

# RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKA AASTARAPORT



# 2016

EUROOPA RÄNDEVÕRGUSTIKU EESTI KONTAKTPUNKTI  
VALDKONNAÜLEVAADE SISEMINISTEERIUMILE

MARI-LIIS JAKOBSON



RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKA  
AASTARAPORT  
2016

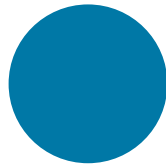


EUROOPA RÄNDEVÕRGUSTIKU EESTI KONTAKTPUNKTI  
VALDKONNAÜLEVADE SISEMINISTEERIUMILE

MARI-LIIS JAKOBSON



TALLINNA ÜLIKOOL



# LÜHIÜLEVAADE



## SEADUSLIK RÄNNE

2016. aastal tehtud välismaalaste seaduse muudatused tõid sisserände piirarvu alt välja IKT spetsialistid ja iduettevõtjad, muud muudatused puudutasid töötamise hõlbustamist välismaalaste jaoks, rendi- ja hooajatööjõu tingimuste lihtsustamist, lihtsamat menetlust, välistööjõu palganõude alandamist 1,24 keskmiselt palgalt 1,0-le ning lihtsustusi doktorantidele ja kutseõppuritele.

**Seaduslik ränne on kasvuteel:** aasta jooksul väljastatud esmaste elamislubade arv (4308) kasvas neljandat aastat järjest, ehkki EL-i võrdluses oleme siiski kõige väiksemad elamislubade väljastajad. Seoses sisserände piirarvu täitumisega on **tööränne saavutanud oma lae**. Stabiilset kasvu jätkas veel õpiränne. Täitunud sisserände piirarv annab märku, et elamisloa andmise põhimõtted on asjakohane üle vaadata. Siin soovitame arvestada 2016. aastal käivitunud **EL sinise kaardi direktiivi** muutmisprotsessi, mille käigus soovitakse kaotada riiklikud eriskeemid kõrgelt kvalifitseeritud tööjõule. Seega võiks kaaluda kogu kõrgelt kvalifitseeritud rände (mida katab sinise kaardi direktiiv) väljatoomist sisserände piirarvu alt ning **piirarvu ümberkujundamist liht- ja oskustööjõu kvoodiks**. Samuti võiks kaaluda **piirarvu arvutamise meetodika sidumist alalise elanikkonna asemel tööturustatistikal põhineva komposiitindeksiga**. Arvestades sinise kaardi direktiivi arenguid, on oluline töötada veelgi intensiivsemalt **süsteemsete lahendustega, mis puudutavad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu Eestisse meelitamist**.

## EBASEADUSLIK RÄNNE

Olukord EL välispiiril on mõnevõrra rahunenud. 2016. aastal vähenesid märkimisväärselt vähenes Balkani riikide ning Türgi kaudu EL-i välispiiri ebaseaduslike ületuste hulk. Samas kasvas mõnevõrra rändemaht Liibüat ning Marokot läbivates rändekoridorides ning kasvas Aafrikast pärit ebaseaduslike sisserändajate hulk. Olukorda peaks veelgi parandama (ning 2015. aasta kriise tulevikus aitama vältida) **Frontexi** juurde moodustatud 1500 ametnikust koosnev **kiirreageerimise reserv**.

**Eestis** (nagu ka EL-i idapiiril üldiselt) püsis olukord **võrdlemisi rahulik**, ehkki viimastel aastatel on veidi mitmekesisestunud seadusliku aluseta riigis viibijate päritolulataust. Olulisimaks arenguks Eestis oli projekt, millega arendatakse **seadusliku aluseta riigis viibivate ja viibinud välismaalaste andmekogu**, et võimaldada e-menetluse läbiviimist. Lisaks käimasolevale välispiiri taristu väljaarendamisele soovitame osaleda ka Frontexi veetavates rahvusvahelistes programmides (nt EUROSUR), et tõhustada piiri järelevalvet ja riskianalüüsi võimekust.

## TAGASIPÖÖRDUMINE

Kuigi tagasipöördumis-poliitika on üks EL-i rändevaldkonna prioriteete, on antud poliitika edukust keeruline mõõta, kuna **pole loodud ühist infosüsteemi**, mis koondaks infot tagasisaatmisotsuste ning nende elluviimise kohta. Samas ületas 2016. aastal ebaseaduslikult EL-28 riikides viibinute hulk endiselt kahekordselt tagasisaatmisotsuse saanute ning neljakordselt tagasisaadetute arvu. Eestis on need arvud aga võrdlemisi hästi balansis.

Olulisimaks edasiminekuks tagasipöördumise valdkonnas oli **IRMA (Integrated Return Management Application) lانسseerimine** EL-i üleselt, mis võimaldab liikmesriikidel vabatahtlikkuse alusel senisest operatiivsemalt vahetada tagasipöördumist puudutavat teavet. Samuti on olnud teatavaid edusamme EL tasandil tagasivõtmise lepingute sõlmimise osas. Eesti seisukohalt on kõige olulisem jätkata koostööd kolmandate riikidega tagasivõtmise korraldamisel, **kus on oluline roll täita ka Välisministeeriumil.**

## RAHVUSVAHELINE KAITSE

Kuigi ülemaailmselt lisandus 2016. aastal 10,5 miljonit sundrändajat, kahanes mõnevõrra (5%) EL-i saabuvate varjupaigataotlejate hulk. Eestis esitati varasemast vähem rahvusvahelise kaitse taotlusi (84), kuid kaitse saajaid oli varasemast rohkem (65). Nendele lisandusid veel EL ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskava alusel siia saabunud kaitse saajad (77).

2016. aasta arendused on katnud mõned kitsaskohad, millele viitasid Riigikontrolli ja UNHCR-i raportid Eesti varjupaigapoliitika kohta – näiteks on **loodud majutusreserv** juhuks, kui peaks järsult tõusma Eestile esitatud varjupaigataotlejate arv, samuti on mõnevõrra **suurendatud tõlketeenuseks ette nähtud summasid** ning plaanide kohaselt peaks 2017. aastal veelgi paranema **rahvusvahelise kaitse saajate tugisüsteem koolides**. Samas ei leidnud lahendust küsimus **kaitse saanute kvalifikatsioonide tunnustamisest** ning tõhusast **keeleõppes**, raskused **elamispinna leidmisega** võisid potentsiaalselt hüvitiste määrade vähendamisega hoopis kasvada, samuti ei saa raporteerida põhimõttelistest arengutest tugiisikusüsteemis.

## KOHANEMINE JA LÕIMUMINE

Eesti uussisserändajad on **küllaltki hästi lõimunud tööturule, kuid mõnevõrra vähem ühiskonda**: nende kontaktid eestlastega on võrdlemisi kesised ning eeskätt kooli- ja töökohapõhised, ning nende osalus kodanikeühiskonnas jääb nende endi ootustele alla. Samuti on võrdlemisi tagasihoidlik riigi tugi kohanemisel: vabatahtlikus kohanemisprogrammis osales 2016. aastal 17% sinna suunatud.

Teiste riikide praktikast lähtuvalt võiks Eesti kaaluda pikema ja süsteemselt pakutava lõimumisteenusete paketi loomist, mis aitaks ületada ka administratiivset lõtku eri teenuste vahel. Samuti võiks uussisserändajaid **kaasata paremini nii kodanikuühiskonda, kui ka kasutada paremini ära hariduse lõimivat potentsiaali.**

## KODAKONDSUSPOLIITIKA

Eesti kodakondsuseta elanike osakaal Eestis on pikemas perspektiivis kahanemas, ehkki määratlemata kodakondsusega isikute osakaal on viimastel aastatel jäänud võrdlemisi stabiilseks. Samas võiks nende osakaal tulevikus langetada, kuna 2016. aastast **saavad lapsed Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras automaatselt sünni hetkest** alates ning sellest loobumiseks peavad vanemad tegema eraldi taotluse. Samuti on naturalisatsiooni korras saadud lastel nüüd sünnijärgsete Eesti kodanikega võrdsed õigused mitmikkodakondsusele ehk neil on võimalik valida, millise riigi kodanikuks nad soovivad jääda kolme aasta jooksul peale täisealiseks saamist. ✓

Arenguid Eesti kodakondsusvaldkonnas mõjutab tõenäoliselt enim Venemaa (aga ka Ukraina) teravdatud tähelepanu mitmikkodakondsusele ning kavandatav uus suund rände- ja kodakondsuspoliitikas. Tagasihoidlikku mõju võib omada ka Kanada liberaliseeruv ning Austraalia karmistuv naturalisatsioonipoliitika.

## ARENGUKOOSTÖÖ RÄNDE VALDKONNAS

Rände ja arengukoostöö teemade lähem suhestamine on hetkel EL tasandil väga aktuaalne teema. Eriti kõrge prioriteetsuse on saavutanud Aafrikat puudutav arengukoostöö, kuna ka sealt lähtuv potentsiaalne rändesurve on kõige suurem. Uus **Eesti arengukoostöö arengukava** aastateks 2016-2019 keskendub aga pigem Gruusiale, Moldovale, Ukrainale, Afganistanile ja Valgevene, aga ka mitmetele teistele olulisematele Eesti sisserände päritoluriikidele. Samas pole kaetud kõik n-õ tihedama kokkupuutega riigid, mis OECD arenguabi komitee poolt abikõlblikeks on tunnustatud. Enamasti on napid arengukoostöö vahendid suunatud toetatavatesse piirkondadesse pigem kodanikuühenduste kaudu.

# SISUKORD

<b>LÜHIÜLEVAADE</b>	<b>4</b>
<b>1. SISSEJUHATUS</b>	<b>8</b>
<b>2. METOODIKA</b>	<b>10</b>
<b>3. SEADUSLIK RÄNNE</b>	<b>11</b>
3.1 Rändetrendid .....	11
3.1.1 Positiivne rändesaldo Eestis .....	11
3.1.2 Eesti elamislubade statistika .....	12
3.1.3 Seadusliku rände tõmbe- ja tõuketegurid .....	14
3.2 Poliitikamuudatused Eestis .....	15
3.3 Rahvusvaheline praktika .....	17
3.3.1 Muudatused Euroopa Liidu tasandil .....	17
3.3.2 Elamislubade taotlemine ja menetlemine .....	18
3.3.3 Tööränne .....	19
3.3.4 Pereränne .....	20
3.4 Kokkuvõte .....	20
<b>4. EBASEADUSLIK RÄNNE</b>	<b>21</b>
4.1 Rändetrendid .....	21
4.1.1 Ebaseaduslikud piiriületused .....	21
4.1.2 Seadusliku aluseta riigis viibimine .....	23
4.1.3 Inimkaubandus ja -smugeldamine .....	24
4.1.4 Ebaseadusliku rände tõmbe- ja tõuketegurid, võimaldajad ning takistused .....	24
4.2 Poliitikamuutused Eestis .....	25
4.3 Rahvusvaheline praktika .....	26
4.3.1 Ebaseadusliku piiriületamise tõkestamine .....	26
4.3.2 Ebaseadusliku rände ennetamine .....	27
4.3.3 Inimsmugeldamise tõkestamine .....	27
4.4 Kokkuvõte .....	28
<b>5. TAGASIPÖÖRDUMINE</b>	<b>29</b>
5.1 Tagasipöördumise statistika .....	29
5.2 Poliitikamuutused Eestis .....	30
5.3 Rahvusvaheline praktika .....	31
5.3.1 Arengud EL tasandil .....	31
5.3.2 Liikmesriikide praktikad .....	32
5.4 Kokkuvõte .....	33

<b>6. RAHVUSVAHELINE KAITSE</b>	<b>34</b>
6.1 Rahvusvahelise kaitse taotlemise trendid.....	34
6.1.1 Rahvusvahelise kaitse statistika .....	34
6.1.2 Tõmbe- ja tõuketegurid .....	36
6.2 Poliitikamuutused Eestis .....	37
6.2.1 Varjupaigapoliitika seis Eestis aastaks 2016.....	37
6.2.2 Olulisimad muudatused 2016. aastal.....	37
6.3 Rahvusvaheline praktika .....	39
6.3.1 Arengud EL-i tasandil.....	39
6.3.2 Liikmesriikide praktikad .....	39
6.4 Kokkuvõte .....	41
<b>7. KOHANEMINE JA LÕIMUMINE</b>	<b>42</b>
7.1 Uussisserändajate kohanemistrendid .....	42
7.2 Eesti arengud.....	46
7.3 Rahvusvaheline praktika .....	47
7.4 Kokkuvõte .....	49
<b>8. KODAKONDSUS</b>	<b>50</b>
8.1 Kodakondsuse trendid.....	50
8.1.1 Naturalisatsiooni statistika ja naturaliseerumispotentsiaal .....	50
8.1.2 Tõmbe- ja tõuketegurid .....	52
8.2 Eesti arengud.....	54
8.3 Rahvusvaheline praktika .....	54
8.4 Kokkuvõte .....	56
<b>9. ARENGUKOOSTÖÖ RÄNDEVALDKONNAS</b>	<b>57</b>
9.1 Ülevaade olukorrast .....	57
9.2 Arengud Eestis.....	57
9.3 Rahvusvaheline praktika .....	58
9.4 Kokkuvõte .....	59
<b>10. KOKKUVÕTE</b>	<b>60</b>

# 1

## SISSEJUHATUS

Ränne on jätkuvalt aktuaalne teema nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt. Värskest Inimarengu Aruandest selgub, et Eestis on toimumas rändepöörde, kus rändesaldo on vaikselt muutumas negatiivsest positiivseks. Aruandes avaldatud rändeprognosist selgub aga, et tänasest napilt positiivsest rändesaldost ei piisa Eesti rahvaarvu püsijäämiseks isegi juhul, kui sündivus tõuseb taastetasemeni (ehk 2,1 last naise kohta)<sup>1</sup>. Rändekriis Vahe-merel testib Euroopa Liidu tugevust ning selle ümber puhkenud poliitiline debatt ka avalikke hoiakuid. Kui tavapäraselt eestlane rändepoliitikale eriti ei mõtle, siis 2015. aasta lõpul ning 2016. aasta keskpaigas läbi viidud Eurobaromeetri küsitlus viitas, et rännet peeti kõige olulisemaks teemaks Eestis<sup>2</sup>.

Käesolev ülevaade on pühendatud 2016. aastal toimunud arengutele rände- ja kodakondsuspoliitika vallas. Kui 2015. aasta raport keskendus rohkem statistilisele pildile rändest ja kodakondsusest Eestis, siis käesoleva raporti joon on mõnevõrra ambitsioonikam. Lisaks statistikale leiavad kajastamist ka poliitikamuudatused ning Eesti arengute kõrval saab ülevaate ka üldisematest statistilistest trendidest ning poliitikasuundumustest teistes liikmesriikides ja Euroopa Liidu tasandil.

Milleks rahvusvahelise mõõtmega ülevaade? Arengud teistes riikides on olulised, kuna rände- ning kodakondsusteemad on oma olemuselt piirideüleised ning teiste riikide praktikad mõjutavad meidki – teised riigid on meie konkurendid võidujooksus talentidele ja lihtsalt ettevõtlikele inimestele, potentsiaalsed väljaränderiigid eestimaalastele, eelmised ja järgmised sihtriigid globaalsetele rändevoogudele. Samuti võivad teiste riikide praktikad olla eeskujuks meie rände- ja kodakondsuspoliitika kujundamisel. Ning viimaks mõjutavad teiste riikide rände- ja kodakondsuspoliitilised valikud Euroopa Liidu sees ka EL ühise rändepoliitika kujundamist.

