



Eesti tagasipõrdumissüsteemi kaardistamine

IOM esindus Eestis

2011

SISUKORD

SISUKORD	2
1. SISSEJUHATUS	3
1.1. Kasutatud mõisted.....	4
2. TAGASIPÖÖRDUMISE REGULATSIOON EUROOPA LIIDUS	7
3. TAGASIPÖÖRDUMINE EESTIST	9
3.1. Lahkumisettekirjutus.....	11
3.2. Vabatahtlik lahkumine	12
3.3. Toetatud vabatahtlik lahkumine	12
3.4. Väljasaatmine	13
3.5. Sissesõdukeeld.....	17
4. TOETATUD VABATAHTLIK TAGASIPÖÖRDUMINE JA REINTEGRATSIOON EESTIST (VARRE)	19
4.1. Ühinemine programmiga, nõustamine, tagasipöördumine.....	19
4.2. Reisijärgne abi, reintegratsioon	21
4.3. Erivajadustega migrandid ehk haavatavad grupid	23
4.4. VARRE programmist lahkumine	23
5. STATISTIKA	24
6. KASUTATUD MATERJALID	27

1. SISSEJUHATUS

Igal aastal tabatakse Euroopa Liidu liikmesriikides üle 500 000 ebaregulaarse migrandi (570 000 aastal 2009). Neist umbes 40% on kohustatud tagasipöörduma nende päritoluriiki või transiitriiki, mida kasutati EL-i jõudmiseks. Efektiivne ja humaanne tagasipöördumispoliitika on oluline osa migratsioonipoliitikast ning see toimib vaid tõhusas koostöös EL liikmesriikide vahel ja koostöös kolmandate riikidega.

2002. aastal koostas Euroopa Komisjon analüüsi Euroopa Nõukogule ja Euroopa Parlamendile teemal „riigis ebaseaduslikult viibivate isikute ühtne tagasisaatmise poliitika“, milles soovitatakse humaansetest kaalutlustest lähtuvalt eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, mis lisaks humaansusele võimaldab ka kulude kokku hoidu, on efektiivsem ning jätkusuutlikum.¹ Analüüsis soovitatakse potentsiaalsetele tagasipöördujatele jagada informatsiooni vabatahtlikust tagasipöördumisest võimalikult varakult: tagasipöördumise programmide, koolitustest sh. ametikoolitustest, olukorra kohta päritoluriigis ning võimalustest alustada uut elu.²

Toetudes Euroopa Komisjoni analüüsile ja soovitudele „Euroopa ühenduse ühtse migratsiooni poliitika kujundamisest“ võttis Euroopa Liit migratsioonipoliitikas tagasipöördumise kontekstis suuna vabatahtliku tagasipöördumise soodustamisele ning selle võimaluste arendamisele. 2008. aastal anti välja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, mille eesmärgiks oli luua horisontaalsed eeskirjad, mis on kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta liikmesriiki sisenemise, liikmesriigis viibimise või elamise tingimustele. Samuti soovitatakse direktiivis eelistada sunniviisilisele väljasatmisele vabatahtlikku tagasipöördumist.

Toetamaks seatud poliitilisi eesmäärke loodi ajavahemikuks 01. jaanuar 2008 kuni 31. detsember 2013 Euroopa Tagasipöördumisfond, mille eesmärgiks on toetada liikmesriikide jõupingutusi tagasipöördumise haldamisel ja toetada tagasipöördumise ühiste standardite õiglast ja efektiivset elluviimist ning soodustada kõigis ühenduse liikmesriikides kolmandate riikide kodanike vabatahtlikku tagasipöördumist, kui humansemat, säästlikumat ning püsivamat tagasipöördumise vormi. Fond toetab meetmeid, mis abistavad tagasipöördujaid reintegratsiooni protsessis ning tegevusi, mis tugevdavad toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja ebaregulaarse migratsiooni riskide alast informatsiooni levikut: näiteks vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmide loomine, haavatavate gruppide (sealhulgas saatjata alaealiste) toetamine ning

¹ Com (2002) 564 final 14.10.2002, lk 8

² Com (2002) 564 final 14.10.2002, lk 22

innovatiivsete vahendite ja tegevuste toetamine EL liikemsriikide vaheliste parimate praktikate jagamisel. Euroopa Tagasipöördumisfond finantseerib EL liikmesriike perioodil 2008-13 üle 600 miljoni euroga, et toetada riikide tagasipöördumissüsteemide parendamist ning nende viimist kooskõlla fundamentaalsete inimõigustega.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on kaardistada Eestis toimiv tagasipöördumise süsteem ning kolmandatest riikidest pärit ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste võimalused vabatahtlikuks tagasipöördumiseks oma päritoluriiki. Vaatluse all on tagasipöördumisega seotud asutused ja ametkonnad, nende kohustused ning võimalused, tagasipöördumise programmid, nendega seotud riskid ning kitsaskohad, ettepanekud süsteemi parendamiseks.

Antud analüüs kajastab EV ja EL seadusandlusi, rahvusvahelisi tavaid ning praktikaid ja teeb ettepanekuid olemasoleva süsteemi täiendamiseks. Tagasipöördumisraamistiku on koostanud IOM Eesti esindus kasutades Dr. Iur Lehte Roots kogutud materjale antud teemal. Raamistiku ettevalmistamisest on osa võtnud ekspertgrupp, mis koosnes Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti ja IOM Tallinna esindajatest. Arvesse on võetud ekspertgrupi liikmete juhiseid, ettepanekuid ning soovitusi.

1.1. Kasutatud mõisted

Välismaalane – isik, kes ei ole asukohariigi kodanik.³

Ebaseaduslikult riigis viibiv välismaalane/ migrant – on isik, kes kas sisenedes ebaseaduslikult, rikub riiki sisenemise ja viibimise reegleid või siis kelle riigis viibimise seaduslik alus on lõppenud ning kellel selle tõttu puudub riigis viibimiseks legaalne alus. Maailmas laialt kasutuses olev inglisekeelne vaste *irregular migrant* katab inter alia ka neid isikud, kes on sisenenud riiki legaalset aga kes on seal viibinud üle lubatud aja või kes on asunud ebaseaduslikult tööle.⁴

Saatjata alaealine välismaalane – Saatjata alaealine välismaalane on alla 18-aastane välismaalane, kes saabub või on saanud Eestisse ilma vanema või eestkostjata või kes jääb Eestis viibides ilma vanema või eestkostjata.⁵

Välismaalase Eestis viibimise seaduslikud alused – Eestis viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Välismaalasel on keelatud viibida Eestis ilma seadusliku aluseta. Välismaalase Eestis viibimise seaduslikud alused sätestab välismaalaste seadus. Euroopa Liidu, Euroopa

³ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; §1¹

⁴ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 54

⁵ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 1²

Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku ning nende perekonnaliikmete Eestis viibimise ja elamise seaduslikud alused sätestab Euroopa Liidu kodaniku seadus.⁶

Väljasõidukohustus – Väljasõidukohustus on välismaalase kohustus Eestist lahkuda, mis tuleneb vahetult seadusest või seaduse alusel antud haldusaktist. Vahetult seadusest tulenevalt on väljasõiduks kohustatud välismaalane, kelle viibimisalus lõpeb, kui seda ei pikendata, ning välismaalasel ei ole muud viibimisalust. Seadusest tulenevalt väljasõiduks kohustatud välismaalane peab Eestist lahkuma viibimisaluse kehtivusaja jooksul.⁷

Ettekirjutus – Ettekirjutus on haldusakt, millega kohustatakse Eestis viibimisalusetat viibivat välismaalast käesolevas seaduses sätestatud juhtudel ja korras Eestist lahkuma või oma Eestis viibimine seadustama.⁸

Lahkumisettekirjutus – Viibimisalusetat Eestis viibivale välismaalasele tehakse ettekirjutus Eestist lahkumiseks (lahkumisettekirjutus). Lahkumisettekirjutusega tehakse kindlaks, et välismaalane viibib Eestis ebaseaduslikult, pannakse välismaalasele kohustus Eestist lahkuda, määratakse lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg, tehakse hoiatus välismaalase suhtes sunniraha rakendamise kohta lahkumisettekirjutuse täitmata jätmise korral, tehakse hoiatus lahkumiskohustuse sundtäitmise kohta ja vajaduse korral kohaldatakse välismaalase suhtes sissesõidukeeldu. Lahkumisettekirjutusega võib lahkumiskohustuse täitmise tagamiseks kohaldada järelevalvemeetmeid. Lahkumisettekirjutuses tehtud hoiatuses välismaalase suhtes sunniraha rakendamise kohta märgitakse nõutav sunniraha suurus. Sunniraha ülemmäär on 640 eurot.⁹

Väljasaatmine – Väljasaatmine on seaduses sätestatud juhtudel ja korras väljasõidukohustuse sunniviisiline täitmine.¹⁰

Sissesõidukeeld – Sissesõidukeeld on tõkend, mille eesmärk on vältida ebasoovitava välismaalase Eestisse saabumist ja Eestis viibimist.¹¹

Dublin II määrus (Dublin II Regulation) – Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, 18. veebruar 2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest¹². Regulatsioon muudab Dublini Konventsiooni (konventsioon mis sätestab riigi mis on vastutav varjupaigataotluse läbivaatamise eest, mis on esitatud ühes EL liikmesriigis) mis oli allkirjastatud 15 juunil 1990. Dublin II määruse alusel peavad EL liikmesriigid hindama

⁶ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 2

⁷ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 3

⁸ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 4

⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 7

¹⁰ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 5

¹¹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011; § 6

¹² ELT 2003 L 50/1

objektiivsete ja hierarhiliste kriteeriumite järgi milline EL liikmesriik on vastutav varjupaigataotluse läbivaatamise eest, mis on esitatud tolle riigi territooriumil. Süsteem on loodud selleks, et ära hoida “*asylum shopping*” fenomeni (kus varjupaigataotleja esitab mitmeid varjupaiga saamise taotlusi erinevates riikides) ja kindlustada, et varjupaigataotluse vaatab läbi ainult üks riik.¹³

