kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
RK	<i>„Sellepärast, et noh Kohveri juhtumit tuleb ikkagi vaadata eraldiseisvalt, see oli etteplaneeritud operatsioon FSB poolt ja noh vaadates kuidas asjad on edenunud, siis kas seal oleks nüüd aed olnud või mingi muu riba olnud, ma arvan, et see ei oleks väga takistanud selle operatsiooni elluviimist.“ (2015)</i>
KAPO	<i>„Ei see ei muuda seda, et meie kollegi kadumine siin ei ole ju piirivalve võimekuse test, see ju ei olnud, et ei.“ (2015).</i>

Ametite ekspertidest leidsid KKP ja PPA eksperdid ühiselt, et eraldi Piirivalveameti taastamine ei parenda hetkel kuidagi Eesti julgeolekut. Kolm ametite eksperti neljast leidsid, et pigem tehti viga 2014. aasta sügise PPA reformimise käigus, kus valdkondlikud suunad: korrakaitse, piirivalve, kriminaalpolitsei, migratsioonivaldkond kaotati ja moodustati ühtne PPA menetluse põhine struktuur. KKP ekspert tõi piirivalve suuna osas paralleeli kriminaalpolitsei tööga, mis on vägagi spetsiifiline võrreldes näiteks politsei korrakaitse tööga.

Ettepanekutesse taastada ajateenistus piirivalvevägedes suhtusid eksperdid üldiselt positiivselt. Siseministeeriumi piirivalve valdkonna juht SiM1 ja üks ameti esindaja (KAPO) leidsid, et ajateenija ei ole motiveeritud piiri valvama ja on suhteliselt piiratud ressursid ikkagi ning see ei ole hea lahendus. Riigikantselei ja Siseministeeriumi sisejulgeoleku valdkonna juht SiM2 ning ametitest KKP esindaja leidsid, et piirivalvevägede taasloomine oleks mõeldavad, küsimus on täna pigem selles, kuidas sõjaväestatud üksus tsiviilstruktuuri sobitada. PPA piirivalve valdkondlik ekspert PPA1 ja migratsiooni valdkonna ekspert PPA2 töid omaltpoolt välja, et olulisem on omada hästi väljaõpetatud ja motiveeritud ametnikke, kui ajateenijaid.

Analüüsimeks võimekust piiri valvata ja kaitsta soovis autor saada ekspertidelt arvamust ka piiritaristu hetkeolukorra kohta ning millised julgeolekuohud sellega kaasnevad (kood: piir). Siinkohal tuleb arvestada, et piiritaristu hetkesisu kohta küsiti ekspertide arvamust 2015. aasta talvel-varakevadel intervjuude läbiviimise ajal. Teatavasti alustati Eesti - Venemaa kontrolljoone puhastamist vahetult peale E. Kohveri röövimist 5. septembril 2014.

Siseministeriumi piirivalvevaldkonna eksperdi SiM1 hinnangu kohaselt oli 2015 alguses Eesti piir valvatud aga mitte kaitstud arvestades Ukraina sündmuseid.

Tabel 17. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus-ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkoosseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ koodi piir kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
SiM1	<i>Kui me jagame Eesti Idapiiri või välispiiri neljaks sektoriks: merepiir on hästi valvatud, jõepiir on valvatud, Narva jõe piir on rahuldavas seisukorras, Peipsi järvestu piir on hästi valvatud ja Kagu maismaapiir on mitterahuldavas seisukorras valvatud ja nii ta ongi.“ (2015)</i>

Mõlemad Siseministeriumi eksperdid tõid välja, et Eesti ja Venemaa ajutise kontrolljoon oli puhastamata varasemalt, kuna poliitiliselt oli nii otsustatud, sest piirilepet ei olnud sõlmitud. Siseministeriumi sisejulgeoleku valdkonna juht SiM2 leidis, et riigipiiri peeti ainult Siseministeriumi internseks probleemiks, poliitikud ei tunnetanud, et tegemist on riigipiiriga. Riigikantselei ekspert leidis, et piiri seisukord enne E. Kohveri kaasust ei olnud julgeolekurisk ning viitas ebaseaduslikule piiriületajate arvukusele varasemate aastate jooksul. Riigipiiri varasemate puhastamata jätmise ja taristu välja arendamata jätmise kohta olid nii Riigikantselei kui ka Siseministeriumi eksperdid, et see oli ajendatud Välisministeriumi seisukohast, et kuni Venemaaga ei ole sõlmitud piirilepet, seni riigipiiri ei puhastata ega piiritaristut välja ei ehitata. Ametite eksperdid leidsid ühiselt, et riigipiiri seisukord oleks pidanud olema parem. Kompensatsioonimeetmetena tuleks kasutada senisest enam elektroonilist valvet ja jälgimissüsteeme (kaamerad, droonid, andurid).

Kokkuvõtvalt saab öelda, et riigipiiri puhastamise ja piiritaristu väljaarendamise ning ehitamise ajendiks olid peamiselt kolm komponenti: julgeolekuolukord peale Ukraina sündmuse, E. Kohveri juhtum ja 2015 Riigikogu valimiste eelne periood. Kontrolljoone

puhastamiseks otsustava tõuke andis E. Kohveri röövimine ja see nõudis poliitikutelt enne valimisi kiiret tegutsemist ning piiri puhastamist. Tänapäevaks on Siseminister koos oma partnerite ja allasutustega piiritaristut arendamas ja välja ehitamas. Rõhku ei panda mitte sedavõrd füüsiliste tõkete rajamisele, nagu seda tehakse mitmetes Euroopa riikides seoses põgenike kriisiga, vaid põhirõhk on piiri jälgimisel, kiirreageerimise võimekuse kasvatamisel, koostööl Kaitseministeriumiga ja Kaitsevägega ning teiste partneritega.

Kohalike piiriäärsete elanike piiriületuste hõlpsamaks ja sujuvamaks muutmise ning surve vähendamiseks piiripunktidele ning vabastamiseks kohalikud piiriäärsed elanikud viisanõudest on EL võtnud kasutusele veel ühe instrumendina kohaliku piiriliikluse lepingud (käesolev töö, lk 38). Eesti ei ole kohaliku piiriliikluse lepingut sõlminud, kuigi Eestil on ühine maismaapiir Venemaaga. Magistritöö uurimuses raames üritas autor välja selgitada, miks antud leping on sõlmimata ning kas see aitaks lihtsustada piiriäärsete elanike liikumist selliselt, et sellega ei kaasneks julgeolekuohtu Eestile (kood: piiriliiklus). Riigikantselei ja Välisministeriumi ning Siseministeriumi eksperdid leidsid ühiselt, et mehhanism iseenesest on vajalik ja mõistlik lahendus piiriäärsete elanike liikumise hõlbustamiseks. Kõik neli eksperti töid omaltpoolt välja siiski ka julgeolekukaalutlused, miks antud lepingut ei ole seniajani rakendatud. Siseministeriumi sisejulgeoleku valdkonna ekspert SiM2 omaltpoolt tõi välja veel kohaliku piiriliikluse loa enda kulukuse ja seda just Eesti poolele, kelle poolt väljastatavate dokumentidele esitatavad nõuded on kõrgemad, kui Venemaa analoogsete dokumentidele esitavad nõuded.

Tabel 18. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus-ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkoosseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ koodi piiriliiklus kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
SiM2	<i>„Üks põhjus julgeolek, sellepärast et see oleks tähendanud meie hinnangul ikkagi natukene kontrollimatut liikumist ja teine asi mis see põhjus oli dokumendi kallidus, et selle sama KPR (Kohalik Piiriliikluse Luba) jaoks oleks tulnud välja töötada dokumendi liik sama sarnane suhteliselt ID kaartidega, mis oleks olnud väga palju kallim, samal ajal kui vene pool oleks saanud kasutada sisuliselt mingit papp dokumenti.“ (2015)</i>

Ministeeriumite ekspertide julgeolekukaalutlustena nimetati piiriülese kuritegevuse kasvu ja ohtu põhiseaduslikule korrale. Siseministeeriumi julgeolekupoliitika ekspert SiM2 ja Riigikantselei ekspert tõid välja ka laiemal poliitilise konteksti, mille raames Venemaaga sellist lepingut käesoleval ajal sõlmida oleks poliitiliselt vastuvõetamatu pidades silmas Ukraina sündmusi. Siseministeeriumi piirivalvevaldkonna ekspert SiM1 prognoosis ainukese negatiivse asjaoluna teatavat lisakoormust ja seda nii PPA personalile kui ka piiriäärsete linnade taristutele suurema hulga inimeste vabamal liikumisel üle piiri. Tõenäoliselt suureneb liikluskoormus nii teedel kui ka linnades ja politseil tuleb lisaks planeerida korrakaitse tegevusi, et suuremat inimhulka paremini hallata. Samas ei välistanud strateegilise tasandi eksperdid võimalust, et tulevikus riikidevaheliste suhete paranedes on siiski võimalik antud leping sõlmida. Ametite ekspertide arvamused antud küsimuses jagunesid mitmeti. KKP ekspert tõi julgeolekuohuna välja organiseeritud kuritegevuse, kes sellist võimalust kindlasti oma eesmärkide saavutamiseks ei jäta kasutamata. Piirivalvevaldkonna ekspert PPA1 leidis, et leping vähendaks ametnike tööd piiripunktis viisade-ja passide kontrollimisel ning samuti viitas juba sarnaste lepingute olemasolule Lätis ja Leedul. KAPO eksperdi hinnangul antud leping julgeolekuolukorda kardinaalselt ei muudaks ja suuri tagajärgi endaga kaasa ei tooks. Migratsioonijärelevalveekspert PPA2 leidis, et seni kuni isikutele, kes käivad Eestisse tööle on olemas elamisluba ja kuni vahetatakse piiriäärsete elanike nimekirju viisadele tehtavate kulude hüvitamise osas, ei anna kohaliku piiriliikluse leping midagi juurde.

Analüüsi tulemusena selgus, et kuigi kohaliku piiriliikluse leping võib ohustada Eesti julgeolekut, ei pidanud eksperdid julgeolekuohtu kõige mõjuvaks põhjuseks, miks täna antud lepingut ei ole sõlmitud. Peamise põhjusena nimetasid ministeeriumide eksperdid Eesti ja Venemaa suhete üldist poliitilist konteksti ning leidsid, et enne kahe riigi suhete parenemist ei ole sellise lepingu sõlmimine teostatav ning piiriäärsed elanikud peavad taotlema jätkuvalt kas viisat või siis elamisluba. Ametite ekspertidest ei toonud keegi otseselt välja poliitilisi põhjuseid, vaid esile tõsteti valdkonnapõhiseid asjaolusid lepingu sõlmimise ja perspektiivi kohta. Ekspertide hinnangul oleks kohaliku piiriliikluse lepingu sõlmimine kasulik mõlema riigi piiriäärsete elanike liikumise ning ka kaubavahetuse ja turismi soodustamiseks. Jääks ära viisade taotlemise menetlus (väheneks surve meie välisesindustele St Peterburgis ja eelkõige Pihkvas). Piiriäärsete elanike poolt kohaliku piiriliikluse loa esitamisel piiripunktides, toimuks lihtsustatud piirikontroll ja piiriületused ilmselt oleksid sujuvamad.

