

Ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele vabatahtliku tagasipöördumise alase info jagamine – Euroopa Liidu praktikad

Eike Luik,
ERV analüütik

Euroopa Liidu (edaspidi ELi) rändepoliitika üks eesmäärke on ennetada ja kontrollida ebaseaduslikku rännet ning võidelda selle vastu tulemusliku väljasaatmispoliitikaga, samal ajal austades tagasi saadetavate isikute põhiõigusi ja inimväärikust.¹ Isikud, kes ei vasta või enam ei vasta liikmesriiki sisenemise, viibimise või elamise tingimustele, tuleb tulemuslikult tagasi saata.² Seepärast ongi liikmesriigid kohustatud toetama ja tõhustama riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike (edaspidi KRK) tagasipöördumist ja väljasaatmist.

Sisserändajate ebaseaduslik ELi jäämine võib tekitada probleeme kõikidele osapooltele – nii sisserändajatele, kuna nad on haavatavas olukorras, mis võib piirata nende juurdepääsu riigi poolt pakutavatele õigustele ja -teenustele, kui ka vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustele ja ühiskonnale, kuna see soodustab sotsiaalse tõrjutuse, tööalast eksploateerimise teket ning inimkaubandust.

Euroopa rändevõrgustik on oma 2015. aasta uuringus „Vabatahtlikku tagasipöördumist käsitleva teabe levitamine: kuidas teavitada ebaseaduslikult riigis viibivaid sisserändajaid, kellel puudub ühendus ametiasutustega“³ analüüsinud info jagamise parimaid praktikaid liikmesriikides (edaspidi LR), et soodustada ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tagasipöördumist. Antud infoleht annabki, tuginedes ERV uuringule, ülevaate LRdes kasutatavatest tagasipöördumiselase info jagamise lähenemisviisidest.

Õiguslik taust ja väljakutsed teabe levitamisel

EL võttis väljasaatmiseeskirjad vastu 2008. aasta naasmisdirektiiviga,⁴ milles sätestati ühised nõuded

1 Naasmisdirektiivi põhjendus 2 ja artikkel 1, vt <http://qr.net/bBJGq>

2 Direktiiv 2008/115/EÜ, vt <http://qr.net/bBJG7>

3 Käesolev infoleht põhineb antud ERV uuringu koondaruandel, vt <http://qr.net/bBJJa>

4 Direktiiv 2008/115/EÜ, vt <http://qr.net/bBJJz>

ja kord LRdes ebaseaduslikult viibivate KRKde vabatahtlikul tagasipöördumisel ja sunniviisilisel väljasaatmisel. Naasmisdirektiivis eristatakse vabatahtlikku tagasipöördumist ja sunniviisilist väljasaatmist, rõhutades vabatahtliku tagasipöördumise eelistamist, kui „ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks väljasaatmiskorra eesmärki“.⁵ Naasmisdirektiivi artiklist 7 tuleneb LRde kohustus teavitada tagasipöördujat vabatahtlikuks lahkumiseks ettenähtud tähtajast. Sellele lisaks annab enamik (liikmes)riike lahkumisetekirjutust tehes isikule infot toetatud vabatahtliku tagasipöördumise kohta.

Ebaseaduslikult riigis viibivatele sisserändajatele vabatahtliku tagasipöördumise kohta teabe levitamisel on liikmesriikides kerkinud mitmed küsimused nagu:

- 1) kuidas ja kus neile isikutele teavet levitada;
- 2) võimalik keelebarjäär info levitajate ja saajate vahel;
- 3) sisserändajate ja teavet levitavate isikute vahelise ühenduse loomine, isegi kui esimesed ei soovi tagasi pöörduda või ei usalda ametiasutusi ja teisi isikuid;
- 4) kuidas tagada sisserändajatele juurdepääs täpsele teabele, isegi kui isikud ise tuginevad eelkõige oma kogukonnast pärinevale mitteametlikule teabeallikale.

