

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOLI TALLINNA KOLLEDŽ

Rahvusvaheline majandus ja ärikorraldus

Äriõigus (peaeriala)

Mariliis Sepp

**SISSERÄNDE REGULEERIMINE AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE JA
SCHENGENI VIISARUUMI VÕRDLUSES**

Lõputöö

Juhendaja: Uno Feldschmidt, *mag. iur*

Tallinn 2014

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. SCHENGENI VIISARUUMI SISU JA IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA PÕHIMÕTTED	6
1.1. Liikmesriikide sise- ja välispiiride ületamine- selle regulatsioonid ja piirikontroll	7
1.2. Viisapoliitika	11
1.3. Schengeni liikmesriikide ühine sisserändepoliitika.....	13
2. AMEERIKA ÜHENDRIIGID JA SELLE IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA PÕHIMÕTTED	26
2.1. Viisapoliitika- eeskirjad ja nõuded	28
2.2. Piiride ületamine ja kontroll	32
2.3. Sisserändepoliitika ja seda reguleerivad õigusaktid	36
KOKKUVÕTE	41
VIIDATUD KIRJANDUS	45
Lisa 1. Sisenemistingimuste täitmist tõendavate dokumentide loetelu	49
SUMMARY	50

SISSEJUHATUS

Antud lõputöö on kirjutatud võrdlusena kahe suurima viisaruumi (Ameerika Ühendriikide ja Schengeni) sisserände reguleerimise alustest ja põhimõtetest. Käesolevas töös on seega põimitud omavahel kaks äärmiselt huvitavat teemat- sisserände reguleerimine maailma ühte mõjuvõimsamase riiki Ameerikasse ning 22 Euroopa Liidu ja 4 mitte EL-i liikmesriigi koostöö sisserände reguleerimisel Schengeni ruumi. Sisserände reguleerimise alused nii USA kui ka Schengeni viisaruumi on oluline teema, sest ränne kolmandatest riikidest mõjutab ühel või teisel viisil ka kaudselt rahvusvahelisi suhteid erinevate riikide vahel. Samuti mõjutab sisseränne mõlema viisaruumi julgeolekut ning majandust. Kui Ameerika Ühendriikide puhul saab rääkida sisserände reguleerimisest ühte riiki, siis Schengeni viisaruumi sisseränne mõjutab tervelt 26 erinevat liikmesriiki, mistõttu on autori jaoks antud teema uurimine veelgi huvipakkuvam- ühelt poolt peab analüüsima regulatsioone ühte, föderaalsesse süsteemi, teiselt poolt aga konföderaalset süsteemi regulatsioone nii suures pildis kui ka liikmesriikide seaduste kohaselt.

Tänapäeval moodustavad immigrandid üle 10% Euroopa Liidu liikmesriikide populatsioonist Schengeni viisaruumis ning 12.9% Ameerika Ühendriikide populatsioonist.¹

Peamiselt analüüsib autor regulatsioone, mis puudutavad mõlema nimetatud viisaruumi piirikontrolli ning selle teostamise edendamisele kaasa aitavaid õigusakte, sh piirieskirjad, ühine viisapoliitika, erinevad õigusaktid, mis sätestavad sisserände reguleerimise nimetatud viisasüsteemidesse, ühine (sisse)rändepoliitika, ebaseadusliku sisserände reguleerimise alused ning ebaseadusliku sisserände tõkestamine.

Töötamine ettevõttes, mis pakub ka Ameerika tööviisat tudengitele ning seetõttu tihe koostöö nii Ameerika saatkonnaga kui ka viisasponsoritega teeb antud töö uurimise autori jaoks vaid

¹ Shared Challenges and Opportunities for EU and US Immigration Policy by Philille Fargues, D.G.Papademetriou, G.Salinari, M.Sumtion. European University Institute and the Migration Policy Institute 2007.

kaasahaaravamaks. Oma töös pöörab autor lisaks sisserände reguleerimise alustele ka mõningast tähelepanu sisserändega kaasnevatele tagajärgedele.

Autoris tekitab huvi eelkõige sisserände võimalused mõlemasse viisaruumi, sh erinevad viisatüübid, kuidas nimetatud süsteemid nii seadusliku kui ka ebaseadusliku sisserändega toime tulevad ja kuidas toimub kogu protsess teatavate viisade saamiseks. Selle kõrval pakub samaväärset huvi ka mõlema süsteemi piirikontrolli teostamine, et tõkestada ebaseaduslikku sisserännet, sh kasutusele võetud meetmed, et kontroll oleks efektiivne, ning määratleda, mis juhtudel, tingimustel ja eesmärgil antud viisaruumid sisserännet ka soodustavad/mis juhtudel ja tingimustel on suurem võimalus püsiv elamisluba saada.

Kuna Schengeni viisaruumi aluslepingud on tihedalt seotud ja põimunud Euroopa Liidu aluslepingutega ning õigusaktidega, siis on autor töö käigus analüüsinud peamiselt Euroopa Liidu direktiive ja määrusi. Toodud on ka mõned näited Schengeni liikmesriikide siseriiklikest seadustest, kuid pigem on autor keskendunud Schengeni viisaruumi üleüldiselt reguleerivatele õigusaktidele. Ameerika Ühendriikide puhul on autor toonud välja tähtsaimad õigusaktid, mis on sisserände reguleerimise alusteks olnud kõige kauem.

Lõputöös püstitab autor hüpoteesi, et piirikontrolli teostamine ning sisserände reguleerimine on omavahel lahutamatud ja sisenemine Ameerika Ühendriikidesse on oluliselt keerulisem kui Schengeni viisaruumi liikmesriikidesse ning sealhulgas kui Ameerika Ühendriigid keskenduvad pigem sisserände soodustamisele perekondlike suhete alustel, siis Schengeni viisaruumi sisserännet soodustatakse pigem majanduslikel eesmärkidel- spetsialistide ja oskustöölise sisserände soodustamine.

Lõputöö eesmärk on uurida lähemalt sisserände reguleerimise aluseid Ameerika Ühendriikide ja Schengeni territooriumile, nende regulatsioonide sisu ja sisserände tõkestamist ning seda, millistel juhtudel on antud teemad aktuaalsemad ja teha järeldused ning kokkuvõtte nimetatud viisaruumide erinevuste ja sarnasuste kohta. Sisseränne Ameerika Ühendriikidesse ja Schengeni liikmesriikidesse puudutavad küsimused on äärmiselt intrigeeriv teema, sest need mõjutavad nii nimetatud viisruumide julgeolekut ja majandust kui ka rahvusvahelisi suhteid kolmandate riikidega.

Mõistmaks täielikult sisserännet ja piirikontrolli reguleerivaid aluseid, uurib autor ka mitmete Schengeni liikmesriikide lähenemist ja koostööd antud teemale ning Ameerika Ühendriikide kehtetuid õigusakte, mis on kujundanud praegused kehtivad õigusaktid.

Lisaks võõrkeelsetele õigusaktidele leidnud erinevat võõrkeelset teemakohast kirjandust ja kasutanud seda teema analüüsimisel. Töös on kasutatud peamiselt analüütilist meetodit.

1. SCHENGENI VIISARUUMI SISU JA IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA PÕHIMÕTTED

Isikute vaba liikumine on põhiõigus, mis on EL-i kodanikele tagatud aluslepingutega. See tagatakse sisepiirideta vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajaneva Schengeni ala kaudu. Sisepiiride kaotamine EL-i ja mitte EL-i liikmesriikide vahel tähendab aga paremat välispiiride haldamist ning ühist sisserändepoliitikat. Schengeni ala koostöö on loodud Euroopa Liidu aluslepingutega seotult ja seetõttu on see osa EL-i õiguslikust institutsioonilisest raamistikust ning hõlmab enamikke EL-i ja mõningaid kolmandaid riike. Schengeni viisaruumi aluslepinguks on 4.juunil 1985.aastal Luksemburgi väikelinnas Schengenis sõlmitud leping. Selline leping sõlmiti Belgia Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Prantsuse Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogriigi ja Madalmaade Kuningriigi vahel ning needsamad riigid kirjutasid mõned aastad hiljem alla Schengeni konventsioonile, et täpsustada Schengeni alasse kuuluvate liikmesriikide koostööd.²

142 paragrahvist koosnev leping lubab allakirjutanud maade vahel reisimisel vaba ligipääsu kõigile piiriületajatele, olgu neil siis mõne lepinguga ühinenud maa, EL-i või mitteliikmesriigi kodakondsus.³ Autori uurimuse tulemuse kohaselt võib sisepiiri ületada igas kohas ilma isikuid kontrollimata. Kuna EL-i sisenemise järel ei tehta liikumises takistusi ka liikmesriikide kodakondsuseta isikutele, siis on Euroopa riigid ühtlustanud oma viisapoliitikat ning alates 1997. aastast väljastavad Schengeni süsteemiga ühinenud riigid ühtset viisat. 1990.aastal allkirjastatud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga lisandus liikmesriikidele ka õigus jälgida ja jälitada kurjategijaid teisel pool riigipiiri, varjupaigapoliitika, ebaseadusliku sisserände tõkestamine ning ühine arvutisüsteem isikuandmete vahetamiseks.⁴

Schengeni konventsiooniga on tänaseks ühinenud 26 liikmesriiki, millest 22 on EL-i liikmesriigid. Julgeolekukaalutlustel keeldusid Schengeni lepinguga ühinemast Ühendkuningriik

² Uri, Einike. Õiguslane ja siseasjade koostöö Euroopa liidus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004.

³ Palk, Paavo. Euroopa ühendamise lugu. Tallinn 2003

⁴ Uri, Einike. Õiguslane ja siseasjade koostöö Euroopa liidus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004.

ja Iirimaa ning samuti ei ole veel liitunud Horvaatia, Rumeenia, Bulgaaria ja Küpros. Schengeni õigusruumis on ka neli EL-i mitte kuuluvat riiki- Norra, Liechtenstein, Island ja Šveits. Ühendkuningriik ja Iirimaa osalevad olenemata ühinemisega keeldumisest Schengeni koostöös, sh politseitöö, võitlus uimastitega ja kaasatus *Schengen Information System* (SIS) koostöösse.

1.1. Liikmesriikide sise-ja välispiiride ületamine- selle regulatsioonid ja piirikontroll

Autori uurimuses selgus, et alates sisepiiride kaotamisest on Schengeni alas võetud kasutusele erinevaid meetmeid välispiiride kaitseks. Taolisi meetmeid on täiendatud just eriti viimastel aastatel. Schengeni ala juhtimise oluline tugevdamine sai vajalikuks peale 2011. aasta kevadet, kui Vahemere lõunakaldal toimunud olulised pöörded tõid kaasa märkimisväärse immigrantide sissevoolu mõnda EL-i liikmesriiki.⁵ 2011. aasta sündmusi tuntakse „Araabia kevade“ nime all.

Kodanike vaba liikumine sisepiirikontrollita alal põhineb süsteemil, mille aluseks on vastastikune usaldus, et iga osalev liikmesriik on valmis ja suuteline rakendama Schengeni õigustiku õigusakte (*Schengeni acquis*). EL on kasutusele võtnud vahendid, millega aidatakse liikmesriikidel täita kohustusi ja tegutseda ka Schengeni ala jaoks ohtlikus olukorras. Schengeni eeskirjade järjekindla kohaldamise tagamiseks kõikide liikmesriikide poolt on kehtestatud Schengeni hindamismehhanism, mille abil jälgitakse õigustiku kohaldamist ja esitatakse soovitusi puuduste kõrvaldamiseks. Uurimuses aga selgus, et lisaks nimetatud vahenditele võib liikmesriik Schengeni piirieskirjade kohaselt taastada piirikontrolli sisepiiril, kui esineb tõsine oht avalikule korrale või sisejulgeolekule. Kiireloomulistel juhtudel võib piirikontrolli taastada viivitamatult, muudel juhtudel peab liikmesriik aga esmalt esitama teistele liikmesriikidele ja komisjonile kogu teave piirikontrolli taastamise ulatuse, kestuse ning põhjuste kohta.

Antud lõputöös on detailsemalt uuritud, milliseid vahendeid täpselt kasutatakse, et hoida ära massiline sisseränne, sest autor ise on arvamusel, et liiga nõrk piirikontroll võib viia liikmesriigid äärmiselt ohtlikku olukorda- nii majanduslikult kui ka kultuuriliselt, rääkimata liikmesriikide siseriiklikust julgeolekust.

⁵ Europa. Strengthening the Schengen area.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0065_en.htm, 21. veebruar 2012

Uuringus selgus, et EL aitab liikmesriikidel hallata oma välispiire mitmete erinevate meetmetega. Esimeseks nendest on **Frontex**- EL-i agenduur, mille ülesanne on aidata liikmesriikidel kontrollida oma välispiiri. Frontexil on vajalikud vahendid, mis võimaldavad toetada liikmesriike, kellel tekivad probleemid välispiiril või keda tabab suur sissetände laine lühikese aja jooksul. Näiteks tooks autor siinkohal Vahemere lõunaosas toimunud ühise mereoperatsiooni „Hermes“, mis käivitati 2011.aasta veebruaris Euroopa patrullide võrgustiku raames. Operatsiooni peaesmärgiks on ohjata sissetännet Põhja-Aafrikast Itaaliasse ja Maltale. Välispiiride haldamiseks on ka EL-i poolne rahastamine Euroopa Välispiirifondi ning mõningate teiste fondide kaudu. Nii näiteks võimaldati 2011.aastal Euroopa Välispiirifondist Itaaliale erakorralist rahastamist, et aidata riigil kõrvaldada tollel aastal Põhja-Aafrikast lähtunud sissetändajate poolt tekitatud tagajärgi. Autor arvab, et oluline on ka välja tuua, et liikmesriigid võivad küsida vajadusel abi ka Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametilt, kes võib riiki saata varjupaigatugirühmad. Väga oluliseks meetmeks välispiiride haldamisel on ka koostöö kolmandate riikidega.⁶

Lõputöö uurimuse tulemusena selgus ka, et välis- ja sisepiiride kontrolli tugevdamiseks on võetud kasutusele ka erinevaid tehnoloogilisi meetmeid. Schengeni konventsiooni allkirjastanud liikmesriikide tarbeks on loodi Schengeni Infosüsteem (edaspidi SIS), kuid tänaseks päevaks on see integreeritud EL-i raamistikku. SIS-i kasutavad nii piirivalve, politsei, toll kui ka viisa- ja õigusasutused kõigis Schengeni liikmesriikides. SIS abil saavad liikmesriigid infot teatud isikute ja esemete kohta piirikontrolli ning muude riigis siseriikliku õiguse kohaselt tehtavate politsei- ja tollikontrollide korral. Infosüsteemis on kogu informatsioon isikute kohta, kes on toime pannud tõsiseid kuritegusid või kellel ei ole õigust viibida EL-is.⁷ SIS eesmärgiks on Schengeni konventsiooni kohaselt säilitada liikmesriikide territooriumil avalik kord ja turvalisus, sh riikide julgeolek ja inimeste liikumise kohta ülevaate pidamine. Informatsiooni sisestavad SIS-i vaid riigiasutused ning seejärel edastatakse kogu sisestatud informatsioon kesksüsteemi kaudu kõigile liikmesriikidele.⁸

⁶ Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele 16. septembrist 2011. Brüssel 2011

⁷ Euroopa Komisjon. Schengen Information System. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm, 14. august 2013

⁸ Schengeni konventsioon Artikkel 2, lõik 1. Schengenis 14. juunist 1985// Euroopa Liidu Teatajas avaldamata.