Saamaks teada, millised ohud kaasnevad EL ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule on asjakohane pöörata tähelepanu Eesti liitumisele Schengeni alaga 2007. aasta lõpus ning millised julgeolekuohud sellega kaasnesid ning hinnata, kas julgeolekule tehtavad rahalised kulutused on seni olnud piisavad (kood: Schengen). Eestile eraldati Schengen Facility programmi raames 77. miljonit eurot (Siseministeerium, 2016). Ministeeriumite eksperdid tõid kõik ühiselt välja asjaolu, et Schengeni alaga liitumist kardeti ja oldi alguses vägagi konservatiivsed.

Tabel 19. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus-ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkoosseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ koodi Schengen kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
VäM	<i>„Me muutusime, alguses me olime ikka ettevaatlikud. Balti riikides oli Eesti ainukene, kes ei aktsepteerinud Schengeni viisat transiidiks.“ (2015)</i>
SiM1	<i>„Euroopa Liitu astusime, pärast veel järgmine samm Schengenisse, siis piirvalvuri jaoks oli see õudusunenägu.“ (2015)</i>
SiM2	<i>„Mina arvan küll, et on olnud piisavad. Eks see hirm oli mõnedel asutustel, eriti selle viisavabaduse saabumisega aga noh ma arvan, et see hüve, mis meil on liikumised Schengeni alas on märksa suurem, kui need riskid.“ (2015)</i>

Riigikantselei ekspert tõi omaltpoolt välja avatud piirid kahekümne seitsmele liikmesriigile ja rõhutas ühiste reeglite olemasolu, mis aitab ühtlasemat kvaliteeti tagada viisade väljastamisel, isikute kontrollimisel ning julgeoleku tagamisel laiemalt ning seeläbi paraneb ka Eesti sisejulgeolek tervikuna. Siseministeeriumi julgeolekupoliitika ekspert SiM2 rõhutas PNR-i tähtsust, mis aitab võidelda organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga juba ennetavalt. Schengenile tehtavate kulutuste täpse kasutuse osas ei osanud Riigikantselei ja ministeeriumite eksperdid hinnangut anda. Seda võib selgitada asjaoluga, et Riigikantselei ja ministeeriumid ise otse ei taju rahastamisega kaasnevaid mõjusid, kuna ei tööta nõ põllul. Ametite eksperdid pidasid Schengeniga liitumisel tehtavaid riigipoolseid kulutusi ja Schengen Facility antud abi Eestil piisavaks. Ekspertid tõid välja, et probleem on pigem õiguslike mehhanismide rakendamisel. KKP ekspert tõi omaltpoolt välja, et PNR kasutuselevõtu venimist on EL pikalt põhjendatud põhiõiguste riivega aga see ei ole ekspertide hinnangul olnud sisustatud, kuna PNR on üles ehitatud selliselt, et jälgib konkreetseid mustreid ja seaduskuulekatel kodanikel ei ole vaja jälitamist karta.

Piirivalvevaldkonna ekspert PPA1 leidis, et väga tihti ei suudeta Schengenis piisavalt paindlikult muutunud julgeolekuolukorrale reageerida, samale asjaolule juhtis tähelepanu ka KAPO ekspert. Nende hinnangul seostub enamikele Schengeniga kohe välispiir ja nõ Ida oht aga Schengeni alas võivad julgeolekuriskid lähtuda ka mujalt, näiteks Schengeni enda seest. Migratsioonivaldkonna ekspert PPA2 leidis, et seni on olnud ebapiisavad Schengenile tehtud kulutused (ei pidanud silmas Eestile eraldatud Schengen Facility vahendeid) justnimelt andmebaaside osas, kuna kahjuks ei ole seni suudetud luua omavahel ühildatud andmebaase.

Analüüsi tulemusena saab öelda, et Schengenile tehtavad kulutused liitumisel ja liitumise järgselt on olnud nii ministriumite kui ka ametite ekspertide hinnangul olnud piisavad. Nõrgemaks küljeks peetakse andmebaasidele tehtud kulutusi, samuti ühiste üle Euroopaliste andmebaaside loomise ja rakendamise õiguslike vaidluste lahendamist EL institutsioonides. Võimalike julgeolekuohtude osas olid Riigikantselei ning ministriumite esindajad arvamusel, et need ei ole suures osas realiseerunud (Eestist saab massilise ebaseadusliku sisserände transiit või sihtriik) ning Eesti on olnud oma rändepoliitikas pigem isegi konservatiivsem ja ettevaatlikum. Ametnike eksperdid tõid välja EL suutmatuse ühtseid infosüsteeme arendada ja rakendada, liiga aegalast õigusloomet ning vähest paindlikust julgeoleku tagamisel. Ohuna nähakse, mitte ainult Schengeni välispiiril toimuvat, vaid samuti Schengeni alal toimuvat.

### **3.3.3. Meetmed ennetamiseks EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid**

Uurimisküsimusele nr 3. Millised on peamised meetmed, et ennetada EL ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks? vastamiseks sisustas autor kategooria Kategooriad „EL ühised infosüsteemid ja Schengeni kompensatsioonimeetmed“ ning moodustas vastavad koodid. Magistritöö varasema analüüsi käigus selgus, et eksperdid peavad mõningatel juhtudel muret tekitavaks ja Eesti julgeolekut ohustavaks EL ühiste infosüsteemide (kood: infosüsteemid) vähest integreerimist ja Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamist.

EL on hetkel suurematest ühistest infosüsteemidest kasutusel Schengeni infosüsteem SIS, Schengeni viisainfosüsteem VIS ja EURODAC (käesolev töö, lk 3, 4). Arendamisjärgus on jätkuvalt PNR, SMART BORDERS ja ENTRY-EXIT (käesolev töö lk 4). Seni on olnud EL ühised IT projektid äärmiselt ajamahukad, samuti kulukad ning õiguslikult kohati üle



reguleeritud, mis ei lase erinevaid IT süsteeme omavahel integreerida ja ühildada ning neist andmeid pärida. Põhjustena tuuakse välja isikute eraelu puutumatus, andmekaitsega (andmete kogumise, kasutamise ja säilitamisega) seotud küsimusi ja liikmesriikide endi vähest huvi ja panustamist uute süsteemide arendamisse ja rakendamisse. Kuigi juba 2011 alustas tööd üle Euroopaline IT-agentuur eu-LISA asukohaga Tallinnas (eu-LISA, 2016) on mitmete suurte üle Euroopaliste IT projektide käivitamine olnud senisest vaevalisem.

Strateegilise tasandi eksperdid kinnitasid, et eelpoolnimetatud arengujärgus olevad süsteemid on Eesti ja EL sisejulgeoleku tagamiseks äärmiselt olulised IT projektid. PNR abil on võimalik tuvastada, kas isik on seotud organiseeritud kuritegevusega või terroristlike ühenduste ja organisatsioonidega. ENTRY-EXIT aitab registreerida EL sisenejad ja sealt väljujad ning see annab parema ülevaate isikutest, kes hetkel EL-i ja Schengeni alal viibivad. SMART-BORDERS on integreeritud piirihalduse meede ja aitab e-piiridega paketiiga võidelda ebaseadusliku sisserändega ning lihtsustada sagedaste piiriületajate reisimist. Samuti aitaks automatiseeritud piirikontroll, kus isik läbi vastavate väravate ennast ise tuvastab infosüsteemides oluliselt kokku hoida piiripunktides olevat inimressurssi ja piiriületusele kuluvat aega. Kuigi kõik suured IT projektid on rahaliselt kulukad, leidsid eksperdid, et lõppkokkuvõttes tasub suurtesse süsteemidesse investeerimine ja nende arendamine ennast ära. Samuti nähti Eesti arenenud IT võimekust ühe võimalusena julgeolekut tugevdada läbi EL institutsionaalse kohaloleku.

Tabel 20. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühised infosüsteemid ja Schengeni kompensatsioonimeetmed“ koodi infosüsteemid kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
RK	<i>„Aga see on meile nagu Eesti seisukohalt prioriteet olnud, et ühelt poolt on see nagu meie enda sisejulgeoleku kasvatamine aga teiselt poolt ka ma arvan, et meie strateegiline huvi võiks olla see, et Euroopa Liit sarnaselt NATO-le oleks üha enam institutsionaalselt Eestis kohal ja kui me võtame nagu selle sama IT-agentuuri näiteks, mis Tallinnas on.“ (2015)</i>

Samuti tõid strateegilise tasandi eksperdid välja, et biomeetria kasutamist tuleb kindlasti laiendada ja see on isikusamasuse tuvastamises üks olulisemaid komponente. Ametite eksperdid omaltpoolt olid senise EL IT võimekuse üsna kriitilised. KKP ekspert tõi välja, et EL tihtipeale sõlmib viisavaldkonna välislepinguid suure innuga aga kompensatsioonimeetmed, kui sellised on puudulikud. Ehk nii öelda poliitika ja õigus

liiguvad pikalt ees aga EL ja liikmesriikide võimekus tagada julgeolek ei ole piisavad. Piirivalvevaldkonna PPA1, migratsioonivaldkonna PPA2 ja KAPO eksperdid leidsid, et kõik kolm kavandatavat süsteemi PNR, ENTY-EXIT ja SMART BORDERS on vajalikud ning avaldasid lootust, et need ikkagi valmivad ning võetakse ka kohe kasutusse. Taktikalise tasandi eksperdid tõid veel omaltpoolt välja, et loodavate infosüsteemide juures on oluline kasutajasõbralikud ning nõ „targad infosüsteemid“, mis võimaldavad senisest paremini ära tunda mustreid ning aitavad isikuid paremini selle põhjal profileerida.

Tabel 21. Tsitaadid ekspertintervjuudest kategooria „EL ühised infosüsteemid ja Schengeni kompensatsioonimeetmed“ koodi infosüsteemid kohta (autori koostatud)

Ekspert	Tsitaat
PPA2	<i>„Ja kõik nii ENTRY-EXIT, PNR nii edasi, et ilmselgelt on vajalikud, kõige tähtsam on see, et nad loodaks kasutajasõbralikud, et nad oleks ühendatavad meie enda andmebaasidega ja andmetöötlus võimaldaks ka mingite profiilide loomist just ametniku mõistes“ (2015)</i>

Analüüsi tulemusena selgub, et hetkel on oluline kavandamisjärgus olevad kolm suurt infotehnoloogilist lahendust võimalikult kiiresti arendusjärku saada ja siin on Eestil üsna suur võimalus kaasa rääkida, kuna üle Euroopaline IT agentuur asub Tallinnas. Samuti on see hea koht reklaamimaks meie IT võimekust ja potentsiaali nii riigiasutuste tasemel, samuti kaasates erasektori ettevõtteid. Hetkel käivad EL institutsioonide (Euroopa Komisjon, Euroopa nõukogu ja Euroopa Parlament) vahel tulised vaidlused ühe või teise IT süsteemi otstarbe ja nende andmete kogumise ning kasutamise osas. Samas terrorirünnakud Pariisis 2015 ja Brüsselis 2016 peaksid mõjuma kainestavalt kõigile, kellele on oluline EL julgeolek ja isikute vaba liikumine ning Schengeni ala säilimine sellisena nagu täna ka kaugemas tulevikus.

