

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Eike Luik

**TAKISTATUD VÄLJASAATMISE PERSPEKTIIVIGA EBASEADUSLIKULT
RIIGIS VIIBIVATE KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE TOIMETULEK JA
NENDE SEADUSTAMISE VÕIMALUSED EUROOPA LIIDUS**

Magistritöö

Juhendaja: Piret Ehin, PhD
Kaasjuhendaja: Egert Belitšev, MA

Tartu 2022

Autorsuse deklaratsioon

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 25957

Nimi, kuupäev

Eike Luik

16.05.2022

Annotatsioon

Käesolev magistritöö „Takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike toimetulek ja nende seadustamise võimalused Euroopa Liidus“ analüüsib, milline on pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord Euroopa Liidus sh Eestis, nendele isikutele laienevate toimetulekumeetmete piisavus ning nende seadustamise võimalused.

Töö empiirilise osa läbiviimiseks kasutati kvalitatiivset metodoloogiat, mille andmekogumise meetodiks oli poolstruktureeritud ekspertintervjuude läbiviimine valdkonna ekspertidega Eestis. Seitsme ekspertintervjuu põhjal koostati Eesti olukorda analüüsiv kvalitatiivne sisuanalüüs.

Töö aktuaalsus tuleneb sellest, et kuigi hetkel on takistatud väljasaatmise perspektiiviga isikute arv Eestis väike, võib eeldada, et seoses ebastabiilse olukorraga Vene Föderatsioonis on lähiajal olukord muutumas ning selliste isikute arv kasvab märkimisväärselt.

Magistritööl on kolm peamist järeldust. Kuigi seni on takistatud väljasaatmisperspektiiviga isikute arv väike, saab ekspertide arvates senist isikute seadustamiste arvu pidada põhjendatuks ja piisavaks. Ebapiisavaks saab pidada aga isikutele pakutavat toimetulekuteenuste ringi, mis on küll piisav olukorras, kus isik peaks viibima lühikest aega (kuna teenus ei ole disainitud pikaajaliseks teenuseks), mis aga ei taga inimese inimväärselt kohtlemist pikaajalisel teenusel. Samuti ei ole proportsionaalne, et vältimatu abi sotsiaalteenuse finantseerimise kohustus lasub ainult kohalikul omavalitsusel.

Isikute seadustamisel on Eestis võimalik takistatud väljasaatmisperspektiiviga välismaalasele anda elamisluba humaansetel kaalutlustel, mis on erandlik elamisloa vorm ning põhineb ameti diskretsiooniotsusel. Töö teeb soovitusi, et elamisloa andmist võiks laiendada ka isikutele, kelle väljasaatmine on olnud takistatud pika aja vältel ning nad on näidanud üles koostöötahet enda väljasaatmise osas, ei ole olnud nende väljasaatmist olnud võimalik ellu viia. Samuti teeb töö soovitusi, kuidas muuta ebaseaduslikult riigis viibiva isiku igapäevast elu inimväärsemaks.

Abstract

This master's thesis, entitled "Conditions for subsistence and possibilities for legalization in the European Union for irregularly staying third-country nationals who have an impeded prospect of return" analyses what is the situation of third-country nationals who are staying in the European Union, including Estonia, for a long-term period without a legal basis to stay, whether the condition for subsistence offered to them are sufficient and what are the possibilities to legalize their stay.

For compiling an empirical part of this thesis, qualitative methodology was used. For operational data collection method, the author conducted expert interviews with seven experts working in a field. Qualitative content analysis was used to analyse data from the expert interviews.

Although, at the moment the number of persons whose return has impeded prospect is small, there is a strong possibility that due to escalated and unstable security situation in the Russian Federation, the circumstances will change in the near future and the number of persons will increase significantly.

The main outcomes of this thesis were that so far, the number of persons to whom the possibility to legalize their stay, has been sufficient, though the number of legalisations has been very small. At the same time the conditions for subsistence are not sufficient, as they are extremely limited and not foreseen for long-term period of usage, thus they do not provide a dignified treatment of the person. It is also disproportionate that the responsibility for financing the subsistence assistance rests solely on the local municipality.

In Estonia the legalization of a person, whose return is obstructed, is possible by issuing a residence permit on a humanitarian ground, which is an exceptional residence permit and is based on the discretionary decision of the responsible authority. The issuance of this residence permit could be extended to those persons whose removal has been impeded for a long time and who present their willingness to cooperate on their removal, but which has proved ineffective for a long time.

Sisukord

Sissejuhatus	7
1. Ebaseaduslikult ELis viibivate kolmandate riikide kodanikud: poliitiline ja õiguslik kontekst	13
1.1 Tagasisaatmise valdkonna teoreetiline käsitlus	15
1.2 Tagasisaatmise protsessis oleva isiku toimetulek ja tema seadustamist võimaldav EL <i>acquis</i>	19
1.3 Ülevaade tagasisaatmise valdkonna olukorrast ELis.....	21
2. Ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku toimetuleku ja seadustamise praktika ELis ...	27
2.1 Ebaseaduslikult riigis viibivale isikule laienevad toimetuleku tagatised ELis	27
2.1.1 Õigus töötada	30
2.1.2 Kohalike omavalitsuste roll ebaseaduslikult ELis viibivatele isikutele teenuste pakkumisel	31
2.2 Ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku seadustamine ELis	32
2.2.1 Isiku riigis viibimise seadustamise kaalutluspõhjused	33
2.2.2 Isiku seadustamise võimalused liikmesriikides.....	36
2.2.3 Isiku riigis viibimise seadustamise takistused	40
3. Ebaseaduslikult riigis viibivad isikud Eestis	41
3.1 Uurimisprotsess, andmed ja meetodid	41
3.2 Uurimistulemused	44
3.2.1 Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord Eestis.....	45
3.2.2 Ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele laienevad sotsiaaltagatised Eestis	50
3.2.3 Isikule pakutavate teenuste laiendamine sh õigus töötada	54
3.2.4 Vältimatu abi teenuse ajaline periood, selle pakkuja ning rahastaja	58
3.3 Takistatud väljasaatmise perspektiiviga isikute seadustamise võimalused Eestis	61
3.3.1 Isiku väljasaatmise perspektiivikuse hindamine	67
3.3.2 Isiku ebaseadusliku riigis viibimise perioodi arvestamine tema riigis viibimise seadustamisel	68
3.3.3 Senine isiku toimetulekusüsteemi toimimine	71
3.4 Soovitused ja võimalikud lahendused ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukorrale Eestis	73
Kokkuvõte.....	77
Kasutatud kirjandus	81
Lisad	86

Jooniste loetelu

Joonis 1. Lahkumisettekirjutused versus tagasisaatmised Euroopa Liidus, 2016-2020	23
Joonis 2. Ebaseaduslikult Euroopa Liidus viibivate isikute põhilised kodakondsused, 2020	24
Joonis 3. Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute soov hierarhias asetseda	35
Joonis 4. Isiku seadustamisettekirjutused Eestis perioodil 2011-2021	38
Joonis 5. Sõnapilv sõnadest, mida ekspertintervjuudes osalejad olid kõige enam kasutatud.....	44

Tabelite loetelu

Tabel 1. Ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele teenustele tagatud juurdepääs, vastavalt isiku viibimise alusele Euroopa Liidus.....	29
Tabel 2. Ekspertintervjuudes osalenute andmed	43
Tabel 3. Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord	45
Tabel 4. Väljasaadetavate kinnipidamiskeskusest vabastamiste arv kinnipidamise tähtaja möödumise tõttu, 2012-2022 (kuni aprill 2022).....	46
Tabel 5. Isikutele laienevad sotsiaaltagatised.....	50
Tabel 6. Koondtabel võimalikest teenustest, mida võiks isikule pakkuda	55
Tabel 7. Vältimatu abi teenuse rahastaja skeemi muutmine	59
Tabel 8. Isikute riigis viibimise seadustamise võimalused	62
Tabel 9. Tähtajaline elamisluba erandina püsivalt Eestisse elama asumiseks, perioodil 2017-2021	65

Sissejuhatus

Rändesurve Euroopa Liitu on viimase kahekümne aasta jooksul oluliselt kasvanud, mille tulemusel on suurenenud vajadus tegeleda riigis ebaseaduslikult viibivate sisserändajate tagasisaatmise tõhustamise probleemiga. Ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine nende päritoluriiki, mõnda transiidiriiki või kolmandasse riiki on olnud Euroopa Liidu rändepoliitika prioriteetne küsimus ning seda on rõhutatud nii 2015. aasta Euroopa rände tegevuskavas kui ka 2020. a Euroopa Komisjoni poolt tutvustatud uues rände- ja varjupaigaleppes. Samuti püüdleb nn naasmisdirektiivi uuendatud sõnastus¹ efektiivsema ja ühtlustatuma tagasisaatmise poliitika kujundamise poole.

Kolmandate riikide kodanike arv Euroopa Liidus, kes ei oma või enam ei oma siin viibimiseks seaduslikku alust, kasvab aasta-aastalt. Liikmesriigid kohustavad selliseid isikuid riigist lahkuma, kuid nende lahkumine võib olla takistatud mitmete õiguslike ning praktiliste probleemide tõttu. See omakorda on viinud olukorrani, kus üks Euroopa Liidu (edaspidi EL) eesmärke, ebaseaduslikult ELis viibivate isikute arvu vähenemine ja tagasipöördumise määra tõstmine, on jäänud suures osas täitmata. Lisaks on tagasisaatmise efektiivsust oluliselt kahandanud Covid-19st tulenev mõju rändele ning ELi ida-naaberriikide heitlik ning ebaseaduslikku rännet soosiv rändepoliitika, mis on selle eesmärgi saavutamist veelgi kaugemale nihutanud.

Liikmesriikidel tuleb siin leida enda riigile sobiv tasakaal meetmete vahel, kuidas motiveerida riigist lahkuma neid, kes ei saa riiki jääda ning kuidas siiski seadustada nende isikute riiki jäämine, kelle väljasaatmine on kas võimatu või oluliselt takistatud pika aja vältel, mis on muutnud nende väljasaatmise perspektiivituks. Olenemata sellest, et ELis on riikide esmane strateegia ebaseaduslikult riigis viibivate isikute väljasaatmine, siis on alati ka isikuid, kelle väljasaatmisel tuleb kaaluda nende riigis viibimine seadustada. Mis viib vajaduseni leida balanss ka selles, et riigis pikaajaline ebaseaduslik viibimine ei muutuks üheks EL sisserände tõmbefaktoriks.

Kuigi liikmesriikidel ei lasu kohustust seadustada enda riigis ebaseaduslikult viibivaid isikuid, siis näeb EL õiguses naasmisdirektiiv 2008/115/EÜ, ette, et liikmesriigid „võivad igal ajal

¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (uuesti sõnastatud), Ettepanek, COM (2018) 634 final [Võrgumaterjal] Leitav: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829fbee-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida²“. Samuti on Euroopa Parlament julgustanud riike pakkuma elamisluba ja seadustama isikute viibimist, „kui tagasisaatmine ei ole osutunud võimalikuks, mis muudab tagasisaadetamatute sisserändajate jaoks sageli võimatuks juurdepääsu oma põhiõigustele.³“ Rõhutades asjaolu, et: „Elamisloa andmine isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, võib aidata ennetada pikale veninud ebaseaduslikku viibimist, vähendada töölase ärakasutamise ohtu ning võib hõlbustada üksikisikute sotsiaalset kaasatust ja panust ühiskonda; lisaks aitaks see inimesi välja administratiivsest õigusvaakumist, kuhu nad võivad jääda⁴“.

Enamikes liikmesriikides ongi välja töötatud kas isikute seadustamise ajutised programmid või permanentsed mehhanismid, neist mõned üksikud on spetsiifilised ka kolmandate riikide kodanikele, kes viibivad pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis. Perioodil 1996-2008 oli selliseid programme või mehhanisme 27st liikmesriigist 24s ning selle aja jooksul seadustati ELis ligi kuus miljonit inimest⁵. Ka viimastel aastatel toimub aktiivselt isikute seadustamine, neist ajaliselt kõige hilisem on 2022. a Iirimaal aset leidev ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamisprogrammi kampaania⁶.

Isikute riigis viibimise seadustamise põhjused on EL riikides väga erinevad, neist peamised põhjused on olnud:

- 1) viibimise seadustamine õiguslikel- ja humaansetel kaalutlustel, arvestades ka *non-refoulement* ehk tagasisaatmise keelu põhimõtet; sh meditsiinilistel põhjustel (mil isiku tervislik seisund õigustab tema riigis viibimise seadustamist); ja isiku kodakondsusetusse tõttu;
- 2) viibimise seadustamine praktilistel kaalutlustel – koostöö puudumine kolmandate riikidega; isiku dokumenteerimisega seotud takistused;

² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art. 6 p 4 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

³ Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2020. aasta resolutsioon tagasisaatmisdirektiivi rakendamise kohta, C 445/28, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0362&from=EN>

⁴ Ibid

⁵ Baldwin-Edwards, M., & Kraler, A., 2009 REGINE. Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the member states of the EU. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/regine_appendix_b_january_2009_en.pdf

⁶ Gov.ie Department of Justice 03.12.2021 [Võrgumaterjal] <https://www.gov.ie/en/press-release/bdd61-minister-mcentee-announces-new-landmark-scheme-to-regularise-long-term-undocumented-migrants/>

- 3) viibimise seadustamine poliitilistel põhjustel, näiteks tööhõive-põhine (kui isikul on vastuvõtvale riigile piisav kutseõpe või kõrgharidus); konkreetsete integratsioonisaavutuste või -püüdluste täitmisel; aga ka näiteks koduvägivalla ohvritele⁷.

ELi õigus näeb ette, et kolmandate riikide kodanikele, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata, tuleks luua nende toimetulekut tagavad tingimused. Samuti tagatakse isikule väljasaatmise edasilükkamise korral minimaalsed põhiõigused ja menetluslikud tagatised, nagu perekonna ühtsuse säilitamine; vältimatu abi; alaealiste ligipääs haridusele; arvesse võetakse haavatavate isikute erivajadusi. Isikute pikk ebaseaduslik riigis viibimine võib aga osutuda probleemseks, kuna juurdepääs põhiteenustele ja -õigustele nagu majutus ja tervishoid, võib olla piiratud, sest need ei pruugi olla kohandatud pikaajaliseks teenuseks, vaid on riigis ebaseadusliku viibimise lühiajaliseks meetmeks⁸.

Antud teema olulisus ja aktuaalsus tuleneb mitmest asjaolust:

- kuigi hetkel on Eestis ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arv, kellel puudub väljasaatmisperspektiiv, madal, siis ELis on selliste isikute arv märkimisväärselt suur;
- Schengeni ruumis vaba liikumine võib kaasa tuua võimaluse, et ebaseaduslikult ühes liikmesriigis viibivad isikud liiguvad teise liikmesriiki. Kuna riigipiiril puudub dokumendikontroll, siis lihtsustab see oluliselt selliste isikute liikumist ühest riigist teise;
- 2021. a suvel alguse saanud rändekriis Valgevene – ELi välispiiril Lätis/Leedus/Poolas, näitas, et ebaseaduslik ränne võib olla kolmandate riikide poolne manipulatsioonivahend. Naaberriikides asetleidev rändekriis ning asjaolu, et Valgevene taganes 4. oktoobril 2021. tagasivõtulepingust ELiga, võib oluliselt suurendada sisserändajate arvu ka Eestis, sealhulgas isikute arvu, keda ei õnnestu pika aja vältel välja saata või kelle puhul muutub väljasaatmine võimatuks;
- 2022. a veebruaris eskaleerunud kriitiline julgeoleku olukord Ukrainas, mis päädis Vene Föderatsiooni sõjalise agressiooniga Ukrainas, on viinud ukrainlaste massilise

⁷ Gómez-Escolar Arias, P., Access to social rights of non-removable TCNs in the European Union, 2018, lk 11
Leitav:

<https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/853/Gomez%20Escolar%20Arias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway, 2021, EMN
Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

sisserändeni ELi. Antud töö kontekstis on oluline, et on väga tõenäoline, et senine Vene Föderatsiooni paindumatu ja liigbürokratlik isikute tagasivõtu alane koostöö aeglustub seoses Ukraina sõjaga veelgi või muutub pea olematuks. Töö autori andmetel⁹ oli ELi - Vene Föderatsiooni vaheline tagasivõtualane koostöö probleemne juba enne sõjalist agressiooni Ukrainasse, mil ELi poolt tõdeti, et ELi ja Venemaa Föderatsiooni vahel sõlmitud tagasivõtuleping ei toimi ning et liikmesriigid peavad lootma oma bilateraalsele võimalusele koostööks Vene Föderatsiooniga. See omakorda võib suurendada isikute hulka, kelle tagasisaatmine Venemaale on pika aja jooksul takistatud või osutub nende väljasaatmine perspektiivituks;

- juhul kui isikute arv, kelle väljasaatmine ei ole tulemuslik, peaks suurenema ka Eestis, siis ei ole senine ebaseaduslikult riigis viibivate isikute kohalikku omavalitsusse suunamine enam jätkusuutlik ning vajaks süsteemset ümberkorraldust. Antud töö teeb selleks parendusettepanekuid;
- samuti on senises süsteemis elemente, mis vajavad tähelepanu juhtimist ning ümber hindamist ja mille lahendamisele antud tööga püütakse kaasa aidata.

Tulenevalt sellest, et ELis on isikute arv, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, suur ning ka riikide praktikad on nii isikute toimetuleku, kui nende seadustamise osas väga erinevad, siis on töö **uurimisprobleemiks küsimus**, kas senine isikute toimetulekusüsteem ja isikute seadustamise meetmed Eestis on piisavad ning millised on süsteemi peamised puudused. Magistritöö **eesmärgiks** uurimisprobleemi lahendamisel on Eesti ekspertide hinnangute põhjal ja EL riikide praktika näitel:

1. Välja selgitada, kas Eestis:
 - isikutele laienevad toimetuleku tagatised on piisavad,
 - isiku riigis viibimise perioodi võiks arvestada isiku riigis viibimise seadustamisel ning
 - kohalikul omavalitsusel lasuv finantskoormus on proportsionaalne ebaseaduslikult riigis viibivale isikule vältimatu abi sotsiaalteenuse pakkumisel.
2. Teha soovitusi, kuidas Eesti saaks parendada oma poliitikat ning praktikat, et isikud, kelle väljasaatmine on perspektiivitu või oluliselt takistatud, saaksid inimväärsamad võimalused toimetulekuks ning ajaliselt piiritletud perspektiivi seadustada enda riigis viibimise.

⁹ Politsei- ja Piirivalveameti AK dokument ILO nõupidamine Moskvast, 21.10. 2021 (töö autori valduses)

Uurimiseesmärgi saavutamiseks otsitakse magistritöös vastuseid järgnevatele **uurimisküsimustele**:

1. Kas Eestis ebaseaduslikult viibivatele isikutele, kelle väljasaatmise perspektiiv on takistatud, laienevad toimetuleku meetmed on piisavad, et tagada tema inimväärne kohtlemine? Või võiks isikule pakutavate teenuste ringi laiendada?
2. Kui proportsionaalne on kohalikele omavalitsustele pandud kohustus majutada ja pakkuda vältimatut pikaajalist abi Eestis ebaseaduslikult viibivatele isikutele ning millised oleksid võimalused senise mudeli muutmiseks.
3. Kas senine ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamise poliitika on olnud piisav või tuleks kaaluda võimalusi avardada isikute võimalusi saada riigis viibimiseks seaduslik alus?

Samuti aitavad töö eesmärgi täitmisele kaasa töös esitatud ülevaade ELis ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele laienevatest esmastest toimetuleku meetmetest ning kaardistus, millised võimalused nendel on, et saada riigis viibimiseks seaduslik alus sh millised on isiku riigis viibimise seadustamise kaalutluspõhjused ning riikide takistused isikute seadustamisel.

Töö aitab kaasa ühiskondliku diskursuse arendamisele tundlikul teemal, mis puudutab ebaseaduslikult riigis viibivate isikute, kelle väljasaatmine on takistatud pika aja vältel, riigis toimetulemist ja riigis viibimise seadustamist. Töö eesmärgi saavutamiseks kasutatakse töö empiirilises osas kvalitatiivset metodoloogilist lähenemist, mille raames viib autor läbi seitse ekspertintervjuud valdkonna praktikutega Eestis, kasutades andmekogumise meetodina poolstruktureeritud intervjuu vormi. Intervjuude käigus kogutud andmeid analüüsib autor kvalitatiivse sisuanalüüsi abil.

Antud magistritööl on kolm peatükki. Esimene peatükk annab laiema pildi ebaseaduslikult ELis viibivate isikute olukorrast, samuti valdkonna peamistest teoreetilistest lähenemistest ja õiguslikust ülevaatest. Teine peatükk keskendub EL riikide näitel isikutele laienevate esmaste toimetuleku tagatistele ja nende riigis viibimise seadustamise võimalustele, sh riigis viibimise seadustamise kaalutlustele ja riikide takistustele isiku seadustamisel. Kolmas peatükk tutvustab uurimisprotsessi, andmete ja meetodite valikut. Kasutades kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, analüüsitakse ekspertintervjuude põhjal, milline on Eesti kogemus väljasaatmisperspektiivita või oluliselt takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanikega, samuti, milline on probleemi ulatus Eestis, milline on isikute võimalus peale pikka aega Eestis ebaseaduslikku viibimist seadustada riigis viibimine; ning millised on neile laienevad toimetulekuvõimalused ja teenused; aga ka kohaliku omavalitsuse koormus

ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele teenuse pakkumisel. Peatüki lõpetavad soovitused ja võimalikud lahendused olukorrale Eestis nii isikute seadustamise, kui kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenuste vaatest. Magistritöö lõpeb töö kokkuvõttega.

Seadusliku aluseta riigis viibivate isikute õigusliku ebaselguse teemat on Eestis varasemalt uuritud kahes magistritöös, millest esimene, 2015. a K. Sikk'u poolt kaitstud töö „Viibimisaluseta Eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimatuse tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine“¹⁰, uuris Eesti riigi tegutsemisvõimalusi olukorras, kus isiku väljasaatmine osutub võimatuks ning teine 2021. a M. Plahhotnikova poolt kaitstud töö „Ebaseaduslikult Eestis viibiva rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanu õiguslik ebaselgus“¹¹, mis uuris isiku seadustamise võimalust olukorras, kus ühelt poolt laieneb isikule väljasaatmise keeld, teisalt on tal seadusliku aluse andmist välistavaid asjaolusid. Antud töö arendab seadusliku aluseta riigis viibivate isikute õigusliku ebaselguse probleemi edasi, vaadeldes seda Euroopa Liidu sh Eesti tasandil nii isikute seadustamise, kui talle laienevate esmaste tagatiste aspektist, lisades soovitusi olukorraga toime tulekuks Eestis.

¹⁰ Sikk, K., Viibimisaluseta Eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimatuse tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine, 2015, Tartu Ülikool

¹¹ Plahhotnikova, M., Ebaseaduslikult Eestis viibiva rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanu õiguslik ebaselgus, 2021, Tartu Ülikool

1. Ebaseaduslikult ELis viibivate kolmandate riikide kodanikud: poliitiline ja õiguslik kontekst

Antud magistritöö esimene peatükk keskendub ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike poliitilise ja õigusliku konteksti analüüsile ehk teoreetilisele osale, mis loob eelduse uuringu läbiviimiseks. Peatükis antakse ülevaade tagasisaatmise valdkonna teoreetilisest käsitlusest nagu rände julgeolekustamine ning tagasisaatmise protsessis oleva isiku toimetulekust ja tema seadustamist võimaldavast ELi *acquis't*. Samuti tehakse süvendatud pilguheit tagasisaatmise valdkonna olukorrale ELis.

Antud töös kasutab autor järgmisi mõisteid:

- Ebaseaduslik riigis viibimine – väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi: VSS) § 2 lg 1 kohaselt peab välismaalasel Eestis viibimiseks olema seaduslik alus ja tal on keelatud Eestis ilma seadusliku aluseta viibida. Välismaalaste seaduse (edaspidi: VMS) § 51 lg 1 kohaselt on välismaalase Eestis viibimise seaduslikud alused elamisluba, viisa, välislepingust tulenev õigus Eestis viibida, Vabariigi Valitsuse otsusest viisanõudest loobumise kohta tulenev õigus Eestis viibida ning muu seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida. Samuti on Riigikohus sedastanud, et välismaalase õigus Eestis viibimiseks ei tulene pelgalt välismaalaste seadusest, vaid ka põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste konventsioonist;
- Kolmanda riigi kodanik – VMS mõistes on välismaalane isik, kes ei ole Eesti kodanik, ega ka Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanik või nende perekonnaliige. Naasmisdirektiivi mõistes on kolmanda riigi kodanik isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses ja kes ei oma ühenduse vaba liikumise õigust vastavalt Schengeni piirieeskirjade artikli 2 lõikele 5;
- Lahkumisettekirjutus (Eesti riigisiseses õiguses kasutatav termin)/ Tagasisaatmise otsus (EL õiguses kasutatav termin) – VSS alusel tehakse „viibimisaluseta Eestis viibivale välismaalasele ettekirjutus Eestist lahkumiseks, millega tehakse kindlaks, et välismaalane viibib Eestis ebaseaduslikult, pannakse välismaalasele kohustus Eestist lahkuda, määratakse lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg, (..), tehakse hoiatus lahkumiskohustuse sundtäitmise kohta“.¹² Naasmisdirektiivi mõistes on

¹² Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 7 lg 2 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

tagasisaatmise otsus „haldus- või kohtuotsus või -akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigis viibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus“.¹³

- Riigis viibimise seadustamine – seadustamine on määratletud, kui mis tahes riiklik protseduur, millega antakse ebaseaduslikult riigis viibivatele kolmandate riikide kodanikele seaduslik alus riigis viibimiseks. Samuti laieneb see nn 'tolereeritud viibimisele', mis on kitsam, kui täieõiguslik riigis viibimise seadustamine.
- Tagasipöördumine – välismaalaste (migrantide) naasmine nende päritoluriiki, mõnel juhul esmase kavatsuse täitumisel, mõnel juhul ümbervaadatud kavatsuse tulemusel¹⁴, pärast vähemalt üheaastast eemalviibimist.¹⁵
- Toimetuleku tingimused – Naasmisdirektiivi preambula p 12 kohaselt tuleks „lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Siseriikliku õiguse kohaselt tuleks määratleda nende toimetulekut tagavad tingimused“¹⁶. Lisaks nimetatakse naasmisdirektiivi preambula p 24, et antud „direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis Euroopa Liidu Põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid“. Euroopa Liidu Põhiõiguste harta ütleb sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemiseks (..), et tagada liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud eeskirjade kohaselt rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid“¹⁷.
- Väljasaatmine – VSS mõistes seaduses sätestatud juhtudel ja korras väljasõidukohustuse sunniviisiline täitmine. Naasmisdirektiivi alusel on väljasaatmine tagasipöördumiskohustuse täitmine, eelkõige füüsiline transport liikmesriigist välja.
- Väljasaatmine on perspektiivitu – ehk väljasaatmist ei kohaldata VSS § 14 lg 4 alusel, kui 1) „ettekirjutus on tühistatud või kehtetuks tunnistatud või kehtivuse kaotanud; 2)

¹³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art. 3 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

¹⁴ Bartram D., Poros, M.V. and Monforte, P. Key Concepts in Migration, London: Sage, 2014, lk. 121

¹⁵ Erdal, M.B. Timespaces of return migration: the interplay of everyday practices and imaginaries of return in transnational social fields“ Edward Elgar Publishing, 2017 lk 104

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, preambula p 12 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

¹⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste harta (2012/C 326/02) art 34, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=RO>

väljasaatmine on muutunud võimatuks (eelkõige juhtudel, kui puudub väljasaadetavat vastu võttev riik või ei tee vastuvõttev riik koostööd ; 3) väljasaatmine on keelatud“.

Kokkuvõttes on antud töös takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike all mõeldud isikuid, kes vastavad kõikidele allolevatele punktidele:

- kellele on väljastatud lahkumisettekirjutus;
- kellel puudub riigis viibimiseks seaduslik alus;
- kelle väljasaatmine on olnud takistatud pika aja vältel (näiteks on täitunud isiku maksimaalne 18-kuuline kinnipidamise periood ning ta on vabastatud kinnipidamiskeskusest);
- kelle väljasaatmise perspektiiv on tulenevalt eelnevalt nimetatud punktidest takistatud.

Läbivalt on töös nimetatud takistatud väljasaatmise perspektiiviga pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivaid kolmandate riikide kodanikke ebaseaduslikult riigis viibivateks isikuteks.

Käesolev magistritöö jätab vaatluse alt välja „haavatavad isikud, s.o alaealised, saatjata alaealised, puuetega inimesed, eakad, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla ohvriks langenud isikud“¹⁸, kes küll on samuti naasmisdirektiivi subjektideks, kuid kelle osas peavad liikmesriigid ette nägema erimeetmed, mis puudutavad nii isikute kinnipidamist, menetlemist kui väljasaatmist. Samuti ei ole antud uuringu otseses fookuses isikud, kelle osas on küll riik tuvastanud väljasaatmist keelavad (*non-refoulement*) asjaolud, samas ei saa nende isikute riigis viibimist ka seadustada, kuna nende osas on seadustamist välistavaid asjaolusid (näiteks oht riigi julgeolekule).

Ajalise dimensioonina on töös kasutatud lineaarset (alates 1990-ndatest) kuni tänapäevani jõudvat joont.