SIS-i kantakse andmed Schengeni konventsiooni IV jaotise 2. peatüki artiklite 95-100 alusel järgmisi andmeid:

1. loovutamise või väljaandmise eesmärgil tagaotsitava isiku kohta
2. välismaalaste kohta, kellel on kehtestatud sissesõidukeeld
3. isiku kohta, kes on kadunud ja keda tema enda turvalisuse huvides või kaitseks ohu eest on vaja ajutiselt paigutada turvalisse paika
4. tagaotsitava tunnistaja ja süüdistatava või süüdimõistetud inimese kohta
5. isiku ja sõiduki kohta varjatud või erikontrolli teostamiseks
6. arestimise, konfiskeerimise või kriminaalmenetluse asitõendi tagamiseks

1990. aasta Schengeni konventsiooni IV jaotise sätete alusel loodud Schengeni infosüsteem (SIS 1+) asendati uue süsteemiga – Schengeni infosüsteem II (SIS II), mille loomist, toimimist ja kasutamist reguleeritakse määrusega (EÜ) nr 1987/2006.

Autor leiab, et pärast sisepiirikontrollide kaotamist on SIS II-l täita oluline roll: hõlbustada inimeste vaba liikumist Schengeni alal. SIS II-ga on välja arendatud sellised funktsioonid nagu biomeetriliste tunnuste (sõrmejäljed ja foto) kasutamise võimalus, uut liiki hoiatusteated (varastatud õhusõidukite, laevade ja konteinerite ning maksevahendite puhul) ja võimalus ühendada eri hoiatusteateid (näiteks isikut ja sõidukit käsitlevad teated). Samuti sisaldab SIS II Euroopa vahistamismääruste koopiaid, mis on lisatud hoiatusteadele isikute kohta, keda otsitakse taga vahistamise, üle- või väljaandmise eesmärgil. See võimaldab pädevatel asutustel hõlpsamalt ja kiiremini edasi tegutseda. Autori arvates aitab SIS II biomeetriliste tunnuste kasutuselevõtt oluliselt tugevdada liikmesriikide kodanike julgeolekut, sest selliste tunnuste abil on piirikontrolli teostamine muutunud oluliselt efektiivsemaks võrreldes varasemaga-piiriametnikel on võimalus piiri ületav isik korrektselt identifitseerida.

Nimetatud regulatsioonid piiride ületamiseks laienevad siiski kõikidele isikutele, kes püüavad ületada nii sise- kui ka välispiire EL-i liikmesriikides. Piirikontroll ei ole üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiril seda teostatakse vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel. Autor on nõus, et piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele. Seetõttu peaks välispiiride

kontroll Schengeni alas olema eriti tugev. Sisseränne, olgu see seaduslik või ebaseaduslik, mõjutab tervelt 26 liikmesriiki.

EL-i liikmesriikide vahelisi sisepiire ja välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad sätestatakse Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 562/2006. Välispiire võib ületada vaid piiripunktide kaudu nende kindlaksmääratud lahtiolekuajal. Erandid välispiiride ületamiseks on määratletud samuti eelnevalt nimetatud määruses nr 562/2006. Seejuures kehtestavad liikmesriigid vastavalt oma siseriiklikule õigusele karistused välispiiride ebaseadusliku ületamise eest.⁹

Välispiiri ületamist kontrollivad vastavad ametisse nimetatud piirivalveametnikud. Kontrollimine toimub Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 56/2006 II peatüki kohaselt. Määruse kohaselt peab välispiiri ületamisel vaba liikumise õigust omav isik läbima vaid minimaalse kontrolli. Sellise kontrolli eesmärgiks on tuvastada isiku identiteet ja teha kindlaks reisidokumentide õigsus. Isikud, kes aga ei oma vaba liikumise õigust, peavad läbima põhjaliku kontrolli nii Schengeni alasse sisenemisel kui ka väljumisel. Selline kontroll on samuti määratletud määrusega 562/2006. Sisenemistingimusteks on kindlad tõendavad dokumendid (Vt. Lisa 1). Kui kolmanda riigi kodanik ja tema dokumendid ei vasta määruses nimetatud tingimustele, siis on sellel isikul keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. Uurimustöö käigus aga selgus, et seejuures ei piira sisenemiskeeld varjupaigaõigust, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist. Sisenemist võib keelata üksnes põhjendatud otsusega, milles märgitakse täpsed keeldumise põhjused.¹⁰

Sisepiire võib ületada igas kohas ilma, et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse. Seejuures teostavad siiski iga liikmesriigi sisejulgeolekuasutused kontrolli oma territooriumil vastavalt riigi õiguse kohaselt. Kõik liikmesriigid peavad tagama, et piirialadelt on eemaldatud kõik takistused, et liiklus nendel aladel saaks toimuda sujuvalt.

Välispiiri tõhus haldamine piiril toimuva kontrolli ning patrull- ja vaatlustegevuse kaudu aitab võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule ja avalikule korrale. Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimist korraldab Euroopa agentuur (Frontex). Uurimuses selgus, et

⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 562 15. märtsil 2006. aastal//Euroopa Liidu Teataja L105/3-L105/5

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 562 15. märtsil 2006. aastal//Euroopa Liidu Teataja L105/6-L105710

liikmesriigi taotlusel, kes on sattunud kiireloomulisse ja erakorralisse surveolukorda eelkõige seoses välispiirile massiliselt saabuvate kolmandate riikide kodanikega, kes üritavad ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile siseneda, võib Frontex lähetada taotluse esitanud liikmesriigi territooriumile ühe või mitu piirivalve kiirreageerimisrühma RABIT. Rühma liikmed on pärit taotluse andnud liikmesriigi reservist ja Frontex otsustab nende tegevuskava. RABIT-i lähetuses viibimise ajal annab neile korraldusi vastuvõttev liikmesriik.¹¹

Seaduse kohaselt peavad rühma liikmed lähetuses viibides teostama järelvalvet liikmesriigi välispiiridel ning seejuures järgima selle riigi õigust. RABIT liikmetel õigus tutvuda vastuvõtva liikmesriigi andmebaasidega ning vajadusel kasutada jõudu.

Analüüsi põhjal leiab autor, et Schengeni välispiirid on mitmel erineval viisil kaitstud, sh on edasi arendatud liikmesriikide koostööd ja tehnoloogiaid. Sisepiiride kontroll on aga praktiliselt täielikult kaotatud. Ühest küljest on liikmesriikide kodanikele sisepiiride kaotamine kasulik, kuid massilise kolmandate riikide ebaseadusliku sisserände korral on sisepiiride kontrolli puudumine väga suureks probleemiks ja ohuks kõikide liikmesriikide julgeolekule (nt. Araabia kevad).

Euroopa Liit kulutab 43% oma fondidest rändepoliitika ja piirikontrolli teostamisele.¹²

1.2. Viisapoliitika

Autor leiab, et nii suur ala kui seda on Schengeni viisaruum ei saa kindlasti toimida ka ilma ühise viisapoliitikata. Ühtselt on kaotatud sisepiirid, kuid seejuures on uurimuse tulemuse kohaselt välja töötatud ka ühine Schengeni viisa, mis on mõeldud nõ lühiajaliste külastuste jaoks.

2011. aastal andsid 26 liikmeriiki välja ligi 12.6 miljonit viisat.¹³

Teatud kolmandate riikide kodanikud peavad omama viisat, et Schengeni alas reisida. Selleks, et teha kindlaks, millised on need riigid, on EL välja töötanud vastavad nimekirjad, mis riikide nimekirjad on välja toodud Euroopa Nõukogu määruses nr. 539/2001. Seejuures on eraldi välja

¹² European Security Challenges (Florence: EUI, 2011) F.Düvell and B.Vollmer.

¹³ European Commission. Visa policy. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, 11. märts 2013.

töötatud ka teine nimekiri riikidest, kellel on olenemata kolmanda riigi staatusele õigus Schengeni alas viibida kuni 90 päeva 180 päeva jooksul.

Autor leidis, et EL-i üheks eesmärgiks on ka viisade vastastikkus nende kolmandate riikidega, mille kodanikud ei vaja Schengeni alasse sisenemiseks viisat. Viisade vastastikkuse all peab autor täpsemalt silmas seda, et EL-i kodanikud võivad siseneda viisavabalt kolmandasse riiki, mille kodanikele on antud õigus vabalt siseneda Schengeni alasse.

Selleks, et selline vastastikune viisavabadus toimiks, on Euroopa Nõukogu võtnud vastu määruse nr 851/2005, mille kohaselt kui riik, kelle kodanikud on vabastatud viisanõudest sisenemaks EL-i liikmesriiki, kehtestab viisanõude ühe või mitme EL-i liikmesriigi vastu, siis teavitab viisanõude saanud EL-i liikmesriik koheselt Euroopa Komisjoni, kes võtab ühendust vastava kolmanda riigi ametivõimudega, et taastada viisavabadus.¹⁴

Viisaeeskiri on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu määrusega (EÜ) nr 810/2009. Selle määrusega kehtestatakse menetlused ja tingimused viisa andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega juba varem uurimustöös mainitud kuni 3 kuuekuulise ajavahemiku jooksul. Viisaeeskirja kohaselt on viisa taotlustega tegelevateks pädevateks asutusteks konsulaadid, isikukontrolli eest vastutavad ametiasutused, liikmesriikide ülemereterritooriumitel asjaomased määratud ametiasutused ja muud määruses nr 810/2009 nimetatud asutused.

Schengeni liikmesriikide koostöö tugevdamiseks on loodud ka viisainfosüsteem (VIS). Selle abi saavad liikmesriigid kiiresti ja efektiivselt vahetada olulist viisaga seonduvat informatsiooni. Sellise informatsiooni all peetakse silmas viisa taotleja/valdaja pilti, viisataotluse informatsiooni ja sõrmejälgi. VIS ühendab kõigi mitte EL-i riikide konsulaadid ja kõik Schengeni välispiiri punktid.¹⁵ Peamiselt aitab VIS teha kindlaks biomeetrilised tunnused, sh sõrmejäljed. Näiteks kui viisa taotleja läheb taotlema Schengeni viisat, siis võetakse sellelt isikult konsulaadis sõrmejäljed, piiripunkti jõudes skaneeritakse selle isiku sõrmejäljed veel kord ning võrreldakse taotluse andja sõrmejälgedega.

¹⁴ European Council. Council Regulation (EC) No. 851/2005, Official Journal of the European Union.

¹⁵ European Commission. Visa Information System (VIS). http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm, 30. septembrist 2013. aastal.

VIS süsteemile pääsevad andmete sisestamiseks, muutmiseks, kustutamiseks või päringute tegemiseks ligi iga liikmesriigi poolt määratud pädevad ametiasutused ja nende nõuetekohaselt volitatud töötajad. Erandjuhtudel on liikmesriigi julgeolekuasutustel ja muudel liikmesriigi poolt määratud asutustel ning Europolil võimalik taotleda ligipääsu VIS süsteemis olevatele andmetele, et ära hoida, avastada või uurida raskeid kuritegusid või terroriakte.¹⁶ Samuti on piiratud ligipääs VIS-ile piirivalveametnikel ja liikmesriigi poolt määratud asutustel, et teha viisakleebise ja sõrmejälgede alusel isikusamasuse kontrolli. Iga liikmesriik peab tagama VIS-ist saadud andmete turvalisuse.

VIS määrused ei rakendu Ühendkuningriigile ja Irimaale. Samas laienevad määrused aga Taanile, Norrale, Šveitsile ja Islandile.¹⁷

1.3. Schengeni liikmesriikide ühine sisserändepoliitika

Lõputöö sissejuhatuses tõi autor välja, et Schengeni alas on reguleerivateks õigusaktideks peamiselt EL-i õigusaktid. Kuna Schengeni viisaruum on Euroopa Liidu ühtse sisepiirideta turu ala, siis kehtivad selles alas ka EL-i poliitikad, sh ühtne (sisse)rändepoliitika. EL-i ja selle liikmesriikide sisserände -ja varjupaigapoliitika alused on kirja pandud Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis, mis võeti vastu Euroopa Ülemkogu poolt 15. oktoobril 2008. aastal. Pakt väljendab täielikku valmidust luua ühine sisserände- ja varjupaigapoliitika, mis põhineb viiel alusel, millest kolm on seotud (sisse)rändega:

1. korraldada seaduslikku sisserännet nii, et võetaks arvesse iga liikmesriigi prioriteete, vajadusi ja vastuvõtuvõimet
2. ebaseadusliku sisserände kontrollimine ja ohjamine nii, et tagada ebaseaduslike sisserändajate tagasipöördumine päritolu- või transiidiriiki
3. tugevdada ja teha piirikontroll efektiivsemaks
4. luua Euroopa varjupaik
5. edendada koostööd päritolu- ja transiidiriikidega.¹⁸

¹⁶ Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) 767/2008. Euroopa Liidu Teataja 13. augustist 2008. aastal.

¹⁷ Europa. VIS Regulation.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114517_en.htm, 22. märtsist 2010. aastal.

Antud uurimustöös mainis autor ka juba varem, et pärast 2011. aasta kevadel aset leidnud revolutsioone suurenes Vahemere lõunapiirkonnast pärit sisserändajate vool, mille raames sisenedi Itaalia ja Malta rannikualade kaudu ebaseaduslikult EL-i. Liikmesriikidesse sisenes ligi 20000 immigranti. Samuti viis ühise rändepoliitika kujunemiseni Prantsuse-Ühendkuningriikide sündmused, mis on tuntud tõlkes kui „Varjupaiga ostlemine“ (*Asylum shopping*) ja Põhja-Aafrika-Hispaania sündmused kui „Sarajevo koridor“ (*Sarajevo Coridor*).¹⁹ Need sündmused näitavad aga autori arvates, et EL-i võimed rändega toimetulekuks olid piiratud. Uurimus käigus selgus, et ka liikmesriigid olid sellel arvamusel, kuna peale neid mainitud sündmusi hakati oluliselt täiendama sisserännet reguleerivaid seadusi. Euroopa Komisjon hakkas peale 2011. aasta kevadet tutvustama liikmesriikidele algatusi, mille eesmärgiks on kehtestada Euroopa terviklik rändepoliitika.