Raport on jagatud peatükkideks, millest igaüks tutvustab mõnd kitsamat poliitikavaldkonda: seaduslikku ja ebaseaduslikku rännet, tagasipöördumist, rahvusvahelist kaitset, lõimumist, kodakondsust ning rändega seonduvat arengukoostööd. Teemade valik seostub eeskätt Euroopa Rändevõrgustiku (EMN) analüüsifookusega, millele on Siseministeeriumi poliitikavaldkondadest lisatud ka kodakondsuse teema. Lõimumise osas on vaatluse all uussisserändajate (sh ka rahvusvahelise kaitse saajate) lõimumine ning eeskätt selle kohanemisega seonduvad aspektid.

Iga peatükk on jagatud neljaks põhiosaks. Esimene osa annab ülevaate antud valdkonna põhilistest **arengutrendidest: kuidas on muutunud valdkonnas statistilised näitajad ning millised muutused taustkeskkonnas neid arenguid potentsiaalselt mõjutada võivad**. Uusklassikalises majandusteoorias räägitakse rännet mõjutavatest teguritest kui tõmbe- ja tõuketeguritest. Olulisteks tõmbeteguriteks on elatustasemete erinevus, atraktiivne tööturg ja elukvaliteet, aga ka võrgustiku olemasolu sihtriigis (näiteks sihtriigis elavad lähisugulased ja tuttavad, kelle abil leida tööd ning lõimuda). Olulisteks tõuketeguriteks on probleemid, mille eest pageda – sõjad/konfliktid või ka looduskatastroofid koduriigis, tööpuudus, ebaõiglased töötingimused jmt. Need ja

1 Tammaru, T., Kallas, K., Eamets, R: (2017) Inimarengu Aruanne 2016-2017: Eesti Rändeajastul. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.

2 Eurobaromeeter 11/2015 ja 05/2016 pakkus rännet vastuseks küsimusele „What do you think are the two most important issues facing (OUR COUNTRY) at the moment?“ vastavalt 45% ja 30% vastajaist ehk rohkem kui ühtki teist teemat.



valdkonnast lähtuvalt teisedki tegurid tulevad ka igas peatükis lähema vaatluse alla. Need trendid kirjeldavad eeskätt **minevikus** kujunenud olukorda, sh annavad tagasisidet juba väljatöötatud meetmete toimivuse kohta.

Peatüki teises osas tulevad vaatluse alla **poliitika- ja praktikamuudatused Eestis**. Tõmbe- ja tõuketegureid saab vajadusel poliitikatega tasakaalustada, luues näiteks motivatsioonipakette, millega rändajaid riiki meelitada, või seades piiranguid riiki sisenemisel. Eesti 2016. aasta poliitika- ja praktika muudatuste ülevaade kirjeldab n-ö **olevikku** ehk olukorda, kuhu poliitika kujundamine hetkeks jõudnud on, tagasisidet nendele saab hakata kokku võtma järgmistes aastaraportites.

Kolmandas osas on vaatluse all **poliitikamuudatused Euroopa Liidus ja teistes riikides**. Kursisolek teiste riikide prioriteetidega võimaldab teadlikumat osalemist ühiste reeglite kujundamises, aga ka otsida eeskujusid, kellest lähtuda poliitika kujundamisel **tulevikus**. Peatükid lõppevad lühida **kokkuvõttega**, kus on välja toodud 3-5 olulisemat punkti tervest peatükist.

Lisaks üldtrendide ülevaatele on **helesinistes kastides** esitatud ka mõnede Eesti seisukohast päevakajaliste kitsamate teemade lühiülevaated. **Tumesinistes kastides** on esitatud mõned ülevaatest lähtuvad ettepanekud. Ettepanekud on käesoleva raporti funktsiooni arvestades ennekõike ideed, mille rakendamine vajaks põhjalikumat analüüsi kui ülevaateraport võimaldab.

Rände- ja kodakondsuspoliitika on valdkond, mis on tihedamas puutumuses nii mitme teise valdkonnaga (näiteks tööturupoliitika, hariduspoliitika, keelepoliitika) ning on ka ise mitme eri ministeeriumi kujundada. Seega on ka käesolevas raportis vaadeldud poliitikavaldkondi laiemalt kui vaid Siseministeeriumi vastutusala.



# 2

## METOODIKA

Käesolev raport tugineb eeskätt sekundaarsetele allikatele ning nende põhjal läbi viidud dokumendianalüüsile. Andmete valikul on arvestatud eeskätt nende värskust (sh sobivust 2016. aasta arengute analüüsiks) ja autoriteetsust (kus võimalik, on kasutatud eeskätt Eesti vastavate ametkondade esitatud infot Eesti arengute kohta ning rahvusvaheliste organisatsioonide aastaraporteid ja muid analüüse, samuti EMN-i enda uuringuid rahvusvahelise konteksti tutvustamiseks).

Statistilised andmed pärinevad eeskätt Eurostatilt, PPAst, Statistikaametist ja Frontexi statistikaülevaadetest (konkreetne allikas on viidatud vastavate jooniste all). Põhifookuses on 2016. aastat puudutav statistika ning kus võimalik, on lisatud trendide väljatoomiseks ka eelnevate aastate statistika. Statistilise ülevaate andmisel on püütud lisaks Eesti võtmenäitajatele tuua kõrvale ka võrdlevandmeid (teised EL liikmesriigid, EL tervikuna), et paigutada Eesti arengud laiemasse konteksti ning anda ülevaade ka Euroopa Liidu kui terviku ees seisvatest väljakutsetest. Statistika võib võrreldes mõnede teiste raportitega pisut varieeruda, kuna Eurostat uuendab ja parandab oma andmeid jooksvalt. Samuti ei kata statistika alati kõiki EL liikmesriike, kuna kõik liikmesriigid ei pruugi olla statistikat vastava meetoodika alusel Eurostatile lihtsalt esitanud. Andmeanalüüsis on kasutatud peamiselt kirjeldavat statistikat, kuna eesmärk on eelkõige kirjeldada trende, mitte avastada seoseid.

Taustkeskkonna muutuste kirjeldamiseks on kasutatud enamasti erinevate valdkonna juhtivate organisatsioonide (nt UNHCR, Frontex, EASO, CoE, IMF, CBSS) viimasel ajal välja antud uuringuid ja raporteid, Euroopa Komisjoni algatuste seletuskirju, aga ka värskemaid akadeemilisi uurimusi.

Eesti rändepoliitika arenguid puudutavas analüüsis on tuginetud eeskätt Eesti ametkondadelt EMN-i poliitika aastaraporti jaoks saadud sisendist ning Riigi Teatajas avaldatud seadusemuudatuste infost.

Rahvusvaheliste arengute analüüsi põhiallikaks on EMN-i sünteesaastaraport, mis annab struktureeritud lühülevaate nii Euroopa Komisjoni algatustest kui ka liikmesriikide poliitikaettepanekutest. Sünteesraporti põhjal on markeeritud põhilised poliitikatrendid, mida on omakorda illustreeritud sünteesraportist pärit näidetega. Nii põhisuundumuste kui ka näidete valikul on lähtutud sellest, millised näited on kõige lihtsamini mõistetavad ning Eesti konteksti sobituvad.

Lisaks EMN-i sünteesraportile on aga kasutatud teisigi allikaid. Näiteks kodakondsuspoliitika analüüsimisel on tuginetud eeskätt Euroopa Demokraatiaobservaatoriumi kodakondsuspoliitika (EUDO-Citizenship) muudatuste ülevaatele, kuid on kasutatud ka mitmeid seal viidatud allikaid. Lisaks on mitmes peatükis kasutatud ka 2016. aastal valminud EMN-i uuringuid ja analüüse.

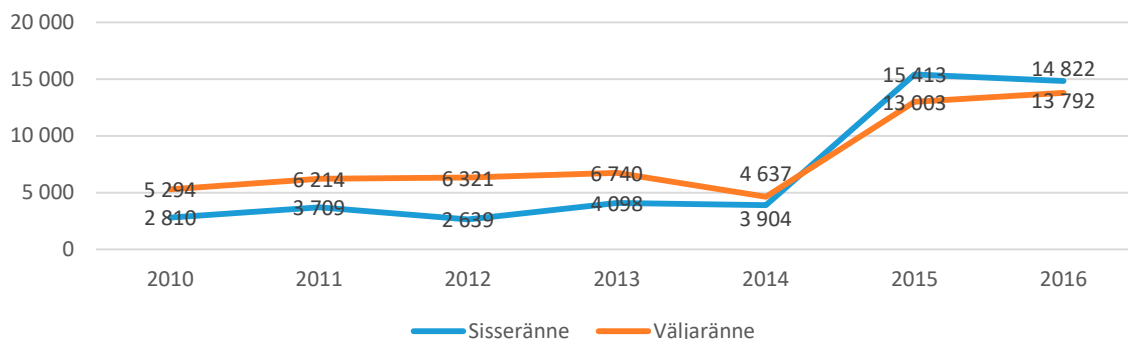
## 3

## SEADUSLIK RÄNNE

## 3.1 RÄNDETRENDID

## 3.1.1 POSITIIVNE RÄNDESALDO EESTIS

Eesti rändestatistika kogumise põhimõtted on viimastel aastatel oluliselt muutunud. Kui varasemalt lähtuti üksnes sissekirjutuste andmetest, siis kahel viimasel aastal on rännet mõõdetud **residenttsuse indeksi** alusel. Selline meetodika näitab märksa suuremaid rändemahte, ent ka positiivset rändesaldot. 2015. aastal oli rändesaldo plussis lausa 2,410 inimesega, kuid oluline osa osa kasvust tulenes meetodika muutusest ning kajastas varasematel aastatel registreerimata jäänud rännet<sup>3</sup>. 2016. aastal oli rändesaldo veidi tagasihoidlikumalt plussis (+1,030), kuid korrektsioone arvestades eelneva aastaga võrreldav. Samuti on muutunud väljarändemahud seotud sellega, et tüüpilises väljarändeeas olevaid inimesi (20-40-aastased) on lihtsalt rahvastikus vähem<sup>4</sup>.



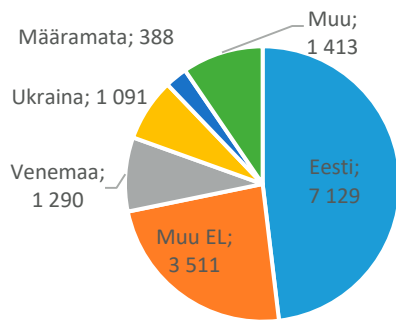
Joonis 3.1: Välisrände trendid 2010-2016. Allikas: Statistikaamet

Sisserändajatest suurima osa (44%) moodustavad Eesti kodakondsusega (tagasi)rändajad, ehkki üldiselt on Eesti kodakondsusega inimeste rändesaldo negatiivne. Mõnevõrra on kasvanud Ukraina kodakondsusega sisserändajate hulk, samuti on nende rändesaldo märkimisväärselt positiivne. Positiivne on rändesaldo ka teiste EL kodanike Venemaa kodanike ja teiste riikide kodanikega, negatiivne määratlemata kodakondsusega inimeste (ehk nn halli passi omanike) hulgas.

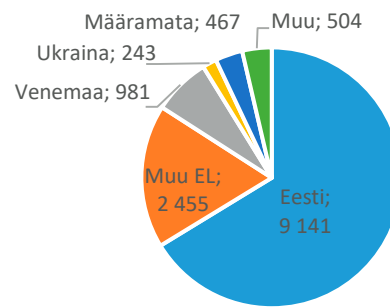
Sarnaselt varasemate aastatega on nii sisse- kui väljaränne suurim vanuserühmas 20-39, mis on ka kõige tavapärasem rändevanus. Rändesaldo on selgelt positiivne 20-24-aastaste (+486), 30-34-aastaste (+225) ja 35-39-aastaste (+100), aga ka 0-4-aastaste (+297) ja 15-19-aastaste (+124) vanuserühmades, selgelt negatiivne aga 25-29-aastaste vanuserühmas (-320).

3 Tammur, A. 2017. Rahvastik. Eesti Statistika Kvartalikirj 2/2017, lk 40.

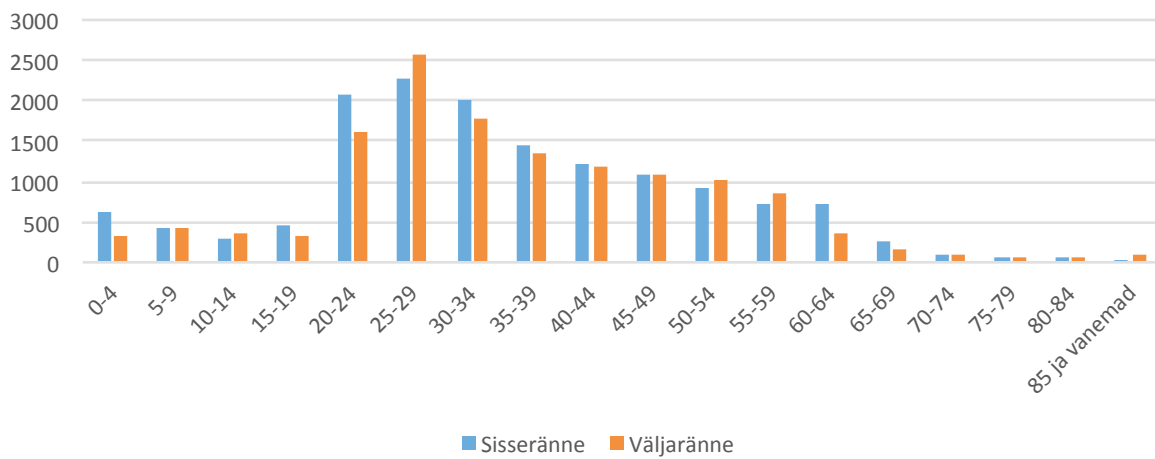
4 Tammur, A. 2017. Põlisrahvastik ja välispäritolu rahvastik Eestis. Eesti Statistika Kvartalikirj 1/2017, lk 40.



Joonis 3.2: Sisseränne kodakondsuse järgi teadaoleva kodakondsuse alusel. Allikas: Statistikaamet.



Joonis 3.3: Väljaränne kodakondsuse järgi teadaoleva kodakondsuse alusel. Allikas: Statistikaamet.



Joonis 3.4: 2016. aasta rändesaldo vanuserühmade kaupa. Allikas: Statistikaamet.

Kuigi rändesaldo oli positiivne mõlema soo lõikes, lisandus mehi Eesti rahvastikku rände tulemusel 600 võrra rohkem<sup>5</sup>. See on kooskõlas varasemate trendidega ning samuti meestele antud suurema elamislubade arvuga.

