



**EUROOPA LIIDU
NÕUKOGU**

**Brüssel, 20. detsember 2013
(OR. en)**

18051/13

**VISA 294
COEST 419**

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	18. detsember 2013
Saaja:	Uwe CORSEPIUS, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2013) 923 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Esimene eduaruanne Venemaa edusammude kohta Venemaa ja ELi kodanike lühiajalisteks viisavabadeks reisideks vajalike ühiste meetmete rakendamisel ELi ja Venemaa vahelise viisadialoogi raames

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2013) 923 final.

Lisatud: COM(2013) 923 final

Brüssel, 18.12.2013
COM(2013) 923 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**Esimene eduaruanne Venemaa edusammude kohta Venemaa ja ELi kodanike
lühiajalisteks viisavabadeks reiseks vajalike ühiste meetmete rakendamisel ELi ja
Venemaa vahelise viisadialoogi raames**

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Esimene eduaruanne Venemaa edusammude kohta Venemaa ja ELi kodanike lühiajalisteks viisavabadeks reisideks vajalike ühiste meetmete rakendamisel ELi ja Venemaa vahelise viisadialoogi raames

I. Taust

2003. aasta mais Peterburis toimunud ELi ja Venemaa tippkohtumisel lepidi kokku, et pooled hakkavad pikaajalise tulevikuväljavaatena uurima vastastikuse viisavaba reisimise võimalusi ning sellega pandi alus Venemaa ja ELi vahelistele viisavabadust käsitlevatele aruteludele. ELi ja Venemaa vaheline viisadialoog algas 2007. aastal. Sarnaselt muude kolmandate riikidega peetavate viisadialoogidega ja kooskõlas määruse (EÜ) nr 539/2001 nõuetega keskenduti ELi ja Venemaa vahelises viisadialoogis neljale teemaderühmale (dokumentide turvalisus, sealhulgas biomeetria; ebaseaduslik ränne, sealhulgas tagasivõtmine; avalik kord ja julgeolek; ning välissuhted).

Ajavahemikus detsembrist 2007 kuni märtsini 2010 toimus Moskvas kuus ekspertide kohtumist, mille käigus uuriti ELi ja Venemaa õigusakte ning tavasid viisadialoogi nelja teemaderühma kõikides valdkondades.

Komisjon tegi nende kohtumiste tulemustest lähtudes nõukogule ettepaneku, et pooled lepiksid 2010. aasta mais toimuval ELi ja Venemaa õigust, vabadust ja turvalisust käsitleva alalise partnerlusnõukogu kohtumisel kokku töötada välja viisanõude kaotamiseks vajalikke ühiseid meetmeid käsitlev dokument, kus loetletakse viisavabaduse tehnilised kriteeriumid ja nõuded. Nõukogu oli sellise lähenemisega nõus.

2010. aasta mais toimunud ELi ja Venemaa õigust, vabadust ja turvalisust käsitleva alalise partnerlusnõukogu kohtumisel tehti kõrgematele ametnikele ülesandeks arutada, kuidas liikuda praktilisse etappi. 2010. aastal mitmel korral kohtunud kõrgemate ametnike ettepanekul kiitis ELi ja Venemaa õigust, vabadust ja turvalisust käsitlev alaline partnerlusnõukogu sama aasta novembris heaks ühiste meetmete metoodika ning kutsus kõrgemaid ametnikke asjakohast dokumenti koostama.

ELi loetelu esimene projekt saadeti Venemaale 2011. aasta märtsis eesmärgiga alustada läbirääkimisi. Protsess kestis aasta lõpuni ning 15. detsembril 2011 toimunud ELi ja Venemaa tippkohtumisel lepidi kokku Venemaa ja ELi kodanike lühiajalisteks viisavabadeks reisideks vajalikes ühistes meetmetes. Tippkohtumine käivitas ka meetmete rakendamise.

ELi ja Venemaa ekspertide erikohtumise avakoosolek toimus märtsis 2012. Pooled arutasid ja selgitasid kohtumisel, kuidas nad saavad aru ühistest meetmetest ja operatiivmeetmest, mis on vajalikud nende nõuetekohase rakendamise täielikuks hindamiseks.

Venemaa ja EL koostasid seejärel kirjalikud aruanded ühiste meetmete rakendamise seisu kohta. Venemaa edastas kirjaliku aruande 13. aprillil 2012 ja EL tegi seda 31. mail 2012. 2012. aasta septembrini toimus kirjalik teabevahetus ning mõlemad pooled vastasid esitatud täiendavatele küsimustele.

Kirjaliku teabevahetuse alusel korraldasid mõlemad pooled vastastikuseid ekspertide lähetusi. Ajavahemikus septembrist 2012 kuni juulini 2013 külastasid ELi eksperdid Venemaad (nii Moskvat kui ka erinevaid piirkondi) neljal korral (üks missioon iga teemaderühma kohta). Detsembrist 2012 kuni oktoobrini 2013 korraldasid Venemaa eksperdid ELi samuti neli missiooni (kokku tehti asjaomastesse liikmesriikidesse 23 külastust).

ELi ja Venemaa viisadialoog põhineb poolte täieliku vastastikkuse põhimõttel. Viisanõude kaotamine sõltub ühiste meetmete rakendamisel tehtavatest edusammudest, mis tähendab, et protsess ei ole automaatne. Ühiste meetmete lõppsätete kohaselt otsustavad EL ja Venemaa kooskõlas oma sisemenetlustega viisavabaduslepingu läbirääkimiste alustamise üle alles siis, kui ühiste meetmete rakendamine on lõppenud. ELi ja Venemaa vaheliste viisalihtsustus- ja tagasivõtulepingute rakendamine on viisadialoogi jaoks väga oluline.

Ühiste meetmete rakendamise kaalumisel võetakse arvesse ka ühiste meetmete lõppsätetes loetletud muude probleemide arengut ja hinnangut neile (rändevoogude ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse vahelised seosed; viisataotluste rahuldumata jätmise, rahuldatud tagasivõtutaotluste ja tegelike tagasipöördumiste määr; tagasisaatmisotsuste, piirilt tagasisaatmiste ja teineteise territooriumitel kinni peetud seal ebaseaduslikult viibivate asjaomaste riikide kodanike arv ning ELi ja Venemaa vahelise piiri ületamiseks kuluv aeg).

Komisjon on esitanud Euroopa Parlamendile ja nõukogule regulaarselt aruandeid viisadialoogi arengu kohta. Komisjon esitab sobival hetkel ka põhjaliku hinnangu muu hulgas ELi ja Venemaa vahelise viisavabadusega kaasneva rände, piirihalduse ja julgeoleku võimaliku mõju kohta ELile ja piirkondlikule ühtekuuluvusele.

Käesolev on komisjoni esimene eduaruanne, milles kirjeldatakse ühiste meetmete rakendamise hetkeolukorda Venemaal, tuues esile probleemid ja andes soovitusi.

II. Hinnang ühiste meetmete rakendamisele teemaderühmade kaupa

1. teemaderühm. Dokumentide turvalisus, sealhulgas biomeetria
--

Üldine hinnang

Viimastel aastatel on Venemaa teinud selles valdkonnas suuri edusamme. Muu hulgas võeti 2006. aastal kasutusele biomeetrilised passid ning neid ajakohastati 2010. ja 2013. aastal vastavalt ICAO standarditele. Rahvusvaheliste biomeetriliste passide valmistamine, väljastamine ja isikustamine on turvaline ja vastab ICAO asjaomastele tavadele ja standarditele. Teave varastatud ja kaotatud passide kohta edastatakse Interpoli keskandmebaasi, olgugi et see ei toimu elektroonilisel teel. Isikut tõendavad dokumendid (sealhulgas sisepassid, mis on Venemaal peamised isikutunnistused) on oma eesmärgist lähtudes piisavalt turvalised ning nende isikustamise ja väljastamise menetlused vastavad kehtivatele standarditele. Koolitusprogrammid, sealhulgas korruptsioonivastaste meetmete kohta, on kättesaadavad, kuid nende tõhusus vajab hindamist. Tuleb märkida, et nime vahetamise liberaalne regulatsioon koos asjaoluga, et puudub keskne rahvastikuregister, võivad anda võimalusi kuritarvitusteks.

Üksikasjalikud märkused

- **ICAO standarditele vastavate biomeetriliste passide kasutuselevõtt, tuginedes terviklikule ja turvalisele identiteedi haldamisele, võttes arvesse ICAO raamistikust**

tehtud tööd ning isikuandmete piisavat kaitset, ning passide ehtsuse tagamine ja nende kasutajate isikusamasuse kontrolli lihtsustamine poolte asjaomaste asutuste poolt.

Pärast **biomeetriliste passide** kasutuselevõttu 2006. aastal on alates 1. märtsist 2010 antud välja passide ajakohastatud versiooni. Need passid vastavad ICAO standarditele ja neil on tõhustatud turvaelemendid. 2013. aastast alates antakse välja kolmanda põlvkonna biomeetrilisi passe, mis hõlmavad sõrmejälgi. Kuigi nõudlus mitte-biomeetriliste passide järele väheneb, on endiselt võimalik neid saada ja nende väljastamist ei ole kavas lõpetada.

Nii rahvusvaheliste passide kui ka isikut tõendavate dokumentide valmistamise ja väljastamise **pädevus** kuulub riiklikule trükikojale Goznak; riiklikule perekonnaseisuametile (ZAGS) ja selle piirkondlikele ja kohalikele büroodele (annavad välja alusdokumente); Föderaalsele Migratsiooniteenistusele (edaspidi „migratsiooniteenistus”) ja selle piirkondlikele ja kohalikele büroodele (annavad välja rahvusvahelisi ja Venemaa sisepasse).

Biomeetriliste passide praegune põlvkond on võltsimise eest hästi kaitstud ning vastab ICAO standarditele. Väljastamise menetlus on usaldusväärne ja küllalt turvaline, olgu tegemist taotleja isiku tuvastamise, trükkimise, passibankettide hoiustamise või isikustamise etapiga. Menetluse käigus kogutud teabe turvalisus on reguleeritud 27. juuli 2006. aasta föderaalseadusega nr 152-FZ isikuandmete kohta.

Isikut tõendavad dokumendid (s.t sisepassid ja alusdokumendid) on võltsimise eest tehniliselt hästi kaitstud. Uut tüüpi sisepassil (antakse välja alates jaanuarist 2008) on täiendavad turvaelemendid ja need on vastavalt ICAO standarditele masinloetavad. Blanketid valmistatakse (kesktasandil) ja säilitatakse turvaliselt ja tõhusalt. Isikustamine ja väljastamine toimub piirkondlikul tasandil ja asjaomased menetlused vastavad kehtivatele standarditele.

Asjaomaste asutuste kesk- ja kohalikud **bürood**, mida külastati ja mis tegelevad nii rahvusvaheliste kui ka isikut tõendavate dokumentidega, olid hästi turvatud. Dokumentide käsitlemise ja juurdepääsuga seotud haldusturvalisuse menetlused olid kehtestatud.

Keskset **rahvastikuregistrit** ei ole. Algdokumentidega tegeletakse piirkondlikult ja igal piirkonnal on oma rahvastikuregister ja elektrooniline andmebaas (vähemalt olid nendes büroodes, mida ELi eksperdid külastasid). Kahtluste korral toimub piirkondadevaheline konsulteerimine halduskorras (ametlik päring saadetakse postiga). Venemaa ametiasutused viitasid kavale luua uus keskne elektrooniline rahvastikuregister, aga kindlat kuupäeva ei osatud öelda. Föderaalasutuste ja ministeeriumite vahelise portaali (SMEV) loomine, mis võimaldab taotluste elektroonilist käsitlemist (vaidetavalt juba toimib), võib lugeda teatavaks edasiminekukes selles vallas.

Nime vahetamist käsitlevad õigusnormid on üsna liberaalsed ja see tekitab jätkuvalt muret. Tegelikult ei kehti nime vahetada soovivatele kodanikele ühtegi piirangut. Kuna puudub keskne rahvastikuregister, saab nime vahetamisi kindlaks teha vaid piirkondlikul tasandil või pärast ametlikke järelepärimisi teistest perekonnaseisumeti büroodest, mis võtab aega ja loob võimalusi kuritarvitusteks.

- **Interpoli andmebaasi viivitamatu ja süstemaatiline teavitamine kadunud ja varastatud passidest.**

Teave kadunud ja varastatud rahvusvahelistest passidest salvestatakse migratsiooniteenistuse keskses andmebaasis ning edastatakse seejärel Interpoli riiklikusse keskbüroosse (asub siseministeeriumi

juures), kust see integreeritakse Interpoli varastatud ja kadunud reisidokumentide andmebaasi. Andmed laetakse Interpoli andmebaasi käsitsi ja seda tehakse iga päev.

Siseministeerium viib ellu arenguprojekti, et parandada migratsiooniteenistuse ja Interpoli riikliku keskbüroo vahelist teabevahetust andmete automaatse üleslaadimisega andmebaasi (projekt jõuab lõpule 2013. aastal).

Seni ei ole Venemaa Interpoli varastatud ja kadunud reisidokumentide andmebaasile edastanud andmeid kadunud või varastatud passide ja isikut tõendavate dokumentide kohta, sest neid dokumente ei ole võimalik välismaal kasutada. Venemaa on siiski kaalunud ka neid dokumente käsitlevate andmete edastamist.

- **Passinäidiste ja viisablankettide ning võltsitud dokumente puudutava teabe regulaarne vahetamine ja dokumentide turvalisuse alane koostöö.**

Passinäidiseid ja viisablankette vahetatakse regulaarselt välisministeeriumi diplomaatiliste kanalite kaudu. Migratsiooniteenistus saab välisdokumentide näidised siseministeeriumilt ning saadab need edasi piirkondlikele büroodele.

- **ICAO standarditele vastavate koolitusprogrammide korraldamine, kus käsitletakse dokumendikaitse meetodeid, sealhulgas biomeetriliste parameetrite kasutuselevõttu, ning teabe vahetamist valdkonna meetodite ja võimalike teadusuuringute kohta.**

Perekonnaseisumeti ja migratsiooniteenistuse töötajatele tehakse sissejuhatav koolitus, millele järgnevad korrapärased teadmisi ajakohastavad koolitused. Pakutakse ka e-õppe programme. Välisministeeriumi konsulaarosakond on loonud koolituskeskuse, mis korraldab kursusi väljastusmenetluse ja biomeetriliste passide turvaelementide kohta.

Koolitusprogrammide tõhusus tõenäoliselt varieerub, sõltudes konkreetse büroo suuruselt, selle (rohkem või vähem) kõrvalisest asukohast ja personalist. Asjaomaste asutuste ametnikud, kellega ELi eksperdid missioonide käigus kohtusid, olid vastavatest menetlustest hästi informeeritud ning teadsid, millised on nende tööülesanded ja pädevus.

- **Põhjaliku ja turvalise identiteedi haldamisega tegelevate asutuste ametnikele suunatud korruptsioonivastaste meetmete, sealhulgas eetikainormide rakendamine ja vajaduse korral tõhustamine.**

Venemaa ametiasutuste sõnul käsitletakse korruptsioonivastaseid teemasid vastava personali üldkoolituse raames ja teadmisi ajakohastatakse uute vastavasisuliste õigusaktide vastuvõtmisel. Ekspertide missioonil ei õnnestunud tutvuda koolituste ja koolituskavade sisu ega kvaliteediga (eelkõige perekonnaseisumetite osas).

Migratsiooniteenistus võttis üldise korruptsioonivastase tegevuskava raames vastu riigiteenistujate eetika- ja käitumiskodeksi (migratsiooniteenistuse 25. veebruari 2011. aasta määrus), mida rakendatakse kõikide töötajate suhtes. Mõned sätted on inkorporeeritud sõnaselgelt migratsiooniteenistuse töötajate töölepingutesse. Migratsiooniteenistus on loonud korruptsiooniga võitlemise eesmärgil kodanikega suhtlemise kanalid (veebisait, vihjetelefon jne) ning võtab ennetavaid meetmeid.

Korruptsioonivastaste meetmete tähtsust dokumentide turvalisuse valdkonnas rõhutab asjaolu, et kuigi dokumentide väljastussüsteem on võltsimiste eest hästi kaitstud, võib korruptsiooni tõttu tekkida võimalus saada dokument ebaseaduslikult.

Probleemsed valdkonnad ja meetmed, mida soovitatakse 1. teemaderühma raames järgida:

Eespool nimetatud puuduste põhjal tegi komisjon kindlaks probleemsed valdkonnad, mida tuleks Venemaa ametiasutustega põhjalikumalt arutada:

- Nime vahetamist reguleerivad õigusnormid on Venemaal suhteliselt liberaalsed, mistõttu võib tekkida võimalusi kuritarvitusteks ja identiteedi lihtsaks muutmiseks. Kolmandate riikide, sealhulgas ELi liikmesriikide ametiasutustel ei ole nimevahetust lihtne avastada.
- Teabe puudumine migratsiooniteenistuse ja perekonnaseisuameti töötajate koolituste ja koolituskavade sisu ja tulemuste kohta, eelkõige korruptsioonivastaste meetmete vallas, ei võimaldanud komisjonil selles valdkonnas tehtud edusamme täielikult hinnata.
- Komisjon jätkab Venemaa ametiasutustega teabe vahetamist keskse rahvastikuregistri, föderaalasutuste ja ministeeriumite vahelise elektroonilise süsteemi (SMEV) ning hoiatusteadete Interpoli varastatud ja kadunud reisidokumentide andmebaasi automaatse sisestamise süsteemi edasise arendamise kohta.

2. teemaderühm. Ebaseaduslik ränne, sealhulgas tagasivõtmine

Üldine hinnang

Viimastel aastatel on Venemaa rändepoliitika teinud läbi märkimisväärsed muutusi. Uus **rändepoliitika kontseptsioon**, mis võeti vastu 2012. aastal, on selle selge märk.

Venemaa ametiasutused on hakanud käsitlema rännet laiemalt, võttes arvesse rändevoogude kasulikkust mõju majanduse arengule. Venemaa ametiasutused mõistavad, et bürokraatia ja rändemenetluste ebatõhusus on sageli põhjused, miks paljudest seaduslikest rändajatest saavad ebaseaduslikud, ning et rändajate integreerimiseks Vene ühiskonda on tungiv vajadus.

Viisade ja **seadusliku rände** kanalite puhul on migratsiooniteenistus peamine rändega tegelev ja ühtsust tagav asutus Venemaal. On kehtestatud terviklik ja ulatuslik õigusnormide süsteem. Mõned õigusnormid on endiselt väga keerulised (nt kvoodid ja tööload).

Föderalseadusi on teataval määral juba muudetud, eelkõige ELi ja Venemaa viisalihtsustuslepingu rakendamise, kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide olukorra parandamise, rände registreerimise ja viisamenetluste lihtsustamise ning tööturule juurdepääsu parandamise vallas (seoses kvoodisüsteemi ja patentidega). Muutusi on oodata ka muude rändajate rühmade puhul, eelkõige seadusliku rände menetluste parandamise kaudu.

Ebaseaduslik ränne on probleem, millest asjaomased asutused on teadlikud. Üha suuremaid jõupingutusi tehakse Venemaa territooriumil kinni peetud ebaseaduslike rändajate tulemuslikuks tagasisaatmiseks ja rännet käsitlevate õigusnormide üldiseks rakendamiseks. Probleemiks on nõuetekohane koostöö Valgevenega (Venemaa-Valgevene liidu ja piirikontrollide puudumise tõttu) ning rändevood SRÜ riikidest (sealhulgas nõuetekohane passikontroll). Tagasisaatmismenetlus on olemas ja tagasisaatmise elluviimiseks arendatakse koostööd paljude päritoluriikidega. ELi ja Venemaa vaheline tagasivõtuleping toimib rahuldavalt.

Ebaseadusliku rände ja piirihaldusega seoses oli raske hinnata **teabekogumissüsteemi** ja iseäranis **riskianalüüsi**, sealhulgas piirkondlikul tasandil. Piirikontrolli tõhusust parandaks kindlaks määratud näitajate (nt ebaseaduslikud piiriületused, sisenemiskeelud jne) kogumine uute ebaseaduslike

rändekanalite, marsruutide ja piiriülese kuritegevuse kohta, eeldusel et need andmed tehakse kättesaadavaks kohalikele üksustele.

Varjupaiga valdkonnas on loodud vajalikud haldusstruktuurid ja kehtestatud menetlused ning varjupaigataotlejate vastuvõtukeskused, mida ELi eksperdid külastasid, vastasid peamistele nõuetele ja kehtivatele standarditele. Tuleks kaaluda piiripunktides lisateabe andmist võimalikele varjupaigataotlejatele ning migratsiooniteenistuse ja piirivalveteenistuse (Julgeolekuteenistuse FSB allorganisatsioon) koostöö tugevdamist ja konstruktiivsemaks muutmist. Tuleks kaaluda õigusnormide kehtestamist, mille kohaselt on juurdepääs teatavatele õigustele tagatud vaid pagulaseks tunnistatutele ja varjupaigataotlejatele, ning ajutist varjupaika (täiendav kaitse) saanud isikute seisundi lähendamist pagulasseisundile. Uus varjupaigaseadus peaks olukorda selles valdkonnas parandama.

Piirihaldussüsteem ja piiripunkti menetlused on heal tasemel, kuigi mõned uuendused parandaksid tõhusust. Piiripunktide varustust täiustatakse korrapäraselt. Piirivalveteenistus on professionaalne piirihalduse ja õiguskaitseasutus, mille maine ametiasutuste hulgas on hea.

Piirivalveteenistus teeb **koostööd naaberriikide piirivalveasutuste ja Frontexiga**. Edusamme on tehtud ka koostöö osas kolmandate riikide piirihaldusasutustega, sealhulgas ELi liikmesriikides. Seda viimast tuleks laiendada ning vahetatav teave ja andmed peaksid olema strukturesemad.

Mis puudutab **koostööd teiste asjaomaste Venemaa asutustega, siis** peaks piirivalveteenistus tegema suuremaid pingutusi koostöö konkreetsemaks muutmiseks, eelkõige migratsiooniteenistuse ja Föderalse Tolliteenistusega.

Andmeid kogutakse korrapäraselt ja asjaomastes asutustes on analüüsiüksused (vähemalt on see nii piirivalveteenistuses ja migratsiooniteenistuses). Andmeid kogub iga asutus eraldi, mistõttu on statistika killustunud. Riskianalüüsi ei tutvustatud ja isegi kui see on ette valmistatud, on selle põhjalikkuse ja metoodika suhtes mõningaid kahtlusi.

Venemaa ametiasutuste sõnul on muu hulgas piirivalveametnikele mõeldud dokumentide turvalisust käsitlevad koolitusprogrammid hästi välja töötatud. Koolitusprogrammid hõlmavad korruptsioonivastaseid meetmeid ning eetikanormid on välja töötatud. Nende sisu siiski ELi ekspertidele ei tutvustatud.

Üksikasjalikud märkused

2.1. Rändeprobleemid

- **Venemaa Föderatsiooni ja Euroopa Ühenduse vahelise 25. mai 2006. aasta tagasivõttulepingu rakendusprotokollide sõlmimine Venemaa ja asjaomaste ELi liikmesriikide vahel, tagades samal ajal lepingu rakendamise.**

ELi ja Venemaa vaheline tagasivõttuleping jõustus 1. juunil 2007. ELi nimel jälgib selle täimist komisjon koostöös ELi liikmesriikidega ja Venemaa poolt migratsiooniteenistus. Lepingu rakendamise käigus tekkivate mis tahes probleemide arutamise peamine platvorm on tagasivõtmise ühiskomitee (edaspidi „ühiskomitee”), mis seni on kohtunud kaks korda aastas (Moskvas ja Brüsselis on toimunud kokku 13 kohtumist).

Kõik lepingust tulenevad tagasivõtmismenetlused toimivad. Üldine hinnang lepingule on rahuldav. Kõiki tehnilisi punkte käsitletakse korrapäraselt ühiskomitee kohtumistel. Head koostööd arvesse võttes otsustati viimasel ühiskomitee kohtumisel hakata edaspidi kohtuma harvem ehk üks kord aastas.

Venemaa poolel vastutab lepingu rakendamise eest peamiselt migratsiooniteenistus, millel on asjaomaste teemade käsitlemiseks eraldi üksus.

Piirivalveteenistus vastutab tagasivõtmismenetluse kiire sujumise eest piiripunktides. Tagasivõtmismenetluse rakendamiseks piiril on piirivalveteenistus määranud ametisse piiriesindajad. Mõnes piiripunktis panid ELi eksperdid siiski tähele, et piirivalveteenistuse kohalikud piiriesindajad ei tundnud selle menetluse kõiki üksikasju.

Lepingu **rakendusprotokollide** sõlmimine (Venemaa ja ELi liikmesriikide vahel) on peaaegu lõpule jõudmas. Protokollid on alla kirjutatud 23 ELi liikmesriigiga. Protokoll on alla kirjutatud Kreekaga ja see ratifitseeritakse lähiajal. Venemaa teatas, et on valmis läbirääkimisteks Horvaatiaga. Mitmel ühiskomitee kohtumisel teatas Venemaa, et on valmis pidama protokollide osas läbirääkimisi Ühendkuningriigiga. Iirimaa ja Taani ei ole end lepinguga sidunud.

- **25. mai 2006. aasta Euroopa Ühenduse ja Venemaa Föderatsiooni vaheline Euroopa Liidu ja Venemaa Föderatsiooni kodanikele viisade väljastamise lihtsustamise lepingu tõhus rakendamine.**

ELi ja Venemaa vaheline viisalihtsustusleping jõustus 1. juunil 2007 (samaaegselt tagasivõtulepinguga). ELi poolt jälgib selle täitmist regulaarselt komisjon koostöös ELi liikmesriikidega ja Venemaa poolt välisministeerium. Lepingu rakendamise käigus tekkivate mis tahes probleemide arutamise peamine platvorm on ühine viisarežiimi lihtsustamise komisjon, mis tuleb kokku korrapäraselt ühe poole palvel, tavaliselt kord aastas (Moskvas ja Brüsselis on toimunud kokku 9 kohtumist).

Viisalihtsustuslepingu täieliku, nõuetekohase ja ühtlustatud rakendamise tagamiseks töötas ühiskomisjon välja ja võttis vastu **viisalihtsustuslepingu rakendamise suunised**. Pooled käsitlevad ühiskomisjoni kohtumisi konstruktiivse koostöö platvormina ja võimalusena arutada mis tahes lepingu rakendamisel tekkinud tehnilisi probleeme. Lepingut rakendatakse rahuldavalt.