Rändepoliitika kehtestamiseks koostas Euroopa Komisjon liikmesriikidele, Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning regioonide Komiteele rändeteatise, kus käsitletakse mõningaid tähtsamaid rände aspekte. Autor leidis, et rändeteatise olulisemad punktid käsitlesid piiride ületamist, sh toimetulekut kriisiga, välispiiride kontrolli, Schengeni ala haldamist ja ebaseadusliku rände tõkestamist.²⁰

Rändeteatise kohaselt peab olema EL-i välispiiride kontroll tõhus, kuid samal ajal on väga tähtis, et kontrolli käigus eristataks ebaseaduslikke sisserändajaid, põgenikke või isikuid, kes võivad taotleda varjupaika ning ajutiselt ümberasunud inimesi. Sellistes kriisiolukordades, nagu 2011. aasta kevadel, aitab liikmesriikidel kontrolli teostada EL-i julgeolekuagentuurid nagu FRONTEX, EUROPOL ja EUROSUR-i süsteem.²¹

Uurimuses selgus, et Itaaliasse lähetas EUROPOL eksperdirühma, mis aitab õiguskaitseasutustel tuvastada Itaalia territooriumile jõudnud ebaseaduslike sisserändajate hulgast võimalikke kurjategijaid. Autori Euroopa Komisjoni poolt öelduga, mille kohaselt on vaja tasakaalustatud ja tõhusat tagasisaatmispoliitikat (immigrantide päritoluriiki tagasisaatmine juhul, kui nad ei vaja kaitset). Komisjon rõhutab sellekohases rändeteatises, et kõik liikmesriigid võtaksid siseriiklikku

¹⁸ Council of the European Union. European Pact on Immigration and Asylum. No 13189/08 ASIM 68. Brussels, 24 September 2008.

¹⁹ Sarah Spencer, Blackwell Publishing. The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. 2003

²⁰ Euroopa. Euroopa terviklik rändepoliitika.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0059_et.htm, 9. oktoobrist 2011. aastal

²¹ Euroopa Komisjon. Rändeteatis KOM(2011) 248 lõplik, 4.maist 2011.aastal.

õigusesse „tagasisaatmisdirektiivi“ ja direktiivi, mis lubab karistada ebaseaduslikult riigis viibivatele isikutele töö andmise eest. Teise olulise punktina käsitletakse rändeteatise sisepiirideta alale (Schengeni alale) liikumist ja seal elamist, sh organiseeritud mobiilsust, välispoliitikat korrektselt hallatavat seaduslikku rännet ja kaasava ühiskonna ülesehitamist sisserändajate integreerimise teel. Rändeteatise teeb komisjon ettepaneku kasutusele võtta kaitseklausli, mis võimaldaks viisakohustuse ajutist taastamist kolmandate riikide kodanike jaoks, kes režiimi ära kasutavad. Autor nõustub rändeteatise tehtud ettepanekuga kaitseklausli kohta, sest selle kasutusele võtmine tugevdab kontrolli sisserände üle ning aitaks vältida viisarežiimi hõlbustamise kuritarvitamist. Rändeteatise käsitletakse ka abivajajate rahvusvahelise kaitset ja liikmeriikide suhteid kolmandate riikidega. Teatise kohaselt tuleb rändega seotud küsimused ühendada EL-i välissuhetega, et leida parem tasakaal seadusliku rände korraldamise, rände vastastikku kasulike joonte arengu ja ebaseadusliku rändega aktiivsema võitlemise vahel.

Autori uurimuses selgus, et EL-i liikmesriikide ühise sisserändepoliitika jaoks on Euroopa Komisjon loonud ka teatise, milles tuuakse välja 10 põhilist ja ühist printsiipi, et EL-i liikmesriikides saaks rakendada ühist sisserändepoliitikat. Ükski liikmesriik ei suuda üksinda juhtida sisserännet oma liikmesriiki nii suurel sisepiirideta alal kui seda on Schengen ning seetõttu leiab autor, nende põhimõtete järgimisel on liikmesriikidel võimalik oluliselt efektiivsemalt reguleerida sisserännet nende territooriumitele.

Komisjon esitas uue visiooni Euroopa ühise sisserändepoliitika väljatöötamiseks 5.detsembri 2007.aasta teatises.²² Uurimuse käigus leidis autor, et EL-i poliitika peamised suunad on heaolu, solidaarsus ja julgeolek, mis on võetud ka ühise sisserändepoliitika edasiarendamise aluseks.

EL-i poliitika kolme suuna alusel püstitati Komisjoni teatise KOM(2008)359 lõplik ka 10 ühist põhimõtet liikmesriikide vahel:

Heaolu ja sisseränne:

1. Selged eeskirjad ja võrdsed võimalused- ühise sisserände raames tuleks soodustada seaduslikku rännet, mida tuleks reguleerida selgete, läbipaistvate ja õiglaste eeskirjadega.
2. Oskuste vastavus vajadustele- Euroopa teadmispõhist majanduse edendamise, majanduskasvu soodustamise ja tööturuvajaduste rahuldamise eesmärgil peaks olema

²² Komisjon. KOM(2007)780 lõplik.

majanduslikel eesmärkidel toimuv sisseränne kooskõlas kõiki oskuste tasemeid ja valdkondi hõlmava EL-i tööturuvajadustele tugineva ühise hinnanguga. Hindamisel tuleks arvestada mitte ainult liikmesriikide vajadusi ja põhimõtteid vaid ka sisserändajate õigusi.

3. Eduka sisserände alus on integratsioon- sisserändajatele tuleks pakkuda osalusvõimalusi ja väljavaadet arendada kogu oma potentsiaali. Seaduslike sisserändajate integreerumist tuleks parandada kahepoolsete panuste kaudu.

Solidaarsus ja sisseränne:

4. Läbipaistvus, usaldus ja koostöö- ühine sisserändepoliitika peaks põhinema kõrgetasemelisel poliitilisel ja tegevustasandi solidaarsusel, vastastikusel usaldusel, läbipaistvusel, jagatud vastutusel ning Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide ühistel jõupingutustel.
5. Olemasolevate vahendite tõhus ja sidus kasutamine-strateegiliste eesmärkide saavutamiseks on vaja solidaarsust, mille osaks on rahalised kohustused, mille puhul võetakse arvesse konkreetsete liikmesriikide välispiiri olukorda
6. Partnerlus kolmandate riikidega-rändevooegade tõhus juhtimine nõuab koostööd kolmandate riikidega ning rändega seotud küsimused tuleks täielikult integreerida liidu arengukoostöösse ja muudesse välispoliitika valdkondadesse.

Julgeolek ja sisseränne:

7. Euroopa ja tema partnerite huvidele vastav viisapoliitika- ühine viisapoliitika peaks hõlbustama heausksete küllastajate sisenemist EL-i ja suurendama julgeolekut. Võimalusel tuleks uuendada tehnoloogiaid, kohaldada viisataotlejate kontrolli vastavalt riskidele.
8. Integreeritud piirihaldus- säilitada tuleks sellise Schengeni ala terviklikkus, kus sisepiiridel isikuid ei kontrollita, kuid samas välispiiride integreeritud haldust tuleks tugevdada.
9. Ebaseadusliku sisserände vastase võitluse hoogustamine ja nulltolerants inimkaubanduse suhtes- EL ja selle liikmesriigid peaksid välja töötama ebaseadusliku sisserändega ja inimkaubandusega võitlemist käsitleva sidusa poliitika.

10. Tõhus ja jätkusuutlik tagasisaatmispoliitika- sellised meetmed on EL-i ebaseadusliku sisserände vastase poliitika asendamatu osa. Liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate isikute seisundi ulatuslikku seadustamist tuleks vältida.

Antud kümnet põhimõtet rakendatakse konkreetsete meetmete kaudu ning nende täitmist kontrollitakse. Ühine sisserändepoliitika viiakse ellu liikmesriikide ja EL-i institutsioonide vahelise partnerluse ja solidaarsuse alusel: kooskõlastatud ja sidusa tegevuse alusel, ühise meetodikaga (ühised eesmärgid ja näitajad). Igal aastal annab Euroopa Ülemkogu komisjoni aruande alusel poliitilise hinnangu olukorrale.²³ Selline koostöö aitab Schengeni liikmesriikidel kontrollida sisserännet efektiivsemalt.

Ühised nõuded seaduslike sisserändajate riiki sisenemise ja riigis viibimise kohta on määratletud Euroopa Komisjoni poolt. Autor leiab, et kuigi Schengen on sisepiirideta ala, millel on ühine sisserändepoliitika, siis seejuures peaksid liikmesriigid saama säilitama õiguse otsustada töötavate sisserändajate arv, keda nad on valmis oma territooriumil vastu võtma.

Seadusliku sisserändega peab autori arvates kaasnema ka tõhus integratsioonipoliitika. Panustada tuleks sisserändajate paremale põimumisele vastuvõtvasse ühiskonda ja naabruskonda ning vastastikusele mõistmisele. Samuti tuleks võidelda usaldamatuse ja rassismi vastu. Kuna Euroopast rändab palju inimesi ka välja, siis tuleks soodustada nõ ajude ringlust- EL-i ja kolmandate riikide vahelist ringrännet ja liikuvuspartnerlust.²⁴

Uurimuses selgus, et EL on kolmandate riikide kodanikele kehtestanud ühtse elamisloavormi, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul seaduslikult tema territooriumil viibida. Ühtsel elamisloal on täiendavad turvaelemendid ja –nõuded, sh tugevdatud võltsimis- ja järeletegemisvastased standardid.²⁵ Seejuures tahab autor aga välja tuua, et teatud elamisloa saamiseks peab vastava riigi kodanik vastamata ka seaduses nimetatud tingimustele. Schengeni ala lühiajaliseks külastamiseks on aga loodud ühtne viisa.

Ühtsel Schengeni viisal on autori uurimuse kohaselt 3 erinevat tüüpi. A-viisa on lennujaama transiitviisa, mis väljastatakse välismaalasele liikmesriigi lennujaama sisenemiseks, seal

²³ Euroopa Ühenduste Komisjon. Euroopa ühine sisserändepoliitika: põhimõtted, meetmed ja vahendid, KOM(2008) 359 lõplik, 17.juunist 2008.aastal Brüsselis

²⁴ Euroopa Parlament. Ühendatud arutelu- Sisseränne. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070823IPR09787+0+DOC+XML+V0//ET>, 26.septembrist 2007.aastal.

²⁵ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1030/2002. 13.juunist 2002.aastal. Euroopa liidu Teataja 15.juunist 2002.aastal.

viibimiseks ja sealt lahkumiseks järgmisse transiit-või sihtriiki. C-viisa on lühiajaline viisa Schengeni ala läbimiseks transiidi eesmärgil või seal viibimiseks kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. D-viisa on pikaajaline viisa, mille saab taotleda konkreetses liikmesriigis viibimiseks-sellist viisat saab taotleda vaid konkreetse liikmesriigi välisesindustest. D-viisaid saab liikmesriik väljastada kui see on kooskõlas tema siseriikliku õigusega ning seetõttu nimetatakse seda siseriiklikuks viisaks. Uurimustöös selgus, et pikaajalisi viisaid ja nende taotlemise viise on Schengeni liikmesriikides mitmeid. Siinkohal on autor välja toonud olulisemad neist.

Üheks olulisemaks pikaajaliseks viisaks on autori arvates EL-i sinine kaart. Selline kaart antakse kolmanda riigi kodanikule EL-i liikmesriigis elamiseks ja töötamiseks kõrget kvalifikatsiooni nõudval ameti- või töökohal. Kõrgem kutsekvalifikatsioon on selline, mille omandamiseks ettenähtud nominaalne õppeaeg on vähemalt kolm aastat ja mida tõendab kõrgharidust kinnitav dokument või vähemalt viieaastane erialase töö kogemus.²⁶

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv sinise kaardi kasutajate ja nende pereliikmete liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal üle kolme kuu kestva viibimise ja töötamise tingimustega jõustus uurimuse kohaselt 19.juunil 2009.aastal.

Olulisemaks punktiks, mis autori arvates kindlustab sinist kaarti väljastava liikmesriigi turvalisust, on fakt, et sinise kaardi taotleja kolmanda riigi kodanik peab viisa saamiseks esitama koheselt ka juba kehtiva tööpakumise, mille töötasu on vähemalt 1,5 korda suurem liikmesriigi keskmisest ametitasust. Seeläbi saab liikmesriik olla kindel, et kaardi taotleja on tõepoolest oma ala spetsialist ja ei tule riiki muul eesmärgil. Muidugi risk selleks on siiski olemas, kuid selline tingimus vähendab riske oluliselt. Samuti leiab autor, et väga oluline on liikmesriikide õigus otsustada, kas EL-i sinise kaardi taotlus peab olema tehtud kolmanda riigi kodaniku või tema tööandja poolt.

Taotluse vastu võtmisel ja heaks kiitmisel on selle taotlejal võimalik saada sinine kaart üheks kuni neljaks aastaks. EL-i sinise kaardiga võivad selle omanik ja tema pereliikmed siseneda, uuesti siseneda ja viibida kaardi väljastanud liikmesriigis ning reisida ka teistes Schengeni liikmesriikides. Samuti on kaardi valdajal õigus töötada sektoris, mille jaoks sinine kaart väljastati ning nautida võrdseid hüvesid teiste sama liikmesriikide kodanikega (nt. pension,

²⁶ Politsei- ja Piirivalveamet. Oluline info töötamiseks elamisloa taotlejale. <https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot>, 9.oktoobrist 2013.aastal.

töötõingimused jm). EL-i sinise kaardi väljastamisest võidakse ka keelduda kui taotleja ei vasta riiki lubamise kriteeriumitele.²⁷

Viimastel aastatel on hakatud Euroopasse kõrgelt kvalifitseeritud kolmandate riikide kodanike sisserännet soodustama. Uurimuses selgus, et EL-i poliitika lähenemine kõrgelt kvalifitseeritud rändele, nagu see on määratletud **Euroopa strateegias aastaks 2020**,²⁸ rõhutab vajadust soodustada uut majanduslikku rännet sektorites, kus on tekkimas tööjõu ja oskuste puudus.²⁹ Samuti selgus uurimuse käigus, et sama küsimus käis läbi ka ettevõtluse tegevuskavas aastaks 2020, kuid seejuures leiti kavas ka terve rida takistusi, mis ELi sisenedes esinevad, sh juriidilised probleemid, tööturgude piirangud ja karjäärivõimalused.

Teine võimalus liikmesriigis kauemaks viibimiseks on õpingute, vabatahtliku programmi, õpilasvahetuse või teadustöö eesmärgil viisa saamine. Kohustuslikud sätted kolmandate riikide kodanikest üliõpilaste riiki lubamise kohta nähakse ette direktiiviga 2004/114/EÜ. Taas kord on autor nõus asjaoluga, et liikmesriigid võivad ise valida, kas nad kohaldavad direktiivi kooliõpilastele, tasustamata praktikantide, õpilasvahetusel osalejate ja vabatahtliku programmis osalejate suhtes, sest tingimustele vastamise korral on üliõpilasel õigus saada elamisloa ja neil on teatavad õigused teha ka tööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana (FIE), et katta osa oma õpingukuludest. Sellised võimalused viisa saanule võivad autori arvates suurendada sisserännet, kui kõnealune viisa saanud kolmanda riigi kodanik on õpingute kõrvalt alustanud näiteks tegutsemist FIE-na ning soetanud seeläbi endale olulisi karjäärilaseid tutvusi. Õpingute, õpilasvahetuse ja muu teadustöö või praktika programmi kaudu viisa saanud isik ei saa küll oma viibimist liikmesriigis FIE-na tegutsemisega pikendada, kuid kui isik on juba saanud ärialaseid kontakte ja selline isik on omal alal edukas, siis ei ole üldsegi raske edaspidi taotleda EL-i sinist kaarti. Samuti on sellisel kolmanda riigi kodanikul pikaajalise elamisloa saamise järgselt võimalik ka taotleda perega taasühinemist, mis autori arvates suurendab sisserännet Euroopasse veelgi. Vastavate direktiivide kohaselt on sellisel isikul samuti õigus liikuda teiste liikmesriikide vahel õpingute eesmärgil.