Ebaseadusliku rände ulatus ELis

Igal aastal tehakse ELst lahkumise ettekirjutus 400 000–500 000 kolmanda riigi kodanikule, kes viibivad ELis ebaseaduslikult. Neist tagasi pöördub igal aastal – kas oma päritoluriiki või muusse kolmandasse riiki – ainult ligikaudu 40% isikutest.

Eurostati 2014. aasta statistika kohaselt, viibis ELis ebaseaduslikult 625 565 KRKi ning nende arv on võrreldes 2013. aastal kasvanud 46%. LRti oli 2014. aastal suurim arv KRKe Saksamaal (128 290 isikut), järgnesid Prantsusmaa (96 375) ja Kreeka

5 Direktiivi 2008/115/EÜ põhjendus 10, vt <http://qr.net/bBJJQ>

(73 670 isikut). Oluliselt vähem ebaseaduslikult riigis viibivaid sisserändajaid oli liikmesriikides, mida peetakse transiitmaadeks (nt Läti (265 isikut), Eesti (750), Sloveenia (1025), Slovakkia (1155 isikut)). Need on riigid, kus isikud peatuvad ajutiselt enne sihtriiki (tavaliselt Lääne- ja Põhja-Euroopa riigid) jõudmist. Ka Soome andmetel on selliste isikute arv nende riigis väike (ligikaudu 1–2% kõikidest riigis elavatest välismaalastest (üle 2900 isiku)).

Vaid vähesed liikmesriigid (AT, LT, LV, MT, SE)⁶ hindavad riiki salaja sisenenud või riiklikust süsteemist (nt vastuvõtukeskused) põgenenud isikute arvu. Selliste isikute hinnanguline arv oli 2014. aastal Maltal 900, Austrias 4557 ja Rootsis 8159. Läti hinnangul sisenes ajavahemikul 2010–2014 salaja riiki ligikaudu 100 isikut.

Ebaseaduslikult riigis viibivate sisserändajate kategooriad

ERV uuring keskendus järgnevale ebaseaduslikult riigis viibivatele sisserändajatele:

1. **Sisserändajad, kelle õiguslik staatus ja elukoht on ametiasutustele teada.** Näiteks kuuluvad siia rahvusvahelise kaitse taotlejad, kelle taotlust ei rahuldatud; väljasaatmiskeskustes viibivad isikud; isikud, kellele on tehtud lahkumisekirjutus ning kelle vabatahtliku tagasipöördumise tähtaeg ei ole veel möödunud.
2. **Sisserändajad, kes olid varem ametiasutustele teada, kuid kelle elukoohaandmed praegu ametitel puuduvad.** Näiteks rahvusvahelise kaitse taotlejad, kelle taotlus on jäänud rahuldamata ja kes on seejärel põgenenud; viisa tähtaja ületanud isikud, kelle aadress ei ole ametiasutustele teada, ning teised menetlusest kõrvalehoiduvad sisserändajad, sealhulgas need, kelle suhtes kohaldatakse kinnipidamisele alternatiivseid meetmeid.
3. **Sisserändajad, kelle elukoht riigi territooriumil ei ole kunagi olnud ametiasutustele teada.** Näiteks sisserändajad, kes on saabunud riigi territooriumile inimkaubanduse ohvritena ja keda ei ole elamis- ja/või tööloa saamiseks registreeritud, ning need, kes esitavad riiki sisenemiseks/riigis viibimiseks valeandmeid.

Vabatahtliku tagasipöördumise alase teabe levitamise viisid

ERV uuring toob välja, et vabatahtliku tagasipöördumise info edastamise viisid võivad mõjutada seda, kas KRKd on valmis teada saada vabatahtliku

tagasipöördumise võimalustest ja kas nad pöörduvad tagasi või mitte (samas ei olnud antud uuringu eesmärk hinnata tagasipöördumise tulemuslikkust).