Komisjonil ei ole üksikasjalikke andmeid Venemaa väljastatud viisade kohta ajavahemikus 2007–2011. ELi kodanike puhul ei ole viisa väljastamisest keeldumise täpne määr teada, kuid Vene poole hinnangul on see ligikaudu 0,01–0,02 % (ligikaudu 200–300 keeldumist aastas). Aastas antakse ELi kodanikele ligikaudu 1,25 miljonit viisat, millest ligikaudu 45 % on pikaajalise kehtivusajaga mitmekordsed viisad.

Enne lõpliku otsuse tegemist viisalihtsustuslepingu allkirjastamise kohta tuleb uuendatud lepingut hinnata ELi ja Venemaa üldiste suhete taustal.

- **Eespool nimetatud viisalihtsustuslepingu muutmine, eesmärgiga lihtsustada lühiajaliste reiside viisanõudeid.**

Uuendatud viisalihtsustuslepingu tekst on valmis ja sisaldab muu hulgas vastastikust viisavabastust tsiviillennukite meeskonnaliikmete suhtes ja selle ajutist kohaldamist alates allakirjutamisest. See teeb lõpu praegusele ebavõrdsele olukorrale, kus kõik ELi liikmesriigid on vabastanud Venemaa tsiviillennukite meeskonnaliikmed viisakohustusest, samal ajal kui Venemaa säilitab viisakohustuse nende liikmesriikide suhtes, kellega ei ole sõlmitud selle isikute kategooria kohta kahepoolseid viisavabaduslepinguid (Belgia, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Luksemburg, Läti, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik).

Lahendatama on veel üks probleem: viisavabadus biomeetrilise passi omanikele, mida nõuab Vene pool. EL uurib veel kaitsemeetmeid, mis peavad sellise viisavabadusega kaasnema.

- **Töö teise poole territooriumil seaduslikult viibivate/elavate kodanike registreerimist/nimekirja kandmist ning elamis- ja töölubade väljastamist käsitlevate õigusnormide lihtsustamise ja läbipaistva rakendamise tagamiseks, eesmärgiga lühendada haldusmenetluste kestust ja vähendada kodanike halduskoormust, ning vastavat viisapoliitikat käsitleva teabe korrapärane vahetamine.**

Venemaal kehtivad seadusliku rände kohta põhjalikud õigusnormid, mis on sätestatud mitmetes föderaalseadustes ja nende muudatustes. Nende rakendamise eest vastutab migratsiooniteenistus.

Mitmeid muudatusi on tehtud seoses välismaalaste **nimekirja kandmisega** (registreerimisega), mis on kohustuslik kõikjal Venemaal. Praegu on iga välismaalane (sõltumata riigis viibimise kestusest) kohustatud seitsme tööpäeva jooksul (varem oli see kolm tööpäeva) teavitama migratsiooniteenistuse piirkondlikku üksust enda viibimisest riigis. Seda perioodi võib pikendada kahepoolsete lepingutega, nagu on tehtud Prantsusmaa (10 päeva) ja Kasahstani (30 päeva) puhul.

Kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistidena riigis elavatel kolmandate riikide kodanikel (vt edaspidi) ja nende pereliikmetel on lubatud viibida Venemaal ilma registreerimata 90 või 30 päeva (sõltub asjaoludest).

Rände dokumenteerimismenetluse eest vastutab vastuvõtja (see on seaduses selgelt sätestatud), teavitades migratsiooniteenistust. Turistide puhul tegeleb sellega hotell või neid Venemaale kutsunud isik. Kolmanda riigi kodanik ei pea otseselt migratsiooniteenistusega kokku puutuma. Vastuvõtja esitab teavitamiseks vajalikud dokumendid (sealhulgas passi ja rändekaardi koopiad) isiklikult või posti teel.

Kolmandate riikide kodanikud ei vastuta enam **teavitamise kohustuse täitmata jätmise** eest ja karistusi kohaldatakse üksnes vastuvõtjate suhtes (varem kehtis see ka kolmanda riigi kodaniku suhtes).

Registreerimismenetlust kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes elavad Venemaal seaduslikult pikema perioodi vältel (töötavad, õpivad jne). Seda menetlust on samuti veidi lihtsustatud, eelkõige taotluse esitamise osas. Hoolimata sellest, et menetlus on deklaratiivne, on täiendavaid dokumente, mida taotlejat nõutakse, vahel keeruline saada (nt vara omandiõiguse tõend või omaniku avaldus). Arvestades seda, rändajate juurdepääs mitmetele sotsiaalsetele õigustele sõltub kehtivast registreeringust, takistab menetlus tegelikult juurdepääsu nendele õigustele.

Kolmandate riikide kodanikele antakse seaduslikuks riigis viibimiseks peamiselt **kahte liiki elamislube**: ajutisi ja alalisi.

Kolmanda riigi kodanik, kes soovib saada **ajutist elamisluba** Venemaal, peab esitama taotluse migratsiooniteenistuse asjaomasele piirkondlikule büroole või Venemaa asjaomasele diplomaatilisele esindusele oma elukohariigis. Taotluse rahuldamisel antakse Venemaale sisenemiseks neljakuuline viisa. Taotluse võib esitada isiklikult või elektrooniliselt koos nõutavate täiendavate dokumentidega, sealhulgas tõendiga, mis kinnitab, et taotleja ei ole HIV-positiivne ega uimastisõltlane. Venemaa ametiasutused teevad taotluse suhtes otsuse kuue kuu jooksul. Keeldumise põhjused on õigusaktides selgelt kindlaks määratud.

Näib, et ajutist elamisluba omavad kolmandate riikide kodanikud tohivad töötada vaid tööloal (tavaliselt üheaastane) märgitud piirkonnas ja ametikohal. Kui tööluba hõlmab ühte piirkonda, ei tohi nende isikute töölahetused kesta Venemaal üle kümne päeva. Sellised õigusnormid on piiravad.

Ajutine elamisluba kehtib kolm aastat ja kui kolmanda riigi kodanik on selle aja jooksul Venemaalt lahkunud ja tagasi tulnud, saab ta taotleda elamisloa pikendamist, esitades samad dokumendid (sealhulgas tõendid HIV ja uimastisõltuvuse kohta). Kui kolmanda riigi kodanik on viibinud Venemaal vaheaegadeta kolm aastat, võib ta taotleda alalist elamisluba (vt allpool).

Tööjõu rännet käsitlevates Venemaa õigusaktides on eelisseisundis kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistid. Kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide Venemaa tööturule meelitamiseks on ametiasutused lihtsustanud nende töölevõtmist ja riigis elamist käsitlevaid õigusnorme. Kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide suhtes kvoodid ei kehti, neil ja nende pereliikmetel on õigus saada töölepingu kehtivuse ajaks (kuni kolm aastat) mitmekordsed viisad ning pikendada korduvalt elamisluba kuni kolmeks aastaks korraga. Kui spetsialistid töötavad kahes või enamas piirkonnas, kehtib väljastatav luba nendes piirkondades. Töösuhte lõppemisel on neil uue töö leidmiseks aega 30 päeva. Kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistidel on õigus taotleda alalist elamisluba ajutise elamisloa taotlemise menetlust läbimata ning neil ja nende pereliikmetel on laialdased sotsiaal-majanduslikud õigused.

Alaline elamisluba antakse kolmanda riigi kodanikele ajutise elamisloa alusel pärast vähemalt üheaastast riigis elamist. Alaline elamisluba antakse kuni viieks aastaks ja seda saab pikendada piiramatult arv kordi.

Kolmanda riigi kodanik peab esitama taotluse migratsiooniteenistuse asjaomasele piirkondlikule büroole vähemalt kuus kuud enne ajutise elamisloa kehtivuse lõppu. Taotlusele tuleb lisada mitmeid dokumente, mis on sarnased nendega, mida nõutakse ajutise elamisloa taotlemisel. Alalise elamisloa andmisest **keeldumise põhjused** on sarnased ajutise elamisloa andmisest keeldumise põhjustega.

Alalise elamisloaga välisriigi kodanike õiguslik seisund sarnaneb Venemaa kodaniku seisundile, mis muu hulgas tähendab seda, et nende suhtes kvoodid ei kehti ja neilt ei nõuta tööluba.

Välisriikide kodanikud tohivad töötada vaid **tööloaga**, välja arvatud juhul, kui nende suhtes kehtib mõni 2001. aasta föderaalseaduses nr 115-FZ sätestatud erand.

Tööloa saamiseks peab kolmanda riigi kodanik esitama taotluse oma elukohajärgsele migratsiooniteenistuse piirkondlikule büroole, esitades taotluse koos nõutavate täiendavate dokumentidega. Tööluba antakse 10 tööpäeva jooksul alates taotluse esitamisest. Kui tööluba antakse 30 päeva jooksul, peab kolmanda riigi kodanik esitama meditsiinilised dokumendid (mis muu hulgas tõendavad, et taotleja ei ole HIV-positiivne, uimastisõltlane ega põe tõsist nakkushaigust), vastasel juhul lõpetatakse tema tööleping. Meditsiinilisi analüüse tehakse ainult kindlaks määratud (ja vähestes) kohtades, mis tekitab vahel praktilisi raskusi.

Kolmandate riikide kodanikele väljastatavate töölubade arv aastast on **piiratud kvoodiga**, mille kehtestab töö- ja sotsiaalse kaitse ministeerium koostöös välisministeeriumi ja muude institutsioonidega. Kogu protsess on keeruline, aeganõudev ja jäik. Kvoodid kehtestatakse igale piirkonnale järgmiseks aastaks ette vastavalt tööandjatelt kogutud andmetele. Selline lähenemine võib tekitada probleeme ja viivitusi ja selle tõhusus on kaheldav. Venemaa ametiasutused on asjast teadlikud ja kaaluvad kvote käsitlevate õigusnormide muutmist.

Kvoodi- ja töölubade süsteemi kõrval kehtib ka nn **patentide süsteem**, mis rakendatakse eelkõige SRÜ riikidest (välja arvatud Türkmenistan) Venemaale viisavabalt saabuvate välisriikide kodanike suhtes. Patent antakse Venemaa kodanikust vastuvõtja taotlusel 10 tööpäeva jooksul. Sellega lubatakse isikul osaleda tööturul töölepingu või tsiviilõigusliku lepingu alusel, töötades näiteks kodumajapidamises (lapsehoidjad, koduabilised jne). Patent antakse üheks kuni kolmeks kuuks ja seda pikendatakse kuni üheks aastaks. Pärast seda võib anda uue patendi. Väljastatavate patentide arv ei ole piiratud.

Algselt ei olnud Venemaal sisserännanute **integratsioonipoliitikat**. Viimasel ajal, pärast kolmandate riikide kodanike suurt sissevoolu (eelkõige SRÜ riikidest), on tekkinud selle järele vajadus ja see märgiti ära ka rändepoliitika kontseptsioonis (vt allpool). Rakendatakse selliseid meetmeid nagu vene keele, ajaloo ja kultuuritraditsioonide õpetamine; kursuste korraldamine Venemaale suunduvate võõrtöötajatele nende päritoluriigis; kutseõpe ning Vene rändelaseid õigusakte tutvustavad kursused ja vene keele tunnid. Tadžikistanis ja Kõrgõzstanis rakendati kaht katseprojekti. Migratsiooniteenistus on väidetavalt loonud ka integratsiooniga tegeleva üksuse. Põhjalikku integratsioonistrateegiat ei ole veel välja töötatud.

Viisadega seotud menetlusi reguleerivad valitsuse määrused, mis on kooskõlas ELi ja Venemaa viisalihtsustuslepinguga.

Välisriigi kodanik peab mis tahes liiki viisa saamiseks esitama taotluse Venemaa diplomaatilisele või konsulaaresindusele, esitades (selgelt kindlaks määratud ja suhteliselt standardsed) dokumendid, sealhulgas kutse. Pikaajaliste viisade puhul võidakse nõuda täiendavaid dokumente. Viisa väljastatakse reisi eesmärgist lähtudes. Välisministeerium võib **keelduda** viisa andmisest õigusaktides ettenähtud põhjustel. Keeldumist ei pea põhjendama.

Riiki sisenemise ja seal elamise korra rikkumiseks loetakse seda, kui sisenemise väidetav eesmärk ei lange kokku tegeliku eesmärgiga, ning see on karistatav (trahv, väljasaatmine ja/või taassisenemise keeld).

Viisas märgitud **viibimisaja** lõppedes on viisaomanikud kohustatud Venemaa territooriumilt lahkuma. Mitmekordse lühiajalise (äri-)viisaga võib välisriigi kodanik viibida Venemaal 180 päeva jooksul 90 päeva. Pikaajalised viisad antakse perioodiks, mis vastab Venemaal viibimise eesmärgile.

Venemaa viisapoliitika rajaneb suures osas kahepoolsetel lepingutel. Venemaa on sõlminud üle saja lepingu, milles käsitletakse viisavabasid lühiajalisi reise (Iisraeli ja Türgiga) ja viisalihtsustust (nt ELi ja USAga). Viisavabadus on kehtestatud peaaegu kõikide SRÜ riikidega (välja arvatud Türkmenistan). Venemaa esitatud teabe kohaselt sõlmitakse viisavabaduslepingud tõenäoliselt Jaapani, Lõuna-Korea ja Indiaga.

- **Teabe vahetamine, muu hulgas Venemaa ja ELi rändelase dialoogi raames, õigusraamistike ja haldusstruktuuride, sealhulgas nende vastavate pädevuste ja töömeetodite, ning infrastruktuuri (sealhulgas kinnipidamiskeskused) kohta rände tõhusaks juhtimiseks, mis seisneb eelkõige ebaseaduslike rändajate avastamiseks ja väljasaatmiseks ette nähtud tõhusa metoodika väljatöötamises, ning teabe vahetamine ebaseadusliku rände voogude, statistika ja riskianalüüsi kohta ning tiheda koostöö tegemine, et võidelda ebaseadusliku rändega seotud kuritegudega, ning võimalike puuduste likvideerimine.**

Migratsiooniteenistus töötas välja uue **rändepoliitika kontseptsiooni** (edaspidi „kontseptsioon”) ajavahemikuks 2012–2025 ja Venemaa president kinnitas selle 2012. aasta juunis. See on Venemaa peamine rännet käsitlev dokument. Kontseptsiooni eesmärk on

soodustada turuvajadustest lähtudes mõnede kolmandate riikide kodanike, eelkõige kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide, suurinvestorite, üliõpilaste, kaasmaalaste ja kvalifitseeritud töötajate rännet Venemaale (eelkõige SRÜ riikidest). Kontseptsioonis määratakse kindlaks rände edendamise meetmed, nagu tingimuste loomine perekondade taasühinemiseks, äri, töö (kvoodisüsteemi täiustamine) ja hariduse/teaduslikel eesmärkidel riiki sisenemise ja viibimise menetluste järkjärguline lihtsustamine, registreerimise ja tervishoiuga seotud menetluste lihtsustamine, korduvrände soodustamine jne. Kontseptsioonis keskendutakse seadusliku rände positiivsetele mõjudele, esitledes rännet lahendusena rahvastiku vähenemisele. Riigi tasandil töötatakse välja rakenduseadusi. Kontseptsioonis pannakse rõhku ka rändeseadustest kinnipidamisele kolmandate riikide kodanike poolt Venemaal ning ebaseadusliku rände piiramisele.

Migratsiooniteenistuse käes on suurem osa rändega seotud pädevusest Venemaal. Alates 2012. aastast allub migratsiooniteenistus otse valitsusele ja selle juhi ametikoht võrdsustati hiljuti ministri ametikohaga. Migratsiooniteenistus on juhtiv föderaalne täitevorgan, mis koosneb piirkondlikest büroodest, piirkondadevahelistest üksustest ja välismaal asuvatest kontaktpunktidest. Migratsiooniteenistus vastutab riikliku rändepoliitika koostamise ja rakendamise ning seadusliku ja ebaseadusliku rändega seotud tegevuse juhtimise eest.

Rände juhtimisse on kaasatud ka **piirivalveteenistus**, mis vastutab piirikontrolli ja piiride valvamise eest. Rände kontrollimisse ja juhtimisse on vastavalt oma pädevustele kaasatud ka muud ministeeriumid ja ametid (haridus- ja teadusministeerium, töö- ja sotsiaalse kaitse ministeerium, välisministeerium jne).

Venemaa ametiasutuste sõnul ei teosta migratsiooniteenistus piirialal kontrolle, kuid **teeb koostööd piirivalveteenistusega** iga-aastaste koostööplaanide ja piirkondlike plaanide raames. ELi eksperdid ei leidnud siiski missiooni käigus migratsiooniteenistuse ja piirivalveteenistuse vahelist operatiivkoostööd. Isegi kui suhtluskanalid piirivalveteenistuse ja migratsiooniteenistuse piirkonliku büroo vahel on loodud, ei ole migratsiooniteenistus piiripunktides esindatud.

Venemaa **rahvusvaheline koostöö** rände küsimustes hõlmab peamiselt migratsiooniteenistuse ja SRÜ riikide migratsiooniteenistuste vahelisi kontakte 1992. aasta lepingu alusel, mis hõlmab ka kontaktametnike vahetamist. Tegevustes keskendutakse võitlusele ebaseadusliku rändega. Ebaseadusliku rände ja inimkaubanduse vastu suunatud operatiivsed ennetavad meetmed on väidetavalt välja töötatud ja erioperatsioone viiakse läbi Ühise Julgeoleku Lepingu Organisatsiooni raames, kuhu Venemaalt on kaasatud migratsiooniteenistus, siseministeerium, FSB ja Rosfinmonitoring.

Kahepoolsete lepingute alusel tehakse koostööd ka tagasivõtmise valdkonnas. Venemaa on sõlminud vastavad lepingud lisaks ELile muu hulgas ka Taani, Islandi, Norra, Šveitsi, Hiina, Türgi, Ukraina, Armeenia, Kasahstani, Kõrgõzstani, Usbekistani, Moldova, Valgevene ja Vietnamiga. Tagasivõtmist käsitlevaid läbirääkimisi peetakse muu hulgas Aserbaidžani, Türkmenistani, Tadžikistani, India, Valgevene, Montenegro, Makedoonia ning Bosnia ja Hertsegoviinaga. Venemaa väitel toimivad kõik sõlmitud lepingud rahuldavalt.

ELi ja Venemaa rändedialoog algas 2011. aastal ning selle raames on toimunud mitu ebaseaduslikku ja seaduslikku rännet käsitlevat kohtumist. Kaks ebaseadusliku rände alast ja üks seadusliku rände alane kohtumine toimusid Bratislavas, Kaliningradis ja Budapestis (seadusliku rände valdkonnas vahetasid pooled andmeid tööjõupuuduse, kvootide ja viisade kohta, samuti vahetati parimaid tavasid integratsioonipoliitika alal; ebaseadusliku rände valdkonnas vahetati andmeid tagasipöördumiste

kohta). Rändedialoog on kasulik platvorm aruteludeks ja parimate tavade vahetamiseks rändepoliitika küsimustes.

Venemaa ja Valgevene liidu ning piirikontrolli puudumise tõttu nende riikide vahel oli vaja tihendada kontakte ja koostööd asjaomaste ametite vahel. Kõnealustel riikidel ei ole ühist viisapoliitikat ning luba siseneda Venemaale ei tähenda luba siseneda Valgevenesse ja vastupidi.

Väidetavalt teevad nii Venemaa piirivalveteenistus kui ka migratsiooniteenistus piirialas koostööd Valgevene rändeküsimustega tegelevate ametiasutustega. Sellele vaatamata ei näi eksisteerivat ühtegi koostööd tõendavat konkreetset vahendit (andmebaasid, teabevahetused), välja arvatud rändekaartide vastastikune tunnustamine.

Migratsiooniteenistusel on üsna ulatuslikud ja üksikasjalikud **andmed** seaduslike rändajate riiki sisenemise ja seal viibimise kohta (tänu riiki sisenemist ja riigist lahkumist kajastavale andmebaasile). Arvud näitavad, et igal aastal siseneb Venemaale 13–14 miljonit kolmanda riigi kodanikku. Enamik (70 %) tulevad SRÜ riikidest ja vaid 10 % ELi. Riiki sisenejatest jääb sinna pikemalt elama alla 5 %.

Migratsiooniteenistus on Venemaale suunduvate **ebaseaduslike rändevoogude** koosseisust teadlik, kuid üksikasjalikumaid andmeid ei avaldatud. Olemasoleva teabe kohaselt on ebaseadusliku rände (hinnanguliselt 40 miljonit inimest) lähteriikideks peamiselt SRÜ riigid (80 %) ja see hõlmab seaduslikke migrante, kes jäävad elamisloa kehtivusaja lõppedes ebaseaduslikult Venemaale. Migratsiooniteenistusel ja piirivalveteenistusel ei näi ebaseadusliku rände kohta ühist statistikat olevat ja mõlemad asutused koguvad omi andmeid (migratsiooniteenistus kinnipidamiste kohta riigi territooriumil ja piirivalveteenistus kinnipidamiste kohta piiril). See ei aita saada terviklikku ülevaadet ebaseadusliku rände voogudest Venemaal. Sellest tulenevalt ei ole kumbki asutus koostanud ka terviklikku ja struktureeritud riskianalüüsi, vähemalt ei näidatud seda missioonide käigus ELi ekspertidele.

Migratsiooniteenistuse esitatud teabe kohaselt on õigusaktides selgelt sätestatud **rännet käsitlevad õigusnormid** läbinud hindamise ja nende eesmärk on suurendada karistusi ebaseadusliku rände organiseerimise eest. Vedajate vastutus sisenemisloata reisijate toomise eest Venemaale on sätestatud haldusõigusrikkumiste seadustikus. Migratsiooniteenistus teeb koostööd raudtee-ettevõtjatega, võimaldades neile juurdepääsu isikuandmete andmebaasile, et teha kindlaks sisesõidukeelu nimekirja kantud isikud.

Migratsiooniteenistus, mis vastutab ebaseadusliku rände avastamise eest Venemaal, kuid ei ole täitevasutus, teostab vajaduse korral kontrolle koostöös politsei ja muude ametitega. Migratsiooniteenistus keskendub selgelt kontrollide läbiviimisele töökohtadel. Korrapäraselt läbiviidavaid kontrolle on vaja eelnevalt kavandada (üks aasta ette) ja neist tuleb teavitada. Ootamatuid kontrolle võib läbi viia prokuröri loal.

Migratsiooniteenistus lõi koostöös piirivalveteenistusega **riiki sisenemist ja riigist lahkumist kajastava andmebaasi**. Sinna kogutakse andmed kolmandate riikide kodanike kohta seoses riiki sisenemise, riigist lahkumise ja riigis viibimisega. Katseprojektina töötatakse välja veel ühte süsteemi, mille abil saaks täita elektrooniliselt rändekaarte, mida peab esitama iga Venemaale sisenev kolmanda riigi kodanik (välja arvatud Valgevene kodanikud). Süsteem toimib juba Moskva lennujaamades ja tulevikus võetakse see kasutusele kõikides piiripunktides (konkreetsed kuupäevi ei ole siiski paika pandud).

Venemaal ebaseaduslikult viibivatele isikutele võib kinnipidamisel määrata **haldustrahvi** ja/või anda väljasaatmiskorralduse. Lisaks võib kehtestata isiku suhtes sisenemiskeelu, mis võib olla piiramatult kehtivusega nende jaoks, kes rikuvad korduvalt rände-eeskirju. Teave sisenemiskeelu saanud isikutest sisestatakse vastavasse andmebaasi.

Tundub, et kui isik peetakse kinni esimest korda, on ainsaks karistuseks haldustrahv (väljasaatmiskorralduseta). Selle puhul jääb aga isiku seisund Venemaal ebaselgeks. Kinni peetud isikutelt võetakse sõrmejäljed ja nende isikuandmed sisestatakse andmebaasi.

Tagasisaatmiskordasid on kahte liiki: väljasaatmine ja deporteerimine. Mõlema õigusraamistikku ja menetlust reguleerivad föderaalseadus nr 115 FZ ja siseministeeriumi korraldus.

Halduskorras väljasaatmine võib olla vabatahtlik või mittevabatahtlik ja seda tehakse kohtuotsusega. Väljasaatmist teostab **föderaalne kohtutäiturite teenistus** või **politsei**. **Deporteerimist** rakendatakse välisriigi kodaniku suhtes, kes ei ole lahkunud Venemaa territooriumilt kooskõlas rände-eeskirjadega (nt elamisloa või viisa kehtivuse lõppemine või tühistamine, varjupaigataotlusest keeldumine, jne). Deporteerimisotsuse teeb migratsiooniteenistuse piirkondliku büroo juhtaja või migratsiooniteenistuse juhataja. Mõlemat liiki otsuse puhul on asjaomasel isikul õigus esitada kaebus kümne päeva jooksul.

Isiku suhtes kohaldatakse **tagasivõtmist**, kui Venemaa ja päritoluriigi vahel kehtib tagasivõtumenetlus.

Venemaal on kahte liiki kinnipidamiskeskusi: isikutele, keda ootab väljasaatmine või deporteerimine ja isikutele, kelle tagasisaatmine päritoluriiki toimub tagasivõtulepingu alusel. Viimast liiki keskusi haldab migratsiooniteenistus. Esimest liiki keskusi haldab siseministeerium, kuid alates 2014. aastast koostöös migratsiooniteenistusega. Isikuid võib kinni pidada kohtuotsusega, mille suhtes saab esitada kaebuse kümne päeva jooksul. Haldusõigusrikkumiste seadustikus ei ole maksimaalset kinnipidamisperioodi sätestatud.

Mõned tagasivõtmist ootavate rändajate keskused on ehitatud ELi projekti AENEAS toetusel pärast ELi ja Venemaa vahelise tagasivõtulepingu sõlmimist. Tagasivõtmist ootavate ebaseaduslike rändajate keskused, mida ELi eksperdid külastasid (Moskva piirkonnas, Doni-äärses Rostovis ja Pihkvas), vastasid ELi üldistele standarditele.

2.2. Varjupaigaküsimused

- **Varjupaigataotlejatele lihtsalt juurdepääsetavate selgete ja läbipaistvate varjupaigamenetluste väljatöötamine.**
- **Rahvusvahelist kaitset vajavatele isikutele asjakohase seisundi, sealhulgas vajalike õiguste ja kohustuste andmine, lähtudes kohustustest, mis tulenevad rahvusvahelisest õigusest, sealhulgas 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonist ja 1967. aasta pagulasseisundi protokollist.**

Venemaa ühines 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ja 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga 1993. aastal, kui võeti vastu esimene pagulaste seadus. Seadus laienes nn ajutisele varjupaigale (täiendav kaitse). Neid õigusakte on sellest ajast alates põhjalikult muudetud. Praegu valmistatakse ette täiesti uut pagulaste seadust, mis peaks lahendama paljud probleemid.