²⁷ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25.maist 2009.aastal. Euroopa Liidu Teataja 18.juunil 2009.

²⁸ KOM(2010), lõplik

²⁹ Euroopa Komsijon. Kõrgelt Kvalifitseeritud kolmandate riikide kodanike rände soodustamine Euroopa Liidus ja Eestis. Euroopa rändevõrgustiku 2013.aasta temaatiline uuring. Sisekaitseakadeemia.

Nagu ka autor leidis, siis on tehtud mitmeid aruandeid varasemalt mainitud õpingute, vabatahtliku programmi, õpilasvahetuse või teadustöö eesmärgil viisa saamist reguleerivate direktiivide kohta, sest need on mõnevõrra raskesti arusaadavad ja segased. Uurimuses tuligi välja, et nimetatud kahe direktiivi rakendamise kohta tehti 2011.aastal Euroopa Parlamendile ja Nõukogule aruanded, kuna direktiivides sätestatu on tihtipeale raskesti arusaadav ja ebaselge ning seetõttu jõuti järeldusele, et neid kahte direktiivi tuleb täiustada.³⁰

Antud peatükis käsitles autor ka FIE-na töötamise võimalustest. Nimelt on õpingute, vabatahtliku programmi, õpilasvahetuse või teadustöö eesmärgil viisa saanud kolmandate riikide kodanikel õigus FIE-na töötada, et katta osa oma õppekuludest. Samas aga ei saa sellised kolmandate riikide kodanikud seeläbi pikendada oma viibimist liikmesriigis. Tingimused ja piirangud kolmanda riigi kodanikele EL-i liikmesriigis füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemiseks otsustati 1991.aastal ja võeti vastu 30.novembril 1994.aastal Euroopa Ülemkogu otsusega. Uurimuses selgus, et selle resolutsiooni kohaselt saab kolmanda riigi kodanik siseneda liikmesriiki FIE-na tegutsemise eesmärgil vaid juhul, kui selle tegevuse käigus investeerib FIE mingit väärtust ka vastava liikmesriigi majandusse. Seejuures on liikmesriikidele jäetud õigus otsustada, kas asjakohase FIE tegevus tõepoolest toob kasu või mitte. Samuti nõustub autor resolutsioonis toodud punktiga, mille kohaselt peab sellisel FIE-l olemas olema vajalikud vahendid ja ressursid, et tegevust alustada - seeläbi on liikmesriigil mingisugune kindlus, et FIE ei hakka tegutsema liikmesriigi vahenditest.

Uurimustöös toodi ka juba varem välja pere taasühinemisel elamisloa saamise. Siinkohal tahab autor välja tuua olulisemad punktid, mis uurimustöö käigus selgusid. Nimelt kolmanda riigi kodanikud, kellel on elamisluba vähemalt üheks aastaks mõnes EL-i liikmesriigis ja on oluline võimalus pikaajalise elamisloa saamiseks, saavad taotleda pere taasühinemist. Et saada pikaajalise elaniku staatust, peab kolmanda riigi kodanik olema liikmesriigis elanud seaduslikult viie aasta jooksul, kuid sh ei arvestata isikuid, kes on selle ajavahemiku jooksul elanud liikmesriigis üksnes ajutisel. Tingimused pikaajalise elaniku staatuse saamiseks on sätestatud direktiivis 2003/109/EÜ. Pikaajalisel elanikul on võimalik elamisluba saada viieks aastaks ning vajaduse korral on see automaatselt pikenev. Kui pikaajaline elanik on juba elamisloa saanud,

³⁰ EurLex. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike teadustöö, õpingute, õpilasvahetuse, tasustatud ja tasustamata praktika, vabatahtliku teenistuse ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (direktiiviga sõnastatakse uuesti ja muudetakse direktiive 2004/114/EÜ ja 2005/71/EÜ). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0078:FIN:ET:HTML>, 9.oktoobrist 2013.aastal.

siis võib liikmesriik ta välja saata vaid juhul, kui isik kujutab otsest ohtu liikmesriigi julgeolekule või avalikule korrale.³¹

Pere taasühinemisel on elamisloa saanud kolmanda riigi kodaniku perel võimalik viisa saada samaks perioodiks ja samadel tingimustel kui isik, kes taotleb pere taasühinemist. Samuti on taasühinenud perekonnaliikmetel samad õigused ja kohustused. Taasühinemiseks kvalifitseeruvad vaid taotletava isiku abikaasa, alaealised lapsed, sh isikud, kelle eestkostjaks/esindajaks taotleja on ja ka nende lapsendatud lapsed. Siinkohal jääb aga liikmesriigile õigus anda elamisluba ka teatavate tingimustel elukaaslastele, esimese stme sugulastele, kes on otseliinis ja vallalistele lastele, kes on täiskasvanueas.

Kuna polügaamia abielu ei ühti Euroopa tavadega, siis sellise abielu korral liikmesriigid elamisluba ei väljasta.³²

Elamisluba antakse ka inimkaubanduse ohvritele. Nõukogu direktiivi 2004/81/EÜ annab liikmesriikidele õiguse vastavate uurimisasutustega koostööd tegevatele inimkaubanduse ohvritele välja anda tähtajalise elamisloa.³³

„Me ei tohi istuda käed rüpes olukorras, kus igal aastal tuuakse ELi või liigub ELi piires hinnanguliselt mitusada tuhat inimkaubanduse ohvrit, kuid ainult paar tuhat neist saavad abi,“ ütles siseasjade volinik Cecilia Malmström. „Inimkaubandus – ükskõik, kas kutsuda seda sunniviisiliseks tööks või seksuaalseks ärakasutamiseks – on raske kuritegu ja seda tuleks nimetada õige nimega: moodne orjapidamine. Selle vastu võitlemine on minu jaoks esmatähtis ning peame kasutama kõiki vahendeid, et tõhustada inimkaubanduse tõkestamist, asjaomaste õigusaktide täitmise tagamist ja ohvrite kaitset.“³⁴

Seaduse kohaselt peetakse inimkaubanduse all silmas isiku värbamist, transportimist, üleviimist, majutamist ja sellele järgnevat üleandmist ning vastuvõtmist ja kontrolli vahetumist isiku üle, kui kasutatakse sundi, vägivalda või ähvardamist, eksitusse viimist või pettust, võimu või kaitsetu

³¹ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2003/7109/EÜ, 25.novembril 2003. Euroopa Liidu Teataja, 23.jaanuarist 2004.aastal

³² Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu määrus 2003/86/EÜ, 22.septembril 2003. Euroopa Liidu Teataja, 3.oktoobrist 2003.aastal.

³³ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ, 29.aprillist 2004.aastal. Euroopa Liidu Teataja 6.augustist 2004.aastal.

³⁴ Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjon nõuab inimkaubanduse ohvrite paremat kaitsmist. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1346_et.htm?locale=EN, 18.oktoobrist 2010.aastal. Euroopa pressiteade, Brüssel.

olukorra kuritarvitamist, raha või hüvitise võtmist, et saavutada kontrolli isiku üle.³⁵ Autor leidis uurimistöö käigus, et direktiivi 2004/81/EÜ kohaselt võidakse anda elamisluba ka sellistele isikutele, kes on liikmesriiki sisenenud ebaseaduslikult ning alles seejärel saanud inimkaubanduse ohvriks. Seejuures on autor arvamisel, et sellisele ebaseaduslikult sisse rännanud inimkaubanduse ohvrile peaksid kehtima teatud piirangud elamisloa saamiseks, sest ennekõike sisenes ta liikmesriiki ebaseaduslikult.

Rahvusvaheline illegaalne migratsioon mõjutab kõiki EL-i liikmesriike. Seda seetõttu, et liikmesriikide vahelised piirid on avatud ning välispiiri ületanud immigrandil on vabadus liikuda ükskõik millisesse liikmesriiki. Seejuures tahab autor ka märkida, et EL on ka maailma suurim turunduspiirkond, mis meelitab seaduslikke ja illegaalseid immigrante ning varjupaigataotlejaid. EL-i immigratsioonipoliitika on enamasti suunatud sellistele küsimustele nagu majanduslik migratsioon, immigrantide integreerimine EL-i, immigratsiooni mõju päritolumaade ning suhted kolmandate riikidega.

Uurimuse selgus, et kuna liikumine liikmesriikide vahel on niivõrd lihtne, siis on EL-i liikmesriikides turvalisuse tugevdamiseks ja kontrollimiseks vastu võetud direktiiv, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, elamisele ja liikmesriigi territooriumi läbimisele.

Iga liikmesriik peab ette nägema asjakohased karistused igale isikule, kes tahtlikult aitab isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik, siseneda selle liikmesriigi territooriumile või läbida see neid asjakohase liikmesriigi seadusi rikkudes. Samuti peab liikmesriik karistama isikuid, kes majandusliku kasu nimel tahtlikult aitab mitteliikmesriigi kodanikul elada territooriumil selle seadusi rikkudes. Samas on igal liikmesriigil õigus kaasa aitavaid inimesi mitte karistada, kui sellise otsuse eesmärgiks on humanitaarabi andmine. Oma tegude eest peavad vastutust kandma isikud, kes on kihutajad õigusrikkumisele, osalevad selles või teevad katse direktiivis 2002/90/EÜ nimetatud õigusrikkumisele.³⁶

Analüüsinud Euroopa Liidu Nõukogu raamotsust, millega tugevdatakse karistusõiguslikku raamistikku, et tõkestada ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamist, selgus uurimuses, et

³⁵ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu raamotsus 19.juulist 2002.aastal. Euroopa Liidu Teataja, 1.august 2008.aastal.

³⁶ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, 28.novembrist 2002.aasta. Euroopa liidu Teataja 5.detsembril 2002 L328/17

otsuses on kehtestatud ühised miinimumnõuded karistustele ja juriidilise isiku vastutusele. Et tagada liikmesriikide kodanikele turvalisusel, õigusel ja vabadusel rajanev kaitse, peavad kõik EL-i liikmesriigid tegema selleks koostööd. Riigid saavad samas ka ise otsustada, mis karistus seaduse rikkujale määratakse.

Nimetatud direktiivi kohaselt peab iga liikmesriik võtma kasutusele meetmeid, et tagada sisserändele kaasaitamise eest õiglasel, tõhusal ja hoiataval kriminaalkaristused. Juriidilistele isikutele kohaldatavate karistuste hulgas on kriminaalkaristused ja rahatrahvid, riiklike toetuste või riikliku abi saamise õigusest ilmajätmine, ajutine või alaline äritegevuse keeld, kohtuniku järelvalve alla võtmine ja sundlõpetamine.³⁷

Seaduse kohaselt peavad ka ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva kolmanda riigi kodanike tööandjad kandma õiglast karistust. Autori arvates tuleks ebaseadusliku töötamise vastu võitlemise meetmeid nii liikmesriikide kui EL-i tasandil intensiivistada. Direktiiviga 2009/52/EÜ keelatakse ebaseaduslikult liikmesriigis viibivate kolmandate riikide kodanike töötamine ning selle eesmärgil on sätestatud ka miinimumnõuded nende tööandjate suhtes, kes selles direktiivis kehtestatud keeldu rikuvad.

Selleks, et tööandjad ei palkaks ebaseaduslikult riigis viibivaid kolmandate riikide kodanikke, on kõikide liikmesriikide tööandjatel seaduse kohaselt kohustus nõuda igalt asjakohaselt isikult kehtivat elamisluba või muud riigis viibimise luba ning säilitama vastavatest dokumentidest ja tõenditest koopiat. Samuti peavad kõik tööandjad teavitama liikmesriigi pädevat asutust kolmanda riigi kodaniku tööle võtmisest liikmesriigi poolt sätestatud aja jooksul. Tööandjate suhtes, kes rikuvad direktiivis 2009/52/EÜ sätestatud keeldu, suhtes võetakse liikmesriigi poolt vastavad meetmed ja karistused, mis hõlmavad rahatrahve (suurenevad vastavalt ebaseaduslikult töötavate kolmanda riigi kodanike arvule) ja asjakohase isiku tagasisaatmise kulude tasumist. Rahalised karistused võivad olla ka kergemad, kui tööandjaks on füüsiline isik, kes võtab asjakohase kolmanda riigi kodaniku tööle oma tarbeks ja tegemist ei ole eriti orjastavate töötingimustega.³⁸ Autor leiab aga seejuures, et ka kolmanda riigi kodaniku enda tarbeks tööle võtmine on samaväärne rikkumine, sest tegemist on samuti ebaseadusliku palkamisega ja tegelikkuses võib olla oma tarbeks palkamine seotud ka inimkaubandusega. Keelu rikkumist

³⁷ Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu raamotsus 28.novembrist 2002.aastal. Euroopa Liidu Teatajas 5.detsembril 2002.aastal L328/1

³⁸ Euroopa liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18.juunist 2009.aastal. Euroopa Liidu Teataja 30.juunil 2009.aastal L168/24.

loetakse direktiivi kohaselt kuriteoks. Kõik kriminaalkaristused otsustatakse liikmesriikide õiguse kohaselt.

EL-i liikmesriigid on välja töötanud ka ühised prioriteedid võitlemaks ebaseadusliku sisserändega. Peamisteks neist on:

1. koostöö kolmandate riikidega
2. turvalised piirid ja välispiiride ühtne haldamine
3. võitlus inimkaubanduse vastu
4. ID-kaardistamine ja turvaline reisimine
5. ebaseaduslik töötamine
6. seadustamine
7. tagasisaatmispoliitika
8. teabevahetuse parandamine
9. veoettevõtjate vastutus

Nende prioriteetide alusel peavad liikmesriigid edendama rändevoogude reguleerimist.³⁹ Autor aga leiab, et sellised prioriteedid saavad ühtselt toimida vaid tiheda koostöö, usalduse ja kogemuste jagamise läbi.