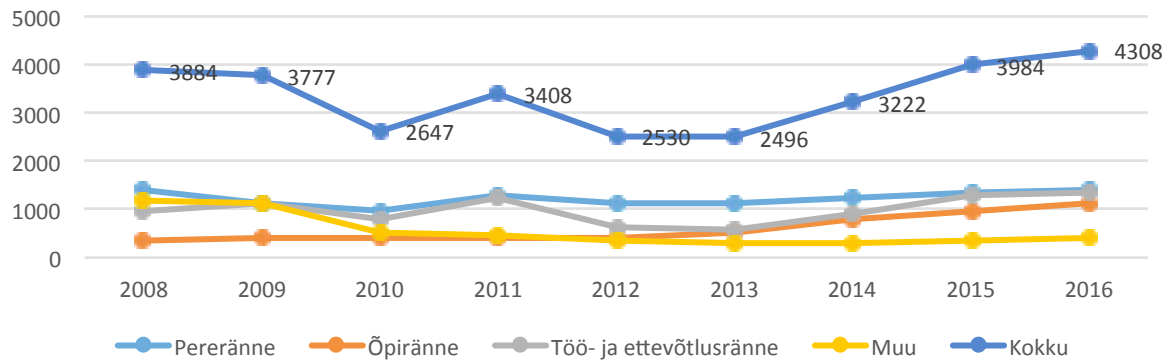
### 3.1.2 EESTI ELAMISLUBADE STATISTIKA

Esmakordsete elamislubade väljastamine on viimasel neljal aastal olnud kasvutrendis, eelmisel aastal on see kasv aga pidurdunud. 2016. aastal andis Eesti välja 4069 esmast elamisluba, mida on 2% rohkem kui aasta varem. Suurim kasv (+13%) on toimunud õpirände vallas ning 2016. aastal väljastati esmane elamisluba kokku 1114 õppurile. Lisaks õppe eesmärgil antud elamislubade hulga kasvule on mõnevõrra muutunud ka õpirändurite kodakondsuse profiil. Uue lähteriigina lisandus kodakondsuste edetabeli tippviisikusse Bangladesh. Viimastel aastatel on tippviisikust välja langenud USA, Hiina, Türgi ja India, kuid see on pigem seotud uute populaarsete lähteriikide lisandumisega, sest ka nimetatud riikidest pärit välistudengite arvukus on pigem kasvanud (v.a. Türgi).

Samuti on pisut (+5%) kasvanud perekondlikel põhjustel Eestisse elama asunutele väljastatud elamislubade arv. Perekondlikel põhjustel väljastati 2016. aastal esmane elamisluba 1425 välismaalasele. Siin märkimisväärseid muutusi lähteriikides ei ole.

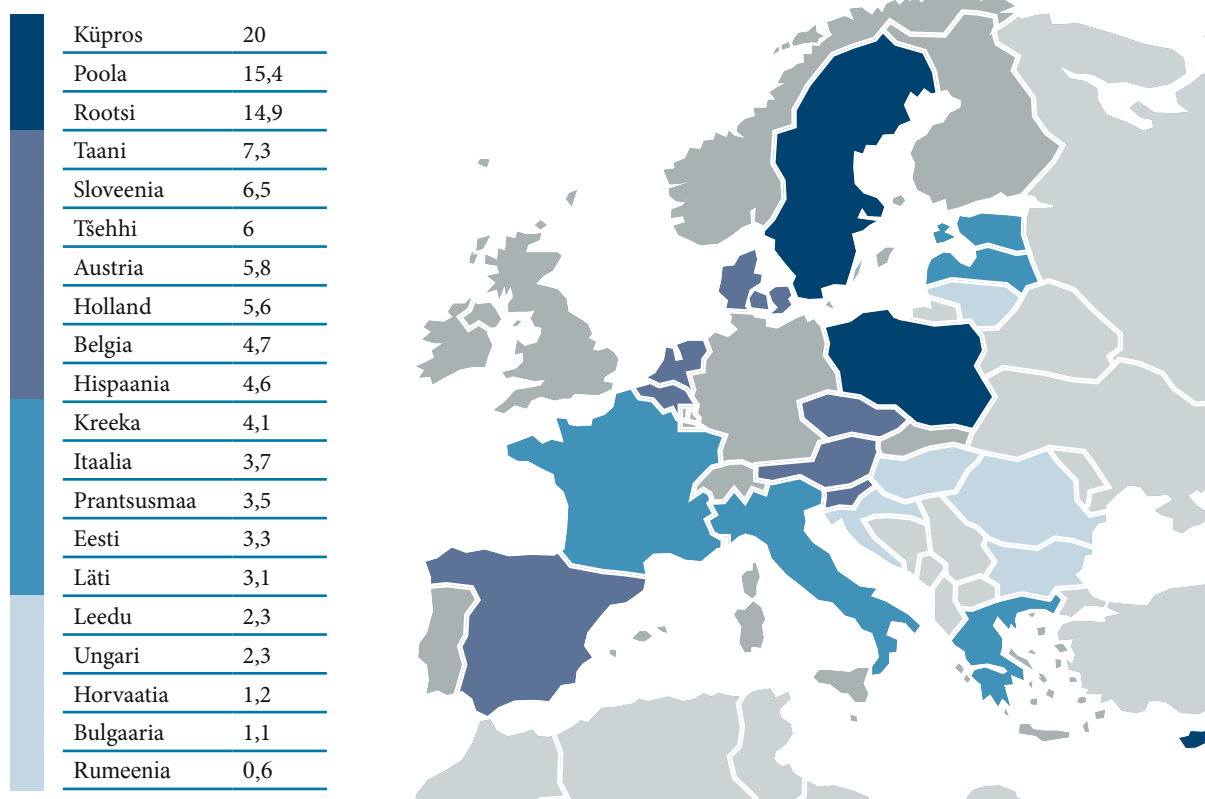
Töö eesmärgil väljastatavate elamislubade arvu kasv (mis viimastel aastatel, k.a. 2016, on kasvanud keskmiselt +5% aastas), saavutas aga 2016. aastal teatud mõttes oma lae, kuna sisserände piirarv, mis reguleerib töörande lisandumist enamikus valdkondades, täitus juba enne aasta lõppu. Kokku väljastati 2016. aastal 1339 esmast elamisluba töö- ja ettevõtluse eesmärgil. Sisserände piirarv oli 2016. aastal 1317 inimest.

<sup>5</sup> Statistikaamet 2017. Pressiteade: Sisseränne ületas väljarännet teist aastat järjest, 04.05.2017.



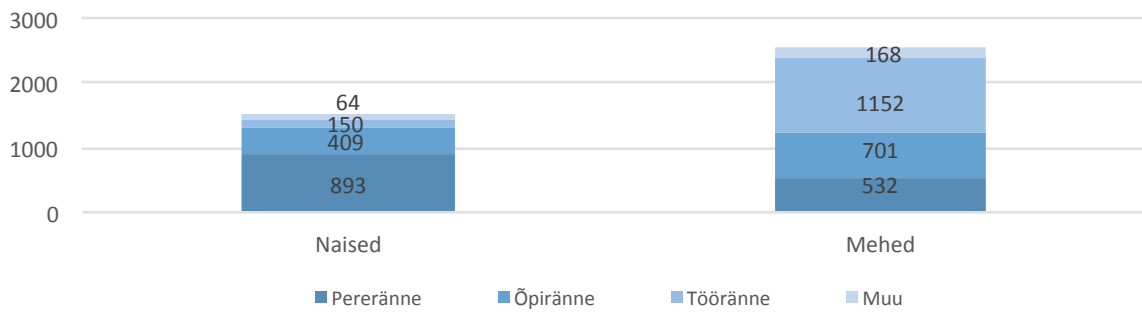
Joonis 3.5: Esmased elamisload põhjuse kaupa. Allikas: Eurostat, migr\_resfirst, viimati uuendatud 18.08.2017

Tabel 3.1: Esmaseid elamislube 1000 alalise elaniku kohta, EL-202016. Allikad: Eurostat migr\_resfas ja demo\_pjangroup.

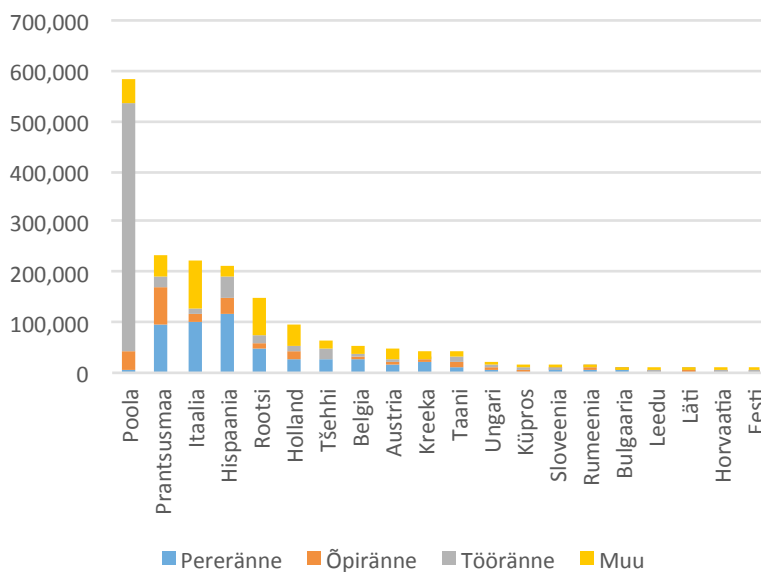


Tabel 3.2: Esmaste elamisloa saajate kodakondsusriikide tipp 2016. aastal. Allikas: PPA.

PERERÄNNE	ÖPIRÄNNE	TÖÖRÄNNE	MUUD PÕHJUSED
Venemaa (620)	Venemaa (143)	Ukraina (799)	Määratlemata kodakondsus (137)
Ukraina (337)	Ukraina (141)	Venemaa (211)	Venemaa (66)
Valgevene (71)	Nigeeria (132)	USA (59)	Ukraina (10)
USA (46)	Bangladesh (76)	Valgevene (52)	Albaania (5)
India (25)	Gruusia (75)	India (42)	USA (4)



Joonis 3.6: 2016. aastal väljastatud esmaste elamislubade jagunemine soo ja põhjuse kaupa. Allikas: PPA



Joonis 3.7. Elamislubade arv liigiti EL liikmesriikides 2016. aastal. Allikas: Eurostat migr\_resfas

Seega on pereränne endiselt kõige enam esinev põhjus Eesti elamisloa saamiseks, mis on tunnuslik ka ülejäänud Euroopale. Eranditeks ehk riikideks, kus tööränne ületab pererännet, on Küpros, Leedu, Malta, Poola, Slovakkia ja Sloveenia, mida kõiki iseloomustab ka väike kolmandatest riikidest pärit elanikkond, ning Iirimaa ja Ühendkuningriik, kes pole ühinenud EL perede ühinemise direktiiviga<sup>6</sup>. Siiski on Eestis pererännet (36%) mõnevõrra rohkem kui EL-is keskmiselt (27%) ning töö- ja õpirännet vähem.

Sarnaselt varasemate aastatega esineb pererännet enam naiste hulgas, kelle seas oli üle poole elamisloa saanutest Eestisse saabunud perekondlikel põhjustel. Meeste hulgas domineeris tööränne ning töö eesmärgil antud elamisload moodustasid kõigist elamislubadest veidi alla poole. (vt joonist 3.6).

Samas on Eesti hoolimata sisserände kasvust ikkagi kõige väiksema sisserände mahuga riik Euroopa Liidus (vt Joonis 3.7). Kui võrrelda väljaantud elamislubade arvu riigi alaliste elanike arvuga, jääme koos teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ja Saksamaaga pingerea viimasesse kümnendisse (vt Tabel 3.1). Viimastel aastatel on märkimisväärselt kasvanud väljastatavate elamislubade arv aga Poolas, kus enamik elamislube on küll lühiajalised (kuni 6 kuud) tööload hooajatöötajatele. Samas on kordades langenud Itaalia ja Hispaania väljastatavate elamislubade arv.

Eestis elamisloa saanud inimeste päritoluriikide lõikes märkimisväärsed muutusi toimunud ei ole, võrreldes 2015. aastaga on mõnevõrra vähem antud esmaseid elamislube Ukraina (-66) ja USA (-24) kodanikele ning pisut rohkem Venemaa (+45) ja Valgevene (+33) kodanikele.

6 Irish Naturalisation and Immigration Service 2013. Policy Document on Non-EEA Family Reunification, Detsember 2013., lk 12.

### 3.1.3 SEADUSLIKU RÄNDE TÕMBE- JA TÕUKETEGURID

Seaduslikku rännet Eestisse mõjutavad mitmed **tõmbetegurid**. Ehkki Eesti jääb veel vanematele ELi liikmesriikidele SKP tasemelt alla (olles 2016. aastal 28 liikmesriigi arvestuses 20. kohal<sup>7</sup>), on ta globaalses arvestuses küllaltki kõrgel 50. kohal<sup>8</sup> ning paigutub küllalt kõrgele positsioonile ka elukvaliteedi poolest<sup>9</sup>. Samuti moodustab Eestis välispäritolu rahvastik 27% kogu rahvastikust<sup>10</sup>, mis võib toimidavõrgustiku kui tõmbetegurina. Seda on tasakaalustanud rändepoliitika käsitlemine konservatiivse reetoorikaga. Ka mitmes järjestikkuses koalitsioonilepingus, sh 2016. aasta novembris valminus on kirjas, et olemasolevat süsteemi pole plaanis kardinaalselt muuta<sup>11</sup>. Ehkki Eesti rakendab ka mitmeid poliitikaid, mille eesmärgiks on just enese kui sihtkoha atraktiivsemaks muutmine – sellega tegelevad näiteks programmid „Work in Estonia“ ja „Study in Estonia“. Lisaks mõjutab Eesti atraktiivsust rändesihthokohana ka EL liikmesus, kuivõrd Euroopa Liidu kui sihtkoha tuntus on üksikust väikeriigist parem. Samas ei konkureeri EL praegu sihtkohana selliste traditsiooniliste sisseränderiikidega nagu USA, Austraalia või Kanada – kõigist kõrgelt kvalifitseeritud rändajatest tuleb Euroopa Liitu üksnes 31%, madalama haridusega rändajatest valib EL-i sihtkohaks siiski suurem hulk, 48%<sup>12</sup>. Samas on siin oluline ära märkida liikmesriikide vahelised suured erisused potentsiaalis – ülemaailmsesse talendriände indeksi GTCI (*Global Talent Competitiveness Index*) TOP 20 riigi hulgas on tervelt 11 EL liikmesriigid, sh Eesti (20. kohal), samas kui näiteks Kreeka, Bulgaaria ja Rumeenia jäävad indeksis neljandasse kümneendisse.<sup>13</sup>

Tõmbeteguritele on lisandunud aga ka **tõuketegurid**: Eestisse suunduva rände põhilised lähteriigid Ukraina ja Venemaa on viimastel aastatel mõjutatud sõjalisest konfliktist ja sanktsioonidest ning sellest tulenevast majandussurutsisest. Konfliktid võivad kaasa tuua nii sundrännet kui ka motiveerida kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste liikuma turvalisemate sihtriikide tööturgudele.