LRd on välja toonud järgnevad teabelevitamist mõjutavad aspektid:

- Teabe esitamises **osalevad isikud** – teavet (toetatud) vabatahtliku tagasipöördumise programmide kohta esitavad väga mitmesugused isikud: nii riigiasutused (BE, CZ, DE, EL, FR, MT, SE, UK, NO), kui ka valitsusvälised isikud (kodanikuühiskonna organisatsioonid/ rahvusvahelised organisatsioonid) (AT, CY, EE, ES, FI, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SI, SK). Väljasaatmispoliitika eest kannavad üldist vastutust sise-, julgeoleku- ja justiits- või välisküsimustega tegelevad ministriumid. Kui riigiasutused (nt varjupaiga- või rändeasutus ja/või õiguskaitseasutus) saavad ühendust võimalike tagasipöördujatega, esitavad nad tavaliselt üldist teavet väljasaatmisvõimaluste, sealhulgas vabatahtliku tagasipöördumise kohta. Kuna enamik LRde jätab vabatahtliku tagasipöördumise programmide rakendamise rahvusvaheliste (nt Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM)) või valitsusväliste organisatsioonide korraldada, on ka neil oluline osa vabatahtlikku tagasipöördumist käsitleva teabe esitamisel. Vahel kaasavad riigiasutused ja/või vabatahtliku tagasipöördumise ja lähteriigis taasintegreerimise soodustamise programme rakendavad asutused teisi isikud, nagu avaliku teenuse pakkujaid (nt tervishoiutöötajad) ja kogukondlikke organisatsioone (sisserändajate, usu- jt rühmitused), et esitada teavet selliste programmide kohta.
- Teabe levitamiseks **kasutatavad vahendid** – LRd kasutavad (toetatud) vabatahtlikku tagasipöördumist käsitleva teabe levitamiseks mitmesuguseid vahendeid. Tavaliselt on neis kombineeritud mitu meetodit, olenevalt sellest, milliseid sõnumeid edastatakse, kui detailselt ning kellele. Teabe edastamise vahenditena kasutatakse:
 - i) teabelehti/brošüüre (kõikides LRdes);
 - ii) plakateid (kõikides LRdes peale SE);
 - iii) veebilehti (kõikides LRdes peale EL, MT);
 - iv) infokeskusi (kõikides LRdes peale PT, SI, SE);
 - v) infotelefone (kõikides LRdes peale LV, LU, PT, SI, SE). Lisaks kasutatakse sotsiaalmeediat (nt Facebook), meediakampaaniaid, kogukonna kaudu info jagamist ja veebifoorumeid.

Näiteks korraldas Belgia teavituskampaania „Mõeldes kodule”, mis oli suunatud ebaseaduslikult riigis viibivatele sisserändajatele, kes ei ole ametivõimudele teada. Plakadid pandi üles avalikesse kohtadesse, mida sisserändajad sageli külastavad (näiteks pearaudteejaamad). Poolas on levitatud vastavat infot ühistranspordikeskustes osana kampaaniast

6 EL liikmesriike tähistavad lühendid, vt <http://qr.net/bCD2K>



Pilt 1. „Väärikas kodutee“ – Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) poolt Norra linnades levitatud plakatid

„Tahan tagasi koju“. Norras levitati seitsmes suuremas linnas mitme IOMi kampaania raames tagasipöördijatele teavet kaubanduskeskuste digitaalsetel teabestendidel ning taksosid katvatel reklaamkleebistel (Pilt 1).

- Esitatava teabe sisu, detailsus ja asjakohasus – enamikus liikmesriikides esitavad riigiasutused põhiteavet, nt ebaseaduslikult riigis viibivate sisserändajate kohustuste ja vabatahtliku tagasipöördumise võimaluse kohta.

Näiteks Belgia ja Eesti teavitavad ebaseaduslikke sisserändajaid, et vabatahtliku tagasipöördumise korral võidakse nende suhtes mitte kehtestada riiki sisenemise keeldu. Poola teavitab sisserändajaid, et vabatahtliku tagasipöördumise korral võidakse nende riiki sisenemise keelu tähtaega lühendada. Samuti pakutakse detailsemat teavet selle kohta, mis isikut tagasipöördumisel ees ootab nii lennujaamas, kui tagasipöördumisel sihtriigis; jagatakse infot, mis organisatsioonid teostavad (toetatud) vabatahtlikku tagasipöördumist ning kes rakendavad taasintegreerimise programme.