Põhimõtteliselt tuleb **varjupaigataotlus** esitada piiripunktis Venemaa territooriumile sisenemisel. Tegelikult saab taotluse esitada ka siis, kui asjaomane isik on Venemaa territooriumile juba sisenenud, olgu seaduslikult või ebaseaduslikult. Varjupaigataotluste läbivaatamine on migratsiooniteenistuse piirkondlike büroode ülesanne.

Tuleb märkida, et migratsiooniteenistus ei ole piiripunktides esindatud. Sellises olukorras peavad piirivalveteenistus ja migratsiooniteenistus tegema tihedat koostööd ning piirivalveametnike tuleb rahvusvahelise kaitse küsimustes piisavalt koolitada. Teave asjaomaste menetluste kohta peab olema piiripunktides kättesaadav.

Piiripunktides oli ELi ekspertide külastuste ajal potentsiaalsetele varjupaigataotlejatele rahvusvahelise kaitse ja menetluste kohta väga vähe teavet. Piirivalveteenistus märkis, et rahvusvahelist kaitset käsitletakse ametnike standardkoolituse raames. Migratsiooniteenistus väitis, et korraldab piirivalveteenistusele selles vallas mõningast koolitust. Näib, et tegelikult toimub piirivalveteenistuse ja migratsiooniteenistuse vaheline koostöö ajutisel alusel. Mõnes olukorras võib see viia selleni, et piiripunktis varjupaika taotlevale isikule keelatakse sisenemine. Uue seaduseelnõu üks eesmärke on muuta piirimenetlust.

Esitatud taotluse **vastuvõetavus** tuleb teha kindlaks viie päeva jooksul. Selleks perioodiks ei anta aga taotlejale mingit dokumenti, mis võib mõnel juhul tekitada *tagasisaatmise* ohu. Migratsiooniteenistuse sõnul keeldutakse taotluse vastuvõtmisest vaid juhul, kui taotleja suhtes on algatatud kriminaalmenetlus ja sel juhul vaadatakse varjupaigataotlus läbi pärast kriminaalmenetluse lõppemist. Vastuvõetamatuks loetakse väidetavalt ainult 1–2 % juhtudest. Vastuvõetamatuse otsuse saab vaidlustada kohtus.

Taotluse vastuvõetavaks tunnistamise järel vaatavad **taotluse sisuliselt** läbi migratsiooniteenistuse piirkondliku büroo ametnikud, kes vestlevad taotlejaga (viimane peab täitma ka küsimustiku). Tavaliselt pakutakse ka tasuta tõlget, kuid vähem levinud keeltega võib tekkida probleeme.

Migratsiooniteenistus kasutab varjupaigataotluste hindamisel erinevaid allikaid, sealhulgas enda ja välisministeeriumi omi. Teabenõuetega kogutakse väidetavalt teavet ka UNHCRilt ja inimõigustega tegelevatelt vabaühendustelt. Näib, et migratsiooniteenistusel puudub konkreetne ja struktureeritud päritoluriiki käsitleva teabe süsteem, mis võimaldaks juhtumeid süsteemsemalt hinnata.

Otsus taotluse kohta tuleb teha kolme kuu jooksul (tähtaega võib kolme kuu võrra pikendada).

Varjupaigataotluse **rahuldamata jätmise** saab kohtus vaidlustada ühe kuu jooksul. Vaidlustamisega lükkub tagasisaatmine edasi. Varjupaigajuhtumeid käsitlema ei ole määratud ühtegi konkreetset apellatsioonikoda ega kohut. Edasikaebusi menetletakse tavalises kohtusüsteemis. Migratsiooniteenistus väitis, et korraldab kohtunikele korrapäraselt rahvusvahelist kaitset käsitlevaid koolitusi. Sellest hoolimata ei olnud võimalik koolituse tõhusust ega rahuldatud kaebuste määra välja selgitada, sest asjaomased asutused keeldusid ELi ekspertidega kohtumast. Valitsusväliste allikate väitel on edasikaebuste puhul haldusotsuseid tühistavate kohtuotsuste arv nullilähedane. Isik, kelle taotlust ei rahuldatud, on kohustatud lahkuma Venemaa territooriumilt kolme päeva jooksul alates otsusest teavitamisest.

Pagulaseks tunnistatud isikutele antakse see seisund määramata ajaks. 2013. aastal toimus selles valdkonnas muutus: varem anti pagulase seisund kolmeks aastaks ja seda sai uue taotluse ja hindamise alusel pikendada. Vene õigusaktid kaitsevad pagulaseks tunnistatud isikuid tagasisaatmise eest.

Pagulaseks tunnistatud isikutele väljastatakse biomeetrilised isikutunnistused (alates juulist 2013). Neil on Venemaa kodanikega ühesugused sotsiaal-majanduslikud õigused (sealhulgas liikumisvabadus, õigus tööle, haridusele, tervishoiule). Praktikas sõltub nende õiguste kasutamine olulisel määral sellest, kas isik on Venemaal elukohta registreeritud või mitte ja mõnede jaoks (eelkõige väljaspool vastuvõtukeskust elavatele isikutele) võib see saada takistuseks. Juurdepääs õigustele võib olla veelgi enam raskendatud nn ajutise varjupaiga (täiendava kaitse vorm) saanute puhul, sest nad on ebasoodsamas olukorras kui pagulased (õigused on varjupaigataotlejatega ühesugused ja selline seisund antakse üheks aastaks). Rahvusvahelist kaitset käsitlevas uues seaduseelnõus võrdsustatakse ajutise varjupaiga saanute seisund pagulasseisundiga, mis on tervitatav.

Varjupaigataotlejate **vastuvõtutingimuste** kohta tuleb märkida, et migratsiooniteenistus haldab mitmeid vastuvõtukeskusi, kus varjupaigataotlejad võivad, kuid ei ole kohustatud viibima. Peale nende keskuste ei pakuta varjupaigataotlejatele, juhul kui nad ei soovi seal viibida, mingit täiendavat abi, nagu taskuraha või toidutalongid.

Menetluse ajal on varjupaigataotlejad tagasisaatmise eest kaitstud. Neil on õigus töötada ning pääseda juurde tervishoiuteenustele ja haridusele. Juurdepääs nendele õigustele sõltub siiski elukohta registreerimisest, mida on nendel, kes ei ela vastuvõtukeskuses, raske saada. **Statistika** näitab, et heakskiitmise määr on suhteliselt madal. Ajavahemikus 2006–2011 tunnistati ligikaudu 13 000 taotlejast pagulaseks vaid 7 % (2011. aastal 9 %). 40 % taotlejatest anti siiski ajutine varjupaik. Taotlejad on pärit peamiselt Afganistanist, Gruusiast ja viimasel ajal Süüriast.

- **Tihe koostöö varjupaigaküsimustes ELi ja Venemaa vahelise rändedialoogi raames**

14. detsembril 2011 peeti Moskvast ELi ja Venemaa vahelise rändedialoogi raames laiendatud teemakoosolek rahvusvahelise kaitse kohta. Koosoleku raames vahetasid pooled teavet, statistilisi andmeid ja kogemusi varjupaiga andmise kõikides aspektide kohta, sealhulgas rahvusvaheline ja siseriiklik õigus, ning käsitlesid Venemaa ja ELi vahelise koostöö edasise arendamise võimalusi selles valdkonnas. Järgmised rahvusvahelist kaitset käsitlevad teemakoosolekud korraldatakse rändedialoogi raames detsembris 2013 Stockholmis ning 2014. aastal.

Praha protsessi sihtalgatuse ja selle katseprojekti ning ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNCHR) Ida-Euroopa projekti kvaliteedialgatuse raames – mõlemat toetas Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) ja rahastas EL – tõlgiti vene keelde mitmed EASO koolitusmoodulid (kaasamine, päritoluteave, küsitlustehnika, dokumentide koostamine ja otsustusprotsess). Venemaad kutsuti osalema mõlemas projektis.

- **Teabe vahetamine varjupaigajuhtumitega tegelema volitatud haldusstruktuuride, sealhulgas varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuste kohta ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Migratsiooniteenistus vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmise ja läbivaatamise eest. Venemaa esitatud teabe kohaselt on migratsiooniteenistuse piirkondlikel büroodel varjupaigataotlejatega tegelevad osakonnad, mille töötajaid koolitavad migratsiooniteenistuse ja UNHCRi eksperdid mitu korda aastas.

Migratsiooniteenistus teeb varjupaigaküsimustes korrapäraselt koostööd UNCHRiga. Valdtkonnas tegutsevad ka mitmed migratsiooniteenistuse ja UNCHRiga koostööd tegevad vabahendused.

ELi eksperdid külastasid kahte varjupaigataotlejate **vastuvõtukeskust** Otšjoris ja Võšni Volotšekis ning andsid neile positiivse hinnangu, olgugi et need asusid suhteliselt eraldatud piirkondades. Kumbki neist ei töötanud täiskoormusel.

Vastuvõtukeskustes, mida külastati, olid tervisepunktid, kus oli kohal vähemalt kaks meditsiiniõde. Ühes keskuses kuulus personali hulka ka psühholoog. Tõlke keskustel ei olnud. Vajaduse korral ostetakse tõlketeenus sisse.

Näib, et keskuste personal ei ole saanud koolitust varjupaigataotlejate ja pagulaste ning eelkõige haavatavate isikute konkreetsete vajaduste rahuldamiseks. Mõlema keskuse ametnikud ütlesid, et eelistavad isiklikku lähenemist, mille tulemusel saab iga isik talle vajalikku abi ja tuge.

- **Kõikehõlmava teabevahetuse arendamine tegevuspõhimõtete kohta, mida pooled kasutavad tunnustatud pagulaste ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integreerimisel ja nende kohanemise toetamisel, ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Näib, et puuduvad konkreetsete tegevuspõhimõtted rahvusvahelise kaitse saanud isikute Vene ühiskonda integreerimiseks ja nende kohanemiseks sellega. On siiski mõned algatused, mis sarnanevad teistele rändajatele pakutavatega. Enamik algatusi on suunatud riigi hallatavates majutuskeskustes viibivatele pagulastele. Väljaspool keskusi elavatele isikutele spetsiaalseid integratsiooniprogramme ei ole ja abi neile ei pakuta.

Pagulastele antud õigustega tagatakse ka teatav integratsioonitase, sealhulgas haridus ja võimalus saada Vene kodakondsus. Ametlikult on pagulastel õigus kutsuda Venemaale ka oma pereliikmeid, kes peavad siiski läbima samasuguse tunnustamismenetluse.

2.3. Piirihalduse küsimused

- **Asjakohaste töömeetodite optimeerimine, et Venemaa ja ELi liikmesriikide piirivalveteenistused saaksid teha tihedamat koostööd, kontaktide tihendamine ja teabe vahetamine, eelkõige piiripunktides, ning ELi liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) ja Venemaa Föderatsiooni Föderaalse Julgeolekuteenistuse piirivalveteenistuse vahel sõlmitud töökorra tulemuslik rakendamine.**

Piirivalveteenistus hakkas tegema Frontexiga koostööd 2006. aastal, mil kirjutati alla töökord. Sellest ajast alates on rakendatud mitmeid koostööd järk-järgult arendavaid tegevuskavasid, millest viimases lepitati kokku oktoobris 2013 ning mis hõlmab ajavahemikku 2013–2015. Koostöö hõlmab Frontexi kõiki tegevusi, keskendudes eelkõige operatsioonidele ja riskianalüüsile. On tehtud mõningaid edusamme. Teabevahetuse ja analüüsitegevuse valdkonnas on siiski veel arenguruumi mitte ainult statistiliste andmete kokkulepitud, kindlaksmääratud ja korrapärase vahetamise osas, vaid ka ühise analüüsi valdkonnas, mis aitab paremini mõista ebaseadusliku rände olukorda piirkonnas.

Piirivalveteenistuse ja Venemaaga piirnevate ELi liikmesriikide piirikontrolliasutuste vaheline koostöö on rahuldav ja toimib nii kesk-, piirkondlikul kui ka kohalikul tasandil. Koostöö hõlmab ka piiriesindajate tavapäraseid otsekontakte. Lisaks sellele vahetatakse häid tavasid ja korraldatakse ühiskoolitusi. Sellest hoolimata on teabevahetus rohelise piiri rikkumiste, piiripunktides avastatud võltsitud dokumentide ja piiripunktide järjekordade kohta piiratud.

- **Vajalike meetmete võtmine koostöö arendamiseks Venemaa Föderatsiooni piiriala arendamise föderaalmeti (Rosgranitsa) ja ELi liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri (Frontex) vahel.**

Rosgranitsa on kaasatud mitmetesse mitmepoolsetesse rahvusvahelistesse koostööfoorumitesse. Amet on arendanud (oma pädevuse raames) koostööd ELi liikmetest naaberriikidega ja selle kohased koostööprotokollid on alla kirjutatud Läti ja Eestiga.

Ekspertide missiooni käigus kordas Rosgranitsa oma 2010. aasta pakkumist töötada välja ja allkirjastada Frontexiga ühismemorandum/töökord, eesmärgiga teha parimate tavade vahetamise kaudu koostööd piiripunktide väljaarendamises. Vahepeal on Rosgranitsa osalenud mitmes Frontexi korraldatud ettevõtmises, eelkõige tulevase automaatse piirikontrolli süsteemiga seotud uurimis- ja teadustegevuses.

- **Nõuetekohase personali, ressursside, tehnilise varustuse ja infrastruktuuri kasutamine riigipiiri asjaomastes lõikudes ning piirikontrollimenetluste ja heade tavade tõhus rakendamine ühistes piiripunktides, et tagada ELi ja Venemaa Föderatsiooni vaheliste piiride ületamiseks turvaline keskkond, võideldes piiriülese kuritegevusega, tõhustada piiriülese liikumise kontrolli ning muuta ühistes piiride ületamine vähem kurnavaks ja lühendada ooteaega.**

ELi ekspertide 2. teemaderühma missioon külastas mitmeid piiripunkte Venemaa erinevatel piirilõikudel piiril Kasahstaniga (Karaozek-Kotjajevka), Ukrainaga (Matveyev Kurgan, Kuibõšev, Krasnodon, Belgorod, Naumovka, Nehotjejevka ja Trojebortnoje), Valgevenega (piirikontrolli puudumise tõttu piiripunkte ei ole), Lätiga (Terehova-Buratški ja Zilupe-Sebeza) ja Eestiga (Narva-Ivangorod ja Kunitšina-Gora) ning mitmeid lennujaamu (Domodedovo, Šeremetjevo, Vnukovo, lennujaamad Doni äärses Rostovis ja Astrahanis) ja sadamaid (St Peterburgis ja Astrahanis).

Rosgranitsa on Venemaa amet, mis vastutab piiripunktidele vajaliku varustuse hankimise ja infrastruktuuri arendamise eest. Ametile kuuluvad peamised seadmed ja infrastruktuur 372 rahvusvahelises ja 259 kohalikus piiripunktis. Amet vastutab ka olemasolevate piiripunktide arendamise eest. Rosgranitsa hallatavate Venemaa piiripunktide rajatiste ja infrastruktuuri arendamiseks on loodud spetsiaalne finantsprogramm. Prioriteetsed arenguvaldkonnad on hetkel Sotši piirkond, merepiir ja rahvusvahelised rongiühendused. Prioriteetide hulka on soovitatud võtta ka ELi ja Venemaa piir.

Piiripunktide infrastruktuuri arendamine ja muudatused lepitakse kokku selleks loodud koordineerimiskomiteedega. Nende komiteede raames teevad koostööd piiripunktide peamised osalejad: Rosgranitsa, piirivalveteenistus ja tolliteenistus.

On ilmne, et **olemasolevate piiripunktide parendamiseks** tehakse jõupingutusi. Mõned piiripunktid, mida külastati, olid hiljuti valmis saanud. Samas olid seal kõrval vanad (töötavad) piiripunktid äärmiselt ajast maha jäänud – ELi eksperte nendesse rajatistesse ei lubatud. Mõnes uues piiripunktis olid juba rajatised, mis võimaldavad teostada ühiseid piirikontrolle (nt Ukraina ja Kasahstani piiril).

Samuti võetakse meetmeid **ooteaja** lühendamiseks kõige suurema koormusega piiripunktides (eelkõige piiril ELiga). Rosgranitsa on probleemist teadlik. Mõned terminalid (nt piiripunktides Lätiga) ehitati selleks, et kiirendada veoautode kontrolli ja mitmete muude projektide eesmärk on suurendada oluliselt Venemaa ja ELi liikmesriikide piiripunktide läbilaskevõimet. Samuti rakendatakse hõlbustavaid meetmeid, nagu veebikaameratega veebisaidid, kust saab piiripunktis toimuva kohta teavet reaalselt. Tuleks mõelda piirimenetluste muutmisele, eelkõige praegu kehtiva

range ülesannete jaotusega seoses, kus tolliteenistus kontrollib ainult kaupu ja piirivalveteenistus ainult inimesi, ning liialt formaalse lähenemisega seoses, mida need teenistused menetluste suhtes rakendavad. 12. septembril 2013 klassifitseeris tolliteenistus ühest liikmesriigist pärit kaubasaadetised kõrgemasse riskikategooriasse, mis tähendas seda, et füüsiliselt kontrolliti kõiki veoautosid, mis olid laaditud selles liikmesriigis. Pikalevenivad kontrollimine, mille käigus kogu veoauto tühjaks tõsteti, oli kulukas ja tülikas protsess. Komisjoni ega asjaomast liikmesriiki eelnevalt ei teavitatud. Selline praktika pikendas märkimisväärselt ooteaega piiripunktis. Praeguseks on tavapärane olukord vastavates piiripunktides taastatud. Olukorda jälgitakse endiselt tähelepanelikult.

Piirikontrolle käsitlevad **õigusaktid ja tavad** vastavad kehtivatele standarditele. Menetlused on kogu riigis ühetaolised. Näib, et peamiseks murekohaks on lähenemine isikute kontrollimisele piiril. Kontrollimisel keskendutakse peamiselt isikusamasuse tuvastamisele. Külastuse eesmärgile ei pöörata peaaegu mitte mingit tähelepanu, kuigi seadus lubab piirivalvuritel reisijaid küsitleda ja keelata sisenemise, kui on põhjust kahelda reisija heades kavatustes. Isikute kontrollimisel reisijate profiili koostamist ei kasutata, isegi mitte suurtes lennujaamades, kus kabiinide ehitus ei võimalda isikuid visuaalselt vaadelda enne, kui nad ilmuvad piirivalveametniku ette.

Piiripunktide seadmed on üsna standardsed. Esimese astme piirikontrolli teostavatel ametnikel on passilugeja, arvuti, kust pääseb juurde vähemalt sissesõidukeelu saanud isikute ja tagaotsitavate andmebaasile, ning peamised vahendid dokumentide ehtsuse kontrollimiseks. Seda võib pidada piisavaks. Dokumentide teise astme piirikontrolli ELi ekspertidele ei näidatud, välja arvatud Šeremetjevo lennujaamas ja St Peterburi sadamas. Teise astme kontrollid, millega tutvuti, olid piisava kvaliteediga. Muude kohtade puhul võib eeldada, et neid kontrolle ei teostata. Seda olukorda näib kinnitavat praktika, mille kohaselt teostavad ELi liikmesriikidega ühistes piiripunktides teise etapi kontrolli ELi piirivalveametnikud. Eespool öeldu koos asjaoluga, et võltsitud dokumentide andmebaasi ei ole olemas ja piiripunktis ei ole ka muud teavet selliste dokumentide kohta, võib piirata piirikontrollide tõhusust.

Mõnes lennujaamas on tehtud ettevalmistusi täielikult automaatsele kontrollile üleminekuks (nn ABC kontroll) ja mõned väravad on juba paigaldatud, kuid need ei tööta veel. Rongis ja laeval teostatakse piirikontrolli mobiilsete seadmetega, mis tagavad statsionaarse piiripunktiga samaväärse kvaliteediga kontrolli.

Kaupade kontrollimiseks ettenähtud seadmed (röntgenaparaadid, sensorid jne) olid piiripunktides olemas, kuid ELi ekspertidel ei lubatud neid lähemalt hinnata. Tolliliidu tõttu on piiripunktid Kasahstaniga ettenähtud üksnes isikute kontrollimiseks.

Venemaa ja Valgevene liidu ja piirikontrolli puudumise tõttu ei ole seal ka piiripunkte. See nõuab ametkondade vahelist tihedat koostööd, mida ELi missiooni käigus ei olnud siiski märgata.

Eripärane on ka asjaolu, et **SRÜ kodanikud pääsevad** Venemaale oma riigi sisepassiga (isikutunnistusega). Näib, et see probleem saab lahendatud, sest 2015. aastal jõustub nõue, millega hakatakse SRÜ kodanikelt nõudma Venemaale sisenemiseks rahvusvahelist passi.

Piiril viisasid ei anta, välja arvatud erandlikel juhtudel. Piirivalveametnikel on õigus pikendada viisat Venemaalt lahkumisel kuni kolm päeva – seda tehakse peamiselt juhtudel, kui keegi on viibinud Venemaal viisa kehtivusajast kuni kolm päeva kauem.

Rohelise ja sinise piiri valvamise kohta öeldi ELi ekspertidele, et asjakohased ressursid ja seadmed on olemas. Täpsemat teavet keeldusid Vene ametiasutused siiski andmast. Seega ei ole võimalik mingeid järeldusi teha.

- **Teabe vahetamine asjaomaste piirihaldusstruktuuride kohta, piirivalveteenistuste, õiguskaitseasutuste ja muude pädevate asutuste vahelise koostöö jätkamine ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Piirivalveteenistus on ametiasutus, mis vastutab piirikontrolli eest kõikidel Venemaa välistel maismaa- ja merepiiridel ning piiripunktides. Ameti tegevus toimub föderaalsetel, piirkondlikul ja kohalikul/piiripunkti tasandil. 2003. aastast alates on piirivalveteenistus FSB osa, kuid tal on eraldi eelarve. Piirihaldusega tegeleb veel Rosgrantsa, mis vastutab piiripunktidele seadmete hankimise ja nende haldamise eest. Tolliteenistus on samuti igas piiripunktis esindatud ning tegeleb kaupade kontrollimisega.

Asjaomased ametiasutused kinnitasid, et **operatiivkoostöö Venemaa õiguskaitseasutuste**, s.t piirivalveteenistuse, migratsiooniteenistuse, politsei/siseministeeriumi ja tolliameti vahel on hea. Institutsioonidevahelised kokkulepped on väidetavalt olemas ja kohtumised toimuvad kesk-, piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Seda hinnangut ei saa ELi eksperdid kinnitada, kuna neil ei olnud võimalust tutvuda ühegi koostöökokkuleppe ega protokolliga. Ülesannete range jagunemine ja sellest tulenev praktika ei kinnita piirivalveteenistuse ja tolliteenistuste vahelise koostöö toimimist.

- **Andmete kogumise ja analüüsimise süsteemi väljatöötamine, mis võimaldab teostada korrapäraselt piirihalduse riskianalüüsi.**

Piirivalveteenistusel (ja migratsiooniteenistusel) on **spetsialiseerunud üksused ja personal piiriküsimustega seotud põhjaliku teabe** ja statistika kogumiseks ja riskianalüüside tegemiseks kesk- ja piirkondlikul tasandil. Kahtlusi tekkis siiski seoses kogutud teabe liikumisega piirivalveteenistuse sees (peakontorist piiripunktidesse ja vastupidi). Tuleks tõhustada erinevate õiguskaitseasutuste analüüsiosakondade vahelist teabevahetust. Hetkel teeb iga asutus ise statistikat vastavalt oma vajadustele ja näitajatele – selle tulemusena puudub näiteks ühtlustatud statistika ebaseadusliku rände kohta. Lisaks ei ole Venemaa statistikaamet (Rosstat) pädev ebaseadusliku rände kohta statistikat koguma.

Piirivalveteenistus ja migratsiooniteenistus töötavad välja peamisi vajadusi rahuldavaid andmebaase. Siiski võiks parandada mõnede andmebaaside omavahelist seotust, sest mõnda neist saab kasutada ainult asutuste vastavate piirkondlike harude kaudu või ametlike haldustaotluste alusel (nt migratsiooniteenistuse haldusalas olev riiki sisenemist ja riigist lahkumist kajastav süsteem).

Riskianalüüside kvaliteeti ja metoodikat oli võimatu hinnata. ELi eksperdid ei näinud ühtegi riskianalüüsi, mida väidetavalt koostatakse korrapäraselt kord kuus, kvartalis ja aastas.

Andmete kogumisel ja analüüsimisel tehakse **koostööd** ELi liikmetest naaberriikidega. Eespool kirjeldati teabevahetust piirivalveteenistuse ja Frontexi vahelise töökorra raames.

Venemaa eesmärk on **koguda andmeid reisijate kohta**, kes saavad riiki, lahkuvad riigist või on transiitreisil läbi Venemaa territooriumi mis tahes transpordivahendiga (õhu-, mere- või maismaatranspordiga). Õigusakte rakendatakse järk-järgult 1. detsembrist 2013 ja need kohustavad transpordiettevõtjaid esitama **täiustatud teavet reisijate kohta**. Meetme eesmärk näib olevat pigem turvalisus kui ebaseaduslik ränne. Vene pool on kinnitanud, et õigusaktide kohaldamisala piirdub

täiustatud teabega reisijate kohta. Asjaomaseid õigusakte on muudetud. ELile teeb endiselt muret kavandatud andmete kogumine ülelendude kohta. Olukorda jälgitakse endiselt tähelepanelikult.

- **Meetmete võtmine dokumentide võltsimise ja võltsitud dokumentide kasutamise ennetamiseks ja tõkestamiseks piiriületusel, koolitades muu hulgas õiguskaitseasutuste, piirivalve- ja tolliteenistuse ametnikke.**

Kõikides **piiripunktides, mida külastati**, olid olemas peamised vahendid võltsitud dokumentide avastamiseks. Nende seadmete kasutamist õpetatakse töötajatele asjakohastel kursustel, seminaridel ja õpikodades.

Esimese astme piirikontrolli teostavaid ametnikke on koolitatud dokumentide turvalisuse alal ühes piirivalveteenistuse koolituskeskuses. Lisaks sellele korraldatakse neile iga viie aasta järel kvalifikatsiooni tõstmise kursusi. Kohapealse täienduskoolituse eest vastutavad piiripunktide ülemad. Piiripunktide ametnikud peavad läbima kord aastas eksami. Täiendusõpet korraldatakse tavaliselt vajadusest lähtudes.