1.1 Tagasisaatmise valdkonna teoreetiline käsitlus

Tagasipöördumise valdkonda analüüsivad teadusuuringud on tavapäraselt olnud orienteeritud mõne märkimisväärse rändesündmuse tagajärje analüüsile, kuigi varajasemad uuringud olid üsna juhuslikud ja geograafiliselt hajusad, kajastades transatlantilise- ja koloniaalpärandi mõju

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, preambula art. 3 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

varasele massilisele sisserändele, siis 1960-ndaid peetakse tagasipöördumist analüüsivas kirjanduses tõusu-perioodiks, mil eristusid kaks geograafilist suunda – Ameerika Ühendriigid, mille uurimisteedad olid tagasipöördumine Itaaliasse ja Puerto Ricosse ning Briti-Kariibide, mida tuntakse Lääne-Indiana,¹⁹ rändesüsteemi uuringud. Tõelise hoo said tagasipöördumise valdkonna uuringud sisse 70-ndatel, mil 1973/74 õlikriisi tagajärjel lõpetasid Lääne-Saksamaa ja Prantsusmaa välistööjõu värbamise kolmandatest riikidest ning liikmesriigid seadsid sisse poliitika, mis julgustasid isikuid tagasi pöörduma nende päritoluriiki. 90-ndatel ja 21. sajandil on tagasipöördumise uuringute laienemine olnud juba globaalne, mille aluseks on olnud rände globaliseerumine, tuues kaasa ka rändekiirenduse, mitmekesistumise, politiseerimise ja feminiseerimise maailma mastaabis.²⁰ Samuti on see toonud kaasa kriitilised arutelud isiku võimaliku „illegaalsuse“ üle (mil ükski isik ei saa oma loomult illegaalne olla) ning sisserändaja sh tagasipöörduja fundamentaalsete inimõiguste üle.

Viimase paarikümne aasta väga selge muutus tagasipöördumise valdkonnas on olnud rände politiseerimine. Isikute tagasipöördumine, kelle viibimine riigis ei ole seaduslik, on olnud üks kesksemaid ELi poliitikaeesmärke. Isikute väljasaatmine ja toetatud tagasipöördumine tõusis fookusesse 2000-ndel, arenedes edasi uuteks poliitambitsioonideks nagu „jätkusuutlik tagasipöördumine ja re-integratsioon“.²¹

Samuti on oluliselt muutunud ja laienenud tagasipöördumise kontseptualiseerimine, näiteks võrreldes 1970-ndate aastatega, mil analüüsiti eelkõige töö- ja õpirändajate naasmist koduriiki, laienedes elustiili rände raames tagasipöördumisele, kuni sunnitud tagasipöördumise ning erinevate re-integratsiooni strateegiateni tänapäeval.²²

Aga 1990-ndatest pärineb veel üks oluline rände valdkonna jõujoon, mis on olulist mõju avaldanud ka tagasipöördumise valdkonnale, nimelt rände julgeolekustamine (*securitization*), luues julgeolekuriski kuvandi inimeste õiguses liikuda üle riigipiiride, kujutades sellega ohtu põlisrahvastikule ja selle kultuurilisele terviklikkusele.²³ Julgeolekustamise mõiste pärineb Kopenhaageni koolkonna alusepanijatelt, eeskätt Barry Buzan'lt ja Jaap de Wilde'lt, kes analüüsivad ühiskondlikke protsesse läbi julgeolekustamise aspekti. Julgeolekustamise

¹⁹ prants. k: *Indes Occidentales* Kariibi mere saarestik

²⁰ King, R., Kuschminder, K. Handbook of Return Migration, 2022, Elgar Handbooks in Migration, lk 8-9

²¹ King, R., Kuschminder, K. Handbook of Return Migration, 2022, Elgar Handbooks in Migration, lk 11

²² King, R., Kuschminder, K. Handbook of Return Migration, 2022,

²³ Kalir, B., Departheid: re-politicising the inhumane treatment of illegalised migrants in so-called liberal democratic states. Handbook of Return Migration, 2022, 88-89

teooria²⁴ käsitleb olulise probleemi püstitamist eksistentsiaalse ohuna, millega tegelemine vajab erakorraliste meetmete rakendamist, olles seetõttu väljaspool tavapärast poliitilist otsustusprotsessi. Kopenhaageni koolkond jagas traditsioonilise julgeoleku valdkonna viieks erinevaks sektoriks: sõjaliseks, poliitiliseks, majanduslikuks, sotsiaalseks ja keskkonna alaseks. Kuna koolkond käsitleb igat sektorit terviku osana, siis põimuvad ja kattuvad sektorite sisud üksteisega, näiteks riik on nii majanduslik kui ka poliitiline toimija sõjalises ja keskkonnasektoris.²⁵ Koolkond väidab, et riik suudab märkimisväärselt kanda kinnitada igas eelmainitud viies sektoris, kuigi tema juured on tegelikult vaid poliitilises ja sõjalises. Sisserännet aga saab asetada poliitilisse sektorisse ja vaadelda seda kui poliitilist julgeolekustamist läbi eksistentsiaalse ohu, millega tegelemine vajab erakorraliste meetmete rakendamist. Rände julgeolekustamises nähakse püüdu vabaneda sellest, kui ohuallikast. Rände julgeolekustamine annab justkui õigustuse riikidel ja ühiskondadel säilitada nende sõltumatu identiteet ja funktsionaalne terviklikkus²⁶.

Massilises sisserändes, koosmõjus Euroopa integratsiooniga, nähakse julgeoleku raamistikule ohtu mitte niivõrd riikidele, vaid ühiskonnale tervikuna²⁷. Sisserändajad ei ole enam lihtsalt välismaalased, keda vastuvõttev riik võõrustab ja kelle viibimist tolereerib, kuni isiku viibimine on seaduslik. Koheselt, kui lisada sisserändajale „julgeoleku“ element, muutub ta olemus, kes ilmub justkui põliselanike harmoonilisse maailma, rikkudes seda harmooniat. Kui „neid“ ei oleks tulnud, siis oleks disharmonia tulemata jäänud. Seega nähakse sisserändes eksistentsiaalset ohtu ühiskonnale, mis ohustab põliselanike eneseidentiteeti, *status quo*’d ja õõnestab ühiskondlikku ühtsust.²⁸ Selline suhtumine suurendab aga sisserändajate haavatavust, kuna nad on põliselanike silmis ohuks, isikuteks, kellega tuleb distantse hoida, „teistsugusteks“ ja väärtusetuks²⁹. Sisserändajad, kes aga viibivad riigis ebaseaduslikult, kannavad sisserändaja topelt-koormat, kuna on nii sisserändaja rollis, kui viibivad riigis ebaseaduslikult. Nendest tulenev oht tundub aga veelgi suurem, samuti püüd nendest vabaneda.

²⁴ Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., Security: A new Framework of Analysis, 1998, London: Lynne Rienner Publishers

²⁵ Albert, M., Buzan, B., 2011. Securitization, sectors and functional differentiation. Security Dialogue, vol 42, lk 413-425

²⁶ Buzan, B., 1991. New patterns of global security in the twenty-first century. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), lk 18-19

²⁷ Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M. & Lemaitre, P., Identity migration and the new security agenda in Europe. London: Pinter, 1993 lk 185-186

²⁸ Huymans, J. migrants as a security problem: dangers of „securitizing“ societal issues, Migration and European Integration, 1995 lk 60-61

²⁹ Huymans, J. migrants as a security problem: dangers of „securitizing“ societal issues, Migration and European Integration, 1995 lk 61

Endine Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik Nils Muiznieks on öelnud, et „*In some countries, they call them “invisible persons”, in others – “ghosts”. /.../ These desperate persons tend to live in substandard conditions, completely excluded from society, lacking residence permits and the means to meet basic needs such as shelter, food, health or education. In essence, they are deprived of any opportunity to live in dignity*”³⁰. Näiteks Eestis, kus ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arv on väga väike, võiks arvata, et ka nendest tulenev oht on marginaalne ning teema paljuski nn „vaiba alla pühitud“, samas julgeoleku aspektist on oht püsiv.

Teemaga tuleks aga kindlasti tegeleda, kuna isikud, kes viibivad pikka aega ebaseaduslikult ja ei tunne seotust ühiskonnaga (milleks neil ei ole õigust, kuna nad ei saa töötada, neil puudub sissetulek), siis võivad isikud radikaliseeruda ning neist tulenev oht võib eskaleeruda hetkega. Isikus võivad perspektiivi puudumine ja meeleheide eesootava väljasaatmisohu tõttu soodustada pöördumist vägivaldse äärmusluse ideoloogiate poole, mis võivad pakkuda leevendust sellistele emotsioonidele nagu meeleheide, viha ja kättemaksupüüd.³¹ Sisserändajate kogukondi käsitlevad uuringud on näidanud, et üksikisiku vabaduste ja õiguste piirangud, juurdepääsu äravõtmine sotsiaalsest elust ja sotsiaalse tõrjutuse kogemused võivad soodustada isiku ühiskonnast taandumist, marginaliseerumist ja radikaliseerumist.³²

Kuna julgeolekustatud staatusesse saab rännet viia vaid siis, kui sõnumile (*sisserändajad võtavad meilt töökohad; nad tühjendavad riigi rahakoti; sisserändajad on kriminaalid; Islami fundamentalism võtab Lääne üle*)³³ on piisavalt vastuvõtjaid ehk publikut – edukas julgeolekustamine ei sõltu julgeolekustajast, vaid sõnumi vastuvõtjatest.³⁴ See tähendab, et sisserände teema kajastamist saab julgeolekustada, seda kas poliitiliselt ära kasutades poliitilise populismina (näiteks väites, et sisserändel ja kuritegevusel on ilmne seos või muud hirmud) või de-julgeolekustada (*desecuritization*), mille puhul teema „maha rahustamise“ juures on ülitähtis selle konteksti asetamine ja sellele võimaluse andmine poliitilises debatis, mitte lihtsalt teema

³⁰ Niels Muiznieks, 'Migrants in limbo in Europe have the right to live in dignity' (Council of Europe Commissioner for Human Rights, 15/11/2016) Leitav: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/migrants-in-limbo-in-europe-have-the-right-to-live-in-dignity?desktop=true>

³¹ Koser & Cunningham, A.. Migration, violent extremism and social exclusion. In World Migration Report 2018. Geneva, Switzerland: International Organization for Migration, 2017, lk 209-223

³² Preventing the risk of radicalisation of asylum seekers and refugees, and far-right mobilisation against asylum seekers, refugees and immigrants, Policy brief 17/01/2020, lk 4 Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-01/policy_brief_breaking_the_cycle_122019_en.pdf

³³ Huymans, J. migrants as a security problem: dangers of „securitizing“ societal issues, Migration and European Integration, 1995 lk 59

³⁴ Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., Security: A new Framework of Analysis, 1998, London: Lynne Rienner Publishers

eskaleerimine.³⁵ De-julgeolekustamine tähendab, et teema on viidud (tagasi) tavapärasesse avalikku ruumi ja sellest ei räägita ohu ja kaitsemehhanismide kontekstis. Eristatakse kolme de-julgeolekustamise strateegia kategooriat - objektiivset, konstruktiivset ja de-konstruktiivset. Neist esimese eesmärk on põliselanikele selgitada, et „sisserändaja“ ei ole oht, ega julgeoleku probleem, tehes seda näiteks läbi rändestatistika, argumentide ja faktide, et sisserändajad ei ohusta põliselanikke ei tööturul, ega sotsiaalmajanduses. Konstruktiivne de-julgeolekustamine püüab mõista maailma kausaalsust sh rännet tervikuna ning sellega toime tulla. De-konstruktiivne strateegia aga mõistab sisserändajat, kui indiviidi, kelles on mitu identiteeti, nagu näit. naine, töötaja, ema, tumedanahaline; ehk võtta sisserändaja lahti tema algelementideks, mis aitab põliselanikul mõista, et ta on samasugune inimene nagu meie.³⁶

1.2 Tagasisaatmise protsessis oleva isiku toimetulek ja tema seadustamist võimaldav EL *acquis*

ELi tagasisaatmispoliitika on rahvusvahelise õiguse lahutamatu osa ning valdkonnaga seotud direktiivide rakendamine ei vabasta ELi liikmesriike nende rahvusvahelistest inimõigusi puudutavatest kohustustest.³⁷ Nii on rahvusvaheline õigus ka Eesti õiguse lahutamatu osa.

Tagasisaatmise valdkonnas on mitmeid dokumente, kas siis Eestile õiguslikult siduvaid või mitte-siduvaid ning mis käsitlevad ebaseaduslikult riigis viibiva isiku toimetulemist või seadustamist. Nende isikute tagasi- või väljasaatmist reguleerivad mitmed rahvusvahelised inimõiguste kõrged normid ja standardid, eelkõige väljasaatmise keeld (*non-refoulement* absoluutõigus), kollektiivse väljasaatmise lubamatus, õigus elule, vabadusele, perekonna- ja eraelule ning tõhusad õiguskaitsevahendid (õigus kohtumenetlusele, õigus olla ära kuulatud jm), samuti lapse parimate huvide kaitse põhimõte. Need standardid on sätestatud rahvusvahelistes konventsioonides, mille osalised on kõik ELi liikmesriigid, eelkõige ÜRO poolt vastu võetud Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ICCPR), ÜRO piinamisvastane konventsioon, ÜRO lapse õiguste konventsioon ja Euroopa inimõiguste konventsioon (ECHR).

³⁵ Buzan, B., Hansen, L., 2009. The Evolution of International Security Studies. New York: Cambridge University Press, lk 217

³⁶ Huymans, J. migrants as a security problem: dangers of „securitizing“ societal issues, Migration and European Integration, 1995 lk 65-68

³⁷ EU Law Analysis Expert insight into EU law developments, Leitav: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/the-implementation-of-eu-return.html>

19. detsembril 2018. a. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee poolt vastu võetud globaalne ränderaamistik³⁸, mida toetas 152 maailma riiki, teiste seas ka Eesti. Raamistik tugineb rahvusvahelistele konventsioonidele ja standarditele, sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirjale ja inimõiguste ülddeklaratsioonile. Olenemata sellest, et raamistik ei ole Eestile õiguslikult siduv ega ülimuslik meie seaduste suhtes, toetab selline ränderaamistik üldeesmärki, milleks on leppida Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikmesriikide vahel kokku turvalise, korrapärase ja reeglitel põhineva rahvusvahelise rändehalduse põhimõtetes. Nii seadusliku rände soodustamist, kui ebaseadusliku rände ennetamist ja takistamist. Raamistiku 7. ja 15. eesmärk on antud tööga oluliselt seotud ning vajavad esiletõstmist. Raamistiku 7. eesmärk, milleks on rändevaldkonna haavatavustega tegelemine ja nende vähendamine, punkti 23. i. kohaselt „tugineme kehtivatele tavadele, et hõlbustada ebaseadusliku migrandi staatuses migrantide juurdepääsu individuaalsele hindamisele, mis võib kaasa tuua seadusliku migrandi staatuse, iga juhtumi korral eraldi ning selgete ja läbipaistvate kriteeriumide alusel“. Raamistiku 15. eesmärk, milleks on migrantidele põhiteenustele juurdepääsu tagamine, punkti 31. kohaselt „Pühendume selle tagamisele, et kõik migrantid saavad oma rändestaatusest olenemata kasutada oma inimõiguseid, see tähendab omada turvalist juurdepääsu põhiteenustele. Lisaks pühendume sellele, et tugevdada migrante kaasavaid teenuste osutamise süsteeme, olenemata sellest, et riikide kodanikud ja seaduslikud migrantid võivad olla õigustatud saama põhjalikumaid teenuseid, tagades ühtlasi, et igasugune eristav kohtlemine peab põhinema seadusel, olema proportsionaalne, taotlema õiguspärast eesmärki ning olema kooskõlas rahvusvahelise inimõigustealase õigusega“, mille alapunkt b. täiendab „tagame, et koostöö teenuseosutajate ja migratsiooniametite vahel ei süvendaks ebaseaduslike migrantide haavatavust, kahjustades nende ohutut juurdepääsu põhiteenustele või rikkudes ebaseaduslikult inimõiguseid, nagu õigus privaatsusele, vabadusele ja isiku turvalisusele põhiteenuse osutamise kohtades“³⁹.

Üheks Eestile siduvaks dokumendiks, on naasmisdirektiiv 2008/115/EÜ, mis austab põhiõigusi ja järgib iseäranis Euroopa Liidu Põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Naasmisdirektiivi preambula p. 12 sätestab, et „tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Siseriikliku õiguse kohaselt

³⁸ Globaalne ränderaamistik (the UN Global Compact for Migration), 2018 ÜRO Leitav: https://vm.ee/sites/default/files/uro_randeraamistik.pdf

³⁹ Globaalne ränderaamistik, (the UN Global Compact for Migration), 2018 ÜRO Eesmärk nr 15., p. 31 ja 31 b. lk. 20 Leitav: https://vm.ee/sites/default/files/uro_randeraamistik.pdf

tuleks määratleda nende toimetulekut tagavad tingimused⁴⁰“. Antud direktiiv ei piira ühegi sellise sätte kohaldamist, mis võib olla soodsam kolmanda riigi kodaniku suhtes ja mis on sätestatud ühenduse sisserände- ja varjupaigalases õigustikus. Mis tähendab, et liikmesriigid võivad pakkuda soodsamaid, mitte aga rangemaid meetmeid, mis puudutavad direktiivi subjekte. Nii võivad liikmesriigid eelpool nimetatud direktiivi artikli 6 punkt 4 kohaselt „igal ajal otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida“⁴¹.

Euroopa Liidu Põhiõiguste harta artikkel 34 punkt 3 „sotsiaalse tõrjutuse ja vaesuse vastu võitlemiseks tunnustab ja austab liit õigust sotsiaalabile ja eluasemetoetusele, et tagada „liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud eeskirjade kohaselt rahuldav elu kõigile neile, kellel puuduvad piisavad elatusvahendid“ ja artikkel 47 „isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda“⁴².

Samuti on Euroopa Parlament julgustanud liikmesriike pakkuma elamisluba ja seadustama isikute viibimist, „kui tagasisaatmine ei ole osutunud võimalikuks, mis muudab tagasisaadetamatute sisserändajate jaoks sageli võimatuks juurdepääsu oma põhiõigustele; rõhutab asjaolu, et elamisloa andmine isikutele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, võib aidata ennetada pikale veninud ebaseaduslikku viibimist, vähendada tööalase ärakasutamise ohtu ning võib hõlbustada üksikisikute sotsiaalset kaasatust ja panust ühiskonda; märgib, et lisaks aitaks see inimesi välja administratiivsest õigusvaakumist, kuhu nad võivad jääda“⁴³.

1.3 Ülevaade tagasisaatmise valdkonna olukorrast ELis

Vaadates ELi 2019. a rändepilti (aasta valiku selgitus⁴⁴) selgub, et aasta jooksul sisenes ELi 2,5 miljonit kolmandate riikide kodanikku (neist 41% tuli tööle, 27% liitus oma perekonnaliikmega

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel preambula p 12, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=SV>

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikkel 6 p 4C, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=SV>

⁴² Euroopa Liidu Põhiõiguste harta (2012/C 326/02) art 34 p 3 ja art 47, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=RO>

⁴³ Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2020. aasta resolutsioon tagasisaatmisdirektiivi rakendamise kohta, C 445/28, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0362&from=EN>

⁴⁴ Töö autori selgitus: 2020-2021. a rändestatistikat mõjutas väga olulisel määral Covid-19 olukord maailmas, mille tulemusel oli nii riiki sisenemine kui riigist lahkumine takistatud. Antud põhjusel ei ole need aastad normaastad.

ELis, 14% tuli õppima ja 9% rahvusvahelise kaitse vajaduse tõttu). ELst lahkus 0,9 miljonit isikut, mis moodustas rändesaldoks 1,5 miljonit isikut. Välja rändavatest isikutest osa lahkus ELst vabatahtlikult, näiteks peale töö- või õppeaja lõppu, osale väljastati aga lahkumisettekirjutus kas vabatahtlikuks riigist lahkumiseks kindlaks määratud tähtaja jooksul või kohaldati neile sundtäidetavat lahkumisettekirjutust ning nad saadeti riigist välja.

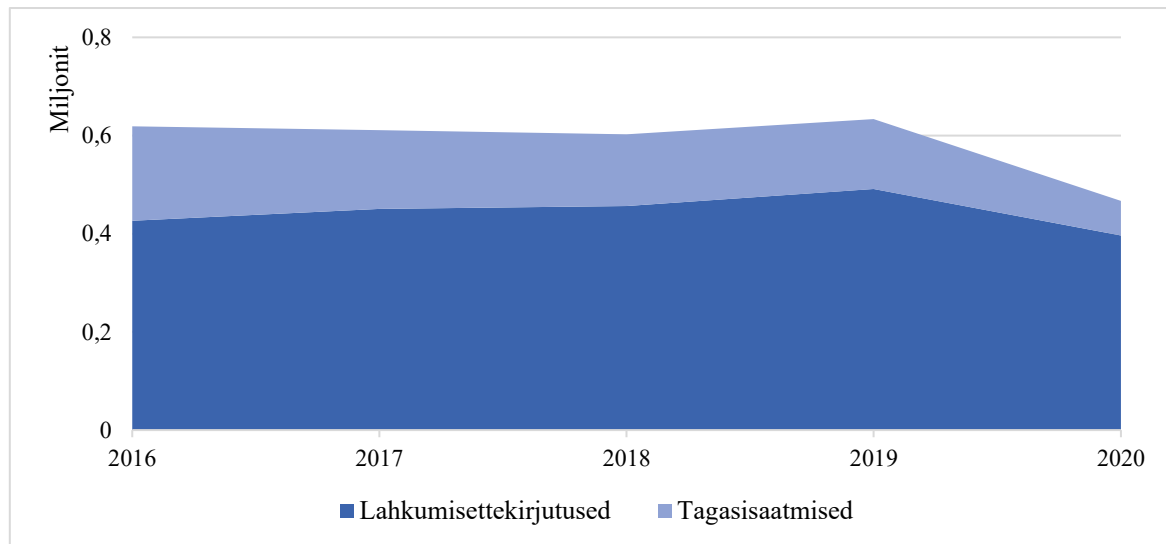
Olenemata sellest, et liikmesriigid väljastavad aastas umbes 450 000–500 000 lahkumisettekirjutust, on ettekirjutuste täitmine ehk nn efektiivse tagasisaatmise määr⁴⁵ aasta-aastalt langenud 45,8%-lt 2016. a, 36,6% 2017. a, 31,9% 2018. a ja 28,9%-ni 2019. a⁴⁶. 2020. aastal, mis oli Covid-19 tõttu erakordne aasta, vähenes oluliselt nii viisa või elamisloa alusel ELi sisenejate arv, aga ka ELst lahkujate arv. Liikmesriigid tegid 2020. a 394 000 lahkumisettekirjutust, tegelikkuses aga lahkus ELst ainult ligi 70 000 inimest, mis on ainult 18% lahkumisettekirjutuste arvust (Joonis 1). Tagasisaatmise edukuses on liikmesriigiti suur erinevus nii riigiti, kui aastati. Näiteks oli 2019. a ligi 100% efektiivse tagasisaatmise määr Maltas, Lätis, Leedus, Slovakkias ja Poolas, samas kui Tšehhis oli määr 6,5%, Portugalis 7,8%, Kreekas 12,2% ja Prantsusmaal 12,6%. Samas oli Kreekas tagasisaatmise määr veel 2017. a ligi 40%.⁴⁷ Nii jääbki Euroopa Komisjoni ametliku hinnangu⁴⁸ kohaselt ELi iga-aastaselt 300 000 inimest, kelle väljasaatmine ei õnnestu erinevatel põhjustel, sh inimõiguslikel kaalutlustel ja praktilistel takistustel.

⁴⁵Töö autori selgitus: tagasisaatmise määr on proportsioon isikutest, kellele väljastatakse lahkumisettekirjutus ning kes ka realselt lahkuvad ELst. Määr mõõdab tagasisaatmise tõhusust. Samas tuleb arvestada, et efektiivse tagasisaatmise määr ei ole absoluutne arv, kuna ELi tasandil ei ole kokku lepitud ühtset metoodikat nende andmete kogumiseks.

⁴⁶ The proposed Return Directive (recast), Substitute Impact Assessment, 2019, EPRS | European Parliamentary Research Service, Leitav: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA\(2021\)690518_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA(2021)690518_EN.pdf)

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Commission staff working document fitness check on EU Legislation on legal migration, SWD (2019) 1056 final Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2019-03/swd_2019-1055-staff-working-part2.pdf



Joonis 1. Lahkumisetekirjutused versus tagasisaatmised Euroopa Liidus, 2016-2020
Allikas: Eurostat, migr_eiord ja migr_eritn, (viimati kasutatud 09.04.2022)

Liikmesriikides on isikute tagasisaatmise madala arvu nn määra taga mitu põhjust, esiteks „probleemne ja aeganõudev koostöö kolmandate riikidega, kes ei tee koostööd oma kodanike tagasivõtmisel; teiseks isiku identifitseerimise ja dokumenteerimise pikk protseduur; kolmandaks isikute enda soovimatus teha ametiasutustega koostööd nende tagasisaatmist puudutavates küsimustes; aga põhjusteks on ka tagasisaatmise keeld (*non-refoulement* põhimõte⁴⁹), mil tagasipöördumine tuleb edasi lükata või tühistada ning samuti statistiline tegur (näiteks x. a tehtud lahkumisetekirjutus võidakse täita alles y. aastal)“.⁵⁰

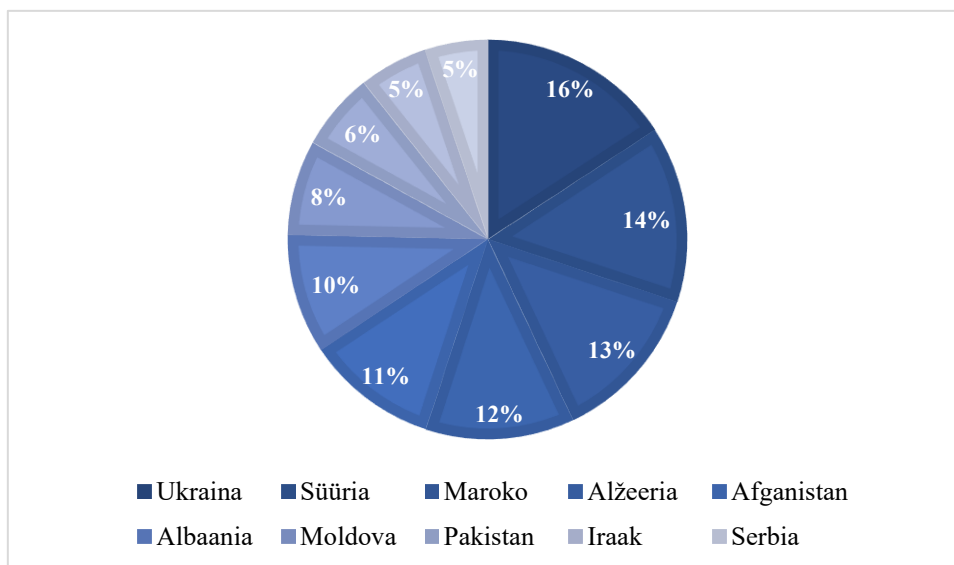
Kui aga on vajalik tagasisaatmise protsessis oleva isiku kinnipidamine, sundtäidetava lahkumisetekirjutuse täitmiseks ning halduskohtu loal, siis lisandub siia põhjus, milleks on isiku kinnipidamisele väljasaatmise protsessis seatud ajalised piirangud (naasmisdirektiivi alusel võib kinnipidamine kesta maksimaalselt kuni 18 kuud) ning kui ajalimiidi jooksul isiku väljasaatmine ei õnnestu, vabastatakse isik viivitamatult. Kinnipidamisest vabastamine ei anna aga isikule seaduslikku alust riigis viibimiseks ning ka tema lahkumisetekirjutus jääb jõusse.

⁴⁹ Non-refoulement põhimõte on üks isiku välja- või tagasisaatmise lubamatuse alustalasid, see tähendab, et selle rakendamine nii rahvusvahelise kaitse menetluse, kui tagasisaatmismenetluse raames peaks andma isikule tagatise, et teda ei saadeta välja- ega tagasi riiki, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Non-refoulement põhimõte tuleneb 28.07.1951 Genfi pagulasseisundi konventsioonist ja seda täiendavast 31.01.1967 New Yorgi protokollist ja on tagatud Euroopa Liidu Põhiõiguste harta artikliga 18 ja artikli 19 lõikega 2. Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport 2021. Leitav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/rande-ja-kodakondsuspoliitika-aastaraport-2021.pdf>

⁵⁰ Luik, E. Lahendused pikka aega ebaseaduslikult Euroopa Liidus ja Norras viibivate isikute olukorrale, Turvalisuskompas, 1/2021. Leitav: <https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2844/turvalisuskompas%20nr%201.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Sama praktika on ka Eestis, mil Politsei- ja Piirivalveamet jätkab isiku väljasaatmise menetlust kuni isiku riigist väljasaatmiseni.