Non-refoulement – rahvusvahelise pagulasõiguse printsiip, mis keelab riikidel pagulasi tagasi saata riikidesse või territooriumitele, kus nende elu ja vabadus on ohus.¹⁴

Päritoluriik – riik, kust emigreerutakse nii regulaarselt kui ka mitte legaalselt.¹⁵

Transiitriik – riik mille kaudu toimub migreerumine.¹⁶

Tagasivõtuleping – rahvusvaheline leping, mis sätestab vastastikkuse põhimõttel riigile protseduurid, ebaseaduslikult riigis viibivate ebaregulaarses staatuses olevate mittekodanike tagasi saatmiseks nende päritoluriiki või transiitriiki.¹⁷

Toetatud vabatahtlik tagasipöördumine – administratiivne, logistiline, finantsiline ja reintegratsiooni alane abi varjupaigataotlejatele, kelle taotlus on tagasilükatud, inimkaubanduse ohvritele, migrantidele, kodanikele, kes pöörduvad oma kodakondsusjärgsesse riiki ja teistele migrantidele, kes ei ole võimelised või ei soovi jääda asukohamaale ja kes vabatahtlikult soovivad tagasi pöörduda oma päritoluriiki.¹⁸ Toetatud vabatahtlik tagasipöördumine viitab konkreetselt abile, mida pakutakse vabatahtlikule tagasipöördujale. Tegemist võib olla logistilise, rahalise ja / või muu abiga millega toetatakse vabatahtlikku tagasipöördumist.

Väljasaatmiskeskus – Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksus, mille ülesanne on väljasaadetavate kinnipidamise otsuste täideviimine.¹⁹

Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus – korraldab taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena teenuseid, mis on loetletud „Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus“ § 12.²⁰

Haavatavad isikud – alaealised, saatjata alaealised, puuetega inimesed, eakad, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinamise, vägistamise või muu raske psühholoogilise, füüsilise või

¹³ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 32

¹⁴ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 68

¹⁵ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 22

¹⁶ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 22

¹⁷ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 79

¹⁸ IOM, (2011) Glossary on Migration no 25, lk 11

¹⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus; 01.01.2011, § 26¹

²⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus; 01.01.2011, § 12

seksuaalse vägivalda ohvriks langenud isikud.²¹ Lõplik loetelu haavatavasse gruppi kuuluvatest inimestest võib erinevatel organisatsioonidel ja institutsioonidel erineda.

2. TAGASIPÖÖRDUMISE REGULATSIOON EUROOPA LIIDUS

ELi ühtse immigratsiooni- ja asüülipoliitika suunas on liigutud alates 1999. aastast, mil Euroopa Ülemkogu hakkas kinnitama viieaastaseid vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonna tegevusprogramme - Tampere programm (1999-2004), Haagi programm (2005-2009), Stockholmi programm (2010-2014).

Haagi programmi suunised nägid ette Euroopa ühtse immigratsiooni- ja asüülipoliitika väljatöötamist aastaks 2010. Selle tulemusena võttis Euroopa Komisjoni 17. juunil 2008 vastu eesistujariigi Prantsusmaa initsiivil koostatud nn Euroopa sisserände- ja varjupaiga pakti (European Pact on Immigration and Asylum). 16. oktoobil 2008 toimunud Euroopa Ülemkogul andsid Euroopa valitsusjuhid nimetatud paktile oma heakskiidu. Poliitilise dokumendina ei ole paktil küll juriidilist jõudu, kuid selle koostamisega tehti algust liikmesriikide rändepoliitika lähendamisega. Üks viiest kohustusest, mida paktis käsitletakse, on ebaseadusliku sisserände ohjamine, tagades eelkõige illegaalselt riigis viibivate isikute tagasisaatmise nende päritoluriiki või transiitriiki kust kaudu ELi saabuti. Paktis sätestatakse, et ebaseaduslikult riigis viibivad isikud peavad riigi territooriumilt lahkuma. Iga liikmesriik on, lähtuvalt seadusandlusest ning arvestades inimväärikust, kohustatud tagama tõhusa tagasipöördumisprotsessi, eelistades vabatahtlikku tagasipöördumist ning iga liikmesriik tunnustab teise liikmesriigi poolt tehtud tagasisaatmise otsuseid. Kõik riigid on kohustatud tagasi võtma oma kodanikke, kes viibivad illegaalselt teise riigi territooriumil.

EL seadusandluses reguleeriti vabatahtlik tagasipöördumine (*voluntary return*) EL Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga number 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008 (*naasmisdirektiiv*), mis kehtestab ühiste nõuete ja korra liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, tagades sealjuures Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega tunnustatud isikute põhiõiguste kaitse.

Direktiiv ei piira liikmesriigi kohustusi, mis tulenevad 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonist, mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi

²¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel

protokolliga. Tagasipöördumine peab olema kooskõlas ka pagulasõigusega ning direktiiviga 2005/85/EÜ – liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded. Lisaks peavad liikmesriigid direktiivi rakendamisel lähtuma headest rahvusvahelistest tavadest ning kokkulepetest: näiteks pidama esmatähtsaks lapse parimaid huvisid vastavalt 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsioonile, austama perekonnaelu vastavalt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile ning põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtetele, lähtuma ÜRO piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa konventsioonist jne.

Direktiiv ütleb selgelt, et sunniviisilisele tagasisaatmisele tuleks eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kui ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks tagasisaatmise eesmärki, andes võimaluse ning tähtaja vabatahtlikuks lahkumiseks.²² Antavat tähtaega tuleks pikendada, kui seda peetakse üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid arvesse võttes vajalikuks. Vabatahtliku lahkumise tähtaja jooksul võib kehtestada teatavaid kohustusi, mille eesmärk on vältida lahkumiskohustusest kõrvale hoidmist. Kohustuseks võib olla näiteks korrapärane ilmumine ametiasutusse, piisava rahalise tagatise määramine, dokumentide loovutamine või kohustus viibida kindlaksmääratud kohas. Erandjuhtudel - näiteks kui esineb põgenemise oht, kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule jne. - võib direktiivi kohaselt jätta vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata alla 7-päeva. Vabatahtliku tagasipöördumise edendamiseks peaksid liikmesriigid pakkuma tõhustatud tagasipöördumisalast abi ja nõustamist ning kasutama parimal viisil ära Euroopa Tagasipöördumisfondi poolt pakutavaid asjakohaseid rahastamisvõimalusi.

Mõlemal juhul, nii sunniviisilise tagasisaatmise kui ka vabatahtliku tagasipöördumise korral, toimub tagasipöördumine päritoluriiki, transiitriiki vastavalt Euroopa ühenduse või kahepoolsetele tagasivõtulepingutele või muusse kolmandasse riiki, kus isiku elu ei ole ohus ning ta vastu võetakse.

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ transponeeriti Eesti Vabariigi siseriiklikusse õigusesse “Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse“ muutmisega, mis jõustus 24. detsembril 2010.

Lisaks naasmisdirektiivile kehtib EL-is rida erinevaid õigusakte, mis on seotud tagasipöördumise ja tagasisaatmise korraldamisega. Selleks, et muuta riikidevaheline koostöö väljasaatmise osas paremaks, on vastu võetud direktiiv 2001/40/EÜ, mille eesmärk on võimaldada sellise väljasaatmisotsuse tunnustamist, mille ühe liikmesriigi pädev asutus on teinud teise

²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2008/115/EÜ, 16.12.2008

liikmesriigi territooriumil viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes. Otsuse teinud liikmesriik kompenseerib otsust täitvale liikmesriigile direktiivi 2001/40/EÜ kohaldamisest tuleneva rahalise tasakaalustamatuse juhul, kui väljasaatmist ei ole võimalik teostada asjaomase kolmanda riigi kodaniku (kodanike) kulul.

EL Nõukogu direktiiv 2003/110/EÜ, 25. novembrist 2003, reguleerib abi mida antakse läbisõidu puhul, seoses väljasaatmisega õhuteed pidi. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muudatusega, mis jõustus 14.12.2006, võeti direktiiv 2003/110/EÜ Eesti õigusesse üle. Kuna väljasaatmisega õhuteed pidi tegeles Eesti ka enne, siis väga olulisi muudatusi direktiivi ülevõtmine endaga kaasa ei toonud, määratleti vaid täpsemalt erinevate asutuste vastutus ja funktsioon. Eesti õhutee läbimiseks tuleb esitada taotlus ning vastava loa annab siseministri poolt määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutus.

Kõik eelpoolnimetatud direktiivid on EV seadusandlusesse üle toodud.

Lisaks, abistamiseks liikmesriike, on vastu võetud ka EL Nõukogu otsus 2004/573/EÜ, 29. aprill 2004, ühislendude korraldamise kohta seoses kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega kahe või enama liikmesriigi territooriumilt individuaalse väljasaatmiskorralduse alusel. Liikmesriigid teavitavad üksteist kavandatavatest väljasaatmismeetmetest aegsasti ja annavad nii palju kui võimalik teistele lepinguosalistele võimaluse osaleda. Ühiste väljasaatmismeetmete võtmiseks lepivad lepinguosalisel kokku korra väljasaadetavate eskortimise ning julgeoleku tagamise kohta.

3. TAGASIPÖÖRDUMINE EESTIST

Eestis reguleerib riigis viibimist, riigist lahkumist, tagasipöördumist ning tagasisaatmist:

- Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus.

Vastu võetud 21.10.1998. Redaktsiooni jõustumine 01.01.2011

- Välismaalaste seadus

Vastu võetud 09.12.2009. Redaktsiooni jõustumine 01.01.2011

- Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus

Vastu võetud 14.12.2005. Redaktsiooni jõustumine 01.01.2011

- Haldusmenetluse seadus.