Liikmesriikidele on kehtestatud ühised nõuded ja kord ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise kohta. Direktiivi nr 2008/115/EÜ järgimise kohaselt peab iga liikmesriik arvesse võtma lapse heaolu ja parimaid huve, perekonnaelu, asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit ning järgima seejuures mittetagasisaatmise põhimõtteid. Tagasisaatmisotsuse peab tegema liikmesriik isiku suhtes, kes on selle riigi territooriumil ebaseaduslikult. Kui kolmanda riigi kodanikul, kes viibib ühe liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, kuid omab teise liikmesriigi elamisluba, peab viivitamatult naasma liikmesriiki, kus väljastati elamisluba. Kui asjakohane isik selliselt ei käitu, siis on liikmesriigil, kus isik ebaseaduslikult viibib, õigus ta välja saata. Tagasisaatmise otsusele lisatakse sisenemiskeeld, kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või tagasipöördumiskohustust ei täideta. Kolmanda riigi kodaniku väljasaatmisel võib kasutada ka

³⁹ Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni Teatis KOM(2006) 402 lõplik, 19. Juulist 2006.aastal.

sunnimeetmeid, kuid need peavad jääma mõistliku jõu piiresse. Vajadusel, kui sunnimeetmete kasutamine ei ole piisav, võivad liikmesriigid kasutada ka kinnipidamist.⁴⁰

⁴⁰ Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2008/115/EÜ, 16.detsembrist 2008.aasta. Euroopa Liidu Teataja, 24.detsembril 2008.aastal.

2. AMEERIKA ÜHENDRIIGID JA SELLE IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA PÕHIMÕTTED

Ameerika Ühendriikide aluslepinguks on Ameerika Ühendriikide Konstitutsioon, mis sõlmiti 17. septembril 1797.aastal ning jõustus 1789.aastal. Konventsioon sõlmiti 11 osariigi vahel ning peale esmast jõustumist on seda täiendatud 27 korda.⁴¹

USA koosneb 50 osariigist, millest vastavalt riigi föderalistlikule süsteemile on osaline autonoomia, st riigi mingile osale -osariigile- on antud osaline iseseisvus oma seadusandlus-, valitsemis- ja kohtuasutuste olemasolu näol.

Ameerikas on immigratsiooni suurenemise tagajärjel saanud väga suureks probleemiks ksenofoobia (vaenulik suhtumine inimestesse, kes pärinevad teisest riigist või kuuluvad mõnda teise etnilisse gruppi), mis kohati peale 11.septembril 2001 juhtunut on isegi süvenenud - autori arvates seda võibolla eriti poliitilisel tasandil. Tänapäeval elab Ameerikas illegaalselt ligi 12000000 kolmanda riigi kodanikku.⁴²

Antud uurimustöö käigus leidis autor, et isikute ja pere rändamine on tekitanud katkematu voolu Ameerika Ühendriikidesse. Viisa taotluste hunnik ja järjekorrad laiuvad aastatesse ning dokumentideta sissrändajaid- nii neid, kes sisenevad ilma ametlike dokumentideta kui ka neid, kes jäävad kauemaks kui viisa seda ette näeb - on Ameerikas külluses. Ameerikasse on lubatud rekordarv pagulasi ja varjupaiga otsijaid ning see on viinud paljude poliitiliste rahunutusteni ning rahulolematusteni ka rahva hulgas. Suurem osa sissrändajatest tulevad Aasiast, Aafrikast ning Kesk- ja Lõuna-Ameerikast ning seejuures peab ära märkima, et olenemata ridadest takistustest taotlevad kõik need sissrändajad järjepidevalt püsivat elamisluba. Järgnevatel peatükkides arutleb autor täpsemalt Ameerika piirikontrolli ja immigratsioonipoliitikaga seotud küsimusi.

⁴¹ How the United States immigration system works: A fact sheet. Immigration Policy Center. March 2014
<http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/how-united-states-immigration-system-works-fact-sheet>

⁴² Illegal Immigrant Population Statistics <http://www.statisticbrain.com/u-s-unauthorized-immigrant-population/>

Autor leiab, et ühelt poolt kehtestab Ameerika immigratsioonipoliitika tingimused neile, kes lubatakse ja kes ei lubata riiki. Teisalt aga reguleerib ja kontrollib see poliitika ka seda, kuidas riiki lubatud sisserändajad saaksid ennast kultuurilises mõttes sisse elada ja sotsialiseeruda uues keskkonnas. Erinevalt Euroopaga ulatub Ameerika Ühendriikide immigratsioonipoliitika ajalugu lausa 15. sajandisse.

Ameerika Ühendriikide immigratsioonipoliitika saab viisade väljastamise ja sisserändajate rahvuse alusel eraldada seitsmeks erinevaks perioodiks:

- *The colonial period (1609-1775)*- koloniaalperiood, mil Ameerikasse rändas kõige rohkem inimesi Briti saartelt;
- *The American Revolutionary period (1776-1840)*- ameerikastamise periood, mil sisseränne Euroopast vähenes sõdade tõttu;
- *The old immigration period (1841-1882)*- vana sisserände periood, mil vana valitsus värbas ja meelitas inimesi Ameerikasse Põhja-Euroopast;
- *The regular period (1882-1920)*- regulaarne periood, mil hiinlastele pandi peale piirangud Ameerikasse sisse rändamiseks;
- *The restriction and exclusion period (1921-1952)*- keeldude ja piirangute periood, mil keelati suures osas sisseränne Kesk-ja Lõuna-Euroopast ning kõik aasialased said keelu Ameerika mistahes viisa saamiseks;
- *The partial liberalization period (1952-1965)*- osalise liberatsiooni periood, mil aasialased said tagasi võrdsed võimalused eurooplastega kodakondsuse saamiseks;
- *The liberalized policy period (1965-present)*- liberaliseeritud periood, mis kestab tänapäevani. Sellel perioodil võivad juba viisat saada kõik kolmanda riigi kodanikud.⁴³

Järgmises peatükis käsitletakse erinevaid viisapoliitika eeskirju ja põhimõtteid ning võimalusi kuidas viisat/elamisluba saada.

⁴³ Immigration worldwide Uma A Segal-Doreen Elliott-Nazneen S Mayadas 2010

2.1. Viisapoliitika- eeskirjad ja nõuded

Viisapoliitikat reguleerib peale 11.septembri 2001.aasta terrorirünnakut põhiliselt Piiride Julgeoleku ja Viisa Aluste seadus 2002 ja USA Patriotide Akt 2001 (*the USA Patriot Act of 2001 and the Enhanced Border Security and Visa Reform Act of 2002*).⁴⁴ Ameerika Ühendriikidel on immigratsiooniseaduste kohaselt ühine viisapoliitika kõikide osariikide jaoks. Samuti reguleerib USA viisapoliitikat ja eeskirju ka eelmisest peatükis nimetatud *The Immigration and Nationality Act Title II, Chapter 3, Act 221*.

USA-s väljastatakse nii immigrantide viisat kui ka mitteimmigrantide viisat vastavalt korrektse avalduse esitamisele. Korrektse avalduse eeskirjad ja tingimused on välja toodud INA aktis nr 221.⁴⁵ Samuti on INA aktis nr 221 kirjas, et viisa väljastamisel peab konsul tegema kindlaks, et väljastatud viisa oleks saadava koos kogu informatsiooniga ka elektrooniliselt, et viisa oleks enne USA territooriumile sisenemist kättesaadav ka tolli immigratsiooni inspektoritele. Kõik välismaalased, kes taotlevad USA viisat, registreeritakse esitatud avalduse ja sellega kaasneva informatsiooniga vastavatesse andmebaasidesse. Selliseid andmeid saab andmebaasidest vaid riigisekretäri käsul kustutada INA aktide 101(15)(A) ja 101(a)(15)G alusel või kui taotlejal on diplomaatiline viisa/pass või sellega võrdne reisidokument.⁴⁶

Autor leidis uurimustöö käigus, et peamiselt jaguneb Ameerika püsiva elamisloa väljastamine 5 kriteeriumi alusel:

- Pere taasühinemine
- Oskustöölised/spetsialistid
- Pagulased/varjupaiga otsijad
- Mitmekesine viisa programm- roheline kaart loterii teel
- Muul humanitaarabi eesmärgil

Pere taasühinemine on kõige levinum püsiva elamisloa saamise võimalus Ameerikas. Selleks väljastatakse igal aastal umbes 480 000 viisat.⁴⁷ Uurimuses selgus, et pere taasühinemise alla ei kvalifitseeru mitte ainult abikaasad ja alaealised lapsed vaid ka täisealised lapsed vanusega kuni

⁴⁴ <http://travel.state.gov/content/visas/english/law-and-policy/laws-and-regulations/us-visa-policy.html>

⁴⁵ INA Title II, Chapter 3, Act 221(a)(1)

⁴⁶ INA Title II, Chapter 3, Act 221(b)

⁴⁷ Basics of the United States Immigration System. Immigration Policy Center, March 2014

21 eluaastat ja Ameerika kodakondsusega lapse välismaalasest lapsevanem.⁴⁸ Püsiva elamisloa saamine spetsialistina on aga oluliselt keerulisem. Antud uurimuses selgus, et pere taasühinemisel saadud elamislubade järgi on teisel kohal tööpõhised elamisload ja viisad. USA pakub erinevaid viisaid ja viise sisserändajatele, kellel on väärtuslikke oskusi, kas alaliselt või ajutiselt elamiseks. Loodud on rohkem kui 20 liiki ajutisi mitteimmigrandi viisaid töötamiseks.

Nende viisade põhitüübid on:

- L-viisad ettevõtte siseste ümberpaigutuste jaoks
- P-viisad sportlastele, lauljatele ja kogenud esinejatele
- R-viisad religioossetele ja diplomaatilistele töötajatele
- O-viisad erakordsete oskustega töötajatele
- erinevaid H-viisaid nii kõrgelt kvalifitseeritud ja vähem kvalifitseeritud tööjõu sissetoomiseks

Enamasti on aga ükskõik missuguse tööviisa, eriti H viisade saamine keskmisest keerulisem, sest kolmanda riigi kodanik peab kandideerima konkreetsele tööpakkumisele mis on juba avalikult kohalikul turul välja kuulutatud. Samuti jääb ametnikele voli otsustada, kas selle taotleja kvalifikatsioon on kõrge või madal. Autori arvates mängib olulist rolli tööpõhise viisade väljastamisel ka fakt, et Ameerika immigratsioonisüsteemi üks põhimõtetest pere taasühinemine ning selliste viisade väljastamise hulk on juba piisavalt suur ning ennekõike lähtutakse perede kokku viimisest. Lisaks nimetatule peab ajutise tööviisa taotleja esitama pika rea dokumente ja läbima teatud toimingud, mis on uurimuse kohaselt välja toodud USA kodakondsuse ja immigratsiooniameti (USCIS) veebilehel. Kui perepõhiseid viisaid väljastatakse aastas üle 400 000, siis tööpõhiseid väljastatakse vaid 140 000 ja seejuures on need on jaotatud 5 eelistuse kaupa ning iga teema arvuliselt piiratud. Allpool olev tabel toob välja need 5 peamist eelistust:

⁴⁸ INA Act 203.

Permanent Employment-Based Preference System		
Preference Category	Eligibility	Yearly Numerical Limit
1	“Persons of extraordinary ability” in the arts, science, education, business, or athletics; outstanding professors and researchers, some multinational executives.	40,000*
2	Members of the professions holding advanced degrees, or persons of exceptional abilities in the arts, science, or business.	40,000**
3	Skilled workers with at least two years of training or experience, professionals with college degrees, or “other” workers for unskilled labor that is not temporary or seasonal.	40,000*** “Other” unskilled laborers restricted to 5,000
4	Certain “special immigrants” including religious workers, employees of U.S. foreign service posts, former U.S. government employees and other classes of aliens.	10,000
5	Persons who will invest \$500,000 to \$1 million in a job-creating enterprise that employs at least 10 full time U.S. workers.	10,000

Tabel 1. Immigration Policy Center

Autori jaoks mõnevõrra irooniline on elamisloa saamine roheline kaardi loterii kaudu. Roheline kaart on USA elamisluba, mis lubab isikul seal püsivalt töötada ja elada 5 aastat ning seejärel on võimalik seda ka pikendada. Ühest küljest on antud töös läbivalt räägitud probleemidest, mis kaasnevad massilise sisserändega Ameerika Ühendriikidesse, kuid samal ajal väljastatakse igal aastal loterii teel 55 000 rohelist kaarti. Rohelise kaardi loteriis saavad küll osaleda riigid, mille immigratsiooniprotsent Ameerikasse on madal, sh ei saa loteriis osaleda näiteks Mehhiko, Hiina,

Filipiinid, India ja teised, mille kodanike sissetulek Ameerikasse on suur, kuid autor on arvamisel, et ennekõike tuleks korralikult reguleerida ebaseaduslikku sissetulekut, et vähendada kultuuride segunemisest tulenevaid probleeme. Loteriis osalemiseks peab taotleja omama vaid keskkaridust ja kaheaastast töökogemust.

Rohelise kaardi omanik peab kaarti omama 5 aastat, et taotleda püsivat elamisluba ja kodakondsust.⁴⁹

Ameerika Ühendriikide külastamiseks on tänasel päeval ka võimalus siseneda ESTA-ga (*Electronic System for Travel Authorization*). Seda võimalust saavad kasutada vaid teatud riigid, kes osalevad VWP (*Visa Waiver Program*) programmis. Kriteeriumid VWP programmis osalemiseks on sätestatud INA peatükis 217 (c). Eesti on üks VWP kvalifitseeruv riik. Alates 2014.aastast võib ESTA-ga riigis viibida 3 kuu asemel 6 kuud.

VWP programmi kvalifitseeruvad 37 riiki: Andorra, Austraalia, Austria, Belgia, Brunei, Tsehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Island, Itaalia, Jaapan, Läti, Liechtenstein, Leedu, Luxembourg, Malta, Monaco, Holland, Uus-Meremaa, Norra, Portugal, San Marino, Singapur, Slovakkia, Sloveenia, Lõuna-Korea, Hispaania, Rootsi, Šveits, Taiwan ja Ühendkuningriik. Lisaks kvalifitseeruva riigi kodaniku staatusele peab riiki siseneja omama ka vastavat viisat- biomeetrilist viisat, millega oleks võimalik ta piiril tuvastada. Kuna VWP programmiga siseneja ei pea omama eraldi viisat, siis on äärmiselt oluline, et kõik seaduses sätestatud ja VWP eeskirjades nimetatud tingimused sisenemiseks oleksid täidetud, vastasel juhul võib piiriametnik vastava kolmanda riigi kodaniku piiri pealt ka tagasi kodumaale saata.⁵⁰

USA viisapoliitika on autori arvamisel kohaselt tehtud üsna keeruliseks ja viisad üsnagi raskesti kättesaadavaks. Samuti on viisapoliitikas ka vastakaid detaile- eksisteerib teatud piiratud viisade arv, kuid samal ajal jagatakse loteriiga välja 55000 rohelist kaarti aastas. Viisapoliitika keskendub peamiselt perekondade taasühinemisele, tööviisa taotlejatele on viisa saamine tehtud aga piisavalt keeruliseks.

⁴⁹ INA Chapter 3, Act 221.