Vanas Euroopas soovitakse tihti peale kolmandate riikide kodanike kohta andmete kogumisel rakendada samasuguseid piiranguid, kui EL liikmesriikide kodanike või elanike osas. Segamini aetakse omavahel andmete kogumine ja andmete kasutamine erinevates menetlustest (viisamenetlus, varjupaigamenetlus, tagasisaatmisemenetlus, elamisloamenetlus) ning andmetele ligipääsetavus ehk andmete säilitamine ja turvalisus. On selge, et andmete kogumine peab olema proportsionaalne ehk siis eesmärgipärane, vajalik ja kohane. Kolmanda riigi kodanike, kelle ainukeseks teadaolevaks taustaks tihti peale on kehtiv isikut tõendav dokument, isiku foto, sõrmejälje biomeetria ja mõnikord

ka varasem viisaajalugu, ei saa selliste andmete kogumine ja säilitamine kuidagi riivata välismaalase põhiõigusi.

Üheks esile kerkinud probleemiks viisamenetluses selliste andmete massilisel käitlemisel on viisavabrikute (kood: viisavabrik) teke (käesolev töö, lk 17). Ekspertintervjuude põhjal selgus, et viisavabrikut saab defineerida kahel viisil. Viisavabrikuks peetakse osade ekspertide arvates neid välisesindust, kus massiliselt väljastatakse viisasid ja viisakäive on suur, samuti välise teenuse osutajaid. Mõned ametite eksperdid pidasid viisavabrikute all silmas füüsilisi ja juriidilisi isikuid (näiteks spordiseltsid), kes kutsuvad omale külla kolmandate riikide kodanikke eesmärgiga teenida selle pealt rahalist kasu, hõlbustades isikutel viisasid taotleda (tavaliselt tehakse reisi eesmärgi suhtes viisataotlejale nõ „legend“ miks ta liikmesriiki saabub). Esimesel nõ viisavabriku juhul, kus viisasid väljastavad konsulaaresindused ja neid abistavad välise teenuse osutajad viisataotlejate andmete kogumisel on viisavabrik täiesti legaalne, siiski kätkeb ka selline tegevus endas julgeolekuohtusid. Massilise viisade väljastamise korral on alati võimalus, et andmed kogutakse puudlikult või muututakse hooletuks ning välistatud ei ole ka välise teenuse osutaja pahatahtlik tegutsemine oma käibe suurendamiseks või vaenuliku riigi eriteenistuse huvi mõjutada välise teenuse osutajat endale kasulikul viisil. Välise teenuse osutajate kasutamisel tuleb meeles pidada, et iga viisataotluse välisesindusse edastamine tähendab välise teenuse osutajale otsest rahalist kasu.

Strateegilise tasandi ekspertidest Välisministeeriumi esindaja tõi omaltpoolt välja meie nõ legaalsed viisavabrikud Venemaal, Ukrainas ja Valgevenes, kus on Eesti ja Schengeni viisa vastu suur huvi (vt tabel 2). Kompensatsioonimeetmena nägid Riigikantselei ja ministeeriumite eksperdid siseriikliku kooskõlastusinfosüsteemi (KAIS) edasiarendamist ja ühtsetel alustel töötavate välise teenuse osutajate kasutamist (selliseid ühiseid viisakeskusi, kus mitme liikmesriikide jaoks välise teenuse osutaja viisasid hõivab on juba ka loodud). Ametite eksperdid leidsid üksmeelselt, et viisavabrikutest tuleneb vahetu julgeoleku oht Eestile, ekspertide arvamused erinesid ainult ohu suuruse osas. Riskidena nimetati ekspertide poolt organiseeritud kuritegevust, terrorismiohtu, ebaseaduslikku sisserände ohtu. KAPO ekspert tõi omaltpoolt kompensatsioonimeetmena välja muudatusi õigusloomes, et viisavabrikute teket vähendada. Analüüsi tulemusena selgub, et nõ viisavabrikud (nii välisesindused kui ka välise teenuse osutajad) aitavad küll riikidel hõlpsamalt viisa taotlusi vastu võtta, menetleda ja väljastada aga samas kätkevad endas ka julgeolekuohtusid. Riik peab enda nimel viisataotlusi vastuvõtva välise teenuse osutajate

tegevust järjepidevalt jälgima. Kuigi kooskõlastusinfosüsteem on tehniliselt üles ehitatud ära tundma teatavaid mustreid ning sellised viisataotlusi välja selekteerima ning kooskõlastavatele asutustele lähemaks tutvumiseks ning otsustamiseks saatma, tuleb siiski arvestada võimalusega, et taotluste arvu kasvades on oluline roll taotluse vastuvõtval välisesindusel ja välise teenuse osutajal. Märksõnaks on koostöö erinevate välisesinduste, välise teenuse osutajate ja ka siseriiklike kooskõlastajate vahel. EL liikmesriikidel on võimalik viisade väljastamise osas teha koostööd kohaliku Schengeni koostöö raames (käesolev töö, lk 17) kolmandates riikides, kus asuvad EL välisesindused.

Üheks EL viisapoliitikast tulenevate julgeolekuohtude ennetamiseks saab pidada Schengeni konventsiooni toitmise (käesolev töö, lk 22) tagamiseks vastavaid hindamisi. Schengeni hindamiste eesmärk (kood: hindamine) on kontrollida, kas liikmesriigid, sealhulgas Eesti järgivad Schengeni konventsiooni ja rakendavad ettenähtud kompensatsioonimeetmeid. Eestisse on varasemalt toimunud kaks Schengeni hindamissmissiooni 2006/2007 ja 2011/2012. Schengeni hindamised ei ole karistusaktsioon, vaid Schengeni hindamise eesmärgiks on aidata liikmesriikidel parendada oma sisejulgeolekut ning kõrvaldada võimalikud puudused. Siiski on hoolimata Schengeni hindamistest mitmetel riikidel olnud kestvalt puudusi, mida ei ole suudetud või soovitud pika aja vältel kõrvaldada. Seega on õigustatud küsimus, kas hindamise juures on midagi valesti või kehtivad liikmesriikidele mitteametlikult nõ topeltstandardid. Riigikantselei ja ministeeriumite eksperdid tõid välja, et hindamisega seotud eksperdid tulevad liikmesriiki hindama aga nende tulekust on ette teatatud ja see annab riikidele võimaluse esitleda asju tihti nii nagu soovitakse, mitte selliselt nagu olukord tegelikult on. Samuti tehakse vahet vanadel Schengeni liikmesriikidel ja uutel liikmetel ning tihti peale on tunda vanade liikmesriikide üleolevat suhtumist. Samuti toodi ekspertide poolt välja, et probleemiks on just hindamisraportite soovituslik iseloom. Kui raportis esitatud puudusi ei kõrvalda, ei juhtu tegelikult mitte midagi – kellegi Schengeni liikmelisust ei peatata. Strateegilise tasandi eksperdid pakkusid lahendusena välja *ad hoc* hindamised ilma ette teatamata. Sellised hindamised distsiplineeriksid oluliselt neid liikmesriike, kes ei vasta kehtestatud reeglitele. Ametite eksperdid omasid Schengeni hindamiste osas üldiselt paremat ülevaadet, kuna nad on ise hindamistega vahetult kokku puutunud. Piirivalve eksperdi PPA1 arvates on EL piiriagentuuri FRONTEXi roll Schengeni hindamistes suurenenud, samuti on hindamissüsteemi muudetud ja ühe instrumendina on kasutusele võetud ette teatamata visiividid. Samas leidsid ametite eksperdid, et teatavad topelt standardid on

olemas. Ühe lahendusena leiti, et probleemide avastamisel peaks olema senisest tõhusam järel kontroll ja samuti tuleb jälgida, et muudatused oleksid ka rakendatud, vastasel juhul jääb kõik nõ raportisse ning kõik jätkub nagu varasemalt.

Analüüsi tulemusena saab öelda, et Schengeni hindamised üldiselt täidavad oma eesmärgi, paraku on siiski jäänud välja töötamata mehhanism, mis kohustaks liikmesriike probleemide ilmnmisel muudatusi sisse viima. Puudub nii öelda efektiivne sanktsioonimehhanism. Eesti osas leidsid nii strateegilise kui ka taktikalise tasandi eksperdid, et Schengeni hindamised on täitnud oma eesmärgi ja Eestil ei ole seni suuremaid probleeme esinenud. Kindlasti aitaks hindamisprotsessi veelgi parendada. Suurem peaks olema justnimelt Schengeni välispiiri riikide roll hindamises nii hinnatavatena kui ka hinnangu andjatena, kuna rändesurve on just piiririikidele kõige suurem.

Schengeni hindamistega haakub Schengeni kompensatsioonimeetmete temaatika (käesolev töö, lk 3, 4, 17). Schengeni kompensatsioonimeetmete (kood: kompensatsioonimeetmed) rakendamise eesmärk on ennetada võimalikke julgeolekuohte, mis liikmesriiki võivad ohustada seoses Schengenis vaba liikumisega. Siin tuleks eristada kolmandatest riikidest tulenevaid võimalikke julgeolekuriske ja Schengeni alal endas kätkevaid võimalikke riske. Riigikantselei ja ministriumite ekspertidest Välisministeeriumi ekspert selgitasid Schengeni kohaliku koostöö võimalusi, kuna antud mehhanism täidab kompensatsioonimeetme rolli välisesindustes töös. Kohaliku Schengeni koostöö raames saavad liikmesriigid kolmandas riigis ennetavalt võtta kasutusele meetmeid, mis aitavad viisade väljastamisega seotud julgeolekuriske ennetada. Näiteks on välja kujunenud mõni viisapettuste trend, kusagil on varastatud mõne kolmanda riigi reisidokumendid või nende planketid (käesolev töö lk 15, 16) ja üritatakse varastatud reisidokumentidesse, mis on kurjategijate valduses ning kes on võltsinud identiteeti, taotleda mõne Schengeni liikmesriigi viisat. Kohalik Schengeni koostöö aitabki selliseid riske maandada aga siin on väga suur roll liikmesriikide omavahelisel usaldusel infot vahetada ja paljuski kinni välisesindustes töötavate diplomaatide initsiatiivis ning tahtes koostööd teha ning seda edendada. Riigikantselei ja Siseministeeriumi eksperdid tõid välja, et hetkel on kompensatsioonimeetmete osas siiski puudusi. Eelkõige puudutab see ühtseid EL infosüsteeme. On küll olemas SIS,VIS ja EURODAC infosüsteemid aga puudu on PNR, ENTRY-EXIT ja SMART BORDERS. Siseministeeriumi sisejulgeoleku valdkonna ekspert SiM2 tõi omaltpoolt välja, et ilma Schengenita ei tehtaks sedavõrd tihedat

politseikoostööd. SIS-i osas märgiti ära, et sellega ollakse samuti raskustes, hetkel on kasutuses SIS teine põlvkond aga peaks juba kasutuses olema kolmas või neljas põlvkond. Riigikantselei ekspert leidis, et kuigi suurte infosüsteemide rakendamise osas on tajutav teatud mahajäämus, siis heaks näiteks on Schengeni kohalik konsulaarkoostöö ja nõ viisaostlemisele on nii mõneski kolmandas riigis tänu koostööle suudetud piir panna. Ametite ekspertide arvamused ühtisid strateegilise tasandi ekspertide omadega. Ära mainiti liikmesriikide endi panus infovahetusse, nimetati samuti puuduolevad suured infosüsteemid. KKP ja PPA piirivalvevaldkonna PPA1 eksperdid tõid välja piirangud ja puudused EL õiguses, mis ei lase politsei-ja julgeolekuasutustel piisavalt teavet koguda ning analüüsida ning seetõttu on piiriülese-ja organiseeritud kuritegevuse ning terrorikuritegude tõkestamine õiguskaitseasutustel raskendatud.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et küsimus ei ole Schengeni kompensatsioonimeetmete vähesuses nagu ka eksperdid välja tõid, vaid pigem nende rakendamise kvaliteedis ja võimalustes. Siinkohal on väga suur roll eelkõige liikmesriikidel endil, mitte ainult EL institutsioonidel või EL julgeolekut tagavatel agentuuridel (EUROPOL, FRONTEX, eu-LISA).