Vastu võetud 06.06.2001, Redaktsiooni jõustumine 01.01.2010

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (*edaspidi VSS*) viimaste muudatuste väljatöötamine ning rakendumine 24. detsembril 2010 oli tingitud Eesti kohustusest harmoneerida Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Vastavalt naasmisdirektiivile ning kehtivale VSS-le tuleb välismaalase riigist lahkuma kohustamise menetlus läbi viia eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele, nagu sätestab ka haldusmenetluse seadus § 5 lg 2 (*edaspidi HMS*)²³. Samuti peab halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes, nagu sätestab HMS § 3 lg 2.

Välismaalase viibimist Eestis reguleerib välismaalaste seadus, mille kohaselt peab välismaalasel olema riigis viibimiseks seaduslik alus.²⁴ VSS sätte järgi on välismaalane, kellel puudub seaduses sätestatud riigis viibimise alus, Eestis ebaseaduslikult viibiv isik. Isikutel on kohustus lahkuda riigist viibimisaluse kehtivusaja jooksul. Kohustust mitte täites koostatakse riiki seadusliku aluseta jäänud isikule haldusakt – ettekirjutus. Ettekirjutuse koostab Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet ning sellega kohustatakse isik Eestist lahkuma või oma Eestis viibimist seadustama. Lahkumiskohustuse võib määrata vabatahtliku lahkumise tähtajaga või lahkumiskohustuse sundtäitmisega.

Välismaalaste riiki saabumise, riigis viibimise ja riigist lahkumise kohustuse tagamise menetlustes, nagu kõigis muudes menetlustes, on haldusorgan seotud põhiseaduse §-s 14 sätestatuga, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. VSS-s ettenähtud haldusmenetlustel kohaldatakse haldusmenetluse seadust. Välismaalase lahkumiskohustusega seotud haldusotsuseid tuleb teha juhtumipõhiselt – haldusorgan peab kaaluma meetme proportsionaalsust nii välismaalase lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise ja sissesõidukeelu kohaldamise tähtaja määramisel kui ka järelevalvemeetmete kohaldamisel.

Asutuste rollid migratsiooni ja tagasipöördumise kontekstis jagunevad Eestis alljärgnevalt:

- Siseministerium vastutab valdkonna poliitika kujundamise ja õigusloome eest;
- Politsei- ja Piirivalveamet on kehtiva seadusandluse rakendaja ning ameti vastutusalasse kuulub migratsiooni järelevalve ja reguleerimine, varjupaigataotluste menetlemine, ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste tagasipöördumise korraldamine, väljasaatmiskeskuse töö korraldamine;

²³ Haldusmenetluse seadus, § 5

²⁴ Välismaalaste seadus § 43

- Sotsiaalministeeriumis asub saatjata ja kaubitsetud laste kontaktpunkt ning vastutab varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse töökorralduse eest;
- Välisministeerium vahendab suhtlemist välisriikide esindustega ning osutab kaasabi reisidokumentide taotlemisel;
- IOM esindus Eestis rakendab toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmi (VARRE).

3.1. Lahkumisettekirjutus

Vastavalt naasmisdirektiivile väljastavad liikmesriigid tagaspöördumise otsuse kolmanda riigi kodanikule, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult. Otsuse langetamisel tuleks sunniviisilisele tagasisaatmisele eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kui ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks tagasisaatmiskorra eesmärki. Vabatahtliku lahkumise tähtaega tuleks pikendada, kui seda peetakse üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid arvesse võttes vajalikuks.

Tagasipöördumise otsuseks VSS järgi on lahkumisettekirjutus. Seadusliku aluseta Eestis viibivale välismaalasele koostatakse lahkumisettekirjutus vabatahtliku lahkumise tähtajaga või sunniviisilise täitmisega. Lahkumisettekirjutusega määratakse lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg ajavahemikus 7 kuni 30 päeva. Kui isik määratud tähtaja jooksul ettekirjutust ei täida, võidakse tema suhtes kohaldada lahkumiskohustuse sundtäitmine, sissesõidukeeld ja/või rakendada sunniraha maksmise kohustus summas kuni 640 eurot. Võimalik on kohaldada ka mitut sunnimeetodit samaaegselt.²⁵

Ettekirjutuse tegemise, ettekirjutuse täitmise tagamiseks tehtud otsuse või ettekirjutusega kohaldatud sissesõidukeelu või selle kehtivusaja muutmise otsuse peale võib välismaalane halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras esitada halduskohtule kaebuse kümne päeva jooksul ettekirjutuse või otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.²⁶ Samas ei lükka vaidlustamine välismaalase lahkumiskohustuse sundtäitmise tähtaega edasi ega anna välismaalasele seaduslikku alust Eestis viibimiseks.

²⁵ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 7 lg 4

²⁶ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 13 lg 3

3.2. Vabatahtlik lahkumine

Vastavalt VSS-le on välismaalane kohustatud vabatahtlikult Eestist lahkuma talle väljastatud seadusliku aluse kehtivusaja jooksul. Seadusliku aluseta riigis viibivale migrantile koostab Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet lahkumisettekirjutuse vabatahtliku lahkumise tähtajaga, kui kohene sundtäitmine on ebamõistlik või ebaproportsionaalne. Vabatahtliku lahkumistähtajaga ettekirjutuse (7-30 päeva) saanud isik on kohustatud Eestist lahkuma lühima võimaliku aja jooksul ja mitte hiljem kui lahkumisettekirjutuses nimetatud kuupäevaks. Vabatahtliku lahkumiskohustuse täitmise tähtaega võib PPA pikendada kuni 30 päeva korraga. Pikendamise otsuse tegemisel lähtutakse konkreetsest juhtumist, välismaalase hetke olukorrast, võimalustest ning muudest tähtsust omavatest asjaoludest. Seadusandlus ei sätesta mitu korda võib vabatahtlikku lahkumiskohustuse täitmist edasi lükata.

Vabatahtliku lahkumise tähtaega võib lühendada või pöörata sundtäitmisele, kui:

- 1) on kahtlus, et välismaalane võib põgeneda või muul viisil hoida kõrvale lahkumisettekirjutuse täitmisest;
- 2) välismaalasele on keeldutud elamisloa või rahvusvahelise kaitse andmisest seetõttu, et elamisloa või rahvusvahelise kaitse saamise taotlus on ilmselgelt põhjendamatu;
- 3) välismaalane on elamisloa või rahvusvahelise kaitse saamise menetluses esitanud valeandmeid või võltsitud dokumente menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta või
- 4) välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

3.3. Toetatud vabatahtlik lahkumine

Toetatud vabatahtliku tagasipöördumise süsteem on loodud abistamiseks ebaseaduslikult riiki jäänud migrantide vabatahtlikku tagasipöördumist nende päritoluriiki ka olukordades, kus potentsiaalsel tagasipöördujal puuduvad selleks omad vahendid.

Tagasipöördumist on Eestis toetatud alates 1999.aastast erinevate projektide kaudu. Kuni 2010. aastani toetas ebaregulaarsete migrantide vabatahtlikku tagasipöördumist Eesti Migratsioonifond, varjupaigataotlejate tagasipöördumist IOM. Alates 2010 rakendab „Toetatud tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmi Eestis“ IOM Tallinn Euroopa

Tagasipöördumisfondi ja EV Siseministeriumi kaasrahastusel. Programmi võimalustest lähemalt käesoleva analüüsi 4. peatükis.

Migrandi toetatud vabatahtlik tagasipöördumine ei ole EV seadusandluses eraldi välja toodud ega reguleeritud, seda käsitletakse VSS-s üldise vabatahtliku tagasipöördumise kontekstis. Käesolevalt rakendatakse toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi vastavalt VSS § 6⁵, millest tulenevalt võib Siseministerium, Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet kaasata välismaalase Eestist lahkumiskohustuse täitmise abistamiseks eraõigusliku juriidilise isiku. Eraõigusliku juriidilise isiku kaasamiseks sõlmib Siseministerium või Politsei- ja Piirivalveamet eraõigusliku juriidilise isikuga tsiviilõigusliku lepingu, milles sätestatakse tema ülesanded, õigused, kohustused ja vastutus. Kõne all olev leping on tähtajaline ja ei taga loodava/loodud süsteemi järjepidevust. Toomaks selgust seaduse tõlgendamisel ning tagamaks loodud süsteemi jätkusuutlikust, on oluline, et toetatud vabatahtliku tagasipöördumise süsteem EV seadusandluses sõnastatakse ning reguleeritakse.

ETTEPANEK: Sõnastada ning reguleerida toetatud vabatahtliku tagasipöördumise võimalus EV seadusandluses, mis on vajalik migratsiooni reguleeriva seadusandluse ühtseks tõlgendamiseks ning süsteemi jätkusuutlikuse tagamiseks.

3.4. Väljasaatmine

Kehtiva väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 5 järgi on väljasaatmine väljasõidukohustuse sunniviisiline täitmine. Väljasaatmise eest vastutab Politsei- ja Piirivalveamet.