Lisaks on oluline **siseriiklik mõjutegur** veel Eesti kahanev rahvastik ning tööealise elanikkonna vähenemine. Ehkki tööealise elanikkonna osalemine tööturul on pigem olnud tõusuteel<sup>14</sup> ning 2016. aasta teises kvartalis jõudis esmakordselt üle 700 000 inimese piiri<sup>15</sup>, näitab 2014. aastal valminud rahvastikuprognosis, et igal aastal jääb Eesti tööturul puudu keskmiselt 5000 inimest<sup>16</sup>.

Kui mitmetes valdkondades püsib tööjõuvajadus stabiilne (nt pedagoogika) või on isegi kahanemas (nt põllumajandus, energeetika, kinnisvara alane tegevus), siis teatud valdkondades (nt IKT, elektroonika- ja puidutööstus, tervishoid) ennustatakse kasvutrendi. Samuti prognoositakse, et kasvab spetsialistide osatähtsus ning teiste ametialagruppide (nt juhid, lihttöölised) osatähtsus kahaneb.<sup>17</sup>

Osalt kahanevast tööjõust tulenevalt, ent osalt ka palgasurve tõttu on tööandjad muutunud häälekaks sisserände liberaliseerimise eestkõnelejaks, kes muuhulgas reageerisid valuliselt ka sisserände piirarvu täitumisele<sup>18</sup>. Lisaks tööturuvajadustele apelleerivad nad ka avalike teenuste ülalpidamiseks piisava maksutulu laekumise vajadusele (tuues välja, et sisserände suurenemise alternatiiviks on maksutõusud) ning suurema elanikkonna sisetarbimise majandust ergutavale mõjule<sup>19</sup>.

7 Eurostat.2017. Sisemajanduse kogutoodang turuhindade lõikes, 2016.

8 Maailmapank 2017. Sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta dollarites.

9 OECD Better Life Index paigutas Eesti 2016. aastal 22. kohale 38 riigi hulgas, sealhulgas eespool ka näiteks Itaaliast, Lõuna-Koreast ja Jaapanist.

10 Tammur, A. 2017 Põlisrahvastik ja välispäritolu rahvastik Eestis. Eesti Statistika Kvartalikirj 1/2017, lk 41. Välispäritolu rahvastikuks loetakse nii sisserändajate esimese, teise kui ka kolmanda põlvkonna esindajaid (keda eristatakse põlisrahvastikust). Valdav enamus Eesti välispäritolu rahvastikust on siia saabunud enne Eesti taasiseseisvumist 1991. aastal.

11 Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019 (lk 14) ütleb: „Jätkame Eesti riigi senist rändepoliitikat.“

12 Senne, J.-N. and David, A., ‘General Context and Contribution of Labour Migration in Europe’, OECD 2016, viidatud EC A proposal for a directive 2016/0176 (COD), lk 3.

13 INSEAD 2017. The Global Talent Competitiveness Index 2017 (GTCI). Talent and Tehcnology. Vaadatud September, 2017.

14 Statistikaamet 2016. Pressiteade: Tööturul aktiivsete kasv jätkus. 14.11.2016.

15 Statistikaamet 2016. Pressiteade: Tööealise elanikkonna aktiivsus tööturul kasvas. 12.08.2016.

16 Statistikaamet 2014. Pressiteade: Statistikaamet koostas uue rahvastikuprognosi aastani 2040. 26.02.2014.

17 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2016. Tööjõuvajaduse- ja pakkumise prognoos aastani 2024.

18 Vt nt Reimer, A. 2016. Tööandjad küsivad valitsuselt odavat tööjõudu. Postimees 04.05.2016.

19 ETKL (2016) Memo: võõrtööjõud ja ränne.

## 3.2 POLIITIKAMUUDATUSED EESTIS

Eesti on alates 2013. aastast aktiivselt reforminud oma rändepoliitikat eesmärgiga muuta kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu Eestisse tulek lihtsamaks ning Eesti seeläbi atraktiivsemaks sihtkohaks. Kokku on jõustunud kolm muudatuste paketti. Esimene, 2013. aasta septembris jõustunud muudatuste pakett puudutas eeskätt kõrgelt kvalifitseeritud ning õpirände lihtsustamist ning sisserändajate kohanemist. Teine, 2016. aasta jaanuaris jõustunud pakett muudab paindlikumaks elamisloa taotlemise ja uuendamise protsessi ning muudavad mõnevõrra taotlemise aluseks olevaid sisulisi kriteeriume. Kolmas, 2017. aasta jaanuaris jõustunud pakett hõlbustab elamisloa taotlemist iduettevõtjatele ning investoritele, lihtsustab lühiajalist töötamist ning muudab taotlejale paindlikumaks elamisloa pikendamise protseduuri. Lisaks on muudatused seotud ka direktiivide, näiteks ettevõtjasisese töötajate üleviimise direktiiviga (2014/66/EU) ning direktiiviga, mis puudutab rännet teadus- ja õppetöö eesmärgil (2016/801).

Töörännet puudutavate muudatuste põhiohk on jätkuvalt kõrgelt kvalifitseeritud töötajatel, ehkki 2016. aastal tehti ka mitmeid olulisi muudatusi, mis puudutavad madalama kvalifikatsiooniga oskustöötajaid. Samas ei toimunud muudatusi sisserände piirarvu määramise korras. Järgnevalt on ära toodud olulisemad muudatused, millest osa jõustus 01.01.2016<sup>(i)</sup> ning osa 17-18.01.2017<sup>(ii)</sup>.

### ELAMISLOA TAOTLEMINE PAINDLIKUMAKS

- Eestis seaduslikult viibivad välismaalased võivad nüüdsest taotleda **elamisloa ka ilma riigist lahkumata**<sup>ii</sup>.
- Välismaalasel on seaduslik õigus viibida Eestis kuni **90 päeva peale elamisloa kehtivusaja lõppu**, et pikendada või taotleda uut elamisloa<sup>i</sup>.
- **Lihtsustati ka elamisloa taotlemise protseduuri**, eeskätt vähenes täiendavalt nõutavate dokumentide hulk ning lihtsustati taotlusankeete<sup>i</sup>.
- **Tunnistati kehtetuks lühiajalise Eestist eemal viibimise registreerimise regulatsioon**, asendades selle elamisloa eesmärgipärase kasutamise nõudega. – nüüdsest ei pea enam PPA-d teavitama, kui välismaal viibitakse kauem kui 183 päeva.<sup>ii</sup>
- **Viisa alusel** Eestis viibivad välismaalased võivad nüüdsest lühiajalise töötamise registreerimisel **töötada senise 6 kuu alusel 9 kuud**. Samuti laieneb nende sektorite nimekiri, kus on lubatud lühiajalised töölepingud.<sup>i</sup>
- PPA valmistas ette uue **nõustamisteenuse** seadusliku rände toetamiseks. Teenus on eeskätt loodud kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate toetamiseks. Nõustamine on korraldatud nii silmast-silma kohtumistena, telefoni teel, Skype'i vahendusel, kui ka e-maili ja posti teel. Teenus käivitus 2017. aasta märtsis.

### VÕIMALUSED ETTEVÕTJATELE, INVESTORITELE JA KÕRGELT KVALIFITSEERITUD SISSERÄNDAJATELE

- **IKT töötajad, iduettevõtjad ja iduettevõtetesse tööle asuvad välismaalased arvati sisserände piirarvu alt välja**.<sup>ii</sup>
- **Iduettevõtjate eriregulatsioon**. Iduettevõtjad on vabastatud tavapärasest investeerimiskohustusest, kuna iduettevõtluse loogika näeb ette, et tegutsemise algusjärgus alles tegeletakse investorite otsimisega. Iduettevõtja viisade üle otsustab ekspertkomisjon, mis hindab nende ärimudeli majanduslikku potentsiaali. Ekspertkomisjoni otsust pole vaja nende iduettevõtjate kohta, kes on võetud vastu mõne Eesti iduettevõtluskiirendi programmi raames.<sup>ii</sup>
- **Elamisloa andmine suurinvestoritele**, kes on Eestisse investeerinud vähemalt 1 miljon eurot. Kvalifitseeruvad nii välisinvestorid, kes on investeerinud otse mõnesse Eesti ettevõttesse, mille põhiline majandustegevus toimub Eestis, kui ka isikud, kes on teinud vastavas mahus otseinvesteeringu investeerimisfondi, mis investeerib peamiselt Eesti äriregistris registreeritud ettevõtetesse.<sup>ii</sup>
- Eestisse saab **ettevõtjasiseselt** üle tuua töötajaid, kellel on juba mõne teise EL liikmesriigi elamisloa. Eesti otsustas mitte kasutada õigust väljastada oma riigi elamisloa korporatsioonisiselt üleviidavale töötajale ka juhul, kui ta viibib Eestis pikemaajaliselt, st kauem kui 90 päeva. Samas on sellisel töötajal võimalik soovi korral taotleda ise Eesti elamisloa, kuna selleks ei pea enam riigist lahkuma.<sup>ii</sup>



- **Work in Estonia programmi raames tutvustati Eestit** kui kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide sihtkohta kampaaniatega **Soomes ja Ukrainas**. Uuendati ja levitati ümberasumise käsiraamatut, mis on saadaval nii inglise, vene kui soome keeles. 2017. aastal plaanitakse välja töötada ka käsiraamat tööandjatele ning viia läbi vähemalt kolm kampaaniat kõrgelt kvalifitseeritud IKT spetsialistide leidmiseks.

## LIHTSAM MADALAMA KVALIFIKATSIOONIGA VÄLISTÖÖJÕU KASUTAMINE

- Välistööjõule kehtestatud 1,24-kordse keskmise palga miinimumnõue asendati **keskmise palga miinimumnõudega**.<sup>i</sup>
- **Tähtajalise töölepinguga** on nüüdsest võimalik tööle võtta ka **madalama kvalifikatsiooniga töötajaid**. Varem oli sätestatud vaid 12 ametit, milles võis erandina ka varem ilma elamisloata töötada (nt eksperdid, nõunikud ja konsultandid).<sup>ii</sup>
- **Hooajatöötajatele** kehtestati lihtsustatud tingimused lühiajaliseks töötamiseks, samuti pandi paika töötajate ärakasutamist tõkestavad meetmed. Näiteks peab tööandja tõendama tagatud majutust ning töölepingu olemasolu. Samuti peab tööandja garanteerima sissetuleku ka juhul, kui töösuhe lõpeb arvatust varem ning tööandjast tulenevalt. Renditööjõud erineb alalise lepinguga tööjõust selle poolest, et nendele ei kehti ka keskmise palga miinimumnõue.<sup>ii</sup>

## PAINDLIKUMAD REEGLID DOKTORANTIDELE JA KUTSEÕPPURITELE

- **doktorandid võivad nüüdsest õppida nii täis- kui osakoormuses** ning muuta seda seisundit õpingute kestel.
- Eesti alustas tööd direktiivi üle võtmiseks, mille alusel saab hõlpsamalt riiki siseneda kolmandast riigist pärit teadlane, õpilane, vabatahtlik või *au pair*.
- Kõrgharidust omandavatele õppuritele 2015. aastal kohaldatud reeglid laienevad ka 4. ja 5. taseme õppuritele (**kutseõppeasutustes õppijatele**) – näiteks on nüüd võimalik ka kutseõppesse asujal kaasa tuua oma abikaasa, lapsed või muu ülalpeetav.<sup>i</sup>

## 3.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

2016. aastal toimus mitmeid arenguid nii liikmesriikide tasandil kui ka Euroopa Komisjoni tasandil. Pikemas perspektiivis kõige olulisema mõjuga muudatus on ilmselt sinise kaardi direktiivi muudatused. Ent oluline on jälgida ka Eestile sarnaseid muudatusi teistes liikmesriikides.

### 3.3.1 MUUDATUSED EUROOPA LIIDU TASANDIL

#### UUS JA AMBITSIOONIKAM SINISE KAARDI DIREKTIIV

2016. aastal sõnastas Euroopa Komisjon ettepanekud uue EL-ülese kõrgelt kvalifitseeritud töötajate rändepoliitika ehk nn uue sinise kaardi direktiivi väljatöötamiseks. 2009. aastal väljatöötatud direktiiv ei ole saavutanud soovitud eesmärke, kuna selle taotlemisnõuded seadsid küllaltki kõrgeid piiranguid ning sinise kaardi rakendamine EL tööturul piirideüleseks liikumiseks jäi tagasihoidlikuks. Samuti on liikmesriikidel endil mitmeid paralleelskeeme, mistõttu on sinine kaart olnud võrdlemisi väheatraktiivne. Kava kohaselt plaanitakse laiendada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate ringi, kes sinisele kaardile kvalifitseeruvad ning samuti õigusi, mis sinise kaardiga kaasnevad. Samuti plaanitakse sinise kaardi taotlemist võimaldada kõrge kvalifikatsiooniga isikutele, kes on saanud rahvusvahelise kaitse. Liikmesriikidele jääb teatav mänguruum direktiivi rakendamisel, ent paralleelsed kõrgelt kvalifitseeritud välistööjõule mõeldud elamislubade skeemid kaotatakse. Seega jääb riikide pädevusse eeskätt liht- ja oskustööjõu ning ettevõtjate seadusliku rände korraldus.

## SISSERÄNDE PIIRARV MEIL JA MUJAL EUROOPAS

2016. aastal tegi Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt päringu sisserände piirarvu teemal. Uuringust selgus, et tööränne valdkonnas rakendab piirarvu 5 liikmesriiki (päringule vastas 19 riiki). Universsaalse piirarvu on kehtestanud lisaks Eestile veel Horvaatia ja Ungari. Horvaatias aga ei ole piirarv fikseeritud, vaid seda muudetakse vastavalt vajadusele, mille panevad paika sotsiaaldialoogi partnerid ja eksperdid. Ungaris arvutatakse piirarvu tööturul täitmata töökohtade põhjal.

Üldjoontes kasutatakse aga piirarvu kitsamates ja vähem reguleeritud valdkondades, kus on muidu sisserändajate hulk ületaks tööturuvajadusi. Norra rakendab piirarvu oskustöötajatele ja hooajatööliste, Ühendkuningriik kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistidele, hea äriplaaniga ülikoolilõpetajatele ja n-ö globaalsetele talentidele. Lisaks rakendatakse piirarvu mõnedes riikides varjupaiga taotlejate vastuvõtul (nt BE, FI) või ka „tööta ja reisi“ programmi viisadele (FR, UK). Hollandis, kus üldiselt sisserände piirarvu kehtestatud pole, seati piirmäär Aasiast pärit restoranikokkadele, et motiveerida kohalikke toitlustajaid tegelema rohkem olemasolevate töötajate koolitamise ning heade töötingimuste loomisega.

**Piirarvu peeti vajalikuks olukorras, kus sooviti põhimõtteliselt piirata sisserännet.** Näiteks oli UK seadnud eesmärgiks kahandada aastane sisseränne 100 000 inimeseni. Mitmed riigid märkisid, et nad ei kasuta piirarvu, kuna pigem jääb sisseränne ootustele ja vajadustele alla (nt LV, SK, LU). Samuti ei pidanud piirarvu mõistlikuks riigid, kes pidasid ennast tööandjate keskse rändepoliitikaga riikideks. Pigem rakendatakse piiranguna rangemaid kriteeriume tööturule lubamisel.