Kahtlaseid dokumente uuritakse põhjalikumalt **teise astme piirikontrolli** käigus (kui seda on võimalik vastavas piiripunktis teha, vt eespool märkusi teise astme piirikontrolli kohta). Teise astme piirikontrolli teostavad ametnikud ei ole eriväljaõpet saanud, kuid neid värvatakse kogenud ametnike hulgast.

Võltsitud dokumentide **andmebaasi** ei ole, samuti puuduvad piiripunktides võltsitud dokumentide näidised. Piiripunktides on olemas rahvusvaheliste reisidokumentide näidised koos tähtsamate turvaelementide kirjeldustega. Uut võltsimistega seotud teavet levitatakse siis, kui selleks tekib vajadus (nt vahetuse alguses).

- **Riigipiiriga seotud struktuuride ametnikele suunatud koolitusprogrammide läbiviimine ja korruptsioonivastaste meetmete, sealhulgas eetikanormide rakendamine ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

ELi eksperdid külastasid **piirivalveakadeemiat** ja ühte ametnike koolitusasutust. Ametnike koolitussüsteem sai positiivse hinnangu ja see vastab Bologna protsessile. Akadeemiline lähenemine ja teadusuuringud on koolituse lahutamatu osa. Korruptsioonivastased meetmed ja eetika kuuluvad iga ametniku põhikoolituse hulka.

Koolitusinstituut korraldab piirivalveametnikele täiendusõpet. Ametnikud peavad läbima kursused kohustuslikus korras iga viie aasta järel ja need kestavad ühe kuu või kaks kuud. Missioonirühmale piirivalveametnike ja allohvitseride koolitusprogrammi siiski ei tutvustatud.

Korruptsioonivastased meetmed ja eetikanormid on väidetavalt kaasatud piirivalveametnike põhikoolitusse. ELi ekspertidele öeldi, et migratsiooniteenistus ja piirivalveteenistus korruptsioonivastast võitlust käsitlevaid täienduskoolitusi ei korralda. ELi ekspertidel ei lubatud tutvuda piirivalveteenistuse korruptsioonivastase seadustikuga. Neile selgitati, et korruptsiooni avastamiseks ja selle tõkestamiseks on piiripunktides erinevat liiki sise- ja väliskontrollid, kaasa arvatud reisijatele suunatud küsimustikud, vihjetelefonid ja valvekaamerad.

Probleemsed valdkonnad ja meetmed, mida soovitatakse 2. teemaderühma raames järgida:

Eespool nimetatud puuduste põhjal tegi komisjon kindlaks probleemsed valdkonnad, mida tuleks Venemaa asutustega põhjalikumalt arutada:

- ajutise elamisloa ja/või tööloa alusel riigis viibimise tingimused, eelkõige ärireiside kestuse, registreerimismenetluse, kvoodisüsteemi, uuendamise menetluse ja tervisekontrollide osas on tarbetult keerulised;
- terviklik integratsioonistrateegia, mis hõlmab ka rahvusvahelise kaitse all olevaid isikuid, ei ole täies ulatuses toimiv, mis piirab seadusliku rände voogude tõhusat juhtimist;
- rahvusvahelise kaitse seisundi määramise otsused ei näi põhinevat päritoluriigi sidusal teabesüsteemil, mis võiks anda ametiasutustele selge ülevaate olukorrast taotleja päritoluriigis. See võib mõjutada otsuste järjepidevust;
- piirikontrollide puudumine Venemaa ja Valgevene vahel võimaldab isikute vaba liikumist kahe riigi vahel (sealhulgas ebaseaduslikult riigis viibivate isikute edasist liikumist). Võimalike kuritarvituste tõhusaks tõkestamiseks tuleb migratsiooniteenistuse/piirivalveteenistuse ja Valgevene asjaomaste asutuste vahel sisse seada struktuurne koostöö;
- rände tõhus haldamine nõuab piiri valvava asutuse (piirivalveteenistus) ja olukorda riigis kontrolliva asutuse (migratsiooniteenistus) vahelist head koostööd, nt andmebaaside ühendamise, varjupaigamenetlusi käsitleva teabe jagamise ja migratsiooniametnike kohalolu kaudu mõnes piiripunktis. Lisaks heale ülevaatele olukorrast (nt statistika riigi territooriumil ja piiril kinni peetud ebaseaduslike rändajate kohta) tagab see nõuetekohase juurdepääsu rahvusvahelise kaitse mehhanismidele piiril;
- mõnel juhul ei anta Venemaal ebaseaduslikult viibivatele isikutele kinnipidamisel väljasaatmiskorraldust, vaid määratakse haldustrahv. See võib tekitada õiguslikku ebaselgust, kus isikul ei ole õigust Venemaal viibida, kuid ta ei ole ka kohustatud lahkuma;
- paljude ELi piiril asuvate piiripunktide läbilaskevõime ei ole inimvoogudega tõhusalt toimetulemiseks piisav, põhjustades pikki ooteaegu. Lisaks sellele on mõnede SRÜ riikide piiridel asuvate piiripunktide infrastruktuur vananenud. Selle probleemi lahendamiseks peaksid eri ametiasutused arendama asjaomaseid piiripunkte ja tõhustama kontrollimenetlusi piiripunktides. Selles kontekstis tuleb märkida, et ametiasutused ei kasuta piiripunktides kontrolli käigus praktiliselt üldse isikute profiili koostamist ega riskianalüüsi – nende kasutamisel kontrollide tõhusus paraneks.

Ühiste meetmete rakendamise tõhustamiseks soovitatakse võtta järgmisi meetmeid:

- rakendada ELi ja Venemaa vahelise tagasivõtulepingu raames täies mahus kiirmenetlust, teavitades ja koolitades piirivalveametnikke nende ülesannetest selles valdkonnas;
- võtta vastu uued varjupaika käsitlevad õigusaktide eelnõud, mis hõlmavad ka piirimenetlusi; anda täiendava kaitse all olevatele isikutele pagulastega võrdsed õigused; tagada juurdepääs õigustele sõltumata elukohta registreerimisest; väljastada varjupaigataotlejatele nõuetekohased dokumendid ka vastuvõetavuse hindamise menetluse ajaks;
- korraldada Venemaalt pärit varjupaigataotlejate suurt arvu ELis silmas pidades asjaomastes piirkondades teavituskampaaniaid rahvusvahelise kaitse all olevate või seda taotlevate isikute õigustest ja kohustustest ELis;
- tõhustada piirivalveteenistusega sõlmitud töökorra raames asjaomase, ühtlustatud, näitajatepõhise ja korrapärase statistilise teabe vahetamist Frontexiga;
- rakendada kõige rahvarohkemates piiripunktides teise astme dokumendikontrolli ja varustada piiripunktid asjaomaste materjalidega võimalike võltsimistehnikate kohta, et olla võltsitud dokumentide avastamiseks paremini valmis.

Andmete vähesuse tõttu ei saanud komisjon täielikult hinnata edusamme järgmistes

2. teemaderühma kuuluvates küsimustes:

- rohelise ja sinise piiri valvamise strateegia (seadmed, tehnika jne);
- piirivalveametnike koolituse sisu ja eetikanormid;
- kohtule kaebuste esitamise süsteemi tõhusus varjupaigaküsimustes (statistika, koolitus jne);
- riskianalüüsi aruanded ebaseadusliku rände ja piirihalduse kohta;
- piirivalveteenistuse ja muude õiguskaitseasutuste vaheliste kokkulepete sisu piirihaldusega seotud koostöö kohta.

3. teemaderühm. Avalik kord, julgeolek ja õigusalaane koostöö

Üldine hinnang

Viimastel aastatel on Venemaa tänu oma täielikult väljakujunenud haldusstruktuurile ja **õiguskaitseasutuste** suutlikkusele osalenud aktiivselt **rahvusvahelise kuritegevuse, terrorismi ja korruptsiooni** vastases võitluses. Asutuste rohkuse negatiivseks küljeks on pädevuste võimalik kattumine. Asjaomaste andmebaaside ühendamine peaks aitama parandada vastavate asutuste vahelisi sidemeid. Olgugi, et Venemaa on avatud rahvusvaheliseks koostööks ja loonud selleks asjakohastes valdkondades mitmesuguseid kanaleid, on tegelikult protsess ülimalt tsentraliseeritud ja käib vastavate asutuste peakontorite kaudu. Selle tulemuseks on pikad viivitused kolmandate riikide kodanike taotluste läbivaatamisel. Koostööd saaks tõhustada operatiivkoostöö kokkuleppe sõlmimisega Europoliga. Mitme aasta jooksul ellu viidud politseireformi tuleks veelgi tõhustada, sest algselt püstitatud eesmärgid ei saavutatud.

Venemaa on töötanud välja laiapõhjalise **rahapesu tõkestamise/terrorismi rahastamise vastase** süsteemi. Rahapesuvastase töökonna kindlaks tehtud puudused kõrvaldatakse tulevaste seadusandlike muudatustega. Venemaa ametiasutused järgivad ka ülemaailmset **uimastitevastast** strateegiat, eesmärgiga tõkestada nii pakkumist kui ka nõudlust. **Inimkaubanduse** kohta tunnistab Venemaa, et ei adu probleemi tegelikku ulatust. Inimkaubanduse kriminaalsete aspektide vastu võitlemiseks võetakse meetmeid, kuid ohvrite abistamiseks puudub selge laiahaardeline raamistik (sealhulgas varjupaigad). Venemaal on ka rahvusvahelisele tavale vastav laiapõhjaline **terrorismivastane** strateegia, mis keskendub selgelt Põhja-Kaukaasiast tulenevale ohule. Eespool nimetatud valdkondades on mõningaid jõupingutusi siiski tehtud **riskianalüüsi** ettevalmistamisel seoses tolliliidu loomisega (Kasahstani ja Valgevenega) ning võimaliku viisanõude kaotamisega ELiga.

Viimasel ajal on Venemaa võtnud mitmeid **korruptsioonivastaseid** strateegilisi ja õiguslikke meetmeid. Venemaa on ratifitseerinud kõik tähtsamad rahvusvahelised konventsioonid, sealhulgas ÜRO, OECD ja Euroopa Nõukogu omad, ning sellest tulenevalt kohaldatakse riigi suhtes vastavaid järelevalvemehhanisme. Näib, et Venemaa on avatud järelevalvetegevuse raames antud soovitude rakendamisele. Kahtlemata on endiselt mitmeid kitsaskohti, sealhulgas koostöö osas kodanikuühiskonnaga ning kohtute sõltumatuse ja riigihanke valdkonnas.

Õigusalaane koostöö osas on Venemaa ratifitseerinud kaks Haagi konventsiooni, mis käsitlevad lapseröövi ja lastekaitset. Neist esimese rakendamine (väikeste võimalike muudatustega) võib alata, kuigi Venemaa ühinemise heakskiitmine kõikide ELi liikmesriikide poolt ELi nimel on veel pooleli. Teine konventsioon jõustus alles hiljuti ja kuigi keskasutus on määratud, on rakendusaktid ettevalmistamisel. Kriminaalasjades on Venemaa ühinenud peamiste Euroopa Nõukogu

konventsioonidega, mis võimaldab teha tõhusat koostööd. Õiguslane koostöö kriminaalasjades on (sarnaselt õiguskaitse valdkonnale) äärmiselt tsentraliseeritud, mis tekitab viivitusi mitmesugustele taotlustele vastamisel. Mõned ELi liikmesriigid on puutunud kokku probleemiga, kus nende taotlustele ei vastata kuue kuu jooksul või ei vastata üldse.

Andmekaitse kohta on Venemaa ratifitseerinud 1981. aasta Euroopa Nõukogu konventsiooni ja seda rakendatakse föderaalsete ja muude rakendusaktide kaudu. Lisaprotokolli ratifitseerimine on siiski veel pooleli ja komisjoni arvates ei ole määratud järelevalveorgan (Roskomnadzor) sõltumatu.

Üksikasjalikud märkused

3.1. Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse, terrorismi ja korruptsiooni vastane võitlus

- **Asjakohaste rahvusvaheliste normide järgimine võitluses rahapesu ja terrorismi rahastamisega, eelkõige rahapesuvastase töökonna soovitude tõhus täitmine.**

Alates 2001. aastast, mil Venemaa võttis vastu esimese sellekohase õigusakti, on välja töötatud laiapõhjaline rahapesu tõkestamise/terrorismi rahastamise vastane süsteem. Peamine õiguslik alus on selles valdkonnas föderaalsete seaduste nr 115-FZ. Mõned karistusseadustiku ja haldusrikkumiste seadustiku sätted on samuti kõnealuses valdkonnas kohaldatavad. Õigusraamistikku on mitu korda muudetud, peamiselt vajadusest viia see kooskõlla rahvusvaheliste normidega.

Selle valdkonna juhtivaks asutuseks on Venemaa Föderaalne Finantsjärelevalveamet (**Rosfinmonitoring**), mis täidab Venemaa rahapesu andmebüroo ülesandeid. 2012. aastast alates allub see otse presidendile. Rosfinmonitoring on professionaalne, hästi varustatud ja piisava töötajate arvuga amet (nii peakorter kui ka piirkondlikud bürood).

Rosfinmonitoring juhib rahapesu vastast riiklikku koordineerimismehhanismi ning osaleb riiklikus terrorismivastases mehhanismis. Juunis 2013 tehti ametile ülesandeks töötada välja rahapesu tõkestamise riiklik strateegia ja 5. juulil 2013 tutvustas amet läbipaistvuse suurendamise ning ettevõtjate ja muude juriidiliste isikute kuritarvitamise ärahoidmise tegevuskava. 2014. aastal esitab Rosfinmonitoring esimese riikliku ohuhinnangu rahapesu tõkestamise/terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas. Rosfinmonitoring juhib ka **rahvusvahelist koolitus- ja metoodikakeskust**, mis korraldab koolitusi 3000 osalejale aastas. Iseseisvaks õppeks on välja töötatud veebikursused. Rosfinmonitoringu teatatud **rahapesu tõkestamise juhtudel** teostavad kriminaaluurimist õiguskaitseasutused, samas kui **terrorismi rahastamise tõkestamise juhtudel** teeb seda Rosfinmonitoringu aruande alusel FSB.

Rosfinmonitoring osaleb aktiivselt **rahvusvahelises koostöös**, pakkudes eelkõige Euraasia grupis sekretariaaditeenust ja võttes juulis 2013 üle eesistumise rahapesuvastases töökonnas. 2011. aastal vahetati välisriikide rahapesu andmebüroodega teavet 1200 korral.

Viimastel aastatel on rahvusvahelised osalejad (**rahapesuvastane töökond ja Euroopa Nõukogu/Moneyval**) põhjalikult hinnanud Venemaa rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi. Riigiduumas ootab vastuvõtmist eelnõu, mis sisaldab siseriiklike õigusaktide muudatusi rahapesuvastase töökonna viimases, 2012. aastal avaldatud aruandes esitatud soovitude arvesse võtmiseks. Kui see seadus jõustub, vajab veel lahendamist Venemaa õiguses puuduva **juriidiliste isikute kriminaalvastutuse** küsimus.

Missioon leidis sarnaselt teiste rahvusvaheliste osalejate hinnangutega, et Venemaa on teinud märkimisväärsed edusamme. ELi ekspertide sõnul on Venemaa institutsiooniline ja õigusraamistik enamjaolt kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. ELi missiooni käigus esitatud **statistika** tegevuse kohta on kaasatud Moneyvalile esitatud „Kolmanda voo teises kirjalikus eduaruandes”.

Terrorismi rahastamise vastase võitluse valdkonnas on Venemaa ametiasutuste teatel terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastastikune seos kasvanud ning väljapressimiste, varguste ja röövimiste teel saadud tulu kasutatakse terrorismi rahastamiseks. Ametiasutused on neist ohtudest teadlikud.

Rosfinmonitoring ja FSB vaheline **asutustevahelise koostöö** näib hästi toimivat.

- **Poolte asjaomaste asutuste vahelise teabevahetuse ja koostöö edendamine narkootiliste ja psühhotropsete ainete ja nende lähteainete ebaseadusliku ringluse vastases võitluses ning Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskuse (EMCDDA) ja Venemaa Föderatsiooni vastavate asutuste vahelise töökorralduse tõhus rakendamine.**

2010. aastal võeti vastu Venemaa föderaalne uimastikontrolliteenistuse koostatud **riiklik uimastitevastane strateegia**, mis kehtib 2020. aastani. Strateegias keskendutakse nõudluse ja pakkumise vähendamisele ja rahvusvahelisele koostööle.

Võitlus narkokuritegevusega, sealhulgas strateegia rakendamine on peamiselt **uimastikontrolliteenistuse** ülesanne. 2007. aastal loodi narkootikumidevastane komitee, mis omab piirkondlikke komiteesid kõikides piirkondades ning koordineerib selle valdkonna tööd ja tegevusi. Komitee tööd juhib uimastikontrolliteenistus, kaasates väidetavalt ka teisi õiguskaitseasutusi.

Nõudluse vähenemise valdkonnas keskendutakse noortele, kes ei ole veel uimasteid kuritarvitanud. Ravi ja rehabilitatsioon on kättesaadavad, samuti tehakse koostööd koolide, vanemate ja vabaühendustega. Investeeritakse ravikeskuste loomisse, kuid praegu ei rahulda need veel vajadusi (nt napib kohti HIV-positiivsete raviks). Näib, et raviprogrammides keskendutakse korraga ühele haigusele, mis ei võimalda inimeste terviklikku ja kõikehõlmavat ravimist.

Pakkumise vähendamise nimel töötab mitu õiguskaitseasutust. Keskne roll on uimastikontrolliteenistusel. Kriminaaluurimisi teostavad siiski politsei, uimastikontrolliteenistus või uurimiskomisjon (sõltuvalt juhtumi asjaoludest). Õiguskaitseasutuste (sealhulgas piirikontrolli puhul tolliteenistus) arv ja pädevus nõuavad selgitamist ja selgemat jaotust. Praegune olukord mõjutab rahvusvahelise koostöö tõhusust. Sünteetiliste narkootikumide probleem ja eelkõige aeglus, millega lisatakse uusi uimastikombinatsioone keelatud ainete loetellu, on ühine mure.

Narkoolukorra **statistikat** tehakse piirkondadest kogutud andmete alusel, kusjuures riiklik komitee vastutab üldise rakendamise ja aruannete esitamise eest presidendile. Siiski ei ole ühtegi analüüsi, mis käsitleks uimastikaubandusega seotud võimalikke ohtusid pärast tolliliidu kehtestamist Kasahstani ja Valgevenega ning võimaliku viisavabaduse kehtestamist ELiga.

Rahvusvahelise koostöö peamiste partnerite hulka kuuluvad ka Kesk-Aasia riigid. Muud partnerid on Pakistan, Afganistan, USA ja ELi liikmesriigid (sealhulgas rahvusvaheliste lepingute alusel). Venemaa osaleb aktiivselt ka rahvusvahelistes ja piirkondlikes foorumites, nagu Pompidou Grupp ja Läänemere maade Nõukogu (LMN). Koostöö toimub valdavalt tsentraliseeritult ja mis tahes koostööd käsitleva taotluse puhul on vaja peakorterite vahelisi kontakte. Selle tõttu peab vastuseid kaua ootama. Kuigi Venemaa tõi esile mõned otsese koostöö mehhanismid, tuleks praegust praktikat tugevdada.

Uimastikontrolliteenistuse ja EMCDDA koostöö põhineb 26. oktoobril 2007 alla kirjutatud vastastikuse mõistmise memorandumil. EMCDDA ja uimastikontrolliteenistus on loonud püsiva ja alalise sidekanali, mis võimaldab vahetada teavet ühist huvi pakkuvates küsimustes. Uimastikontrolliteenistus ja EMCDDA on vahetanud ka tehniliste kohtumiste ja ekspertkohtumiste kutseid. EMCDDA saab korrapäraseid teabepäringuid riikide ja ELi uimastialaste õigusaktide kohta.

ELi ja Venemaa vaheline uimastite lähteainete kontrolli kokkulepe allkirjastati 2013. aasta juuni tippkohtumisel. Kokkulepe jõustub, kui pooled on selle ratifitseerinud.

- **Teabe vahetamine asjakohaste strateegiate ja õigusaktide kohta, milles käsitletakse inimkaubanduse vastu võitlemist, sealhulgas ohvrite kaitset, kooskõlas poolte kohustustega rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni ja selle inimkaubandust käsitleva protokolliga raames ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Venemaal sätestati karistused inimkaubanduse eest esmakordselt **2003. aasta föderaalseaduses nr 162-FZ**, millega muudeti Venemaa karistusseadustikku. 2004. aastal ratifitseeris Venemaa rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni ja selle inimkaubandust käsitleva protokolliga.

Venemaa on inimkaubanduse päritolu-, transiidi- ja sihtriik. Inimkaubanduse peamised eesmärgid on tööalane ja seksuaalne ärakasutamine. Kuigi ametliku statistika (üsna algeline) kohaselt moodustavad inimkaubandusega seotud süüteod kõikidest süütegudest vaid 0,1 %, on ametiasutused seisukohal, et tegelik määr on märksa suurem (ca 8 %). Ohvrid on pärit peamiselt Kesk-Aasia ja Lõuna-Kaukaasia riikidest. Inimkaubanduse ohvrite kohta konkreetne statistika puudub.

Inimkaubanduse uurimise eest vastutav **asutus** on siseministeerium, millel on selleks vastav osakond. FSB tegeleb riigile julgeolekuohtu kujutavate kuritegudega ja laiaulatuslike organiseeritud tegevustega ebaseadusliku rände raames. Uurimiskomisjon seevastu tegeleb kriminaaluurimisega juhtudel, mis hõlmavad alaealisi või ametnikke. Kuigi migratsiooniteenistus ei ole pädev neid juhtumeid uurima, vastutab ta ebaseaduslike rändajate olukorra eest ja suhtleb inimkaubanduse ohvritega. Sarnaselt teiste valdkondadega võib pädevuste kattumine põhjustada probleeme ka selles valdkonnas. Valitsusel ei ole asutust, mis jälgiks inimkaubandusevastast tegevust ja koostaks selle tulemuslikkuse kohta perioodilisi hinnanguid. Siseministeerium avaldas enda reformimise tegevuskava, mis hõlmas asutustevahelise inimkaubandusevastase komisjoni moodustamist, milles oleksid esindatud riigiprokuröri büroo, välisministeerium, migratsiooniteenistus, FSB, uurimiskomisjon ja muud asutused.

Venemaal ei ole spetsiaalset inimkaubandusevastast **tegevuskava**, et selle nähtusega sidusalt tegeleda. Inimkaubanduse tõkestamisele lähenetakse endiselt kriminaalsest aspektist, s.t. võideldakse inimkaubandusega tegelevate võrgustikega. Selles suhtes ei ole märkused vajalikud, välja arvatud eespool nimetatud pädevuste kattumise probleem. Samas ei ole inimkaubanduse ohvrite kaitse kohta ühtegi õigusakti ja näib, et ainukesed kohaldatavad õigusnormid käsitlevad mis tahes kuriteo ohvrite või tunnistajate kaitse programmi. Seda lähenemist tuleks muuta, arvestades inimkaubanduse ohvrite konkreetset olukorda, mida üldised kavad ei hõlma. **Ohvrite varjupaiku** haldavad tavaliselt vabavõlgelised või rahvusvahelised organisatsioonid, nt Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, Punane Rist ning kirikud. Ajutist rahastust/toetust pakub riik (migratsiooniteenistus) või omavalitsused. Rahvusvahelisel Migratsiooniorganisatsioonil on oluline osa ohvrite abistamisel ja koostöö loomisel osalejatega, nagu siseministeerium ja migratsiooniteenistus. Rahvusvahelisel Migratsiooniorganisatsioonil on St Peterburgis oma varjupaik ja ta viib ellu piirkondlikke programme

Karjala Vabariigis ja muudes piirkondades. Moskva piirkonnas külastatud varjupaika pidas ülal kirik ja seal oli mitu vietnamlasest inimkaubanduse ohvrit, kes ootasid tagasisaatmist. Nende peamised vajadused olid rahuldatud ja neil oli juurdepääs tervishoiuteenustele. Ilmselgelt oli varjupaik loodud ajutistel alustel. Eesmärgiks tuleks võtta alalisemate lahenduste leidmine.

Olemasoleva teabe kohaselt on korraldatud üleriigilisi kampaaniaid, et suurendada inimeste teadlikkust inimkaubanduse kohta Venemaal. 2012. aastal avaldas ja levitas siseministeerium infobrošüüri, milles hoiatati inimkaubanduse ohvriks sattumise eest. Mõnel pool riigis tegi siseministeerium koostööd omavalitsustega, jagades brošüüre avalikes kohtades, näiteks õppeasutustes. Siseministeerium korraldas 2012. aastal oma ametnikele regulaarset koolitust inimkaubanduse juhtumite käsitlemiseks.

Venemaa ametiasutuste hinnangul oli praktiline **rahvusvahelise koostöö** tõhus, sest korraldati ühisoperatsioone Ukraina, Hispaania, Soome ja Usbekistaniga.

- **Teabe vahetamine ja poolte asjaomaste asutuste vaheline koostöö, eesmärgiga võidelda tõhusalt terrorismi ja tulirelvade salakaubaveo ning muude raskete rahvusvaheliste kuritegudega kooskõlas kohaldatava rahvusvahelise õiguse ja poolte õigusaktidega.**

Venemaal on üsna **laiaulatuslik terrorismivastane süsteem**, mille aluseks on 2006. aasta föderaalseadus nr 35-FZ ja selle muudatused. Venemaa on liitunud ka olulisemate ÜRO ja Euroopa Nõukogu terrorismivastaste konventsioonidega, mille ratifitseerimiseks on tulnud õigusakte täiendavalt muuta.

Kõnealuses valdkonnas on **juhtiv asutus** FSB, samas kui poliitikameetmetega tegeleb riiklik terrorismivastane komitee ja selle piirkondlikud harud. Terrorismivastane komitee on ministeeriumidevaheline asutus, mida juhib ja toetab FSB.

Venemaa terrorismivastane **tegevuskava** on laiaulatuslik ja kooskõlas rahvusvahelise praktikaga (nt ÜRO ülemaailmne terrorismivastase võitluse strateegia) ning hõlmab ka radikaliseerumise vastast võitlust ja tööd terrorismiohvrtega. Näib, et õigusakte ja praktilisi üksikasju arendatakse pidevalt, nt kolmetasemeline riiklik häiresüsteem ja uus asutustevaheline terrorismialaste luureandmete andmebaas. Kehtestatud on riiklik mehhanism terroristide varade külmutamiseks kohtuotsuse alusel.