Vastavalt VSS-le kehtestatud korrale suntdäidetakse väljasaatmine ilma võimaluseta vabatahtlikuks lahkumiseks juhtudel kui:

- 1) see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks;
- 2) see on vajalik kuriteo ennetamiseks, uurimiseks, avastamiseks ja selle eest vastutusele võtmiseks;
- 3) lahkumisettekirjutus tehakse ebaseaduslikult Eestisse saabunud välismaalasele;
- 4) välismaalase suhtes kehtib sissesõidukeeld;
- 5) välismaalase kohta on tehtud VSSi § 28 2 lõikes 1 sätestatud riiki mittelubamise otsus;
- 6) lahkumisettekirjutus tehakse piiripunktis Eestist lahkuvale välismaalasele, kelle Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumil lubatud viibimisaeg on lõppenud;

- 7) välismaalasel, kes vabastatakse tingimisi karistuse kandmisest või tingimisi vangistusest enne tähtaega või seoses vangistuse ärakandmisega, ei ole elamisluba või elamisõigust;
- 8) on kahtlus, et välismaalane võib põgeneda või muul viisil hoida kõrvale lahkumisettekirjutuse täitmisest;
- 9) välismaalasele on keeldutud elamisloa või rahvusvahelise kaitse andmisest seetõttu, et elamisloa või rahvusvahelise kaitse saamise taotlus on ilmselgelt põhjendamatu või
- 10) välismaalane on esitanud elamisloa või rahvusvahelise kaitse saamise menetluses valeandmeid või võltsitud dokumente menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta.²⁷

Välismaalane saadetakse Eestist välja lahkumisettekirjutuse sundtäitmise tähtaja saabumisel. Kinnipidamise ja väljasaatmise kohta koostatakse sundtäitmise toimingu protokoll. Protokollile peale ei saa välismaalane kohtule kaebust esitada, küll aga võib halduskohtus vaidlustada väljasaatmise. Vaidlustamine ei peata ega lükka edasi väljasaatmisprotsessi. Samas on isikul õigus kohtult paluda väljasaatmisprotsessi peatamist kohtuotsuse jõustumiseni. Pärast ettekirjutuse, mille sundtäitmiseks väljasaatmist kohaldatakse, vaidlustamise tähtaja möödumist ei saa väljasaatmise vaidlustamisel tugineda ettekirjutuse õigusvastasusele.

Kui väljasaatmist ei ole võimalik lõpule viia 48 tunni jooksul, peetakse isik halduskohtu otsusega kinni kuni kaheks kuuks ning paigutatakse väljasaatmiskeskusesse kuni isiku väljasaatmiseni. Kinnipidamise aega väljasaatmiskeskuses võib halduskohtu otsusega pikendada kahe kuu kaupa. Vastavalt naasmisdirektiivile ja kehtivale VSS-le on väljasaatmise eesmärgil välismaalase kinnipidamise maksimaalseks tähtajaks 18 kuud. Kinnipidamistähtaja piiri kehtestamise eesmärgiks on kohustada täitevvõimu asutusi tegema endast kõik oleneva, et välismaalase kinnipidamine ning väljasaatmismenetlus oleks võimalikult lühike.

VSS § 26 sätestab väljasaadetavale kaasaaitamiskohustuse, mis laieneb ka väljasaadetava esindajale. Väljasaadetav on kohustatud kaasa aitama väljasaatmise korraldamisele, sealhulgas andma väljasaatmist täideviivatele valitsusasutustele suulisi ja kirjalikke andmeid ja seletusi, esitama kõik andmed ja dokumendid ning muud tema valduses olevad tõendid, mis omavad väljasaatmise menetluses tähtsust, aitama kaasa väljasaatmiseks vajalike dokumentide muretsemisele ja aitama kaasa oma isiku tuvastamiseks ja kontrollimiseks vajalike andmete kogumisele.

Väljasaadetav saadetakse tagasi tema päritoluriiki, kodakondsusjärgsesse- või transiitriiki, mille kaudu Eestisse saabuti (välja arvatud juhul, kui Euroopa Liidu õigusakt või välisleping sätestab teisiti). Isiku teise riiki väljasaatmiseks peab olema kehtiv dokument vastavasse riiki sisenemiseks

²⁷ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 7² lg 2

või riigi nõusolek isiku vastuvõtmiseks. Samuti arvestatakse võimalust saata isik mõnda teise Schengeni liikmesriiki, kui tal on seal elamiseks või viibimiseks seaduslik alus. Eesti rakendab ka *non-refoulement* printsiipi, mis on ära toodud VSS § 17¹. Antud printsiibi kohaselt ei või välismaalast välja saata riiki, kuhu väljasaatmine võib välismaalase suhtes kaasa tuua inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 3, ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimvääriskust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni artiklis 3 nimetatud tagajärje või surmanuhtluse kohaldamise. Samuti peab välismaalase väljasaatmine olema kooskõlas ÜRO pagulasseisundi konventsiooni (koos 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga) artiklitega 32 ja 33. ÜRO pagulasseisundi konventsioon art 32 sätestab, et osalisriik ei saada oma territooriumil seaduslikult viibivat rahvusvahelise kaitse saajat välja, kui pagulase viibimine ei ohusta riigi julgeolekut ega avalikku korda ning et pagulane saadetakse riigist välja üksnes seadusjärgses menetluses tehtud otsuse alusel, v.a. juhud, mil riigi julgeoleku seisukohast on olulisi põhjusi nõuda teisiti lahkumist. Pagulasel on õigus esitada pädevale asutusele või isikule või pädeva asutuse määratud isikule enda kaitseks tõendeid, kaevata edasi, olla esindatud. Artikkel 33 sätestab, et osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi (*“refouler”*) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Sätet ei kohaldata pagulasele, kelle suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku või kes on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnale ohtlik.

Väljasaatmisprotsessi ei kohaldata, kui ettekirjutus tühistatakse või kui kohus peatab lahkumisettekirjutuse sundtäitmise või prokuratuuri ettepanekul, kui väljasaadetav on kannatanu või tunnistaja kriminaalmenetluses, mille eesmärgiks on inimkaubandusega seotud kuritegu nõukogu raamotsuse 2002/629/JSK inimkaubanduse vastu võitlemise kohta tähenduses.²⁸ Vaatamata seaduse järgsele võimalusele väljasaatmisprotsess peatada ning sunniviisilist väljasaatmist mitte kohaldada – näiteks isiku (toetatud) vabatahtlikuks lahkumiseks – puudub tänasel päeval sellekohane praktika. Samas võib kinnipeetava/väljasaadetava (isiklik) olukord ning perspektiivid kinnipidamise ajal muutuda ning isik võib otsustada vabatahtliku tagasipöördumise kasuks. Lähtudes kehtivast HMS § 5 – haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele – ning naasmisdirektiivi suunisest eelistada sunniviisilisele väljasaatmisele vabatahtlikku tagasipöördumist, tuleks teatud olukordades väljasaadetaval võimaldada toetatud vabatahtliku programmiga ühinemist ning tema suhtes algatatud väljasaatmisprotsessi peatamist.

²⁸ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus § 14 lg 5

Väljasaatmiskeskusest vabastatakse väljasaadetav, kui 18 kuu jooksul välismaalase väljasaatmiskeskusesse paigutamise otsuse tegemise päevast arvates ei ole väljasaatmist täide viidud. Välismaalase väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja hulka ei loeta välismaalase poolt esitatud rahvusvahelise kaitse saamise taotluse menetlemise aega. Samuti vabastatakse isik väljasaatmiskeskusest ettekirjutuse tühistamise või kehtetuks tunnistamise või välismaalasele viibimisaluse andmise otsuse korral. Väljasaadetava väljasaatmiskeskusest vabastamine kinnipidamise ebaseaduslikkuse tõttu ei tähenda, et sellega on muutunud väljasaatmine perspektiivituks. Samuti ei anna väljasaatmiskeskusest vabastamine välismaalasele seaduslikku alust Eestis viibimiseks. Tema riigis viibimine on jätkuvalt ebaseaduslik, kui ta ei oma välismaalaste seaduses, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses või Euroopa Liidu kodaniku seaduses sätestatud seaduslikku alust Eestis viibimiseks. VSS § 10 võimaldab lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks väljasaatmiskeskuse asemel kohaldada järelevalvemeetmeid ning sunniraha.

Isikud, kelle suhtes on algatatud väljasaatmisprotsess ning kes on paigutatud halduskohtu otsusega Harku väljasaatmiskeskusesse, toetatud vabatahtliku tagasipöördumisprogrammiga Eestis ühineda ei saa. Programmiga ühinemiseks on vajalik väljasaatmisprotsessi peatamine või lõpetamine ning ettekirjutuse koostamine vabatahtliku lahkumise tähtajaga. Täna sel päeval vastav praktika Eestis puudub. Samas on mitmetes Euroopa Liidu liikmesriikide kinnistest (väljasaatmis-) keskustest toetatud vabatahtliku programmi (AVR) raames tagasipöördumine kolmandasse riiki siiski võimalik. Koostöös kohalike ametivõimude esindajatega rakendatakse AVR programmi kinnistest keskustest näiteks Belgias, Hollandis, Soomes. Isiku üleandmine AVR programmi rakendajatele toimub reeglina lennujaamas vahetult enne äralendu. Vastavalt Belgia statistilistele näitajatele on kinnistest keskustest toetatud tagasipöördumisprogrammist loobujate näitaja alla 20% - arvestatud on programmist loobumisi nii keskusel viibimise ajal, kui ka lennujaamas enne äralendu. Sunniviisilistest väljasaatmistest moodustab AVR kinnistest keskustest 2,5-3,5%. Sunniviisilise lahkumiskohustusega ettekirjutuse saanud isikute olukord võib kinnipidamise aja jooksul muutuda – perekondlikud põhjused, perspektiivide ümberhindamine jne. Seepärast on oluline isiku valmisolekul ning soovil võimaldada tal toetatud vabatahtlikku lahkumist kinnisest keskusest ning reintegratsioonivõimaluse kasutamist.

Lahkumisettekirjutuse sundtäitmise korraldamise kord on Eestis kehtestatud Siseministri määrusega nr. 62, 17.12.2010. Lisaks on VSS-s sätestatud on väljasaatmise korraldamine reguleeritud veel järgmiste rakendusaktidega: Siseministri määrus nr 49 „Väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja kehtestamine“, Siseministri määrus nr 60 14.12. 2009 „Saatekeskonna ülesanded

ja töökord“, Siseministri 17.01.2007 määrus nr 14 „Väljasaatmisdokumendi väljastamise kord ja väljasaatmisdokumendi vorm“.