Nii jääbki võimalus, et väike arv isikuid, kelle väljasaatmine muutub pika ajaperioodi jooksul perspektiivituks, jäävad riiki seadusliku aluseta. Kuigi hetkel on Eestis ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arv, kellel puudub väljasaatmisperspektiiv või on see oluliselt takistatud, madal, siis Euroopa Liidus on selliste isikute arv märkimisväärselt suur. 2008. a Euroopa Komisjoni poolt tellitud analüüs, mis kaardistas klandestiinselt ehk ametiasutuste eest varjatult Euroopas elavate isikute olukorda, näitas, et ELis on isikute arv, kes viibivad siin ilma seadusliku aluseta ja kelle kohta ametiasutustel puudub selge info, hinnanguliselt 4,5 kuni 8 miljonit.⁵¹ Autori teada on viimane ajakohaseim statistika 2019. aastast, mille kohaselt elab ELis ilma seadusliku aluseta, kuid kelle kohta on ametkondadel infot, hinnanguliselt 2,9 kuni 3,8 miljonit kolmanda riigi kodaniku. Eurostati andmetel on nendeks peamiselt Ukraina, Süüria, Maroko, Alžeeria ja Afganistani kodanikud (Joonis 2).⁵²



Joonis 2. Ebaseaduslikult Euroopa Liidus viibivate isikute põhilised kodakondsused, 2020
Allikas: Eurostat, migr_eipre, (viimati kasutatud 09.04.2022)

Samas puudub ajakohane statistika selle kohta, kui paljude isikute riigis viibimine on peale pikaajalist ebaseaduslikku viibimist seadustatud. 2009. a andmete põhjal seadustati ELis

⁵¹ Euroopa Komisjon, Clandestino project final report, 2009, Analüüs on leitav: [CLANDESTINO FINAL REPORT_November 2009 \(eliamep.gr\)](https://ec.europa.eu/anti-smuggling/index_en.htm)

⁵² Spencer, S., Triandafyllidou, A. Migrants With Irregular Status in Europe. Evolving Conceptual and Policy, lk 2; 3 lõik Leitav: 10.1007/978-3-030-34324-8.pdf (springer.com)

perioodil 1996-2008. a ligi kuus miljonit ebaseaduslikult ELis viibinud isikut.⁵³ Suurimad ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustajad on olnud Lõuna-Euroopa riigid, kuid märkimisväärse arvu on seadustanud ka Belgia ja Prantsusmaa ning väiksemas ulatuses Saksamaal, Hollandis, Rootsis⁵⁴. Hiljem ka Poolas⁵⁵(2013 a.) ja Itaalias (2020 a. ajendatuna Covid-19 mõjust põllumajanduse sektorile) ja Rootsis (seoses saatjata alaealiste, kes on saanud täisealiseks, seadustamise programmiga). Kõige hiljutisem näide pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibinud isikute seadustamise plaanist on teada andnud Iirimaa valitsus, lootes 6-kuulise online-taotlusperioodi jooksul (alates jaanuar 2022. a) seadustada ja dokumenteerida kuni 17 000 (sh 3000 last) riigis ebaseaduslikult viibivat isikut. Isiku seadustamise tingimuseks on vähemalt neli aastat riigis ebaseaduslikult viibimist (lastega perede puhul vähemalt kolm aastat), isikul ei ole tõsiseid kriminaalkorras karistusi ja ta ei kujuta ohtu riigi julgeolekule. Isikul võib olla kehtiv lahkumisettekirjutus. Seadustatud isikud saavad piiramatult ligipääsu tööturule ja sotsiaaltagatistele. Iirimaa valitsuse otsuse põhjuseks on toodud soov vähendada dokumenteerimata isikute ühiskondlikku haavatavust ning vähendada nende ärakasutamist illegaalsel tööturul.⁵⁶

Üheks põhjuseks, miks ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamine erineb liikmesriigiti oluliselt, on naasmisdirektiivi artikli 6 lõige 4, mille alusel on see liikmesriigi pädevuses, kes „võivad igal ajal otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida, aga nad ei pea seda andma.“⁵⁷ Samuti on Euroopa Komisjon oma soovitusel (EL) 2017/2338 selgitanud, et /.../“ei ole mingit kohustust anda elamisluba tagasipöördujatele, keda ei ole võimalik riigist välja saata: liikmesriigid ei ole kohustatud andma tagasipöördujale elamisluba, kui selgub, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik, kuid nad võivad otsustada seda siiski teha“⁵⁸. Soovitused jätkuvad, et elamislubade

⁵³ 'REGINE – Regularisations in Europe Leitav: https://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Logos/Publications/REGINE_Policy_Brief.pdf

⁵⁴ Baldwin-Edwards, M., & Kraler, A. (2009). REGINE. Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the member states of the EU. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

⁵⁵ Spencer, S., Triandafyllidou, A. Migrants With Irregular Status in Europe. Evolving Conceptual and Policy, lk 2; 3 lõik Leitav: 10.1007/978-3-030-34324-8.pdf (springer.com)

⁵⁶ Gov.ie Department of Justice 03.12.2021 <https://www.gov.ie/en/press-release/bdd61-minister-mcentee-announces-new-landmark-scheme-to-regularise-long-term-undocumented-migrants/>

⁵⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikkel 6 lõige 4, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=SV>

⁵⁸ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 13.2, lk 56 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=ET>

andmisel võiks arvesse võtta hindamiskriteeriumid, mida liikmesriigid järgiksid, ning mis sisaldaksid nii individuaalseid (juhtumiga seotud) kui ka horisontaalseid (poliitikaga seotud) elemente, eelkõige järgmist: tagasipöörduja valmidus/tõrksus teha koostööd; liikmesriigis viibimise tegelik kestus; integreerimisalased jõupingutused; tagasipöörduja käitumine; peresidemed; humanitaarkaalutlused; lähitulevikus tagasipöördumise tõenäosus; vajadus vältida ebaseadusliku riigis viibimise soodustamist; seadustamismeetmete mõju tulevaste (ebaseaduslike) rändajate rändemudelile; teisese rände tõenäosus Schengeni alal.⁵⁹

Antud hindamiskriteeriumid annavad väga selged suunitlused, mida võiks isiku riigis viibimise seadustamisel diskretsiooni otsuse tegemisel arvestada.

⁵⁹ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 13.2, lk 56 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=ET>

2. Ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku toimetuleku ja seadustamise praktika ELis

Käesoleva uurimistöö eesmärkide täitmisele aitab kaasa ülevaate andmine Euroopa Liidu riikide praktikate näitel ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele laienevatest esmastest toimetuleku meetmetest ja kaardistamisest, millised võimalused on isikul, kes viibib riigis seadusliku aluseta, kuid kelle väljasaatmisel on olulisi takistusi, saada riigis viibimiseks seaduslik alus sh millised on isiku riigis viibimise seadustamise kaalutluspõhjused; ning riikide takistused isikute seadustamisel. Antud peatükk keskendubki selle eesmärgi täitmisele.

2.1 Ebaseaduslikult riigis viibivale isikule laienevad toimetuleku tagatised ELis

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on soovitanud liikmesriikidel „võtta riiklikul tasandil vastu individuaalne, universaalne ja riigile jõukohane õigus isiku põhiliste materiaalsete vajaduste rahuldamiseks, tagades vähemalt toitlustus, riided, peavari ja esmane arstiabi, isikutele, kes on äärmuslikes raskustes“⁶⁰. Rõhutades, et „seda õigust peaks saama kasutada kõik, nii kodanikud, kui välismaalased, olenemata nende välismaalaste õiguslikust staatuses.“⁶¹ Tagasisaatmist reguleeriv naasmisdirektiiv ei anna aga piisavat tagatist, jäädes üldsõnalisemaks, „tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Siseriikliku õiguse kohaselt tuleks määratleda nende toimetulekut tagavad tingimused“⁶², mis jätab liikmesriikidele õiguse diskretsiooniotsuseks, milliseid toimetuleku teenuseid isikule tagada tuleks. Selline sõnastuse ebamäärasus ei taga aga esmaseid õigusi, mis on tihedalt seotud inimväärsusega, nagu näiteks õigus tööle.⁶³

Kuigi liikmesriigid tunnistavad, et on mitmeid põhjuseid, mis võivad põhjustada isikute pikaajalist ebaseaduslikku viibimist riigis, tekitab lisakeerukust ka asjaolu, et ei eristata lühi- ja

⁶⁰ Committee of Ministers of the Council of Europe (Recommendation No. R (2000) 3 of the Committee of Ministers to Member States on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at the 694th meeting of the Ministers' Deputies), Leitav: <https://rm.coe.int/09000016804e5c91>

⁶¹ Ibid.

⁶² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, preambula p 12 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

⁶³ Gómez-Escolar Arias, P., Access to social rights of nonremovable TCNs in the European Union, 2018 lk 48, Leitav: <https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/853/Gomez%20Escolar%20Arias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

pikaajalist riigis viibimist ning isikute seaduslik olukord ei ole selge.⁶⁴ See kõik teeb keeruliseks isikute süsteemse juurdepääsu teenustele ja põhiõigustele. Riiklik poliitika, mis keskendub riigis ebaseadusliku viibimise vähendamisele ja püüab seda võimalikult lühiajaliseks muuta, võib kaasa tuua probleeme kohalikele omavalitsustele, kes seisavad silmitsi kohustusega osutada teenuseid riigis pikaajaliselt ebaseaduslikult viibivatele isikutele. Seetõttu võib pikk ebaseaduslik riigis viibimine mõjutada isikute juurdepääsu põhiteenustele ja -õigustele, nagu majutus ja tervishoid, sest need on kohandatud riigis ebaseadusliku viibimise lühiajaliseks meetmeks.

Euroopa rändevõrgustiku poolt⁶⁵ 2021. a koostatud uuringu Pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike olukord EL-is ja Norras⁶⁶ kohaselt tagavad Euroopa Liidu riikidest Belgia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Horvaatia, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Poola ja Rootsi (+ Norra) isikute ligipääsu õigustele ja teenustele, olenemata nende riigis viibimise loa tüübist või mitte-tagasipöördumise põhjustest. Mõnes riigis, näiteks Iirimaa ja Norras, oleneb teenustele ligipääs sellest, kas isik elab vastuvõtukeskustes, mitte sellest, milline on tema riigis viibimise luba (või selle puudumine). Seevastu Austrias, Saksamaal, Leedus, Sloveenias, Slovakkias, Maltal ja Hollandis sõltub isiku juurdepääs teenustele riigis viibimise loa tüübist: erines, kas juurdepääs oli tagatud „tolereeritud viibijatele“ või tähtajalise elamisloa saanud isikule (Tabel 1).

⁶⁴ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway EMN study, 2021. Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

⁶⁵ mille Eesti-poolne autor käesoleva töö autor oli

⁶⁶ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway EMN study, 2021. Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

Tabel 1. Ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele teenustele tagatud juurdepääs, vastavalt isiku viibimise alusele Euroopa Liidus

Teenused	Liikmesriigid, kes annavad juurdepääsu teenustele sõltumata loast (või seda ei väljastata).	Liikmesriigid, kes tagavad ligipääsu teenustele ning on teatanud spetsiifilisest elamisloast/viibimisalusest.
Liikmesriik	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE, NO	AT, DE, LT, MT, NL, SI, SK
Majutusteenus		
Majutus (üldine)	CZ, EE, ES, FR, LV, PL, SE, NO	AT, DE, MT, NL
Spetsiaalsed majutusvõimalused (varjupaiga pakkumine inimkaubanduse ohvritele; laste majutuskeskused jne)	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, PL, SE, NO	AT, DE, LT, SI, SK
Muud majutus- või spetsiaalsed keskused	BE, CZ, FI, LV, PL, NO	SI
Tervishoid		
Erakorraline tervishoiuteenus	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE, NO	AT, DE, LT, MT, NL, SI, SK
Baas tervishoiuteenused	BE, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE, NO	AT, DE, LT, MT, NL, SI, SK
Spetsialisti vastuvõtt	BE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, NO	DE, LT, MT, NL, SK
Muud tervishoiuteenused	EE, IE, PL, SE, NO	AT, LT, MT, SI
Sotsiaalabi		
Sotsiaalabi	BE, CZ (ainult viisapikendamise korral), EE, ES, FI, IE, IT, PL, SE, NO	DE, SI, SK, NL
Tööhõive		
Ligipääs tööturule	IE, CZ, HU, PL, SE	DE, LT, MT, SK, NL (mõningatel juhtudel)
Haridus		
Pikaajaliselt ebaseaduslike sisseandajate laste juurdepääs kohustuslikule haridusele	BE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL, SE, NO	AT, DE, LT, MT, NL, SI, SK
Pikaajaliselt ebaseaduslike täiskasvanute sisseandajate juurdepääs haridusprogrammidele/ametikoolitustele	BE, CZ, ES, FI, PL	AT, DE, LT
Õigusabi		
Juurdepääs õigusabile või õigusabi teenustele	BE, CZ, CY, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, PL	AT, DE, LT, MT, NL, SI, SK

Allikas: EMN uuring⁶⁷

Kõik liikmesriigid ja Norra võimaldavad juurdepääsu erakorralisele ja esmatasandi tervishoiuteenustele. Ainsaks erandiks on Bulgaaria ja Slovakkia, kes tagavad juurdepääsu ainult erakorralisele abile. Eestis tagab Politsei- ja Piirivalveamet isikutele, kellele on väljastatud lahkumisettekirjutus, lisaks meditsiinilist tuge (arsti/meditsiiniõe/psühholoogi/psühhiaatri konsultatsioon, aga toetatakse ka ravimite väljaostmist).

Nagu Tabelist 1 nähtub, nii on ligipääs majutusele tagatud 12 riigis (sh Norras), kuigi see on tihti ametnike või sotsiaalteenuse pakkuja diskretsiooniotsus. Näiteks Saksamaal on isikul õigus majutusele samasugune, nagu on see seaduslikul riigis viibijal, aga erinevus tuleneb majutuse tüübist. Enamik riikidest pakub erimajutust haavatavatele isikutele (nt alaealised,

⁶⁷ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway EMN study, 2021. Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

inimkaubanduse ohvrid). Majutus saab olla ka kodutute varjupaik, nagu see on Belgias, Tšehhis, Slovakkias ning tavajuhul ka Eestis.

Ligipääsu sotsiaaltoetustele ja -abile võimaldatakse 14 riigis ja Norras, kuid samas on see enamasti ikkagi diskretsiooniotsus, mitte kohustuslik teenuseosa. Ainult Tšehhis, Sloveenias, Luksemburgis ja mõnel juhul ka Hollandis on ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele tagatud samal hulgal sotsiaaltoetusi nagu neile isikutele, kes viibivad riigis seaduslikult.

Kohustuslik kooliharidus alaealistele on tagatud Norras ja kõikides EL-i liikmesriikides, välja arvatud Bulgaarias. Täiskasvanute haridusprogramme või koolitusi pakutakse ainult kümnes riigis, kusjuures riikide pakutavate võimaluste vahel on suuri erinevusi: näiteks Hispaanias on võimalik haridust saada täiskasvanul, kes on seal ka eelneva kooliastme lõpetanud.

Ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele on kõikides liikmesriikides ja Norras tagatud ligipääs õigusabile ning seda olenemata sellest, millistel alustel isik riigis viibib. Küprosel ja Lätis pakutakse ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele isegi rohkem õigusteenuseid kui teistele riigis viibijatele.

2.1.1 Õigus töötada

Kõikidel töötajatel on tööõigusest tulenevad õigused, ka võõrtöötajatel. Ligipääs tööturule sõltub oluliselt sellest, mille alusel isik riigis viibib. Isikute õigus töötada, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, on tihti kas piiratud või puudub see õigus üldse. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) lausa leiab, et olemata riigis viibimise alusest ja töötamise seaduslikkusest, peaks isikule, kes töötab, laienema mitmed inimõigused ja põhiline tööõigus, sisaldades näiteks õiglasi töötingimusi, kaitset põhjendamatu vallandamise eest, vabadus ühineda ametiühinguga ja õiguskaitse kättesaadavus nende õiguste rikkumise eest.⁶⁸

Liikmesriikidest kaksteist riiki ei välista üldiselt isiku töötamist (Tabel 1). Näiteks Rootsis sõltub isiku tööturule pääsemine ebaseaduslikust sisserändajast endast ning sellest, kas ta teeb enda tagasipöördumise osas koostööd. Isik peab täitma nõuetele vastava taotlusvormi, mis võimaldab tal töötada (minimaalne palk on 1288 eurot ja töötamise ajalimiit on 12 kuud järjest). Isikutel, kelle puhul on riigis viibimise seaduslikuks aluseks lahkumisettekirjutuse edasilükkamine, on võimalik töötada ainult Bulgaarias ja Luksemburgis.

⁶⁸ Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, 2011, FRA- European Union Agency for Fundamental Rights

2.1.2 Kohalike omavalitsuste roll ebaseaduslikult ELis viibivatele isikutele teenuste pakkumisel

EMN uuringu⁶⁹ alusel pakutakse paljusid teenuseid ELis nii riikliku kui kohaliku omavalitsuse tasandil, aga ka mittetulundusühingute kaudu, mistõttu on väga oluline, et kõikidel teenusepakkujatel oleks kohustus teavitada riiklikke ametkondi isikust, kes viibib riigis seadusliku aluseta. Enamikus liikmesriikidest see nii ka on, varieerub ainult teenuse liik, mille puhul peab teenuseosutaja isiku seaduslikku alust kontrollima. Üheteistkümnes liikmesriigis on seda vaja teha pea kõikide teenuste puhul, v.a erakorraline meditsiin ja kohustuslik kooliharidus. Näiteks Saksamaal pakutakse suuremates linnades teenuskeskustes nimega “Clearing Houses”, ebaseaduslikult viibivatele isikutele tervishoiuga seotud infot, kohustuseta teavitada ametkonda. Keskused nõustavad sisserändajaid nende elukoha staatuse, sotsiaaltoetuste süsteemi ja tervisekindlustuse küsimustes. Soomes ja Portugalis kontrollitakse enne enamiku teenuse pakkumist isiku riigis viibimise seaduslikku alust, välja arvatud sotsiaalteenuste osutamisel või kiire abi andmisel (kui on oht isiku elule). Lisaks on Soomes ja Itaalias teenust pakkuvatel asutustel õigus teha kindlaks ebaseadusliku sisserändaja staatus, kuid neil ei ole kohustust sellest migratsiooniametitele ega politseile teada anda. Küprosel, Prantsusmaal, Sloveenias ja Rootsis ei nõua kohalikud omavalitsused teenuste osutamiseks isiku kontrollimist. Rootsis, kus teenuseosutajatel ei ole kohustust isiku migratsioonistaatuse kohta aru anda, võib politsei seda teavet siiski nõuda.

Et parandada ebaseaduslikult riigis viibivate isikuteni jõudmist, on Euroopas loodud mitmeid algatusi. Näiteks tõstab projekt *Reach Out* Prantsusmaal ja Belgias teadlikkust vabatahtliku tagasipöördumise võimalustest ja on suunatud isikutele, kes on raskesti tabatavad või kes ei ole ametitele teada. Samuti on heaks näiteks linnade initsiatiiv *C-MISE*⁷⁰, mis tegutseb aktiivselt kaheteistkümnes liikmesriigis (Belgias, Bulgaarias, Tšehhis, Soomes, Prantsusmaal, Kreekas, Iirimaa, Itaalias, Hollandis, Portugalis, Hispaanias ja Rootsis, lisaks Türgis, Ühendkuningriigis ja Norras ning Šveitsis üle 50 linnas, ning mille kaudu saavad ebaseaduslikult riigis viibivate isikute probleemidega tegelevad inimesed infot ja kogemusi vahetada.

Kuigi mitmes liikmesriigis on seadusliku aluseta viibivatele isikutele pakutavad teenused selgelt paigas, leidub ka probleeme, mis tekitavad paljudele riikidele raskusi. Näiteks on keeruline majutusega seotu (kuna teenused on tihti lühiajalised, on neid keeruline planeerida isikutele,

⁶⁹ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway EMN study, 2021. Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

⁷⁰ City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), Leitav: <https://cmise.web.ox.ac.uk/home>

kelle ebaseaduslikku riigis viibimise aega ei ole võimalik ennustada); tervishoid (mitmes riigis oli probleemiks tagasisaatmise menetluse raames Covid-19 PCR-testi tegemine, kuna isikud on testist keeldunud ja see on muutnud ka nende väljasaatmise keeruliseks); sotsiaaltoetused, tööturg ja haridus (näiteks täheldasid Belgia ja Saksamaa, et isikutele täies ulatuses teenuste pakkumine vähendab nende soovi riigist lahkuda).

2.2 Ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku seadustamine ELis

Nii Ülemaailmse Rahvusvahelise Rändekomisjoni (Global Commission on International Migration, GCIM), 2005. a raport *International migration and human rights* (dokument esitas tegevuspõhimõtted ja nendega seotud soovitusi rahvusvahelise rände juhtimise parandamiseks maailmas), mis soovitas, et seadustamine peaks toimuma igal üksikjuhtumi juhul eraldi, selle protsess oleks läbipaistev ja selgelt määratletud hindamiskriteeriumidega, mis arvestaks taotleja töötamise andmeid, keeleoskust, karistusregistri puudumist ja samuti riigis üles kasvanud laste olemasolu⁷¹, kui naasmisdirektiivi preambula p. 12 sätestus, et „tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult ja keda ei saa veel välja saata“⁷², annavad mõista, et ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamisega tuleb tegeleda ning seda ei saa jätta tähelepanuta.

Samuti on Euroopa Komisjon oma soovitustes selgitanud, et „ei ole mingit kohustust anda elamisluba tagasipöördujatele, keda ei ole võimalik riigist välja saata: liikmesriigid ei ole kohustatud andma tagasipöördujale elamisluba, kui selgub, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik, kuid nad võivad otsustada seda siiski teha“⁷³. Jätkates, elamislubade andmisel võiks arvesse võtta hindamiskriteeriumid (vt töö lk 26). Antud hindamiskriteeriumid annavad väga selged suunited, mida võiks isiku riigis viibimise seadustamisel diskretsiooni otsuse tegemisel arvestada.

⁷¹ International migration and human rights, Global Commission on International Migration, 2005 Leitav: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP7.pdf

⁷² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, preambula p 12 [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN)

[lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN)
⁷³ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 13.2, lk 56 Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=ET)

2.2.1 Isiku riigis viibimise seadustamise kaalutluspõhjused

Tulenevalt nii rahvusvahelisest õigusest, kui EL õigusest tuleks liikmesriikidel kaaluda isiku seadustamisel mitmeid asjaolusid, mis on takistanud (nii õiguslikke, kui praktilisi takistusi) ebaseaduslikult riigis viibivatel isikutel lahkuda liikmesriigist.

1) Riigist lahkumise õiguslikud takistused –

- a. humaansed kaalutlused nagu *non-refoulement* (tagasisaatmise keeld) absoluutse põhimõtte järgimine, mil isikut ei tohi tagasi saata tema kodu-või päritoluriiki, samas on piiratud tema seadustamine ka vastuvõtvast riigis, kuna isik ei kvalifitseeru rahvusvahelise kaitse saajaks direktiivi 2011/95/EL art. 12 lg 2⁷⁴ mõistes, kuna esineb talle elamisloa andmisest välistavaid klausleid. Samas on riikidel kohustus hinnata enne isiku väljasaatmist, väljasaatmise mõju isikule ja tema tervisele⁷⁵. Seda tuleks hinnata iga üksikjuhtumi puhul eraldi, et tagada kas riigis, kuhu isik saadetakse on piisav ja asjakohane arstiabi, mitte ainult teoreetiliselt, vaid ka tegelikkuses, võttes arvesse muud asjaolud, nagu ravikulud, sotsiaalse ja perevõrgustiku olemasolu ning ravi saamiseks läbitav vahemaa. Isiku tervise hindamisel tuleb arvestada ja hinnata ka vaimset tervist, ning asjaolusid, kas ravi on võimalik jätkata ka väljasaadetava päritoluriigis⁷⁶ ilma, et see põhjustaks Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁷⁷ artikkel 3 riivet.
- b. Tervislikud kaalutlused väljasaatmisel - liikmesriigil lasub kohustus hinnata, kas väljasaadetav on piisavalt hea tervise juures, et võtta reisi ette, näeb ette ka Frontexi eeskiri⁷⁸, mille alusel tuleb enne väljasaatmist teha isiku nn *fit to travel* kontroll.
- c. Humaansed kaalutlused nagu õigus era- ja perekonnaelu austamisele, mis ei ole küll absoluutne põhimõte, nagu seda on *non-refoulement* põhimõtte järgimine, aga mis on samuti rahvusvaheline õigus, vastavalt Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse

⁷⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, (uuesti sõnastatud) Art. 12 lg 2 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

⁷⁵ ECtHR, 13 December 2016, Case of Paposhvili v. Belgium, App. no. 41738/10, § 188, Leitav: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/paposhvili-v-belgium-no-4173810-gc-articles-3-and-8-13-december-2016>

⁷⁶ ECtHR, 1 October 2019, Case of Savran v. Denmark, App. No. 57467/15 Eur. Ct. H.R. Leitav: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/savran-v-denmark-expulsion-without-assurances-appropriate-psychiatric-treatment-amounts>

⁷⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art. 3, Leitav: Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>

⁷⁸ Frontex, 2018, [Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex](#).

konventsiooni art 8 ja Euroopa Liidu Põhiõiguste harta art. 7.⁷⁹ Euroopa Inimõiguste kohus on selgitanud juhtumis M. Üner v Holland⁸⁰, et enne pereliikmete lahutamist, mil ühel pereliikmel tuleb riigist lahkuda, tuleb liikmesriigil hinnata: kas väljasaadetav on toime pannud kuriteo (kurjategija olemust ja tema kuriteo tõsidust); isiku riigis viibimise kestust, millest ta välja saadetakse; isikute rahvusi; perekondlikku olukorda, näiteks abielu pikkust ja pereelu olemasolu; abikaasa teadlikkust kuriteost enne pereelu alustamist; laste olemasolu ja nende vanust; abikaasale kaasneva raskuse tõsidust, mis tooks kaasa tema taasühinemise kolmandas riigis; lapse parimate huvidega arvestamine; sotsiaalsete, kultuuriliste ja perekondlike sidemete olemasolu kahe riigi vahel. Euroopa Inimõiguste Kohtu arvates tuleks Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 8 arvestamine viia positiivse elamisloa saamise otsuseni.⁸¹

d. Humaansed kaalutlused nagu parimate huvidega arvestamine – enne lahkumisettekirjutuse tegemist on liikmesriigid kohustatud arvestama ÜRO Laste õiguste Konventsiooni ja Euroopa Liidu Põhiõiguste hartas sätestatud, et lapse parimad huvid oleksid alati tagatud ning parimad võimalikud ning kestvad lahendused lapse jaoks loodud.

e. Humaansed kaalutlused nagu isiku kodakondsusetus – isikut võib olla võimatu tagasi saata põhjusel, et ta on kodakondsuseta isik. Pea kõik EL riigid (v. a Eesti; Küpros ja Poola) on vastu võtnud 1954. aasta konventsiooni kodakondsuseta isiku staatuse kohta art 1, mis kohustab riike tagama, et kodakondsuseta isikutele tuleb tagada juurdepääs õiguskaitsele, tööturule, majanduslikele ja sotsiaalsetele õigustele, sealhulgas eluase, haridus ja sotsiaalkindlustus, liikumisvabadus, identiteet ja reisidokumendid, lihtsustatud naturalisatsioon ja kaitse väljasaatmise eest. Samuti tuuakse välja UNHCRi käsiraamatus „Kodakondsuste isikute kaitse“⁸², et neid isikuid saab välja saata ainult juhul, kui neil on võimalik saada kodakondsus mõnes teises riigis ja kui kodakondsuse saamise menetlus on kiire ning see protseduur ei too kaasa kaalutusõigust; või kui neil on alaline elukoht riigis, kuhu on võimalik kohe tagasi pöörduda.

⁷⁹ Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

⁸⁰ ECtHR, 18 October 2006, Case of M Üner v. the Netherlands , App. no. 46410/99, para. 58; Leitav: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,45d5b7e92.html>

⁸¹ Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022, lk 13 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

⁸² UNHCR, 2014, [Handbook on Protection of Stateless Persons](#) under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, Geneva

2) Riigist lahkumise praktilised takistused – mis võivad samuti kas pikaks ajaks takistada või muuta tagasipöördumise perspektiivituks.

a. Isikul puudub reisidokument, et tagasi pöörduda koduriiki. Olenemata sellest, et kas ametiasutus või väljasaadetav ise on teinud jõupingutusi, ei ole õnnestunud isiku dokumenteerimine, kuna vastuvõttev riik ei ole kas suutnud või soovinud isikule dokumenti väljastada.

b. Takistatud või puudulik koostöö kolmanda riigiga, kuhu isik tagasi pöördub.

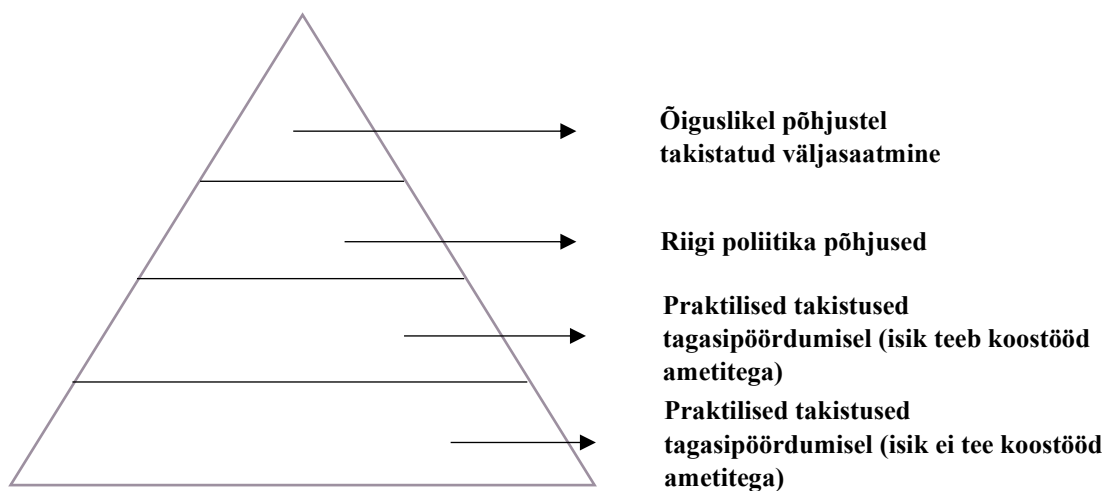
3) Poliitiline otsus isiku riigis viibimise seadustamiseks –

a. näiteks tööhõive-põhine (kui isikul on vastuvõtvale riigile piisav kutseõpe või kõrgharidus);

b. konkreetsete integratsioonisaavutuste või -püüdluste täitmisel;

c. aga ka näiteks koduvägivalla ohvritele (Hispaania praktika).