- Teabe esitamise ajastus – kasuks võib tulla vabatahtlikku tagasipöördumist käsitleva teabe ja asjaomaste kontaktandmete andmine rände- ja varjupaigaprotsessi alguses. Varajane info esitamine võimaldab ametiasutustel jõuda KRKNi, kes võivad muutuda riigis ebaseaduslikult viibijateks, enne kui nad katkestavad ühenduse ametiasutustega ja nendeni jõudmine muutub keerulisemaks.

Näiteks on Austria kogemusi, et varjupaigataotlejad ja kinnipidamiskeskustes viibivad isikud, kes olid saanud tagasipöördumisnõustajatelt visiitkaardi, säilitasid neid kaarte isegi pärast kolimist teistesse eluruumidesse.

- Teabe kättesaadavus, sealhulgas selle mõistetavus KRKde jaoks – teave võiks olla alati kättesaadav ja levitatud kohtades, mida sisserändajad külastavad. Teave peab olema esitatud sellises keeles ja kujul, millest isikud aru saavad ja/või mis tagab nende suhtlusvalmiduse. Kõik LRd on välja töötanud (toetatud) vabatahtlikku tagasipöördumist käsitlevad reklaammaterjalid vähemalt viies või enam keeles, vastavalt nende riigis sisserändajate rühmades enim levinud suhtluskeeltele.

Näiteks märkis Poola, et lühikesed ja liiga üldised hüüdlauseid võivad põhjustada sõnumi mittemõistmist sihtrühmade seas. Norra uuring⁷ näitas, et positiivsete ja negatiivsete sõnumite samaaegne esitamine rändajatele võib nad segadusse ajada ja kahjustada seega teabe levitamist. Lisaks leiti Norras, et „tugevate visuaalsete ja keeleliste „kujundite“ kasutamine või „teabe ilustamine“ ei pruugi olla nii mõjuv, kuna hoiatamise või veenmise püüded võivad suurendada usaldamatust, mida sisserändajad ametiasutuste vastu tunda võivad.

Vabatahtliku tagasipöördumise alaste kampaaniate korraldamine

Kuigi Eesti ei ole korraldanud (toetatud) vabatahtliku tagasipöördumise alaseid kampaaniaid, siis mitmed LRd (15 riiki) on seda teinud, et viia sõnum konkreetsete sihtrühmadeni. Mitmed LRd on oma kampaaniaid suunanud konkreetsete sisserändajate kogukondadeni, nagu näiteks NO – Afganistanile, Etiopiale ja Somaaliale; BE – Lääne-Balkanile; HU ja IE – Hiinale; DE – Gruusiale, Kosovole, Ghanale ja Keeniale; CZ – Venemaale ja Ukrainale. Peamiselt on selliste kampaaniate taga vabatahtliku tagasipöördumise programme korraldavad organisatsioonid.

Osa LRe (BE, LU, PL, FR) on oma kampaaniates keskendunud tagasipöördumist käsitleva teabe esitamisel positiivsete sõnumite ja kujundite edastamisele. Nii on FR, DE, SK, FI, UK ja NO avaldanud (toetatud) vabatahtliku tagasipöördumise hüvede reklaamimiseks oma veebilehtedel⁸/teabelehtedes nende rändajate tagasipöördumislugusid, kes on edukalt (ja õnnelikult) tagasi pöördunud.

Näiteks korraldati Ungaris 2009. aastal neljakuuline Hiina kogukonnale suunatud kampaania, mille tagajärjel kasvas märkimisväärselt vabatahtliku tagasipöördumise ja lähteriigis taasintegreerimise programmide teenuste kasutamine Hiina kodanike seas.