### **3.3 Ettepanekud ja lahendused julgeolekuohtude kõrvaldamiseks**

Käesolevas magistritöös läbi viidud uuringuga ja ekspertarvamuste põhjal selgitati välja, millised on EL ühtsest viisapoliitikast tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule. Uuring tugines viisavaldkonna ja julgeolekuvaldkonna teaduskirjandusele, EL viisapoliitikat reguleerivatele rahvusvahelistele lepingutele ja õigusaktidele, siseriiklikele õigusaktidele, ametite juhistele ja ekspertintervjuudele. Kogutud andmed on analüüsitud ja esitatud vastavalt uuringu kategooriatele, järeluste põhjal on koostatud vastavasisulised ettepanekud.

Ekspertintervjuudega kogutud andmeid omakorda analüüsiti kolmes kategoorias. Esimene kategooria EL ühtne viisapoliitika, viisadiplomaatia, naabruspoliitika ja rahvuslik viisapoliitika ning selle kujundamine ekspertide poolt“ andis ülevaade EL-i ühtsest viisapoliitikast. Uuringust selgus, et EL on olemas ühtne viisapoliitika, millel on kindel koht EL välis-ja julgeolekupoliitikas. Uuringust järeldeb, et EL oma viisapoliitikaga realiseerib osaliselt teisi välispoliitilisi või julgeolekupoliitilisi huvisid (käesolev töö, lk 43,

44). EL viisapoliitikat on võimalik jagada kaheks. EL institutsioonide poolt kujundatav viisapoliitika ja liikmesriikide endi rahvuslikud viisapoliitikad. Esimesel juhul EL liikmesriikidelt saadud mandaadi alusel sõlmib rahvusvahelisi lepinguid, loob EL viisapid puudutatavat õigust (käesolev töö lk 46). Rahvuslik viisapoliitikaga kujundatakse oma siseriiklik positsioon EL ühtses viisapoliitikas osalemiseks ja samuti harmoneeritakse siseriiklikusse viisapoliitikasse EL poolt kujundatud viisapoliitikat. Uuringust järeldub, et Eesti on oma rahvusliku viisapoliitika osas pigem konservatiivne ja ettevaatlik. Kuna rahvuslik viisapoliitika on jagatud kahe ministeeriumi (Välisministeerium ja Siseministeerium) vahel ja nende töö eesmärgid võivad mõneti erineda, siis julgeolekupoliitiliselt on äärmiselt oluline, et rahvusliku viisapoliitika kujundamises valitseks konsensus.

Uuringust selgus, et EL ühtne viisapoliitika hõlmab ka mõistet viisadiplomaatia. Selgus, et EL läbi teatava reisidokumentide kategooria viisanõudest vabastamise tunnustab kolmandaid riike (käesolev töö, lk 46). Uuringust järeldub, et EL peaks välislepingute sõlmimisel paremini analüüsima, kas kolmandale riigile osade kategooriate reisidokumentide (näiteks teenistuspassid) viisanõudest vabastamine mingi muu välispoliitilise hüve saamiseks on mõistlik ja täidab püstitatud eesmärki. Kindlasti ei tohi vabastada viisanõudest nende kolmandate riikide diplomaatiliste- ja teenistuspasside omanikke, kes võivad ohustada liikmesriikide julgeolekut.

Uuringust selgus, et EL viisapoliitika kujundamise otsustusprotsessis osalemises on Eestil võimalik kaasa rääkida läbi rahvusliku viisapoliitika ning Eesti viisapoliitika seisukohtade kujundamine on eksperdi keskne (käesolev töö, lk 49). Otsustusprotsessi kaasatakse rahvuslikud eksperdid, kes vastavates EL või siseriiklikes töörühmades osalemise kaudu menetlevad EL õigusloome ettepanekuid (direktiivid, määrused, otsused, juhised ja suunised) ning eeltoodust tulenevalt teevad muudatusi Eesti õigusloomes või lahendavad viisamenetluse konkreetseid üksikjuhtumeid/üksikküsimusi. Uuringust järeldub, et EL viisapoliitikas arvestatakse lisaks poliitiliste prioriteetidega ja huvidega ka liikmesriikide rahvuslike ekspertide arvamusega.

Uuringust selgus, et EL viisapoliitika üheks väljundiks on naabruspoliitika ja seda nii Lõuna kui ka Ida suunal. Eesti sisejulgeolekut mõjutab geopoliitiliselt just enim Ida suunaline EL naabruspoliitika (käesolev töö lk 50, 51). Üldiselt peeti EL Ida suunalist naabruspoliitikat õnnestunuks, kuna positiivsete näidetena toodi esile Moldovat ja

Gruusiat, kes tänaseks on saavutanud viisvabaduse EL-iga. Negatiivse poole pealt toodi välja eelkõige Ukraina, kes peale Venemaa 2014 aasta agressiooni on hetkel kaotanud võimaluse saada EL-iga viisavabaduse lähiaastate perspektiivis. Valgevene, Armeenia ja Aserbaidžaan on riigid, kus küll valitseb teatav poliitiline stabiilsus aga samas ei ole võimalik viisavabaduse üle nende riikidega hetkel läbi rääkida, kuna antud riigid ei vasta demokraatia ja õigusriigi tunnustele. Uuringust järeldub, et EL peab jätkama oma välispiiride vahetus naabruses nõ turvalise ala suurendamist läbi kolmandate riikide arengu soodustamise. Ida suunaline naabruspoliitika tagab ühtlasi ka Eesti sisejulgeolekut ja selles protsessis peab Eesti läbi oma rahvuslike ekspertide aktiivselt osalema. EL jaoks on Ida suunalise naabruspoliitika takerdumine ühtlasi valus õppetund, sellest kuidas üks kolmas riik (Venemaa) pidades EL-iga samaaegselt läbirääkimisi (kus EL kasutas samuti präänikuna viisapoliitika instrumenti viisavabadust) kavalat oma rahvuslike huve silmas pidavat poliitikat ning üritas nurjata kogu EL naabruspoliitikat tervikuna. Venemaa uinutas omapoolsete läbirääkimistega EL ja sekkus EL-i naabruspoliitika dialoogi pidavate riikide siseasjadesse, samuti alustas sõjategevust Gruusia ja Ukrainaga üritades neid riike euroopastumise kursilt kõrvale hoida. Kuigi täna enam poliitilistel põhjustel Venemaaga viisavabaduse läbirääkimised ei peeta, siis ei olnud veel mõned aastad tagasi sugugi välistatud Venemaa soov saada EL kätte viisvabadus, mis oleks oluliselt nõrgestanud kogu EL julgeolekut, sealhulgas ka Eesti sisejulgeolekut. Tänu EL ühtse viisapoliitika ja selle otsustusprotsessis osalemise, kus ka Eesti sai kaasa rääkida, õnnestus võimalikele julgeolekuohtudele viidates antud protsessi aeglustada ning hilisemat poliitilist konteksti arvestades ka peatada.

Uuringust selgus, et EL institutsioonide algatus muuta EL viisaeeskirja luues selleks uus eraldi viisaliik ringreisiviisa, mis soodustaks rännet ka seeläbi hoogustuks majanduskasv (käesolev töö, lk 52, 53) ei leidnud ekspertide toetust, kuna antud EL viisapoliitika algatus on jäänud hägusaks. EL on käesoleval ajal alternatiivsed instrumendid olemas, millega on reguleeritud EL territooriumil nii lühiajaline kui ka pikemajaline viibimine töötamiseks. Ringreisiviisat peeti ekspertide poolt võimalikuks julgeolekuohuks.

Teise kategooria „Viisalihtsustus, viisavabadus-ja kohaliku piiriliikluse lepingutest kaasnevad ohud Eesti julgeolekule ning PPA isikkoosseisu ja piiritaristu valmisolek sisejulgeoleku tagamiseks“ määratleti julgeolekuohud, mis EL viisapoliitikaga kaasnevad (käesoleva töö, lk 54, 55). Uuringust järeldub, et EL ühtse viisapoliitika raames sõlmitavad välislepingud (viisalihtsustusleping- ja viisavabadusleping) iseenesest ei ole Eestile



julgeoluhuks. Võimalikud julgeolekuohud nagu ebaseadusliku sisserände oht (isikud ei lahku EL territooriumilt selleks ette nähtud aja jooksul) või piiriülene-ja organiseeritud kuritegevus, terrorismi oht, põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine on kolmandate riikidega peetavate läbirääkimiste käigus määratletavad. Liikmesriikide ekspertidel on võimalik osaleda kolmandatesse riikidesse tehtavatel vaatlusmissioonidel selgitamaks vahetult välja võimalikke julgeolekuohte. Välislepingute sõlmimisel on oluline, et Eesti eksperdid saaksid läbi EL otsustusprotsessi läbirääkimiste kulgemist suunata ja seeläbi kolmandast riigist pärinevaid julgeolekuohte ennetada. Uuringust järeldeb et EL poolt viisasad puudutavate välislepingute sõlmimisel tuleb keskenduda lisaks poliitilise hüve taotlemisele ka lepingute kompensatsioonimeetmetele. Kuigi välislepingutes on tavapäraselt ette nähtud lepingu peatamisklausel, samuti reguleeritakse lepingutega kahepoolne koostööga, lasub põhivastutus lepingu täitmisel liikmesriikidel endil, kes peavad suutma nii lepingu läbirääkimiste faasis kui ka lepingu täitmisel julgeolekuohte ennetada või nende ilmnemisel paindlikult reageerida vastavate meetmetega. Välislepingute otsustusprotsessis osalemiseks peavad Riigikantselei, Välisministeerium, Siseministeerium senisest veelgi sidusamat koostööd tegema.

Uuringust selgus et viisavabadus lepinguid on eelkõige mõistlik sõlmida selliste naabruspoliitika riikidega, kes on omaks võtnud euroopalikud väärtushinnangud ning kus on läbiviidud struktuursed reformid riikide sisejulgeoleku parendamiseks (käesolev töö lk 56). Osade naabruspoliitika riidega on kogu viisaliberaliseerimise protsess takerdunud riikide enda soovimatusest viia läbi struktuurseid reforme ja muudatusi. Uuringust järeldeb, et EL peab läbirääkimistel kolmandatele riikidele esitatud nõudmistele ehk nõ „roadmap“ kava täitmisele kindlaks jääma. Nii viisalihtsustus kui ka viisavabaduslepingute sõlmimise eeltingimuseks peab olema toimiv tagasivõtmine vastava tagasivõtulepingu alusel ja siin ei saa kolmandatele riikidele erandeid teha, sest nii luuakse halvad pretsedendid tulevikku silmas pidades. Sealjuures tuleks tagasivõtuleping sõlmida enne viisalihtsustus või viisavabaduslepingute sõlmimist, kuna vastasel juhul võib tekkida olukord, kus kolmas riik hakkab paralleelsete läbirääkimiste korral EL omaltpoolt survestama. Samuti ei tohi viisapoliitika muutuda mingi teise EL poliitika nõ pantvangiks. Isikute vaba liikumise soodustamine kolmandate riikide kodanikele on eelkõige hüve, mitte EL rahvusvaheline kohustus.