Seega on rida õiguslikke ning praktilisi, aga mõne riigi puhul ka poliitilisi, kaalutlusi, mida liikmesriigid peaksid arvestama isiku riigis viibimise seadustamisel. Samas ei ole vähem tähtis väljasaadetava isiku soov teha ametiasutustega koostööd oma väljasaatmise osas. Isiku soovi teha koostööd või mitte, on hinnanud Gómez-Escolar Arias⁸³, koostades hierarhia ebaseaduslikult riigis viibivate isikute soovist selles hierarhias asetseda ning sellega kaasnevatest hüvedest ning õigustest (Joonis 3):



Joonis 3. Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute soov hierarhias asetseda

Allikas: Gómez-Escolar, P. Access to social rights of nonremovable TCNs in the European Union

⁸³ Gómez-Escolar Arias, P. Access to social rights of nonremovable TCNs in the European Union, 2018, lk 28-29

Ülemise, kõige ihaldatuma kasti moodustavad õiguslikel põhjustel takistatud väljasaatmisega isikud (näit. *non-refoulement* alusel), enamus liikmesriike lükkab nende isikute väljasaatmise edasi ning annab neile tolereeritud viibimise aluse. Samuti kuuluvad siia gruppi humaansetel alustel nn. väljasaatmise perspektiivi puudumisega isikud (kaitse pereelule, meditsiinilised põhjused), ka nemad saavad enamus liikmesriikides võimaluse seadustada oma riigis viibimine. Järgmise grupi moodustavad riigi poliitika põhjused, nende väljasaatmise peatamine ei tulene rahvusvahelisest õigusest, vaid on riigi enda diskretsiooni otsus (näiteks isiku seadustamine tööturu vajadustest tulenevalt). Kolmanda ja neljanda kategooria (astme) moodustavad praktilised takistused tagasipöördumisel, nendel isikutel on kõige raskem seadustada oma viibimine või saada tolereeritud viibimise staatus. Enamuse ajast on nad lihtsalt *de facto* või mitteformaalselt tolereeritud, kuid neil ei ole ka mingeid hüvesid (õigus töötada). Nende tolereerimine sõltub liikmesriigi otsusest, tihti isiku soovist teha koostööd ametiasutustega. Kõige viimase kategooria moodustavad isikud, kelle väljasaatmine on takistatud praktiliste takistuste tõttu, aga nad ei tee koostööd ja takistavad enda väljasaatmist. Nad asuvad püramiidi kõige alumisel astmel, neid on kõige rohkem ning neil on kõige vähem võimalusi seadustada enda riigis viibimine. Tihti on nende osas kasutatud maksimaalset väljasaatmise menetluses lubatavat 18-kuulist kinnipidamise perioodi, ja kriminaalset sanktsioneerimist, kui kõik menetluslikud etapid on ammendunud.⁸⁴

2.2.2 Isiku seadustamise võimalused liikmesriikides

Kõikides liikmesriikides on loodud mingid isikute seadustamise ajutised programmid või permanentsed mehhanismid, aga need varieeruvad liikmesriigiti väga olulisel määral. Ajutised programmid on ajaliselt piiritletud ning sihitatud spetsiifilistele sisserändajate kategooriatele. Mehhanismid on aga osa pikaajalisest riiklikust rändestrategiast.⁸⁵

ELis on suurimad ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamiseained toimunud pigem töörande „seadustamise“ eesmärgil, nii on näiteks Hispaania ja Itaalia perioodil 2002-2010 seadustanud üle poole miljoni isiku, et võimaldada neile seaduslik ligipääs tööturule.⁸⁶ Prantsusmaal on alates 2007. a. alaline isikute riigis viibimise seadustamise mehhanism

⁸⁴ Gómez-Escolar Arias, P. Access to social rights of nonremovable TCNs in the European Union, 2018, lk 28-29

⁸⁵ ‘REGINE – Regularisations in Europe Leitav: https://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Logos/Publications/REGINE_Policy_Brief.pdf

⁸⁶ Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, 2011, FRA-European Union Agency for Fundamental Rights

sisserändajatele, kes töötavad valdkondades, kus on tööjõupuudus. Isikute seadustamise programme on olnud ka Belgial ja Saksamaal.⁸⁷ Iirimaal on programmi *Atypical Working Scheme*’i raames alates 2016. a seadustatud välistöötajaid, kes töötavad kalandussektoris. Samuti on Iirimaal olnud isikute seadustamise skeeme, näiteks neile, kes tulevad riiki seaduslikult õpirände alusel ja ei ole pärast õpinguid lahkunud vaid on asunud tööle. Märkimisväärne oli ka ELi 2004. a laienemisel tööjõu vaba liikumisega kaasnenud mõju, mil eelkõige Poola kodanikud said seadustada enda töötamise ELi riikides, olles enne viibinud ja töötanud liikmesriikides ebaseaduslikult.⁸⁸

EL riigid kasutavad isikute seadustamise aluseks enim humanitaarseid kaalutlusi (19 liikmesriigis), tolereeritud viibimist (8 liikmesriigis+ Norras) ja tervislikel põhjustel viibimise seadustamist (8 liikmesriigis + Norras). Aga seadustamise aluseks kasutatakse ka kodakondsuseta isikule elamisloa andmist (6 liikmesriigis). Enim pakub seadustamise võimalusi Hispaania, kus on kasutusel nii humaansetel kaalutlustel, töötamise, tervise, kui kodakondsuseta isikute seadustamised. Mitte-täielik tabel liikmesriikides kasutatavate seadustamise võimaluste kohta on leitav Lisas (Lisa 1).

Balti riikides on kasutusel üks seadustamise fenomen, mis võimaldab seadustada riigis viibimist isikutel, kes on siin nn Nõukogude Liidu pärandina. Kuigi Eestis on viimastel aastatel jäänud väga väheks selliste isikute arv (Joonis 4), kes on siin viibinud, aga jäänud seadustamata (inimene on asunud Eestisse elama enne 1990. aasta 1. juulit ega ole siit lahkunud elama mõnda teise riiki ning kelle jätkuv Eestis viibimine ei kahjusta Eesti riigi huve⁸⁹), siis näiteks Leedus on seni ajani iga aasta keskmiselt seitse inimest, kes „ilmuvad“ ennast dokumenteerima ja seadustama (isik on viibinud riigis enne 1. juulit 1993 ning viibivad senini riigis)⁹⁰. Lätis aga isegi 10-20 inimest aastas, kes ei ole ennast seni seadustanud ja on endise Nõukogude Liidu aegadest Lätis viibinud⁹¹.

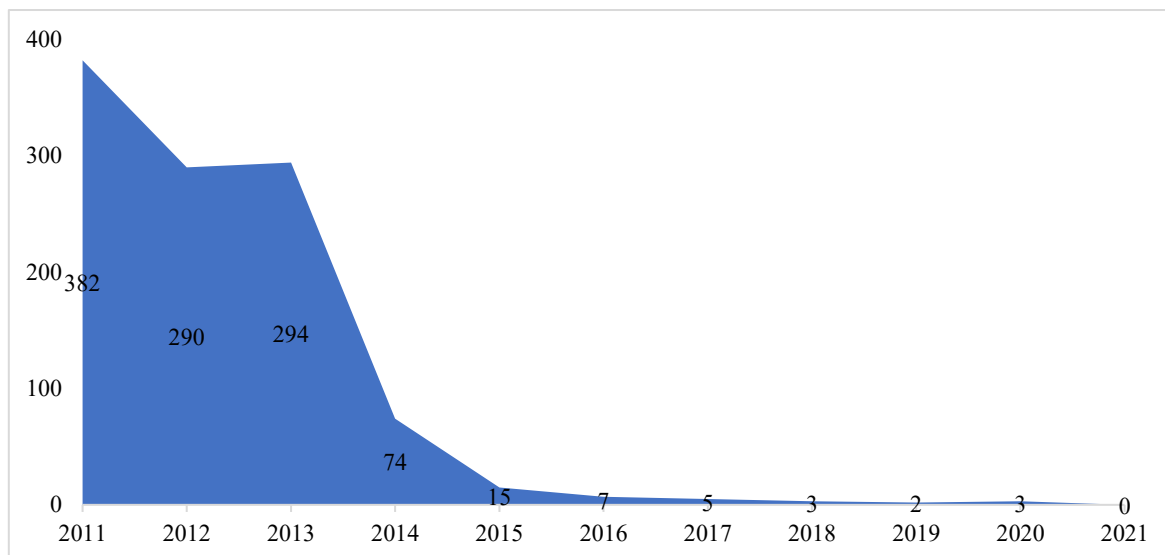
⁸⁷ Ibit.

⁸⁸ Regularization of Migrants in a Irregular Situation in the OSCE Region, OSCE, 2021 lk 17-18, Leitav: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/494251.pdf>

⁸⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 9 lg 1 p 3 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

⁹⁰ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Lithuania Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/whats-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

⁹¹ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Latvia Leitav: <https://www.emn.lv/en/responses-to-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-in-eu-member-states-and-norway/>



Joonis 4. Isiku seadustamisetekirjutused Eestis perioodil 2011-2021
Allikas: Politsei- ja Piirivalveameti vastuskiri töö autorile 14.04.2022

Lisaks on mitmetel liikmesriikidel nagu Belgia, Kreeka, Küpros, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Holland, Horvaatia, Hispaania, Prantsusmaa, Poola, Portugali ja Tšehhi (+ Norras ja Ühendkuningriigis) seadustamise mehhanismid lastele, noortele ning lastega peredele.⁹² Samuti on näiteks mitmed riigid (Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Holland ja Hispaania) võimaldanud eriseadustamise aluseid isikutele, kes on kogenud kodust vägivalda.⁹³

Sotsiaalse ühiskonda integreerituse alusel annab elamisloa näiteks Hispaania („*Arraigo social*“), mil peale kolme aastat riigis viibimist (isikul ei tohi olla kriminaalkaristust), tööle asumise eellepingut ning peresidemeid, saab seadustada enda riigis viibimise.⁹⁴ Aga ka Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias ja Sloveenias, kui isikul on piisav eriharidus, et panustada riigi tööhõivesse. Mõni liikmesriik pakub võimalust oma riigis viibimine seadustada ka konkreetsetel „integratsioonisaavutustel või -püüdlustel“, kui tõendatakse näiteks oma edukust hariduse omandamisel, keeleoskuses, sotsiaalsete sidemete loomises või väärtusliku oskustöölisena (Saksamaal, Prantsusmaal, Luksemburgis, Maltal ja Rootsis).

⁹² Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

⁹³ Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

⁹⁴ Regularization of Migrants in a Irregular Situation in the OSCE Region, OSCE, 2021 lk 17-18, Leitav: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/494251.pdf>

Nii nähtub, et liikmesriikides varieerub riigis viibimise seadusliku aluse, elamisloa või tolereeritud viibimise alusel, tegemine kolmanda riigi kodanikele, keda ei saa kas õiguslikel või praktilisel põhjustel tagasi saata, olulisel määral ning sõltub individuaalsetest asjaoludest.

Samas, kuigi liikmesriikides võidakse isikule anda luba ajutiseks riigis viibimiseks, ei tühista see tagasipöördumise kohustust. Seega võidakse isiku viibimist riigis pidada endiselt ebaseaduslikuks. Nii on see näiteks Austrias ja Saksamaal (Duldung), kus isiku viibimine riigis on tolereeritud kuni tagasipöördumist saab ellu viia, kuid isiku viibimist riigis peetakse sellegipoolest ebaseaduslikuks. Teistes riikides nagu (Soome, Leedu ja Rootsi) võidakse kolmanda riigi kodanikule välja anda (ajutine) elamisluba, mille jooksul ei peeta tema riigis viibimist enam ebaseaduslikuks.⁹⁵ Näiteks Saksamaal võib isikule anda ajutise elamisloa humanitaarsetel põhjustel, kui tagasipöördumise takistused püsivad pikka aega (*Abschiebungsverbot*).⁹⁶

Kuigi paljud riigid võimaldavad isikute riigis viibimist seadustada, ei ole need meetmed enamasti loodud spetsiaalselt pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele. Erandlik on kord 1) Saksamaal: isikule, kes on viibinud „tolereeritud viibimise“ alusel riigis vähemalt 18 kuud, kuid keda ei ole temast olenemata põhjustel võimalik välja saata, antakse elamisluba kolmeks aastaks; 2) Prantsusmaal, kus isik võib paluda elamisluba humanitaarsetel kaalutlustel halduskohtu kaudu; 3) Itaalias, kus võib saada loa erakorralistel meetmetel ja ainult töötamise eesmärgil; 4) Maltal, kus elamisloa taotluse saavad esitada keelduva rahvusvahelise kaitse otsuse saanud isikud, kes on Maltale ebaseaduslikult sisenenud enne 1. jaanuari 2016, kuid pole sealt lahkunud ning on töötanud vähemalt üheksa kuud aastas, viis aastat enne taotluse esitamist; ja 5) Hispaanias, kus isik saab oma viibimise riigis seadustada, kui on olnud seal vähemalt kaks aastat ja töötanud vähemalt kuus kuud või kolm aastat ning tal on töösuhe ning pere- ja sotsiaalsed sidemed Hispaaniaga.

Mõnes riigis (Belgias, Hollandis, Luksemburgis, Slovakkias, Poolas, Rootsis), võib tähtajaline elamisluba, mis alguses anti isikule, kes viibis riigis ebaseaduslikult, muutuda ka alaliseks elamisloaks.⁹⁷

⁹⁵ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway EMN study, 2021 Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

⁹⁶ Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

⁹⁷ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway EMN study, 2021 Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

2.2.3 Isiku riigis viibimise seadustamise takistused

Kuigi ELi õiguses naasmisdirektiivi preambula p. 12⁹⁸ näeb ette, et isikute olukord tuleks lahendada, puutuvad liikmesriikides nii ametiasutused, kui ka enda seadustamist taotlevad isikud kokku oluliste takistustega.

Näiteks on liikmesriikidest (Hispaania) tunnistanud, et ebaseaduslikult viibivad isikud võivad hirmust, et neid saadetakse välja, pigem eelistada nn klandestiinset ja ametiasutuste eest varjatud eluviisi, mis võib aga osutuda keeruliseks näiteks nende lastele, kellele ligipääs haridusele või tervishoiule võib olla halvenenud. Või ei ole isiku riigis viibimise seadustamise kriteeriumid ja protseduur piisavalt selged, mis võib kaasa tuua nii selle, et isikud ei tea oma võimalusest saada seaduslik alus (Küpros). Samuti ei lisa selgust ametite diskretsiooni otsus, mis võib olla isiku vaatest keeruline hinnata (Itaalias). Elamisloa saamine meditsiinilistel kaalutlustel võib olla taotleja jaoks liiga keeruline, kuna erinevate (meditsiiniliste) dokumentide ja hinnangute saamine on vaevaline (Hollandis). Riikide praktika, mille kohaselt ei ole ühe hindamismenetluse tulemusest sõltuv (näiteks Prantsusmaal kodakondsusetuse hindamise menetlus), kas isik saadetakse välja või mitte. Tolereeritud viibimine, mis ei anna isikule kindlust, et selle kehtivuse jooksul isikut tagasi ei saadeta (Poolas ja Saksamaal), halvendab oluliselt isiku riigis viibimise toimimist (õigust vabalt liikuda, töötada, saada sotsiaalabi, perega taasühineda)⁹⁹. Näiteks Saksamaal (Light Duldung), ei arvata seda ka isiku seadusliku viibimise perioodi arvestamise hulka või Kreekas, kus isikul puudub tolereeritud viibimise ajal õigus töötada või on see väga limiteeritud. Väga harva välja antud seadustamise luba või taotlusele positiivse otsuse saamise protsent on alla 50%, raskendab oluliselt isikute võimalust elamisluba saada (Poolas, Hollandis). Probleemsed on ka isiku seadustamised, mis on üles ehitatud isiku koostööle ametiasutustega, kuna sellise koostöö nn künnis võib olla väga kõrge isiku jaoks (Hollandis) olukorras, kus ei ole selge, mida täpselt on „koostöö“ all silmas peetud ja mis võib väga kergesti ümber pöörduda koostöö rikkumiseks. Piisavalt ei ole selged ja ajalisel piiritletud, mis võiks olla periood, mille jooksul riigis viibimist võib pidada piisavaks, et isik oleks integreerunud (Hollandis).¹⁰⁰

⁹⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, preambula p 12 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

⁹⁹ Regularization of Migrants in a Irregular Situation in the OSCE Region, OSCE, 2021 lk 17-18, Leitav: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/494251.pdf>

¹⁰⁰ Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

3. Ebaseaduslikult riigis viibivad isikud Eestis

Käesoleva uurimistöö kolmas peatükk tutvustab töö uurimisprotsessi ning andmete ja meetodite valikut. Kasutades kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, analüüsitakse töö alapeatükkides ekspertintervjuude põhjal, milline on Eesti kogemus väljasaatmisperspektiivita või oluliselt takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanikega, milline on probleemi ulatus Eestis, milline on isikute võimalus peale pikka aega Eestis ebaseaduslikku viibimist seadustada riigis viibimine; millised on neile laienevad toimetuleku teenused ning kohaliku omavalitsuse koormust ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele teenuste pakkumisel. Peatüki lõpetavad soovitusel ja võimalikud lahendused olukorrale Eestis, nii isikute seadustamise, kui kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenuste vaatest.

3.1 Uurimisprotsess, andmed ja meetodid

Magistritöö teoreetilistes osades andis autor ülevaate takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike toimetulekust ja nende isikute seadustamise võimalustest Euroopa Liidus. Eelnevate peatükkide järjena analüüsitakse magistritöö empiirilises osas ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukorda Eesti perspektiivist, keskendudes eelkõige sellele, kuidas Eestis valdkonna eksperdid hindavad isikutele laienevate sotsiaaltagatiste piisavust, sh nende laiendamisevõimalusi ja isikute seadustamisvõimalusi, sh riigis viibimise perioodi arvestamist seadustamisel. Peatüki lõpetavad autori soovitusel ebaseaduslikult Eestis viibivate isikute olukorra parandamiseks.

Empiirilise osa läbiviimisel järgis autor magistritöö uurimisplaani, mis koosnes etappidest: valdkonna ekspertintervjuude küsimustike koostamine, intervjuude läbiviimine, intervjuude transkribeerimine, andmete kvalitatiivne analüüs ja analüüsi sidumine magistritööga. Antud magistritöö kvalitatiivsus avaldub selles, et andmekogumise meetodina on kasutatud ekspertintervjuusid, andmeanalüüsi meetodina kvalitatiivset sisuanalüüsi. Lisaks on kasutatud valdkonnaga seotud dokumente, uuringuid ja seadusi, mis toetavad intervjuude analüüsi.

Analüüsides eelnevates peatükkides Euroopa Liidu tagasisaatmise valdkonna poliitikat ja riikide erinevaid praktikaid ning võrreldes neid Eesti ekspertide intervjuudega, otsitakse töös vastuseid peamisele uurimisküsimustele:

- 1) Kas Eestis ebaseaduslikult viibivatele isikutele, kelle väljasaatmise perspektiiv on takistatud, laienevad toimetuleku meetmed on piisavad, et tagada tema inimväärne kohtlemine? Või võiks isikule pakutavate teenuste ringi laiendada?
- 2) Kui proportsionaalne on kohalikele omavalitsustele pandud kohustus majutada ja pakkuda vältimatut pikaajalist abi Eestis ebaseaduslikult viibivatele isikutele ning millised oleksid võimalused senise mudeli muutmiseks.
- 3) Kas senine ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamise poliitika on olnud piisav või tuleks kaaluda võimalusi avardada isikute võimalusi saada riigis viibimiseks seaduslik alus?

Töö uurimisküsimused täidavad antud töö eesmärgi, milleks on Eesti ekspertide hinnangute põhjal ja Euroopa Liidu riikide praktika näitel:

- 1) Välja selgitada, kas Eestis:
 - isikutele laienevad toimetuleku tagatised on piisavad,
 - riigis viibimise perioodi võiks arvestada isiku riigis viibimise seadustamisel ning
 - kohalikul omavalitsusel lasuv finantskoormus on proportsionaalne ebaseaduslikult riigis viibivale isikule vältimatu abi teenuse pakkumisel.
- 2) Teha soovitusi, kuidas Eesti saaks parendada oma poliitikat ning praktikat, et isikud, kelle väljasaatmine on perspektiivitu või oluliselt takistatud, saaksid inimväärsed võimalused toimetulekuks ning ajaliselt piiritletud perspektiivi seadustada enda riigis viibimise.

Ekspertintervjuude läbiviimise eesmärk oligi, kasutades ja koondades ekspertide teadmisi, analüüsida, kas senine praktika Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute olukorrale on piisav, et tagada isikutele inimväärne kohtlemine ning millised on kitsaskohad, mida saaks isikute olukorra parandamisel ületada. Just ekspertintervjuude valimine oli selleks sobiv meetod, kuna võimaldab info kogumist praktilise probleemi lahendamiseks.¹⁰¹ Samuti on intervjuu sobilikuks andmekogumise meetodiks, kui infot kogutakse põhjalikku, vähe uuritud, raskeid ning õrnu teemasid uurides, nagu on antud töö temaatika.¹⁰² Lisaks on intervjuu eeliseks meetodi paindlikkus ja võimalus andmekogumist vastavalt olukorrale ja vastajale reguleerida.¹⁰³

Magistritöö empiirilise osa info kogumiseks viis töö autor läbi seitse ekspertintervjuud, mille alusel koostas kvalitatiivse andmeanalüüsi. Ekspertintervjuud viidi läbi valdkonna ekspertide

¹⁰¹ Hirsijärvi, S., Nurme, H. Tutkimushaastatelu, Helsinki, Yliopistopaino, 2006, lk 42-43

¹⁰² Hirsijärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P., Uuri ja kirjuta, Tallinn: Medicina, 2005, lk 192-193

¹⁰³ Laherand, M-L, Kvalitatiivne uurimisviis, Tallinn: Infotrükk, 2008, lk 176-181; 192- 194; 199-200

ja praktikutega Eesti sisejulgeolekuasutustest (kolm intervjuud), Sotsiaalkindlustusametist, Kultuuriministeeriumist, kohalikust omavalitsusest ja akadeemilisest asutusest. Ekspertintervjuude kasutamine oli põhjendatud, kuna ekspertide ring, kes antud valdkonnas kompetentsi omavad on väike ning ka praktikas on uuritava probleemi esinemine pigem harv. Kuna töö autor töötab ka ise ametialaselt just tagasipöördumise valdkonnas, siis oli ekspertintervjuudeks intervjuueritavate valikul selged põhimõtted: eksperdi pikaajaline kogemus antud valdkonnas töötamisel; eksperdi väga suur pädevus valdkonnas ja eksperdi soov osaleda tundliku teemaga uuringus. Sihitatud kutsest osaleda ekspertintervjuus loobus kolm ametnikku, nimetades ära ütlemise põhjuseks teema tundlikkuse.

Kuna uuritav teema on ka poliitiliselt tundlik, siis ei ole töö autor laiendanud ega avanud sisejulgeoleku valdkonna ekspertide täpset asutust, nimetades intervjuueritavaid E1, E2, E3 (Tabel 2). Selline lähenemine peaks tagama ekspertide konfidentsiaalsuse. Samuti järgiti intervjuude läbiviimisel informeeritud nõusoleku põhimõtteid, milles intervjuueritavad kinnitasid enda nõusolekut uuringus osaleda (nõusoleku vorm on lisatud Lisa 3).

Tabel 2. Ekspertintervjuudes osalenute andmed

Eksperti tähis	Asutus	Positsioon asutuses	Intervjuu toimumise aeg, koht
E1	Sisejulgeoleku asutus	Juhtivametnik	11.02.2022 Teams keskkonnas
E2	Sisejulgeoleku asutus	Juhtivametnik	15.02.2022 Teams keskkonnas
E3	Sisejulgeoleku asutus	Nõunik	22.02.2022 Teams keskkonnas
E4	Sotsiaalkindlustusamet Ohvriabi ja ennetusteenuste osakond	Teenuse juht	11.02.2022 Teams keskkonnas
E5	Tartu Linnavalitus Sotsiaal- ja tervishoiuosakond	Juhtivametnik	02.03.2022 Teams keskkonnas
E6	Kultuuriministeerium Kultuurilise mitmekesisuse osakond	Nõunik	15.03.2022 Teams keskkonnas
E7	Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku Instituut	Ekspert	29.03.2022 Teams keskkonnas

Allikas: Autori koostatud

Intervjuude kestus oli kuni üks tund ning need viidi läbi Teams internetikeskkonnas. Kõik ekspertintervjuude audiod on salvestatud ning asuvad töö autori käsutuses. Audiod kustutatakse töö valmimisel.

Ekspertintervjuude käigus kogutud infot ja andmeid analüüsiti kvalitatiivse sisuanalüüsi abil, kasutades andmeanalüüsi programmi NVivo, kuhu sisestasin kõik transkribeeritud intervjuud. NVivo programmis sai koostatud ka sõnapilv, mis näitas, millised sõnad olid ekspertintervjuudes osalejate seas kõige enam kasutatud (joonis 5). Töö võtmesõnaks oli

ekspertintervjuude põhjal „KOV“ ehk kohalik omavalitsus. Töö autor jättis sõnapilve koostamisest välja side-ja küsisõnad. Samuti aitas sõnapilve koostamine NVivo's luua ja määrata põhilised teemad, millest autor moodustas spetsiifilisemad märksõnad ehk koodid, ning üldisemad kategooriad.



Joonis 5. Sõnapilv sõnadest, mida ekspertintervjuudes osalejad olid kõige enam kasutatud
Allikas: Autori koostatud

Kvalitatiivse andmeanalüüsi meetod oli töö eesmärgi saavutamiseks sobiv meetod, kuna võimaldas konkreetsete ekspertteadmiste koondamist, probleemide kirjeldamist ja erinevate lahenduste otsimist.¹⁰⁴ Antud töö kvalitatiivse sisuanalüüsi valiidsust suurendavad selgelt sõnastatud uurimisküsimused, kasutades andmekogumise meetodina poolstruktureeritud intervjuud¹⁰⁵ avatud küsimustega (küsimustik on lisatud Lisas 2).

3.2 Uurimistulemused

Töö autor koostas intervjuude transkribeerimise tulemusel koodid ja kategooriad ning liigitas need töö kolme keskse teema alla, milleks on ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord, isikutele laienevad sotsiaaltagatised ja isikute riigis viibimise seadustamise võimalused Eestis. Kõikide teemade juures tuuakse välja loodud koodide ja kategooriate tabelid, samuti on lisatud analüüsi illustreerivad ning koode kirjeldavad ekspertide tsitaadid. Vajadusel on ekspertide sõnalisi tsitaate korrigeeritud selgema mõistetavuse huvides. Iga alapeatüki juures antakse ka

¹⁰⁴ Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2010) Uuri ja kirjuta. Tallinn: Kirjastus Medicina

¹⁰⁵ Kalmus, V., Kvalitatiivne sisuanalüüs, Tartu Ülikool (viimati vaadatud 11.04.2022) Leitav: <https://sisu.ut.ee/kvalitatiivne/kvalitatiivne-sisuanal%C3%BC%C3%BCs>

selgitav ülevaade olukorrast Eestis, mida täiendatakse ka teiste riikide praktikate või näidetega. Iga teema lõpetab lühike kokkuvõtte olulisematest analüüsi tulemustest.

3.2.1 Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord Eestis

Töö autor tuletas töö fookust arvestades analüüsi teemad, millest loodi ekspertintervjuudest märksõnadena koodid ning omakorda koodide grupeerimisel loodi kategooriad, mida annab edasi tabel 3.

Tabel 3. Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord

Teema	Kood	Kategooria
Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord	• Elamisloa andmise piisavus • Ebaseaduslikult riigis viibijaid ei seadustata • Isikute enda vastutus riiki jäämisel • Isikute soovimatus riigist lahkuda • Isiku tahe teha koostööd • Koostöötahete puudumine	Praegune olukord
	• Koostöö kolmandate riikidega • Suurema motivatsioonipaketi pakkumine lahkumiseks • Premeerida tahet teha koostööd • Isikupõhised lahendused • Selged lahendused isiku osas	Olukorra muutmine

Allikas: Autori koostatud

Esimese teema *Ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukord* analüüsil tekkis kaks kategooriat. Kategoorias *Praegune olukord* joonistus välja, et julgeolekuasutuste arvates on isikute olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, rahuldav ning isikuid on seadustatud piisavalt, kuna Eesti on konservatiivse rändepoliitikaga riik, siis on range ka meie immigratsioonipoliitika. Samas leiti, et Eestis ei ole rakendatud isikute seadustamist pikaajaliselt ebaseaduslikult viibivate isikute osas.

E2: „Rohkem ei peakski neid välja andma, sest et me teame, et Eesti on konservatiivse vaatega riik.“

E3: „See on olnud proportsionaalne ja arv on olnud piisav“.

E1: „Seda alust ei kohaldata ja rakendata selliste isikute puhul, kes viibivad riigis ebaseaduslikult“.

Samas tuleb muidugi arvestada sellega, et teistel intervjuueeritavatel, peale julgeolekuasutuste ekspertide, puudubki täpne teave ja ülevaade, kui paljudele isikutele saaks pakkuda Eestis seadustamiseks elamisluba. Kuna avalik teave uuringu fookuses olevate isikute statistika kohta puudub. Pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivate isikute ulatust Eestis ongi raske kindlaks

määrata, kuid Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) hinnangul¹⁰⁶ jääb aastas riiki kuni viis inimest, kelle tagasisaatmine muutub pikaajaliseks protsessiks või osutub võimatuks. Samuti on madal olnud isikute arv, keda on vabastatud kinnipidamiskeskusest maksimaalse, väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise tähtaja (Eestis 18 kuud), täitumisel. Isiku kinnipidamisest vabastamisel suunatakse ta kohaliku omavalitsuse juurde majutuse ja muu vältimatu abi saamiseks, aga isiku osas jääb kehtima talle tehtud lahkumisettekirjutus, millel puudub aegumise tähtaeg.