Venemaa ametiasutused peavad Põhja-Kaukaasia piirkonnast tulenevat terrorismiohtu selgelt prioriteediks.

Venemaa ametiasutused väidavad, et terrorismioht, mis ei tulene usulisest ekstremismist, ehkki ka see on riigis olemas, on kontrolli all ja seni pole see jõudnud tasemeni, mis viiks tegelike terrorismiaktideni.

Mis puudutab **ametitevahelist koostööd**, siis terrorismi eest kohtulikule vastutusele võtmises on FSB nii julgeolekuteenistus kui ka õiguskaitseasutus, millel on ühtlasi volitused teostada terrorismivastase võitlusega seotud kriminaaluurimist. Uurimiskomisjon märkis siiski, et enamikul terrorismiga seotud juhtudel teostavad nemad ise kriminaaluurimist, toetudes FSB ettevalmistavale tööle. Siseministeeriumil on samuti osakond, mis tegeleb ekstremismivastase võitlusega. Riigiprokuröri büroo kesk- ja piirkondlikul tasandil on olemas spetsiaalsed asjakohast väljaõpet omavad terrorismivastased üksused. Terrorismi- ja ekstremismivastase võitlusega seotud pädevused näivad olevat seadusega reguleeritud. Sellest hoolimata jäi ELi ekspertidele mulje, et siseministeeriumi

ekstremismialane praktiline töö kattub terrorismivastase tööga, mida teeb FSB oma ainupädevuse raames.

Terrorismivastaseid aspekte käsitletakse õiguskaitseametnike **üld- ja erikoolituse** raames. Külustus siseministeeriumi akadeemiasse Domodedovos näitas, et Venemaal suutlikkus on selles osas rahuldav.

Venemaa ametiasutused on täielikult teadlikud **rahvusvahelise koostöö** tähtsusest terrorismi ärahoidmisel ja selle vastases võitluses. Venemaa on aktiivne partner, kellel on oluline osa paljudes rahvusvahelistes foorumites, nagu ülemaailmne terrorismivastase võitluse foorum, ning kes teeb koostööd ELi terrorismivastase võitluse koordinaatoriga.

Tulirelvade salakaubaveo osas jäi ELi ekspertidele mulje, et enamik külastatud asutusi ei võta nähtusega võitlemiseks piisavaid meetmeid. Venemaa seadused relvade seadusliku omamise kohta on väidetavalt väga ranged. ELi ekspertide hinnangul peaksid Venemaa pädevad asutused (sealhulgas tolliamet) parandama teadmisi tulirelvade salakaubaveo praeguste suundumuste kohta (sealhulgas nn üksishaaval ebaseaduslik üle piiri toimetamine). Samaselt uimastite vastu võitlemise valdkonnaga ei ole koostatud riskihinnangut, mis käsitleks ELi ja Venemaa vahelise võimaliku viisavabaduse ja tolliliidu mõju tulirelvade salakaubaveole.

- **Teabe vahetamine korruptsioonivastase võitluse ja selle ärahoidmise strateegiate ja õigusaktide kohta, sealhulgas avalikus sektoris, ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Venemaa on teinud viimasel ajal mitmeid jõupingutusi poliitika ja õigusaktide täiustamiseks. Peamine õigusakt on **föderaalneadus korruptsioonivastase võitluse kohta**. Seda on täiendatud mitmete sätetega teistes õigusaktides, sealhulgas karistusseadustikus ja haldusrikkumiste seadustikus. Täiendavad sätted on kirja pandud mitmetes dekreetides. Venemaa korruptsioonivastase poliitika aluseks on 2010. aasta riiklik korruptsioonivastane strateegia, mida täiendavad riiklikud korruptsioonivastased kavad (ajavahemikuks 2012–2013). Kõnealuse raamistikuga (mis hõlmab muu hulgas asjaomast haldusraamistikku, korruptsiooni määratlust, juurdepääsu teabele, huvide konflikti, majanduslike huvide deklareerimise eeskirju jne) on loodud ulatuslik korruptsioonivastase võitluse struktuur Venemaal. Seadusandlikke algatusi on juba tehtud (nt viimati kaasati Venemaa õigusaktidesse rikkumisest teatajate kaitse), kuid siiski on vaja teha täiendavaid muudatusi.

Venemaa on ratifitseerinud kõik valdkonna olulised **rahvusvahelised konventsioonid**, sealhulgas ÜRO, OECD ja Euroopa Nõukogu omad. Ratifitseerimise järel hakati Venemaa suhtes kohaldama nendes vahendites ettenähtud **järelevalvemehhanisme**. Nende raames korraldasid OECD märtsis 2012 hindamise esimese etapi ning GRECO kolm hindamisvoor. 2013. aasta alguses toimus üks UNCACi hindamine. Hindamiste tulemusel esitati soovitused, mida tuleb täies ulatuses rakendada. Venemaa püüab järgida ka soovitusi rahapesuvastaselt töökonnalt, mille eesistujaks ta sai 2013. aasta suvel.

Kaks peamist **asutust**, kes vastutavad korruptsioonivastase poliitika elluviimise eest Venemaal, on **presidendi administratsioon (poliitiline pool)** ja **riigiprokuröri büroo (operatiivne ja süüdistuse esitamise pool)**.

Poliitilise (aga osaliselt ka täidesaatva) tasandi kõrgeim organ on **presidendi korruptsioonivastane nõukogu**, mida juhib president ja mis koondab asjaomaste ametite ja ministeeriumide juhte. Nõukogu koordineerib tegevusi, koostab presidendile ettepanekuid ja jälgib korruptsioonivastaste õigusaktide rakendamist kooskõlas riikliku korruptsioonivastase kavaga. Nõukogu raames tegutsev **presiidium**,

mida juhib presidendi administratsiooni juht, vastutab operatiivsemat laadi ülesannete eest koostöös presidendi administratsiooni juures asuva eriosakonnaga. Presiidium kontrollib eelkõige ametite kõrgemate ametnike majanduslike huvide deklaratsioone ja käsitleb ametnikke puudutavaid huvide konflikti juhtumeid.

Riigiprokuröri büroo koordineerib täitevametite tööd korruptsioonivastaste seaduste ja strateegiate rakendamisel. Riigiprokuröri bürool on kesk- ja piirkondlikul tasandil spetsialiseerunud üksus spetsiaalse väljaõppega prokuröridega, kes tegelevad korruptsioonivastaste juhtumitega.

Riigiprokuröri bürood toetavad uurimise läbiviimisel **FSB** ja **siseministeerium**. **Uurimiskomisjonil** on korruptsioonijuhtumites teatavad uurimisalased pädevused. ELi ekspertidele öeldi, et nendes ametites on korruptsioonivastaste juhtumite jaoks spetsialiseerunud üksused vähemalt kesktasandil, samas kui piirkondlikul tasandil on nendele juhtumitele spetsialiseerunud konkreetsed ametnikud. Sarnaselt õiguskaitse valdkonnaga tuleb märkida, et pädevuste jagunemine nimetatud asutuste vahel on ebaselge. Asutustevaheline koostöö näib toimivat, kuid seda reguleerivad eeskirjad ja normid ei näi olevat selgelt kindlaks määratud.

Lisaks eespool kirjeldatud raamistikule nõuab seadus, et kõik föderalsed asutused looksid asutuse ametnike käitumist ja huvide konflikte uurivate sisejuurdluste tarvis **komiteed**. Nimetatud asutused peavad looma ka **eraldi üksuse** (personaliosakonna juurde), mis kontrollib eelkõige asutuse ametnike majanduslike huvide deklaratsioone.

Samas koostati riigiametnike jaoks **eetikanormide näidis**, mille kiitis heaks korruptsioonivastase nõukogu presiidium. Näidis sisaldab viiteid asjakohastele õigussätetele ja eetilise käitumise normidele, mida ametnikud peavad järgima. Venemaa ametid peavad näidise põhjal välja töötama oma sisemise käitumiskodeksi. Kahjuks ei tutvustatud ELi ekspertidele ühtegi sellist kodeksit.

Korruptsioonivastase võitlusega tegelevate ametite **koolituse** jaoks on riigiprokuröri büroo töötanud välja spetsiaalsed programmid nii oma töötajatele kui ka teistele ametitele. Lisaks sellele läbivad korruptsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud üksuste prokurörid täiendava koolituse. Muud ametid esitasid ametnike korruptsioonivastase koolituse kohta üldist teavet. Näib, et selline koolitus on asutuste korrapäraste koolitusprogrammide osa. Koolituse sisu kohta konkreetset teavet ei esitatud.

Riigiprokuröri büroo poolt ELi missiooni käigus esitatud teabe kohaselt küündis **registreeritud korruptsioonikuritegude arv** 2012. aastal 49 513-ni, mis on 22,5 % rohkem kui 2011. aastal, mil kuritegusid registreeriti 40 407. Süüdistused esitati enam kui 13 500 inimesele. Ametliku avaliku teabe kohaselt on Venemaal süüdi mõistetud ligikaudu 9500 erineva tasandi korrumpeerunud ametnikku. Korruptsioonikuritegudest suurima osa moodustavad pettused, omastamine ning vara ja vahendite ebaseaduslik kasutamine. Sama teabe kohaselt on korruptsioon levinud riigiga sõlmitud lepingute eelarveassigneeringute valdkonnas ning seoses tehingutega föderaalsete ja omavalitsuste varadega ning äritegevuse kontrolliga.

Viimastel aastatel on **majanduslike huvide deklareerimist** käsitlevaid õigusnorme mitu korda läbi vaadatud ja parandatud. Laiendati isikute ringi, keda see puudutab – nüüd peab deklaratsioone esitama suurem ring kõrgemaid ametnikke ja nende pereliikmeid (sealhulgas riigiettevõtete juhid). Need isikud ei tohi omada välismaal kinnis- ega finantsvara. Deklaratsioonid peavad kajastama nii sissetulekuid kui ka kulusid. Deklaratsiooni esitamata jätmise või valeandmete esitamise korral tagandatakse isik ametist.

Majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimise kord on sätestatud õigusaktides ja on väga üksikasjalik. Praktiliste **meetodite** kohta esitati väga vähe andmeid. Ametite esindajad, kellega ELi eksperdid kohtusid, ütlesid vaid, et kõiki deklaratsioone kontrollitakse ja neid võib täiendavalt riskikontrollida pankade ja maksuameti abiga. ELi ekspertidel ei võimaldatud kohtuda ametite spetsialiseerunud üksustes kontrollliga tegelevate ametnikega.

ELi ekspertidele anti majanduslike huvide avalikustamise ja hindamise valdkonnas ettevalmistatud **riskihindamiste** kohta vähe teavet. Selliseid riskihindamisi koostab üksnes riigiprokuröri büroo, keskendudes õigussätetele ja avaliku halduse ametikohtadele, mis on korruptsioonile kõige vastuvõtlikumad. Üksikasjalikumad ja täpsemad analüüsi ei koostata ja näib, et teised ametid ei koosta selliseid dokumente üldse. Sellist olukorda on vaja muuta.

Samas töötati välja **varade konfiskeerimist** käsitlevad eeskirjad. Hiljuti laiendati nende eeskirjade kohaldatavust, kaasates ka ametiseisundi kuritarvitamise.

Majanduslike huvide avalikustamise statistikat tutvustades ütlesid Venemaa ametiasutused, et 2012. aastal kontrollisid asjaomased asutused 1,3 miljonist esitatud deklaratsioonist 211 000. Üleriigiliselt avastati kontrollimise käigus kokku 16 000 rikkumisjuhtu ja majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimisel avastatud pettuste tõttu vallandati 2012. aastal 322 ametnikku.

Viimane muudatus õigusaktides käsitles **rikkumisest teatajate kaitset**. Sätete kohaselt ei saa selliste isikute suhtes kohaldada distsiplinaarkaristust, välja arvatud juhul, kui selle kohase otsuse teeb asjaomase ameti juurde moodustatud erikomisjon. Kõnealustele isikutele antakse ka tasuta õigusalast nõu. President allkirjastas sätteid aprillis 2013 ja nende praktilist kasutamist tuleks tähelepanelikult jälgida.

Mõningaid jõupingutusi tehakse **koostöö tõhustamiseks kodanikuühiskonnaga**. 2012. aastal viis justiitsministeerium lõpule üldkava koostamise riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja sotsiaalasutuste vahelise koostöö kohta korruptsioonivastases võitluses, mida hakatakse rakendama enne 2014. aastat. Hetkeseisuga tuleks seda koostööd siiski tõhustada. Üldine õhkkond, milles Venemaal toimivad vabauhendused praegu töötavad (eelkõige nn välisagentide seadus), ei aita kaasa nende stabiilsele ja sõltumatule toimimisele. Korruptsioonivastase võitluse valdkonnas piirdub korruptsioonivastane struktureeritud koostöö äriorganisatsioonidega. Muude vabauhenduste ja kodanikuühiskonna osas on struktureeritud koostöö väga piiratud ja toimib ajutistel alustel, hoolimata sellest, et ametite sõnul on nad avatud igasugusteks kontaktideks kodanikega.

On sätestatud horisontaalsed ja üksikasjalikud eeskirjad, mis reguleerivad **juurdepääsu** avalike asutuste tegevust käsitlevale **teabele**. Ametid on kohustatud looma oma veebisaidi ja avaldama seal korrapäraselt teavet korruptsioonivastase tegevuste kohta. Töö- ja sotsiaalse kaitse ministeeriumil ja prokuröridel on kohustus jälgida ja kontrollida seaduse nõuetekohast täitmist. Rikkumised võivad tuua kaasa haldus- ja distsiplinaarkaristused.

Kohtusüsteemi reform on korruptsioonivastase poliitika seisukohalt äärmiselt oluline. Olenemata sellest on kohtunike sõltumatuse suhtes Venemaal kahtlused, mis mõjutavad korruptsioonivastaste jõupingutuste usaldusväärsust üldiselt (sealhulgas kohtute eesistujate tugev positsioon seoses asjade määramisega). Kohtuotsuste avaldamiseks on võetud meetmeid. Kuigi väidetavalt on kõik kohtud loonud oma ametlikud veebisaidid, on kaubanduskohtute otsused veebis kättesaadavad, samas kui üldkohtute otsused on kättesaadavad vaid osaliselt.

Riigihankeid reguleerivate eeskirjade läbivaatamine on pooleli. Näib, et pakkumismenetluse võimalikult läbipaistvaks muutmise nimel on võetud mitmeid meetmeid. Siiski teeb muret teatav läbipaistvuse puudumine pakkumiseelses etapis ja lepingute rakendamisel.

- **Koostöö ELi ja Venemaa 1994. aasta partnerlus- ja koostöölepingu raames, milles käsitletakse korruptsiooni ärahoidmist.**

ELi ja Venemaa partnerlus- ja koostöölepingu ning ELi ja Venemaa moderniseerimispartnerluse raames on ELi rahastatud õigusriigi projektide eesmärk toetada korruptsioonvastaseid tegevusi. Erinevatele õiguskaitseasutustele on korraldatud politseikoostöö valdkonnas TAIEXi seminare, õppereise ja eksperdiseminare.

Komisjon püüab koostöös Euroopa välisteenistusega astuda Venemaa ametiasutustega struktureeritud dialoogi korruptsioonivastase võitluse teemadel. Seni on korraldatud vaid üks kohtumine (2011. aasta detsembris Moskvast). Eeldatakse, et järgmine kohtumine toimub kodanikuühiskonna osalusel Brüsselis enne 2013. aasta lõppu.

- **Riikide korruptsioonivastase ühenduse (GRECO) soovitude täitmine.**

Venemaa ratifitseeris 2006. aastal Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni. Venemaa allkirjastas kõnealuse konventsiooni lisaprotokoll 2007. aastal, kuid ei ole seda siiani ratifitseerinud. Venemaa ühines GRECOga 2007. aastal ja sellest ajast kohaldatakse tema suhtes standardset hindamismehhanismi. Esimese ja teise hindamisvooru aruanded avaldati 2008. aastal. GRECO viimane ehk **kolmanda hindamisvooru aruanne** avaldati märtsis 2012. Näib, et Venemaa peab oma rahvusvaheliste kohustuste täitmist selles valdkonnas tähtsaks, andes samas mõista, et mõnes punktis ei jaga ta hindajate seisukohti.

GRECO hindamisrühm sõnastas soovitusel **korruptsiooni karistatavuse** kohta, mis hõlmasid ka altkäemaksu teatavaid tunnuseid avalikus sektoris, eelkõige seoses eelise pakkumise, lubamise ja vastuvõtmisega; muud, mittemateriaalsed eelised tuleks kaasata altkäemaksu laiemasse määratlusse; samuti tuleks laiendada isikute ringi, kelle suhtes võib karistamist kohaldada. Venemaa kinnitas ELi ekspertidele, et koostamisel on karistusseadustiku muutmise eelnõu, mille eesmärk on laiendada altkäemaksu sätteid, et need hõlmaksid selgelt mis tahes (põhjendamatuid) eeliseid, sealhulgas mittemateriaalsed eelised. Uurimiskomisjon andis teavet karistusseadustiku muutmise eelnõu kohta, milles sätestatakse juriidiliste isikute kriminaalvastutus. ELi ekspertidele öeldi, et justiitsministeerium esitas **parteide rahastamise läbipaistvuse** parandamiseks parteisid käsitleva föderaalseaduse muutmise eelnõu. Muudatuste vastuvõtmise aja kohta teavet ei antud.

Riigiprokuröri büroost öeldi, et varasemate GRECO soovitude kohaselt on parandatud büroo töötajate värbamise kriteeriume. Kriteeriumid hõlmavad nüüd ka kandidaatidele esitatavat kõrghariduse nõuet ja valikumenetlust, sealhulgas aus konkurents, läbipaistvus ja huvide konflikti ärahoidmine.

Nagu tavapraktika ette näeb, koostatakse pärast kolmanda hindamisvooru aruannet **vastavusaruanne**, mis peaks valmima oktoobris 2013. ELi ekspertidele kinnitati, et Venemaa esitab selle õigeaegselt.

3.2. Õiguskaitsealane koostöö

- **Vajalike meetmete võtmine Europoli ja Venemaa Föderatsiooni vahelise strateegilist ja operatiivkoostööd käsitleva kokkuleppe sõlmimiseks ja tõhusaks rakendamiseks.**

Pärast nelja läbirääkimiste (ja eksperdikohutumiste) vooru koostasid pooled kokkuleppe eelnõu. Mais 2013 esitati eelnõu tekst Europolli haldusnõukogule, kes edastas selle arvamuse saamiseks ühisele järelevalveautusele. Pärast seda, kui ühine järelevalveasutus on oma arvamuse öelnud, otsustab haldusnõukogu, kas esitada kokkuleppe nõukogule, volitades direktorit seda allkirjastama.

- **Teabe vahetamine õiguskaitseasutuste asjaomaste reformide kohta, et tagada nende suutlikkuse kõrge tase ja tõhustada poolte vahelist koostööd kuritegude ennetamisel, avastamisel, tõkestamisel ja lahendamisel, sealhulgas võitlus rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega, ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Venemaa peamised õiguskaitseasutused on **siseministeerium (politsei), FSB, uimastikontrolliteenistus, uurimiskomisjon ja tolliamet**. Nende asutuste ülesanded kuritegevusevastases võitluses on määratud kriminaalmenetlusõiguses ja kuigi põhimõtteliselt on need tõhusad, kattuvad need teatud ulatuses, mis võib vahel põhjustada tegevusalaseid probleeme.

Mis puudutab **koostööd ja ülesannete jaotumist uurimistegevuses**, siis eelneb kriminaaluurimisele nn operatiivuurimine, mida teostavad sama uurimisasutuse ametnikud. Operatiivuurimise suhtes kohaldatakse eriõigusakte ja selle eesmärk on koguda kriminaaluurimise algatamiseks vajalikke tõendeid. Kogutud tõendite põhjal otsustavad kriminaaluuri ja prokurör, kas kriminaaluurimise algatamiseks on piisav alus või tuleb juhtum saata tagasi operatiivuurimisele.

Uurimisasutus määratakse kindlaks vastavalt karistusseadustiku artiklile 151. Selles etapis lahendab asutustevahelised pädevusalased konfliktid põhimõtteliselt riigiprokuröri büroo, võttes juhtumi ühelt asutuselt ja määrates selle teisele. Prokuröri ülesanne on koordineerida uurimisi, kuhu on kaasatud rohkem kui üks asutus. Siiski on erandeid: uurimiskomisjonil on õigus viia lõpule tema enda algatatud kriminaalasi.

Uimastikontrolliteenistus tegeleb haldusuurimisega ega ole pädev teostama operatiiv- ja kriminaaluurimist. Kui haldusuurimise käigus ilmneb, et tegemist võib olla kuriteoga, antakse juhtum prokuröri kaudu üle teisele asutusele.

Mõned Venemaa ametiasutused vihjasid, et õiguskaitseasutuste pädevuste kattumisest tingitud probleemid võivad laheneda kavandatava uue seadusega, mis suurendab märkimisväärselt uurimiskomisjoni kohustusi seoses kriminaaluurimisega. Üksikasju selle seaduseelnõu kohta siiski ei avaldatud.

Politseireform sai alguse 7. veebruaril 2011, mil võeti vastu ja muudeti mitmeid seadusi, nagu karistusseadustik ja kriminaalmenetluse seadustik. Reformi tulemusel sai Venemaa politseist föderaalasutus, mida rahastatakse eranditult riigi eelarvest. 2012. aastaks vähendati politseiametnike arvu 20 %. Suurem osa personalikärbetest tehti patrullpolitseinike arvelt, samas kui halduspersonali arv, eelkõige piirkondades, jäi praktiliselt samaks. Paljude ekspertide hinnangul on need meetmed ebatõhusad. Vastuseks öeldi, et lähiajal on oodata uusi reforme.

Politsei haldab laiaulatuslikke **andmesüsteeme**, kust teised ametid saavad taotleda teavet. Näib, et andmebaas ei ole seotud teiste õiguskaitseasutuste hallatavate andmebaasidega.

- **Kahe- ja mitmepoolse operatiivkoostöö tugevdamine ELi liikmesriikide ja Venemaa õiguskaitse- ja õigusasutuste vahel, eesmärgiga võidelda rahvusvahelise organiseeritud kuritegevusega.**

- **Venemaa, ELi ja selle asjaomaste asutuste ja huvitatud liikmesriikide ühisoperatsioonide korraldamine ning muude operatiivvahendite ja -meetodite kasutamine piiriüleses õiguskaitsealas koostöös.**

Venemaa õiguskaitseasutused teevad rahvusvahelist koostööd ja vahetavad teavet peamiselt Interpoli kaudu piirkondlike rahvusvaheliste kokkulepete või kahepoolsete kokkulepete raames. Kokkulepete alusel lähetatakse välisriikidesse kontaktametnikud. Kokkulepe Europoliga tõhustab sõlmimise korral koostööd ja teabe vahetamist ELiga, eelkõige rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse ja selle kontrolli valdkonnas.

Venemaa õiguskaitseasutustel on koostöökogemus ja nad on võtnud osa mitmetest ühisoperatsioonidest, sealhulgas ELi liikmesriikidega. Poolte hinnangul on koostöö tulemused olnud rahuldavad.

Tolliteenistusel on oluline osa rahvusvahelise kuritegevuse vastases võitluses piiripunktides ja ta osaleb laiaulatuslikus rahvusvahelises koostöös. Olulist rolli mängib siin koostöö Maailma Tolliorganisatsiooniga. Tolliteenistus on allkirjastanud 48 riigiga kahepoolsed lepingud tollikoostöö valdkonnas, sealhulgas kuritegevusevastase võitluse vallas. Venemaa teeb koostööd ELiga piirkondliku luure kontaktasutuste raamistikus.

Uurimiskomisjoni esindajate väitel teevad nad positiivset ja tõhusat koostööd naaberriikide ja Interpoliga. ELi riidest on uurimiskomisjonil koostöölepingud Soome, Prantsusmaa ja Saksamaaga. Koostöölepingud on sõlmitud ka Ameerika Ühendriikide, Iisraeli, Norra ja Kasahstaniga.

Venemaa poolel teeb Interpoliga koostööd siseministeerium. Väidetavalt on siseministeerium allkirjastanud vastastikuse mõistmise memorandumid peaaegu kõikide naaberriikide ja SRÜ riikidega. Piirivalveteenistus (FSB koosseisus) teeb piirihalduse küsimustes koostööd kolmandate riikide asutustega (vt täiendavalt 2. teemaderühma alt).

Venemaa õiguskaitseasutustel (siseministeerium, uimastikontrolliteenistus, tolliteenistus, FSB) on piiriülesed partnerlussuhted **Läänemeremaade Nõukogu** raamistikus.

Venemaa asutused rõhutasid kohtumistel ELi ekspertidega, et koostöö on praeguses vormis tõhus ja piisav. On siiski ilmne, et rahvusvaheline koostöö Venemaa asutustega käib sageli peakorterite kaudu. Kontaktid piirkondlikul tasandil on harva võimalikud. See toob kaasa tarbetuid viivitusi teabevahetuses.

3.3. Õiguslane koostöö

- **Vajalike meetmete võtmine Eurojusti ja Venemaa Föderatsiooni vahelise koostöölepingu sõlmimiseks ja tõhusaks rakendamiseks.**

Eurojusti ja Venemaa vahelised läbirääkimised said alguse oktoobris 2006. Viimane voor toimus märtsis 2011. Kontaktid toimusid ka detsembris 2012 ja pärast seda, kui Eurojust sai teada, et Venemaa on ratifitseerinud Euroopa Nõukogu 1981. aasta andmekaitsekonventsiooni. Eurojusti andmekaitseametnik külastas Venemaad septembris 2013 ja sai Venemaa andmekaitseasutuselt palju teavet, kuid mõned küsimused vajavad veel selgitamist. Külastus oli läbirääkimiste jätkumise üheks tingimuseks. Läbirääkimiste järgmine voor algab pärast poolte vahel kokku lepitud meetmete võtmist.

- **Ühinemine 1980. aasta konventsiooniga rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslike küsimuste kohta ja 1996. aasta konventsiooniga vanemliku vastutuse ja**

lastekaitsemeetmetega seotud kohtualluvuse, kohaldatava seaduse, tunnustamise, kohtuotsuste täitmise ja koostöö kohta ning nende konventsioonide rakendamine.