Uuringust selgus, et EL viisapoliitika otsustusprotsessis osalemisele lisaks on Eestil vaja eelkõige parendada oma sisejulgeolekut ning leida selleks vajalikud ressursid (käesolev

töö, lk 57, 58). Tänapäeval ei ole PPA isikkoosel piisav riigipiiri valvamiseks ja kaitsmiseks. Põhjuseks tuuakse välja ekspertide poolt ühendameti loomist 2010. aastal ja sellele järgnenud reforme, mis kõige valusamalt puudutasid just piirivalvamise võimekust tervikuna. Lisaks isikkoosel arvu suurendamisele on vaja leida moodused piirivalvete seotud isikute paremaks motiveerimiseks. Piirivalvete suuna PPA-st täielikuks eraldamiseks uue ameti moodustamisega ei peetud mõistlikuks ja see jäi mõnede erakondade 2015 Riigikogu valmiskampaania populistlikus loosungiks.

Analüüsist järeldub, et Siseministeriumi ja PPA ülesandeks on leida piirivalvete ressursi motiveerivad tegurid ja need rakendada. Organisatsiooni kultuuri ja piirivalvurite identiteedi väärtustamist läbi sõjaväeliste auastmete süsteemi tuleb jätkata. Oluline on Siseministeriumi rolli suurendamine PPA piirivalvete võimekuse taastamisel, samuti tuleks kaaluda piirivalvete ajateenistuse taastamist eesmärgiga ajateenijate ressursi arvelt suurendada piiri valvamise võimekust ning kasvatada omale tulevikku silmas pidades ka vajalikku kaadrit. Kujundada traditsioon PPA Ida prefekti ametikohale piirivalvete taustaga ametniku edutamist ning määramist, kuna see aitaks välja tuua piirivalvete taustaga isikute tähtsust ja rolli organisatsioonis.

Uuringust selgus, et lisaks puudustele PPA isikkoosel osas piiri valvamisel on käesoleval ajal veel riigipiiri valvamiseks ja kaitsmiseks välja ehitamata vajalik taristu ning osa maismaa piirist, kus kulgeb Eesti ja Venemaa vaheline ajutine kontrolljoon on puhastamata ning see raskendab piiri valvamist ning kaitsmist (käesolev töö, lk 60). Ukraina sündmuste järgselt ja peale E. Kohveri röövimist peab Siseministerium koostöös PPA ning samuti teiste partneritega tõhustama riigipiiri taristut selliselt, et EL ja Schengeni välispiir vastaks tänasele julgeoleku olukorrale.

Analüüsist järeldub, et eesmärgiks ei ole ehitada välispiirile kulukaid füüsilisi tõkkeid, vaid keskenduda tuleb selliste piirirajatiste loomisele, mis kätkevad endas nõu nutikaid tehnilisi lahendusi ja mis võimaldab optimaalse ressursi kuluga tagada, et riigipiir oleks kaitstud ning valvatud. Siseministerium peab koostöös teiste ministeriumite ja ametitega tõhustama koostööd piiritaristu kavandamisel ja väljaehitamisel.

Uuringust selgus, et ühe meetmena leevendamaks survet piiripunktides on võimalik sõlmida kolmanda riigiga kohalik piiriliikluse leping (käesolev töö, lk 61, 62) elavdamaks riikide vahelisi majandus- ja kaubandussuhteid ning hõlbustamiseks piiriäärsete elanike vaba liikumist. Ainuke kolmanda riigiga, kellel Eestil on ühine piir on Venemaa. Kohaliku

piiriliikluse lepingud Venemaaga on seni sõlminud Läti, Leedu ja Poola. Analüüsisist järeldub, et tänast julgeolekuolukorras ja poliitilist konteksti ning Eesti enda piiri valvamise ja kaitsmise võimekust arvesse võttes, ei ole kohaliku piiriliikluse lepingut võimalik sõlmida. Samas ei ole sellise lepingu sõlmimine tulevikus täielikult välistatud. Seda juhul, kui Venemaa muudab oma poliitilist kurssi ja loobub NSVL taastamise katsetest ning impeeriumimeelsest välispoliitikast ning ei rakenda naabrite suhtes nõ mõjusfääride poliitikat.

Uuringust selgus, et Eesti Schengeniga liitumisel tehtavad rahalised kulutused olid sellel ajahetkel ja julgeolekuolukorda arvesse võttes piisavad (käesolev töö, lk 63). Paraku ei suudetud 2007. aastal Schengeniga liitumisel prognoosida tänaseid julgeolekuhte. Peamiselt keskenduti siis ebaseadusliku sisserände ja piiriülese ning organiseeritud kuritegevuse tõkestamisele, mis lähtuks väljastpoolt Schengeni ala. Täna seoses massilise varjapaigataotlejate lainega ja Venemaa agressiivse välispoliitika tulemusena tulenevad julgeolekuohud ka Schengeni ala enda seest. Arvestada tuleb ka asjaoluga, et 2007 ei olnud EL ülesed infosüsteemid täielikult valmis ning EL IT võimekus ja taristu julgeoleku seisukohast olid üsnagi haavatavad ning on osaliselt seda ka käesoleval ajal. Uuringust järeldub, et Siseministerium peab reageerima seoses muutunud julgeolekuolukorraga uutele väljakutsetele, lisaks vajaliku piiritaristu väljaehitamisele ja piisava isikkooseisu valmisoleku tagamisega, tuleb keskenduda vajalike IT süsteemide kaasajastamisele ja väljaarendamisele.

Kolmanda kategooria „EL ühised infosüsteemid ja Schengeni kompensatsioonimeetmed“ keskenduti viisapoliitikast tulenevate julgeolekuohtude kompensatsioonimehhanismidest tulenevatel ettepanekutele (käesoleva töö, lk 64, 65). Uuringust selgus, et käesoleval ajal on EL suutnud tööle rakendada täies mahus kolm suurt üle Euroopalist infosüsteemi. Schengeni infosüsteem SIS, Schengeni viisainfosüsteem VIS ja varjupaigataotlejate sõrmejälgesid sisaldav infosüsteem EURODAC. Kõigi kolme suure süsteemi haldamisega tegeleb Tallinnas asuv ja tegutsev EL IT-agentuur eu-LISA. Hetkel on EL ja Schengeni ala senisest turvalisemaks muutmiseks kavandatud veel kolm suurt infosüsteemi reisijate broneeringuinfosüsteem PNR, riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem ENTRY-EXIT ja e-piiride pakett SMART BORDERS. Uuringust järeldub, et EL tegevus kõikide antud süsteemide planeerimisel, arendamisel ja rakendamisel on tänast käesolevat julgeolekuolukorda arvesse võttes selgelt ajale jalgu jäänud. Kuigi on loodud vastav agentuur, kes peaks üle Euroopaliste infosüsteemide arengu eest vastutama, ei ole PNR,

ENTRY EXITY ja SMART BORDERS-i suuremat edasiminekut toimunud. Põhjus on EL institutsioonides takerdunud õiguslik vaidlused antud süsteemide kasutusele võtmise osas. Samuti vaieldakse jätkuvalt juba kolme kasutuses oleva (SIS, VIS ja EURODAC) sisaldavate kolmandate riikide kodanike andmete kogumise, analüüsimise ja kaitsega seonduva osas. Seetõttu on liikmesriikide ja sealhulgas ka Eesti kohustus aga eriti peale Pariisi ning Brüsseli terrorirünnakuid teha omaltpoolt kõik endast olenev, et õiguslikud vaidlused EL institutsioonides realiseeruksid kokkuleppega planeeritavate süsteemide kiiremaks loomiseks ning juba olemasolevate süsteemide andmete riskkasutamiseks, ennetamiseks võimalikke julgeolekuohtusid. Siseministerium täitis IT agentuuri Eestisse toomisel suurt rolli ja seega on meil vastav kogemus EL poliitilistes koridorides nõ lobi töö tegemise näol olemas. Kui õiguslikud vaidlused saavad lahendatud on Siseministeriumil hea võimalus olla eu-LISA-le abiks, kasutades ära Eesti head info ja kommunikatsioonitehnoloogiate (IKT) alast kompetentsi. Siseministeriumi haldusalas on Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi ka SMIT), mis saab uute loodavate süsteemide planeerimisel ja arendamisel abiks olla. Eestist võiks oma väiksuse tõttu saada nende süsteemide nii öelda testkeskkonnaks ja see haakuks meie praeguse piiritaritu arendamise ja väljaehitamise samasse tsükklisse.

Uuringust selgus, et EL üheks uueks võimalikuks viisavaldkonna julgeolekuohuks on kujunenud kolmandates riikides asuvad EL liikmesriikide suured konsulaaresindused, mille viisakäive on suur ning samuti välised teenuse osutajad, kes viisataotlusi liikmesriikide nimel vastu võtavad (käesolev töö, lk 67). Julgeolekuoht seisneb siin selles, et viisakäibe suurenedes, satuvad surve alla eelkõige viisapid kooskõlastavad ametiasutused. Eestil on välja arendatud küllaltki hea kooskõlastusinfosüsteem (KAIS), mis oluliselt leevendab viisade kooskõlastamisel tekkivat survet ning tänu sellele on võimalik viisataotlejaid efektiivselt profileerida erinevatele mustritele tuginedes. Hetkel on Siseministerium koostöös SMIT-iga alustanud viisade kooskõlastusinfosüsteemi (KAIS) järgmise põlvkonna arendamist ja kasutuselevõtmist. Uuringust järeldub, et Siseministerium koostöös SMIT-iga võiks teha eu-LISA-le ettepaneku arendada Eesti KAIS näitel VIS kesksüsteemi spetsifikatsiooniga sobiv üks standardne kooskõlastusinfosüsteem, mida saaksid kasutada kõik Schengeni liikmesriigid. See aitaks liikmesriikidel oma rahvuslikke viisainfosüsteemide IKT kulutusi optimeerida ning samuti aitaks see kaasa ühtse viisamenetluse standardiseerimisele vastavalt EL õigusele.

Uuringust selgus, et Schengeni hindamised ja Schengeni kompensatsioonimeetmed, mis peaksid aitama võimalikke julgeolekuriske ennetada ning tuvastada on täna osaliselt puudulikud (käesolev töö, lk 68, 69). Hindamiste juures leiti, et liikmesriikidele kehtivad nõ topelt standardid ja puudulik on julgeolekuohtude avastamisel liikmesriikide üle teostatav järelevalve avastatud puuduste kõrvaldamise osas. Sisuliselt puudub toimiv sanktsioonimenetlus kohustamaks liikmesriike Schengeni konventsiooni nõudeid täitma. Schengeni kompensatsioonimeetmete osas peeti probleemiks mitte nende vähesust, vaid rakendamist ning just IKT kasutamise levikut kompensatsioonimeetmete rakendamisel. Analüüsist järeldub, et Eesti Schengeni piiririigina ja riigina, kus hetkel arendatakse ning ehitatakse ühte moodsamat Schengeni välispiiri taristut, võiks olla teistele liikmesriikidele heaks näiteks infotehnoloogia kasutamisest Schengeni kompensatsioonimeetmetena. Samuti saab Eestit tuua eeskujuks Schengeni hindamistel, kuna meil on olemas nii maismaapiir kui ka merepiir ja me hõivame rohkem kui 80% oma viisadest Ida suunalise naabruspoliitika riikides ning Venemaal.