ETTEPANEK: Humaanse ja jätkusuutliku tagasipöördumise tagamise eesmärgil kaaluda võimalusi, mille kohaselt saaksid sunniviisilise lahkumiskohustusega välismaalased ühineda toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmiga.

3.5. Sissesõdukeeld

Vastavalt naasmisdirektiivi artikli 11 lõikele 1 on liikmesriigid kohustatud kohaldama sissesõdukeelu välismaalase suhtes, kellele ei ole määratud vabatahtlikku lahkumistähtaega või kes ei ole täitnud tagasipöördumiskohustust. Sissesõdukeeldu ei kohaldata inimkaubanduse ohvritele, kellele on liikmesriik väljastanud elamisloa nõukogu 29. aprilli 2004.a. direktiivi 2004/81/EÜ kohaselt. Samas jäetakse liikmesriigile õigus kohaldada sissesõdukeeldu ka nende viibimisalusetate välismaalaste suhtes, kes ei ole riigist lahkunud viisa või elamisloa kehtivusaja jooksul. Direktiiv sätestab lahkumisettkirjutusega kaasneva sissesõdukeelu maksimaalseks kehtivusajaks kuni 5 aastat. See võib olla pikem kui 5 aastat vaid juhul, kui välismaalane kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

VSS § 29 annab õiguse kohaldada muuhulgas sissesõdukeeldu kõigile Eestis viibimise aluseid või riigipiiri ületamist reguleerivaid õigusakte rikkunud välismaalasele,²⁹ mis võimaldab sissesõdukeelu kohaldamist praktiliselt kõigile lahkumisettkirjutuse saanud isikutele. Lahkumisettkirjutuses kohaldatakse välismaalase suhtes sissesõdukeeld kuni kolmeks aastaks lahkumisettkirjutuse täitmise päevast arvates. Kui 3-aastase sissesõdukeelu kohaldamisega kaasnev põhiõiguste piirang on ebaproportsionaalne (näiteks välismaalasel on Eestiga tihedad perekondlikud sidemed), võib haldusorgan sissesõdukeelu jätta kohaldamata või selle kehtivusaega lühendada. Lahkumisettkirjutusega kohaldatav sissesõdukeeld või selle kohaldamata jätmine ei piira siseministri või siseministri poolt volitatud Siseministeeriumi kõrgema ametniku õigust kehtestada välismaalase suhtes ise sissesõdukeeldu, kui välismaalasele lahkumisettkirjutuses sissesõdukeeldu ei kohaldata, või selle kehtivusaega muuta või peatada. Ka siis, kui lahkumisettkirjutuses on kohaldatav sissesõdukeeld 5 aastaks, mille korral puudub lahkumisettkirjutuse tegemiseks pädeval haldusorganil õigus otsustada sissesõdukeelu kehtestamine lühemaks ajaks või selle kehtestamata jätmine, on siseministril või siseministri poolt

²⁹ Väljasõidukohustuse ja sissesõdukeelu seadus § 29

volitatud Siseministeeriumi kõrgemal ametnikul õigus seaduse 5. peatükis sätestatud alustel ja korras sissesõidukeelu kehtivusaega lühendada või pikendada või see kehtetuks tunnistada.

Sissesõidukeeld kohaldatakse ühtsetel alustel nii vabatahtlikele, toetatud vabatahtlikele kui ka sunniviisiliselt väljasaadetavatele migrantidele. Sissesõidukeelu mitte kehtestamine või selle perioodi märgatav vähendamine isiku vabatahtlikul tagasipöördumisel oma päritoluriiki soodustaks ning innustaks migrantide vabatahtlikku ja toetatud vabatahtlikku tagasipöördumist ning seoses sellega väheneks riigi koormus migratsiooni reguleerimisel. Lisaks annab toetatud vabatahtlik tagasipöördumine reintegratsiooni näol püsivama tulemuse isiku päritoluriiki jäämisel.

Kui välismaalane leiab siiski, et asjakohane oleks tema sissesõidukeelu kehtivusaja lühendamine või selle kehtetuks tunnistamine, võib ta esitada Siseministeeriumile vastavasisulise põhjendatud taotluse. VSS § 32 lõike 1 kohaselt võib sissesõidukeelu kehtivusaega lühendada või selle kehtetuks tunnistada, kui sissesõidukeelu kohaldamise aluseks olevad asjaolud on muutunud või ära langenud, samuti humaansetel kaalutlustel, kui sellega ei ohustata riigi julgeolekut ega avalikku korda.

Kui avalikes huvides oleks välismaalase suhtes pikema kui 5-aastase kehtivusajaga sissesõidukeelu kehtestamine, võib siseminister või tema poolt volitatud Siseministeeriumi kõrgem ametnik vastavalt sama paragrahvi lõikes 2 sätestatule valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse algatusel pikendada sissesõidukeelu kehtivusaega või asendada tähtajalise sissesõidukeelu alalisega.

Sissesõidukeelu kohaldamise ja sissesõidukeelu kehtivusaja muutmise võib vaidlustada halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul nende teatavaks tegemise päevast arvates, kuid sissesõidukeelu kohaldamise või sissesõidukeelu kehtivusaja muutmise vaidlustamine ei lükka väljasaatmist kohtumenetluse ajaks edasi.

ETTEPANEK: Sissesõidukeelu kehtestamisel ning selle perioodi määramisel tuleks aktiivsemalt pehmendada asjaoluna lisaks muule arvesse võtta isiku valmisolekut tagasipöördumiseks ning tema vabatahtlikku / toetatud vabatahtlikku tagasipöördumist oma päritoluriiki. Sissesõidukeelu vähendamine või selle mittekehtestamine soodustab migrantide vabatahtlikku lahkumist oma päritoluriiki.

4. Toetatud vabatahtlik tagasipöördumine ja reintegratsioon Eestist (VARRE)

Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (*IOM*) alustas toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmi (*Voluntary Assisted Return and Reintegration program from Estonia - VARRE*) rakendamist Eestis alates 2010. aastast. VARRE projekti kaasrahastab Euroopa Liidu Tagasipöördumisfond ning EV Siseministerium.

VARRE projekti eesmärk on toetada Eesti Vabariiki toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni süsteemi loomise ning rakendamise. VARRE programm on koostatud lähtudes Tagasipöördumisfondi eesmärkidest ning tuginedes Siseministeriumi migratsioonipoliitika mitmeaastasele programmile ning IOM parimatele toetatud vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni (*Assisted Voluntary Return and Reintegration – AVRR*) praktikatele.

Migrantidele, kes on kohustatud või soovivad tagasi koju pöörduda, on vastavate vahendite puudumisel toetatud vabatahtlik tagasipöördumine sageli ainuke võimalus inimväärlikuks päritoluriiki naasemiseks. Mitmete riiklike ja rahvusvaheliste analüüside tulemusena peetakse toetatud vabatahtlikku tagasipöördumist humaanseks, vähem kulukaks ning pikemas perspektiivis jätkusuutlikumaks migrandi tagasipöördumiseks, kui seda on sunniviisiline väljasaatmine. Abi vajavate migrantide mitte-toetamine nende tagasipöördumisel võib asetada suure sotsiaal-majandusliku koorma varjupaiga ning sotsiaalhoolekande süsteemidele siht- ja transiitriikides. Toetatud vabatahtlik tagasipöördumine on migrantidele humanne alternatiiv sunniviisilisele väljasaatmisele, sihtriigile on see nii administratiivtöö kui ka kulude suhtes otstarbekam lahendus kui sunniviisiline väljasaatmine, päritoluriigile on kahepoolsete suhete puhul toetatud vabatahtlik tagasipöördumine vähem „tundlik“, ning majandulikult kasutoovam tagasipöördujate reintegreerimisel.

4.1. Ühinemine programmiga, nõustamine, tagasipöördumine

IOM põhimõtetest lähtuvalt baseerub toetatud vabatahtlik tagasipöördumine isiku vabal soovil ja sisaldab endas 2 elementi:

- valikuvabadust – otsus, mis ei ole mõjutatud psüühilisest, psühholoogilisest või materjaalsest survestatusest;
- informeeritud otsust, mille aluseks on täpne ning objektiivne info.

Sellest tulenevalt on isikul õigus saada reisieelselt igakülgset infot AVRR programmi võimaluste, tema päritoluriigi ning muu tagasipöördumisega seonduva kohta. Vabatahtlikkuse printsiibist tulenevalt on isikul õigus alati programmist lahkuda.

VARRE programmi kvalifitseeruvad kolmandate riikide kodanikud, kes ei vasta või enam ei vasta riiki sisenemise ja/või riigis viibimise tingimustele ning soovivad vabatahtlikult pöörduda tagasi oma päritoluriiki:

- isik, kes on tagasi võtnud oma varjupaigataotluse ja soovib tagasi koju pöörduda;
- isik, kes on loobunud talle antud rahvusvahelisest kaitsest (pagulase staatus või täiendav kaitse) ning soovib tagasi koju pöörduda;
- isik, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud;
- isik, kelle seaduslikud alused Eestis viibimiseks on lõppenud.

VARRE programmis võivad osaleda ka teistest riikidest Eestisse tagasi saadetud kolmandatest riikidest pärit isikud, enamasti on nendeks nn. Dublin II määruse alusel teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest Eestisse saadetud varjupaigataotlejad. Dublin II määruse alusel on Eesti varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav riik, kui ta on andnud isikule viisa või elamisloa, või isik on saanud Eesti kaudu Euroopa Liitu jms.

Euroopa Liidu kodanike tagasipöördumist VARRE programmist ei toetata. Samuti ei saa programmiga ühineda Eestis ebaseaduslikult viibivad isikud, kelle suhtes kehtib otsus sunniviisiliseks väljasaatmiseks. Programmiga liitumiseks tuleb lõpetada lahkumisetekirjutus sunniviisiliseks väljasaatmiseks või väljasaatmisprotsess kohtu otsusega peatada.