⁵⁰ INA Chapter 2, Act 217

2.2. Piiride ületamine ja kontroll

Välismaalased võivad Ameerika Ühendriikidesse siseneda seaduslikult erinevatel viisidel. Nad võivad ajutisel siseneda turistidena turistiviisaga, äriviisaga, VWP kvalifitseeruva riigi kodanikud ESTA-ga, õpilaste/üliõpilastena; kolmanda riigi kodanikud võivad USA-sse siseneda ka erinevate lühiajaliste viisadega, kuid kõik nimetatud viisidel sisenevate isikute puhul eeldatakse, et nad lahkuvad riigist õigeaegselt. Nimetatu kõrval võivad kolmanda riigi kodanikud siseneda ka pere taasühinemisel või spetsiaalsete oskustega saadud tööviisa eesmärgil saadud viisaga. Piirikontrolli eesmärk on aga teha kindlaks, et piiri ületavad vaid ülevalpool nimetatud viisat omavad isikud; piirikontrolli käigus peavad ametnikud tegema kindlaks, kellel on õigus siseneda ja kes üritab siseneda illegaalselt.

Uurimuse tulemusena selgus, et Ameerika Ühendriikide piirikontrolli ja julgeolekut teostavad mitmed erinevad organisatsioonid ja nende allorganisatsioonid. Kui EL-i liikmesriikide piirikontrolli teostab Frontex ja teatud kindlad EL-i piirivalveametnikud ning väiksemad loodud organisatsioonid, siis USA piirikontrolli tase on oluliselt kõrgem.

USA julgeoleku eest vastutab Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeerium (*ing.k. Department of Homeland Security- DHS*), millele allub omakorda veel terve rida allüksusi. DHS loodi 2003.aastal 9/11 sündmuste tõukel. DHS-i alluvusesolev USA tolli- ja piirikontroll (*U.S. Customs and Border Protection- CBP*) on suurim föderaalne seaduse täitevasutus Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumis. Selle eesmärgiks on reguleerida ja lihtsustada rahvusvahelist kaubandust, koguda impordimakse ja jõustada USA kaubanduse, tolli ja immigratsiooniga seonduvaid regulatsioone. CBP on Ameerika Ühendriikide suurim seaduse õiguskaitse organ, kus töötab rohkem kui 46500 isikut. Kõige muu hulgas on CBP ülesandeks teostada piirikontrolli ja seeläbi tõkestada ebaseaduslikku sisserännet.⁵¹ CBP ei ole aga ainuke allüksus, mis tegeleb otseselt või kaudselt sisserände kontrollimise ja tõkestamisega. Autori uurimuse tulemusena selgus, et enamik DHS-i allüksusi on ühel või teisel määral seotud sisserände reguleerimisega. Suurem osa inimjõududest on nimetatud ametisse kas Kanada või Mehhiko piirialadele, sest sisseränne nendes piirkondades on kõige suurem.

⁵¹ U.S. Border Control. Homeland Security. <http://www.cbp.gov/>

DHS seadustik ja organisatsioonilised alused on kehtestatud *Public Law 107-296-NOV.25, 2002's*. Ameerika piire kontrollib peamiselt *Border Patrol* (edaspidi Piiripatrull), mille ülesandeid on alates selle loomisest 1924.aastal küll täiendatud, kui peamised ülesanded on siiski jäänud samaks: kaitsta ja ära hoida ebaseaduslikku sisserännet kolmandatest riikidest.⁵² Uurimuses selgus, et Piiripatrull tegutseb ja teostab piirikontrolli igapäevaselt nii piiripunktides kui ka merel ja õhus. Kõige peamiseks eesmärgiks Piiripatrulli loomisel oli piirialade ööpäevaringne järelvalve, kuid kõige olulisem on 6000 miili pika Mehhiko ja 2000 miili pika Kanada piiri ning Florida poolsaare ja Puerto Rico saare piiride kontrolli teostamine. Nimelt leidis autor uurimuse käigus, et kõige rohkem vahendeid ja ressursse kulub Ameerikal just lõunapoolsete piiride kontrolli teostamine, sest sisseränne Mehhikost ja mujalt Lõuna-Ameerikast on kõige suurem. Seejuures töötavad Piiripatrulli agendid ka sisemaal üle Ameerika. CBP alluvuses on mitmed erinevad osakonnad, mis kõik tegelevad teatud osaga kontrolli teostamisel. Kui rääkida nende osakondade tekkest, siis ulatub CBP loomise ajalugu 1789.aastasse:

- *U.S. Customs Service* loodi 31.juulil 1789- andis tõuke praeguse CBP loomisele
- Immigratsiooni inspektorid, kes tegelevad immigratsioonialaste küsimustega *osakonnas The Office of The Superintendent of Immigration*, loodi 3.märtsil 1891
- Põllumajanduse inspektorid, kelle initsiatiivil loodi *The Passage of the Plant Quarantine Act* 20.augustil 1912
- *Border Patrol* agendid, kes hakkasid teostama piirikontrolli ning said 28.mail 1924 Kongressilt loa luua organisatsioon palkamaks uusi agente
- *Office of Air and Marine* loodi 17.jaanuaril 2006⁵³

Uurimuse kohaselt on USA suurim väljakutse piirikontrolli teostamisel USA-Mehhiko piiril Läbi aegade on mehhiklased üritanud siseneda USA-sse, et leida sealt paremaid võimalusi elamiseks ja töötamiseks. Kõige kriitilisemaks läks olukord 1980ndatel aastatel kui Mehhikost hakkas toimuma massiline sisseränne. Tänapäevaks on ehitatud isegi 700 miili pikk aed kõrgtehnoloogiliste seadmetega, et ära hoida ebaseaduslikult riiki sisenejate vool ja suurem osa piirikontrolli teostamiseks kuluvatest vahenditest läheb just Mehhiko-USA piirikontrolli teostamisele. Kui Schengeni piirkontrolli hakati oluliselt tugevdama peale Araabia kevade sündmuse, siis andsid

⁵² Along US Borders <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders> 24.04.2014

⁵³ CBP Through the Years. US Border and Protection. <http://www.cbp.gov/about/history> 24.04.2014

samalaadse tõuke Ameerikas kaks erinevat sündmust: 1980.aastatel alguse saanud massiline sisseränne Mehhikost, kui Mehhiko majandus oli alla käinud ning 9/11 sündmused kui toimus kaksiktornide pommitamine.⁵⁴ Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumi eelarve kasvas 2004.aastast 2008.aastani 6 miljardilt 10.1 miljardile ning seejuures kasvas ka piiripatrulli agentide arv 18000-lt 20000-le. Alates 1998.aastast on üle 5000 inimese saanud surma üritades ületada Mehhiko-USA piiri illegaalselt.⁵⁵

Ameerika piirkontrolliga tegelevate asutuste tegutsemise periood on oluliselt pikem kui Schengeni ala vastavatel asutustel ning seetõttu kinnitab see ka autori väidet antud töö sissejuhatuses, et sisenemine Ameerikasse on oluliselt keerulisem kui Schengeni alassepraktikas on see töötanud kauem ning kontrolli on rohkem täiendatud. Samal ajal aga on Schengeni ja USA piirikontrolli tugevdamisele andnud tõukeid just 2000.aastatel juhtunud sündmused. Piirkontrolli teostamisel kasutatakse aga lisaks vastavate agentuuride ja organisatsioonide kasutamisele ka muid, tehnoloogilisi meetmeid. Autor on toonud välja mõned põhilisemad, mis uuringu käigus välja tulid. Uurimuse tulemusena selgus, et piirkontrolli teostamisel kasutatakse põhilisematest andmesüsteemidest:

- *Advance Passenger Information System (APIS)*
- *United States Visitor and Immigrant Status Indication Technology (US-VISIT)*
- *Student and Exchange Visitor System (SEVIS).*

Uurimuses selgus, et sarnaselt Schengeni SIS süsteemile, kasutatakse Ameerika Piirikontrolli teostamiseks US-VISIT online süsteemi. Iga Piirivalve ja tolli ametnikud saavad US-VISIT süsteemi kasutada päringute tegemiseks, et inimesed täpselt identifitseerida. US-VISIT süsteemis on olemas biomeetrilised tunnused ning andmed Ameerikasse siseneja kohta. Sellist süsteemi kasutatakse näiteks ESTA-ga sisenevate inimeste kontrollimiseks. Biomeetriliste andmete kasutamise läbi saavad Ameerika Ühendriike piirivalveametnikud välistada kurjategijate riiki laskmise ja illegaalselt riiki sisenejad kinni pidada. US-VISIT süsteemi eesmärgiks on aidata teostada põhjalikku kontroll riiki siseneja ja riigist väljuja kohta seiresüsteemis.⁵⁶ Samuti on US-VISIT süsteemis olemas teave nende kohta, kes on riiki lubatust kauemaks jäänud. Viisa lõppkuupäeva ületanud saavad vastavalt ületatud aja pikkuse eest kas 3-aastase, 10-aastase või eluaegse sisenemise keelu. Uurimuse käigus selgus, et Ameerikas elavatest immigrantidest

⁵⁴ Immigration and Border Control. Edward Alden. 2012

⁵⁵ Maria Jimenez, "Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S.-Mexico Border," October 1, 2009

⁵⁶ Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004.

suurem osa ongi rikkunud oma viisa kuupäevi ja jäänud riiki lubatust kauemaks mitte sisenenud ebaseaduslikult. Autori oma teadmiste kohaselt on Ameerika immigrantide arv just seetõttu nii suur, et olles viisa aja ületanud saab selline isik riigist väljudes edaspidise sisenemiskeelu, olenevalt ületatud aja pikkusest. Enamik viisa aja ületanuid aga ei taha saada sisenemiskeelu ning jäävad hoopis riiki kauemaks, et leida muu viis viisa saamiseks ja seaduslikuks riigist väljumiseks.

US-VISIT süsteemiga on tihedalt ühendatud ka JTTF (*Joint Terrorism Task Forces*), mis tegeleb just terrorismiohuga seotud küsimustega. Alates 9/11 sündmustest on JTTF täiendanud järgitavaid seadustikke ning kontroll terroristide tabamiseks on tugevdatud.⁵⁷ Autor tõi ka antud peatüki alguses välja, et ameeriklastel on ajaloo käigus ja teatud sündmuste tagajärjel tekkinud probleemid ksenofoobiaga. Uurimuse käigus tuli välja, et see laieneb peale 9/11 sündmusi eriti aga islami rahvusest isikutele. Piiriametnikele on jäetud vaba voli teha eriti tugev kontroll neile, kes äratavad mingilgi määral kahtlust või näevad välja ohtlikud. Siinkohal peab autor ohtliku välja nägemise all silmas ka nahavärvi ja rahvust.

SEVIS süsteemi kasutab ja haldab Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeerium. SEVIS süsteemi eesmärgiks on talletada kogu informatsioon riiki sisenevate F, M ja J viisatüüpide omajate kohta. Nimetatud viisatüübid on enamasti lühiajalise külastamise ja/või töötamise/õppimise jaoks ning seetõttu sisestab SEVIS süsteemi informatsiooni enamasti kas viisasponsorid või kvalifitseeruvad haridusasutused, kuhu vastava kolmanda riigi kodanik haridust omandama läheb. Selle süsteemi kaudu on DHS-il võimalik jälgida, millal isik USA-sse sisenen ja millal lahkus. SEVIS süsteemi sisestatavate andmete loetelu ja tingimused on välja toodud USA Immigratsiooni-ja tolliameti käsiraamatus „*Webinar Handouts*“.⁵⁸ SEVIS süsteemi alusel saavad vastavad viisa omanikud taotleda ka *Social Security* numbrit, mis on vajalik tööle asumiseks- ilma selleta ei saa ükski USA tööandja kolmanda riigi kodanikku palgata.

Autor leiab, et viimastel aastatel on USA piirikontrolli olulisel määral tugevdatud, kuid sellegipoolest on üsna raske määratleda, kui palju illegaale Ameerikas elab - autori arvamuse kohaselt on suurimaks probleemiks viisa aega ületavad kolmanda riigi kodanikud, sest nende olemasolu ja asukohta on raske määratleda. Üldine piirikontroll aga on üsnagi efektiivne ning tõenäoliselt on raske piiri ületada kohast kus seda teha ei tohi - Piiripatrull tegutseb nii maal,

⁵⁷ Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007

⁵⁸ Exchange Visitor Program Subpart F- Student and Exchange Visitor Information System §62.70- §62.79

merel kui ka õhus ja eriti tugev kontroll on kehtestatud Lõuna-Ameerika piirialas, kust toimus seni kõige suurem sisseränne.

2.3. Sisserändepoliitika ja seda reguleerivad õigusaktid

Antud peatüki teiseks oluliseks osaks on Ameerika immigratsioonipoliitika- selle põhimõtted, teostamine ja kontroll. USA praeguse sisserändepoliitika põhiliseks reguleerivaks õigusaktiks on Sisserände ja Kodakondsuse Seadus 1952 (*The Immigration and Nationality Act, INA*). INA-d nimetati veel ka *McCarran-Walter'i* seaduseks. Enne INA- d kehtis erinevaid põhikirjas reguleeritud immigratsiooniseadusi, kuid neid ei koondatud ühes kohas. Seadust on aastate jooksul muudetud mitmeid kordi, kuid on siiski põhiline osa immigratsiooniseadusest.

Ameerika immigratsioonipoliitikat reguleerib INA kõrval veel ka terve rida akte. Olulisemad neist on:

- *The Immigration Act of 1990 (IMMACT), Pub. L. 101-649, Stat. (November 29, 1990).*
The Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994 (VCCLEA), Pub. L. 103-322, 108 Stat. 1796 (September 13, 1994).
- *The Immigration and Naturalization Technical Corrections of 1994 (INTC), Pub. L. 103-416, Stat. (October 25, 1994).*
- *The Miscellaneous and Technical Immigration and Naturalization Amendments of 1991 (MTINA), Pub. L. 102-232, 105 Stat. 1733. (December 12, 1991).*
- *The Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA), Pub. L. 104-132, 110 Stat. 1214 (April 24, 1996).*
- *The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA), Pub. L. 104-208, 110 Stat. 3009 (September 30, 1996).*

Ameerika sisserände juures analüüsib autor peamiselt INA-s sätestatud. Immigratsiooniseaduse kohaselt on välismaalane sündinud välisriigis ja omab sealset kodakondsust. Sellise isiku

sisenemisel USA-sse on tal vaja taotleda immigrandi viisa või seaduses sätestatud korral alaline piiratud elamisluba.⁵⁹

Uurimuse tulemusena selgus nagu ka antud lõputöös varem mainitud, et Ameerika alalist elamisluba väljastatakse peamiselt pere taasühinemise alustel. Perekonna kooshoidmine on Ameerika Ühendriikide üks olulisemaid immigratsioonipoliitika põhimõtteid.⁶⁰ Perepõhisele sisserände kategooria lubab USA kodanike ja seaduslikel alalistel elanikel tuua teatud pereliikmed Ameerika Ühendriikidesse. Seaduses on aga eraldi välja toodud isikud, kes kvalifitseeruvad pere taasühinemiseks elamisloa saamisele: alaealised lapsed, abikaasad, vallaalised lapsed ilma lasteta teatud vanusepiirini. Kuna pere taasühinemist taotlevad paljud kolmandate riikide kodanikud- Ameerikas elab statistiliste andmete kohaselt üle 20% kogu maailma rahvusvahelistest immigrantidest⁶¹- siis on seadusega sätestatud ka teatud kindel arv pere taasühinemiseks väljastatavate elamislubade kohta. USA-s on 480000 perepõhist viisat saadaval igal aastal.