Arvestades Eesti ühiskondliku rändedebati emotsionaalsusega, võib piirarvu täielik kaotamine tekitada ühiskondlikku vastuseisu. Samas võiks kavandada seda spetsiifilisemas valdkonnas rakendatava meetmena – näiteks **rakendades üksnes liht-, oskus- või hooajatöötajatele** ning tuua kvoodi alt tervikuna välja kõrgelt kvalifitseeritud ränne, mida tulevikus hakkab tõenäoliselt reguleerima uuendatud sinise kaardi süsteem. Liht-, oskus- ja hooajatööd kasutavad sektorid on tööturuprognooosi kohaselt pikemas perspektiivis ka väheneva tööjõuvajadusega valdkonnad, seega ei mõjuta neid nii tugevalt ka rahvastiku kahane misest tulenev kvoodi pidev vähenemine.

Alternatiivina võiks aga kaaluda piirarvu arvutamise meetodika muutmist. Näiteks võiks **sisserände piirarvu siduda inimeste hulga muutusega tööturul**. Seega oleks ränne ka arvutusliku alusena üksnes kompensatoorne instrument tööealise elanikkonna kahanemisele ning tööränne maht sõltuks näiteks sellest, kui kõrge on tööhõive ning kui suur parasjagu tööealine elanikkond.

**ETTEPANEK 1a:** Kehtestada sisserände piirarv üksnes madalamalt kvalifitseeritud tööjõule.

**ETTEPANEK 1b:** Kehtestada tööealise elanikkonna muutuse või töö(jõu)puuduse näitajate põhjal arvutatav sisserände piirarv.

## REFIT RÄNDEPOLIITIKA SOBIVUSANALÜÜS

2016. aasta detsembris algas EL tasandi seadusliku rände poliitika sobivusanalüüsi uuringud (*Legal Migration Fitness Check – REFIT initiative*), mille käigus soovitakse välja selgitada, kas EL õigus rändevaldkonnas on piisavalt sidus, ajakohane, tõhus, tulemuslik ning loob soovitud lisandväärtust. Analüüsivad direktiivid:

- Perede ühinemise direktiiv(2003/86/EC)
- Pikaajaliste elanike direktiiv (2003/109/EC) ja selle muudatused (2011/51/EU)
- Sinise kaardi direktiiv (2009/50/EC)
- Ühtse loa direktiiv (2011/98/EU)
- Hooajatöötajate direktiiv (2014/36/EU)
- Ettevõtjasisese üleviimise direktiiv (2014/66/EU)
- Üliõpilaste ja teadlaste direktiiv (2016/801)

Analüüs peaks valmima 2018. aastaks.

## ÕPPURITE JA TEADLASTE DIREKTIIV (2016/801)

11. mail 2016. aastal võeti vastu direktiiv, mis reguleerib kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja sealviibimise teadustöö, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetusprogrammides ja õpilasvahetuses osalemise ja *au pair*ina töötamise eesmärgil. Näiteks ei ole kolmandatest riikidest saabuvatel teadlastel, praktikantidel või vabatahtlikel vaja taotleda töölouba, vaid piisab võõrustamislepingust (teadlastel), praktikalepingust, vabatahtliku lepingust või lepingust vastuvõtva perekonnaga (*au pair*'idel). Samuti on sätestatud kõikide mainitud erandlike rühmade puhul nende ja nende vastuvõtjate kohustused ja õigused.

### 3.3.2 ELAMISLUBADE TAOTLEMINE JA MENETLEMINE

Üldjoontes on seadusliku rände poliitika suundumused teistes EL liikmesriikides Eestiga üsna sarnased. Olulisel määral on tähelepanu pööratud elamisloa taotlemise lihtsustamisele kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu jaoks. Näiteks käivitas Iirimaa veebipõhise töölubade taotlemise süsteemi, Itaalia sõlmis leppeid erinevate töövahendusettevõtjatega, et kiirendada elamislubade menetlemist. Leedu alustas sarnaselt Eestiga nõustamisteenuse pakkumist, ehkki seal on teenus suunatud üksnes kõrgelt kvalifitseeritud töötajatele.

Samuti muutsid mitmed riigid lihtsamaks tööturule sisenemise. Näiteks laiendasid Prantsusmaa ja Leedu lühiajalise viisaga riiki sisenenute õigust töötada ka ilma töölouba taotlemata. Norra aga võttis kasutusele eraldi 6-12-kuulise n-õ töötaja loa kõrgelt kvalifitseeritud töötajatele. Mõned riigid (Nt Bulgaaria ja Leedu) on otsustanud loobuda tööturustidest, mis võimaldavad säästa tööandjate ressursse. Selle asemel on täiendavat populaarsust kogumas riigi poolt ettevalmistatavad tööjõupuuduse all kannatavate erialade loendid.

Sarnaselt Eestiga otsustas ka Leedu langetada palganõuet, mis seal kehtib kõrgelt kvalifitseeritud töötavatele, 2 keskmise palga määra 1,5 keskmise palga määrani (ehkki keskmine palk Leedus on samuti madalam<sup>20</sup>).

### 3.3.3 TÖÖRÄNNE

Kuigi Sinise kaardi direktiiv läheb ümbervaatomisele ning tõenäoliselt tuleb riikidel peatselt oma kõrgelt kvalifitseeritud siserändajatele mõeldud skeemid ära kaotada, panustasid mitmed riigid 2016. aastal endiselt just n-õ talentide meelitamiseks mõeldud skeemide arendamisse. Näiteks arendas Austria edasi oma punktipõhist RWR kaardi skeemi, Prantsusmaa lõi uue talendipassi skeemi ning Holland meelitab kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste ning teadlasi hübriidettevõtluvisaga. Tõsi, enamik neist skeemidest võimaldab riiki siseneda ka investoritel ja ettevõtjatel, kes jäävad sinise kaardi skeemi alt välja.

Lisaks on fookusesse tõstetud ülikoolilõpetajate tööturule meelitamine – Holland võimaldab kõrgharitud noortel kuni kolm aastat peale lõpetamist kasutada nn orienteerumisviisat, mille eesmärk on samuti meelitada riiki kõrgelt kvalifitseeritud spetsialiste.

### 3.3.4 PERERÄNNE

Erinevalt töörande valdkonnast, mida iseloomustab liberaliseerumine, võib pererände valdkonnas aga näha pigem reeglite karmistumist. Näiteks karmistati nõudeid sissetulekupiiri osas, mida loetakse pere ülalpidamiseks piisavaks (NO, FI).

Mitmed riigid on seadnud piiranguid – sealhulgas ajalisi – rahvusvahelise kaitse saajate perede ühinemisele. Näiteks Soome, Austria ja Rootsi võimaldavad pagulasstaatuse saanud lihtsustatult pere taasühendada, kui ta taotleb seda kolme kuu jooksul. Irimaal seati pere taasühendamise ajapiiriks 12 kuud. Saksamaa piiras ajutiselt täiendava kaitse saanute perede ühinemise. Varasemalt on rahvusvahelise kaitse saajaid puudutavad perede taasühinemise reeglid olnud pigem leebemad<sup>21</sup>

20 2016. aasta viimases kvartalis oli keskmine palk Leedus 822 eurot, Eestis aga 1182 eurot, seega on uus nõutud palgatase kahes riigis praktiliselt võrdne.

21 European Migration Network 2017. Synthesis Report – Family Reunification of TCNs in the EU plus Norway: National Practices lk 5

## VÕIDUJOOKS IDUETTEVÕTJATELE

Globaalne võidujooks iduettevõtjatele on viinud selleni, et mitmed Euroopa riigid (Eesti, Saksamaa, Hispaania, Austria, Holland) pakuvad võimalust riiki siseneda ka üksnes hea äriideega. Enamik populaarseid (iduettevõtjate) rändesihtkohti – näiteks USA, Kanada, Ühendkuningriik, Austraalia ja Singapur – ootavad, et alustaval ettevõtjal on kindlustatud juba ka märkimisväärne alginvesteering oma idee elluviimiseks.

Samas on investeeringut mittenoovvad riigid lahendanud küllaltki erinevalt alustavate iduettevõtete selekteerimise ja monitoorimise protsessi. Hea näide on Hispaania, mis kombineerib rändemeedet sisu-meetmega. Esitatud projektid läbivad esialgse projektikonkursi sõela. Väljavalitud võtmetäitjad saavad 6-kuulise kiirviisa, tasuta kontoripinna idukiirendis, 10 000-eurose stardigrandi ning nii sisulist kui rahastamisalast nõustamist.

Siiski tuleb arvestada, et mahtudelt on tegemist pigem inkrementaalse meetmega. Näiteks Iirimaal (kus on küll ka investeerimiskohustus) anti iduettevõtjate skeemiga saabunutele 2016. aastal kokku 43 elamisluba. Välismaalastest investoritele väljastati samas tervelt 273 elamisluba.

Nii on mõned riigid ka spetsiifiliselt iduettevõtetele mõeldud viisa väljatöötamisest loobunud. Näiteks Slovakkia (aga ka nt Läti ja Leedu) võimaldavad saada ajutise elamisloa isikule, kes kavatses luua või toota kohapeal mõnd innovatiivset toodet või teenust.

Samas jääb riikide huvi iduettevõtlusviisade jt ettevõtlust puudutavate skeemide väljaarendamise vastu veel mõneks ajaks püsima, kuna nn Sinise kaardi direktiiv neid rühmi ei puuduta.

**ETTEPANEK 2:** Töötada süsteemsete lahendustega, mis puudutavad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu Eestisse meelitamist.

Mõnedes riikides käsitletakse pererännet aga ajutise staatusega – näiteks annab Ühendkuningriik pereliikmetele viieaastase elamisloa, misjärel eeldatakse, et inimene on võimeline muul alusel naturalisatsiooni korras elamisluba/kodakondsust taotlema. Uuendusena lisati 2016. aastal ühinevate perede liikmetele ka minimaalne keelenõue – 2,5 aasta jooksul tuleb saavutada vähemalt A2 tasemel inglise keele oskus, mis on ka pereliikme elamisloa pikendamise aluseks.

### 3.4 KOKKUVÕTE

- Eesti poliitikamuudatused on küllalt sarnased ülejäänud Euroopaga: fookus (idu)ettevõtjatel, paindlikul sisenemisel tööturule, menetluse mugavamaks muutmisel ja bürokraatia vähendamisel sisserändaja perspektiivist.
- Samas ei lahenda see sisserände piirarvust ja tööturuvajadusest tulenevaid probleeme.
- Kõrgelt kvalifitseeritud sisserände regulatsiooni pole esialgu mõtet oluliselt muutama hakata, kuna Euroopa Komisjon on juba sõnastanud uued EL sinise kaardi direktiivi põhimõtted, mis näevad ette riigipõhiste skeemide kaotamist.
- Küll aga tasub töötada süsteemsete lahendustega, mis puudutavad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu Eestisse meelitamist.
- Sisserände piirarvu võiks aga ümber sõnastada hoopis oskustööjõu kvoodiks või muuta selle arvutusmetoodikat, seostades kvoodi hoopis tööturul aktiivse elanikkonna suurusega.

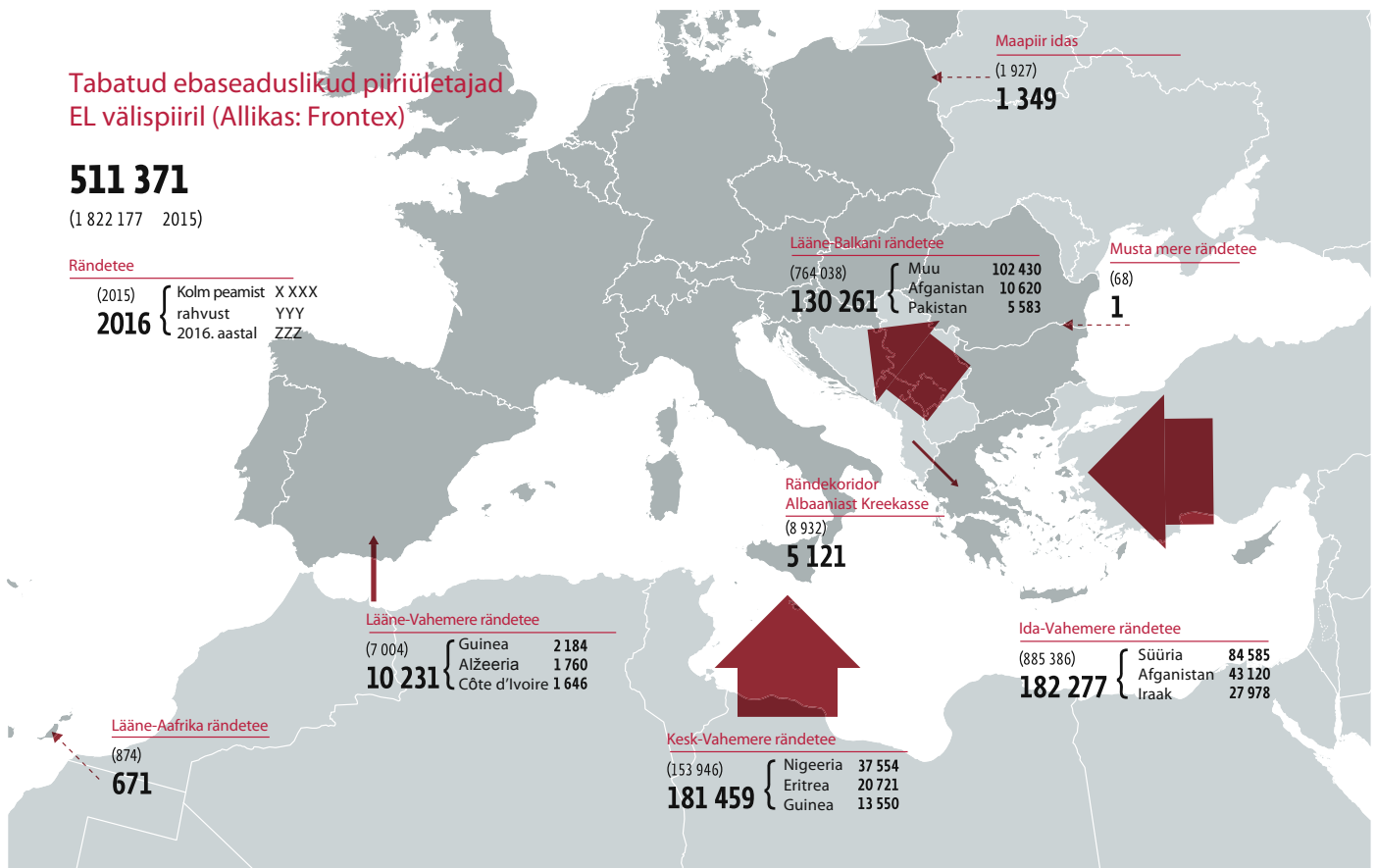
# 4

## EBASEADUSLIK RÄNNE

### 4.1 RÄNDETRENDID

#### 4.1.1 EBASEADUSLIKUD PIIRIÜLETUSED

Olukord EL välispiiril on mõnevõrra rahunenud. Kui 2015. aastal registreeriti rekordilised 1,8 miljonit ebaseaduslikku piiriületust väljaspool piiripunkte, siis 2016. aastal oli ebaseaduslike piiriületusi vaid pool miljonit. Ent hoolimata rohkem kui kolmekordsest vähenemisest jääb ebaseaduslike piiriületuste arv siiski kaks korda kõrgemaks 2014. aastast (282 933), sellele eelnevatest aastatest rääkimata<sup>22</sup>.