Kolmandatest riikidest pärit migrantidel on võimalus VARRE programmi raames tagasipöörduda oma päritoluriiki (kodakondsusjärgsesse riiki) või mõnda teise kolmandasse riiki, kui neil on olemas vastavasse riiki sisenemiseks ja riigis viibimiseks seaduslik alus.

VARRE programmiga ühinemiseks täidab potentsiaalne tagasipöörduja taotlusvormi ning edastab selle IOM Tallinna esindusse. IOM menetleb taotlust esitatud andmete põhjal, kooskõlastab taotluse migratsioonijärevalve ametnikega ning teeb vastava otsuse. Otsuse langetamisel lähtutakse Tagasipöördumisfondi abikõlblikuse ning IOMi toetatud vabatahtliku tagasipöördumise juhenditest ja reeglitest.

VARRE programmis osalemiseks on isikul kohustuslik lahkumisetekirjutuse olemasolu vabatahtliku lahkumise tähtajaga. Dokumendi puudumisel kontakteerub taotleja ise või IOMi kaasabil migratsioonijärevalve ametnikuga ning vastav dokument koostatakse. Ettekirjutuse nõue välistab migrantil kehtiva legaalse aluse olemasolul VARRE programmiga ühinemise. Samas, on juhtumeid, kus isik on valmis tagasi pöörduma oma päritoluriiki veel enne legaalse aluse kehtivusaja lõppu, kuid võimaluste/finantside puudumisel ei saa ta seda teha. Sellistel puhkudel

suurendab ettekirjutuse nõue administratiivkoormust ametiasutusele ning piirab organisatsiooni võimalusi isiku toetamiseks tema tagasipöördumisel.

IOM läheneb igale toetatud vabatahtliku tagasipöördumise juhtumile individuaalselt ja vastavalt isiku vajadustele. Selleks, et veenduda isiku soovis ja valmisolekus vabatahtlikult oma päritoluriiki tagasi pöörduda viiakse ennekõike läbi isiku nõustamine ning tagasipöördumisprogrammi ja reintegratsiooni võimaluste tutvustamine. Kui isik on pikemat aega oma päritoluriigist eemal viibinud, siis pakutakse isikule võimaluse korral IOMi koostatud neutraalset sihtriigiinfot, mis reeglina sisaldab endas igapäevaseks eluks vajalikku praktilist infot: riigi üldinfo, eluaseme soetamine, sotsiaal- ja tervisekindlustussüsteem, tööturu hetkeseis, haridussüsteem jne.

Programmi kvalifitseerunud tagasipöördujatele pakutakse vajadusel abi reisidokumendi taotlemisel. Vastavalt konkreetsele juhtumile ja vajadusele on võimalus katta isiku majutuse, tervisekontrolli ja teised hädavajalikud reisieelsed kulutused. Reisi planeerimisel võetakse arvesse olemasolevaid võimalusi, ettekirjutusega seatud tingimusi ning tagasipöörduja enda soove. Reisi planeerimisel tehakse tihedat koostööd tagasipöördujaga ning garanteeritakse, et isik jõuab oma reisi sihtpunkti. Reisisiteekonna ning transpordivahendi valimisel lähtutakse sihtriigi geograafilisest asendist ning isiku turvalisusest kogu reisi vältel. Kui on tegemist transiidiga Schengeni territooriumil, siis püütakse koostöös kohalike IOM esindustega, kasutades väljatöötatud rahvusvahelist koostöövõrgustikku, vältida isiku transiitsoonis kinnipidamist või topelt karistamist ebaseadusliku riigis viibimise eest ning vältida migrandi tagasisaatmist Eestisse. Transiidil läbi kolmandate riikide tuleb arvesse võtta rahvuslikke konflikte, viisavabadust jne. Vajadusel ja isiku soovil tagatakse VARRE programmi raames tagasipöördujale abi transiit- ja sihtriigi lennujaamas. Toetatud vabatahtlikud tagasipöördujad reisivad samal viisil nagu tavalised reisijad.

Vahetult enne Eestist lahkumist antakse tagasipöördujale üle sularahaline toetus, mis on mõeldud eelkõige isiku esmavajaduste rahuldamiseks nii reisi vältel, kui ka esimestel sihtriiki saabumise päevadel. Sularahalise toetuse suurus sõltub konkreetsest juhtumist ning isiku reaalsest vajadusest.

Isiku lahkumisest riigist või lahkumisest programmist teavitatakse migratsioonijärelvalve bürood.

4.2. Reisijärgne abi, reintegratsioon

IOM lähtub põhimõttest, et reintegratsioon on tagasipöördumise protsessi üks olulisemaid osi ja võimaldab isiku tagasipöördumisel tema jätkusuutlikuse oma elu taasalustamisel ning

perspektiivide loomisel päritoluriigis. Tagasipöördunud migrandi reintegratsiooni kasusaajateks võib pidada kõiki osapooli: päritoluriik – tagasipöörduja turgutab riigi majandustegevust; lähteriik – väheneb risk isiku taas ebaregulaarsesse migratsiooniringlusesse astumiseks; tagasipöörduja – võimalus perspektiivide loomiseks oma päritoluriigis. Tagasipöördujate reintegratsiooni võimaluste puudumisel võib märkimisväärne hulk tagasipöördunudid oma päritoluriiki mitte jääda, otsides kodukoha jätkusuutmatute elamistingimuste tõttu uusi võimalusi lahkumiseks.

Reintegratsioon on mitterahaline toetus, mille raames hüvitatakse või kaasfinantseeritakse tagasipöördujale kulutused programmis ettenähtud summa piires:

- väikese äri rajamisel;
- kutsekoolituse või kursuste läbimisel;
- töökoha leidmisel;
- meditsiiniline abi;
- jne.

Tagasipöörduja reintegratsioonivõimaluste tutvustamisega ning plaanide kaardistamisega tehakse algust juba Eestis. Samas jääb tagasipöördujale õigus ja võimalus oma plaane muuta sihtriiki saabudes. Reintegratsiooni toetusel lähtutakse isiku soovist, valmisolekust reintegratsiooniplaani rakendada ning võimalustest konkreetses riigis.

VARRE programmi raames pakutavat reintegratsioonitoetust on tagasipöördujal võimalus kasutada 6 kuu jooksul oma Eestist lahkumise päevast alates.³⁰ Reintegratsiooniplaani kaardistamine peaks alguse saama juba Eestis, kuid sageli seoses väga lühikese ettekirjutuse ajaperioodiga ei jõua tagasipöörduja reisieelsetes ettevalmistustes piisavalt oma mõtteid antud teemal koondada ning sihtriiki jõudmisel loobutakse kergekäeliselt ning tagajärgedele mõtlemata reintegratsioonist. Samas on ka võimalik, et Eestis kaardistatud reintegratsiooniplaan osutub sihtriigi konkreetses piirkonnas jätkusuutmatuks. Siinkohal annavad tagasipöördujale nõu ning suunavad teda uute plaanide koostamisel IOMi vastava piirkonna esindajad. Heakskiidetud, jätkusuutliku reintegratsiooniplaani valmimisel toetatab IOM ettenähtud summa ulatuses plaani elluviimist.

Reintegratsioonitoetus dokumenteeritakse ning vastavalt võimalustele monitooritakse selle toimimist teatud aja jooksul.

³⁰ 2012 on reintegratsioonitoetuse abikõlblikuse periood Eestist lahkumise kuupäevast alates 12 kuud

4.3. Erivajadustega migrandid ehk haavatavad grupid

VARRE programmi raames on võimalik toetada haavatavasse gruppi kuuluvaid isikuid. Sageli vajavad tervisehäiretega isikud, saatjata alaealised, inimkaubanduse ohvrid, vanurid, rasedad jt.³¹ tagasipöördumisel oma sihtriiki erihoolt.

Saatjata alaealise ühinemisel programmiga lähtutakse lapse parimatest huvidest ning tema tagasipöördumist koordineerib IOM koostöös alaealise ametliku esindaja või eestkostjaga. Saatjata alaealise tagasipöördumisel veendutakse eelnevalt lapse turvalisuses ja heaolus kogu tema teekonna vältel ning saabumisel sihtriiki.

Tervisehäiretega ning puuetega inimeste toetatud vabatahtlikul tagasipöördumisel on programmi raames teatud tingimustel võimalik pakkuda meditsiinilist abi vastavalt konkreetsele vajadusele nii Eestis kui ka tagasipöörduja sihtriigis. Tõsisemate tervisehäirete puhul peab reisimiseks nõusoleku andma meditsiinitöötaja.

Haavatavasse gruppi kuuluvate isikute tagasipöördumisel organiseerib programmi rakendaja vajadusel reisisaatja, kes pakub tagasipöördujale professionaalset abi terve reisi vältel – näiteks meditsiinitöötaja, sotsiaalametnik vms. Haavatavatel gruppidel on võimalik reintegratsioonitoetust kasutada ka vajaliku ravi jätkamiseks päritoluriigis.