Eelmises alapeatükis tõi autor välja peamised piirikontrolli teostamise meetmed ja põhimõtted. Nimelt on USA võtnud endale eesmärgiks tugevdada piirikontrolli veelgi, et vähendada ebaseaduslikult sisse rändavate inimeste arvu. Uurimuse kohaselt on see arv viimaste aastatega oluliselt vähenenud - eriti peale 9/11 sündmuse loodud Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumi loomist. Ameerika immigratsioonisüsteem keskendub peamiselt:

- ebaseaduslikule sisserändele
- varjupaiga otsijatele ja pagulastele
- pere taasühinemisele
- seaduslikele tööjõu sisserändele/viisadele
- integratsioonipoliitikale⁶²

Teisisõnu on Ameerika Ühendriikide immigratsioonisüsteem keskendunud autori arvates rändajate voo kontrollimisele- olgu see siis seaduslik või mitte seaduslik. Eriti suurt rõhku pannakse USA immigratsioonipoliitika teostamisel aga piirikontrollile ja riigi julgeolekule, nagu antud lõputöö varasemates alapeatükkides ka nimetatud on. Seejuures aga leiab autor, et

⁵⁹ INA Act 201. Worldwide level of immigration.

⁶⁰ How the United States Immigration System Works: A Fact Sheet. Immigration Policy Center.

<http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/how-united-states-immigration-system-works-fact-sheet>

⁶¹ Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. Migration Policy Institute.
<http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>
29.04.2014

⁶² Immigration and National Security: Comparing the US and Europe. Terri E. Givens 2010

peamised meetmed immigratsiooni kontrollimiseks võeti vastu peale 9/11 sündmusi, kui hakati rahastama Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeeriumi ja selle allüksusi, eesotsas Piiripatrulli; hakati kontrollima rahvusvaheliste tudengite/õpilaste sisenemist ja väljumist ning võeti kasutusele uuemad tehnoloogilised vahendid isikute identifitseerimiseks- uued passi tingimused ja biomeetrilised tunnused.

Immigratsioonipoliitika kõrval räägitakse tihtipeale mõjuvast integratsioonipoliitikast, mida autori arvates tegelikult USA-l välja töötatud ei ole. Lihtsustatud on vaid oskustöölise ja spetsialistide kultuuriline kohanemine vastavate organisatsioonide kaudu, kuid üldine integratsioonipoliitika puudub.

Rääkides ebaseaduslikust sisserändest, siis selgus uurimuse käigus, et enne 9/11 sündmusi oli USA põhiprobleemiks pigem sisse rändavate immigrantide vool, kuid peale nimetatud sündmusi sai suuremaks probleemiks hoopis viisa aja ületanud kolmandate riikide kodanikud. Nagu ka varem mainitud, siis on piirikontrolli tugevdamisele pandud olulisi ressursse ning ebaseaduslik piiri ületamine kui selline on muutunud immigrantide jaoks väga keeruliseks- maa, mere ja õhu kontrolli teostab tuhandeid ameeriklasi.

Füüsilist isikut, kes elab ebaseaduslikult USA-s, nimetatakse **illegaaliks**.⁶³ Mõned dokumentideta immigrandid on riiki sisenenud ebaseaduslikult ja teised seaduslikult, kuid uurimuses selgus, et viisa aja ületanud illegaale on peaaegu sama palju kui illegaalselt riiki sisenevaid kolmandate riikide kodanikke.

Läbi ajaloo on tulnud esile viise, kuidas USA-sse ebaseaduslikult sisenetakse: oma tehtud paadiga või isegi parvega üle Kariibi mere, lennatakse Lõuna-Ameerikast Mehhikosse ning seejärel ületatakse piir maismaa kaudu näiteks salakaubavedajate abil, piire ületatakse kaubaveokites ning tuleb ka ette juhtumeid, kus korrumppeerunud piiriametnikele tasutakse teatud summa. Kahjuks, nagu autor ka juba varem antud lõputöös mainis, püüab jätkuvalt mingi osa kolmandate riikide kodanikke piire ületada ka turvatud alades ning seavad sellega oma elu ohtu (näiteks USA-Mehhiko piir, kus on elektriaiad).⁶⁴ Uurimuse põhjal arvab autor, et piirikontroll USA-s on aastatega oluliselt tugevnenud ning uuenenud tehnoloogia ning rohkemate

⁶³ Pub. L. 104-208 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996

⁶⁴ Illegal Immigration.US Immigration Support. <http://www.usimmigrationsupport.org/illegal-immigration.html>, 19.05.2014

piirikontrolli teostavate ametnikega suudetakse ka USA-Mehhiko piiril sisseränne kontrolli alla saada.

Uurimuses selgus, et suurem osa illegaalselt sisenevaid või viisa aega ületavaid kolmandate riikide kodanikke suundub Ameerikasse paremat elu otsima - kas siis poliitilisest või majanduslikust aspektist. Peamiselt tullakse otsima paremat tööd, sest USA madalapalgalistel tööd on paljude kolmandate riikide kodanike jaoks võrreldes kodumaaga väga suured. Kuna enamasti otsivad illegaalid tööd USA madalapalgalistel positsioonidel, siis on ka tööandjatel taskukohasem neid palgata ning kiusatus seaduse rikkumiseks on kindlasti suur. Selleks on USA aga kehtestanud terve rea seadusi, mis sätestavad karistused illegaalselt riigis viibivate isikute palkamiseks. Seaduse vastane on palgata teadlikult ebaseaduslikult riigis viibivat kolmanda riigi kodanikku, maksta sellisele isikule ükskõik millist tasu või muid hüvesid tehtud töö eest.

Isiku töötamise õiguse tuvastamiseks peab selline kolmanda riigi kodanik esitama järgmised dokumendid:

- isikut tõendav dokument- ID kaart, välismaalastele pass
- tööluba
- viisa
- sotsiaalkindlustuse number
- muud seaduses sätestatud dokumendid

Kõikidel tööandjatel on kohustus enne kolmanda riigi kodaniku palkamist tuvastada, kas tal on õigus esiteks riigis viibida ning teiseks töötada.⁶⁵

Pagulastega seonduvad küsimused on sätestatud *The Refugee Act of 1980*'s. Seadus näeb ette, et pagulane on isik, kellel on poliitiliste vaadete, rassi, usu, rahvuse või muu etniliste vaadete tõttu tagakiusamise hirm naasta kodumaale. Seejuures aga tahab autor välja tuua, et seaduse kohaselt keeldub USA vastu võtmast teatud rahvuse ja päritoluga pagulasi. Ajutist varjupaika pakutakse vaid isikutele, kes suudavad tõestada väidetavat hirmu.

INA-s on selgelt välja toodud ka juhud, millal USA-l on õigus teatud kolmanda riigi kodanik riigist välja saata ning anda sellisele isikule kas ajutine või alaline riiki sisenemise keeld. Autor leiab, et USA illegaalselt sisenevate inimeste voogu on hakatud tugevamalt kontrollima, kuid

⁶⁵ U.S.Code Title 8, Chapter 12, Subchapter II §1324a

seejuures ei ole USA-l mingit ülevaadet viisa aja ületanud isikute kohta enne kui sellised isikud uuesti piiri ületama hakkavad. Autor leiab samas ka, et massiline sisseränne, olgu see siis seaduslik või ebaseaduslik, tuleneb suures osas ka sellest, et Ameerika immigratsiooni- ja viisapoliitika on üles ehitatud pere taasühinemise põhimõtetel. Mida rohkem kolmandate riikide kodanikke saab püsiva elamisloa või viisa, seda rohkem hakkab sellist elamisluba taotlema ka juba elamisloa saanud isikute pered, kes jäid veel kodumaale maha.

KOKKUVÕTE

Lõputöö sisuks seadis autor hüpoteesi, et piirikontrolli teostamine ning sisserände reguleerimine on omavahel lahutamatud ja sisenemine Ameerika Ühendriikidesse on oluliselt keerulisem kui Schengeni viisaruumi liikmesriikidesse ning sealhulgas kui Ameerika Ühendriigid keskenduvad pigem sisserände soodustamisele perekondlike suhete alustel, siis Schengeni viisaruumi sisserännet soodustatakse pigem majanduslikel eesmärkidel- spetsialistide ja oskustöölise sisserände soodustamine. Uurimuse käigus sai autor seatud hüpoteesile kinnitust. Järgnevas võtab autor kokku antud lõputöö sisu tõestamaks püstitatud hüpoteesi.

Kui EL-i liikmesriikide immigratsioonipoliitika on kehtestatud põhiliselt Schengeni lepinguga, siis USA immigratsioonipoliitikat reguleerivad mitmed erinevad lepingud ja õigusaktid. USA põhiliseks reguleerivaks aktiks on aga *Immigration and Nationality Act (INA)*, mis jõustus 1965.aastal. Kui praegust immigratsioonipoliitikat reguleeriva Schengeni lepingu rakendamise konventsioonile kirjutati alla 1990.aastal, siis selle kõrval ulatuvad USA immigratsioonipoliitikaid reguleerivad aktid lausa 16.sajandisse. Enne INA jõustumist reguleeris USA immigratsiooniga seonduvaid poliitikaid mitmed erinevad aktid ja seadused, mis suurel määral olid seotud etnilise päritolu ja rassiga seonduvate piirangute või eelistustega. Seejuures tahab autor ära märkida, et INA-d on mõjutanud just uurimustöös välja toodud seadused.

Praegune Ameerika Ühendriikide immigratsioonipoliitika keskendus peamiselt neljale põhilisele punktile: piirikontroll ja riigi julgeolek, pere taasühinemine, ebaseadusliku sisserände tõkestamine ja integratsioonipoliitika loomine. Immigratsioonipoliitika põhilised suunad kattuvad ka Schengeni poliitikatega, mis keskenduvad samuti ebaseadusliku sisserände kontrollimisele, piirikontrollide tugevdamisele ning ka spetsialistide ja oskustöölise sisserände soodustamisele ning kolmandate riikidega suhete loomisele. Siit toob autor välja ka kahe nimetatud viisaruumi immigratsioonipoliitika suundade põhilised erinevused: kui Schengeni liikmesriikidesse sisenemine on pigem lihtsustatud majanduslikel eesmärkidel, siis suurema osa USA väljastatud viisadest on seotud pere taasühinemisega. Uurimuses on toodud ka välja

statistilised kokkuvõtted viisade väljastamise hulga kohta viimastel aastatel mõlemasse viisaruumi ning ka statistilised tulemused kinnitavad autori hüpoteesi.

Piiride turvalisuse poliitika on läbinud mõned põhimõttelised muutused viimase kümne aasta jooksul nii USA-s kui ka Schengeni alas. Silmitsi seistakse üha suurema ebaseadusliku sisserändega, millega kaasnevad intensiivistunud terroristlik tegevus ja rahvusvahelise kuritegevuse võrgustikud. Valitsused mõlemal pool Atlandi ookeani on pühendatud üha rohkem vahendeid, et tagada oma piiride turvalisus. Kui Schengenis hakati piirikontrolli tugevdama peale Araabia kevade sündmuse 2011.aastal, siis USA-s tuli piirikontrolli teostamise tugevdamise küsimus päevakorra peale kaksiktornide pommitamist, tuntud kui 9/11 sündmused 2001.aastal. 2003.aastal alles loodi Ameerika Ühendriikide Sisejulgeolekuministeerium, millel on terve rida allüksusi, mis keskenduvad teatud osaga kontrolli teostamisel.

Põhilised erinevused EL-i ja USA piirikontrolli vahel seisnevad nende asukohas maailmakaardil. EL-il on mitmekesisemad ja laiemad meetmed oma välispiiride ulatusliku kontrolli tegemiseks, kui USA samal ajal keskendub suuremas osas vaid USA-Mehhiko piirikontrolli teostamisele, et vähendada sealset immigrantide sissevoolu. USA on kasutusele võtnud lausa drastilised meetmed- tänaseks päevaks on ehitatud elektrivooluga aiad USA-Mehhiko piirile, et kontrollida immigrantide sisenemist. Seejuures on kahjuks ka surma saanud üle 5000 isiku, kes üritasid ebaseaduslikult ületada piire kohas, kus seda teha ei tohi. Seejuures EL-i liikmesriikide välispiiride kaitset mõjutab olulisel määral liikmeriikide omavaheline koostöö ja kuulumine ühtsesse Schengeni alasse ning EL-i institutsioonidesse- ühiselt on kehtestatud poliitikad ja regulatsioonid sisserändepoliitika korraldamiseks ning kõigil lasub ühtne kohustus kehtestatud reegleid järgida. Alates 1970.aastast, kus iga liikmesriik reguleeris sisserännet omaette, kuni 1990.aastate teise pooleni kui kehtestati ühine Schengeni sisserändepoliitika Euroopa Liidu õigusaktide alusel, on Schengeni alasse kuuluvate liikmesriikide koostööl tekkinud üks suur ühiselt tegutsev liit. Oluliselt on Schengeni ala piirikontrollide korraldamisele kaasa aidanud 2005.aastal moodustatud piiriagentuur Frontex, mis on oma asutamisest alates võtnud sisserände reguleerimisel väga olulise rolli. Nii Ameerika kui ka Schengeni piirivalveametnike arv on alates 1990.aastast kasvanud viiekordseks.

Sisserände kontrollimiseks on mõlemad alal Atlandi ääres ka hakanud uuendama andmetötluse ja-baaside süsteeme, et koguda asjakohast ja julgeoleku tagamiseks vajalikku informatsiooni reisijate kohta. Enne piiri ületamist tuleb mistahes reisijal läbida teatud kontroll, et sihtkohariik

saaks teha kindlaks, mis eesmärgil, tingimustel ja alustel see isik riiki siseneb. Mõlemal pool- nii Ameerikas kui ka Schengeni alas on kasutusele võetud biomeetrilised tunnused ja vastavad andmesüsteemid, millele on volitatud isikutel ligipääs tegemaks kindlaks vastava reisija identiteet ja muud piiri ületamiseks vajalikud andmed. Schengeni liikmesriikide andmesüsteemide juures saame kokkuvõtvalt rääkida SIS, SIS II ja VIS loomisest ning Ameerika Ühendriikide juures US-VISIT, SEVIS ja APIS süsteemist. Põhiline eesmärk selliste andmesüsteemide loomisele on olnud teha kindlaks isikud, kes üritavad riiki siseneda terrorismi ja muudel riigi julgeolekut ohustavatel eesmärkide. Samas aitavad sellised andmebaasid välistada ka isikud, kes üritavad territooriumile siseneda illegaalina. Väga suureks probleemiks on mõlemas käsitletud territooriumil, eriti aga USA-s ka viisa aja ületamine riiki jäämiseks. Nimetatud andmebaaside olemasolu aga aitab tuvastada isikud, kes riigist väljudes on seal viibinud lubatust kauem ning sellistel puhkudel saavad vastavad isikut seaduse kohaselt ka karistada. Ameerika Ühendriikide viisa ajast kauemaks jäämisel võib selline kolmanda riigi kodanik saada ka näiteks USA sisenemiskeelu alates kolmest aastast kuni eluaegseni. Täna sel päeval on dokumentideta immigrante USA-s nii palju, et neid ei ole võimalik isegi enam tuvastada. Küll aga on tugevdatud piirikontrolliga suudetud pidurdada ebaseaduslikult sisenevate inimeste voolu, jäänud on suuremas osas vaid viisa aja ületanud isikute tuvastamine, millega USA ei ole seni suutnud toime tulla.