22 Frontex 2017.Risk Analysis for 2017, lk 16.

Tabel 4.1: Tabatud ebaseaduslikud piiriületajad rändekoridoride lõikes. Allikas: Frontex.

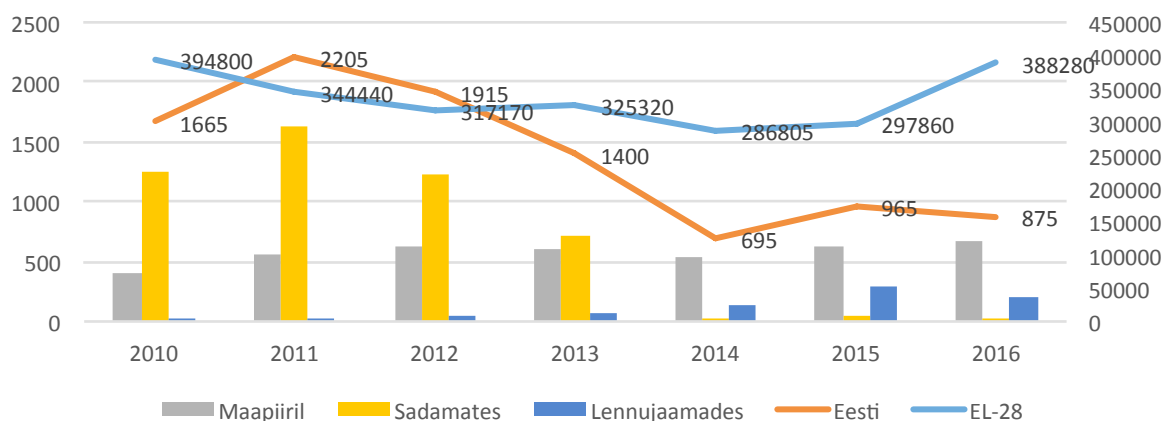
RÄNDEKORIDOR	2015	2016	MUUTUS
Ida-Vahemere	885 386	182 277	-386%
Kesk-Vahemere	153 946	181 459	+15%
Lääne-Vahemere	7 004	10 231	+32%
Lääne-Aafrika	874	671	-30%
Lääne-Balkani	764 038	130 261	-487%
Albaaniast Kreekasse	8 932	5 121	-74%
Must meri	68	1	-6700%
Maapiir idas	1 927	1 349	-43%
<b>Tabatud kokku</b>	<b>1 822 177</b>	<b>511 371</b>	<b>-256%</b>

Tabel 4.2: Suurimad ebaseaduslike piiriületajate rühmad kodakondsuse kaupa. Allikas: Frontex.

RIIK	2015	2016	MUUTUS
Süüria	594 059	88 697	-698%
Afganistan	267 485	5 438	-4198%
Nigeeria	23 605	37 811	+60%
Iraak	101 275	32 069	-316%
Eritrea	40 349	21 349	-189%
Pakistan	43 310	17 973	-241%
Guinea	5 174	15 985	+209%
Elevandiluurannik	5 010	14 300	+185%
Gambia	8 874	12 927	+46%
Muu	732 036	264 822	-276%

Endiselt on kõige populaarsem Ida-Vahemere rändekoridor, mille kaudu saabus 2016. aastal EL-i vähemalt 182 277 ebaseaduslikku sisserändajat, kuid 2015. aastaga võrreldes on seal ebaseaduslike piiriületuste arv pea neli korda kukkunud. Eeskätt võib seda langust seostada Türgi ja EL vahelise leppe sõlmimisega märtsis 2016. Ebaseaduslike sisserändajate hulk on aga **kasvanud Kesk-Vahemere rändeteel (181 459) ning Lääne-Vahemere rändekoridoris (10 231), peamiselt on see kasv tulnud Aafrikast pärit sisserändajate hulga kasvust**<sup>23</sup>. Endiselt on aga kõige suuremaks illegaalselt EL-i sisenevaks rühmaks süürlased ning afgaanid, kuid nende osakaal on tabatud piiriületajate seas kordades langenud.

Võrreldes Vahemere rändekoridoridega, on EL maapiir idas ebaseaduslikele piiriületajatele oluliselt ebaatraktiivsem ning 2016. aastal seal ebaseaduslike piiriületuste hulk ka kahanes. Ka Eestis on olukord püsinud viimastel aastatel võrdlemisi stabiilne ning 2016. aastal ebaseaduslike rändejuhtude hulk isegi kahanes. 2016. aastal registreeriti Eestis 263 ebaseaduslikku rändejuhtu ning nende käigus peeti kinni 526 välismaalast. 2015. aastal registreeriti juhtumeid kokku 313 ebaseaduslikku piiriületust ning kinni peeti 552 ebaseaduslikku piiriületajat. **Võrreldes aastatega 2011-2014, on kasv aga pea kahekordne**<sup>24</sup>.



Joonis 4.1: Kolmandate riikide kodanike riiki lubamisest keeldumine EL-is kokku ning Eestis kokku ja eri tüüpi piiridel. Allikas: Eurostat migr\_eirfs 23.06.2017.

EL välispiiri piiripunktides registreeriti Frontexi andmetel vähemalt 2 028<sup>25</sup> ebaseaduslikku piiriületamise katset (2015. aastal raporteeriti 3 303 katsest). Lisaks keelduti EL välispiiril riiki lubamast 388 280 inimest – mida on mõnevõrra rohkem kui möödunud aastatel. Eesti keeldus riiki lubamast 875 isikut, mida on mõnevõrra

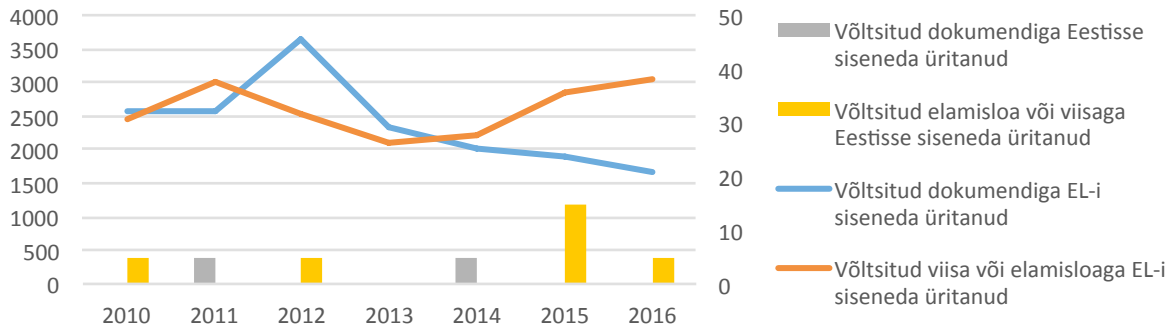
23 lk 9.

24 Siseturvalisuse arengukava 2015-2020, lk 111.

25 Tuleb arvestada, et hetkel ei ole liikmesriikidel ühtset piiripunktides tabatud ebaseaduslikest piiriületajatest raporteerimise korda, mistõttu on see number reaalselt olukorrast oluliselt väiksem. Frontex Risk Analysis for 2017, lk 24.

vähem kui 2015. aastal ning märkimisväärselt vähem kui 2011. aastal. Eeskätt on keeldumiste arv kahanenud merepiiril, mõnevõrra aga kasvanud õhupiiril<sup>26</sup>.

2016. aastal tabati 7 044 ELi siseneda üritanud isikut võltsitud dokumendiga. Võrreldes 2015. aastaga (8 365) oli see mõnevõrra väiksem. Samas on Frontexi andmetel paranenud võltsingute kvaliteet. Kasvas aga võltsitud viisatemplite leidude hulk, iseäranis populaarsed olid need Ühendkuningriiki seaduslikul alusel siseneda (kuid pikemaks jääda soovinud) nigeerlaste hulgas. Kõige sagedamini tabati võltsitud dokumentidega Ukraina (1 208), Maroko (752) ja Albaania (386) kodanikke. Võltsitud dokumentidega Süüria kodanike hulk kahanes oluliselt, nagu ka ELi saabunud süürlaste hulk tervikuna<sup>27</sup>.



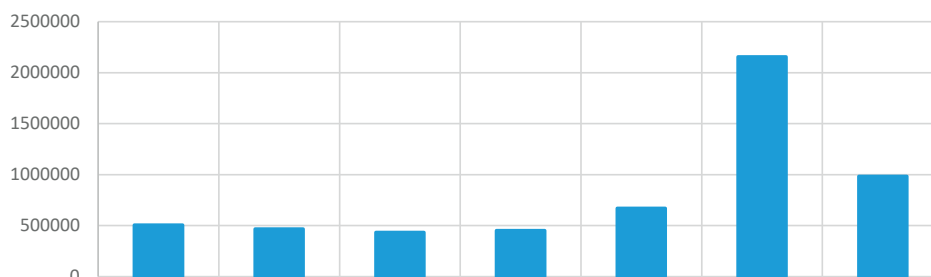
Joonis 4.2: Võltsitud dokumendi, elamisloa või viisa tõttu riiki lubamisest keelduvad otsused EL-is ning Eestis 2016.a. Allikas: Eurostat migr\_eirfs 23.06.2017.

Piiripunktides tabati kokku 1665 võltsitud reisidokumendiga EL-i siseneda üritanud isikut (mida on varasemate aastatega võrreldes mõnevõrra vähem). Võltsitud viisa või elamisloaga isikuid tabati 3035, mida on varasemaga võrreldes veidi rohkem. Eestis on võltsitud dokumentidega piiriületamist tuvastatud vaid üksikutel juhtudel.

Samuti **kahanes mõnevõrra edasiliikumine (secondary movement) EL-i sees**. Oluline roll selles oli **Lääne-Balkani juurdepääsutee sulgemisel** (mida mööda liikusid ebaseaduslikud sisserändajad Kreekast edasi läbi Makedoonia, Serbia, Horvaatia/Ungari Austriasse ja sealt edasi Saksamaale. Kui 2015. aastal ületas Ungari piiri ebaseaduslikult umbes 200 000 sisserändajat, siis 2016. aastal oli nende hulk langenud 25 000-le. Horvaatia kaudu ELi siseneda püüdnud sisserändajate arv kahanes peale piiritõkke rajamist 500 000lt 100 000le. Sellest tulenevalt (aga ka seetõttu, et Austria on hakanud aktiivsemalt piiriületajaid monitoorima) on edasiliikumise trajektooriid liikunud lääne suunas ning populaarsemateks transiitriikideks on muutunud Šveits ja Prantsusmaa. Ent sagenenud on ka teated EL idapiiri ületanud ebaseaduslike sisserändajate edasiliikumisest. Peamiselt on tegu Vene kodanikega Tšetšeeniast, kes püüavad läbi Valgevene ja Poola jõuda Saksamaale.<sup>28</sup>

#### 4.1.2 SEADUSLIKU ALUSETA RIIGIS VIIBIMINE

Ka tabatud **seadusliku aluseta riigis viibivate isikute arv langes** 2016. aastal mõnevõrra, ehkki püsib tervikuna endiselt oluliselt kõrgemal kui rändekriisi eelsel perioodil.



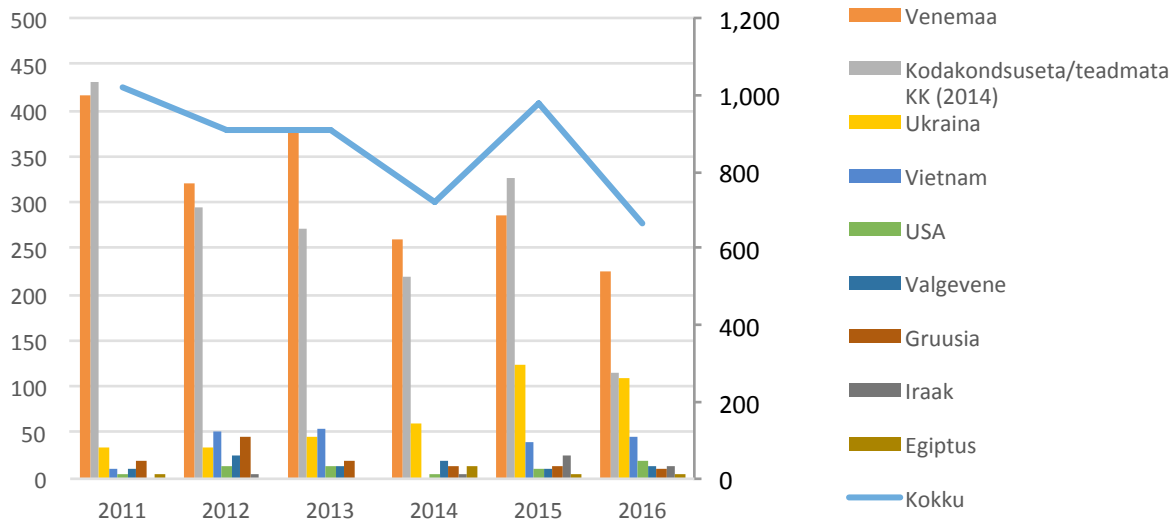
Joonis 4.3: Seadusliku aluseta Euroopa Liidus viibinud isikud. Allikas: Eurostat migr\_eipre 17.07.2017.

26 Eurostat 2017. Kolmandate riikide kodanikud, kellele ei antud piiril luba riiki sisenemiseks, ümardatud. migr\_eirfs.

27 Frontex Risk Analysis for 2017, Lk 22.

28 Samas, lk 28

Sarnane on toimunud ka Eestis: kui 2015. aastal tabati 980 seadusliku aluseta Eestis viibijat, siis 2016. aastal oli neid 665. Samuti on näha, et riigis seadusliku aluseta viibivate **isikute ring on mitmekesisumas**: kui 2011. aastal moodustasid määratlemata kodakondsusega ning Venemaa kodanikud kõigist ebaseaduslikult riigis viibinutest üle 90%, siis 2016. aastal vaid veidi üle poole.



Joonis 4.4: Seadusliku aluseta Eestis viibinud isikud kokku ning sagedamini esinevat kodakondsuste kaupa. Allikas: Eurostat, migr\_eipre 17.07.2017.