Eeltoodust põhjal esitab autor alljärgnevad ettepanekud.

Ettepanekud Siseministeriumile:

- parendada koostööd Siseministeriumi, Välisministeriumi ekspertide vahel rahvusliku viisapoliitika kujundamises selliselt, et Eesti seisukohad oleksid EL viisapoliitikas esindatud EL viisavaldkonna välislepingute sõlmimisel ja Ida suunalises naabruspoliitikas suureneks Eesti kui EL ning Schengeni piiririikide ekspertide roll ja tähtsus;
- koostöös Riigikantselei ja Välisministeriumi ametnikega teha ettepanek Euroopa Komisjonile viisalihtsustuse kontekstis ühtse EL ühtne elektroonilise reisiloa taotlemise süsteemi kasutuselevõtuks kaasates selleks eu-LISA;
- koostöös PPA-ga parendada piirivalvevaldkonna teenistujate motiveerimise võimalusi ja kaaluda Soome näitel PPA piirivalve juhtimisfunktsioonide ja juhtide toomist Siseministeriumi piirivalveosakonna koosseisu;
- koostöös Kaitseministeriumiga kaaluda ajateenistuse taastamist sõjaväestatud piirivalveväeosades Siseministeriumi alluvuses;
- koostöös EL institutsioonidega muuta Eesti EL sisejulgeoleku infosüsteemide testkeskkonnaks (pidades silmas Schengeni kompensatsioonimeetmeid), kasutades

ära Siseministeriumi haldusala sisemist IKT võimekust ja Eesti e-riigi mainet laiemalt.

#### Ettepanekud PPA-le

- kaaluda piirivalve suuna eraldamist PPA siseselt korrakaitse ja kriminaalpolitsei suunast tagamaks parem piiriturvalisus ning seeläbi Eesti julgeolek;
- parendada Siseriiklike viisakooskõlastajate kvaliteeti läbi stažeerimise viisid väljatavates välisesindustes, kus on suur viisakäive ning seeläbi anda ametnikele praktilisi oskusi ja kogemusi.

#### Ettepanekud KAPO-le

- võimalusel parendada Siseriiklike viisakooskõlastajate kvaliteeti läbi stažeerimise viisid väljatavates välisesindustes (riikides, mis ei ohusta KAPO ametnike julgeolekut) ning seeläbi anda ametnikele praktilisi oskusi ja kogemusi.

#### Ettepanekud SMIT-ile

- SMIT koostöös Siseministeriumiga esitada eu-LISA-le ettepanek arendada VIS kesksüsteemi spetsifikatsiooniga sobiv üks standardne kooskõlastusinfosüsteem (Eesti kooskõlastussüsteemi näitel), mida saaksid kasutada või mille põhimõtteid aluseks võtta teised Schengeni liikmesriigid. Selline parimate praktikate kasutamine aitaks tulevikus liikmesriikidel oma rahvuslikke viisainfosüsteemide tehtavaid IKT kulutusi.

#### Ettepanekud Sisekaitseakadeemiale

- Piirivalvekolledži eraldamine Politsei kolledžist õpetamaks välja piirivalvesuunitluse ja võimekusega ametnike ning parendamiseks PPA organisatsiooni kultuuri ja kliimat;
- arvestades tänast julgeolekuolukorda kaaluda Sisekaitseakadeemias migratsiooniõppesuuna taasavamist - võttes arvesse, et Eesti Riigikaitse Akadeemias oli antud õppesuund „Migratsioonikorraldus“ olemas ja mitmed PPA migratsioonivaldkonna spetsialistid on selle lõpetanud.

## KOKKUVÕTE

Peale Pariisis ja Brüsseli terrorirünnakuid on julgeolekuolukord Euroopas drastiliselt muutunud ja seda peetakse täna uueks normaalsuseks. Lisaks on hakatud rännet kasutama ühe hübriidsõja elemendina. Sellised muutused nõuvad EL-il senisest läbimõeldumat ja tugevamat ning sidusamat rändepoliitikat. EL vajab oma migratsioonipoliitikas teatavat paradigma muutust – me oleme valmis soodustama igakülgset seaduslikku rännet aga teeme seda kontrollitult ning tahame vastu saada senisest rohkem julgeolekut. EL ühtse viisapoliitika kujundamine ning selle raames viisalihtsustus-, viisavabadus- ja tagasivõtulepingute sõlmimine kolmandate riikidega, peab olema jätkuvalt EL-i ja Eesti rändepoliitika prioriteetideks.

Eeltoodust tulenevalt sai antud magistritöö raames püstitada **uurimisprobleemi** koos vastavate küsimustega, kas EL ühtne viisapoliitika on ohuks Eesti sisejulgeolekule? Autor jõudis järeldusele, et viisapoliitika on julgeolekuküsimus, nii liikmesriikidele kui ka EL-ile laiemalt.

Viisapoliitika on seadusliku rände üks osa, mille abil on võimalik ebaseaduslikku rännet osaliselt ennetada ja tõkestada. Kuna Euroopas on hetkel rändekriis ja viisatemaatika on ühtlasi seotud rändega, siis on magistritöö teema **aktuaalne**. Magistritöö **uudsus** ja **originaalsus** seisneb selles, et varasemalt ei ole EL viisapoliitikast tulenevaid ohte magistritöö raames analüüsitud. Magistritöö **eesmärgiks** oli välja selgitada EL ühtsest viisapoliitikast tulenevad ohud Eestile. Antud eesmärgi saavutamiseks püstitati julgeolekuteooriate ja viisapoliitika teoreetilist käsitluste põhjal järgmised uurimisülesanded:

- analüüsida julgeolekuteooriate ja viisapoliitika teoreetilist käsitlust ja välja selgitada, millised ohud on kaasnenud viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega;
- analüüsida millised ohud kaasnevad viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega Eesti sisejulgeolekule;
- analüüsida millised on peamised meetmed, et ennetada viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingutega kaasnevaid ohte Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuse leidmiseks viis autor läbi empiirilise uuringu. Autori poolt sõnastati samuti kolm peamist uurimisküsimust, mis kattuvad uurimisülesannetega:

1. Milline on EL-i viisapoliitika ja millised võimalused on selle poliitika kujundamisel ja otsustusprotsessis osalemisel Eestil?
2. Millised ohud kaasnevad EL-i ühtse viisapoliitikaga Eesti sisejulgeolekule?
3. Millised on peamised meetmed, et ennetada EL-i ühtse viisapoliitikaga kaasnevaid ohtusid Eesti sisejulgeolekule ning millised on võimalused sisejulgeoleku parendamiseks?

Magistritöö koosneb kolmest eraldi peatükist. Esimeses peatükis analüüsiti julgeoleku poliitikaga seonduvat. Sama peatüki esimene alapeatükk keskendus julgeoleku teoreetilistele käsitlustele ja seostele EL viisapoliitikaga. Teises alapeatükis anti üksikasjalik ülevaade reisidokumentide turvalisusega seonduvast, samuti käsitleti ebaseadusliku sisserände ohtusid, analüüsiti piiriturvalisuse tagamist ja anti ülevaade piiriülesest- ja organiseeritud kuritegevusest tulenevatest ohtudest, terrorismi ohust ning ohust riigi põhiseaduslikule korrale. Teises peatükis peatuti EL-i ja Eesti rahvuslikul viisapoliitikal. Selle esimeses alapeatükis analüüsiti viisapoliitika rolli EL-is ja Eestis ning anti ülevaade viisapoliitika kujundamise protsessidest. Teises alapeatükis toodi välja viisapoliitika õiguslikud alused ja loetleti viisade liigid ning käsitleti viisapoliitikast tulenevaid välislepinguid. Kolmandas peatükis viidi läbi magistritöö empiiriline uuring, millega selgitati välja EL ühtsest viisapoliitikast tulenevad ohud Eesti sisejulgeolekule ning analüüsi põhjal koostati vastavasisulised ettepanekud Siseministeriumile ja Siseministeriumi haldusala asutustele võimalike julgeolekuohtude ennetamiseks ning maandamiseks. Magistritöös püstitatud eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuse leidmiseks kasutati uurimisstrateegiana juhtumiuuringut (*case study*) ja andmekogumismeetodina teaduskirjanduses ja erinevates õigusaktides olevate andmete kogumist dokumendianalüüsi meetodil. Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud ekspertintervjuud eesmärgistatud valimiga. Eesmärgistatud valimisse kuulusid viisavaldkonda koordineerivate ministeriumite Siseministerium ja Välisministerium ning Riigikantselei (kui Eesti EL poliitika eest vastutaja ning eestvedaja) ja Siseministeriumi allasutuste PPA ning KAPO pikaajalise töökogemusega eksperdid.



Intervjuude transkriptsioonide analüüsimisel kasutati kvalitatiivse tekstianalüüsi vahendina **Microsoft Word 2010** programmi.

Magistritöö teoreetiliste käsitluste ja empiirilise uuringuga kogutud andmete analüüsi tulemusel jõuti järgnevate järeldusteni:

- Eesti on oma rahvusliku viisapoliitika osas pigem konservatiivne ja ettevaatlik. Kuna rahvuslik viisapoliitika on jagatud kahe ministeeriumi Välisministeeriumi ja Siseministeeriumi vahel on äärmiselt oluline, et rahvusliku viisapoliitika kujundamises valitseks konsensus.
- EL peaks välislepingute sõlmimisel analüüsima, kas kolmandale riigile osade kategooriate reisidokumentide (näiteks teenistuspassid) viisanõudest vabastamine mingi muu välispoliitilise hüve saamiseks on mõistlik ja täidab püstitatud eesmärki.
- EL viisapoliitikas tuleb kindlasti arvestada lisaks EL poliitiliste prioriteetidele ka liikmesriikide ekspertide (sealhulgas Eesti) arvamusega ja seni on seda ka tehtud.
- EL peab jätkama enda välispiiride vahetus naabruses nõ turvalise ala suurendamist läbi kolmandate riikide arengu soodustamise, seda eriti tänases julgeolekuolukorras.
- EL on käesoleval ajal olemas instrumendid, millega on reguleeritud EL territooriumil välismaalaste lühiajaline kui ka pikemaajaline viibimine nii töötamiseks, elamiseks kui ka reisimiseks. Seetõttu peeti ringreisiviisat algatust ekspertide poolt ebavajalikuks ja ka võimalikuks julgeolekuohuks.
- EL poolt viisapid puudutavate välislepingute sõlmimisel tuleb keskenduda lisaks poliitiliste hüve taotlemisele vastavate lepingute kompensatsioonimeetmetele ning arvestada võimalike negatiivset tagajärgedega.
- EL peab läbirääkimistel kolmandatele riikidele esitatud nõudmistele teekaardi „roadmap“ kava täitmisele jätkuvalt kindlaks jääma. Nii viisalihtsustus kui viisavabdaslepingute sõlmimise eeltingimuseks peab olema toimiv tagasivõtuleping ja siin ei saa kolmandatele riikidele erandeid teha, sest nii luuakse halvad pretsedendid tulevikuks.
- Tuleb keskenduda selliste piirirajatiste loomisele, mis kätkevad endas nõ nutikaid tehnilisi lahendusi ja mis võimaldab optimaalse ressursi kuluga tagada, et riigipiir oleks kaitstud ja valvatud ning toimub isikute kontrollitud ning sujuv piiriületus.