Tabel 4. Väljasaadetavate kinnipidamiskeskusest vabastamiste arv kinnipidamise tähtaja möödumise tõttu, 2012-2022 (kuni aprill 2022)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (kuni aprill)
0	9	0	1	0	2	0	0	3	1	2

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet¹⁰⁷

Võrreldes naaberriikidega on Eestis ebaseaduslikult viibivate isikute arv kõige väikesem, naaberriigis Lätis oli selliseid isikuid 2019. a 49, 2020. a 80 ja 2021. a 110. Sarnaselt Eestiga on need isikud olnud peamiselt Usbekistani, Venemaa Föderatsiooni ja Ukraina¹⁰⁸ kodanikud. Eesti puhul on need isikud tihti kas määratlemata kodakondsusega isikud, kes ei ole sündinud Eestis või Venemaa Föderatsiooni kodanikud, kes on küll Venemaal sündinud, aga pikka aega elanud Eestis. Soomes väljastas Soome Politsei perioodil 8/2016 - 12/2019 3500 teatist 2805 isiku takistatud väljasaatmise kohta, oluliselt aga kasvas nende isikute arv 2018. a lõpust, mil muutus keeruliseks Iraagi kodanike väljasaatmine¹⁰⁹. Helsingi Diakooniainstituudi hinnangul viibis 2019. a seisuga Soomes ebaseaduslikult hinnanguliselt 3000–10 000 isikut¹¹⁰. Leedus jääb aastas keskmiselt 236 vabatahtlikku ja 15 sundettekirjutust täitmata, kuna isikud lahkuvad tagasisaatmise menetlusest kas kolmandasse riiki või Schengeni piiri kaudu Euroopa Liitu¹¹¹.

¹⁰⁶ Politsei- ja Piirivalveameti ametnikuga intervjuu, oktoober 2020. a (töö autori valduses)

¹⁰⁷ Politsei- ja Piirivalveameti 04.03.2022 ja 09.05.2022 vastused autori infopäringutele (töö autori valduses)

¹⁰⁸ Läti Migratsiooni ameti vastuskiri töö autorile 14.03.2022 (töö autori valduses)

¹⁰⁹ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Finland, Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/whats-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

¹¹⁰ Helsingi Deaconess Institute, 2020 Leitav: <https://www.hdl.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara/>.

¹¹¹ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Lithuania Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/whats-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

Rootsis ei ole kindlaid andmeid, kui palju isikuid viibib nende riigis ebaseaduslikult, aga erinevate hinnangute alusel on neid 20 000 kuni 80 000 isikuni¹¹². Kokkuvõtvalt saab öelda, et ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arvu iseloomustabki ebatäpsus ja hinnangulisus, kuna isikud kas lahkuvad omavoliliselt tagasisaatmise menetlusest või elavad varjatult ja klandestiinselt.

Samas mõjutab intervjueritavate arvates kõige enam seda, miks isikud sellisesse pikaajalisse ebaseadusliku viibimise olukorda jäävad, inimeste enda soovimatus riigist lahkuda ning isikute vähene koostöö või koostöötahe ametiasutustega.

E2:“ *Sellisele isikule, kes siin enda süü tõttu on jäänud illegaalseks, ei peaks väljastama elamisluba*“.

E2:“ *Neid ei ole rohkem vaja olnud (autor: seadustada), sellepärast et tegelikkuses see olukord on selline, et see on nende enda tegevuse tagajärg, et nad siin on. (..) Isikul on endal jätkuvalt kohustus teha koostööd, st et nad peaks ise saatkonda pöörduma ja dokumenti taotlema ja kui nad seda ei tee, siis on see isiku enda otsus, milline nende tulevik jätkuvalt on, see et tema ei tee koostööd on isiku otsus*“.

E4:“ *Samas inimeste ära minemise otsus ei tule kõige lihtsamalt, üritatakse leida võimalus, et jääda. See võib sõltuda päritoluriigist, isiku profilist ja muust sellisest*“.

Teise kategooria *Olukorra muutmine* võimalusena nähakse eelkõige ametkondade tihedamat ja tõhusamat koostööd kolmandate riikidega tagasisaatmise valdkonnas. Eestil on seni olnud väga kõrge efektiivsus isikute tagasisaatmisel kolmandatesse riikidesse. Lahkumiskohustuste täitmise osakaal on viimastel aastatel jäänud vahemikku 85–95%. Seda saab põhjendada eelkõige sellega, et meie poolt tagasisaadetavad isikud on pärit kolmandatest riikidest, kellega Euroopa Liidul on olnud toimivad tagasisivõtulepingud – Ukraina, Gruusia, Moldova, (ning seni ka osaliselt toimiv leping) Venemaa Föderatsiooniga. Tulevikus võib aga ette näha tagasisivõtulepingu toimimise peatumist ka Venemaa Föderatsiooniga, sarnaselt Valgevenega 2021. aastal. On väga tõenäoline, et sellisel juhul suureneb ka isikute arv, kes püüavad ja soovivad jääda riiki ebaseaduslikult.

E1:“ *Peaks algusest tegelema rohkem soojendamise ja arendama neid suhteid kolmandate riikidega, kellega meil täna on probleeme, et neid isikuid üldsegi tuvastada. (..) näiteks täna*

¹¹² Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Finland, Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

on meil rida kolmandaid riike nagu Iraan, Iraak, kes keelduvad isikuid dokumenteerimast, kui inimene ise ei taha tagasi minna“. „Aga kuidas saada need kolmanda riigid koostööd tegema väikese Eestiga, kes tahaks tegelikult dokumenteerida isikuid“.

E2:“*Pigem on see poliitiline tasand, et kuidas seda korda teha, et kõik järgiksid kokkuleppeid ja juuretasandilt tuleks meie mõistes alustada, kui sealt mingit lahendust ei saa, siis jah, mingis mõttes vajadus tekib, kui saatkonnast tingitud või vastuvõtvast riigist tingitud põhjustel, aga kui see on isikust endast tingitud põhjustel, et ta koostööd ei tee, siis ma ei näe, et peaks midagi muutma. (..) isikud, kes ei tee midagi, see soodustab seda, et neid tekib juurde.“*

E5:“*Siin peaks riikide omavaheline koostöö, diplomaatilised kokkulepped, õigusabi kokkulepped, mis iganes lahendused toimima, et sellised olukorrad, kus inimene ongi kahe maailma vahel lõksus, et sellised olukorrad tuleks lahendada riigi tasandil ära.“*

Lisaks paremale koostööle kolmandate riikidega näevad intervjuueeritud eksperdid olukorra paremaks muutmist näiteks selles, et isikute lahkumist soodustataks enam atraktiivsemate ja motiveerivamate motivatsioonipakettide pakkumine.

E2:“*Võib-olla pakuda suuremat motivatsiooni paketti lahkumiseks, et motiveerida neid tagasi minna. Mõnel juhul see aitab. Summa kindlasti mõjutaks, kui see oleks suurem“.*

Olenemata sellest, et Eesti poolt pakutav maksimaalne summa sundtäidetava lahkumisettekirjutuse saanud isikule on 1900 EUR, siis ei ole see paljude puhul siiski piisav motivatsioon, et lahkuda. Seda põhjusel, et isikud peavad tihti lahkuma riiki, kus nad ei ole kas ammu elanud või puuduvad neil seal sotsiaalsed kontaktid - ja sidemed. Võimalik, et siin oleks abiks ka pikaajalisem re-integratsioonitoetus, mis oleks mõeldud igapäevaste kulude nagu üür, tervisekindlustus jm katteks.

Samas isikute osas, kes teevad ametiasutustega koostööd nende lahkumise korraldamisel või ei ole neil õiguslike või praktiliste takistuste tõttu väljasaatmine pika aja jooksul võimalik olnud, siis võiks isikuid ka nõ. premeerida ning anda elamisluba, mis oleks ajutist laadi. Senine õiguskord näeb ette, et lahkumisettekirjutuse alusel võib PPA otsuse alusel väljasaatmise peatada, kui välismaalase Eestis ajutine viibimine on põhjendatud humaansete kaalutluste või vääramatu jõu tõttu¹¹³. Seaduse eelnõu seletuskiri¹¹⁴ selgitab, et humaansed kaalutlused võivad

¹¹³ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 14 lg 5 p 3

¹¹⁴ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (81 SE). Leitav: Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteem, eelnõu toimiku number: 13-0678

tuleneda näiteks isiku või tema lähedase haigusest või haiglas viibimisest. Samas lahkumisettekirjutuse peatamine ei tähenda seadusliku aluse andmist riigis viibimiseks. Ekspertid näeksidki ette võimaluse isiku riigis seadustamiseks, kui isik näitab üles koostöötahet, samuti tuleks püüda leida isikupõhiseid lahendusi.

E3:“ *Minu jaoks on sel väga suur vahe, kas inimese väljasaatmine takistub temast endast ehk ta teadlikult ja tahtlikult varjab oma isikuandmeid, või on seal muud õiguslikud takistused. Seal on suur minu arust põhimõtteline vahe, et seda tuleks arvesse võtta. Eks seda saab vaadata kahel tasandil, üks puudutab koostööd nn raskemate riikidega, tagasivõtu alast koostööd, mille nimel pingutatakse pidevalt ja püsivalt, aga teine on päeva lõpuks see, et kui see inimene jääb meie riigi territooriumile, meie vastutame, siis me ei saa seda kuidagi vaiba alla pühkida ja sellega mitte tegeleda ja me ei saa jääda lootma sellele, et inimene siit minema kõnnib.*“

E3:“ *Lahendusi peab olema võimalik isikupõhiselt lahendada, aga ei saa ka jätta inimest asotsiaalset elu elama jätta, see ei ole ka päeva lõpuks lahendus.*“

E6:“ *See, et isikud lihtsalt kuidagi on, see tundub perspektiivitu. Ikkagi võiksime valmistuda olukorraks, et järgmine kriis võib tulla ei tea kust, siis kui me alustame süsteemi ettevalmistust nullist, siis see on ikka väga raske.*“

E7:“ *Mingi selgem lahendus peaks olema, aga siin jällegi on otsustuskoht, et kui seadustada, siis kas seadustada mingiks perioodiks, kus see siis mingi aja pärast ümber vaadatakse, samal ajal, kui inimene on võimeline lõimuma, siis võiks jääda.*“

Ka töö teoreetilises osas tutvustatud rände julgeolekustamise teooria on ebaseaduslikult riigis viibivate isikute fenomeni kontekstis oluline, kuna Eestis on see nii poliitiliselt kui julgeoleku aspektist tundlik teema. Ühest küljest võiks teemal toimuda avalikku debatti nii poliitilisel, kui avalikkuse tasandil, et selgitada objektiivselt teemat lahti (nn de-julgeolekustada), et ebaseaduslik riigis viibija ei ole oht, ega julgeoleku probleem, tehes seda näiteks läbi rändestatistika ja selgitustöö.

Samuti on oluline luua juba täna tõhusam ja süsteemsem lahendus, mis saab isikutest, kelle väljasaatmine on olnud pikalt takistatud, et mitte hakata looma süsteemi olukorras, kus isikute arv on juba kordades suurem.

Kokkuvõtvalt: Kuigi pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arvu Eestis on raske kindlaks määrata, siis muutub PPA hinnangul¹¹⁵ aastas kuni viie inimese väljasaatmine pikaajaliseks protsessiks või osutub väljasaatmise perspektiiv võimatuks. Peamiseks põhjuseks, miks inimesed pikaajalisse menetlusse jäävad, on inimeste enda soovimatus riigist lahkuda ning nende vähene koostöö ametiasutustega nende väljasaatmise osas.

Ekspertide arvates tuleb jätkata tihedat koostööd kolmandate riikidega, et muuta isikute väljasaatmise võimalikuks, samuti võiks kaaluda motiveerivate motivatsioonipakettide pakkumist isikutele, et soodustada nende lahkumist.

Samas isikute osas, kes teevad ametiasutustega koostööd nende lahkumise osas või on neil pikaajalisi õiguslikke või praktilisi takistusi lahkumiseks, siis võiks isikutele anda elamisloa, mis oleks pigem ajutist laadi. Samuti tuleks püüda leida isikupõhiseid lahendusi.

3.2.2 Ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele laienevad sotsiaaltagatised Eestis

Teisest töö teemast *isikutele laienevad sotsiaaltagatised* tuletas autor ekspertintervjuude märksõnadest koodid, mille grupeerimisel loodi neli kategooriat, mida annab edasi tabel 5.

Tabel 5. Isikutele laienevad sotsiaaltagatised

Teema	Kood	Kategooria
Isikutele laienevad sotsiaaltagatised	• Kodanikega võrdsed hüved • Minimaalne teenuse on tagatus • Paremaid tingimused de-motiveerivad lahkuma • Inimväärsuse perspektiivist piisavus • Vältimatu abi lühiajalise teenusena	Hetkesüsteemi piisavus
	• Õigus töötada • Tööandja leidmine töötamisel • Keeleõpe • Kutseõpe • Sotsiaaltoetus • Ajaline mõõde teenuste laiendamisel • Sotsialiseerumise tähtsus	Teenuste laiendamise võimalus
	• Vältimatu abi ajaline mõõde (lõpmatus) • Väljasaatmise perspektiivi hindamine kestab aastaid • Riigi ülesanne kohaliku omavalitsuse kanda • Kes kannab teenuse kulud • Isikute arv aastatega kasvab, mitte ei kahane • Sotsiaalabi eesmärki ei ole võimalik täita	Olukorra proportsionaalsus

¹¹⁵ Politsei- ja Piirivalveameti ametnikuga intervjuu, oktoober 2020. a (töö autori valduses)

Teema	Kood	Kategooria
	• Riiklik rahastus • EL fondide rahastus (kes taotleb rahastust) • KOVD teenus, rahastus mujalt • KOV majutuse väljakutsed: keelebarjäär, täituvus, kellaajaline teenuse piirang • Riiklik järelevalve on PPA kohustus • Kompromissi otsimine	Olukorra muutmine

Allikas: Autori koostatud

Esimese kategooriana analüüsitakse hetkel *toimiva süsteemi piisavust*. Ekspertintervjuudest selgub, et päris minimaalne toimetulek on isikule tõesti tagatud ning formaaljuriidiliselt on olukord lahendatud ja teenused pakutud. Samas on selline väga piiratud sotsiaaltagatiste ring piisav vaid olukorras, kus isik viibib väga lühikest aega, olukord ei ole aga rahuldav pikaajaliseks riigis viibimiseks. Pikaajalisel viibimisel tuleb tagada isikule toimetulek ka inimväärsel tasemel. Küsitletud eksperdid arvasid, et ebaseaduslikult viibivatele isikutele pakutavad teenused ei peaks olema samal tasemel, kui on seaduslikult riigis viibivatel välismaalastel või kodanikel.

E1: “*Leian, et neil ei pea olema samu hüvesid meie enda kodanikega, kes ei tule oma eluga nii hästi toime*”.

E2: “*Minimaalne ja piisav tagatus teenustele on tagatud. (..) miks riik peab tagama isikule mingisuguseid teenused, kui ta ise midagi ei tee*.” (autor: ei aita lahkumisele kaasa)

E3: “*Ühelt poolt ei taha me soodustada sellist olukorda, kui need on temast olenevad põhjused, miks tema väljasaatmine viibib, et tema toimetuleku liiga hästi tagame, millega me võtame tema motivatsiooni maha väljasaatmise osas koostööd teha. (..) Aga muidugi, kui inimesel on ainult majutus, minimaalne toitlustus, riided, vältimatu arstiabi, siis inimväärikuse perspektiivist ei ole see tegelikult piisav*.”

E6: “*Kui see on miinimum, see on siis küll ikka väga miinimum*”

Oluline on välja tuua, et mitmed eksperdid nimetasid, et kuigi seaduse mõistes oleks justkui miinimum täidetud, siis inimväärsuse perspektiivist on see täitmata.

E5: “*Inimväärsuse vaates ei ole selle inimese vaates tegemist tema õiguste või inimväärsusest hooliva lahendusega. Ajutise lahendusena on vältimatu abi olemas, aga tal ei ole ka õigust saada muud hoolekandelist abi, näiteks küsimused tööle asumisest ja muust sellisest, mis on meile täna inimväärsel elu aluseks. (..) vältimatu abi on siiski ainult toit, riided ja peavari ja see ei võimalda Eestis elada inimväärselt*.”

E3:“*Võiksid olla väikesed alakriteeriumid, sest ilmselt puhtalt inimväärikuse seisukohast tuleks talle toimetulekuks veidi rohkem tagada*“.

E4:“*Ei ole hoobasid, et inimest sellest abitust seisust välja aidata ning samas talle ka inimväärikat elu pakkuda (..) vältimatu abi on lühiajaline ja tema eesmärk on kesta nii kaua kuni inimene on abitust olukorrast välja aidatud, siin tekib põhimõtteline konflikt, sest niikaua kui see inimene viibib riigis nii, et teda ei ole võimalik välja saata ega ei seadustata, siis tegelikult ei ole ka võimalust inimest sellest abitust olukorrast välja aidata*“.

Ekspert 4 ja ekspert 5 seisukoht lähtus sotsiaalhoolekande põhimõttest, milles: 1) lähtutakse esmajärjekorras isiku vajadusest; 2) eelistatakse abimeetmeid, mis on suunatud võimaluste leidmisele ja isiku suutlikkuse suurendamisele korraldada oma elu võimalikult iseseisvalt; 3) tulemuslikkusele orienteeritus¹¹⁶. Kohaliku omavalitsuse seisukohtalt ei saa nad aga tagada vältimatu sotsiaalabi teenusena pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele ühtegi nimetatud sotsiaalhoolekande põhimõtet, sest siin: 1) vältimatu sotsiaalabi ei lähtu isiku vajadusest; 2) isikul puudub perspektiiv elada iseseisvalt, kuna tal ei ole õigust töötada; 3) vältimatu sotsiaalabi teenused ei paku võimalust lootusele ja tulemuslikkusele.

Nii joonistus välja vahe ekspertide arvamuste ja teenuste ulatuses, mil sotsiaalteenustega tegelevad eksperdid pooldasid pigem laiemat teenuste ulatust, kui sisejulgeoleku asutuste eksperdid ja E 4, et piiratud teenuste eesmärk ongi pigem see, et isik riigist lahkuks ning kui me oluliselt parandame tingimusi, siis isik ei ole enam motiveeritud lahkuma:

E1:“*Mõte ongi ju see, et isik plaaniks ära minna, kui me tekitame talle sellise pehme sotsiaalsüsteemi siia, siis miks ta peab ära minema, kui ta tegelikult saab mitte midagi tehes siin hüvesid*“.

E3:“*Me ei taha soodustada olukorda, et tema toimetuleku liiga hästi tagame, millega me võtame tema motivatsiooni maha väljasaatmise osas koostööd teha*“.

Siiski tuli ka sisejulgeolekuasutuste ekspertintervjuudest välja, et senine teenuste pakkumine ei ole piisav isikute osas, kes näitavad üles enda koostöötahet ametiasutustega. Koostöö ametiasutustega, mis tähendab, et isik jätkab enda väljasaatmise korraldamist, olenemata hetkel takistatud väljasaatmise perspektiivist, oli ekspertide arvates võttesõnaks. Isikule, kes teeb koostööd, oldi valmis palju laiemaks sotsiaalsete teenuste ringi pakkumiseks (Tabel 6).

¹¹⁶ Sotsiaalhoolekande seadus § 3 lg 1 Leitav: RT I, 22.03.2021, 14

Naasmisdirektiivi preambula p. 12 sätestab, et „tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Siseriikliku õiguse kohaselt tuleks määratleda nende toimetulekut tagavad tingimused“¹¹⁷. Eesti küll täidab antud naasmisdirektiivi punktist tulenevat kohustust, aga teenuste ring, mis laieneb isikule, kes viibib riigis seadusliku aluseta, on väga piiratud. Tulenevalt Sotsiaalseadustiku üldosa seadusest § 3 lõikest 1 ei ole ebaseaduslikult Eestis viibival isikul sotsiaalseadustikus sätestatud õigusi ega kohustusi, talle laieneb üksnes § 3 lõike 2 järgi õigus saada vältimatut abi (nii tervishoiuteenuse, kui sotsiaalhoolekande mõistes). Sama seaduse § 4 sätestab, et „isikut tuleb sotsiaalkaitse korraldamisel kohelda tema inimväärikust alandamata ning isikuga tuleb arvestada temaga seotud menetluses“¹¹⁸.

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus sätestab tervishoiuteenuste osutamise korralduse ja nõuded. Sama seaduse § 5 sätestab vältimatu abi mõiste tervishoius: „tervishoiuteenus, mida tervishoiutöötaja osutab olukorras, kus abi edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse“ ning § 6 lg 1 sätestab, et „igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival inimesel on õigus saada vältimatut abi“¹¹⁹. Pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivad isikud ei ole ravikindlustusega kaetud ning neile laieneb ainult vältimatu abi, mille teenuste nimekiri¹²⁰ on valdkonna ministri poolt kinnitatud. Isikutele, kellele on väljastatud lahkumisettekirjutus, võib osutada ka PPA poolt korraldatavat täiendavat

¹¹⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, preambula p 12 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

¹¹⁸ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus § 3, § 4 Leitav: RT I, 13.03.2019, 157

¹¹⁹ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus § 5, § 6 Leitav: RT I, 13.03.2019, 157

¹²⁰ Ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatavate rahvatervise kaitsega seotud tervishoiuteenuste loetelu § 2, mille eesmärk on tagada rahvatervise kaitse ja mille kulud tasutakse Eesti Haigekassa eelarvest:

- 1) HIV-nakkuse testimine, välja arvatud anonüümne testimine;
- 2) HIV-positiivsete ambulatoorsete infektsioonhaiguste teenused, välja arvatud teenusega seotud juhtumikorraldus;
- 3) tuberkuloosihaike ravi, välja arvatud tuberkuloosi otseselt kontrollitav ambulatoorne ravi ja tuberkuloosiravi konsiilium;
- 4) tuberkuloosikahtlase isiku või temaga kontaktis olnud isiku diagnostilised uuringud;
- 4¹) SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 haiguse ravi ja sellega seotud tervishoiuteenused;
- 4²) SARS-CoV-2 põhjustatud COVID-19 nakkuskahtlase isiku diagnostilised uuringud ja nendega seotud tervishoiuteenused;
- 5) tubakast loobumise nõustamine;
- 6) narkootilist või psühhotroopset ainet või alkoholi tarvitava psüühikahäirega isiku päevaravi;
- 7) kuni 26-aastase (kaasa arvatud) isiku reproduktiivtervisealane nõustamine ja seksuaalsel teel levivate haiguste ennetamine;
- 8) sõeluuringus osalemisega seotud tervishoiuteenused ja sõeluuringu tulemusena vajalikuks hinnatud tervishoiuteenused.

Leitav: RT I, 22.12.2020, 18

meditsiinilist abi, mis sisaldab arsti/õe/psühholoogi/psühhiaatri vastuvõttu/konsultatsiooni, vajadusel ka ravimite ostmist.¹²¹

Sotsiaalhoolekande seadus määratleb sotsiaalhoolekande organisatsioonilised, majanduslikud ja õiguslikud alused. Sama seaduse § 8 sätestab vältimatu sotsiaalabi mõiste: „Isikule, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, osutatakse vältimatut sotsiaalabi, mis tagab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse“. Ajutise majutusena pakutakse varjupaigateenust, mis on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on „ajutise ööbimiskoha võimaluse kindlustamine täisealisele isikule, kes ei ole võimeline endale ööbimiskohta leidma ning kus on tagatud voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond“¹²². Ajutiselt Eestis viibivale välismaalasele korraldab vältimatu sotsiaalabi andmist see kohaliku omavalitsuse üksus, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib.¹²³

Kuna isik viibib riigis ilma seadusliku alusta, on tal ka Välismaalaste seaduse § 104 lõike 3 järgi keelatud Eestis töötada¹²⁴, seega puudub isikul võimalus ise enda majanduslikuks ülalpidamiseks. Nende isikute ülalpidamine on vältimatu abi teenusena kohaliku omavalitsuse, kelle territooriumil isik viibib, korraldada, pakkudes isikule varjupaiga teenust. Kohalikku omavalitsust abistavad isikute ülalpidamisel heategevusorganisatsioonid nagu Toidupank, aga ka kohalikud kirikukogudused.¹²⁵

Küll aga on neile isikutele tagatud, vastavalt Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 66, õigus saada tasuta õigusabi ning ebaseaduslikult riigis viibivale alaealisele lapsele kooliharidus, vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele § 9 lõikele 2.

3.2.3 Isikule pakutavate teenuste laiendamine sh õigus töötada

Teise kategooriana analüüsisin, et kuna isikud viibivad riigis pikaajaliselt, ja just pikaajalisel viibimisel ei ole teenused piisavalt inimväärsuse tasemel tagatud, siis millised võiksid olla võimalused *isikule pakutavate teenuste laiendamiseks*. Töös esitati intervjueeritavatele küsimus (küsimustik Lisas Lisa 2), kas nad näevad ette võimalusi, kuidas võiks sisustada ebaseaduslikult

¹²¹ Luik, E Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway, 2020, EMN Estonian national report, Leitav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/12/emn-estonian-ncp-report-on-responses-to-long-term-irregularly-staying-migrantsfinal.pdf>

¹²² Sotsiaalhoolekande seadus § 30 lg 1 Leitav: RT I, 22.03.2021, 14

¹²³ Sotsiaalhoolekande seadus § 5 lg 5 Leitav: RT I, 22.03.2021, 14

¹²⁴ Välismaalaste seaduse § 104 lõike 3 Leitav: RT I, 08.07.2021, 17

¹²⁵ Tartu Linnavalituse 20.11.2020 vastus töö autorile, EMN uuringu Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway, 2020, EMN Estonian national report, raames, (autori valduses)

riigis viibivate isikute päevi ning millised võiksid olla ettepanekud neile isikutele igapäevaelus pakutavate teenuste ringi laiendamiseks, mis on koondatud tabelisse 6.

Tabel 6. Koondtabel võimalikest teenustest, mida võiks isikule pakkuda

	(ajutine) Õigus töötada	Õigus saada ligipääsu haridusele (kutseõpe, kursused, keeleõpe jm)	Õigus sotsiaaltoetusele	Muu
E 1	Üldjuhul, ei. Jah - Lühiajaline töötamine juhul, kui isik teeb koostööd oma väljasaatmise osas. Aga ainult valitud juhtudel, kui on usaldus ja isik tõendab, et korraldab oma lahkumist riigist. See toetaks seda, et isikul on endal rahalised vahendid riigist lahkumiseks.	Keeleõpe võiks olla, et vaba aega sisustada.	Jah, ainult teatud piiritletud juhtumite korral (lastega pered). Muidu mitte.	-
E 2	Ei. Ainult valitud juhtudel. Kui see toetab isiku riigis lahkumist, siis jah. Aga isik peab tegema koostööd oma lahkumise ettevalmistamisel. Samas võib see tekitada tööandjates probleemi – palgakriteerium, ebakindlus jne.	Ei.	Isikuid võib motiveerida lahkuma motivatsioonipakett sh suurem rahaline toetus.	Isiku riiki kutsujal kohustused peaks olema rangemad ehk näit. katma isiku kulud – majutus, õigusabi jne.
E 3	Töötamine jah ainult juhul, kui isik teeb oma väljasaatmisel koostööd. Töötamine saaks olla ainult kontrollitud ja vahendatud, mida PPA saab monitoorida.	Keeleõpe ainult juhul, kui isiku väljasaatmine on absoluutselt ja täielikult välistatud. Muidu EI, kuna lõppeesmärk on ikkagi isiku väljasaatmine.	Kui isik saaks töötada, siis puuduks vajadus sots. toetuse järele.	Isik vajab sotsialiseerimist, teda ei saa asotsiaalset elu elama jätta. See soodustab ebaseaduslikku töötamist ja kuritegevust.
E 4	Jah, aga pigem tööampsude stiilis (kui ajaliselt on isik juba pikka aega riigis viibinud)	Jah, täiskasvanute kutseõpe, et kui isik naaseb koduriiki, siis ta on omandanud mingid kutseoskused (vastaks arenguabile)	Jah, aga minimaalne, et isik saaks oma baasvajadused täita. Selle nimi ei peaks olema toimetulekutoetus, see jääks alla selle.	Parem tervishoiu kaitstus, eriti psühholoogiline teenus vaimse tervise tagamiseks. Perearst.

	(ajutine) Õigus töötada	Õigus saada ligipääsu haridusele (kutseõpe, kursused, keeleõpe jm)	Õigus sotsiaaltoetusele	Muu
		Kohanemise kursus - Ei, aga võiks olla nn klubilised tegevused, näiteks mis toetavad digioskuste arendamist.		
E 5	Selge piir vahele, kui isik jääb riiki, siis kõik õigused; kui mitte, siis ei paku midagi. Kui isiku ebaselge olukord püsib kaua, siis õigus töötada, kuna see võrdub inimväärikusega.	-	-	Kui riik ei paku isikule midagi, siis ta marginaliseerub, radikaliseerub või teeb muud seadusevastast, et kuidagi olla või hakkama saada. PPA pakuks isikutele rohkem tuge ja teenuseid, mis aitaks isikul toime tulla.
E 6	Pigem kas tööpraktika või võimalus teha KOVde juures ühiskondlikult kasuliku töö tunde (ÜKT).	Pigem ei, aga selline info (infoleht) või selgitustöö, et mis Eestis on seaduslik ja mis mitte, võiks isikule PPA poolt pakutud olla.	Jah, aga see oleks seotud isiku poolt täidetud ÜKT tööga. Isikul peab säilima võimalus iseseisvalt toime tulla.	See kasvatab isiku riskikäitumist ja radikaliseerumist, kui ta ei tee midagi. Isikuga peab mingil määral tegelema ha temale tegevust andma, et ära hoida kuritegevust.
E 7	Jah, isegi vangid saavad Eestis töötada ja ennast harida. See aitaks neil sotsiaalseid oskusi arendada, mis taasühiskonnastamise osas hiljem kasuks tuleb. Peaks olema poliitilised meetmeid, et inimene oleks motiveeritud ennast ülal pidama. Kui inimesel on keeleoskus ja hariduslikud oskused, siis võiks töötada pikemaajaliselt, kui ei, siis võiks olla ÜKT, lühiajalised tööd.	See võiks olla soositud, inimene võiks olla harjumus hommikul kuhugi minna ja midagi teha, hiljem, kui see harjumus on kadunud, on keeruline inimest sotsialiseerida.	Inimene võiks olla motiveeritud ennast ise ülal pidama, selle asemel, et olla sotsiaaltoetuste peal. Inimene peaks ennast ise kandma.	Inimväärikuse tagamiseks peaks inimesel olema võimalus ennast ise kanda läbi enda ülalpidamise.