#### 4.1.3 INIMKAUBANDUS JA -SMUGELDAMINE

Uus rändeolukord Euroopa lõunapiiril on toonud kaasa ka inimesmugeldamise ning inimkaubanduse kasvu. Kesk-Vahemere rändekoridori kaudu Euroopasse jõudnud ebaseaduslike piiriületajate hulgas on hinnanguliselt ligi 96% kasutanud smugeldajate teenuseid (vt uuringu kohta lähemalt järgnevat infokasti) ning paljud neist on smugeldajate kõrge tasu tõttu sunnitud osutama n-ö võla tõttu seksuaalteenuseid või teenima Vahemere ületust tagasi (muul) kriminaalsel teel või sattunud sisuliselt tööorjaks<sup>29</sup>. Rahvusvahelise Migratsioonorganisatsiooni läbi viidud uuring Kesk-Vahemere rändekoridoris näitas, et 76% intervjueritustest oli kokku puutunud mõne inimkaubandusele omase ärakasutamiseviisiga. Kõige enam puutuvad inimkaubandusega kokku Lääne-Aafrikast pärit rändajad. Ida-Vahemere rändekoridoris puutus samas inimkaubandusega kokku vaid 14% intervjueritustest.<sup>30</sup>

Eesti on enamasti inimkaubandusele lähte- või transiitriik, mistõttu on ka avastatud inimkaubanduse juhtusid võrdlemisi vähe – 2015. aastal näiteks raporteeriti vaid neljast inimkaubanduse juhtumist.<sup>31</sup> Smugeldamise juhtumeid oli mõnevõrra enam – kokku tabati 2016. aastal 54 smugeldatud isikut – 12 inimest vähem kui 2015. aastal.

#### 4.1.4 EBASEADUSLIKU RÄNDE TÕMBE- JA TÕUKETEGURID, VÕIMALDAJAD NING TAKISTUSED

Ebaseadusliku rände puhul on lisaks tõmbe- ja tõuketeguritele olulised ka **võimaldajad** ehk tegurid, mis soodustavad ebaseaduslikku piiriületust ning **takistused** ehk tegurid, mis ebaseaduslikku piiriületust takistavad või piiriületajaid heidutavad. Nagu ilmnes rändestatistikast, on kaks põhilist regiooni, kust ebaseaduslikud sisserändajad Euroopasse jõuavad, Lähis-Ida ning Sahara-tagune Aafrika. Kahel sisserändajate rühmal on teatavaid sarnasusi: mõlemad liiguvad majanduslikult vähem arenenud riikidest kõrgemalt arenenud riikidesse, kasutavad suures osas samu rändekoridore, soovivad liikuda riikidesse, kus on ees juba nende diasporaa ning kasutavad valdavalt ka smugeldajate abi Euroopasse jõudmisel. Samas on nende vahel ka olulisi erinevusi.

29 The Council of the Baltic Sea States Task Force Against Trafficking In Human Beings (CBSS TF-THB) 2016. Human Trafficking 2016 – Baltic Sea Region Round-up report, lk 10.

30 IOM 2016. The Human Trafficking and Other Exploitative Practices Prevalence Indication Survey. CBSS TH-THB 2016, lk 33.



## PeDRA UURING NÄITAB SMUGELDAJATE ÜLEMVÕIMU VAHEMEREL

Veebruaris viis Frontex läbi pilootuuringu PeDRA (*Processing Personal Data for Risk Analysis*), mille raames küsitleti 2400 Kesk-Vahemere rändekoridori kaudu Itaaliasse saabunud ebaseaduslikku sisserändajat<sup>1</sup>.

Uuringust ilmnis muuhulgas, et:

- Tervelt 96% saabujatest oli kasutanud Euroopasse jõudmiseks inimsmugeldajate abi. Inimkaubanduse äri ulatusest annab aimu ka keskmine ületamise maksumus – 5000 dollarit. 70% vastajatatest ütles, et inimkaubitsejate võrgustik oli ka põhjus, miks nad rändeteel Liibüat läbisid. See viitab, et Liibüat läbiv rändekoridor on pea täielikult sõltuvuses vahendajate võrgustikest.
- Enamik saabujatest olid üksi reisivad (59%) vallalised (68%) mehed (92%).
- Kõige nooremad sisserändajad pärinesid Guineast ja Malist (keskmine vanus 22), kõige vanemad Süüriast (keskmiselt 31) ja Palestiinast (keskmiselt 36).
- Koduriigist lahkumise põhjuseks tõi 3/4 vastajatest majanduslikke põhjuseid, ülejäänud sõjalist konflikti.
- Pea kõik intervjuueeritud väitsid, et neil on sõpru või sugulasi, kes juba elavad EL-is.
- Kõige rohkem mainiti sihtriigina Itaaliat, seejärel Saksamaad, Prantsusmaad, Hispaaniat ja Ühendkuningriiki. Itaalia oli populaarseim nigeeria päritolu ebaseaduslike sisserändajate seas, Ühendkuningriik eritrealaste, Saksamaa eeskätt haritumate süürlaste seas, somaallased eelistasid minna Saksamaale, Itaaliasse või Rootsi. Seega võib eeldada, et ebaseadusliku rände puhul toimivad diasporaavõrgustikud olulise tõmbetegurina.

**Lähis-Idast** saabuvate sisserändajate peamiseks tõuketeguriks on **sõjaline konflikt**: nii 2011. aastal puhkenud sõda Süürias, ISISe tegevus Süürias ja Iraagis, samuti kodusõda Jeemenis. Massilise sisserändelaine 2015. aastal tingis ühelt poolt ägenenud sõjategevus, ent teisalt ka süüria **põgenikelaagrite olukorra halvenemine Liibanonis<sup>32</sup>, Jordaania<sup>33</sup> ja Türgis<sup>34</sup>** ehk lisandusid veel teisest rännet esile kutsuvad tõuketegurid. Samas on Lähis-Idast lähtuvat ebaseaduslikku sisserännet piiranud teatavad strateegilised takistused: 2016. aasta märtsis **Türgiga sõlmitud lepe<sup>35</sup>**, mille alusel Türgi piirab põgenike võimalusi jõuda mööda Egeuse merd Kreekasse, samuti sulgesid mitmed Balkani riigid oma piiri Kreekaga, mis tõkestas tol hetkel kõige populaarsema n-ö Ida-Vahemere rändekoridori Euroopa Liitu. Niisiis, kui 2016. aasta esimesed kuud tõid veel rekordarvul põgenikke üle Vahemere (kahe esimese kuuga 100 000 inimest), siis edasi langes ebaseaduslike piirületuste hulk kiiresti – Kreekas aprilliks lausa 90%<sup>36</sup>.

Sahara-tagusest Aafrikast pärit ränne on aga võrdlemisi stabiilselt kasvanud 2000. aastast alates ning seoses Lähis-Idast lähtuvate rändemahtude vähenemisele kasvas 2016. aasta keskpaigast uuesti ka nende osakaal ebaseaduslikus rändes EL-i. Seega võib öelda, et nn Rabati ja Khartoumi protsessid pole andnud võrreldavaid tulemusi Türgiga sõlmitud leppega (ehkki ka nende fookus on veidi erinev).

**Sahara-tagune Aafrika on kasvava tähtsusega piirkond üleilmses rändes**, kuna kasvavad nii sealsed rändemahud tervikuna kui ka piirkonnast mujale maailma jõudvate rändurite mahud. Aastatel 1990-2013 enam kui kuuekordistus Sahara-tagusest Aafrikast mujale maailma rännanud isikute arv, jõudes 6 miljonini. Samuti on märkimisväärselt kasvanud majandusmigrantide osakaal, konfliktide eest pagevate rändurite osakaal on vähenenud 10 protsendini. Majanduslike tõmbetegurite olulisusest räägib seegi, et tervelt 85% kõigist Sahara-tagusest Aafrikast muudesse piirkondadesse rännanud on asunud elama OECD riikidesse (ehk n-ö rikaste riikide klubisse). Samas on üheks pagemise põhjuseks ka **kliimamuutused**, mis on viinud vähenenud sademete hulga-

32 AUB 2015. No Place to Stay? Reflections on the Syrian Refugee Shelter Policy in Lebanon. Uuringuraport, september 2015.

33 UNHCR 2014. Living in the Shadows – Deteriorating living conditions of Syrian refugees in Jordan. Jordan Home Visits Report 2014.

34 Amnesty International 2014. Struggling to Survive: Refugees from Syria in Turkey. 18.11.2014.

35 Euroopa Liidu ja Türgi kokkulepe ebaseadusliku sisserände piiramiseks, 18.03.2016.

36 Frontex 2017. Detections of illegal border-crossings statistics download.

ni ning seostatavad sagenenud looduskatastroofidega.<sup>37</sup> Lähiaastatel võib kasvavalt mõju avaldada ka Nigeeriat tabanud majanduskriis, mis on 2017. aasta alguseks saavutanud kõigi aegade kõrgeima taseme<sup>38</sup>.

## 4.2 POLIITIKAMUUTUSED EESTIS

Ebaseadusliku rände vallas pole 2016. aastal väga suuri poliitikamuudatusi toimunud (v.a. tagasipöördumisega seoses, v.t ptk 5).

Olulisemateks muudatusteks olid riigis ilma **seadusliku aluseta asuvate välismaalaste andmebaasi arendamine** ning **muudatus kinnipidamise läbivaatamise tähtaja osas**. Kui varem sai kohus kohaldada kinnipidamist kuni kahekuuliseks perioodiks juhul, kui see oli õigustatud ja proportsionaalne meede, siis muudatuste järgselt on kohtul õigus kinnipidamiskeskusesse paigutatud väljasaadetava kinnipidamise tähtaega pikendada kuninel- ja kuu kaupa. Infosüsteemi arendustööd peaksid valmima 2018. aastaks, võimaldades tagasisaatmismenetluse elektroonilist läbiviimist.

Rohkem on panustatud **piirikontrolli tehnilise võimekuse tõstmisse**. Näiteks soetas PPA 2016. aastal mitmeid uusi piirikontrolli seadmeid (DORS 1250 tüüpi dokumendikontrolliseadmed, uued luubid, inspeksioonituled, triipkoodilugejad, USB mikroskoobid jm) ning hanked antud valdkonnas ka jätkuvad. Lisaks jätkus piirikontrolli infosüsteemi PIKO arendamine ning **idapiiri väljaehitus**. PPA, EMTA ja Tööinspeksiooni viisid läbi inimkaubanduse tõkestamise ühisõppuse.

## 4.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

### 4.3.1 EBASEADUSLIKU PIIRIÜLETAMISE TÕKESTAMINE

Arvestades küllalt rahutut olukorda EL lähiregioonides, on nii EL tervikuna kui ka liikmesriigid eraldi võetuna panustanud **välispiiri kaitse tõhustamisse** ning valmistunud võimalikeks kriisiolukordadeks.

7. detsembril 2016 loodi **Frontexi alluvusse kiirreageerimise reserv** (*Rapid Reaction Pool*), mis koosneb 1500 liikmesriikide piirivalveametnikust ja muudest spetsialistidest, kes on valmis Frontexi kutsel operatiivselt kriisipiirkonda minema, samuti on loodud kiirreageerimiseks vajaliku varustuse reserv<sup>39</sup>. Mitmed liikmesriigid, sh Tšehhi ja Saksamaa on juba reservi loomisse ka panustanud<sup>40</sup>. Lisaks viib Frontex igal aastal läbi riskihindamise liikmesriikide kohta ning võib teha soovitusi haavatavuse vähendamiseks<sup>41</sup>. Samuti on Frontexil võimalus sõlmida lepinguid EL naabritega, et viia välispiiri valve operatsioonid läbi ka teiste riikide territooriumil<sup>42</sup>.

Toimub ka EL välispiiri valve tõhustamine piirivalvesüsteemide paigaldamise ning info monitoorimise teel. Seda koordineerib Frontexi juures tegutsev **EUROSUR võrgustik**. 2016. aastal laiendas näiteks Austria ajuti- selt oma monitoorimissüsteemi Ungari, Sloveenia ja Itaalia piiridel, mille eesmärk on avastada ebaseaduslikke sisserändajaid, ning Leedu ehitas välja kaasaegse piirivalvesüsteemi kõige haavatavamates lõikudes piiril Valgevenega. Küpros täiendas oma piirivalvesüsteemi öövaate- ja pikamaa kaameratelega ning Läti arendas oma kohalikku videovalvesüsteemi neljas piiripunktis.<sup>43</sup>

**ETTEPANEK 3:** Ehkki Eesti on hetkel juba tegelemas Eesti-Vene piiril infrastruktuuri väljaarendamisega, võib piirivalve tõhustamisel kasu olla ka EUROSUR programmist, mille raames on võimalik tõhustada piiri järelevalvet ning ka seonduvat riskianalüüsivõimekust. Antud tegevus on ette nähtud ka STAK-is.

37 Gonzalez-Garcia, J., Hitaj, E., Mlachila, M., Viseth, A. & M. Yenice 2016. Sub-Saharan Migration: Patterns and Spillovers. IMF Spillover Task Force.

38 Nigeria economy suffers first annual contraction in 25 years. Financial Times, 28. veebruar, 2017.

39 Frontex Risk Analysis for 2017, lk 7.

40 EMN lk 69.

41 Frontex Lk 66.

42 Ibid.

43 Lk 68

Lisaks rakendasid mitmed riigid muid ajutisi piirikontrolli meetmeid: sarnaselt näiteks Ungariga püstitas ka Horvaatia oma piirile Serbiaga ajutise tõkke. Saksamaa, Rootsi ja Belgia kehtestasid oma piiril ajutise piirikontrolli.<sup>44</sup>

Võitluses võltsitud dokumentide vastu kasutasid liikmesriigid koolitusi (nt saatkonna töötajatele), tehnoargi uuendamist ning spetsialiseeritud üksuste loomist. Näiteks lähetas Austria lennujaamadesse (mis on ühtlasi ka Austria ainus välispiir) „dokumendinõunikud“, et aidata lennufirmade töötajatel tuvastada võltsitud dokumente. Tšehhi lõi tsentraalse dokumendikontrolli keskuse, kus kogutakse ja analüüsitakse võltsinguid, kaardistatakse suundumusi ning tehakse koostööd teiste üksustega, et töötada välja soovitusi dokumentide võltsimiskindlamaks muutmiseks. Belgia lõi aga infolaua, mille eesmärk on eeskätt nõustada kohalikke omavalitsusi ja teisi ametkondi, kes tegelevad dokumentide väljastamise ja vahetamisega, et tulemuslikumalt tuvastada võltsinguid.

Eraldi suundumus on piiriületuse eelse kontrolli tõhustamisele. Seda toetab ka 2016. aastal vastu võetud **broneeringuinfo (ehk PNR andmete) kasutamist** käsitlev direktiiv (EL 2016/681). Direktiiv sätestab reeglid, mille alusel saavad riigid kasutada lennufirmade ärielistel eesmärkidel kogutavaid isikuandmeid raskete kuritegude ning terroriaktide ennetamiseks. Liikmesriikidest on direktiivi juba üle võtnud näiteks Belgia, Leedu käivitas oma reisija andmete (PNR) infosüsteemi, Sloveenia aga lõi riikliku PNR/API andmete riskianalüüsi üksuse<sup>45</sup>.

#### 4.3.2 EBASEADUSLIKU RÄNDE ENNETAMINE

Samas on ka meetmeid, mille abil ebaseaduslikku rännet tervikuna ennetada. Näiteks on võimalik ebaseaduslikku rännet piirata (eeskätt vähendada ebaseaduslike piiriületuste hulka ning aluseta varjupaigataotlusi), tõhustades rändekontrolli lähte- ja transiitriikides või tehes arengukoostööd (vt peatükk 9). Just sellele on suunatud ka **Khartoumi<sup>46</sup> ja Rabati<sup>47</sup> protsessid**, mis jätkavad mõlemad Valetta tegevuskava alusel, mis pandi kokku 2015. aasta lõpul.