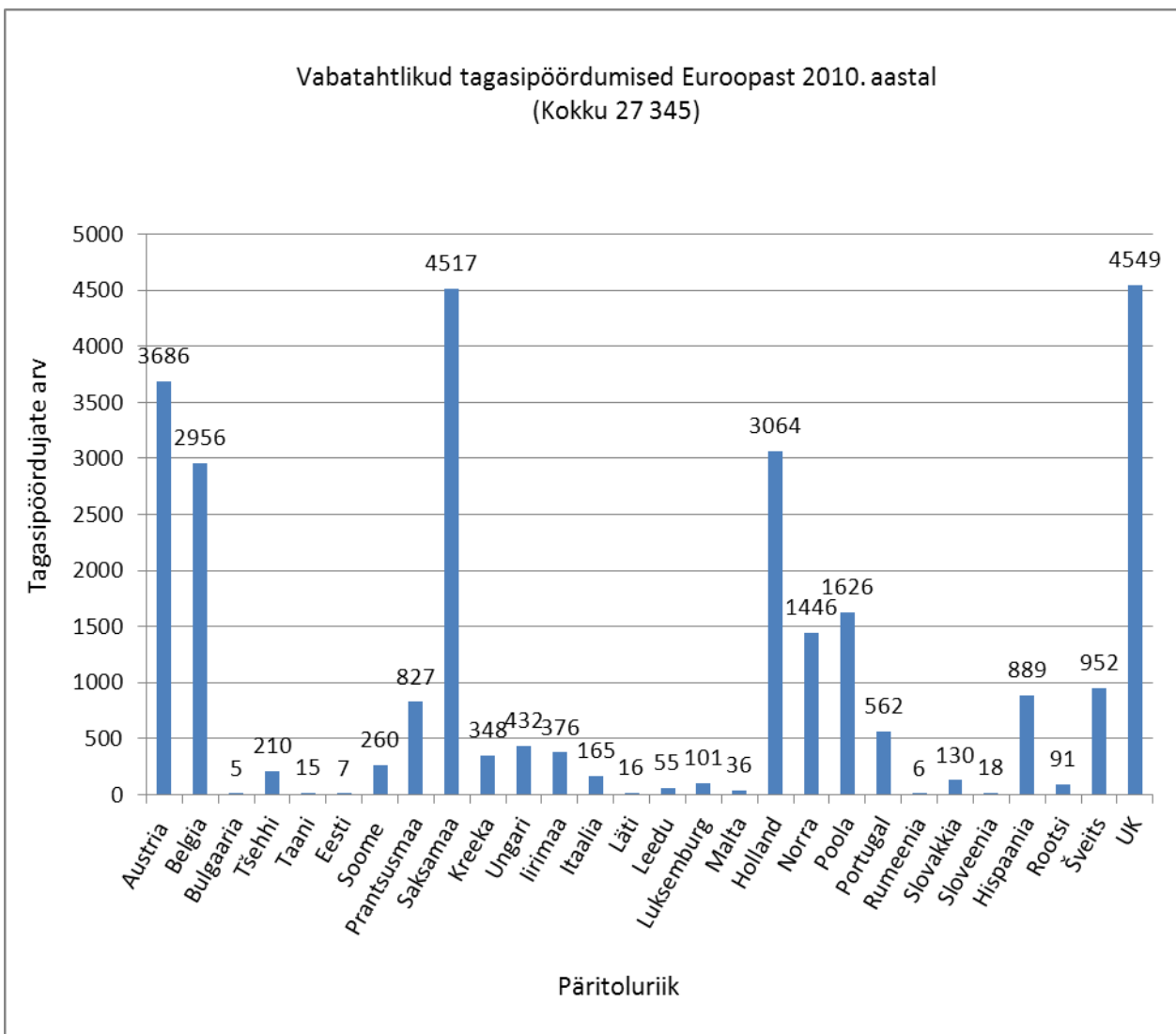
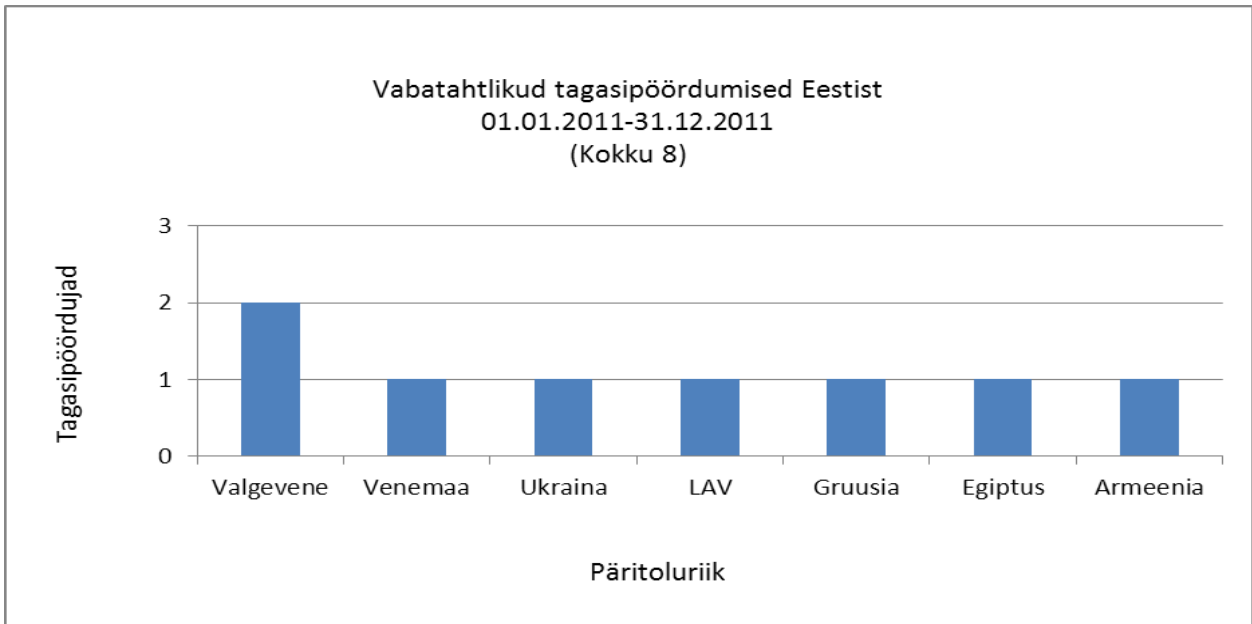
4.4. VARRE programmist lahkumine

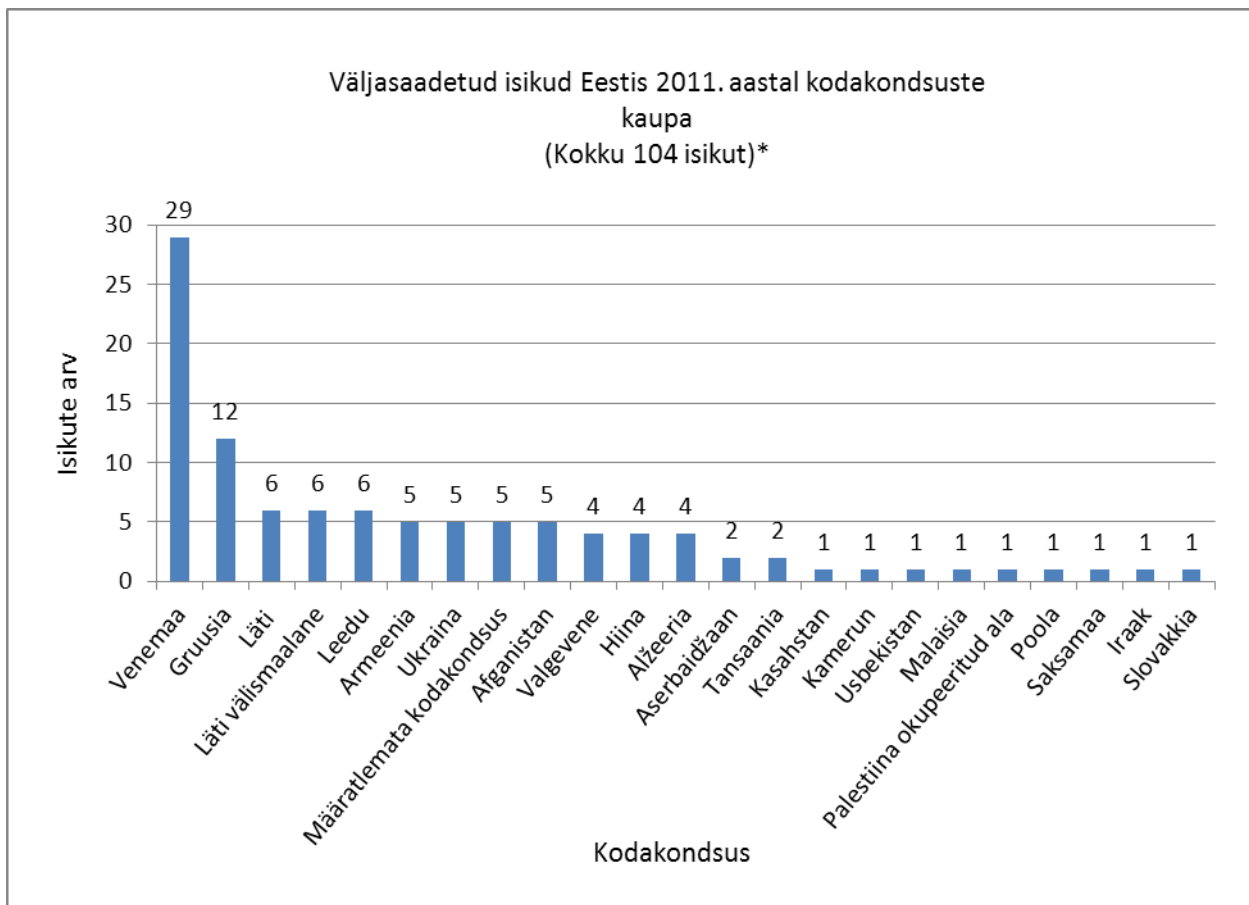
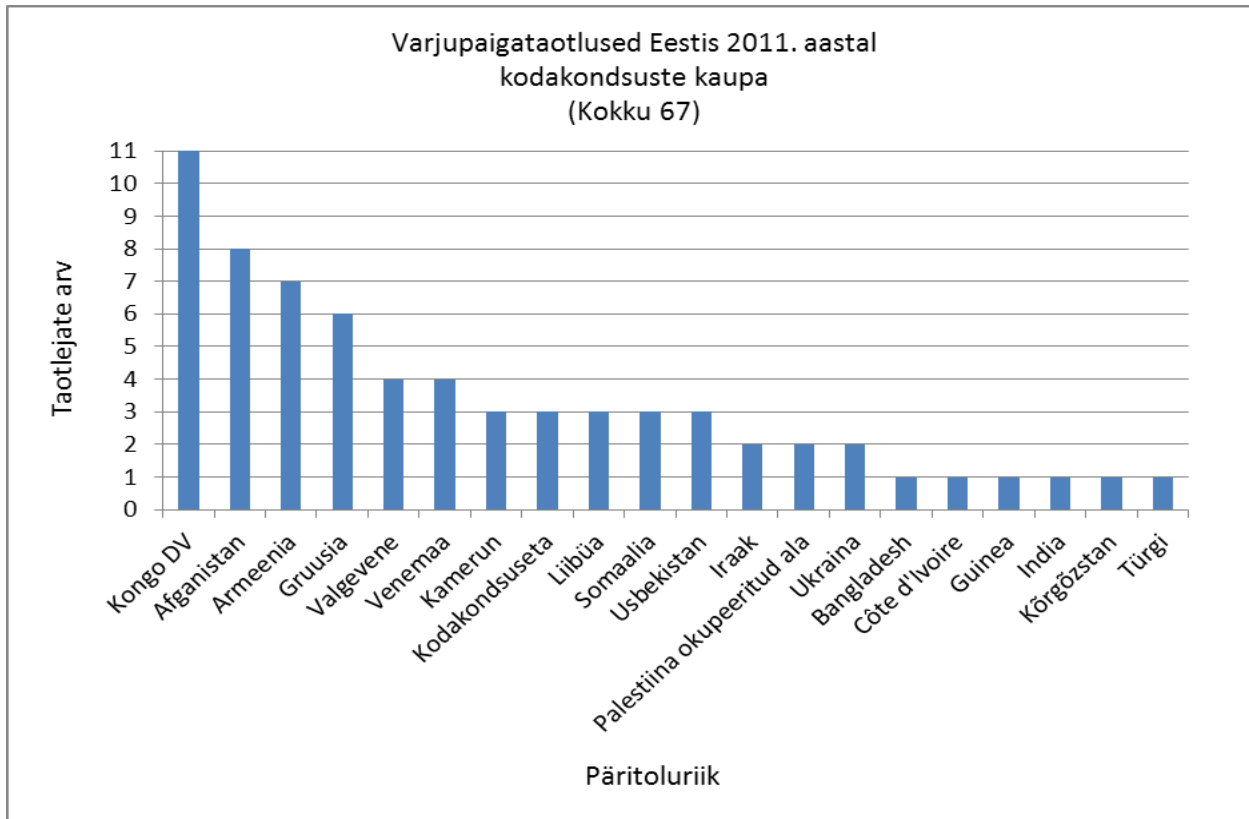
AVRR programmidest lahkumine on Euroopas riigiti väga erinev, kuid samas jäädes 5-20% piirimaile. IOM põhimõtetest lähtuvalt baseerub toetatud vabatahtlik tagasipöördumine isiku vabal soovil. Sellest tulenevalt on isikul õigus tagasipöördumise protsessis igal ajahetkel oma otsust muuta.