Venemaa ratifitseeris 1980. aasta **Haagi konventsiooni rahvusvahelise lapseröövi tsiviilõiguslike küsimuste kohta** ja see jõustus Venemaa suhtes 1. oktoobril 2011. Ühinemine on nn vana lepinguosalise riigi suhtes jõus vaid siis, kui see riik on kiitnud Venemaa ühinemise heaks. ELi puhul sõltub Venemaa ühinemise heakskiitmine ka ELi ja ELi liikmesriikide vahelises pädevuste jaotumisest, mis vajab selgitamist Euroopa Liidu Kohtus.

Nimetatud konventsiooni puhul on **keskasutuseks** haridus- ja teadusministeerium. Ministeeriumi asjakohane üksus on praegu reorganiseerimisel. Näib, et laekuvate taotlustega tegeleb täiskoormusega üks töötaja. Siiani on keskasutus tegelenud 16 juhtumiga ja mitte ükski taotlus ei ole kuulunud selgelt konventsiooni reguleerimisalasse. Venemaa on väidetavalt valmis rakendama konventsiooni halduslikel alustel. Arvestades keskasutuse kohustust koordineerida asutuste tööd, mis on tavaliselt Venemaal probleemiks, võib olukord paraneda, kui keskasutuse asjaomaseid pädevusi reguleerib föderaalseadus.

Mis puudutab konventsiooni **rakendamist**, siis vastutab keskasutus taotluste läbivaatamise, pädeva kohtu määramise ja taotleja nõustamise eest menetluse algatamisel. Lisaks keskasutusele mängivad olulist rolli veel kaks asutust – siseministeerium and föderaalne kohtutäiturite teenistus. Mõlemad asutused vastutavad lapse otsimise eest. Föderaalseaduse asjaomased muudatused on ette valmistatud ja need võetakse peagi vastu. Taotlemise ja tagasisaatmise korda ei ole kavas üksikasjalikumalt muuta, kuigi oleks vaja selgemaid sätteid tagasisaatmise menetluse ja pädevate kohtute määratluse kohta (viimane toimub 1996. aasta ülemkohtu resolutsiooni alusel).

Venemaa ratifitseeris ka 1996. aasta **Haagi lastekaitsekonventsiooni**. See jõustus 1. juunil 2013. **Keskasutuseks** määrati haridus- ja teadusministeerium. Praktiline töö konventsiooni rakendamiseks on veel pooleli. Asjaomased seadusandlikud muudatused on ettevalmistamisel ja Venemaa peaks need vastu võtma 2014. aastal.

Arvestades juhtumite arvu võimaliku suurenemisega pärast ELi ja Venemaa vahelise viisavabaduse kehtestamist, võtsid ELi eksperdid arutusele ka **kaks muud Haagi konventsiooni**, mis võivad olla õiguslase koostöö seisukohalt olulised (kuigi need ei ole otseselt ühiste meetmete loetelus), nimelt 1965. aasta Haagi konventsioon dokumentide kättetoimetamise kohta ja 1970. aasta Haagi konventsioon tõendite kogumise kohta. Esimese osas tunnistatakse, et praegu on töökoormus märkimisväärne. Pikki viivitusi menetluses oleks võimalik lühendada, kui Venemaa loobuks vastuseisust artikli 10 punktile a, võimaldades taotluste kättetoimetamist adressaadile posti teel. Teise konventsiooniga seoses soovitati Venemaal määrata keskasutus, et vältida mis tahes teabevahetuse puhul viivitusi tekitavat diplomaatiliste kanalite kasutamist (keskasutuse määramist on pikalt oodatud, sest Venemaa ühines konventsiooniga juba 2001. aastal).

- **Asjaomase teabe, sealhulgas andmete vahetamine väljaandmismenetluse, vastastikuste õigusabitaotluste, välismaiste kohtute otsuste täidesaatmise, süüdimõistatud isikute üleandmise rakendamise ja tõhususe kohta, koostöö tõhustamine ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

Lisaks kahepoolsetele ja piirkondlikele (nt SRÜ) lepingutele ja osakondadevahelistele koostööprogrammidele on Venemaa osaline järgmistes õiguslase koostööd kriminaalasjades käsitlevates Euroopa Nõukogu konventsioonides: väljaandmise konventsioon (1957), kriminaalasjades

vastastikuse abistamise konventsioon (1959) ja süüdimõistetud isikute üleandmise konventsioon (1983).

Hoolimata sellest, et Venemaa määras **kriminaalasjades vastastikuse abistamise konventsiooniga** ühinemise ajal teiste konventsiooniosalistega ühenduse pidamiseks mitu asutust, edastatakse tegelikult kõik õigusabi käsitlevad juhtumid läbivaatamiseks ja meetmete võtmiseks riigiprokuröri büroole. Taotluse esitava riigi õigusasutused tohivad saata taotluse otse Venemaa õigusasutustele üksnes kiireloomulistel juhtudel. See põhjustab juhtumite käsitlemisel viivitusi ja juhtumite kuhjumist.

Üldiselt on riigiprokuröri büroo keskasutuseks enamiku õiguslase koostöö juhtude puhul. Vastastikuse õigusabi andmisel kohtueelses etapis ja väljaandmise juhtumite puhul saadab ja võtab kõik taotlused vastu riigiprokuröri büroo. Süüdimõistetud isikute üleandmise korral on keskasutuseks justiitsministeerium. Taotluste läbivaatamise ja täitmise tsentraliseeritud süsteem töötab üsna aeglaselt.

Riigiprokuröri büroo esitatud andmete kohaselt võetakse igal aastal vastu ligikaudu 3000 õigusabitaotlust. Neist ligikaudu 1000 tulevad ELi liikmesriikidest. Taotluse täitmine võtab keskmiselt aega kaks-kolm kuni kuus kuud, sõltudes taotluse liigist ja ulatusest. Justiitsministeeriumi andmetel laekub neile aastas ligikaudu 30 000 õigusabitaotlust, kuid kriminaalasju käsitlevad neist suhteliselt vähesed. Ministeeriumi eesmärk on täita taotlused nelja kuuga. Sellest hoolimata on mõnel ELi liikmesriigil pidevalt probleeme õiguslase koostöö vallas Venemaaga, sest nende taotluste täitmine võtab aega kauem kui kuus kuud või neid ei täideta üldse.

Kohalike ja piirkondlike tasandite vaheline detsentraliseeritud koostöö kiirendaks seda protsessi ja muudaks selle tõhusamaks. Venemaalt oodatakse ka kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni teise lisaprotokolli (2001) allkirjastamist ja ratifitseerimist.

Kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas on probleemiks ka Venemaa keeldumine lubada **kuulata Venemaa kodanikke üle kahtlustatavatena** pärast seda, kui nad on pärast välismaal kuriteo sooritamist tagasi Venemaal. Venemaa ametiasutused soovivad, et taotlev riik annaks juhtumi üle Venemaale, mis on sageli võimatu praktilistel põhjustel. Selline lähenemine põhjustab viivitusi ja takistab mõnel juhul juhtumite menetlemist.

Riigiprokuröri büroo akadeemia annab **koolitust** prokuratuuri pädevuses olevates valdkondades. Õigusabi käsiraamat avaldati 2012. aastal. **Kohtunike akadeemia** pakub mahukaid koolitusprogramme kohtunikele. Programmid hõlmavad rahvusvahelisi küsimusi, kuid neile eraldi ei keskenduta.

3.4. Isikuandmed

- **Ühinemine Euroopa Nõukogu 1981. aasta konventsiooniga isiku kaitse kohta isikuandmete automatiseeritud töötlemisel ja selle 2001. aasta lisaprotokolliga, mis käsitleb järelvalveasutusi ja andmete piiriülest liikumist, ning nende rakendamine.**

Venemaa ratifitseeris Euroopa Nõukogu 1981. aasta konventsiooni isikuandmete kohta 15. mail 2013. Konventsioon jõustus Venemaa suhtes 1. septembril 2013 ja seda rakendatakse mitme föderaalseaduse ja muude rakendusaktide kaudu.

Lahendamata on veel mõned küsimused, nagu andmekaitseasutuse sõltumatus ja andmekaitsealaste õiguste rakendamine riigi salajaste andmete suhtes. Üks peamisi küsimusi on, millises ulatuses kohaldatakse föderaalset andmekaitseasutust riigi salajaste andmete suhtes (vastav reservatsioon tehti

konventsiooni ratifitseerimise ajal). Näib, et erandi alla kuulub enamik õiguskaitse ja riigi julgeolekut käsitlevatest toimikutest ja andmebaasidest, ilma et see oleks õigustatud proportsionaalsuse põhimõtte ja vajadusega. Piirikontrolli käigus töödeldavate andmete suhtes kohaldatakse väidetavalt tavalisi andmekaitseeskirju.

Kuigi selget teavet Venemaa kavatsuse kohta konventsiooni **lisaprotokolliga** ühineda ei antud, väitsid Venemaa asutused oma selgitustes, et kehtivad õigusaktid ja Venemaa järelevalveasutuse seisukoht on protokolliga täielikult kooskõlas.

Järelevalveasutus (protokolli tähenduses), kes teostab kontrolli ja järelevalvet isikuandmete töötlemise vastavuse üle Venemaa õigusaktidega, on Roskomnadzor – asutus, mis kuulub kommunikatsiooni- ja massimeedia ministeeriumi alla. Asutuse seisund, koosseis ning selle juhi ja asejuhtide määramise eeskirjad on sätestatud 2009. aasta valitsuse korralduses nr 228. Ainuüksi asjaolu, et Roskomnadzori üle teostab järelevalvet ministeerium, ning et selle juhi ja abijuhid määrab ametisse ja vabastab ametist minister, tõestab, et amet ei ole sõltumatu. Pealegi ei ole Roskomnadzori staatus järelevalveasutusena kinnitatud föderaalseadusega, kus sellist asutust mainitakse vaid üldiselt. Venemaa väitel on selline lahendus sarnaste asutuste puhul tavaline ja duuma otsuseta ei saa Roskomnadzori pädevusi muuta.

Venemaa andis teavet Roskomnadzori rahaliste vahendite ja inimressursside ning haldusstruktuuri kohta, pidades seda piisavaks.

Roskomnadzor on **pädev** kontrollima isikuandmete töötlemist, sealhulgas kaebusi, kontrollijate registrit, uurimisi jne. Erinevalt teistest föderaalteenistustest on tema pädevuses kujundada andmekaitsealast poliitikat ja teha seadusandlikke ettepanekuid. Roskomnadzor ei ole siiski pädev kontrollima isikuandmete töötlemise infoturbeaspekte. Avaliku sektori puhul teeb seda FSB (peamiselt kodeerimissüsteemid) ning tehnilise ja ekspordikontrolli föderaalteenistus (kaitseministeeriumi juures asuv asutus, millel on valdkonnas suurem pädevus, kuid mille ulatust Vene pool ei täpsustanud). Näib, et erasektori andmetöötlejate puhul infoturbekontroll puudub.

Roskomnadzori personalile korraldati **koolitusi** ja eriseminare. Asutus korraldas ka mitmeid **teadlikkuse suurendamise** kampaaniad.

Probleemsed valdkonnad ja meetmed, mida soovitatakse 3. teemaderühma raames järgida:

Eespool nimetatud puuduste põhjal tegi komisjon kindlaks probleemsed valdkonnad, mida tuleks Venemaa ametiasutustega põhjalikumalt arutada:

- Näib, et põhjalikku analüüsi, mis käsitleks ELiga võimaliku viisavabaduse ja tolliliidu loomise mõju organiseeritud kuritegevuse, inimkaubanduse, salakaubaveo jms vastasele võitlusele, ei ole teostatud ja seda ei ole kavas ka teha. Analüüs aitaks õiguskaitseasutustel paremini toime tulla uute probleemidega, mis tekivad seoses isikute ja kaupade suurema liikumisega nii tolliliidu kui ka ELi ja Venemaa vahelise võimaliku viisavabaduse raames.
- Õiguskaitseasutuste pädevused näivad asjaomastes valdkondades kattuvat. See võib tuua kaasa puudused uurimistegevuses ning tekitada ebaselgust nende asutuste vahelise koostöö kavades (sealhulgas ühiste andmebaaside puudumine jne).

- Venemaal läbiviidava politseireformi tulemused on tekitanud segadust ja mitmete allikate kohaselt vajaks reform tulevikus läbivaatamist. Politsei roll ja tõhusus on viisadialoogi mitmete valdkondade seisukohast üliolulised.
- Venemaa ja ELi liikmesriikide õiguskaitse- ja õigusasutuste vaheline praktiline koostöö on hetkel äärmiselt tsentraliseeritud ja võimaldab kontakte üksnes vastavate peakorterite kaudu. See tekitab viivitusi vastamisel.
- Korruptsioonivastasel poliitikal on eriline horisontaalne tähtsus mitte ainult 3. teemaderühma, vaid ka teiste viisadialoogi teemaderühmade raames. Üks üliolulisi küsimusi on kohtute sõltumatus, mis on Venemaa puhul endiselt probleemiks. Tuleb märkida, et kõiki kohtuotsuseid ei avaldata. Näib, et kodanikuühiskonna osalemiseks ja koostööks korruptsioonivastase poliitika kujundamisel ja rakendamisel on vähe kanaleid. See koos kodanikuühiskonna toimimiseks ebasoodsate tingimustega võib viia sellise korruptsioonivastase poliitika väljatöötamiseni, mis ei tegele probleemiga süvitsi. Riigihankemenetluse läbipaistvus (sealhulgas pakkumise järgses etapis) on samuti probleemiks ja võib tekitada kuritarvitusi.
- Sõltumatu andmekaitseasutuse puudumine on lahendamist vajav probleem. Uue andmekaitseasutuse asjakohasus õiguskaitse ja riigi julgeoleku valdkonnas tuleb selgemaks muuta.

Ühiste meetmete rakendamise tõhustamiseks soovitatakse võtta järgmisi meetmeid:

- Kaasata juriidiliste isikute kriminaalvastutus rahapesu tõkestamise/terrorismi rahastamise ja korruptsiooni vastase võitluse süsteemidesse, et parandada võetavate meetmete tõhusust ka juriidiliste, mitte ainult füüsiliste isikute suhtes.
- Võtta vastu rahapesuvastase töökonna 2012. aasta ülevaates esile toodud probleeme käsitlev seaduseelnõu, eesmärgiga viia siseriiklikud õigusaktid kooskõlla rahvusvaheliste normidega.
- Nii Venemaa kui ka EL on pühendunud inimkaubanduse vastasele võitlusele. Üksikasjalike eeskirjadeta, mis käsitleksid inimkaubanduse kõiki aspekte, on seda siiski võimatu tõhusalt teha. Seepärast on soovitatav vastu võtta terviklik õigus- ja poliitikaraamistik, mis käsitleks muu hulgas inimkaubanduse ohvrite kaitset ja aitaks tõkestada inimkaubandust terviklikult.
- Siseriikliku poliitika ja õigusaktide lähendamiseks rahvusvahelistele normidele korruptsioonivastase võitluse valdkonnas tuleks rakendada GRECO, OECD ja UNCACi poolt hindamismenetluse käigus antud soovitusi (sealhulgas altkäemaksu kaasavam määratlus, kus õigusaktidega oleks hõlmatud altkäemaksu pakkumine ja lubamine ning mittemateriaalsete eeliste andmisega seotud juhtumid).
- Pärast 1980. aasta Haagi lapsereühkonventsiooni ja 1996. aasta Haagi lastekaitsekonventsiooni ratifitseerimist on ülioluline võtta nende nõuetekohaseks toimimiseks vastu vajalikud rakendusaktid (sealhulgas lapse tagasitoomise mõiste selgitamine ja vastava keskasutuse pädevused).
- ELi ja Venemaa asutuste vaheline tõhus ja kiire õigusabi on ülioluline, et tulla võimaliku viisavabaduse raames toime suuremate inimvoogude ja sellega kaasnevate tagajärgedega. Seepärast on vaja tõhustada koostööd ELi liikmesriikidega, vastates õigeaegselt õigusabitaotlustele, sealhulgas võimaldades Vene kodanike ülekuulamist kahtlusallustena ELi liikmesriigis sooritatud kuritegudes ning tehes vajaduse korral asjakohaseid muudatusi asjaomastes õigusaktides. Tuleks kaaluda ka 1959. aasta kriminaalasjades vastastikuse abistamise Euroopa konventsiooni teise lisaprotokolli ratifitseerimist.
- Ratifitseerida andmekaitse eeskirjadest kinnipidamise horisontaalset tähtsust arvestades 1980. aasta Euroopa Nõukogu isikuandmete konventsiooni lisaprotokoll ja tagada selle

kontekstis andmekaitseasutuse sõltumatus. See peaks viima muu hulgas koostöölepingu kiire sõlmimiseni Eurojustiga, eeldades, et andmekaitse probleemid on kõrvaldatud.

Andmete vähesuse tõttu ei saanud komisjon täielikult hinnata edusamme järgmistes 3. teemaderühma kuuluvates küsimustes:

- majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimise praktilised meetodid, asjaomaste asutuste välja töötatud korruptsioonivastase võitluse riskihindamine, peamiste õiguskaitseasutuste (FSB, tolliteenistus, politsei, uurimiskomisjon) korruptsioonivastaste eetikanormide sisu, korruptsioonivastase koolituse sisu ja meetodid asjaomastes asutustes;
- andmekaitsealaste õigusaktide kohaldamise ulatus isikuandmete töötlemise suhtes õiguskaitse valdkonnas, eelkõige salastatud teabe puhul.

4. teemaderühm. Välissuhted

Üldine hinnang

Venemaa on välja töötanud nii oma kui ka välisriikide kodanike **liikumisvabadust reguleeriva ulatusliku õigusraamistiku**. Võetakse olulisi meetmeid, et tagada õiguslik alus ja õiguskaitseasutuste meetmete legitiimsus seoses isiku õigusega siseneda Venemaa territooriumile, sealt lahkuda ja seal vabalt liikuda. Raskused eeskirjade praktilisel rakendamisel võivad tekitada olukorra, kus õigusakte ei kohaldata ühetaoliselt, eelkõige Venemaa erinevates paikades valitsevate erinevate tingimuste tõttu.

Liikumisvabadusele on seatud mitmed **piirangud** ja seda reguleerivad konkreetset õigusaktid, et piirata riigi või avaliku julgeoleku kaalutlustel Venemaa ja väliriikide kodanikele juurdepääs teatavatele piirkondadele. **Juurdepääs isikutunnistustele ja reisidokumentidele**, sealhulgas konkreetsete rühmade puhul, nagu riigisisesed põgenikud, pagulased, mittekodanikud ja kodakondsuseta isikud ning vähemustesse kuuluvad inimesed, on hästi kontrollitud, kuigi mõnede rühmade puhul on probleeme teatavate dokumentide nõuetekohase väljastamise ja **elukohta registreerimisega**. Asjaomaste rahvusvaheliste organite soovitude alusel on võetud meetmeid, et lihtsustada ebaharilikus olukorras olevate isikute (endise NSVL kodanikud) puhul kodakondsuse ja seega nõuetekohaste dokumentide saamist. Välja on töötatud tegevuskavad isikutunnistuste ja reisidokumentide väljastamisega seotud avalike teenuste läbipaistvuse ja juurdepääsetavuse parandamiseks ning õiguskaitseasutuste, sealhulgas liikumisvabaduse reguleerimise ja järelevalvega seotud asutuste vastutuse suurendamiseks. Ei ole veel selge, kui tõhusad on need diskrimineerivate tavade kõrvaldamisel, sealhulgas vähemustesse kuuluvate või teatava etnilise taustaga inimeste suhtes. Mõned allikad, näiteks rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI) oma 2013. aasta aruandes, juhivad jätkuvalt tähelepanu asjaolule, et teatavatel rühmadel on endiselt probleeme elukohta registreerimisel.

Õiguskaitseametnike, prokuröride, kohtunike ja muude 4. teemaderühmaga hõlmatud valdkondades tegutsejate kohta teatasid Venemaa ametiasutused, et kutsequalifikatsioonide kontroll on avaliku teenistuse süsteemi oluline osa ning et kutseoskuste ajakohastamiseks tuleb käia kohustuslikus korras koolitustel. Koolitusprogrammide raames käsitletakse ka inimõiguste küsimust, kuid ei olnud võimalik kindlaks teha, milline on liikumisvabadusega seotud inimõigustele suunatud eri- ja sihtkoolituse osakaal. Venemaa ametiasutused on teadlikud ÜRO organite, OSCE ja Euroopa Nõukogu **asjakohastest soovitustest liikumisvabaduse** ja inimestevaheliste kontaktide lihtsustamise valdkonnas ning on valmis arutama täiendava koostöö vajadust nendes valdkondades. Ametiasutused kinnitasid, et pööravad ÜRO organite, OSCE, Euroopa Nõukogu ja rahvusvaheliste inimõiguste

organisatsioonide **konkreetsetele soovitudele** erilist tähelepanu **diskrimineerimisvastase poliitika rakendamisel, vähemustesse kuuluvate inimeste kaitsmisel ja võitluses vihkamiskuritegudega**, kuna neist paljud valdkonnad on tundlikud ja nende keerukus tekitab tõsiseid probleeme.

Diskrimineerimise ja vihkamiskuritegude vastase võitlusega seoses on asjaomased Venemaa ametiasutused/valdkondlikud ministeeriumid teadlikud etnilise ja usulise sallimatusega seotud teemade keerukusest ja teevad jõupingutusi asutustevahelise koostöö ja konsultatsioonide loomiseks. Samas ei peeta seksuaalse sättumuse alusel toimuvat diskrimineerimist probleemiks. Ekspertide tasandil on märgata tõelist huvi tõkestada negatiivseid ilminguid ja leida lahendusi õiguskaitse tõhusa toimimise tagamiseks. Tegelikult esineb puudusi asjaomaste eeskirjade ja seadusandlike aktide rakendamisel, asutustevahelises koostöös ning koostöös vabaühendustega, kellel on just viimasel ajal tekkinud oma ülesannete täitmisel raskusi, mis on tingitud ekstremismivastase seaduse ja välisagentide seaduse vastuvõtmisest. Üldiselt leiavad Venemaa ametiasutused, et jätkuvad jõupingutused õiguskaitseasutuste läbipaistvuse tagamiseks on piisav diskrimineerimisvastane meede. Tehakse jõupingutusi selleks, et ebaseaduslike rändajate ning Venemaale sisenemise ja seal elamise eeskirju rikkunud isikute kinnipidamine ja väljasaatmine toimuks kooskõlas rahvusvaheliste normidega. Samal ajal kui õigusloome areng ja migratsiooniteenistuse üldine lähenemine liigub rangema kontrolli, rahvusvaheliste normide parema järgimise ja suurema tõhususe suunas, on praktikas olnud teateid konkreetse etnilise taustaga inimeste massilistest ja sihipärastest kinnipidamistest ja kinnipidamistingimustest, mis ei vasta asjaomastes õigusaktides sätestatud normidele.

Peamised inimõiguste küsimustega tegelevad ja õiguskaitsevahendina toimivad asutused – ombudsmani büroo ja presidendi juures tegutsev kodanikuühiskonna ja inimõiguste nõukogu – on võtnud omaks dunaamilise ja ennetava lähenemisviisi, kuid näib, et need toimivad piiratud ressurssidega ning märkimisväärsed ja nähtavaid tulemusi saavutatakse sageli ajutiselt kas ombudsmani või presidendi nõukogu eesistuja isikliku sekkumise tõttu. Isegi selle tasandi ametiasutused ei tunnista, et diskrimineerivad või ksenofoobsed tavad võivad kasutusel olla. Diskrimineerivad ja ksenofoobseid elemente sisaldavaid juhtumeid peetakse enamasti toimunuks sotsiaalsetel, majanduslikel või kriminaalsetel põhjustel (näiteks seostatakse 2013. aasta suvel Pugašovi linnas ja 2013. aasta oktoobris Birjuljovos toimunud intsidente politsei väidetava korruptiivsuse ja ebatõhususega). Venemaa asjaomased ametiasutused mõistavad siiski, kui tundlik on olukord seaduslike ja ebaseaduslike rändajate suure kontsentratsiooni tõttu linnades, eelkõige Moskvast, ning tunnustavad, et probleem vajab täit tähelepanu. Poliitiline tundlikkus (rändevoogude juhtimine Moskvast oli kohalike valimiste üks peamisi teemasid ning on poliitilises tegevuskavas jätkuvalt tähtsal kohal) ning Kaukaasia ja Kesk-Aasia päritolu isikute vastu suunatud juhuslikud intsidendid näitavad, et on vaja teha täiendavaid terviklikul lähenemisel põhinevaid jõupingutusi, mis lähevad kaugemale rände tehnilisest juhtimisest. Selles kontekstis teeb muret asjaolu, et puuduvad asutused, kes jälgiks vaenu õhutamist poliitikute poolt ja suunaks asjakohast avalikku arutelu.

Sisemised mehhanismid **väärkohtlemise ärahoidmiseks õiguskaitseasutuste poolt** on loodud ja suurt tähelepanu äratanud juhtumite puhul on võetud järelmeetmeid (nt meedias laialdaselt kajastatud Kaasani juhtum, kus politseinikud väärkohtlesid 2012. aastal kinnipeetavaid). Venemaa ametiasutused kipuvad eitama õiguskaitse ja liikumisvabadusega seotud probleeme ja puudusi Põhja-Kaukaasias, olgugi et see on vastuolus teistest allikatest laekunud andmetega (nt piirkonda külastanud piinamisvastase komitee 2011. aasta aruanne) ja tegelikkusega koha peal (nt ombudsmani 2012. aasta aruandes märgitakse raskusi, mis tekkisid Põhja-Kaukaasia õiguskaitsetöötajate toime pandud väärkohtlemise ja piinamisjuhtumite uurimisel; ELi eksperdid nägid külaskäigul Tšetšeeniasse teedel kontrollpunkte). Venemaa ametiasutused näitavad **Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtuotsuste**

rakendamisega seoses **4. teemaderühmaga hõlmatud valdkondades** üles pühendumust kohtuotsuste jõustamisel, kuid paljudel liikumisvabadust käsitlevatel juhtudel piirdusid meetmed konkreetse juhtumi või menetluslikku või üldist kohtupraktikat tõhustavate juhiste väljaandmisega, ilma et probleemi oleks lahendatud süsteemselt.