Allikas: Autori koostatud

Intervjuudest selgub, et kui isik teeb enda väljasaatmise osas jätkuvat koostööd, siis võiks temale pakutavate teenuste ring olla suhteliselt lai ning soovi ja võimaluse korral võiks isik ka töötada. Töötamine võiks pigem olla ajutist laadi, kas ÜKT (ühiskondlikult kasulike) tundidena

või tööampsudena. Pikema töölepingu sõlmimine võib osutuda probleemseks nii tööandjale, kes peab arvestama, et tema töötaja võidakse homme välja saata, kui seaduse mõistes üldisemalt (välismaalase töötamise õigus, palgakriteerium jne). Koolitustest oleksid sobilikud mitte otseselt kohanemise kursused vaid selgitustöö või infolehed, milles tutvustatakse Eestis elamise norme, tavasid ja toimetulemist puudutav info (sarnaselt kohanemisprogrammis pakutava baasinfoga). Sotsiaaltoetuste maksmist pigem ei toetatud (v.a lastega pered), erandiks oli olukord, kus isik teeb kaasa ÜKT töödes, siis võiks selle siduda toetuse maksmisega.

Isiku puhul, kes viibib riigis pikaajaliselt ilma seadusliku aluseta ning kellele laieneb vaid piiratud teenuste ring nagu vältimatu abi ning õigusabi, on suur oht tema marginaliseerumisele ja radikaliseerumisele, aga samuti ebaseaduslikule tegevusele nagu ebaseaduslik töötamine ja kuritegevus. Üheks selle põhjuseks on tegevusetus, liigne vaba aeg, lootusetus ning trööstitus olukorras viibimine. Nagu ka teooria osas välja sai toodud, siis võivad üksikisiku vabaduste ja õiguste piirangud, juurdepääsu äravõtmine sotsiaalsest elust ja sotsiaalse tõrjutuse kogemused soodustada isiku ühiskonnast taandumist, marginaliseerumist ja radikaliseerumist (vt. peatükk 1.1 lk 18).

E 7: "Kui isikule ei taheta päris pikka perspektiivi anda Eestis jäämiseks või viibimiseks, siis võiks olla selline lühiajaline perspektiiv, sest perspektiivitus mõjub inimesele väga halvasti, tema motivatsioonile ja väljavaadetele. Samuti võib olla teekond, mis tal võis olla olnud, et Eestisse jõuda, omakorda traumeeriv, see pikaajalisus tekitab selle, et inimest on hiljem raske tagasi ühiskonda saada. Inimene, kes on meeleheitel, see võib viia radikaliseerumiseni".

E5: "Olen nõus, et juhul, kui inimestele riigi poolt mingeid võimalusi ei paku, siis tegelikult ta marginaliseerub, radikaliseerub või teeb mingeid seadusevastaseid tegusid selleks, et kuidagi olla või hakkama saada. Või häiritusest, et riik või avalik võim kohtleb teda kuidagi tõrjuvalt või tigidalt, selle peale võiks mõelda, et mis on need esmased asjad ja juurdepääsud millelegi, mida saaks riik tagada."

Seega on vaja nende isikute olukorda vaadata tervikuna, kui me ühelt poolt piirame isikutele pakutavaid teenuseid, siis teisalt võivad isikud ise leida endale rakenduse, tehes ebaseaduslikke tegevusi, kuna ülevaadet sellest, mida isikud päev läbi teevad, kohalikel omavalitsustel puudub. Nende isikute päevase aja tegevuste üle puudub igasugune järelevalve. Koostöös kohaliku omavalitsuse juhtumikorraldajaga võiks võimalusel ebaseaduslikult riigis viibivale isikule luua nädalane tegevuskava, mis aitaks kaasa tema ajutisele kohanemisele Eestis.

3.2.4 Vältimatu abi teenuse ajaline periood, selle pakkuja ning rahastaja

Kolmanda kategooriana analüüsisin, kas olukorras, kus ebaseaduslikult riigis viibivale isikule, keda ei saa pika aja jooksul välja saata, peab varjupaigateenust pakkuma kohalik omavalitsus, kelle territooriumil isik viibib, siis kui *proportsionaalne selline olukord kohaliku omavalitsuse vaatest* on. Kuna tekib olukord, kus kohalik omavalitsus peab pakkuma vältimatut abi piiramatul ajaperioodil jooksul, siis milline on selle perspektiiv, kas vältimatu abi on teenus, mis on ette nähtud pikaajaliseks teenuseks.

Vältimatu abi tervishoiuteenuse pakkumise vaatest on abi, kus selle edasilükkamine või selle andmata jätmine võib põhjustada abivajaja surma või püsiva tervisekahjustuse¹²⁶. Ehk see teenus on erakorraline, lühiajaline ning akuutne, mis teeb sellest pika aja vältel lühikest aega korraga kasutatava teenuse, mida saab erakorraliselt kasutada korduvalt.

Vältimatu abi sotsiaalhoolekandes varjupaiga teenusena, seab esmakohale inimesele abituse seisundis abi pakkumise. Vältimatut sotsiaalabi osutatakse seni, kuni inimene ei ole enam sotsiaalselt abitus olukorras. Varjupaigateenus on seadusega reguleeritavatest eluasemeteenustest kõige madalama standardiga, kus inimesele on tagatud üksnes voodikoht, pesemisvõimalused ja turvaline keskkond. Seadusega sätestatud miinimumnõuetest on küll vastavalt võimalustele alati võimalik enamat pakkuda¹²⁷. Varjupaigateenus lõpeb inimese suundumisega edasisele teenusele või teenusevajaduse ära langemisega. Ehk see teenus on küll oma eesmärgilt lühiajaline (inimene suudab suunduda edasi, näiteks suundudes tööle), aga ebaseaduslikult riigis viibiva isiku vaatest pikaajaline (puudub ajaline piirang, isikul puudub võimalus ja seadusest tulenev õigus minna tööle), samas vajadus selle järgi on akuutne (inimest ei saa jätta peavarjuta).

Vältimatu terviseabi on riiklik teenus ning selle kulud kaetakse Eesti Haigekassa eelarvest. Vältimatu sotsiaalabi on kohaliku omavalitsuse teenus ning selle kulud kaetakse kohaliku omavalitsuse eelarvest. Olukorras, kus Eestis on isikute arv, kes viibivad riigis pikaajaliselt ebaseaduslikult ning kellel on vajadus varjupaigateenuse järele, on väike, siis on ka probleemi ulatus väiksem, et teenuse kulu kaetakse kohaliku omavalitsuse eelarvest. Samas peab Eesti arvestama olukorraga, kus isikute arv, kes vajavad varjupaigateenust, kasvab oluliselt ning kiiresti ning siis peaks valmis olema plaan, mis eelarvest neid kulusid katta. Kõige

¹²⁶ Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 5, Leitav: RT I, 18.06.2021, 10

¹²⁷ Varjupaigateenus, Juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule. Sotsiaalkindlustusamet, 2020 Leitav: https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV_noustamisyksus/varjupaigateenuse_juhend.pdf

proportsionaalsem oleks neid kulusid katta, sarnaselt vältimatu arstiabi teenusega, riigi eelarvest. Põhimõttel, et teenuse pakkujaks jääks kohalik omavalitsus, kuid teenuse kulud katab riik läbi Sotsiaalkindlustusameti.

Kõik ekspertintervjuus osalejad olid nõus, et see on kohalikule omavalitsusele ebaproportsionaalne finantskoormus, majutada pika ja ajaliselt piiramatul perioodil jooksul isikut, kellele on väljastatud lahkumisetekirjutus, kuid kelle väljasaatmine on takistatud.

E2: *“Olukorras, kus neid on vaja teadmata ajaks majutada(..), siis võivad kaasneda vallale teadmata kulud, mida nad ei ole planeerinud ja mis võib eelarve tasakaalust välja viia.”*

E3: *“Me ei saa ajutist viibimist, kui lühiajalist viibimist võrdsustada sellega, et see võib sisuliselt kesta lõpmatuseni, sest meil ei ole absoluutselt võimalik prognoosida, et kas millalgi väljasaatmine lõpuks õnnestub. Nii et mingil hetkel peaks seal riik ikkagi laiemalt appi tulema.”*

Kohaliku omavalitsuse esindajate jaoks on see teema murekoht olnud juba aastaid ning nad on selle edastanud ka Sotsiaalkindlustusametile.

E5: *“Keskvalitsus käitub omavalitsuste osas siin ebavõrdselt, et ootus omavalitsuse teenusele on sageli kõrgemate nõudmistega, kui keskvalitsus seab riigi osutatavatele teenustele“ (..) „Ootus vältimatu abi lõpmatuseni ei ole proportsionaalne.“*

Neljanda kategooriana analüüsisin ekspertide arvamust, kuidas võiks *olukorda muuta* isikutele pakutava toimetulekuteenuse (vältimatu sotsiaalabi) rahastaja skeemis, senise kohaliku omavalitsuse eelarve asemel muudeks rahastusvõimalusteks, mis on koondatud tabelisse 7. Intervjuus pakuti vastajatele võimalusteks:

- riiklik rahastus/riiklik teenus;
- Euroopa fondidel põhinev kaasrahastus;
- olukord võiks jääda nagu on ehk kohaliku omavalitsuse rahastus.

Tabel 7. Vältimatu abi teenuse rahastaja skeemi muutmine

Ekspert	Teenuse rahastaja	Lisainfo
E1	EL rahastus või riiklik rahastus	KOV oleks kindlasti parema meelega nõus tegelema nende isikutega, kui seal oleks EL rahastus või riiklik rahastus taga.
E2	Riigi ja osalt EL projektid	Elementaarsed vajadused õõbimiseks võiks olla tagatud. Kui et tuleb otsida kodutute varjupaigast mingit kohta, et kuhu isik panna, see on ka halb variant. PPAI on keeruline otsida majutust, KOVdel ei pruugi olla vaba majutust. Lisaks on KOVde majutusel keelebarjäär (tõlke on raske leida), majutus on ainult päevasel ajal, see on miinus.

Ekspert	Teenuse rahastaja	Lisainfo
E3	EL rahastuse toel	Päeva lõpuks on see riiklik järelevalve, välismaalase viibimise osas, samamoodi on PPA, kui õiguskaitseorgani vastutus tegeleda selle inimese väljasaatmisega, aga sellest vaatest ei tundu proportsionaalne ja õiglane, et me kõik temaga seonduvad kulud jätame selle KOV kanda, kuhu see inimene juhuslikult sattuma peaks. See ei tundu mulle kuidagi õiglane.
E4	EL rahastus	Lühiajaliseks teenuseks sobib KOV, aga pikaajaliseks, kui riigil ei ole eelarvelisi vahendeid, et isikuid majutada, siis tuleks EL rahastust selle jaoks küsida.
E5	Riiklik teenus ja rahastus	See võiks olla kompromiss, et KOV korraldab teenust ja riik rahastab. Ja see kokkulepe toimiks. On see arvete alusel, aruannete alusel.
E6*	-	-
E7**	-	-

*,** E6 ja E7 ei ole valdkonna rahastuse detailsusega nii tuttavad

Allikas: Autori koostatud

Enamik eksperte arvas, et vältimatu sotsiaalabi teenus võiks olla EL rahaliste vahendite toetatud või arvati sobivaks ka riiklik teenus/rahastus. Vastajad olid üksmeelel, et see on kohalikule omavalitsusele ebaseaduslikult suur finantskoormus, pakkuda lühiajaliseks teenuseks disainitud teenust prognoosimatult pika aja vältel.

Võttes arvesse ka teiste EL riikide parimaid praktikaid, tasub senine teenuse tasustamise süsteem üle vaadata. Lisaks võimaldaks riikliku rahastuse otsus PPAI teha kiiremaid ning (vajadusepõhiselt) koordineeritumaid isikute kohalikku omavalitsusse suunamise otsuseid. Hetkel on PPA praktika, et nad peavad hakkama otsima KOVi, kes oleks nõus võtma oma varjupaigateenusele isikut, kellel puudub riigis viibimiseks seaduslik alus. Väiksematel omavalitsustel selline võimekus üldse puudub, suuremates omavalitsustes võimalused on, aga need on piiratud.

Kui vaadata naaberriikide praktikat, siis Soomes toimub näiteks kohalikele omavalitsustele ette nähtud kulude katmine KELAst isiku toimetuleku tagamisel (sh majutus ja muud teenused)¹²⁸. Lätis saab isik taotleda riigi pakutavat sotsiaaltoetust, samuti on hiljuti muudetud isikute KOVi majutamisega seotud kulude katmine riigieelarveliseks. Nimelt otsustasid Läti Siseministeerium, Sotsiaalministeerium ja Majandusministeerium ühiselt, et kohalikule omavalitsusele, kes majutab ebaseaduslikke riigis viibijaid, kaetakse ettearvamatud ja

¹²⁸ Kunnille soovitusel laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2017, Leitav siit: [link](#)

planeerimata kulud, mis neil tekivad isikute majutamisega¹²⁹. Leedus ei pakuta isikutele majutust va saatjata alaealised. Leedus pakub pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele majutust heategevusorganisatsioon Caritas Vilniuse peapiiskopkond¹³⁰. Rootsis on kohalikud omavalitsused vastutavad ainult saatjata alaealiste omavalitsusse majutamise eest, teised ebaseaduslikult riigis viibivad isikud on riigi korraldusalas sh nende majutada¹³¹.

Kokkuvõtteks: Intervjuudest selgus, et päris minimaalne toimetulek on isikule Eestis tõesti tagatud ning seaduse mõistes on olukord lahendatud. Samas on selline piiratud teenuste ring piisav vaid olukorras, kus isik viibib väga lühikest aega. Olukord ei ole aga rahuldav, kui isik peab selles elama pikaajalise või prognoosimatu perioodi jooksul. Pikaajalisel viibimisel tuleks isikule tagada toimetulek ka inimväärsel tasemel. Samas tuleks seda teha viisil, et see ei motiveeriks isikuid riiki jääma. Siiski isikule, kes teeb koostööd ametiasutustega, oldi valmis palju laiemaks sotsiaalsete teenuste ringi pakkumiseks ning soovi ja võimaluse korral võiks isik isegi töötada (pigem tööampsud, ÜKT tunnid või tööpraktika). Sest isikute puhul, kes viibivad pikalt lootusetus ja trööstitus olukorras, on oht marginaliseeruda ning radikaliseeruda.

Samuti küsiti ekspertidelt hinnangut, kui proportsionaalne on kohalikul omavalitsusel lasuv finantskoormus isikutele teenuste pakkumisel ning leiti, et see on ebaproportsionaalne koormus, millel võiks olla pigem kompromiss, et vältimatu abi teenust pakub jätkuvalt kohalik omavalitsus, aga teenuse rahastajaks on kas riik või EL rahaliste vahendite toetus.

3.3 Takistatud väljasaatmise perspektiiviga isikute seadustamise võimalused Eestis

Kolmandaks analüüsitavaks teemaks oli *isikute riigis viibimise seadustamise võimalused*, milles autor tuletas ekspertintervjuudest märksõnadena koodid ning nende grupeerimisel loodi kategooriad, mida annab edasi tabel 8.

¹²⁹ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Latvia lk 32, Leitav: <https://www.emn.lv/en/responses-to-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-in-eu-member-states-and-norway/>

¹³⁰ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Lithuania lk 49, Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/whats-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

¹³¹ Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Sweden, lk 14, Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/whats-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

Tabel 8. Isikute riigis viibimise seadustamise võimalused

Teema	Kood	Kategooria
Isikute riigis viibimise seadustamise võimalused	• Ajutine elamisluba • Inimese enda soov integreeruda • Isiku koostöötahte sidumine ajaperioodiga • Lõputu ebaseaduslik viibimine takistab sotsiaaleesmärgi täitmist • Aeg ei tohi olla tõmbefaktor	Seadustamise võimalused, arvestades riigis viibimise ajaperioodi
	• Üldse ei peaks olema võimalust saada elamisluba • Enam kui kolm aastat • Kolm aastat • Vähem, kui kolm aastat (1,5 aastat)	Seadustamisel riigis viibimise ajaperioodi pikkus
	• Isikute tuvastamise ja dokumenteerimise võimatus • Isikud lahkuvad Eestist • Koostöö KOV ja PPA vahel vajaks selgust, kes vastutab isiku eest • Majutuskohdade kaardistamine • Konkreetsete juhiste või skeemi loomine	Süsteemi toimimise jätkusuutlikkus

Allikas: Autori koostatud

Esimese kategooriana analüüsisin *seadustamise võimalused, arvestades riigis viibimise ajaperioodi*.

Ekspertidele esitatud küsimusele: “Riigikohtu halduskolleegium on 19. aprilli 2021. a kohtuasjas 3-20-1607/34¹³² põhjendanud (viites lisatud ka kommentaar), et kui ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumine pole võimalik, on inimväärikuse põhimõtte järgimiseks mõõdapääsmatu, et lõputult ei saa isiku õiguste kitsendused kehtima jääda“ ning kas sellest otsusest tulenevalt võiks Eestis olla kindel ajaperiood, mille täitumist arvestatakse isiku pikaajalise ebaseadusliku riigis viibimise faktorina, vastasid osad eksperdid nõustuvalt, teised leidsid, et see võib mõjuda soovimatu tõmbefaktorina. Samas olid kõik eksperdid nõus, et juhul, kui isik teeb koostööd oma väljasaatmise osas ning see mingi ajaperioodi möödudes on osutunud perspektiivituks või on endiselt oluliselt takistatud, siis võiks isiku seadustada, näiteks andes talle ajutise elamisloa või lühiajalise legaliseerimise. Samuti võiks kaaluda võimalust, et

¹³² Riigikohtu halduskolleegiumi 19. aprilli 2021. a kohtuasi 3-20-1607/34 Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=289537052> Autori kommentaar: kuna antud kohtulahendis oli isiku õiguslik staatus tema ebaseadusliku Eestis viibimise tõttu oluliselt piiratud, soovis isik seda laiendada õigusega töötada, saada sotsiaaltoetusi ja reisida sarnaselt elamisloa alusel Eestis elavate isikutega.

¹³² Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne II peatükk § 18 lg 1, Leitav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3489>

isik ise saaks esitada taotluse elamisloa saamiseks PPAle (praegu saab elamisloa taotluse menetlust algatada PPA).

E1:“ *Mingit sorti ajutine või lühiajaline legaliseerimine võiks olla põhjendatud, kui isikut välja saata ei saa.(..) Samas me ei peaks inimesi premeerima. Premeerimine ei ole ehk kõige õigem sõna, aga üldiselt ma ei poolda seda, seda enam, keda pole võimalik olnud välja saata on teinud endast kõik oleneva, et neid ei oleks võimalik olnud välja saata ja dokumenteerida.*“

E2:“ *Kui see on olukord, kus see ei ole temast sõltuv, näiteks et ta on pöördunud ja teinud avaldusi, aga mingil põhjusel saatkond ei tuvasta teda, siis leian, et isik saab elamisloa endale. See võiks olla jätkuvalt erandlik olukord, miks peaks talle selle väljastama.*“

E3:“ *Kui ta on näidanud, et ta ei soovi siit lahkuda ja soovib siia jääda, ilmselt oleks ta valmis panustama enda integreerumisse, et saada seaduslik võimalus enda elu üles ehitamise.*“

E5:“ *Selline võimatu olukord ei saa lõputult kesta, see ei ole inimväärne ning ei ole ei inimese ega riigi huvides.*“

E6:“ *Kohanemise ja lõimumise aspekt siin on, et kui ta on siin, siis kui kaua ta on ja kui teda ei võeta koduriiki tagasi ja meil ta muudkui on, ning me ei lase tal midagi teha ja ei seadusta, siis isikul tekib riskikäitumine ja ta lõpuks radikaliseerub.*“

E7:“*Paremaks muutuks olukord, kui ka isik ise saaks taotleda elamisluba, näidates sellega üles soovi jääda Eestisse.*“

Peamine siseriiklik õigusakt, mis reguleerib ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste väljasaatmist Eestist või kohustust oma viibimine seadustada, on väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. Eestis tehakse riigis viibimisalusega viibivale kolmanda riigi kodanikule kas ettekirjutus riigist lahkumiseks ehk lahkumisettekirjutus või ettekirjutus kohustusega taotleda elamisluba Eestis viibimise seadustamiseks ehk seadustamisettekirjutus. Seadustamisettekirjutus tehakse Eestis viibivale välismaalalasele, kes on kas eesti rahvusest või on asunud Eestisse elama enne 1990. aasta 1. juulit ega ole siit lahkunud elama mõnda teise riiki ning kelle jätkuv Eestis viibimine ei kahjusta Eesti riigi huve.¹³³

Ajalooliselt oli viimati nimetatud seadustamisvõimalus ette nähtud peamiselt endise Nõukogude Liidu elanikele, kes olid Eestis elanud pikka aega, kuid kaotasid poliitilise olukorra

¹³³ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 9 lg 1 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

muutuse tõttu seadusliku aluse riigis viibida. Selleks, et seadustada oma riigis viibimine pidid nad esitama elamisloa taotluse enne 12. juulit 1994. a., vastavalt 12. juulil 1993. a jõustunud välismaalaste seadusele¹³⁴, mis sätestas kõigile Eestis elavatele välismaalastele elamisloa omamise nõude.¹³⁵ Määratud tähtjaks oli aga oma viibimise seadustanud neist ainult 10 %, mis tähendas, et 90% olid endiselt seadustamata ning viibisid riigis nn illegaalidena. Seega pikendati tähtaega esmalt ühe aasta võrra ja seejärel uuesti kuni 30. aprillini 1996. a¹³⁶, mille jooksul seadustati ning sellega ka dokumenteeriti suur hulk Eestis elavaid inimesi. Oluline osa neist sai ka Eesti kodakondsuse. Nii on Eesti kodanike osakaal Eesti elanike seas tõusnud 1992. a. 68%¹³⁷, 85%ni 2021. aastal¹³⁸. Sarnane praktika on kasutusel ka Lätis ja Leedus (vt. peatükk 2.2.2).

2016. a jõustus välismaalaste seaduse §210³, erandina püsivalt Eestisse elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa andmise eesmärgist ja tingimustest, mille alusel võib erakorralistel asjaoludel välismaalasele anda tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks, kui „välismaalane viibib Eestis ning välismaalase Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise või Eestist lahkuma kohustamise menetluste käigus on ilmnenud, et välismaalase Eestist lahkuma kohustamine oleks talle ilmselgelt liiga koormav, välismaalasel puudub võimalus saada Eestis elamisluba muul alusel ning ta ei kujuta ohtu avaliku korrale ja riigi julgeolekule“. Nimetatud tähtajalise elamisloa erandina andmise otsustab Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor ning see otsus peab olema põhjendatud ja selles tuleb märkida kaalutlused, millest otsuse tegemisel lähtuti. Vastavalt seadusemuudatuse eelnõule 81 SE¹³⁹ tuleb erandina elamisloa andmise või sellest keeldumise otsustamisel ja elamisloa kehtivusaja määramisel arvesse võtta järgmisi asjaolusid: 1) välismaalase Eestis viibimise kestus; 2) välismaalase vanus; 3) välismaalase tervises seisund; 4) välismaalase isiklikud, majanduslikud ja muud sidemed Eestiga, mis väärivad kaitsmist; 5) Eestis lahkuma kohustamise tagajärjed välismaalase perekonnaliikmetele; 6) välismaalase Eestis kohanemist;

¹³⁴ Enne välismaalaste seaduse jõustumist kehtis Eestis 1. juulil 1990. a jõustunud Eesti NSV immigratsiooniseadus, mis kehtestas nõude, et Eestis elama asumiseks peab isik taotlema elamisluba. Esimesed elamisload väljastati 1. jaanuaril 1991. a.

¹³⁵ Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, 2003. a aastaraamat, Tallinn

¹³⁶ Baldwin-Edwards, M., & Kraler, A., 2009 REGINE. Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the member states of the EU. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) [Võrgumaterjal] Lk 226 Leitav: https://www.icmpd.org/file/download/48690/file/Regine_Regularisations%2520in%2520Europe.pdf

¹³⁷ Siseministeerium, Turvalisuspoliitika 2008-2015

¹³⁸ Statistikaamet, rahvaarv (viimati vaadatud 11.04.2022) Leitav: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv>

¹³⁹ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (81 SE) Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteem, Eelnõu toimiku number: 13-0678

7) välismaalase sidemeid päritoluriigiga. Seega võimaldab antud muudatus seadustada isiku riigis viibimist humansestel kaalutlustel.

Muudatuse tingis PPA vajadus anda elamisluba välismaalasele juhul, kui muud seaduslikku alust elamisloa andmiseks ei ole. Kuigi tõukejõuks sellisele muudatusele andis Eestis integreerunud Albaania perekonna juhtum¹⁴⁰, siis eriti teravnes vajadus seadusemuudatuse järele seoses 2014. a alguse saanud Ukraina sõjaga, mil paljudel ukrainlastel oli soov sõja eest Eestisse sugulaste juurde tulla, kuid seaduslikku alust elamisloa andmiseks neile ei olnud.¹⁴¹ Kuigi Eesti seadusandlus näeb ette võimaluse nõ humansestel kaalutlustel elamisloa andmiseks, on seda tehtud väga harvadel juhtudel – 2017. aastal anti kaks elamisluba, 2018. a neli elamisluba, 2020. a üks elamisluba ning 2021. a samuti üks elamisluba (Tabel 9).

Tabel 9. Tähtajaline elamisluba erandina püsivalt Eestisse elama asumiseks, perioodil 2017-2021

2017	2018	2019	2020	2021
2	4	0	1	1

Allikas: Politsei- ja Piirivalveameti vastuskiri töö autorile 04.03.2022¹⁴²

Senine PPA praktika ei anna aga alust arvata, et isik, kes on pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibinud, saaks elamisloa erandina püsivalt Eestisse elama asumiseks. Ekspertintervjuus osalenud E1 vastuse andmetel ei ole viimastel aastatel antud ühtegi elamisluba VMS § 210³ alusel käesoleva töö fookuses olevatele isikutele.

Kui vaadata põhjuseid, miks Eestis on isiku väljasaatmine olnud takistatud, siis eeskätt on need praktilist laadi põhjused nagu:

- 1) isiku identifitseerimise ning temale väljasaatmiseks vajalike reisidokumentide hankimisega seotud takistused, sh põhjusel, et dokumentide puudumise või aegumisega saab isik enda väljasaatmist takistada;
- 2) riikidevahelise koostööga seotud takistused, näiteks riikide soovimatus teha isiku tagasivõtmise alast koostööd; asjaajamine on keerukas; riigid ei aktsepteeri tellimus ehk tšarterlende või teiste riikide saatkondadega distantsilt suhtlemist;

¹⁴⁰ Autori selgitus: Albaania perekond taotles Eestis rahvusvahelist kaitset, kuid sai eitava vastuse, kuna Albaania on turvaline kolmas riik. Pika menetlusprotsessi jooksul integreerus perekond edukalt Eestisse, mistõttu oli nende väljasaatmine ebahumaanne. Antud hetkel puudus aga seadus ning seaduslik alus neile elamisloa andmiseks humansestel kaalutlustel. Lisainfo: Postimees, 28.01.2016, Leitav: <https://www.postimees.ee/3485659/roivas-keegi-ei-saada-albaania-perekonda-estist-valja>

¹⁴¹ Kaukvere, T. Postimees 17.02.2016, Leitav: <https://www.postimees.ee/3586893/vaata-kes-voivad-tulevikus-saada-estti-elamisloa-humansestel-kaalutlustel>

¹⁴² Politsei- ja Piirivalveameti vastuskiri töö autorile 04.03.2022

- 3) riikide soovimatus oma kodanikke tagasi võtta sh et isik peab ise oma päritoluriigile avaldama soovi tagasi pöörduda, kuna riigid ei aktsepteeri sunniviisilist väljasaatmist, siis riik ka ei aktsepteeri tema tagasipöördumist; kodakondsuseta isikute tagasi võtmine;
- 4) aga ka humaansed põhjused nagu väljasaadetava tervisest tulenevad probleemid, mis takistavad isiku tagasi pöördumist.¹⁴³

Sarnane on ka Läti kogemus ja praktika isiku väljasaatmise takistuste osas – raskused isiku identifitseerimisel - kas isik või kolmas riik ei tee koostööd isiku vastuvõtmisel; raskused, mis on seotud isiku reisidokumendi hankimisega - kas isik või kolmas riik ei tee koostööd isikule reisidokumendi korraldamisel; humaansetel kaalutlustel (isiku haigus, laste haridustee jätkamine jne).¹⁴⁴

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus näeb ette ka juhtumid, mille korral isiku väljasaatmist ei kohaldata või väljasaatmine peatatakse. Väljasaatmist ei kohaldata, kui: 1) „ettekirjutus on tühistatud või kehtetuks tunnistatud või kehtivuse kaotanud; 2) väljasaatmine on muutunud võimatuks; 3) väljasaatmine osas on väljasaatmise keeld“¹⁴⁵. Väljasaatmine peatatakse, kui: 1) „kohus peatab lahkumissettekirjutuse sundtäitmise; 2) prokuratuuri ettepanekul järelemõtlemisaja kestuseks kriminaalmenetluses osalemiseks kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele kaasaaitamise eesmärgil; 4) Politsei- ja Piirivalveameti otsusel, kui välismaalase Eestis ajutine viibimine on põhjendatud humaansete kaalutluste või vääramatü jõu tõttu“¹⁴⁶.

Pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivad isikud, kelle väljasaatmine on takistatud, ei ole senise Eesti praktika kohaselt, ei elamisloa saajate grupis, ehk neile ei ole seni antud elamisluba humaansetel kaalutlustel. Samuti ei ole nende väljasaatmist peatatud ega nende väljasaatmist võimatuks tunnistatud (alusel, et väljasaatmist ei kohaldata) vaid nende väljasaatmise osas tehakse jätkuvalt pingutusi, kuni isiku riigist lahkumiseni.