Omal soovil programmist lahkudes tuleb isikul katta kõik tagasipöördumisprotsessi käigus temale tehtud kulutused. Vältimaks süsteemi kuritarvitamist hoitakse reisieelsete kulutuste osakaal võimalikult madalal.

³¹ The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, 2007, p.4

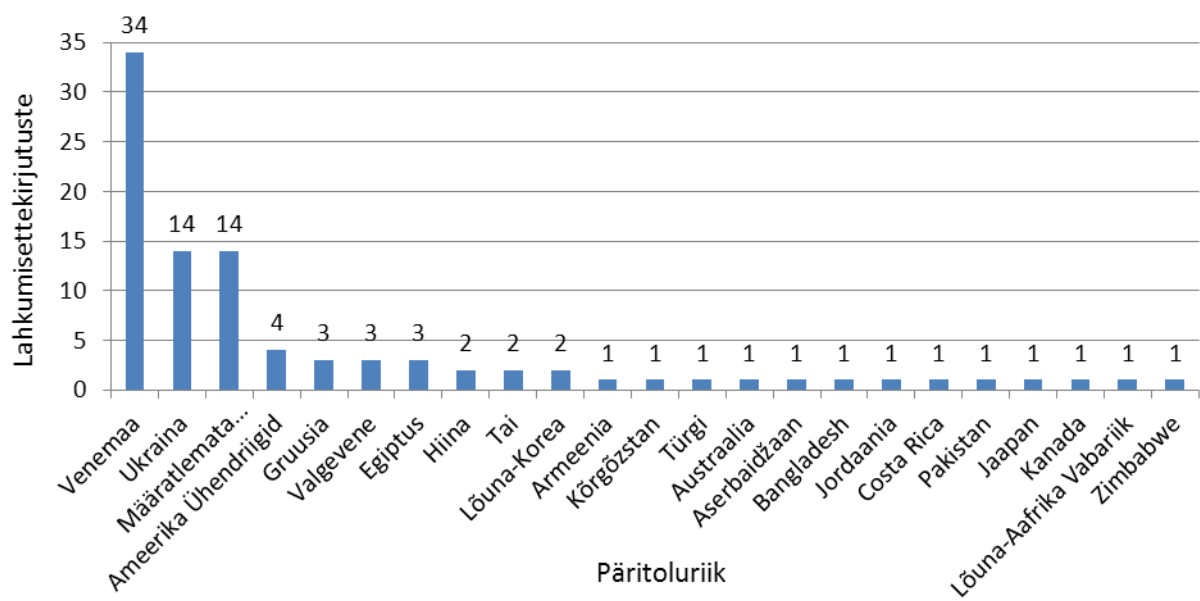
5. STATISTIKA





*Käesolevas statistikas ei kajastu koheselt sundtäidetavad lahkumisetekirjutused, mis on tehtud piiripunktis VSS § 7_2 lg 2 p 6 (lahkumisetekirjutus tehakse piiripunktis Eestist lahuvale välismaalasele, kelle Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumil lubatud viibimisaeg on lõppenud) ja p 5 (välismaalase kohta on tehtud käesoleva seaduse § 28_2 lõikes 1 sätestatud riiki mittelubamise otsus) alusel, juhul kui isik lahkus kohe ilma kinnipidamiseta.

Vabatahtliku lahkumise tähtajaga lahkumisetekirjutuste arv
Eestis 2011. aastal
(Kokku 94)*



*Sia hulka kuuluvad VARRE programmi raames päritoluriiki tagasi pöördunud 8 isikut.

6. KASUTATUD MATERJALID

Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents” Brussels, 14.10.2002, COM(2002) 564 final

Council Conclusions on Voluntary Return of 2 November 2005, OJ L 144/45 from 6.6.2007

Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals

Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (1981)

Decision No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Return Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General Programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows’

Eesti Migratsioonifond ja Euroopa Rändevõrgustik, Toetatud tagasipöördumine ja re-integratsioon kolmandatesse riikidesse. Euroopa Liidu programmid ja strateegiad, 2009

Eesti Vabariigi kolmas perioodiline aruanne, mis on esitatud ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 40 alusel selle pakti kohaldamise kohta

European Commission, The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy, 30.11.2006, COM(2006) 735 final

European Council Directive 95/46/EC on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data

European Council, Presidency Conclusions – Stockholm European Council, December 2009

European Council, Presidency Conclusions - Tampere European Council, 15 and 16 October 1999

European Migration Network, Return Migration, Synthesis report, 2007

European Migration Network, ASSISTED RETURN TO AND RE-INTEGRATION IN THIRD COUNTRIES – European Union programmes and strategies, Estonian Report, 2009

European Migration Network, Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries, 2011

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 562/2006, 15. märts 2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)

Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, 18. veebruar 2003 (Dublin II regulation)

Euroopa Liidu Nõukogu otsus, 23. veebruar 2004, millega kehtestatakse kolmandate riikide kodanike väljasaatmise otsuste vastastikust tunnustamist käsitleva direktiivi 2001/40/EÜ kohaldamisest tuleneva rahalise tasakaalustamatuse kompenseerimise kriteeriumid ja praktiline kord

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus nr 575/2007/EÜ, 23. mai 2007, millega asutatakse üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevõrgude juhtimine” raames Euroopa Tagasipöördumisfond aastateks 2008–2013

Inimõiguste Keskus, Varjupaigataotlejate ja pagulaste vabatahtliku tagasipöördumise toetamine, 2008, Tallinn

IOM, Assisted Voluntary Return, 2008

IOM, Glossary on Migration Second Edition nr. 25, 2011,

IOM, Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking, 2007

IOM, Practical Guide on Information Provision Regarding Return and Reintegration in Countries of Origin, 2010

SA Eesti Migratsioonifond ERV Eesti kontaktpunkt, 2010 aasta Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne, 2011

Siseministeriumi valitsemisala arengukava 2008-2011

Õigusaktid

Euroopa Liidu kodaniku seadus

Riigipiiri seadus

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus

Välismaalaste seadus

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmise seaduse eelnõu (793 SE) seletuskiri,

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmise seadus, vastu võetud 11.11.2010

Siseministri määrus nr. 62, 17.12.2010, „Lahkumisettekirjutuse sundtäitmise korraldamise kord“,

Siseministri määrus nr 49, 27.04.2007, „Väljasaatmiskeskuse sisekorraeeskirja kehtestamine“,

Siseministri määrus nr 60, 14.12. 2009, „Saatemeeskonna ülesanded ja töökord“

Siseministri määrus nr 14, 17.01.2007, „Väljasaatmisdokumendi väljastamise kord ja väljasaatmisdokumendi vorm“.