⁷ Stein Rokkan Centre for Social Studies (2014) uuring on leitav <http://qr.net/bBJKa>

⁸ Näiteks Hollandi veebileht <http://buildyourreturn.nl>

Valdkonna olukord Eestis

Eestis ei ole vabatahtliku tagasipöördumise alase info jagamise otsene sihtgrupp isikud, kes ei ole enam ametivõimudele teada või ei ole kunagi olnud ametivõimudele teada. Valdkonna eksperdi hinnangul võib ebaseaduslikult riigis viibivate isikute arv, kes ei ole ametivõimudele teada, ulatuda kuni 150 isikuni aastas). Nii puuduvad ka otseed meetmed või kampaaniad antud sihtrühmale tagasipöördumisalase informatsiooni jagamiseks. Ametiasutused (peamiselt Politsei- ja Piirivalveamet) ja muud organisatsioonid (peamiselt IOM Eesti, kes jagab toetatud vabatahtliku tagasipöördumise alast infot)⁹ keskenduvad informatsiooni jagamisel isikutele, kelle seaduslik riigis viibimine on lõppenud, näiteks välismaalased, kelle elamisluba või viisa on lõppenud või rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes on ise oma taotluse tagasi võtnud või on neile keeldutud kaitse andmisest Eestis ja neile tehakse lahkumisettekirjutus riigist lahkumiseks. Ehk siis keskendutakse neile ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele, kelle ametivõimudel on eelnevalt kontakt olnud muude menetluste raames.

Kuigi Eestis ei ole seaduse tasemel reguleeritud vabatahtliku tagasipöördumise alase info jagamine, siis nähakse ette, et lahkumisettekirjutuse menetluses kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, mille kohaselt on isik kaasatud lahkumisettekirjutuse protsessi ning talle selgitatakse tema õigusi ning kohustusi, samuti lahkumisettekirjutuse sisu ja tagajärgi, mis kaasnevad lahkumise kohustuste mittetäitmisega. Selgitusi antakse personaalselt ning isikule arusaadavas keeles, vajadusel kasutatakse tõlgi abi. Ühtlasi antakse välismaalasele koos lahkumisettekirjutusega infoleht, mis selgitab lahkumisettekirjutuse sisu ja tagajärgi.

2010. aasta (lõpust) kuni 2014 sai Eestis lahkumisettekirjutuse üle 2200 isiku, kellest saadeti sunniviisiliselt välja üle 700 isiku, vabatahtlikult lahkujaid oli aga poole rohkem, üle 1400 isiku.¹⁰ Mis näitab, et lahkumisettekirjutuste täitmise protsent Eestis on üle 90%. IOM Eesti kontor toetas antud ajaperioodil 77 isiku vabatahtlikku naasmist.¹¹

Peamised LRde õppetunnid ning head tavad vabatahtliku tagasipöördumise alase info jagamisel sisserändajatele

- i) **Teave tuleb esitada võimalikult vara.** Ühendkuningriigi siseministeeriumi statistika andmetel oli ajavahemikul aprill 2013 kuni märts 2014 vabatahtliku tagasipöördumise soodustamise programmi kaudu tagasi pöördunud isikutest 68% rahvusvahelise kaitse taotlejad, kuigi varjupaigajuhtumid moodustasid ainult 19% kõikidest sunniviisilistest väljasaatmistest ja vabatahtlikest lahkumistest. Ühendkuningriigi ametnikud oletavad, et selle põhjuseks võib olla asjaolu, et rahvusvahelise kaitse taotlejatel on rohkem võimalusi vabatahtliku tagasipöördumise programmidest teada saada, kuna neid reklaamitakse põhjalikumalt varjupaigaprotsessi ajal.
- ii) **Valitsusväliste organisatsioonide kaasamine teabe levitamisse.** Madalmaad tõid oma uuringu välja, et sisserändajad usaldavad suurema tõenäosusega kodanikuühiskonna organisatsioone kui riigiasutusi. Sellistel organisatsioonidel on parem juurdepääs sisserändajate kogukondadele.
- iii) **Sisserändajate kogukondade kaasamine.** Näiteks kinnitas Norra uuring, et teabe edastamisel on teabe edastaja usaldusväärsus äärmiselt tähtis. Sisserändajad usaldavad suurema tõenäosusega nende enda kogukonnast saadud teavet.
- iv) **Isikutele piisava aja andmine tagasipöördumise suhtes otsusele jõudmiseks.** Austria uuring tõi välja, et aega vajatakse ühtlasi selleks, et sisserändajad saaks otsustusprotsessi kaasata ka päritoluriigis elavad perekonnaliikmed. On täheldatud, et isikud taotlevad tagasipöördumiseks toetust alles siis, kui nad tunnistavad, et vabatahtlik tagasipöördumine pakub neile uue võimaluse ja et Austriasse edasi jäämiseks ei ole mingisugust lootust.
- v) **Veebimeediakanalite kasutamine.** Norra tõi oma uuringu välja, et suure tõenäosusega kasutavad ka sisserändajad teabe saamiseks ja suhtlemiseks interneti. Samas võib nende hulka kuuluda haavatavas olukorras olevaid isikuid. Näiteks võidakse ära kasutatavat sisserändajat hoida sidevahenditest eemal kartuses, et ta annab ära kasutajad üles, ning et varimajandusest palka saaval sisserändajal puudub tõenäoliselt aeg või raha juurdepääsuks televisioonile, internetile või isegi ajalehtedele.