Samuti ei näe seadus ette, kui tihti tuleb ametkonnal hinnata isiku väljasaatmise perspektiivikust tema väljasaatmise perioodi jooksul, senise praktika järgi ei ole perspektiivi lõppemise aeg fikseeritud. Ettekirjutus lahkumiseks kehtib ettekirjutuse teatavaks tegemise päevast kuni ettekirjutuses välismaalasele pandud kohustuse täitmiseni või Eestis viibimisaluse saamiseni.¹⁴⁷

¹⁴³ Leskov S., Kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleemid Eestis, Sisekaitseakadeemia MA töö, Tallinn, 2016 lk 80

¹⁴⁴ Läti Migratsiooni ameti vastuskiri töö autorile 14.03.2022

¹⁴⁵ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 14 lg 4 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

¹⁴⁶ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 14 lg 5 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

¹⁴⁷ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 13 lg 1 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

Isiku väljasaatmise perspektiivikuse hindamine võiks toimuda süsteemselt kolme aasta jooksul, 1 x aastas, ning kui peale kolme aastat ei ole väljasaatmine tulemuslik, siis näha ette võimalus isiku riigis viibimise seadustamiseks humaansetel kaalutlustel, andes isikule tähtajaline elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks. Selline lähenemine annaks võimaluse süsteemseks ning läbipaistvaks lähenemiseks menetluses.

3.3.1 Isiku väljasaatmise perspektiivikuse hindamine

Isiku väljasaatmise perspektiivikust on hinnanud Riigikohtu halduskolleegium oma 13.11.2006 kohtuotsuses nr 3-3-1-45-06¹⁴⁸ ning 19.06.2012 kohtuotsuses nr 3-3-1-84-11¹⁴⁹ ning jõudnud seisukohale, et „väljasaatmise perspektiivikus ei sõltu ainult kodakondsuse olemasolust või puudumisest, vaid ka muudest asjaoludest. Üheks olulisemaks on ka vastuvõtva riigi olemasolu. (..) Väljasaatmise perspektiivituse üheks eelduseks on kohtupraktika järgi ka see, et vastavast riigist saadakse selge seisukoht, millest nähtub, et isikut tagasi ei võeta või kui seisukoht jääb mõistliku aja jooksul saamata“. Samuti nenditakse, et „väljasaatmise perspektiivikuse hindamisel ei saa aga lähtuda sellest, et isik ei taha Eestist lahkuda, vaid soovib elada just Eestis. Vastupidine poleks kooskõlas väljasaatmise kui õigusinstituudi olemusega“. Sama on väljendanud ka Tallinna Ringkonnakohus asjas nr 3-06-317, öeldes, et „õigeks ei saa pidada olukorda, kus väljasaatmine jääb täide viimata ainult väljasaadetava tahtest tulenevalt“.¹⁵⁰ Seega on väljasaatmise perspektiivikuse otsustamisel selge, et kui puudub riik, kuhu isik välja saata või on riik selgelt teada andnud, et isikut tagasi ei võeta (ka pärast isiku astunud mõistlikke samme, et talle välisriigis viibimiselust ei anta), siis saab väljasõidukohustuse täitmist pidada võimatuks ehk väljasaatmine on perspektiivitu.

Oluliselt keerulisem on, kui riigi seisukoht isiku tagasivõtmisel ei ole selge (näiteks ei vasta riik kas isiku või ametkonna pöördumisele isik tagasi võtta) või milline on mõistlik aeg kolmandal riigil sellele seisukohale, kas ta võtab antud isiku tagasi, jõuda. Sellisel juhul on tegemist takistatud väljasaatmisperspektiiviga, ehk põhjusel, et ei ole selge, kas isikut on võimalik välja saata või ei, on takistatud ka tema väljasaatmise perspektiivikuse hindamine. Olenemata sellest, et ka väljasaadetaval endal lasub kaasaaitamise kohustus¹⁵¹ oma väljasaatmise korraldamisel, on oluline roll ka kolmanda riigi selgel seisukohal isiku tagasi võtmise kohta.

¹⁴⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 13.11.2006 kohtuotsus nr 3-3-1-45-06, Leitav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-45-06>

¹⁴⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2012 kohtuotsus nr 3-3-1-84-11, Leitav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-84-11>

¹⁵⁰ Tallinna Ringkonnakohtu otsus 20.04.2006 asjas nr 3-06-317

¹⁵¹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 26⁴ lg 1, Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

Isikute tagasivõtmisel on riikidevahelise suhtlemise ning isikute tagasivõtmise edukuse üheks määravaks aspektiks, kui edukalt toimivad nende poolt sõlmitud tagasivõttulepingud kolmandate riikidega, kellega Euroopa Liidul on toimivad tagasivõttulepingud, Eesti puhul omavad tähtsust sõlmitud lepingud Ukraina, Gruusia, Moldova ja Venemaa Föderatsiooniga.¹⁵² Neist viimati nimetatud riigi puhul tõi Sisejulgeoleku ekspert 2 välja, et on olnud mitmeid juhtumeid, mil riigil on puudunud huvi isik dokumenteerida, olenemata PPA korduvatest pöördumistest, samas, kui isik ise on pöördunud, et hankida endale reisidokument Venemaa Föderatsiooni naasmiseks, siis on riik koostööd teinud. On väga tõenäoline, et seoses veebruaris 2022. a eskaleerunud Venemaa Föderatsiooni sõjaga Ukrainas, muutub senine passiivne Venemaa ametkonna suhtlus isikute tagasivõtmise osas, veelgi puudulikumaks. Mis omakorda võib kaasa tuua siia pikaajaliselt ebaseaduslikult riiki jäävate isikute arvu kasvu.

Ekspertintervjuudes avaldasid E1, E2, E3 arvamust, et kui isik ise ei täida kaasaaitamiskohustust (näiteks ei tee koostööd riigist lahkumiseks vajalike dokumentide hankimisel), siis ei peaks ka Eesti riik neile seaduslikku alust siia jäämisel pakkuma. Ekspertid näevad erandit isiku riigis viibimise seadustamise võimalikkusel juhul, kui isik teeb oma väljasaatmisel koostööd ning suudab ka tõendada oma väljasaatmise perspektiivitust, ehk et kolmas riik kas ei vasta tema pöördumistele või keeldub selgelt teda vastu võtmast. Takistuseks on siin aga asjaolu, et fikseerimata on „mõistlik tähtaeg“, mis aja jooksul tuleb isikul või kolmandal riigil tõendada väljasaatmise perspektiivitust. Hetkel on PPA praktika, et väljasaatmise perspektiivituse tõendamisel ja hindamisel puudub ajaline piirang.

3.3.2 Isiku ebaseadusliku riigis viibimise perioodi arvestamine tema riigis viibimise seadustamisel

Teise kategooriana analüüsisin isiku seadustamisel tema riigis viibimise *ajaperioodi pikkuse arvestamist*. Ekspertintervjuu küsimusele: „kas Eestis peaks ebaseadusliku riigis viibimise seadustamisel arvestama riigis viibimise perioodi?“, kui jah, siis kui pikk see periood olla võiks, vastasid eksperdid nõusolevalt, et mingi ajaline piirang olla võiks, samas oli siin palju erinevusi nii isikute kategooriate, kelle osas ajalist perioodi arvestataks, kui tähtaja osas. Samuti on ekspertide arvates tähtis, kui koostööaldis on isik oma väljasaatmise korraldamise osas.

Kõikides sisejulgeoleku asutuste ekspertintervjuudes E1, E2, E3 + E4 toodi välja, et isikute puhul, kes teevad koostööd oma tagasisaatmise osas, tuleks riigis viibimise perioodi arvestada

¹⁵² Luik. E, Postimees 30.11.2021, Leitav: <https://arvamus.postimees.ee/7398023/eike-luik-tihe-koostoo-tagasisaatmisel-on-tahtis-ka-estile>

nende riigis viibimise seadustamisel. Isikute puhul, kes ametiasutustega koostööd ei tee, võib see aga pigem mõjuda negatiivse ning nende käitumist premeeriva tegurina, mille tulemusel isik ei olegi motiveeritud oma tagasisaatmisel koostööd tegema, kui ta teab, et niikuinii ootab teda mõne ajaperioodi täitumisel seadustamise võimalus.

E3: *“Tundub ebamoraalne eeldada, et isik peaks kindla aja vastu pidama, enne kui hakata kaaluma, kas neile mingit seaduslikku alust anda, aga pooldan, et see on ikkagi pigem lühem aeg. (...) Ja kui ta on näidanud, et ta ei soovi siit lahkuda ja soovib siia jääda. Seal ei määra enam niivõrd aja pikkus, vaid see, kuidas ta selle aja jooksul ennast üleval peab (autori kommentaar: sh teeb tagasisaatmise alast koostööd)“.*

Ajaperiood, mida võiks arvestada isiku seadustamise perioodi hulka, arvas vaid üks ekspert, E1, et see periood võiks olla pikem kui viis aastat. Kolm intervjuueeritavat jäid seisukohale, et see võiks jääda kolmeaastaseks perioodiks, mis võimaldaks vastata erandina tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elamisloa andmise tingimusele, et välismaalane on Eestis elanud viie järjestikuse aasta jooksul vähemalt kolm aastat. Selle perioodi arvestamisel tuleks arvesse võtta ka väljasaatmiskeskuses viibitud aeg. Kõige lühemat perioodi, 1,5 aastat, isiku seadustamise arvestamisel, pakkusid ka mitmed eksperdid –

E5: *“Poolteist aastat võiks olla küll see aeg, mille jooksul saab selgeks, kas me suudame legaliseerida isiku viibimise selles riigis või me suudame lahendada selle, et isik läheb tagasi päritoluriiki, sinna kust ta tuli. Aga et me pikemalt, kui 1,5 a. ei peaks hoidma inimest selles ebamäärases seisundis.“*

Samuti arvas E4, et isiku võiks seadustada ka kohe peale 1,5 aastast maksimaalse kinnipidamise perioodi, mille jooksul ei ole isiku väljasaatmist toimunud, aga et sellel on oma ohutegur:

E4: *“Võib osutada tõmbefaktoriks või mõjutavaks asjaoluks, miks inimene ei soovigi ametivõimudega koostööd teha, sest kui ma koostööd ei tee, siis mingi aja pärast terendab mulle elamisluba“.*

Ka E7 arvas, et see periood võiks piirduda 1,5 aastaga ehk 18 kuuga, mille jooksul peaks selguma, kas isiku väljasaatmisel on perspektiiv või see puudub:

E7: *“See ei ole kasulik ei inimese seisukohast, ega riigi seisukohast, et inimest ülal pidada.“* Nagu eelnevalt välja sai toodud, siis seadusmuudatuse eelnõu 81 SE võimaldab arvestada erandina elamisloa andmisel välismaalase riigis viibimise kestust. Samuti on Euroopa Komisjon oma soovitustes selgitanud, et “ei ole mingit kohustust anda elamisluba tagasipöördujatele, keda ei ole võimalik riigist välja saata: liikmesriigid ei ole kohustatud andma tagasipöördujale elamisluba, kui selgub, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik, kuid nad

võivad otsustada seda siiski teha“¹⁵³. Jätkates, et elamisloa andmisel võiks arvesse võtta hindamiskriteeriumid, muuhulgas liikmesriigis viibimise tegelik kestus.¹⁵⁴ Seega nähakse ette, et isiku riigis viibimise kestus on üks kriteerium, mida võib arvestada isikule seadusliku aluse andmisel.

VSS § 7² ning 7³ sätestavad lahkumisettekirjutuse täitmise tähtaja, ehk perioodi, mille jooksul tuleb isikul, kes viibib riigis seadusliku aluseta, riigist lahkuda. Vastavalt, kas lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtajaga, mille täitmise tähtaeg on ajavahemikus 7 kuni 30 päeva või sundtäidetakse lahkumiskohustus läbi isiku kinnipidamise ja Eestist väljasaatmise teel.

Antud magistritöö fookuses on isikud, kelle osas on ammendunud vabatahtliku lahkumiskohustuse täitmise tähtaeg, samuti ei ole nende väljasaatmist toimunud maksimaalse Eestis seadusega, väljasaatmise eesmärgil, lubatud kinnipidamise 18-kuuline tähtaeg. Samas on neil ka pärast kinnipidamiskeskusest vabastamist kehtiv lahkumisettekirjutus¹⁵⁵, mis kohustab neid tegema koostööd nende tagasisaatmise osas ning neile rakendatakse järelevalvemeetmeid (nimetatakse ka alternatiivseks kinnipidamiseks) VSS § 10 lg 2 mõistes. Ettekirjutus kehtib ettekirjutuse teatavaks tegemise päevast kuni ettekirjutuses välismaalasele pandud kohustuse täitmiseni või Eestis viibimisaluse saamiseni.¹⁵⁶ Seega maksimaalset tähtaega, kui kaua lahkumisettekirjutuse täitmine ehk isiku riigist väljasaatmise täitmine aega võib võtta, ei ole sätestatud.

Riigikohtu halduskolleegium on 19. aprilli 2021. a kohtuasjas 3-20-1607/34 põhjendanud, et kui ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumine pole võimalik, on inimväärikuse põhimõtte¹⁵⁷ järgimiseks mõõdapääsmatu, et lõputult ei saa isiku õiguste kitsendused kehtima jääda“¹⁵⁸. Inimväärikust alandav kohtlemine on aga absoluutne inimõigus, mis tähendab, et sellest keelust

¹⁵³ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 13.2, lk 56 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=ET>

¹⁵⁴ Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 13.2, lk 56 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=ET>

¹⁵⁵ Kinnipidamiskeskusest vabastamine ei anna väljasaadetavale seaduslikku alust Eestis viibida. Viide: Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 24 lg 5, Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

¹⁵⁶ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 13 lg 1, Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

¹⁵⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus § 18 lg 1 Leitav: RT I, 15.05.2015, 2

¹⁵⁸ Riigikohtu Halduskolleegiumi 19. aprilli 2021.a kohtuasi 3-20-1607/34 Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=289537052> Autori kommentaar: kuna antud kohtulahendis oli isiku õiguslik staatus tema ebaseadusliku Eestis viibimise tõttu oluliselt piiratud, soovis isik seda laiendada õigusega töötada, saada sotsiaaltoetusi ja reisida sarnaselt elamisloa alusel Eestis elavate isikutega.

ei tohi riik teha erandeid. Tegemist on *ius cogens*-normi ehk vastuvaidlematu rahvusvahelise õiguse imperatiivnormiga.¹⁵⁹ Seega võib antud Riigikohtu halduskolleegiumi otsusest interpreteerida kaks suunitlust: 1) isiku ebaseaduslikul riigis viibimisel peab olema lõpptähtaeg, ehk see ei saa olla lõputu, mis 2) pädib isiku riigis viibimise mingisuguse seadusliku aluse andmisega. Ehk pikaajalise ebaseadusliku riigis viibimise periood ei tohiks kesta lõputult ning peaks olema võimalik jõuda olukorda, kus kas loobutakse isikule kohaldatud piirangutest või muudetakse isiku riigis viibimise staatust.

Peaaegu kõikides liikmesriikides on praktika, et isiku riigis viibimise kestust arvestatakse tema seadustamisel, kuid, kuna naasmisdirektiiv ei kohusta liikmesriike seda arvestama vaid ainult soovitab, siis on see liikmesriikides paljuskki diskretsiooni otsus, mida täpselt arvestatakse isiku riigis viibimise perioodi hulka (praktika on väga erinev, näiteks pereelu kestust; isiku pikaajalise haiguse perioodi; isiku riigis viibimist enne kindlaks määratud perioodi, näiteks Malta näitel, kes viibisid riigis enne 01.01.2016).¹⁶⁰

3.3.3 Senine isiku toimetulekusüsteemi toimimine

Kolmanda kategooriana analüüsisin ka *senise isiku toimetulekusüsteemi jätkusuutlikkust* nii pidades silmas olukorda, kus isikute arv, kes viibivad seadusliku aluseta ELis pidevalt kasvab ning on mitmeid ohumärke (Vene Föderatsiooni sõda Ukrainas; ELi sisepiiride kaudu liikuvad ebaseaduslikud isikud jm), et nende isikute arv suureneb ka Eestis, kui senise süsteemi toimimist.

Mitmed intervjuus osalenud eksperdid leidsid, et koostöö PPA ja kohalike omavalitsuste vahel peaks olema selgem ja vastutused paremini jaotunud. Samuti võiks olla kahe asutuse vahel määratud ja teineteisele teada antud kontaktisikud, kes isiku osas juhtumiga seotud on.

E1: “Teatud isikute osas me suhtleme igakuiselt, et otseselt suhtluskord reguleerimist ei vaja, aga kindlasti oleks vaja rohkem teadvustamist ja täpsustamist, et see ei ole mingi PPA oma algatus, et me KOVi inimesi suuname ja see ei ole meie tegevusetusest tingitud, et nad sinna jõuavad.”

E3: “Isiku vabastamisel kinnipidamisest valitseb teadmatus või kerge ärevus, et on vaja ruttu hakata KOVga suhtlema ja rääkima ja kuidas kokku leppida ning informeerida, samuti

¹⁵⁹ Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne II peatükk § 18 lg 1, Leitav: <https://pohiseadus.ee/sisu/3489>

¹⁶⁰ Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway, 2021, EMN Leitav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

omavaheline kommunikatsioon. Konkreetsed juhised, elu on näidanud, et kui need on olemas, siis on see ainult hea.“

E4:“ *KOV vaatest on oluline, et nad teaks, kes on nende konkreetne kontakt PPAs ja kellega nad suhtlevad ja on kursis isiku osas.“*

E5:“*Olukorras puudub selgus, et juhul kui sattuda sellisesse olukorda uue töötajana või ka juhul, kui on esimest korda selline juhtum või kliendilugu, siis selgus, kes temaga tegeleb võiks olla olemas, hetkel see puudub.“*

E2:“ *Et võiks olla kaardistus, kuhu saaks isikuga pöörduda. Või kindlam koht, et varjupaik on ka nii, et kui see on täis, siis sinna juurde ei võeta. Lisaks on seal piiratud kellaaeg, mil isik saab viibida.“*

Samuti on probleemiks, et isikud, kes on riigis ebaseaduslikult ja peaksid olema PPAs järelevalvemeetmetel¹⁶¹, tegelikkuses lahkuvad kiirelt Eestist ELi Schengeni alale.

E2:“ *Eesti ei ole sihtriik. (..) Isik niikuinii põgeneb ja lahkub loata riigist.“*

Kohaliku omavalitsuse vaatest on selgusetu ka see, et puudub selgus, kes on isiku eest vastutav ja tema juhtumi omanik.

E5:“ *PPA selge vastutus selle eest, et nende inimeste, kes sellises situatsioonis on, nende eest vastutus on PPA oma ja nemad vastutavad ja on juhtumi omanik. KOV korraldab neile vältimatu abi, aga et PPA on juhtumi omanik. (..) See juhtum on PPA laual ja PPAs keegi on juhtumi korraldaja ja helistab KOVi ning küsib, et kuidas teil selle inimesega läheb. Kas te vajate midagi? Annab teada, millal tema seisundis tuleb lahend või et ta ei tule enam tagasi, näiteks on isik põgenenud jne“.*

Sellised puudujäägid süsteemis on aga parandatavad, kui osapoolte vahel on kokku lepitud selge suhtluskord ning juhtumiga seotud töötajate kontaktid vahetatud.

Kokkuvõtteks: Pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivad isikud, kelle väljasaatmine on takistatud, ei ole senise Eesti praktika kohaselt, ei elamisloa saajate grupis, ehk neile ei ole seni antud elamisluba humansetel kaalutlustel. Ka ei ole nende väljasaatmist peatatud ega nende väljasaatmist võimatuks tunnistatud (väljasaatmist ei kohaldata) vaid nende väljasaatmise osas tehakse jätkuvalt pingutusi, kuni isiku riigist lahkumiseni. Samuti ei näe seadus ette, kui tihti tuleb ametkonnal hinnata isiku väljasaatmise perspektiivikust tema väljasaatmise perioodi

¹⁶¹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 10 lg 2, Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

jooksul, senise praktika järgi ei ole perspektiivi lõppemise aeg fikseeritud. Mis näitab senise süsteemi ebapiisavust ning vajaks täpsustamist.

Intervjueeritavad olid aga seisukohal, et isikute puhul, kes teevad koostööd oma väljasaatmise osas, aga see on mingi ajaperioodi jooksul (ekspertide arvates vahemikus 1,5 aastat kuni 5-aastat) osutunud perspektiivituks või oluliselt takistatud, siis võiks isiku riigis viibimise seadustada, andes lühiajaline/ajutine elamisluba.

Väljasaatmise perspektiivikuse hindamisel on keeruline määratleda, milline oleks „mõistlik tähtaeg“ jõuda nii kolmandal riigil, kui Eesti ametiasutusel seisukohale, kas väljasaatmisel on perspektiivi, sest hetkel on see fikseerimata ning puudub ajaline piirang.

Samuti on senise süsteemi puudused, et isikud lahkuvad väljasaatmise menetluse jooksul omavoliliselt riigist ning kohaliku omavalitsuse vaatest on keeruline, et puudub selge juhtumikorraldus- ning jaotus PPA ja kohaliku omavalitsuse vahel.

3.4 Soovitused ja võimalikud lahendused ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukorrale Eestis

Antud uuringu raames kogutud info ja andmete põhjal teeb töö autor soovituslikke ettepanekuid luua selge, süsteemne ja koostööle orienteeritud tegevus, et Eesti saaks parendada oma poliitikat ning praktikat, et isikud, kelle väljasaatmine on perspektiivitu või oluliselt takistatud, saaksid inimväärsed võimalused toimetulekuks ning ajaliselt piiritletud perspektiivi seadustada enda riigis viibimise.

I Soovitused seaduseandjale

1. Luua vastav õiguslik regulatsioon, mille kohaselt isikule, kes teeb koostööd enda tagasisaatmise osas, kuid kellest olenematutel põhjustel ei ole see tulemuslik, näha ette võimalus riigis viibimise seadustamiseks humaansetel kaalutlustel tehes erandi, et isik saab ise esitada taotluse elamisloa saamiseks (hetkel saab PPA algetada taotluse menetluse).

Eesmärk: motiveerida isikut tegema koostööd.

Viide tööle: Peatükk 3.3

2. Luua vastav õiguslik regulatsioon, mille kohaselt isiku väljasaatmise perspektiivikuse hindamine toimuks süsteemselt üks kord aastas kolme aasta jooksul. Kui peale kolme aastat ei ole väljasaatmine tulemuslik, siis näha ette võimalus isiku riigis viibimise

seadustamiseks humaansetel kaalutlustel, andes isikule tähtajaline elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks.

Eesmärk: Väljasaadetaval on teadmine, et tema väljasaatmise perspektiivikust hinnatakse ning kaalutakse, samuti tema koostööd ametiasutusega.

Viide tööle: Peatükk 3.3

3. Luua vastav õiguslik regulatsioon, mille sarnaselt tervishoiuteenuse osutamise vältimatu abi kulude katmisele riigi eelarvest (läbi Eesti Haigekassa), toimuks ka kohalike omavalitsuste poolt vältimatu abi (välismaalasele) varjupaigateenuse osutamine läbi riigi eelarve (läbi Sotsiaalkindlustusameti).

Eesmärk: kohalikele omavalitsustele langeb liiga suur ebaproportsionaalne finantskoormus majutamaks pika aja vältel riigis ebaseaduslikult viibivaid isikuid.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.4

II Soovitused seaduse rakendajale (PPA)

1. Luua tagasipöördumise protsessis olevale isikule suunatud abimaterjal, milles oleks võimalikult põhjalik ülevaade Eestis elamist ja toimetulemist käsitlev info (sarnaselt kohanemisprogrammis pakutava baasinfoga).

Eesmärk: isik suudab kohalikus omavalitsuses elades orienteeruda Eestis kehtivates õigustes, kohustustes ja tavades ning abi saamise võimalustes.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.3

2. Hinnata üks kord aastas kolme aasta jooksul isiku väljasaatmise perspektiivikust ja koostööd väljasaadetavaga.

Eesmärk: Motiveerib isikut tegema koostööd ja olema pidevas kontaktis ametiasutusega ning mitte lahkuma omavoliliselt ELi teistesse riikidesse.

Viide tööle: Peatükk 3.3

3. Määrata PPAst isikud, kelle kontaktid on võimalik edastada kohaliku omavalitsuse esindajale, et toimuks sujuv, selge ja süsteemne koostöö PPA ja KOV esindaja vahel.

Eesmärk: kuigi PPAI on määratud ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tugiisikud, siis kohaliku omavalitsuse seisukoht on, et sellist infot ei ole neile edastatud, seega ei

ole infot piisavalt. See aga aitaks parandada koostööd PPA ja KOV vahel, mille otsene eesmärk on ebaseaduslikult riigis viibiva isiku turvatunne ja olukorra selgus.

Viide tööle: Alapeatükk 3.3.3

4. Luua selge infopilt (ning edastada see ka KOV'i) sellest, millised teenused PPA poolt isikule laienevad (tervishoiuteenus sh psühholoogilise abi teenus; tagasipöördumise nõustaja vastuvõtt, jm) ja võimalusel arendada uusi tegevusi.

Eesmärk: võimalusel luua lisategevusi, mida ebaseaduslikult riigis viibiv isik oma vabal ajal teeks, et vähendada riski, mis võib tuleneda isiku marginaliseerimisest, võimalikust ebaseaduslikust töötamisest ja radikaliseerumisest.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.3

5. Kaardistada isikute majutusvõimalused Eestis kohalike omavalitsuste juures ning teha eelkokkulepped isikute majutamiseks.

Eesmärk: olukorras, kus on vaja majutada suurel hulgal isikuid, on riigil olemas võimekus tagada isikutele vältimatu sotsiaalabi.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.4

III Soovitused kohalikule omavalitsusele

1. Luua võimalusel ebaseaduslikult riigis viibiva isiku nädalane tegevuskava, koostöös KOVi juhtumikorraldajaga.

Eesmärk: luua isikule süsteemne nädalakava, et isiku tegevused toetaksid ja parandaksid tema eksistentsiaalset turvatunnet ning ohtu avalikule korrale. Näiteks luua võimalus osaleda rahvakursustel nagu keeleõpe (kohvikud), kunstitunnid, arvutiõpe, oskusõpe jm.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.3

2. Luua võimalused ebaseaduslikult riigis viibival isikul osaleda ühiskondlikult kasulikul tööl, mille teatud tundide arvu täitmisel nädalas, oleks isikul võimalus saada minimaalset taskuraha.

Eesmärk: võimalus teha tööd ja olla teiselt aktiivne, on inimväärne kohtlemine, mis annab isikule võimaluse mingilgi määral tagada enda toimetulek.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.3

3. Määrata KOVi juhtumiga tegelevad isikud, kelle kontaktid on võimalik edastada PPA esindajale, et toimuks sujuv, selge ja süsteemne koostöö KOV ja PPA esindaja vahel.

Eesmärk: parandada koostööd KOV ja PPA vahel, mille otsene eesmärk on ebaseaduslikult riigis viibiva isiku turvatunne.

Viide tööle: Alapeatükk 3.3.3

4. Võimalusel kaasata isikut vabatahtlikku tegevusse, pakkuda võimalusi sotsialiseerumiseks.

Eesmärk: vältida isiku marginaliseerumist ja radikaliseerumist.

Viide tööle: Alapeatükk 3.2.3

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks oli Eesti ekspertide hinnangute põhjal ja Euroopa Liidu riikide praktika näitel välja selgitada, kas Eestis isikutele laienevate toimetuleku tagatised on piisavad, samuti kas isiku riigis viibimise perioodi võiks arvestada isiku riigis viibimise seadustamisel ning kas kohalikul omavalitsusel lasuv finantskoormus on proportsionaalne ebaseaduslikult riigis viibivale isikule vältimatu abi toetuse pakkumisel. Töö teeb ka soovitusi, kuidas Eesti saaks parendada oma poliitikat ning praktikat, et isikud, kelle väljasaatmine on perspektiivitu või oluliselt takistatud, saaksid inimväärsed võimalused toimetulekuks ning ajaliselt piiritletud perspektiivi seadustada enda riigis viibimise.

Uurimiseesmärgi saavutamiseks otsiti töös vastuseid kolmele uurimisküsimustele:

- 1) Kas Eestis ebaseaduslikult viibivatele isikutele, kelle väljasaatmise perspektiiv on takistatud, laienevad toimetuleku meetmed on piisavad, et tagada tema inimväärne kohtlemine? Või võiks isikule pakutavate teenuste ringi laiendada?
- 2) Kui proportsionaalne on kohalikele omavalitsustele pandud kohustus majutada ja pakkuda vältimatut abi Eestis ebaseaduslikult viibivatele isikutele ning millised oleksid võimalused senise mudeli muutmiseks.
- 3) Kas senine ebaseaduslikult riigis viibivate isikute seadustamise poliitika on olnud piisav või tuleks kaaluda võimalusi avardada isikute võimalusi saada riigis viibimiseks seaduslik alus?

Tulenevalt töö eesmärgist oli töö uurimisprobleemiks küsimus, kas senine isikute toimetulekusüsteem ja isikute seadustamise meetmed Eestis on piisavad ning millised on süsteemi peamised puudused. Kuna Eestis on isikute arv, kelle väljasaatmine on takistatud pika aja vältel, väike, aga ELis on isikute arv suur, on ka riikide praktikad nii isikute toimetuleku, kui nende seadustamise osas väga erinevad.