Üksikasjalikud märkused

- **Kõikide Venemaa ja ELi kodanike ning riigis seaduslikult elavate isikute õiguse tagamine (lubatud viibimisajast sõltumata) reisida asjaomastel territooriumitel poolte kodanikega võrdsel alustel kooskõlas riigi julgeolekut käsitlevate siseriiklike eeskirjade ja määrustega.**

Venemaa põhiseaduse kohaselt on kodanikel õigus liikumisvabadusele ning õigus valida Venemaal viibimis- ja elukohta. Üksikisiku ja kodanike õigusi ja vabadusi võib piirata föderaalseadusega üksnes ulatuses, mis on vajalik põhiseadusliku süsteemi säilitamiseks ning moraali, teiste isikute heaolu, õiguste ja õiguspärase huvide, riigikaitse ja riigi julgeoleku kaitsmiseks. Täiendavad eeskirjad on kehtestatud föderaalsete ja määrustega, mille kohaselt võivad Venemaa kodanikud viibida 90 päeva kohas, mis ei ole nende ametlikult registreeritud elukoht, ilma et nad peaksid end seal registreerima.

Välismaalaste õiguslikku seisundit reguleerivad 25. juuli 2002. aasta föderaalsete seadus nr 115-FZ ja muud föderaalsete seadused. Välismaalastel on Venemaa kodanikega võrdsed õigused ja kohustused, välja arvatud föderaalsetes seadustes sätestatud juhtudel.

On olemas **kaebuse esitamise mehhanismid**, mille kohaselt võib taotleja pöörduda asjaomase dokumendi väljastamise eest vastutava ametniku ülemuse või (kohaliku) asutuse juhataja poole. Asutusel on kaebusele vastamiseks aega kümme päeva. Kaebuse võib saata ka migratsiooniteenistuse föderaalsetele büroodele, mis peab vastama kuu aja jooksul. Migratsiooniteenistuses tegeleb kaebustega eraldi osakond. Kaebuse esitamine on tasuta. Haldusmenetluse väliselt saab pöörduda ka kohtu, prokuröri või ombudsmani poole.

Liikumisvabaduse, viibimis- või elukoha võimalike piirangute põhjused on loetletud föderaalsetes seadustes 5242-1 ja see loetelu on ammendav. Loetelus on hõlmatud piirialad, kinnised sõjaväelinnakud, kinnised administratiiv-territoriaalsed üksused (ZATOd) ja erirežiimiga tsoonid, mis kuulutatakse välja erinevatel erakorralistel asjaoludel. Praegu kehtivad õigusaktid ei sätesta muid kodanike vaba liikumist piiravaid põhjusi (välja arvatud elukohta registreerimise menetlus).

Juurdepääsu piiratud juurdepääsuga piirkondadele reguleerib valitsuse seadus ja selles on loetletud üksteist suletud piirkondade liiki. Venemaa piirkondade loetelu, millele on juurdepääs piiratud (ainult) välismaalastele, on avaldatud ja see on kättesaadav aadressil visalink-russia.com.

Õigusnormid ei näe ette piiratud juurdepääsuga aladele ametlike geograafiliste nimede andmist ja nende kandmist kaartidele. Välismaalastel peab olema eriluba teatavatele territooriumitele sisenemiseks. Lube annab välja föderaalne julgeolekubüroo. Juurdepääsueeskirjad ZATODEle on erinevad, sõltudes ZATO kategooriast, ja on põhimõtteliselt ühesugused nii Venemaa kodanikele kui ka välismaalastele. ZATO elanikuks välimaalased siiski ei saa.

Venemaa ametiasutused ei teatanud kirjalikus aruandes ega ELi ekspertide missiooni käigus **probleemidest/juhtumitest konkreetsete rühmadega** (nt seaduslikult riigis elavad välismaalased, pagulased, kodakondsuseta isikud) seoses nende vaba liikumisega. See kehtib ka

diskrimineerimisjuhtumite suhtes konkreetset etnilist päritolu inimeste puhul, sealhulgas romad. Mainiti, et romad ei ole elukohta registreerimisest huvitatud väidetavalt traditsioonilise elustiili tõttu. Jaanuaris 2013 töötati välja romasid käsitlev tegevuskava, et tõhustada Venemaa romade integreerimist. Kuna tegevuskava on suhteliselt uus ja selle rakendamine on ette nähtud aastatel 2013–2014, ei ole tulemused veel teada. ECRI soovitab oma 20. juuni 2013. aasta aruandes asutustel luua romadele õigusliku seisundi vormistamiseks lihtsustatud ja juurdepääsetavad menetlused.

- **Reisi- ja isikut tõendavate dokumentide toimiva ja tõhusa väljastamise tagamine, sealhulgas seoses nende hinna ja menetluse tähtaegadega, tehes seda kõikide isikute kategooriate puhul, nagu kodanikud, riigisisesed põgenikud, pagulased, mittekodanikud ja kodakondsuseta isikud, sealhulgas vähemustesse kuuluvad isikud.**

Venemaa eristab praegu kahte sunniviisiliselt ümberasustatud isikute kategooriat: riigisisesed põgenikud ja sundrändajad. Terminit „riigisisesed põgenikud” kasutatakse eranditult Venemaa kodanike suhtes, kes jätsid ajutiselt (kriisi ajaks) oma alalised elukohad Tšetšeenia Vabariigis, elavad ajutiselt Venemaa territooriumil ja kavatsevad (enamasti) pöörduda tagasi endisesse elukohta. Migratsiooniteenistuse väidete kohaselt kustutati alates 1. aprillist 2009 registrist kõik isikud, kes olid sunnitud lahkuma oma alalisest elukohast Tšetšeenia Vabariigis ja olid ettenähtud menetluse raames olnud registreeritud migratsiooniteenistuse piirkondlikes büroodes ning avaldasid soovi pöörduda tagasi endisesse alalisse elukohta. Venemaal ei ole seega 1. aprillist 2009 ühtegi riigisese põgenikuna registreeritud kodanikku. 1. juuli 2013. aasta seisuga oli sundrändajana registreeritud 7894 Venemaa kodanikust isikut. Migratsiooniteenistuse sõnul on sundrändajatena registreeritud vaid mõned välismaalased.

Ebaseaduslikult viibiva välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku võib Venemaalt halduskorras välja saata. **Väljasaatmise ja edasikaebamise mehhanismide** kohta väitis Moskva ombudsman, et täiendavad seadusandlikud aktid pole vajalikud, kuid praktika vajab parandamist. Migratsiooniteenistus tunnistas, et vahel (eelkõige Kesk-Aasiast pärit isikute puhul) võtab väljasaatmise juhtumite uurimine kauem kui seaduses ette nähtud, sest isiku kodakondsust on keeruline tuvastada, kuna puuduvad isikut tõendavad dokumendid või kuna riik, kuhu isik tahetakse saata, ei reageeri/kinnita tagasivõtmist õigeaegselt. On juhtumeid, kus õigusakte ei jõustata praktilistel põhjustel või vastavate rajatiste puudumisel, olgugi et ametiasutused on õigusaktide nõuetest teadlikud ja olukorra pärast mures. ELi ekspertide missiooni käigus Kaasanisse tunnistasid kohaliku ombudsmani büroo ja siseministeeriumi esindajad, et sobivate rajatiste puudumisel hoitakse isikuid, kelle suhtes kohaldatakse väljasaatmismenetlust, siseministeeriumi rajatistes koos haldusrikkumiste eest kinni peetud isikutega, mitte kinnipidamiskeskustes, nagu näeb ette seadus. Olukord paraneb uue kinnipidamiskeskuse valmimisel.

ELi ekspertide missiooni käigus avaldasid vabaühendused muret selle üle, et nende tegevust kodanike – täpsemalt haavatavate rühmade – abistamisel, mis on seotud juurdepääsuga dokumentidele ja passidele, kinnipidamiskeskuste kontrollimise ja õigusabi andmisega, võib pärssida uus vabaühendusi käsitlev seadus ehk nn välisagentide seadus, sest paljud neist saavad vahendeid välismaalt.

Asjaomaste rahvusvaheliste kodakondsusetust käsitlevate vahendite (nt ÜRO kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon, ÜRO kodakondsusetuse vähendamise konventsioon) **ratifitseerimise** kohta leiavad Venemaa ametiasutused, et kodakondsusetuse küsimus lahendatakse tõhusalt olemasolevate õigusaktide raames. Seepärast ei kavatse Venemaa nimetatud kodakondsusetust käsitlevaid vahendeid ratifitseerida. Ratifitseerimata jätmisest hoolimata rakendatakse muid kodakondsusetust vähendavaid kavasid, näiteks võeti 12. novembril 2012 vastu föderaalseadus nr 182-

FZ, millega muudeti föderaalseadust kodakondsuse kohta. Muudatuste kohaselt on kodakondsuseta isikutel võimalik saada elamisluba või kodakondsus lihtsustatud menetluse teel. Seadus peaks aitama lahendada sadade tuhandete Venemaal ebaharilikus olukorras olevate endise NSVLi kodanike probleemi.

- **Koolitusprogrammide korraldamine õiguskaitseametnikele, prokuröridele, kohtunikele ja teistele 4. teemaderühmaga hõlmatud valdkondades tegutsejatele ning võimalike puuduste kõrvaldamine.**

On loodud süsteem, mis pakub korrapäraselt kutsealast koolitust uurijatele ja menetlusametnikele, kohtunikele, prokuröridele ja õiguskaitseasutuste ametnikele. Kohustuslik baaskoolitus põhineb rahvusvahelisel õigusel, hõlmates inimõigusi, ning sisaldab võrdõiguslikkust ja mittediskrimineerimist käsitlevaid sätteid.

Migratsiooniteenistus on üks peamisi liikumisvabaduse valdkonnas rändemenetlustega tegelevaid asutusi. Migratsiooniteenistuse struktuuris ei ole spetsiaalset koolitusega tegelevat institutsiooni, kuid amet teeb ametnike koolitamisel korrapäraselt koostööd ülikoolide ja rahvusvaheliste asutustega, nagu ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, ILO ja Punane Rist. Migratsiooniteenistuse struktuurides töötavatele ametnikele korraldatakse iga kolme aasta järel kohustuslik koolitus. Ametnikele korraldatakse ka lühikursusi, näiteks 72-tunnine kursus varjupaiga andmise kohta, mis on kohustuslik kohapeal pagulastele dokumente väljastavatele ametnikele.

Koolitusprogrammid politseinikele, sealhulgas inimõiguste valdkonnas, toimuvad koostöös Moskva Ülikooli ning muude riiklike ja rahvusvaheliste institutsioonidega. Kõrghariduse andev õpe (5 aastat) hõlmab üheaastast haldusõiguse kursust, mille käigus käsitletakse rändemenetluse küsimusi ja rändeeskirjade rikkumise eest määratavaid karistusi. Inimõiguste küsimusi käsitletakse üldõppe ja -kursuste raames. Mittediskrimineerivatele meetmetele, rahvusvähemuste kaitsesele ja vihkamiskuritegude tõkestamisele suunatud eraldi koolitusi ei ole.

Kohtunikele ja prokuröridele pakuvad koolitust mitu institutsiooni, mis viivad läbi spetsiaalseid koolitusprogramme Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika kohta, sealhulgas Venemaa õiguskaitseasutuste praktikast käsitlev kohtupraktika. Erinevatele kuulajaskondadele välja töötatud õppekavad sisaldavad kursusi, mille käigus uuritakse Euroopa Inimõiguste Kohtu konkreetseid kohtulahendeid, sealhulgas asju, mis käsitlevad väidetavat piinamist või muud liiki väärkohtlemist.

Õigusteaduste Akadeemia korraldab mitmesuguseid seminare koostöös ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga Venemaal, näiteks on viimasel kolmel aastal korraldatud kaks korda aastas kolmepäevaseid seminare kohtunikele ja õigusala töötajatele. Spetsiaalseid koolitusi ja personali kvalifikatsiooni tõstmise kursusi liikumisvabaduse valdkondades, nagu diskrimineerimise vastu võitlemisega seotud küsimused, konkreetsete rühmade probleemid, vähemuste kaitse ja võitlus vihkamiskuritegudega, ei ole ette nähtud, kuid neid teemasid käsitletakse inimõigustealase üldkursuse raames.

Uurimiskomisjoni personali ametialased täienduskoolitused toimuvad täiendõppe instituudi raames, millel on Venemaal kuus filiaali. Väidetavalt käsitletakse kõikidel kursustel inimõiguste teemat ja juhtumeid, samas kui peamised moodulid on pühendatud konkreetsetele valdkondadele, nagu diskrimineerimisevastane võitlus, võitlus vihkamiskuritegude ja ekstremismiga. Uurijad on spetsialiseerunud ja saanud väljaõpet teatavat liiki kuritegude osas ja teevad nendes valdkondades koostööd teiste asutustega. Koolituse mõju jälgimine on süsteemi integreeritud, sealhulgas hindamine koolituse lõpus ja koolitatavate perioodiline hindamine, millega kontrollitakse, kas nad õpitut ka rakendavad. See on seotud tulemuslikkuse hindamise ja preemiatega. Tsiviil- ja atesteeritud töötajatele

suunatud migratsiooniteenistuse koolitused hõlmavad samuti diskrimineerimisevastast võitlust, võitlust vihkamiskuritegudega ning asjakohaste Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditega tutvumist.

- **ÜRO organite, OSCE, Euroopa Nõukogu ja rahvusvaheliste inimõiguste organisatsioonide asjaomaste soovitude käsitlemine liikumisvabadust ja inimestevahelisi kontakte käsitlevates valdkondades ning sellealane koostöö.**

Kodakondsuse saamise korra lihtsustamine. 2013. aastal kiitis ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee heaks 12. novembri 2012. aasta föderaalseaduse nr 182-FZ vastuvõtmise, millega muudeti 2002. aasta föderaalseadust kodakondsuse kohta, eesmärgiga lihtsustada endise NSVLi kodanikele Venemaa kodakondsuse andmise menetlust. Kirjalikes vastustes teatasid Venemaa ametiasutused, et riigiduumas mitmetes komisjonides on ettevalmistamisel eelnõude pakett, mille vastuvõtmisel lihtsustuks Venemaal kodakondsuse andmise kord. Alates märtsist 2013 on vastu võetud 4500 taotlust. Järelevalveasutused tegid varem kindlaks kogukonnad, mis on kodakondsuse saamise suhtes haavatavad naturalisatsiooni reguleerivate keerukate õigusaktide ja rangete elukohta registreerimise nõuete tõttu. Alates veebruarist 2013 on väidetavalt 72 500st Põhja-Kaukaasia ja Lõuna föderaalringkonna Meskheti türklastest 71 500 Venemaa kodanikud. Positiivsetest tulemustest hoolimata on vaja nimetatud rühmade olukorda pidevalt ka edaspidi kontrollida, et tagada uue vahendi tõhus kasutamine võimalikult suures ulatuses.

Rikkumised seoses elukohta registreerimisega. 2013. aastal soovitas rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee Venemaal tagada elukohta registreerimise süsteemi rakendamist läbipaistvalt ja erapooletult ning austades registreerimist soovivate isikute õigusi.

Venemaa ametiasutuste sõnul on elukohta registreerimine deklaratiivne ja kõigile kättesaadav. Kehtivate eeskirjade kohaselt on kinnisvara omanikul, kus isik peatub, kohustus tagada registreerimismenetluse järgimine. Vabauhendid on teatanud, et inimesi survestatakse mitte registreerima Kaukaasia päritolu isikuid, mistõttu on viimastel raske elupaika leida. Jaanuaris 2013 esitati uued seaduseelnõud, mis keelaksid elukohta registreerimise, kui isik ei kavatse sinna elama asuda, ning keelaksid rohkemate elanike sisseregistreerimise, kui on ette nähtud eluaseme-eeskirjades. Sellised muudatused teeksid lõpu olukorrale, kus sajad isikud (sageli rändajad) on kirjutatud sisse ühele aadressile, kuid tegelikult ei ela seal. Seadus võimaldaks karistada rikkujaid viieaastase vabaduskaotuse või 500 000 rubla suuruse trahviga. On murettekitav, et menetluste täitmatajätmise kriminaliseerimine tähendaks tagasipöördumist nõukogude ajal kehtinud sissekirjutuse süsteemi juurde. Mõned kodanikuühiskonna esindajad on väljendanud ka muret selle üle, et uued seadused suurendaksid õiguskaitseametnike mõju, mis võib aidata kaasa korruptsiooni kasvule, ning et seadusi võidakse kasutada vahendina registreerimismenetlust rikkunud rändajate ja muude haavatavate rühmade sihikule võtmiseks (kuigi seaduse järgimise eest vastutab elukoha omanik).

Võõrtöötajate ja nende perekondade õigus kaitsele ja abile. Venemaa kirjutas novembris 2008 alla SRÜst pärit võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õigusliku seisundi konventsioonile, milles on sätestatud koostöö tööjõu liikumise valdkonnas ning võõrtöötajate õiguste kaitse. Venemaa ei ole ratifitseerinud ÜRO konventsiooni kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse kohta.

Võõrtöötajate õigusi kaitsevad seadused, kuid väidetavalt rikuvad aeg-ajalt neid õigusi tööandjad. Rändajatel võib tekkida probleeme juurdepääsuga teenustele. Sellega seoses soovitas ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee, et Venemaa muudaks paindlikumaks võõrtöötajate juurdepääsu sotsiaalsete hüvede süsteemile. Ombudsman teatas, et Tatarstanis kehtestati rändajate olukorda parandavad seadusemuudatused. Kui varem oli rändajatel probleeme seoses

tervisekaitse, eluaseme ja juurdepääsuga haridusele, siis nüüd on neile tagatud õigus saata lapsed kooli. Kaasani vabaühenduste andmetel on teenustele juurdepääsu süsteemil tervikuna puudujääke, kuid see ei puuduta üksnes rändajaid ja välismaalasi. Vabaühendused teatasid ka HIV-positiivsete rändajate probleemidest, kes tulevad Venemaale elama ja kellel on seal perekond, kuid kes ei saa oma tervisliku seisundi tõttu kodakondsust. Kodakondsuseta isikutele on takistatud ka juurdepääs vajalikele tervishoiuteenustele.

2013. aastal tegi ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komiteele endiselt muret ebaseadusliku töörande laialdane levik, mis tähendab, et suur hulk inimesi töötab õigusliku ja sotsiaalse kaitseta. Komitee kutsus Venemaad tegema jõupingutusi töötajate lepingujärgsete õiguste kaitsmiseks ebaseaduslikul tööturul, reguleerima ebaseaduslike rändajate olukorda ja vähendama mittematlikus majanduses osalevate töötajate hulka, et tõhustada kaitset, millele neil on õigus.

Ebaseaduslike rändajate õiguste kaitse. ELi ekspertide missiooni käigus tunnistasid mitmed kontaktisikud, sealhulgas ombudsmani büroo, et ebaseaduslikud rändajad ja muud isikut tõendavat dokumenti mitteomavad rühmad, nagu romad, ei soovi tähelepanu oma seisundi tõttu. Seepärast ei pöördu nad ka ametiasutuste poole, kui riigiametnikud või eraõiguslikud isikud on neid väärkohelnud. Venemaa ametiasutused tunnistasid, et ebaseaduslikel rändajatel või nende perekonnaliikmetel võib tekkida probleeme seoses juurdepääsuga teenustele. Näiteks Kaasanis on ebaseaduslikud rändajad saanud abi ombudsmani büroolt, mis aitas tagada neile juurdepääsu teenustele ning hankida dokumente.

Võimu kuritarvitamise ennetamine ja sanktsioonid. Venemaa õigusaktid keelavad sõnaselgelt piinamise, vägivalda ja muud liiki karmi või alandava kohtlemise, sealhulgas kinnipidamisel, ning annavad õiguslikud tagatised seaduslikkuse tagamiseks politsei tegevuses. Venemaa ametiasutused on võtnud hulgaliselt üldmeetmeid sooviga muuta asjade praegust seisut ja ennetada konventsiooni rikkumisi, mida Euroopa Inimõiguste Kohus leidis kohtuotsustes Mihhejevi kohtuasjas. Karistusseadustikku ja kriminaalmenetluse seadustikku tehti mitmeid muudatusi. Peaprokuröri büroo, uurimiskomisjon, siseministeerium ja föderaalne vanglateenistus andsid välja uued ajakohastatud ametkondlikud juhised, korraldused ja suunised, mis reguleerivad haldusrikkumise või väärteo sooritanud isikult vabaduse võtmist piiravaid menetlusi, annavad tagatised ja tagavad kontrolli täitmise üle. Institutsioonilise pädevusega seoses jälgib siseministeeriumi riikliku julgeoleku osakond seaduse täitmist politsei poolt ja väidetavalt pööratakse erilist tähelepanu isikute kaebustele, mis vaadatakse läbi 1–2 kuu jooksul. Uurimiskomisjoni spetsiaalne üksus tegeleb selliste kuritegude uurimisega, samas kui prokuröri büroo tagab legitiimsuse järelevalve õiguskaitseasutustes. Ministeeriumidevaheline koostöö ÜRO piinamisvastase komiteega toimub kaheaastaste perioodide kaupa, sealhulgas piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni vabatahtliku protokolliga ratifitseerimise valdkonnas.

Avaliku järelevalve komisjonidel on probleeme avaliku järelevalve teostamisega inimõigustest kinnipidamise üle kinnipidamisasutustes. Avaliku järelevalve komisjonide õigusraamistik, tõhususe ja tulemuslikkuse parandamiseks antud soovitusi, mida käsitleti presidendi juures asuva inimõiguste nõukogu 13. veebruari 2012. aasta kohtumisel, on Venemaa siseasjade organid hoolega uurinud ja praegu võetakse neid praktilises tegevuses arvesse. Väidetavalt on siseministeeriumi piirkondlikud asutused hakanud tegema avaliku järelevalve komisjonidega laialdasemat koostööd inimõiguste järgimise valdkonnas. Kohalike avaliku järelevalve komisjonide liikmetega korraldatakse kolleegiumi kohtumisi, ühiskonverentse ja õpitube, et töötada välja meetmed kontrollide tõhustamiseks siseministeeriumi alluvuses olevates kinnipidamisasutustes kinni peetavate kodanike õiguste järgimise

üle. Nagu presidendi juures asuva inimõiguste nõukogu eesistuja märkis, on rakendamine karistusasutuste süsteemi raames erinev ja avaliku järelevalve komisjonide kavakohast toimimist on vaja toetada. Presidendi juures asuv inimõiguste nõukogu töötab praegu välja avaliku järelevalve sihtasutuse seaduse eelnõud ja vastuvõtmisel looks see kodanikuühiskonna toimimiseks uued tingimused, tugevdades selle rolli eespool mainitud probleemide lahendamisel (eelkõige paraneks avalik järelevalve inimõiguste järgimise üle kinnipidamisasutustes).

2012. aastal oli piinamisvastane komitee mures arvukate, jätkuvate ja järjepidevate teadete pärast tõsiste inimõiguste rikkumiste kohta Põhja-Kaukaasias, sealhulgas Tšetšeenia Vabariigis, mis käsitlesid piinamist, väärkohtlemist, inimrööve, sunniviisilisi kadumisi ja kohtuväliseid hukkamisi, mida panevad toime ametiisikud või muud ametiülesandeid täitvad isikud või mis toimuvad nende õhutusel või nõusolekul. Komiteele tegi muret ka asjaolu, et Venemaa ei ole suutnud juhtumeid uurida ega kuritegude toimepanijaid karistada hoolimata Tšetšeenia Vabariigi uurimisosakonna agentuuri nr 2 loomisest eriti oluliste juhtumite uurimiseks. Venemaa ametiasutused esitasid põhjaliku kirjaliku teabe meetmete kohta, mille eesmärk on kõrvaldada ja hoida ära edasised rikkumised seoses Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustega Hašijevi kohtuasjas, mis käsitles inimõiguste rikkumiste uurimist ja karistuste kohaldamist Põhja-Kaukaasia piirkonnas. Väidetavalt jätkuvad jõupingutused uurimiste tõhusaks teostamiseks hoolimata tõendatud takistustest, nagu juurdepääs arhiividokumentidele ammuste juhtumite uurimisel. Uurimiskomisjon ja siseministeerium teatasid ELi ekspertidele Groznõis, et praegu ei uurita ühtegi juhtumit, kus oleks tegemist piinamise või õiguskaitseametnike poolse muud liiki võimu kuritarvitamisega. See on vastuolus erinevate kohapeal koostatud aruannetega (nt Joint Mobile Group, mis koondab inimõigustega tegelevate vabaühenduste Tšetšeenias töötavaid esindajaid). Ombudsmani 2012. aasta aruandes on samuti märgitud, et teavet on raske hankida ning et asjaomased kohalikud asutused ei soovi teha koostööd juhtumites, kus on tegemist väidetava väärkohtlemise ja hukkamistega ametiülesandeid täitvate isikute poolt Põhja-Kaukaasia piirkonnas.

- **Arutelud ja koostöö ÜRO organite, OSCE, Euroopa Nõukogu ja rahvusvaheliste inimõiguste organisatsioonidega diskrimineerimisvastase poliitika, vähemustesse kuuluvate isikute kaitse ja vihkamiskuritegudega võitlemise valdkondades.**

Venemaa seadused keelavad kodanike mis tahes õiguste piiramise sotsiaalse seisundi, rassi, seksuaalse sättumuse, etnilise päritolu, keele, usutunnistuse või muu kuuluvuse alusel. Venemaa ametiasutuste sõnul on sellega välistatud üksikute kodanike rühmi diskrimineeriva poliitika teke. Diskrimineerimise suhtes kehtivad haldus- ja kriminaalkaristused. Näib siiski, et üldist diskrimineerimisvastast seadust ei ole ja enamik tagatise tulenevad põhiseadusest.

Rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee avaldas 2013. aastal muret selle üle, et föderaal- ja piirkondlikes õigusaktides sätestatud **võrdõiguslikkuse tagatised** hõlmavad vaid teatavaid eluvaldkondi ja paljusid neist kohaldatakse üksnes kodanike suhtes. Rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee ning muud lepinguasutused ja vabaühendused soovitasid tugevdada õigusraamistikku mittediskrimineerimise valdkonnas, pöörates erilist tähelepanu soole, etnilistele vähemustele, põlisrahvastele ja rändajatele kõiki eluvaldkondi hõlmavate terviklike diskrimineerimisvastaste õigusaktide ning otsese ja kaudse rassilise diskrimineerimise, sealhulgas diskrimineerimise erinevate vormide selge ja tervikliku määratluse vastuvõtmisega, mis hõlmab kõiki era- ja avaliku elu ning õigusvaldkondi. Järelevalveasutused ja vabaühendused soovivad luua sõltumatu asutuse, mis tegeleks ainult diskrimineerimisalaste küsimustega, et teostada järelevalvet olukorra üle ja suurendada inimeste teadlikkust diskrimineerimisega seotud probleemidest ühiskonnas.