Piirikontrolli teostamisel on ka väga oluline osa kolmandate riikidega suhete arendamisel- sellele keskendub peamiselt Schengen. Autor leidis, et nii mõnegi kolmanda riigi kodanike sisenemine Schengeni alasse on lihtsustatud tänu liikmesriikidega koostöö tegemisele. Vastutasuks on ka Schengeni liikmesriikide kodanikel lubatud siseneda teatud vastavasse kolmandasse riiki lihtsustatud tingimustel. Kui üks pool seda lepet aga rikub, siis kaotab see kokkulepe kohe oma jõu ning mõlemapoolselt hakatakse läbirääkimisi pidama, et taastada lihtsustatud sisenemine-juhul kui see ei ole risk liikmesriikide julgeolekule. Ka USA ja EL-i liikmesriikide vahel on kehtestatud lihtsustatud riikide küllastamise tingimused. Seda programmi nimetatakse ESTA-ks- ESTA kohaselt võib Euroopa Liidu kodanik siseneda Ameerika Ühendriikidesse viisavabalt ja viibida seal alates 2014.aastast alates tervelt 6 kuud.

Antud lõputöös analüüsiti maailma kahe suurima viisaruumi sisserände reguleerimist ning autor arvab, et regulatsioonid Ameerika Ühendriikides ja Schengeni viisaruumis on nii mõneski osas üsna sarnased, kuid seejuures on mõlemas viisaruumis vaja täiendada kehtivat seadusandlust.

Autor leiab, et lõputöö eesmärk sai täidetud ja analüüsitud allikad andsid põhjaliku ülevaate nimetatud viisaruumide sisserändega seonduvatest regulatsioonidest.

VIIDATUD KIRJANDUS

1. **Europa.** Strengthening the Schengen area. 21.02.2012
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0065_en.htm, 19.10.2013
2. **Euroopa Komisjon.** Schengen Information System. 14.08.2013
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm, 19.10.2014
3. **European Commission.** Visa policy. 13.05.2013. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm, 25.10.2013
4. **European Commission.** Visa Information System (VIS). 30.09.2013.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm, 20.10.2013
5. **Euroopa Komisjon.** VIS Regulation. 22.04.2010.
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114517_en.htm, 25.10.2013
6. **Euroopa Komisjon.** Euroopa terviklik rändepoliitika.
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0059_en.htm, 31.11.2013
7. **Euroopa Parlament.** Ühendatud arutelu- Sisseränne. 09.10.2011.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070823IPR09787+0+DOC+XML+V0//ET>, 28.10.2013
8. **Politsei- ja Piirivalveamet.** Oluline info töötamiseks elamisloa taotlejale. 09.10.2013.
<https://www.politsei.ee/et/teenused/elamisluba/tahtajaline-elamisluba/tootamiseks/oluline-info-tootamiseks-elamisloa-taotlejale.dot>, 29.10.2013
9. **Euroopa Komisjon.** Euroopa Komisjon nõuab inimkaubanduse ohvrite paremat kaitsmist. 18.10.2010. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1346_en.htm?locale=EN, 29.10.2013.

10. **US Department of Homeland Security.** Illegal Immigrant Population Statistics. 01.01.2014. <http://www.statisticbrain.com/u-s-unauthorized-immigrant-population/>, 05.02.2014
11. **Immigration Policy Center.** How the United States immigration system works: A fact sheet. 03/ 2014 <http://www.immigrationpolicy.org/just-facts/how-united-states-immigration-system-works-fact-sheet>, 19.03.2014
12. **US. Customs and Border Protection.** Along US Borders. <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders>, 24.04.2014
13. **Migration Policy Institute.** Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. <http://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>, 29.04.2014
14. **Philille Fargues, D.G.Papademetriou, G.Salinari, M.Sumtion .** Shared Challenges and Opportunities for EU and US Immigration Policy by. European University Institute and the Migration Policy Institute, 2007
15. **Uri, Einike.** Õiguslane ja siseasjade koostöö Euroopa liidus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004.
16. **Palk, Paavo.** Euroopa ühendamise lugu. Tallinn 2003
17. **Uri, Einike.** Õiguslane ja siseasjade koostöö Euroopa liidus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004,¹
18. **Sarah Spencer.** The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change. Blackwell Publishing, 2003
19. **Uma. A. Segal-Doreen; Mayadas,Elliott-Nazneen.** Immigration worldwide, 2010
20. **Immigration Policy Center.** Basics of the United States Immigration System, March 2014
21. **Jimenez, Maria.** Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S.-Mexico Border, October 1, 2009
22. **Alden, Edward.** Immigration and Border Control, 2012
23. **European Security Challenges** (Florence: EUI, 2011) F.Düvell and B.Vollmer.
24. **Givens,Terri E.** Immigration and National Security: Comparing the US and Europe, 2010
25. **Homeland Security.** U.S. Border Control. <http://www.cbp.gov/>, 25.03.2014

Viidatud normatiivmaterjal

- 26.** Schengeni ala juhtimine: sisepiirikontrollita ala tugevdamine. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele 16. septembrist 2011, Brüssel. 19.09.2013
- 27.** Schengeni konventsioon Artikkel 2, lõik 1. Schengenis 14. juunist 1985// Euroopa Liidu Teatajas avaldamata.
- 28.** Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 562 15. märtsil 2006. aastal//Euroopa Liidu Teataja L105/3-L105/5
- 29.** Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 562 15. märtsil 2006. aastal//Euroopa Liidu Teataja L105/6-L105/10, 11. märts 2013.
- 30.** European Council. Council Regulation (EC) No. 851/2005, Official Journal of the European Union.
- 31.** Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) 767/2008. Euroopa Liidu Teataja 13. augustist 2008. aastal. , 22. märtsist 2010. aastal.
- 32.** Council of the European Union. European Pact on Immigration and Asylum. No 13189/08 ASIM 68. Brussels, 24 September 2008.
- 33.** Euroopa Komisjon. Rändeteatis KOM(2011) 248 lõplik, 4.maist 2011.aastal.
- 34.** Komisjon. KOM(2007)780 lõplik.
- 35.** Euroopa Ühenduste Komisjon. Euroopa ühine sisserändepoliitika: põhimõtted, meetmed ja vahendid, KOM(2008) 359 lõplik, 17.juunist 2008.aastal Brüsselis, 26.septembrist 2007.aastal.
- 36.** Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1030/2002. 13.juunist 2002.aastal. Euroopa liidu Teataja 15.juunist 2002.aastal.
- 37.** Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25.maist 2009.aastal. Euroopa Liidu Teataja 18.juunil 2009.
- 38.** Euroopa Komisjon. Kõrgelt Kvalifitseeritud kolmandate riikide kodanike rände soodustamine Euroopa Liidus ja Eestis. Euroopa rändevõrgustiku 2013.aasta temaatiline uuring. Sisekaitseakadeemia. 2013.aastal.
- 39.** Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2003/7109/EÜ, 25.novembril 2003. Euroopa Liidu Teataja, 23.jaanuarist 2004.aastal

40. Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu määrus 2003/86/EÜ, 22.septembril 2003. Euroopa Liidu Teataja, 3.oktoobrist 2003.aastal.
41. Euroopa Liidu Nõukog. Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ, 29.aprillist 2004.aastal. Euroopa Liidu Teataja 6.augustist 2004.aastal. pressiteade, Brüssel.
42. Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu raamotsus 19.juulist 2002.aastal. Euroopa Liidu Teataja, 1.august 2008.aastal.
43. Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ, 28.novembrist 2002.aasta. Euroopa liidu Teataja 5.detsembril 2002 L328/17
44. Euroopa Liidu Nõukogu. Nõukogu raamotsus 28.novembrist 2002.aastal. Euroopa Liidu Teatajas 5.detsembril 2002.aastal L328/1
45. Euroopa liidu Nõukogu. Nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18.juunist 2009.aastal. Euroopa Liidu Teataja 30.juunil 2009.aastal L168/24.
46. Euroopa Ühenduste Komisjon. Komisjoni Teatis KOM(2006) 402 lõplik, 19. Juulist 2006.aastal.
47. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2008/115/EÜ, 16.detsembrist 2008.aasta. Euroopa Liidu Teataja, 24.detsembril 2008.aastal.
48. U.S.Code Title 8, Chapter 12, Subchapter II §1324a
49. 89th United States Congress. Immigration and Nationality Act, Washington, 1965
50. Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007
51. Exchange Visitor Program Subpart F- Student and Exchange Visitor Information System §62.70- §62.79
52. EurLex. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike teadustöö, õpingute, õpilasvahetuse, tasustatud ja tasustamata praktika, vabatahtliku teenistuse ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (direktiiviga sõnastatakse uuesti ja muudetakse direktiive 2004/114/EÜ ja 2005/71/EÜ
53. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act, 2004
54. Pub. L. 104-208 Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996

Lisa 1. Sisenemistingimuste täitmist tõendavate dokumentide loetelu

Dokumentaalsed tõendid võivad olla järgmised:

- a) ärireisi puhul:
 - 1. ettevõtte või asutuse kutse osalemiseks kaubandus-, tööstus- või tööalastel nõupidamistel, konverentsidel või üritustel;
 - 2. muud dokumendid, mis tõestavad äri- või tööalaste suhete olemasolu;
 - 3. messidel ja kongressidel osalemisel nende piletid;
- b) õppimise või muu väljaõppega seotud reisi puhul:
 - 1. tõend õppeasutuse nimekirja kandmise kohta kutseõppe- või teoreetilistel kursustel osalemiseks põhi- või täienduskoolituse raames;
 - 2. üliõpilaspiletid või tunnistused kursuste kohta, millel osaletakse;
- c) turismireisi või isiklikel põhjustel tehtava reisi puhul:
 - 1. tõendavad dokumendid majutuse kohta:
 - vastuvõtja juures peatudes vastuvõtja küllakutse,
 - tõendav dokument majutust pakkuvalt ettevõttelt või kavandatavat majutust käsitlev muu asjakohane dokument;
 - 2. tõendavad dokumendid reisiplaani kohta: organiseeritud reisi broneeringu kinnitus või kavandatavaid reisiplaanid käsitlev muu asjakohane dokument;
 - 3. tõendavad dokumendid tagasipöördumise kohta: tagasisõidupilet või edasi-tagasi pilet;
- d) poliitika-, teadus-, kultuuri- ja spordialaste või religioossete üritustega seoses või muudel põhjustel tehtava reisi puhul:
 - 1. küllakutsed, ürituste piletid, tõendid nimekirja kandmise kohta või programmid, milles on märgitud võimalusel vastuvõtjaorganisatsiooni nimi ja viibimise kestvus, või muu külastuse eesmärki käsitlev asjakohane dokument.⁶⁶

⁶⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses nr 56, 15. märtsil 2006. aastal//Euroopa Liidu Teataja L105715 I LISA

SUMMARY

The hypothesis of this thesis is that border control and regulation of immigration are inseparable and entry into the United States is considerably more complex than to the Schengen area Member States, also United States is more focused on family based migration and the Schengen visa immigration policies favors migration more for economic purposes, specialists and encourages immigration of skilled workers. During the research the author got a confirmation of the hypothesis . As analysed all the referred sources, the author summarizes the contents of this thesis to prove the set hypotheses .

The EU Member States immigration policies are established mainly under the Schengen Agreement , the U.S. immigration policy at the same time is regulated by different laws and treaties . The main acts, however, are regulated by the U.S. Immigration and Nationality Act, which came into force in 1965. If the current immigration policy of the Schengen Member States was signed in 1990, the U.S. acts affecting current immigration policies come even from the 16th century.

Current U.S. immigration policy is focused mostly on four main points: border control and national security, family reunification, prevention of illegal immigration and integration policy creation. When comparing U.S. and Schengen immigration policy, it appeared that there's many similarities with the main directions of the two named visa areas: controlling illegal immigration ,strengthening border controls and finding solutions for effective intergration policy. At the same time the major differences between Schengen and U.S. are: the entry of third country citizens is simplyfied on the economic purposes in Schengen and on the family based purposes in the U.S.

Border security has undergone some fundamental changes over the last decade, both in the U.S. as well as in the Schengen area- facing increasing illegal immigration, accompanied by intensified terrorist activities and international crime networks. Governments on both sides of the Atlantic are dedicated to the growing number of tools to ensure the security of its borders . If the

Schengen border control was strengthened after the events of the Arab Spring in 2011, then the U.S. had to overview the question of strengthening the borders after the bombing of the Twin Towers, known as the 9/11 events in 2001.

The main differences between the Schengen and the U.S. border-security lies on the landscapes of the areas- the EU has a more diverse and better broader measures to control its external borders, while the U.S. has to focus mostly on the US-Mexican border. The U.S. has introduced extreme measures to control the border- there are electrical to control the entry of immigrants from Mexico. Unfortunately more than 5,000 people have got killed while trying to illegally cross the border. At the same time, the protection of the external borders of EU Member States have significantly developed thanks to the co-operation between the EU Member States and the EU institutions.

Immigration control of the area on both sides along the Atlantic have started upgrading the data processing systems and databases to get relevant and necessary information to ensure the security of passengers. Both America and in the Schengen area have started using biometric identifiers and the corresponding data systems to which authorized persons have access in order to verify the traveler 's identity and other relevant information necessary for border crossing. The Schengen Member States are using databases like SIS , SIS II and VIS, U.S. at the same time uses similar systems as the US -VISIT , SEVIS , and APIS system. The main objective of the creation of such data systems has been to identify individuals who are trying to enter the country legally, but also exclude those who are trying to enter the territory illegally. One of the biggest problems is addressed in the U.S. is that third country citizens who have entered the country legally stay over their visa and start working illegally. However, the named databases help to identify people who are returning home, but have stayed longer than allowed. For such third-country citizens U.S. often gives an entry ban for minimum of three years. Today there's so many undocumented immigrants in the United States that it's almost impossible to count them.

The U.S. and the EU Member States have introduced simplified conditions for country visits. This kind of program is called ESTA. ESTA allows European Union citizen to enter the United States without a visa and stay there for six months. The co-operation between EU Member States and U.S. has developed for the past few years and the author believes this development will continue.

The author of this thesis finds that the acts and regulations in the U.S. and Schengen area are similar, but a lot of them need some upgrading. The used sources of this thesis helped the author to give a wide overview of the regulations and confirmed the hypothesis as well.