- Käesolevas poliitilises-ja julgeolekuolukorras ei ole võimalik Venemaaga kohaliku piiriliikluse lepingut sõlmida ja viisarežiim jääb piiriäärsetele elanikele ainukeseks võimaluseks piiri ületada.
- EL tegevus üle Euroopaliste IT süsteemide planeerimisel, arendamisel ja rakendamisel on tänast käesolevat julgeolekuolukorda arvesse võttes selgelt ajale jalgu jäänud ja siinkohal peavad liikmesriigid EL institutsioonides nõ suuremat „lobby“ tööd tegema IT taristu väljaarendamiseks.
- Schengeni hindamised ja Schengeni kompensatsioonimeetmed peaksid senisest paremini aitama võimalikke julgeolekuriske ennetada ning tuvastada.

Magistritöö **vajalikkus** tuleneb julgeolekuohtudest (ebaseaduslik sisseränne ja välismaalaste viisaga võimalik üle aja jäämine, piiriülese-ja organiseeritud kuritegevusega, terrorismi ohuga ja põhiseadusliku korra vägivaldse muutmisega), mis kaasnevad EL ühtse viisapoliitikaga Eestile. Autori poolt magistritöö järelduste põhjal esitatud ettepanekud on **teostatavad.**

## SUMMARY

The title of the Master's thesis is „The European Union common visa policy, the risks arising to Estonian internal security“.

The aim of Master`s thesis is to analyse whether and how a common EU visa policy impact on Estonia's internal security as well as to make proposals mitigate potential security threats and prevent them.

The theoretical part of the Master`s thesis analysed possible security threats, different security theories and the visa policy of the European Union and Estonia. The strategy for the empirical research was case study. The data collection methods used were document analysis and initial data had been acquired from semi-structured expert interviews with national experts. For qualitative content analysis was used **Microsoft Word 2010** program.

To achieve the objective, the following three research tasks were set up:

1. What are the opportunities of Estonia to affect on common EU visa policy and what was our visa policies before joining EU?
2. What are the risks resulting with the EU common visa policy to the Estonia's internal security?
3. What are the main measures to prevent risks resulting with the EU common visa policy to the Estonia's internal security and what are the opportunities of improving internal security?

In the author's opinion, all the research tasks have been accomplished and as a result of the Master's thesis were proposed for recommendations to the Ministry of the Interior, Police and Border Guard Board, IT and Development Centre Ministry of the Interior, Estonian Internal Security Service and Estonian Academy of Security Sciences.

## VIIDATUD ALLIKAD

Adamson, F. B., 2006. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31(1), pp. 165-199.

Aimre, I. et al., 2007. Sisejulgeolek. *Sisekaitseakadeemia Toimetised*, 6, Köide 6.

Ameerika Ühendriikide Suursaatkond Eestis, 2016. *Ameerika Ühendriikide Suursaatkonna kodulehekülj*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://estonian.estonia.usembassy.gov/esta\\_est.html](http://estonian.estonia.usembassy.gov/esta_est.html)

[Kasutatud 16 03 2016].

Aygül, C., 2013. Visa Regimes as Power: The Cases of the EU and Turkey. *Alternatives: Global, Local, Political*, 38(4), pp. 321-337.

Bigo, D., 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Sage Journals, Alternatives* 27(Special Issue), pp. 63-92.

Bigo, D., Carrera, S. & Guild, E., 2012. *Foreigners, Refugees, or Minorities? : Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*. eBook Collection (EBSCOhost). ed. s.l.:Burlington, VT : Routledge..

Buzan, Weaver, de Wild, 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc.

Buzan, B., 1983. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.

COM, 2013/0057 (COD). *Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete registreerimiseks*. Brüssel: Euroopa Liidu Teataja.

COM, 2014/0094 (COD). *Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu viisaeeskirja (viisaeeskiri)*. Brüssel: Euroopa Komisjon.

EEAS, 2016. *European Union External Action Service homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://eeas.europa.eu/enp/>

[Kasutatud 06 05 2016].

EL, 265/2010. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

Esbrook, L., 2014. Who Will Protect Human Rights in Turkey? Why the Birth of the 2013 Constitution May Not Be the Answer. *Loyola of Los Angeles International & Comparative Law Review*, 36(1), pp. 1-34.

ESI, 2016. *European Stability Initiative homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=352>

[Kasutatud 06 05 2016].

eu-LISA, 2016. *European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>

[Kasutatud 02 04 2016].

Euroopa Nõukogu, 2009. *Euroopa Julgeolekustrateegia, "Turvaline Euroopa paremas maailmas"*, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

Euroopa Nõukogu, 2010. *Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia, "Euroopa julgeolekumudeli suunas"*, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

European Commission, 2016. *European Commission Migration and Home Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants/index_en.htm)

[Kasutatud 06 05 2016].

European Commission, 2016. *European Commission Migration and Home Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm)

[Kasutatud 06 05 2016].

European Commission, 2016. *European Commission Migration and Home Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm)

[Kasutatud 06 05 2016].

European Commission, 2016. *European Commission Migration and Home Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm)

[Kasutatud 06 05 2016].

European Commission, 2016. *European Commission Migration and Home Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)

[Kasutatud 06 05 2016].

European Commission, 2016. *European Commission Migration and Home Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm)

[Kasutatud 08 05 2016].

European Parliament, 2016. *European Parliament homepage*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/EU-Passenger-Name-Record-\(PNR\)-proposal-an-overview](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150123BKG12902/EU-Passenger-Name-Record-(PNR)-proposal-an-overview)

[Kasutatud 06 05 2016].

EÜ, 1931/2006. *Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus millega kehtestatakse maismaal liikmesriikide välispiiril toimuva kohaliku piiriliikluse eeskirjad ning muudetakse Schengeni konventsiooni sätteid) kehtestatud kohaliku piiriliikluse korra rakendamise ja toimimise kohta*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

EÜ, 539/2001. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

EÜ, 562/2006. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

EÜ, 767/2008. *Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus)*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

EÜ, 810/2009. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

EÜ, 810/2009. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

EÜ, 810/2009. *Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.

Finotelli, C. & Sciortino, G., 2013. Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control. *Perspectives on European Politics & Society*, 14(1), pp. 80-101.

Frontex, 2016. *Frontex*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://frontex.europa.eu/>

[Kasutatud 20 02 2016].

Frontex, 2016. *Frontex*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur>

[Kasutatud 27 02 2016].

- Huges, W. C. & Lai, Y. M., 2011. *Security Studies A Reader*. Oxon: Routledge.
- Huysmans, J., 2000. The European Union and the Securitization of Migration\*. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.
- ICAO, 2016. *ICAO*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.icao.int/security/mrtd/Pages/default.aspx>  
[Kasutatud 08 02 2016].
- INTERPOL, 2016. *INTERPOL*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Border-management/SLTD-Database>  
[Kasutatud 10 04 2016].
- Jaaksoo, Ü., 2006. Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse. *Riigikogu Toimetised 13*.
- Justiitsministeerium Riigikantselei, 2012. *Justiitsministeerium*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/mojude\\_hindamise\\_metood\\_ika.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metood_ika.pdf)  
[Kasutatud 13 03 2016].
- Kaitsepolitseiamet, 2007. *Kaitsepolitsei aastaraamat 2007*. Tallinn: Kaitsepolitseiamet.
- Kaitsepolitseiamet, 2008. *Kaitsepolitsei aastaraamat 2008*. Tallinn: Kaitsepolitseiamet.
- Kaitsepolitseiamet, 2015. *Kaitsepolitsei aastaraamat 2015*. Tallinn: Kaitsepolitseiamet.
- Kalesnykas, R., 2012. European Union Security Strategy: Globalisation and new challenges. *Issues Business and Law*, Volume 4, pp. 1-11.
- Kaska, V., 2012. *Eesti viisapoliitika rändekanalina*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Kommenteeritud kokkuvõtte, 2015/C 392/09. *Euroopa Andmekaitseinspektori teine arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele*. s.l.:Euroopa Liidu Teataja.
- Konsulaarseadus, 2009. (*Konsulaarseadus*. s.l.:Riigi Teataja.
- Krause, K. & Williams, M. C., 1996. Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 40(2), pp. 229-254.
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Meri-Liis Laherand.
- Light, M., 2008. Keynote Article: Russia and the EU: Strategic Partners or Strategic Rivals?\*. *Journal of Common Market Studies*, 46(1), pp. 7-27.
- Lipics, L., 2010. The impact of the visa policy on integrated border management. *Current Issues of Business and Law*, 5(2), pp. 388-404.

Madise, Ü. et al., 2012. *Eesti Vabariigi Põhiseadus Komenteeritud Väljaanne 2012*. 3 toim. Tallinn: Juura.

Malčík, D. & Dražanský, M., 2012. Anatomy of Biometric Passports. *Journal of Biomedicine and Biotechnology*, Volume 2012, pp. 1-8.

MFA Turkey, 2016. *Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs homepage*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa>  
[Kasutatud 08 02 2016].

Monar, J., 2011. Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*, Volume 49, pp. 145-164.

Munster, R., 2009. *Securitizing Immigration. The Politics of Risk in the EU*. 1 ed. s.l.:Palgrave Macmillan UK.

Neumayer, E., 2010. Visa Restrictions and Bilateral Travel. *Professional Geographer*, 62(2), p. 178.

Niemann, A., 2008. Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam IGC to the IGC of 2003–04.. *Journal of Common Market Studies*, 46(3), pp. 559-591.

Peers, S., Guild, E. & Tomkin, J., 2012. *EU Immigration and Asylum Law : Text and Commentary Volume 1: Visas and Border Controls*. 2 ed. s.l.:Martinius Nijhoff Publishers.

Politsei-ja Piirivalveamet, 2016. *Politsei-ja Piirivalveamet, „Statistika, elamisload“ (2015)*, <https://www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf>. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <https://www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf>  
[Kasutatud 02 03 2016].

Politsei-ja Piirivalveameti peadirektori käskkiri, 2014. *Politsei peadirektori 16.10.2013 käskkiri nr 1.1-1/318 muudetud 01.07.2014 kk nr 195 ja 03.12.2014 kk nr 295 „Piirikontrolli juhendi H osa Viisamenetus ja –kontroll“*. s.l.:Politsei-ja Piirivalveameti peadirektor.

Politsei-ja Piirivalveameti peadirektori käskkiri, 2014. *Politsei-ja Piirivalveameti peadirektori 28.01.2014 käskkiri nr 1.1-1/46 "Viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ning viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise, viisataotluse kooskõlastamise ja viisataotluse vaidlustamise avalduse menetlemise juhend"*. s.l.:Politsei-ja Piirivalveameti peadirektor.

Prokkola, E.-K., 2013. Technologies of Border Management: Performances and Calculation of Finnish/Schengen Border Security. *Geopolitics*, 18(1), pp. 77-94.

Raid, J.-K., 2013. Armeenia kurva pilgu eripära. *Diplomaatia*, Köide Nr 115.



Riigi Teataja, 2016. *Riigi Teataja*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12979629>

[Kasutatud 06 05 2016].

Riigikantselei, 2009. *Ametniku Euroopa Liidu läsiraamat*. Tallinn: Riigikantselei.

Riigikantselei, 2011. *Riigikantselei kodulehekül*. [Võrgumaterjal]

Leitav:

[https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika\\_EST.pdf](https://www.riigikantselei.ee/valitsus/valitsus/et/riigikantselei/euroopa/Eesti%20EL%20poliitika_EST.pdf)

[Kasutatud 02 04 2016].