9 Vabatahtliku tagasipöördumise alase info teabelehed on tõlgitud 14 keelde. IOMi vabatahtliku tagasipöördumise ja reintegratsiooni programmi (VARRE) rakendamise kohta Eestis leiab infot <http://qr.net/bBJKP>

10 Statistika andmed: Politsei- ja Piirivalveamet

11 Statistika andmed: IOM Eesti kontor

- vi) **KRKde teavitamine vabatahtlikult tagasi pöördumata jätmise riskidest ja vabatahtliku tagasi pöördumise hüvedest.** Tšehhi Vabariik märkis oma kogemuste põhjal, et isikuid motiveeris sealse programmi osalema „mitte neile lennupileti ostmise või taasintegreerimise toetuse andmine, vaid pigem nende keerulise ebaseadusliku olukorra lahendamine“. Sarnaselt toodi välja Soome uuringus, et ainult 33% hinnangul mõjutas nende vabatahtliku tagasi pöördumise otsust IOMi pakutav tagasipöördumistoetus. See toetab Belgia, Saksamaa ja Ühendkuningriigi seisukohta, et KRKe tuleks teavitada vabatahtlikult tagasi pöördumata jätmise riskidest, sealhulgas riiki sisenemise keelu võimalusest. Ka Eestis teavitatakse isikut vabatahtliku tagasipöördumise tähtaja jooksul lahkumise eelistest (nt et isiku suhtes võidakse mitte kohaldada sissesõidukeeldu või see peatatakse või tunnistatakse kehtetuks) ning mittetäitmise riskidest (lahkumisetekirjutus sundtäidetakse).
- vii) **Teabe ja sõnumite kohandamine KRKde vajadustele.** Austria hinnangul võib teabe individuaalne kohandamine tõsta tagasipöördumisvõimaluste mõistmise tõhusust. Isikud on tõenäoliselt avatumad toetatud vabatahtliku tagasipöördumise võimaluste suhtes, kui läheneda neile individuaalse infoga, olenevalt nende olukorrast riigis (st kas nad on riigis transiidi eesmärgil või on nad juba riigis kohanenud). Sama kinnitavad ka Belgia, Madalmaade, Saksamaa ja Norra aruanded.
- viii) **Faktilise teabe esitamine.** Belgia leidis, et teabe esitamisel emotsioone tekitaval viisil võib sihtühmäl tekkida tagasipöördumise suhtes negatiivne kujund. Seega peaks edastav teave olema faktipõhine ning vältima emotsioone tekitavaid sõnumeid. ■



Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest ning riiklike kontaktpunktide poolt kaasavatest kohalikest rände- ja varjupaigavaldkonna organisatsioonidest.

ERV peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ning võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot, samuti jagada saadud teavet poliitikakujundajate ja laiemal avalikkusega.

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt
Address: Narva mnt 25, 10120 Tallinn
Telefon: 640 9464
E-post: emn@tlu.ee
Koduleht: <http://emn.ee>