Venemaa ametiasutuste seisukoht, mida kordas ka ombudsman, on, et sellise asutuse järele ei ole vajadust, kuna asjaomased ülesanded ja pädevused on juba teistele institutsioonidele antud.

Nagu mõned kontaktisikud (sealhulgas ombudsman) ELi ekspertide missiooni käigus märkisid, on ühelt poolt vastuolu põhiseaduse ja õigusaktide põhimõtete ja sätete vahel ning teiselt poolt sätete ja nende praktilise rakendamise vahel. Rakendamine on tõhusam piirkondades, kus diskrimineerimise teema on vähem politiseeritud. Erinevus on eriti ilmne mõne käesolevas aruandes käsitletud teema puhul, näiteks elukohta registreerimisega viivitamine või selle takistamine (vaadeldakse edaspidi).

Migratsiooniteenistuse sõnul on **diskrimineerimisvastased õigusaktid** olemas ja registreerimisega seoses diskrimineerimist ei esine. Migratsiooniteenistus on loonud toimiva kaebuste mehhanismi. Kui ametliku läbivaatamisega leitakse, et toime on pandud kuritegu, algatatakse kriminaalasi. Diskrimineerimise kohta ei ole laekunud ühtegi kaebust. Kuna kaebuseid ei registreerita kaebajate etnilise päritolu alusel, ei ole võimalik teha kindlaks, kas teatavasse rühma kuuluvad isikud esitavad teistest rohkem kaebusi. Väidetavalt kontrollitakse isikute dokumente ja määratakse dokumentideta isikutele (sealhulgas vähemuste esindajad ja rändajad) trahve pigem korruptsiooni kui diskrimineerimise tõttu. Näiteks Kaasanis on aeg-ajalt olnud probleeme altkäemaksu nõudvate migratsiooniteenistuse ametnikega, kuid seda ei tehta rassilistel kaalutlustel.

Kõik asjaomased asutused teatasid karistuste määramise õiguslikust alusest, mehhanismidest ja menetlustest, sealhulgas põhiõigusi ja -vabadusi kaitsvaid põhimõtteid rikkunud ametnike kohene vallandamine ja kohtu alla andmine. Õiguskaitseametnikud ei tunnistanud **profileerimise** kohaldamist **etnilise päritolu/rassi alusel**. Ametiasutused väitsid, et elukohta registreerida soovivate nähtavate vähemuste kinnipidamise juhtumeid ei ole olnud. Rahvusvahelised järelevalveasutused (rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee, Euroopa Nõukogu, rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee) on selle valdkonna suhtes muret väljendanud.

Seoses rändeluvüisiga rühmadega, kellel on eriti suured raskused elukohta registreerimisel, näeb föderaalseadus ette rändava või poolrändava eluviisiga põlisrahvaste hulka kuuluvate ja alalist või peamist elukohta mitteomavate Venemaa kodanike registreerimismenetluse toimumise nende elukohas. Kirjalikes vastustes ELi täiendavatele küsimustele öeldakse, et seda seadust kohaldatakse väikesearvuliste põlisrahvaste suhtes Kaug-Põhjas ja romad nende hulka ei kuulu. Nagu märgiti ÜRO eriraportööri 2012. aasta aruandes põlisrahvaste kohta, tuleb kaitsta ka etniliselt eristuvate põlisrahvaste õigusi, kes ei vasta õigusnormide kriteeriumitele, et määratleda neid väikesearvulise põlisrahvana, kuid kelle tunnused sarnanevad nende omadega, kes sinna kategooriasse kuuluvad. Venemaa regionaalarengu ministeeriumi sõnul ei ole juurdepääs registreerimisele probleemiks põlisrahvaste puhul, keda ei tunnustata väikesearvulise põlisrahvana, kuid kes on samasuguse (pool)rändava eluviisiga ega oma alalist või peamist elukohta.

2012. aastal kiitis Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee heaks **rassistlike kuritegude** tõkestamise meetmed, mida rakendatakse nii föderaal- kui ka piirkondlikul tasandil peamiselt noorte hulgas, ning resolutsionaid meetmeid paremäärmuslaste ja neonatside kuritegude uurimiseks ja kohtu ette toomiseks. Komitee oli siiski mures, et rassismist ajendatud kuritegelike vahejuhtumite arv on endiselt suur ning et teated teatavatesse rühmadesse kuuluvate inimeste (eelkõige Kesk-Aasiast, Kaukaasiast, Aafrikast ja Aasiast pärit inimeste ning romade) vastu suunatud vaenuavaldustest on endiselt sagedased. Komiteele teatati, et hoolimata sellest, et üha rohkem rassismist ajendatud kuritegusid jõuab kohtu ette, määravad kohtud sageli tingimisi karistused, mis võib tekitada karistamatuse tunde. Tuleb märkida, et nende probleemide

arutamisel Venemaa ametiasutustega kipuvad viimased käsitlema **vihkamiskuritegusid** ja ekstremismi koos, kuna mõlemad kuuluvad (osaliselt) ekstremistliku tegevuse vastast võitlust käsitleva 2002. aasta föderaalseaduse nr 114-FZ laia reguleerimisalasse. Selle seaduse kohaselt hõlmab ekstremism muu hulgas rassiviha õhutamist vägivallaga või üleskutsetega vägivallale, massirahutuste või vandalismiaktide korraldamist vihkamisest või vaenust mis tahes sotsiaalse rühma vastu ning rassilise üleoleku idee levitamist. Siseministeerium pöörab suurt tähelepanu vihkamiskuritegude ja ekstremismi vastasele võitlusele ning on teinud koostööd Venemaa Föderatsiooni ühiskondliku koja ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega, nagu Memorial. Piirkondades kohtutakse regulaarselt kogukonna liidritega, et teha kindlaks probleemid ja ennetada nende tekkimist. Kõnealustele kuritegudele on suunatud ka uurimiskomisjoni tähelepanu, millel on spetsiaalne järelevalve- ja analüüsirühm ning alalised uurimisüksused, mis tegelevad selliste juhtumitega föderaal- ja piirkondlikul tasandil. Nagu eespool märgiti, on vihkamiskuritegudega võitlemine komisjon üks erikoolitusvaldkondi.

Uurimiskomisjoni koostatud aastakokkuvõtete kohaselt näitavad vihkamiskuriteod ja ekstremismist ajendatud kuriteod kasvutrendi, mida seostatakse rassistlike/ekstremistlike materjalide levikuga Internetis. Komisjon jälgib kõiki kriminaalasju, mis võimaldab võtta aruannete ja soovitude kaudu kohalike asutustega järelemeetmeid, mis aitavad lahendada probleeme keskkonnas, kus sellised kuriteod toime pannakse. Aruanded saadetakse asjaomasele järelevalve eest vastutavale kohalikule asutusele, mis peab esitama aruande ühe kuu jooksul. See on kohustuslik. Eksperdid, kes peavad uurima, kas on toimunud otsene õhutamine rassilisele vihkamisele (mis on ekstremismi vastase seadusega keelatud), peavad olema sõltumatud.

Väidetavalt on õiguskaitseasutused olnud alates 2010. aastast aktiivsemad. Politsei kuulub juba nimetatud operatiivüksuste hulka. Mõne vabaihenduse sõnul ei kaitse politsei siiski alati rassistliku vägivalla sihtmärke ega tegutse rändajate suhtes erapooletult.

Ekstremistlike tegevuste ärahoidmise ja nende vastu võitlemise peamine pädevus on kollektiivselt riiklikul terrorismivastasel komiteel, siseministeeriumil, FSB-l, peaprokuröril ja uurimiskomisjonil. Viimased ekstremismivastased arengud institutsioonilises raamistikus hõlmavad asutustevahelise ekstremismivastase komisjoni loomist, kuhu kuuluvad 16 Venemaa asutuse esindajad. Lisaks õiguskaitseasutustele (siseministeerium, uurimiskomisjon ja FSB) hõlmab see kultuuri- haridus- turismi- ja kommunikatsiooniministeeriume ning föderaalsete luure-, tolli- ja maksuteenistuste juhte. Siseministeeriumi juhitava komisjoni ülesandeks on teha ekstremismivastase poliitika kohta ettepanekuid, töötada välja asjaomaseid kontseptsioone ja strateegiaid, hinnata tegevusi, anda hinnang võetud meetmetele ja vastu võetud õigusaktidele ning koostada presidendile aasta-aruandeid. Komisjon on ainulaadne, sest võib anda korraldusi teistele ministeeriumitele ja esitada ettepanekuid otse presidendile. Venemaa piirkondades on tegevad ka ametkondadevahelised alalised ekstremismivastase võitluse koordineerimis- ja analüüsüksused. Kuritegudega võitlemise üksused on koostanud **ekstremismi ja ksenofoobia ärahoidmise kavad** ning võtavad meetmeid ekstremismi rahastamise tõkestamiseks. Ekstremismiohuga võitlemisel tehakse samuti koostööd ELiga.

Kaitsemeetmed seoses ekstremismivastaste meetmetega. ÜRO lepinguasutused on murega märkinud, et ekstremistliku tegevuse määratlus on ekstremistliku tegevuse vastases seaduses liiga laialivalguv, jättes rakendamisel ruumi omavolile, ning et muudatuste järel on riigiametnike laimamise teatavad vormid ekstremistlikud teod. Probleemiga tegelevad kodanikuühiskonna organisatsioonid on pikka aega viidanud ekstremismivastase seaduse väärkasutusele. 2013. aastal soovitas rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee muuta seaduses ekstremismi määratlust, et tagada selle

selgus ja täpsus, hõlmates vaid vägivallategusid, vägivallale õhutamist ning osalemist organisatsioonide töös, mis propageerivad ja õhutavad rassilist diskrimineerimist. Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni („Demokraatia õiguse kaudu”) on samuti soovitanud muuta ekstremistlike tegude nimekirja, jättes sealt välja teod, mis ei sisalda vägivalda ega sellele õhutamist. Komisjon märkis ka, et rahumeelsete protestide organiseerijad ei tohiks kanda vastutust üksikute osalejate sooritatud ekstremistlike tegude eest. Vabaühendused on väljendanud muret selle üle, et seadust kasutatakse üha rohkem pühakirjade tsenseerimiseks ning vähemusreligioonide tagakiusamiseks usulise ekstremismi ettekäändel. Näiteks märgiti ÜRO inimõiguste nõukogu teise üldise korrapärase läbivaatamise raames, et pärast religioossete materjalide kandmist föderaalsesse ekstremistlike materjalide loendisse algatas valitsus uurimisi, korraldas kodudes ja kirikutes läbiotsimisi, konfiskeeris töid ning esitas isikutele süüdistusi ja mõistis nad süüdi. Ametiasutuste seisukoht on, et kehtiv terrorismi- ja ekstremismivastane föderaalseadus on kooskõlas põhiseaduse ja Venemaa võetud rahvusvaheliste kohustustega ega vaja põhjalikku läbivaatamist. Organisatsioonide ja materjalide loetelude koostamine on laialdaselt omaks võetud tava ja seda tehakse kohtuotsuste põhjal keerulise asutustevahelise menetluse tulemusel (mis hõlmab siseministeeriumi, FSBd, justiitsministeeriumi jne). Ekstremistlike organisatsioonide loetelud avaldatakse ülemkohtu veebisaidil.

Hoolimata positiivsetest suundumustest integratsiooniküsimustes (nt presidendi juures asuva rahvastevaheliste suhete nõukogu loomine, riikliku rahvuspoliitika strateegia eelnõu väljatöötamine, ametkondadevahelise rahvastevaheliste suhete töörühma loomine, romade sotsiaal-majandusliku ja etnilise kultuuri laiaulatusliku arengukava vastuvõtmine aastateks 2012–2013) märkisid vabaühendused, et kõrged ametnikud edastavad vahel integratsiooni kohta vasturääkivaid sõnumeid, mida kasutatakse poliitilise vahendina avalikkuse toetuse saamiseks. See tähelepanek on kooskõlas Euroopa Nõukogu, rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee ja rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee väljendatud murega seoses ksenofoobia ja rassistliku retoorika üha sageneva kasutamisega poliitikute poolt ning meedia rolliga teatavate vähemusrühmade suhtes eelarvamuste levitamises, mis tekitab sallimatust. Eriti kuritahtlik on teatavate rühmade, sealhulgas romade ja tšetšeenide, seostamine kuritegevusega.

Tuleb märkida, et ametiasutuste jõupingutused tervikliku lähenemisviisi rakendamisel ei ole kooskõlas sallimatuse ja ksenofoobia meeoludest tulenevate probleemide tunnistamisega ühiskonnas. Juhtumeid, nagu Tšetšeenia rahva vastu suunatud massilised meelevaldused Pugatšovi väikelinnas Saratovi oblastis, mis puhkesid juulis 2013 pärast seda, kui tšetšeeni teismeline pussitas surnuks kohaliku elaniku, ja 12.–13. oktoobril 2013 Moskva lähedal Birjuljovos toimunud meelevaldused, kui Kaukaasia päritolu isik pussitas surnuks 25-aastase mehe, tõlgendavad ametiasutused elanikkonna rahulolematuse avaldusena politsei tegevusetuse ja seal valitseva korruptsiooniga. Selgelt ksenofoobsed ja rahvusretoorilised üleskutsed ning konkreetsetele rahvusrühmadele suunatud vastumeetmed, mis selliste intsidentidega vahel kaasas käivad, näitavad siiski, et nende intsidentide analüüsimiseks on vaja terviklikku lähenemist ja neile reageerimisel tuleb minna kaugemale rännet piiravatest meetmetest. Õiguskaitseasutuste reageerimisvahendid ja eelkõige migratsiooniteenistuse kasutamine Kaukaasia ja Kesk-Aasia päritolu isikute vastu suunatud tegevuses (nt intsidentide järel turgudel reidide korraldamine ebaseaduslike rändajate leidmiseks) ei aita hajutada ksenofoobset retoorikat.

Poliitiliselt ja sotsiaalselt tundlikke teemasid reguleerivate seaduste rakendamise ebaselgus ja õigusnormide mitteühetaoline kohaldamine kohtutes võib samuti suurendada ühiskonna sallimatust, sest jääb mulje, et elanikkonna teatavate rühmade vastu suunatud tegevus on seadusega lubatud. See ei puuduta ainult rahvusvähemusi, vaid ka teisi vähemusi, näiteks homo-, bi- ja transseksuaale.

2013. aasta juuli viimasel nädalal saadeti viis Madalmaade kodanikku Venemaalt välja osalemise eest inimõigusi, sealhulgas homo-, bi- ja transseksuaalide õigusi käsitlevas õpikojas Murmanskis. See juhtum toob selgelt esile hiljuti vastu võetud ebatraditsiooniliste seksuaalsuhete propageerimise keelamise seaduse mõju välismaalaste vabale liikumisele ning näitab, et Venemaal diskrimineeritakse homo-, bi- ja transseksuaale ja oma õigusi kaitsvaid isikuid. Tuleks selgeks teha, kuidas seda seadust rakendatakse ja hakatakse rakendama, nii et end homo-, bi- ja transseksuaalidena määratlevad isikud ja oma õigusi kaitsvad isikud saaksid reisida Venemaale ja Venemaal nii, et nende õigused oleksid kaitstud.

- **Arutelud ja koostöö kohaldatavate Euroopa Nõukogu konventsioonide rakendamiseks, sealhulgas 1950. aasta inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon, ühiste meetmetega hõlmatud valdkondades.**

Asjaomased ametiasutused kinnitasid Venemaa võetud kohustust järgida inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni. Justiitsministeerium selgitas üksikasjalikult, milliseid meetmeid on võetud asjaomase kohtupraktika levitamiseks, teadlikkuse suurendamiseks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustest, kohtute töö tõhustamiseks ja kohtuotsuste rakendamiseks. Venemaa on seisukohal, et kulutab märkimisväärseid ressursse ja pöörab suurt tähelepanu Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste rakendamisele, mille kohta annab regulaarselt aru Euroopa Nõukogu ministrite komiteele.

Selleks et rakendada üldisi meetmeid Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuses kohtuasjas Karpatšev ja Karpatševa vs. Venemaa, kus leiti, et Venemaa ametiasutused rikkusid inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni, loodi riigisaladuse kaitset käsitlevate eeskirjade muutmise ettevalmistamiseks ametkondadevaheline tööühm. Tööühma töö ja selle tulemuste kohta siiski rohkem teavet ei antud. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis kohtuasjas Kiyutin vs. Venemaa, et Venemaa ametiasutused rikkusid konventsiooni artikleid 8 ja 14, kui lükkasid tagasi Kiyutini elamisloa taotluse avaldaja tervisliku seisundi tõttu (HIV-positiivne). Kohtuotsusest hoolimata väitis Venemaa, et föderaalseadus nr 115 ei välista võimalust lubada HIV-positiivsetel välismaalastel siseneda Venemaa territooriumile ja viibida seal seoses perekonnaseisu, haiguse kliinilise staadiumi ja muude erakordsete asjaoludega. Pärast seda, kui Konstitutsioonikohus kinnitas föderaalseaduse eespool kirjeldatud tõlgenduse (12. mail 2006), järeldasid pädevad valitsusasutused, et kohtuotsuse rakendamiseks ei ole vaja kehtivaid õigusakte muuta. Venemaa leidis, et asjakohasem on kehtestada täitevasutuste ja kohtute suhtes tõhustatud kontrolli menetlused.

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas, et praegu on Venemaa ainus konventsiooni liikmesriik, kus on endiselt jõus piirangud isikute suhtes, kel on juurdepääs riigisaladust hõlmavale teabele ja kes soovivad reisida välismaale isiklikel eesmärkidel (Soltysiak vs. Russia). Euroopa Inimõiguste Kohus kordas, et selleks, et õiguste piirangud oleksid kooskõlas inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooniga, peavad need olema õiguses ette nähtud ja taotlema ühte või mitut inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 4 õiguspärast eesmärki. Samas märgib kohus, et 1996. aasta arvamuses nr 193 Venemaa taotluse kohta saada Euroopa Nõukogu liikmeks, mille Parlamentaarne Assamblee võttis vastu 25. jaanuaril 1996, peeti nõuetekohaselt silmas asjaolu, et Venemaa kavatses koheselt lõpetada riigisaladuseks loetavat teavet omavate isikute välismaale reisimise piiramise, välja arvatud piirangud, mis on Euroopa Nõukogu liikmesriikides üldiselt heaks kiidetud. Üldiste meetmete suhtes ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust Soltysiaki kohtuasjas rakendatud.

Probleemsed valdkonnad ja meetmed, mida soovitatakse 4. teemaderühma raames järgida:

Eespool nimetatud puuduste põhjal tegi komisjon kindlaks probleemsed valdkonnad, mida tuleks Venemaa asutustega põhjalikumalt arutada:

- Näib, et õiguskaitse- ja muude asutuste töötajate nii esmasel kui ka jätkukoolitusel ei käsitleta terviklikult **vähemuste probleeme ja rahvastevaheliste suhete** küsimusi (sealhulgas diskrimineerimise ja vihkamiskuritegude ärahoidmine). See võib tähendada, et kõikide kogukondade, sealhulgas vähemuste ja rändajate jaoks tundlikele teemadele ei reageerita piisavalt.
- **Diskrimineerimine, sallimatus ja ksenofoobia (sealhulgas vihkamist õhutavad avaldused, rassi- ja rahvusviha õhutamine)** võivad märkimisväärselt mõjutada viisi, kuidas hakatakse viisavabadust tegelikkuses rakendada. Näib, et ametiasutused ei tegele probleemi lahendamisega ennetavalt ja terviklikult. Liiga vähe tunnistatakse diskrimineerimisvastaste õigusaktide rakendamist raskendavate takistuste olemasolu ja nende kõrvaldamise vajadust (nt nulltolerantsi poliitika). Puudub selgelt määratud sõltumatu asutus, mis tegeleks rassismi- ja diskrimineerimisvastase võitlusega ning tõhustaks diskrimineerimisvastast poliitikat. Rahvusvaheline teabevahetus, milles keskendutakse konkreetsetele probleemidele, nagu tõhusate mehhanismide loomine vihkamist õhutavate avalduste leviku vastu võitlemiseks Internetis, on positiivne muutus ja selle jätkumine aitab kindlasti olukorda parandada.
- Ebaseaduslikku rännet käsitlev terviklik poliitika hõlmab **õiguskaitse kättesaadavust ja ebaseaduslike rändajate õigust saada hüvitist**, kui nende õigusi on rikutud. Selles valdkonnas oleks abi täiendavatest meetmetest, mis julgustaksid ja toetaksid ebaseaduslikke rändajaid nõuete esitamisel kohtutes.
- **Kodanikuühiskonna ja vabaühenduste takistusteta** tegevus on nõuetekohase ja tõhusa diskrimineerimisvastase poliitika oluline element. On mitmeid kodanikuühiskonna rühmi ja vabaühendusi, mis annavad õigusabi (sealhulgas õiguskaitse kättesaadavuse ja hüvitiste saamise tõhustamine) haavatavatele/konkreetsetele rühmadele, sealhulgas rändajad ja varjupaigataotlejad. Nende organisatsioonide toimimist ja rahastamist käsitlev õigusraamistik võib luua olukorra, kus nende tegevust kunstlikult piiratakse.
- Nagu konkreetsed näited tõestasid, võib õigusraamistiku puudumine, mis kaitseks diskrimineerimise eest seksuaalse sättumuse alusel, ning **ebatraditsiooniliste seksuaalsuhete** propageerimise keelamise seadus seada tõkkeid homo-, bi- ja transseksuaalide ja oma õigusi kaitsvate isikute vabale liikumisele Venemaal või Venemaale.

Ühiste meetmete rakendamise tõhustamiseks soovitatakse võtta järgmisi meetmeid:

- Tagada **isikut tõendavatele ja reisidokumentidele juurdepääsu** käsitlevate eeskirjade tõhus rakendamine, pöörates erilist tähelepanu juurdepääsu lihtsustamisele konkreetsete rühmade puhul (rändajad, kodakondsuseta isikud ja vähemused). Rakendada konkreetseid korruptsioonivastasteid meetmeid ja teostada järelevalvet asutuste üle, mis vastutavad registreerimise ning isikut tõendavate ja reisidokumentide väljastamise eest. Tagada, et kehtivaid eeskirju ja võimalikke muudatusi **registreerimismenetluste** rangemaks muutmiseks rakendataks ühtemoodi kõigi Venemaa jurisdiktsiooni all olivate suhtes, et teatavaid rühmi (rändajad, kodakondsuseta isikud ja vähemused) ei seataks ebasoodsasse olukorda ning et ametiasutuste omavoli vastu kehtiksid tõhusad kaitsemeetmed.
- Tagada, et süüdistusi **õiguskaitseametnike üleastumiste ja nende poolse väärkohtlemise** kohta haavatavate rühmade suhtes uuritaks põhjalikult ja et rikkujad toodaks kohtu ette. Jätkata koostööd ÜRO piinamisvastase komitee ja teiste järelevalveasutuste ning

rahvusvaheliste inimõigusorganisatsioonidega õiguskaitseametnike toime pandud kuritarvitamis-, väärkohtlemis- ja piinamisjuhtumite uurimisel, eelkõige Põhja-Kaukaasias, ning uute rikkumiste ärahoidmisel. Jätkata Euroopa Nõukogu piinamisvastase komitee külastusi käsitlevate aruannete avaldamist ja järelmeetmete võtmist.

- Täpsustada **diskrimineerimise määratlust õiguses**, millel hakkab edaspidi põhinema terviklik diskrimineerimisvastane õigusraamistik. Kaaluda eraldi õigusakti vastuvõtmist, mis tagaks tervikliku lähenemise diskrimineerimisele, ning rassismi ja diskrimineerimise vastase võitlusega tegeleva sõltumatu asutuse loomist, eesmärgiga tõhustada diskrimineerimisvastase poliitika rakendamist.
- Viia **ekstremismi määratluse täpsustamiseks** ellu seadusandliku reformi kohta antud soovitusel. Jätkata loetelude läbivaatamist ja ajakohastamist ning tagada, et kohtuliku kontrolli menetlus oleks loeteludesse kantutele kättesaadav.
- Tagada asjakohased vahendid ja **tugevdada vahendite rolli kodanike nõuete rahuldamisel nende suhtes toime pandud rikkumiste puhul**, eelkõige peetakse silmas ombudsmani ja presidendi juures asuvat kodanikuühiskonna ja inimõiguste nõukogu. Vahendite maht peaks vastama vajadustele (nt eelarvelised ja personalivajadused peavad vastama töökoormusele, suutlikkus võtta haldusraamistikus tõhusaid meetmeid).
- Teha jõupingutusi asjaomaste **Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste rakendamiseks**, kõrvaldades süsteemsed puudused ja parandades asjaomaste õigusaktide rakendamist, sealhulgas kohtute poolt, ning kaasata ennetavalt parlament, keda tuleks teavitada ja kellele tuleks anda kohtuotsuste täideviimise tõhususe järelevalvefunktsioon. Parandada Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste tõlgete levitamist ning tagada kohtunike ja prokuröride sihipärane koolitamine.

III. Järeldused ja edasised meetmed

15. detsembril 2011 toimunud ELi ja Venemaa tippkohtumise järel hakkasid pooled rakendama ühiseid meetmeid kooskõlas vastuvõetud dokumendiga. Sellest alates on kogutud põhjalikku teavet kirjalike aruannete vahetamise teel ning ELi liikmesriikide ekspertide osalusel toimunud arvukate missioonide käigus. Lisaks on tagasivõtu ja viisalihtsustuse ühiskomitee ning ELi ja Venemaa rändedialoogi raames vahetatud täiendavat teavet ja teostatud pidevat järelevalvet. Arvesse võeti ka välisosalejate ja organisatsioonide (nt Euroopa Nõukogu, vabaühendused jne) aruandeid ja neilt saadud teavet. Komisjon uuris saadud teavet koostöös Euroopa välis teenistusega ning koostas käesolevas aruandes esitatud hinnangud.

Komisjon leiab, et Venemaa on teinud ühiste meetmete rakendamisel edusamme ja paljusid neist võib lugeda täidetuks. Hindamine näitas siiski, et ühiste meetmete kõikide osade täielikuks rakendamiseks on vaja veel tööd teha. Peamised probleemid on kindlaks tehtud ja soovitusel edasiste meetmete võtmiseks käesolevas aruandes antud.

Komisjon jätkab tihedat tööd Venemaa ametiasutustega, et kõrvaldada eespool kindlaks tehtud probleemid kiirelt ja asjakohaselt, pidades silmas vajadust esitada edasisi aruandeid Euroopa Parlamendile ja nõukogule.