Töö esimeses osas anti ülevaade tagasisaatmise valdkonna teoreetilisest käsitlusest nagu rände julgeolekustamine ning tagasisaatmise protsessis oleva isiku toimetuleku ja tema seadustamist võimaldavast EL *acquis*’t. Rände julgeolekustamine on ebaseaduslikult riigis viibivate isikute fenomeni kontekstis oluline, kuna ebaseaduslikult riigis viibivate isikutega seonduvad küsimused on nii poliitiliselt kui ka julgeoleku aspektist tundlik teema. Ühest küljest võiks teemal toimuda avalik debatt nii poliitilisel, kui avalikkuse tasandil, samas tundub, et küsimust püütakse teemaks mitte võtta ja eelistatakse teema „vaiba alla pühkimist“. Teema vajaks aga avalikku diskussiooni, selgitustööd ning olukorra keerukuse aktsepteerimist.

Töö teises osas anti ülevaade ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele laienevatest esmastest toimetuleku meetmetest Euroopa Liidu näitel ja kaardistati, millised võimalused on isikul, kes viibib riigis seadusliku aluseta, kuid kelle väljasaatmisel on olulisi takistusi, saada riigis viibimiseks seaduslik alus sh millised on isiku riigis viibimise seadustamise kaalutluspõhjused; ning riikide takistused isikute seadustamisel. Antud peatükk aitas kaasa konteksti loomisele, andes pildi, milline on valdkonna olukord Euroopa Liidus. See omakorda aitas mõista paremini Eesti olukorda, mida käsitleti töö kolmandas osas.

Töö kolmas osa oli käesoleva töö empiiriline osa, mille metodoloogiliseks lähenemiseks sai valitud kvalitatiivne uurimisviis. Kasutades kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodit, analüüsiti töö alapeatükkides ekspertintervjuude põhjal, milline on Eesti kogemus väljasaatmisperspektiivita või oluliselt takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanikega. Samuti analüüsiti, milline on probleemi ulatus Eestis; millised on neile laienevad toimetulekuvõimalused ja teenused; milline on kohaliku omavalitsuse koormus ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele teenuse pakkumisel ning isikute võimalust peale pikka aega Eestis ebaseaduslikku viibimist seadustada nende riigis viibimine. Ekspertintervjuude läbiviimise eesmärk oli, kasutades ja koondades ekspertide teadmisi, analüüsida, kas senine praktika Eestis ebaseaduslikult viibivate isikule olukorrale on piisav, et tagada isikute inimväärne kohtlemine ning millised on kitsaskohad, mida saaks isikute olukorra parandamisel ületada.

Töö empiirilisest osast kogutud info põhjal olid töö peamised järeldused:

1. Kuigi Eestis on hetkel pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arv, kelle väljasaatmine muutub pikaajaliseks protsessiks või osutub väljasaatmise perspektiiv võimatuks, väike, piirdudes keskmiselt viie juhtumiga aastas, siis lähitulevikus on ette näha nende isikute arvu olulist kasvu. Peamiseks põhjuseks, miks inimesed pikaajalisse menetlusse jäävad, on inimeste enda soovimatus riigist lahkuda ning nende vähene koostöö ametiasutustega nende väljasaatmise osas.

Ekspertide arvates tuleb jätkata tihedat koostööd kolmandate riikidega, et muuta isikute väljasaatmise võimalikuks, samuti võiks kaaluda senisest atraktiivsemate motivatsioonipakettide pakkumist isikutele, et soodustada nende lahkumist.

Samas nende isikute puhul, kes teevad ametiasutustega koostööd nende lahkumise osas või kelle puhul esineb pikaajalisi õiguslikke või praktilisi takistusi lahkumiseks, näevad eksperdid võimalust isikutele elamisloa andmiseks, mis oleks pigem ajutist laadi. Samuti tuleks rohkem püüda leida isikupõhiseid lahendusi.

2. Intervjuudest selgus, et minimaalne toimetulek on isikutele Eestis tagatud ning seaduse mõistes on olukord lahendatud. Samas on selline piiratud teenuste ring piisav vaid olukorras, milles isik viibib väga lühikest aega, kuid on ebapiisav olukorras, kus isik peab viibima pikaajalise või prognoosimatu perioodi jooksul. Pikaajalisel viibimisel tuleks isikule tagada toimetulek ka inimväärsel tasemel. Samas tuleks seda teha viisil, et see ei motiveeriks isikuid riiki jääma. Siiski isikule, kes teeb koostööd ametiasutustega, olid eksperdid valmis palju laiemaks sotsiaalsete teenuste ringi pakkumiseks ning soovi ja võimaluse korral võiks isik isegi töötada (sobilikud oleks ajutist laadi tööd nagu tööampsud, ÜKT tunnid või tööpraktika). Seda põhjusel, et isikutele, kes viibivad pikalt lootusetus ja trööstitus olukorras, on vajalik leida tegevust, muidu on neil oht marginaliseeruda ning radikaliseeruda.

Ekspertintervjuudest selgus, et kuna kohalikud omavalitsused peavad oma eelarvest katma isiku varjupaiga- ja vältimatu abi teenuse eest pika ning etteplaneerimatu perioodi jooksul, siis ei ole selline finantskoormus nende osas proportsionaalne. Sobilik on pigem kompromiss, et teenust pakub kohalik omavalitsus, aga teenuse rahastajaks on kas riik või EL rahaliste vahendite toetus.

3. Pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivad isikud, kelle väljasaatmine on takistatud, ei ole senise Eesti praktika kohaselt elamisloa saajate grupis, ehk neile ei ole seni antud elamisluba humaansetel kaalutlustel. Ka ei ole nende väljasaatmist peatatud ega nende väljasaatmist võimatuks tunnistatud (väljasaatmist ei kohaldata), vaid nende väljasaatmise osas tehakse jätkuvalt pingutusi, kuni isiku riigist lahkumiseni. Samuti ei näe seadus ette, kui tihti tuleb ametkonnal hinnata isiku väljasaatmise perspektiivikust tema väljasaatmise perioodi jooksul, sest senise praktika järgi ei ole perspektiivi lõppemise aeg fikseeritud. Väljasaatmise perspektiivikuse hindamisel ongi keeruline määratleda, milline oleks „mõistlik tähtaeg“, et nii kolmas riik, kui Eesti ametiasutused jõuaksid seisukohale, kas väljasaatmisel on perspektiivi, hetkel on see fikseerimata ning puudub ajaline piirang. Samas võiks see siiski olla ajaliselt piiritletud. Mis näitab senise süsteemi ebapiisavust ning vajaks täpsustamist.

Intervjueeritavad eksperdid olid seisukohal, et isikute puhul, kes teevad koostööd oma väljasaatmise osas ning kui teatud ajaperioodi jooksul (ekspertide arvates vahemikus 1,5 aastat kuni 5-aastat) on väljasaatmine osutunud perspektiivituks või on endiselt oluliselt takistatud, siis võiks isiku riigis viibimise seadustada, andes talle lühiajalise/ajutise elamisloa.

Samuti on senise süsteemi puudused, et isikud lahkuvad omavoliliselt riigist ning et kohaliku omavalitsuse vaatest on olukord keeruline, kuna puudub selge juhtumikorraldus PPA ja kohaliku omavalitsuse vahel.

Töö autori arvates said töö eesmärgid ning uurimisküsimused töös vastused. Töös tehti ka soovitusi ja pakuti võimalikke lahendusi olukorrale Eestis nii isikute seadustamise kui ka kohalike omavalitsuste poolt pakutavate teenuste vaatest, mis võiksid olla abiks süsteemi paremaks ja sujuvamaks koostööks nii PPA ja kohaliku omavalitsuse vaatest, aga inimväärsed ka isiku vaatest, kes riigis ebaseaduslikult pikaajaliselt viibib.

Kasutatud kirjandus

Albert, M., Buzan, B., 2011. Securitization, sectors and functional differentiation. Security Dialogue, vol 42, 413-425

Baldwin-Edwards, M., & Kraler, A., 2009 REGINE. Regularizations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the member states of the EU. Vienna: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/regine_appendix_b_january_2009_en.pdf

Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum, 2022 Leitav: https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/Barriers-to-return_Protection-in-international-EU-and-national-frameworks.pdf

Bartram D., Poros, M.V. and Monforte, P. Key Concepts in Migration, London: Sage, 2014, lk. 121

Buzan, B., 1991. New patterns of global security in the twenty-first century. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), lk 18-19

Buzan, B., Hansen, L., 2009. The Evolution of International Security Studies. New York: Cambridge University Press, lk 217

Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., Security: A new Framework of Analysis, 1998, London: Lynne Rienner Publishers

City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), Leitav: <https://cmise.web.ox.ac.uk/home>

Commission staff working document fitness check on EU Legislation on legal migration, SWD (2019) 1056 final Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2019-03/swd_2019-1055-staff-working-part2.pdf

Committee of Ministers of the Council of Europe (Recommendation No. R (2000) 3 of the Committee of Ministers to Member States on the Right to the Satisfaction of Basic Material Needs of Persons in Situations of Extreme Hardship (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2000 at the 694th meeting of the Ministers' Deputies), Leitav: <https://rm.coe.int/09000016804e5c91>

ECtHR, 18 October 2006, Case of M Üner v. the Netherlands , App. no. 46410/99, para. 58; Leitav: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,45d5b7e92.html>

ECtHR, 13 December 2016, Case of Paposhvili v. Belgium, App. no. 41738/10, § 188, Leitav: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/paposhvili-v-belgium-no-4173810-gc-articles-3-and-8-13-december-2016>

ECtHR, 1 October 2019, Case of Savran v. Denmark, App. No. 57467/15 Eur. Ct. H.R Leitav: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/savran-v-denmark-expulsion-without-assurances-appropriate-psychiatric-treatment-amounts>

Eesti Vabariigi Põhiseadus § 18 lg 1 Leitav: RT I, 15.05.2015, 2

Erdal, M.B. Timespaces of return migration: the interplay of everyday practices and imaginaries of return in transnational social fields“ Edward Elgar Publishing, 2017 lk 104

Euroopa Liidu Põhiõiguste harta (2012/C 326/02) art 34, Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=RO>

EU Law Analysis Expert insight into EU law developments, Leitav: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/the-implementation-of-eu-return.html>

Euroopa Komisjon, Clandestino project final report, 2009, Leitav: [CLANDESTINO FINAL REPORT November 2009 \(eliamep.gr\)](http://eliamep.gr/CLANDESTINO_FINAL_REPORT_November_2009)

Euroopa Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel, p 13.2, lk 56 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338&from=ET>

Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2020. aasta resolutsioon tagasisaatmisdirektiivi rakendamise kohta, C 445/28, [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0362&from=EN>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (uuesti sõnastatud), Ettepanek, COM (2018) 634 final [Võrgumaterjal] Leitav: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829fbee-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art. 6 p 4 [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1646437154316&from=EN>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, (uuesti sõnastatud) Art. 12 lg 2 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

Frontex, 2018, Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Coordinated or Organised by Frontex, Leitav: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf

Globaalne ränderaamistik (the UN Global Compact for Migration), 2018 ÜRO Leitav: https://vm.ee/sites/default/files/uro_randeraamistik.pdf

Gómez-Escolar Arias, P., Access to social rights of non-removable TCNs in the European Union, 2018, lk 11 Leitav: <https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/853/Gomez%20Escolar%20Arias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gov.ie Department of Justice 03.12.2021 [Võrgumaterjal] <https://www.gov.ie/en/press-release/bdd61-minister-mcentee-announces-new-landmark-scheme-to-regularise-long-term-undocumented-migrants/>

Helsinki Deaconess Institute, 2020 Leitav: <https://www.hdl.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara/>

Hirsijärvi, S., Nurme, H. Tutkimushaastatelu, Helsinki, Yliopistopaino, 2006, lk 42-43

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. (2010) Uuri ja kirjuta. Tallinn: Kirjastus Medicina

Huymans, J. migrants as a security problem: dangers of „securitizing“ societal issues, Migration and European Integration, 1995 lk 60-61

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art. 3, Leitav: Riigi Teataja <https://www.riigiteataja.ee/akt/13320295>

International migration and human rights, Global Commission on International Migration, 2005 Leitav: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP7.pdf

Kalir, B., Departheid: re-politicising the inhumane treatment of illegalised migrants in so-called liberal democratic states. King, R., Kuschminder, K., Handbook of Return Migration, 2022, Elgar Handbooks in Migration, lk 88-89

Kalmus, V., Kvalitatiivne sisuanalüüs, Tartu Ülikool (viimati vaadatud 11.04.2022) Leitav: <https://sisu.ut.ee/kvalitatiivne/kvalitatiivne-sisuanal%C3%BC%C3%BCs>

Kaukvere, T. Postimees 17.02.2016, Leitav: <https://www.postimees.ee/3586893/vaata-kes-voivad-tulevikus-saada-est-alamisloa-humaansetel-kaalutlustel>

King, R., Kuschminder, K. Handbook of Return Migration, 2022, Elgar Handbooks in Migration, lk 8-9, 11

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, 2003. a aastaraamat, Tallinn, 2003

Koser, K., Cunningham, A 'Migration, Violent Extremism and Social Exclusion' in IOM, 2017, Leitav: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter9.pdf

Kunnille soovitused lahtomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2017, [Leitav](#).

Laherand, M-L, Kvalitatiivne uurimisviis, Tallinn: Infotrukk, 2008, lk 176-181; 192- 194; 199-200

Lauren, A., Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraaport 2021 Leitav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/rande-ja-kodakondsuspoliitika-aastaraaport-2021.pdf>

Leskov S., Kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seotud probleemid Eestis, Sisekaitseakadeemia MA töö, Tallinn, 2016 lk 80

Luik, E. Lahendused pikka aega ebaseaduslikult Euroopa Liidus ja Norras viibivate isikute olukorrale, Turvalisuskompas, 1/2021 Leitav: <https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2844/turvalisuskompas%20nr%201.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Luik.E, Postimees 30.11.2021, Leitav: <https://arvamus.postimees.ee/7398023/eike-luik-tihe-koostoo-tagasisaatmisel-on-tahtis-ka-eestile>

Luik, E Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway, 2020, EMN Estonian national report; Leitav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/12/emn-estonian-ncp-report-on-responses-to-long-term-irregularly-staying-migrantsfinal.pdf>

Läti Migratsiooniameti 14.03.2022 vastuskiri töö autorile (autori valduses)

Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, 2011, FRA- European Union Agency for Fundamental Rights

Niels Muiznieks, 'Migrants in limbo in Europe have the right to live in dignity' (Council of Europe Commissioner for Human Rights, 15/11/2016) Leitav: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/migrants-in-limbo-in-europe-have-the-right-to-live-in-dignity?desktop=true>

Plahhotnikova, M., Ebaseaduslikult Eestis viibiva rahvusvahelise kaitse taotleja staatuse kaotanu õiguslik ebaselgus, 2021, Tartu Ülikool

Politsei- ja Piirivalveameti AK dokument ILO nõupidamine Moskvast, 21.10. 2021 (autori valduses)

Politsei- ja Piirivalveameti 04.03.2022 vastus autori infopäringule (autori valduses)

Preventing the risk of radicalisation of asylum seekers and refugees, and far-right mobilisation against asylum seekers, refugees and immigrants, Policy brief 17/01/2020, lk 4 Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020/01/policy_brief_breaking_the_cycle_122019_en.pdf

Ravikindlustusega hõlmamata isikule osutatavate rahvatervise kaitsega seotud tervishoiuteenuste loetelu § 2, Leitav: RT I, 22.12.2020, 18

'REGINE – Regularisations in Europe Leitav: https://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Logos/Publications/REGINE_Policy_Brief.pdf

Regularization of Migrants in a Irregular Situation in the OSCE Region, OSCE, 2021 lk 17-18, Leitav: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/3/494251.pdf>

Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway, 2021, EMN final Study Leitav: <https://www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2021/08/emn-study-long-term-irregular-migrants-final-30072021.pdf>

Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Finland, Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Latvia Leitav: <https://www.emn.lv/en/responses-to-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-in-eu-member-states-and-norway/>

Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Lithuania Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

Responses to long-term irregularly staying migrants: Practices and challenges in EU Member States and Norway: National Report 2020 - EMN Sweden, lk 14, Leitav: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-new/publications/responses-long-term-irregularly-staying-migrants-practices-and-challenges-eu-member-states-and_en

Riigikohtu halduskollegiumi 13.11.2006 kohtuotsus nr 3-3-1-45-06, Leitav: <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid?asjaNr=3-3-1-45-06>

Riigikohtu halduskollegiumi 19.06.2012 kohtuotsus nr 3-3-1-84-11, Leitav: <https://www.riigikohus.ee/et/laheidid?asjaNr=3-3-1-84-11>

Riigikohtu halduskolleegiumi 19. aprilli 2021. a kohtuasi nr 3-20-1607/34, Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=289537052>

Sikk, K., Viibimisaluseta Eestis viibiva välismaalase väljasaatmise võimatuse tuvastamine ja tema Eestis viibimise seadustamine, 2015, Tartu Ülikool

Siseturvalisuse arengukava aastateks 2020-2030, Siseministeerium, 2020. Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>

Sotsiaalhoolekande seadus § 30 lg 1 Leitav: RT I, 22.03.2021, 14

Sotsiaalseadustiku üldosa seadus § 5, § 6 Leitav: RT I, 13.03.2019, 157

Spencer, S., Triandafyllidou, A. Migrants With Irregular Status in Europe. Evolving Conceptual and Policy, lk 2; 3 lõik Leitav: 10.1007/978-3-030-34324-8.pdf

Statistikaamet, rahvaarv (viimati vaadatud 11.04.2022) Leitav: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv>

Tallinna Ringkonnakohtu 20.04.2006 otsus asjas nr 3-06-317

Tagasisaatmisdirektiivi rakendamisaruanne Euroopa Parlamendi 17. detsembri 2020. aasta resolutsioon tagasisaatmisdirektiivi rakendamise kohta, C 445/28, lk 5 Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0362&from=EN>

Tartu Linnavalituse 20.11.2020 vastus töö autorile, EMN uuringu Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway, 2020, EMN Estonian national report, raames (autori valduses)

The proposed Return Directive (recast), Substitute Impact Assessment, 2019, EPRS | European Parliamentary Research Service, Leitav: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA\(2021\)690518_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA(2021)690518_EN.pdf)

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 5, Leitav: RT I, 18.06.2021, 10

Turvalisuspoliitika 2008-2015, Siseministeerium, Tallinn, 2015

UNHCR, 2014, [Handbook on Protection of Stateless Persons](#) under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, Geneva

Varjupaigategenus, Juhend kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöö ametnikule. Sotsiaalkindlustusamet, 2020 Leitav: https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Jarelevalve/KOV_noustamisyksus/varjupaigategenuse_juhend.pdf

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (81 SE). Leitav: Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteem, eelnõu toimiku number: 13-0678

Välismaalaste seaduse § 104 lõige 3 Leitav: RT I, 08.07.2021, 17

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 7 lg 2 Leitav: RT I, 08.07.2021, 18

Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M. & Lemaitre, P., Identity migration and the new security agenda in Europe. London: Pinter, 1993 lk 185-186

Lisad

Lisa 1. Liikmesriikides kasutatavad seadustamise võimalused

Liikmesriik	Seadustamise alus	Kehtivus	Õigus töötada	Õigus sotsiaalabile	Väljastab väljasaatmisest, seadusliku aluse ajal
Austria	Tolereeritud viibimine (EMN)	N/A	N/A	N/A	N/A
Belgia	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tolereeritud viibimine (EMN)	N/A	N/A	N/A	N/A
Bulgaaria	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Kodakondsuseta isiku elamisluba	N/A	N/A	N/A	N/A
Eesti	Humaansetel kaalutlustel	kuni üheks aastaks korraga, saab pikendada	jah	jah	jah
Hispaania	Humaansetel alustel	Oleneb alusest	Oleneb alusest	jah	jah
	Töö (peale 3 a töötamist ja riiki integreerumist)	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Kodakondsuset a isiku elamisluba	N/A	N/A	N/A	N/A
Holland	Tervislikel kaalutlustel	3 x 1 aasta kaupa, milles isiku õigused laienevad, peale 3 a saab elamisloa	Peale kolme aastat	Peale 1 aastat	x
	Isikust olenemata põhjus	3 x 1 aasta, pärast mida võib saada alalise loa	x	x	Ei
Horvaatia	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Iirimaa	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Itaalia	Humaansetel alustel	2 aasta, peale mida saab ümber vormistada TE töötamiseks	x	x	x
	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A

	Kodakondsuseta isiku elamisluba	N/A	N/A	N/A	N/A
Kreeka	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tolereeritud viibimine	6 kuud, saab pikendada	Limiteeritud töökohtadele	Ei	x
Küpros	Humaansetel alustel	1 aasta	Taotleda tuleb eraldi tööluba	Ei	x
Leedu	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Luksemburg	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tolereeritud viibimine (EMN)	N/A	N/A	N/A	N/A
Läti	Kodakondsuseta isiku elamisluba	N/A	N/A	N/A	N/A
Malta	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Poola	Humaansetel alustel	Kuni 5 aastaks, mida saab pikendada alaliseks elamisloaks.	x	Jah. limiteeritud	x
	Tolereeritud viibimine (praktiline takistus)	Kuni 10 aastat, peale mida saab taotl. alalist luba	jah, aga isik peab tegema ametiasutusega koostööd ja ei tohi riigist lahkuda	Jah, aga piiratud	Elamisluba võib kaotada kehtivuse, kui väljasaatmise prakt. takistusi enam ei esine. x
Portugal	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Prantsusmaa	Kodakondsuseta isiku elamisluba	4 aastaks, pärast pikend. 10-aastaks	x	x	x
Rootsi	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Rumeenia	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Saksamaa	Tolereeritud viibimine I: Duldung	Antakse automaatselt, mõnel juhul, kuni ajaolud kehtivad, mõnel juhul saab muuta elamisloaks. Tühistatakse, kui ei tee koostööd ametitega.	Mõnel juhul peale kolme kuud, kui on kvalifikatsioon töötamiseks. Ei	Limiteeritud	Ei

	Tolereeritud viibimine II: Light Duldung	Isikul puuduvad dokumendid või ei tee koostööd, siis Light Duldung. Ei lähe seadustamise perioodi alla	N/A	Ei	Ei
	Väljasaatmiskeeld (Abschiebungsverbot)	Kuni 1 aasta, mis on pikendatav	x	x	x
Slovakkia	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tolereeritud viibimine (EMN)	N/A	N/A	N/A	N/A
Sloveenia	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
	Tolereeritud viibimine (EMN)	N/A	N/A	N/A	N/A
Soome	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Taani	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Tšehhi	Humaansetel alustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Ungari	Kodakondsuseta isiku elamisluba	N/A	N/A	N/A	N/A
Mitte-EL riik: Ühendkuningriik	Tervislikel kaalutlustel	N/A	N/A	N/A	N/A
Norra	Tolereeritud viibimine (EMN)	N/A	N/A	N/A	N/A

Allikas: Autori poolt koostatud mitte-täielik tabel, mitme allika¹⁶² põhjal
N/A – infot ei ole leitud

¹⁶² EMN uuring (Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in the EU and Norway ja riiklikud uuringud); PICUM uuring (Barriers to return: Protection in international, EU and national frameworks Picum; OECD analüüs)

Lisa 2

Valdkonna ekspertidele Eestis esitletav intervjuu küsimustik:

1. *Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) on väljastanud perioodil 2017-2021 tähtajalist elamisluba VMS § 210³ lg 1 alusel¹⁶³ järgnevalt: 2017. aastal kaks elamisluba, 2018. a neli elamisluba ja 2020. a üks elamisluba. Erand püsivalt Eestisse elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa andmise.*

Kas Teie hinnangul on senine seadusliku aluseta riigis viibivate isikute seadustamise arv olnud piisav?

Jah/Ei. Miks?

2. *Riigikohtu halduskolleegium on 19. aprilli 2021. a kohtuasjas 3-20-1607/34 põhjendanud, et kui ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumine pole võimalik, on inimväärikuse põhimõtte järgimiseks möödapääsmatu, et lõputult ei saa isiku õiguste kitsendused kehtima jääda.*

Palun hinnake, kas Eestis võiks olla kindel ajaperiood, mille täitumist arvestatakse isiku pikaajalise ebaseadusliku riigis viibimise faktorina, talle seadusliku aluse andmisel?

Hinnang.

3. **Kui jah, siis kui pikk võiks teie arvates olla ajaperiood, mida võiks arvesse võtta isiku ebaseadusliku riigis viibimise lõpetamisel?**
 - 18 kuud kinnipidamiskeskuses (1,6 a) + 1,6 a. riigis viibimist, et täituks püsivalt Eestis elamise nõue (5 aasta jooksul 3 järjestikku aastat);
 - pikem, kui 3 järjestikku aastat.
4. *Naasmisdirektiivi preambula punktis 12 tuuakse välja, et liikmesriikidel tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Siseriikliku õiguse kohaselt tuleks määratleda nende toimetulekut tagavad tingimused. Sotsiaalhoolekandeseaduse § 8; § 30 ja § 31 reguleerivad, et isikule, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, osutatakse vältimatut sotsiaalabi, mis tagab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse seni, kuni isik ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras. Lisaks Majutus (toitlustus, riietus), esmane ja vältimatu abi, õigusabi, tõlkeabi, muud inimõigused nagu: õigus olla ärakuulatud, õigus pere terviklikkusele jne.*

Kas Teie arvates on pikaajaliselt Eestis viibivate isikute toimetulekut tagavad tingimused täidetud piisavalt?

Jah/Ei. Palun põhjendage, miks Te nii arvate.

5. **Kas Eesti võiks kaaluda mõne teenuse laienemist isikule, kellel puudub seaduslik alus riigis viibida?**

Jah/Ei. Palun põhjendage.

¹⁶³ Tähtajaline elamisluba erandina püsivalt Eestisse elama asumiseks ja mida antakse ainult PPA peadirektori ettepanekul

- (ajutine) õigus töötada;
- õigus saada ligipääsu haridusele (kutseõpe, kursused, keeleõpe jm);
- õigus sotsiaaltoetusele.

6. *Isikule tagatavate teenuste seas on majutuse ehk varjupaiga teenus¹⁶⁴, mida vastavalt Sotsiaalhoolekandeseadusele peab tagama kohaliku omavalitsuse üksus, kus isik teenuse vajaduse tekkimise ajal viibib. Ajutises ööbimiskohas peab olema tagatud voodikoht, pesemisvõimalus ja turvaline keskkond.*

Kas Teie arvates on kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes proportsionaalne olukord (riik versus kohalik omavalitsus), kui ajutiseks peetavat teenust tuleb osutada tähtajatu perioodi jooksul? Jah/Ei. Miks?

7. **Millised oleks Teie hinnangul lahendused, pakkumaks isikutele tähtajatut majutusteenust?**

- riiklik rahastus, riiklik teenus;
- Euroopa fondidel põhinev kaasrahastus;
- olukord võiks jääda nagu on ehk kohaliku omavalitsuse rahastus.

8. **Kuidas Te hindate senist isiku toimetuleku süsteemi toimimist? Kas oleks vajadus:**

- parema koordineerituse PPA ja kohalike omavalitsuste vahel?
- luua väljatöötatud juhend, mis reguleerib PPA ja kohalike omavalitsuste omavahelist suhtlust sh suhtlemise intervalli?

9. **Kuidas ja missuguseid arenguid võiks Eesti ette näha, et püüda lahendada pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivate isikute olukorda, kelle väljasaatmisperspektiiv on takistatud pika aja vältel?**

- ei näe vajadust muuta hetkeolukorda. Miks?
- näen olukorra parandusvõimalusi. Milliseid?

10. **Kas on mingi aspekt, mis jäi antud küsimustes täitmata, aga te sooviksite seda esile tuua.**

¹⁶⁴ Sotsiaalhoolekandeseaduse § 8; § 30 ja § 31 reguleerivad, et isikule, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, osutatakse vältimatut sotsiaalabi, mis tagab vähemalt toidu, riietuse ja ajutise majutuse seni, kuni isik ei ole enam elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu sotsiaalselt abitus olukorras.

Lisa 3

Informeeritud nõusolek

Antud intervjuud viiakse läbi Eike Luik poolt, tema Tartu Ülikooli Euroopa õpingute magistritöö „*Takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike toimetulek ja nende seadustamise võimalused Euroopa Liidus*“ raames. Intervjuus osalemine on vabatahtlik, kuid see aitab oluliselt kaasa antud magistritöö empiirilisele analüüsile.

Uuringus tagatakse osalejate konfidentsiaalsus. Intervjueeritava nime töös ei avaldata, intervjueeritav üldistatakse asutuse töötaja tasemele. Kui ühest asutusest on mitu intervjueeritavat, siis lisatakse nummerdus (näiteks Amet Ekspert 1; Amet Ekspert 2 jne). **Intervjueeritava isikuandmed on kaitstud. Intervjuu salvestatakse. Salvestist kasutatakse ainult magistritöö koostamiseks ning sellele pääseb juurde ainult magistritöö autor. Salvestise põhjal intervjuu transkribeeritakse ning seejärel salvestis kustutakse.** Intervjuude üleskirjutustelt on eemaldatud intervjueeritava nimi; üleskirjutusi hoitakse turvaliselt arvutis, millele on juurdepääs vaid magistritöö autoril. Soovi korral saab intervjueeritav magistritööga tutvuda enne esitamist, kontrollimaks, kas tema poolt esitatud infot on õigesti mõistetud.

Nõusoleku vorm:

	Palun märkige X või vastake
Kinnitan, et olen tutvunud informeeritud nõusolekuga ning olen nõus antud uuringus osalema	
Intervjueeritava nimi	
Asutus	
Positsioon (ekspert vm)	
Kohtumise vorm (tavaline; veebi kaudu (Zoom või Teams))	
Intervjuu toimumise aeg (palun valida Teile sobivaim aeg): 2.03;03.03;04.03;või mõni muu Teile sobiv kuupäev.	
Intervjuu toimumise kell (palun märkige Teile sobivaim aeg).	

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Eike Luik, (isikukood: 47607240328) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Takistatud väljasaatmise perspektiiviga ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike toimetulek ja nende seadustamise võimalused Euroopa Liidus“, mille juhendaja on Piret Ehin, PhD ja kaasjuhendaja on Egert Belitšev, MA,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas

- digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
- kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.