Riigikantselei, 2014. *Konkurentsivõime kava Eesti '2020'*. [Võrgumaterjal]

Leitav:

[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/eesti2020\\_08.05.2014\\_kodul\\_ehele.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti2020_08.05.2014_kodul_ehele.pdf)

[Kasutatud 01 04 2016].

Riigikantselei, 2016. *Riigikantselei kodulehekül*. [Võrgumaterjal]

Leitav: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/el\\_kasiraamat\\_2009.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/el_kasiraamat_2009.pdf)

[Kasutatud 06 05 2016].

Riigikantselei, 2016. *Riigikantselei kodulehekül*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://riigikantselei.ee/et/eesti-euroopa-liidu-poliitika-ja-selle-eesmargid>

[Kasutatud 07 05 2016].

Riigikogu, 2008. *Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine*.

Tallinn: Riigi Teataja.

Riigilõivuseadus, 2014. *Riigilõivuseadus*. Tallinn: Riigi Teataja.

Satya, D. P. & Lahiri, S., 2007. Visa Screening and Collateral Import of Terrorism. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 7(1), pp. 1-18.

Schröder, U., 2009. Strategy by Stealth? The Development of EU Internal and External Security Strategies. *Perspectives on European Politics and Society*, Routledge, 10(4), p. 486–505.

Silander, D. & Nilsson, M., 2013. Democratization without enlargement? The European Neighbourhood Policy on post-communist transitions. *Contemporary Politics*, Routledge, 19(4), pp. 441-458.

Siseministerium, 2016. *Siseministeriumi koduleht*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://www.siseministerium.ee/en/10-years-european-union-and-nato>

[Kasutatud 16 03 2016].

- Siseministri käskkiri, 2005. *Siseministri 26.08.2005 käskkiri nr 348 „Viisainfosüsteemi töörihma moodustamine“*. s.l.:Siseminister.
- Siseministri käskkiri, 2011. *Siseministri 11.10.2011 käskkiri nr 1-3/173 „Euroopa Liidu ühtse viisainfosüsteemi kasutamise kord“*. s.l.:Siseminister.
- Siseministri määrus, 2015. *Viisa andmise menetluses ja viibimisaja pikendamise menetluses daktüloskopeerimise kord*. s.l.:Siseminister.
- Spitzer, R. J., 1987. Promoting Policy Theory: Revising the arenas of power. *Policy Studies Journal* 15, June, 15(4), pp. 675-689.
- Statistikaamet, 2015. *Eesti statistika, Rahvaarv rahvuse järg*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.stat.ee/34267>  
[Kasutatud 01 09 2015].
- Stringer, K. D., 2004. Visa Diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*, 15(4), pp. 655-682.
- Zichner, H. & Bruns, B., 2011. Within a “Ring of Secure Third Countries”: Regional and Local Effects of the Extraterritorial Engagment of the European Union in Belarus, Ukraine and the Republic of Moldova.. *Eurolimes*, Volume 11, pp. 78-88.
- Zwitter, A., 2011. *Human Security, Law and Prevention of Terrorism*. Oxon: Routledge.
- Teabemet, 2016. *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas*. Tallinn: Teabemet.
- Teddle, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research*, Volume 1 Number 1, p. 77.
- Totten, M. J., 2015. THE TROUBLE WITH TURKEY, Erdogan, ISIS and the Kurds. *World Affairs*, 178(3), pp. 5-12.
- Trauner, F., 2013. When Visa-free Travel Becomes Difficult to Achieve and Easy to Lose: The EU Visa Free Dialogues after the EU's Experience with the Western Balkans. *European Journal of Migration & Law*, 16(1), pp. 125-145.
- Trauner, F. & Kruse, I., 2008. EC Visa Facilitation and Readmission Agreements. *European Journal of Migration & Law*, 10(4), pp. 411-438.
- Trauner, F. & Kruse, I., 2008. *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, s.l.: Centre for European Policy Studies.
- Usul, A. R., 2014. Is There Any Hope on the Revival of EU–Turkey Relations in the “New Era”? *Turkish Studies*, 15(2), pp. 283-302.
- Vabariigi Valitsus, 2015. *Vabariigi Valitsuse tegevuseesmärgid aastateks 2015-2019*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm>  
[Kasutatud 25 01 2016].

Vabariigi Valitsuse määrus, 2011. *Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks esitatava avalduse vormi, avalduses esitatavate andmete ja avaldusele lisatava*. Tallinn: Riigi Teataja.

Viisaregistri pidamise põhimäärus, 2010. *Viisaregistri pidamise põhimäärus*. s.l.:Riigi Teataja.

Wolfers, A., 1962. *Discord and Collaboration Essays On International Politics*.  
Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

VV, 2016. *Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2015-2019*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <https://valitsus.ee/et/valitsuse-tegevusprogramm>  
[Kasutatud 15 02 2016].

Välismaalaste seadus, 2009. *Välismaalaste seadus*. s.l.:Riigi Teataja.

Välismaalaste seadus, 2009. *Välismaalaste seadus*. s.l.:Riigi Teataja.

Välisministeerium, 2016. *Välisministeeriumi kodulehekülg*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.vm.ee/et/viisalihtsustuslepingud>  
[Kasutatud 01 04 2016].

Välisministeerium, 2016. *Välisministeeriumi kodulehekülg*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.vm.ee/et/viisavaba-reisimine-eestisse>  
[Kasutatud 13 03 2016].

Välisministeerium, 2016. *Välisministeeriumi koduleht*. [Võrgumaterjal]  
Leitav: <http://www.vm.ee/et/viisalihtsustuslepingud>  
[Kasutatud 6 Märts 2016].

Yin, R. K., 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. 3 ed. Los Angeles: SAGE Publications.

# LISAD

## Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimused

Tabel 22. (autori koostatud)

<b>Küsimused ministeeriumite ja allasutuste ekspertidele</b>
1. Milline on viisapoliitika tähtsus/roll? EL ja Eesti välis- ja julgeolekupoliitikas? Kuidas enne EL-iga liitumist tagas Eesti „rahvuslik“ viisapoliitika meie julgeoleku? Millised olid viisapoliitikast tulenevad julgeolekuohud enne EL-iga liitumist?
2. Kuidas EL-i ja Eesti viisapoliitikat kujundatakse, kas otsustusprotsessis lähtub Eesti EL-ist tulenevatest suunistest või pigem oma rahvuslikest huvidest julgeoleku seisukohalt? Kes viisapoliitika kujundamisel kaasa räägivad - eksperdid või langetavad otsuseid ainult poliitikud?
3. Mõiste viisadiplomaatia (sanktsioonid, tunnustamine). Kuidas on Eesti viisadiplomaatiat kasutanud, milles see avaldub ning kas see on tõhus meetod rahvusvaheliste suhete edendamiseks? Kuidas viisadiplomaatia aitab kaasa EL ja Eesti julgeoleku tagamisele. Markantsemad näited? 2007 aprillisündmused, millist mõju need avaldasid viisapoliitikale? Kas Eesti hakkas viisapoliitikat kasutama välispoliitika instrumendina (keda riiki, sealhulgas Schengenisse lubada ja keda mitte? Näiteks Markovi juhtum, Jakimenko?)
4. Kuidas hindate Euroopa naabruspoliitika (ENP) projekti edu (nii EL kui ka Eestit arvesse võttes) julgeoleku seisukohast? Milliste riikidega võib projekti pidada õnnestunuks ning milliste riikidega, see ei ebaõnnestus ja miks? Milliseid julgeolekuriske ENP aitab maandada? Millised uued koostööformaadid tekkisid kolmandate riikidega tänu ENP-le? ENP omalpoolt suurendas võimalike ebaseaduslike sisserändajate ohtu või pigem aitab seda ohtu ennetada?
5. Mida arvate viisaeeskirja muutmise vajadusest? Kuidas hindate ringreisiviisa algatust (arvestades, et Euroopa Komisjon põhjendas seda Cirque du Soleil näitega)? Millised julgeolekuriskid sellega kaasnevad EL-i ja ka Eesti jaoks?
6. Kuidas hinnata, kas viisalihtsustus- ja viisavabadus lepingute alusel riiki viisaga saanud välismaalased võivad olla julgeolekurisk (näiteks võimalik nõ üle aja jääjateks saades) – miks? Kuidas seda saaks ennetada (märksõna tagasivõtulepingul, kui viisalihtsustus ja viisavabaduslepingute eeltingimus)?
7. EL-i ja Eesti valmisolek idapartnerlusriikidega viisavabaduse sõlmimiseks? Millistega ja millistega mitte? Kui intervjueritav ei maini ise, siis küsimus Venemaa Föderatsiooniga viisavabaduse kohta (hoolimata sellest, et see idee ise on kalevi alla pandud)?
8. Käesoleva Politsei-ja Piirivalveameti (edaspidi ka PPA) isikkoosseis on piisav idapartnerlus riikidega viisalihtsustus- ja viisavabaduslepingute korral, sealhulgas Venemaaga piiri valvamiseks? Millised julgeolekuohud kaasneksid? Valimiste kontekstis ja E.Kohveri juhtumi järgselt on päevakorral piirivalve suuna PPA-st eraldamine, oleks mõistlik eraldada PPA-st ja taasluua Piirivalveamet? Millised julgeolekuriskid sellega kaasneksid ning millised riskid saaksid maandatud? Kuidas suhtuda ettepanekusse taastada ajateenistus nõ piirivalvevägedes, tagamaks parem piiri valvamine ja ennetamaks ning tõkestamaks massilist ebaseaduslikku sisserännet (sealhulgas nõ rohelised mehikesed)?
9. Piiritaristu on see tänastes tingimustes piisav riigipiiri valvamiseks (peame silmas, kas

<p>Schengeni välispiir on kaitstud)? Millised julgeolekuohud on siin olemas? Millistel põhjustel ei peetud Eesti-Venemaa kontrolljoont varasemalt vajalikuks puhastada? Millistel põhjustel tehakse seda täna ja nõ kiirkorras?</p>
<p>10. PNR, SMART-BORDERS ja ENTRY EXIT, kas hea võimalus julgeolekut parendada või jällegi kord üks raha neelavad üle Euroopalised IT projektid, mis on väga kulukad ning pikaajalised? Kuidas need aitavad tagada julgeolekut EL-is ja Eestis?</p>
<p>11. Miks ei ole sõlmitud kohalikku piiriliikluse lepingut hõlbustamiseks piiriületusi? Kas see lihtsustaks piiriäärsete elanike vaba liikumist? Kas suurendaks või maandaks julgeolekuriske?</p>
<p>12. Millised trendid on nõ viisavabrikute tekkimistel nende osatähtsus, kuidas see mõjutab julgeolekut?</p>
<p>13. Mis muutus Schengeniga liitumisel. Millised julgeolekuohud ja väljakutsed olid siis ja millised on veel ees? Kas julgeolekule tehtavad kulutused Schengeni konventsiooni täitmiseks EL-is ja Eestis on olnud piisavad?</p>
<p>14. Schengeni hindamised peaksid aitama võimalikke julgeolekuriske ennetada? Samas on teada, et mõned EL liikmesriigid suhtuvad Schengeni reeglite täitmisse üsna vabalt. Kas osadele Schengeni liikmesriikide hindamisel kehtivad topelt standardid? Mis on hindamiste juures valesti?</p>
<p>15. Schengeni kompensatsioonimeetmed (kohalik konsulaarkoostöö) on need täna piisavad ning aitavad EL ja Eesti julgeoleku tagamisele kaasa?</p>