Tegevuskavaga kooskõlas on mõned liikmesriigid panustanud ka **kolmandate riikide piirivalve tugevdamisse**. Näiteks viisid Hollandi ametkonnad läbi koolitusi Liibüa piirivalvele ja mereväele ning Belgia toetas tagasisaatmist Marokost ja Tuneesiast Sahara-tagusesse Aafrikasse. Belgia toetas Kongo DV piirivalvet piirivalvesüsteemide kaasajastamises, Saksamaa Khartoumi protsessi riike Aafrika Sarve piirkonnast lähtuva inimkaubanduse piiramisel ning Itaalia allkirjastas koostöömemorandumi Sudaani politseiga. Ent rahvusvahelist koostööd tehti ka väljaspool Rabati ja Khartoumi protsesse. Näiteks Läti viis läbi koerajuhtide õppuse Gruusia ja Moldova piirivalvuritele. Austria aga saatis 20 politseiametnikku appi Makedoonia ametivõimudele, et toetada piirivalvet piiril Kreekaga ning tõkestada ebaseaduslikku rännet nn Ida-Vahemere rändekoridori kaudu.<sup>48</sup> Prantsusmaa aga kehtestas sanktsioone hoopis transpordiettevõtetele, kelle süül on riiki jõudnud mitte nõuetekohaselt dokumenteeritud isikud, ning kehtestas täiendavad sanktsioonid ettevõtete vastu, kes ei korralda nende isikute tagasisaatmist, keda ei ole lubatud riiki.<sup>49</sup>

#### 4.3.3 INIMSMUGELDAMISE TÕKESTAMINE

Antud valdkonnas oli EL tasandil üheks olulisemaks arenguks 2016. aastal **inimsmugeldamisega tegeleva keskuse (European Migrant Smuggling Centre) loomine Europoli alluvusse**. See on märkimisväärselt suurendanud Europoli võimekust avada menetlusi inimsmugeldamise alal – keskmiselt on iga kuu algatatud 171 uut uurimist. Samuti võeti vastu Euroopa Liidu Nõukogu otsus, milles kutsuti liikmesriike üles aktiivsemalt panustama inimsmugeldamise vastasesse võitlusesse.<sup>50</sup>

Liikmesriigid viisid inimsmugeldamise tõkestamiseks läbi erinevaid teavituskampaaniaid, karmistasid karistusi, tõhustasid temaatilise info kogumist ning osalesid koostööprojektides. Iseäranis aktiivsena paistis antud valdkonnas silma Belgia.

44 Ibid

45 EMN lk 67

46 <https://www.khartoumprocess.net/>

47 <https://processus-de-rabat.org/en/>

48 EMN lk 69

49 Lk 75-76

50 Lk 71

Mitmed riigid viisid läbi **inimsmugeldamise ohtudest teavitavaid kampaaniaid lähteriikides** (vt kast allpool). Belgia lansseeris aga teavituskampaania ka veokijuhtidele. Et ebaseaduslikud sisserändajad ei saaks peituda veokitesse, palgati mitmele maanteeäärsele puhkealale eraturvafirmad.<sup>51</sup> Belgia, Prantsusmaa, Holland ja Ühendkuningriik käivitasid ka uue koostöövormi, mille abil menetleda efektiivsemalt Põhjameri piirkonnas aset leidnud inimsmugeldamise juhtumeid. Mõned riigid käivitasid teema monitoorimiseks eraldi **infokogumis- ja analüüsiprotseduurid**. Belgia ja Austria avaldasid sel teemal eraldi aastaraportid, Slovakkile hakkavad antud teemal aru andma diplomaatilised esindused. Holland ja Läti **karmistasid inimsmugeldamise eest ette nähtud karistusi** ja Belgia võrdsustas inimsmugeldamise eest ette nähtud karistused inimkaubanduse eest ette nähtud karistustega.

## SOTSIAALMEEDIAGA INIMSMUGELDAMISE VASTU

2016. aastal valmis EMN-il ka lühiuuring sotsiaalmeedia kasutamisest inimsmugeldamises. Uuring toob välja, et sotsiaalmeedia on hõlbustanud ja hoogustanud smugeldajate tööd, kuna lihtsustab potentsiaalsete rändajate ligipääsu smugeldajate teenusele, tagab mõlemale osapoolle suurema anonüümsuse ning võimaldab smugeldajatel koguda kokku terveid rühmi, mis muudab nende tegevuse veelgi tasuvamaks. Seetõttu pakubki EL inimsmugeldamist tõkestavas tegevuskavas välja kolm poliitikasoovitust: 1) monitoorida vastavat meediasisu internetis, 2) teha koostööd võrguteenuse pakkujatega ning 3) luua inimsmugeldajate reklaamile vastunarratiiv.<sup>2</sup>

Ka 2016. jätkasid mitmed liikmesriigid teadlikkuse tõstmise kampaaniatega Facebookis, Youtube'is ja Instagramis. Soome viis läbi teavituskampaania Iraagis, Somaalias, Afganistanis ja Põhja-Aafrika riikides, kus informeeriti potentsiaalseid ohvreid inimsmugeldamise ohtudest. Austria korraldas teavituskampaania Afganistanis, mille eesmärk oli anda potentsiaalsetele inimsmugeldamise teenuse huvilistele realistlikum ülevaade elust Euroopa Liidus ja Austrias, ning varjupaigaprotseduurist. Belgia teavitas Afganistanis läbi viidud kampaanias lisaks inimsmugeldamise ohtudele veel ka teistest rändega seotud menetlustest, näiteks millised dokumendid on vajalikud ning mida kujutab endast tagasipöördumisprogramm. Itaalia programm „Teadlikud rändajad“ keskendus laialdasema info vahendamisele rände kohta, sh vahendades rändajate tõestisündinud lugusid, uudiseid rände kohta ning infot seaduslike rändekanalite kohta.<sup>3</sup>

## 4.4 KOKKUVÕTE

- Tänu lepetele Türgi ja Balkani riikidega on rändesurve EL välispiiril mõnevõrra kahanenud. Perspektiivis võib aga veelgi kasvada ebaseaduslik sisseränne Sahara-tagusest Aafrikast, mistõttu on endiselt aktuaalne nende rändekoridoride tõhusam haldamine.
- EL idapiiril on olukord rahulikum.
- Ehkki Eesti on hetkel juba tegelemas Eesti-Vene piirile tõkke rajamisega, võib piirivalve tõhustamisel kasu olla ka EUROSUR programmist, mille raames on võimalik tõhustada piiri järelevalvet ning ka seonduvat riskianalüüsivõimekust. Antud tegevus on ette nähtud ka STAK-is.

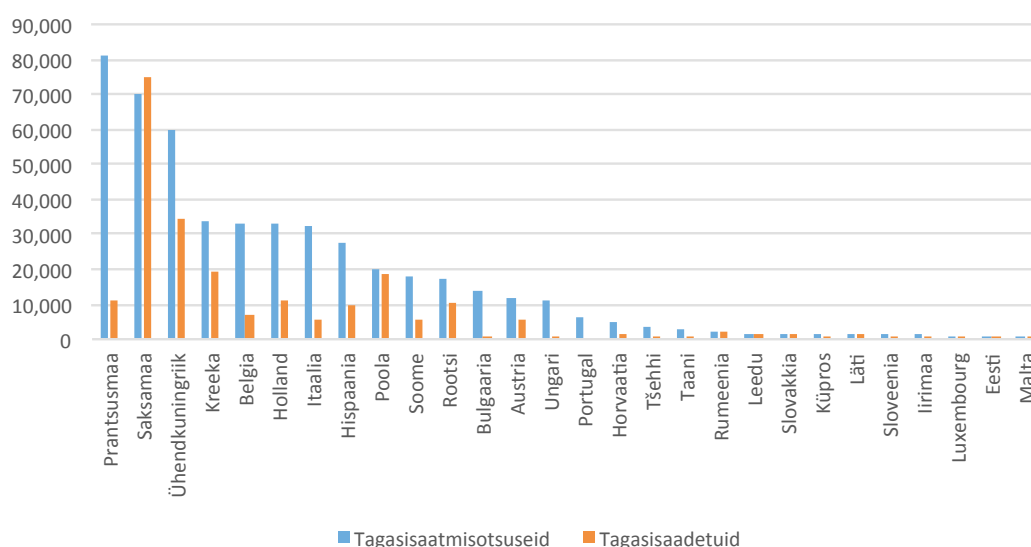
## 5

## TAGASIPÖÖRDUMINE

EL-i ja ka EMN-i üheks prioriteediks on viimastel aastatel olnud tagasipöördumispoliitika rakendamine. Tagasipöördumine (*return*) on n-ö pehmem alternatiiv ebaseaduslike sisserändajate väljasaatmisele (*deportation*) ning kinnipidamisele (*detention*). Tagasipöördumise poliitika on ajendatud riikide huvist kaitsta riigi sisejulgeolekut ja minimeerida ebaseaduslike sisserändajate tekitavat koormust oma sotsiaalsüsteemile. Samas eeldab see ka vastuvõtva riigi valmisolekut tagasipöörduja tagasi võtta. Lisaks on mitmed riigid välja töötanud toetuspakette vabatahtlikult tagasipöördujatele, et leevendada probleeme, mille tõttu lahkuti ning vähendada seeläbi ka nende huvi uuesti ebaseaduslikult rännata.

## 5.1 TAGASIPÖÖRDUMISE STATISTIKA

2016. aastal vähenes tagasisaatmisotsuste arv 9%. Kui 2015. aastal langetati EL-is tagasisaatmisotsuseid kokku 533 395 isiku suhtes, siis 2016. aastal 493 785 isiku suhtes. Täide viidi aga otsuseid mullusega võrreldes enam: kui 2015. aastal saadeti välja 196 190 isikut, siis 2016. aastal 226 150 isikut ehk 17% enam<sup>52</sup>. Seega on langetatud ning ellu viidud tagasisaatmisotsuste vahe ligi kahekordne. Samas on tagasisaatmispoliitika tõhusust keeruline mõõta, kuivõrd puudub EL-ülene ülevaade, kas tagasisaatmisotsuse saanud isikud on tõepoolest Schengeni ruumist lahkunud või on mõni teine liikmesriik isiku suhtes uue otsuse teinud. See olukord peaks lahenuma, kui paraneb tagasipöördumise alane infovahetus liikmesriikide vahel (vt ka ptk 5.3.1)



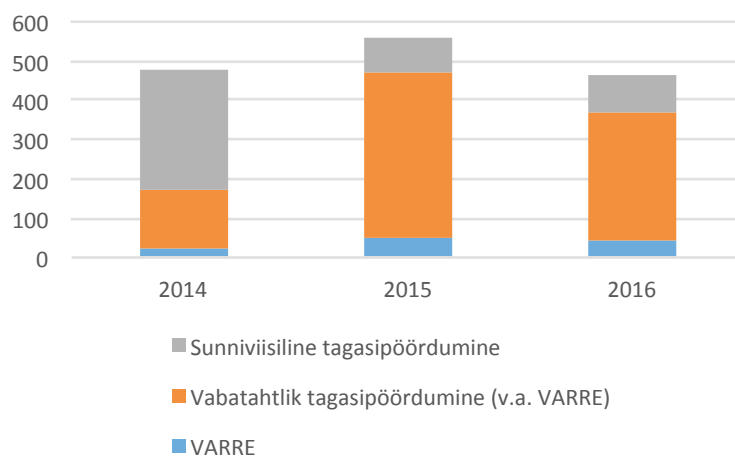
Joonis 5.1: Tehtud tagasisaatmisotsuste ning tagasisaadetute hulk 2016. aastal, ümardatud.

Allikad: Eurostat, migr\_eirtn ja migr\_eiord, 17.07.2017.

Samuti varieerub märkimisväärselt vabatahtlike ja sunniviisiliste tagasisaatmiste osakaal – kui näiteks Rumeeniast, Poolast ja Rootsist pöörduvad valdav enam tagasi vabatahtlikult (71% ja 96% vahel aastas), siis näiteks Ungaris, Taanis ja Hispaanias on nende osakaal väga väike (0% ja 22% vahel aastas)<sup>53</sup>. Eestis on vabatahtlikult tagasipöördujate hulk viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud – kui 2014. aastal pöörduis vabatahtlikult tagasi 34%, siis 2015. ja 2016. aastal vastavalt 85% ja 80% tagasisaadetutest.

Eestist lahkus 2016. aastal 486 tagasipöördujat, neist ligi kolmveerand (371) vabatahtlikult ning ülejäänud (115) sunniviisiliselt. 40 tagasipöördujat tegi seda IOMi organiseeritud toetatud vabatahtliku lahkumise programmi VARRE raames. Kõige rohkem oli sunnitud tagasipöördujate hulgas Vietnami, Venemaa, Ukraina, Iraagi ja Valgevene kodanikke. Vabatahtlike lahkujate hulgas olid esikohal Venemaa, Ukraina, USA, Gruusia ja Valgevene kodanikud. VARRE raames pöörduis tagasi kõige enam Ukraina, USA, Palestiina (pöördusid tagasi Liibanoni), Armeenia ja Gruusia kodanikke.

Eestis monitoorib tagasisaatmisi Eesti Punane Rist. 2016. aastal jälgisid nad 44 tagasisaatmist, mille käigus pöörduis tagasi 66 inimest, sh 3 naist, üks alaealine ja üks erivajadusega isik. Lisaks tegi Punane Rist ka kolm visiiti Harku kinnipidamiskeskusesse. Ühelgi juhul rikkumisi ei tuvastatud.



Joonis 5.2: Eestis ellu viidud tagasisaatmisotsused 2016. aastal. Allikas: PPA.

## 5.2 POLIITIKAMUUTUSED EESTIS

2016. aastal täiendati Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadustklausliga, mis käsitleb põgenemise ohuna ka olukordi, kus välismaalane on loata lahkunud määratud elukohast või teisest Schengeni konventsiooni liikmesriigist<sup>54</sup>. Need isikud, kelle puhul esineb põgenemise oht, võib ilma jätta võimalusest vabatahtlikult tagasi kodumaale pöörduda, samuti võib nende lahkumisotsuse sundtäita enne määratud tähtaega või ka väljsaadetavat kinni pidada<sup>55</sup>. Lisaks võeti vastu säte, mis võimaldab kohtul kinnipidamiskeskusesse paigutatud välismaalase kinnipidamise tähtaja pikendamist kahe kuu asemel kuni nelja kuu kaupa<sup>56</sup>.

Lisaks osaleb Eesti jätkuvalt erinevates EL programmides, mille eesmärk on ebaseadusliku rände ja tagasipöördumise alane infovahetus ning tõhusam korraldus. Eesti osaleb erinevates FRONTExi ja EASO tegevustes lähtuvalt oma võimekusest, saates oma eksperte ja tehnilist varustust, et toetada tugeva rändesurve alla jäänud liikmesriike. Samuti osaleti IRMA koolitusel. Eesti plaanib nende tegevustega jätkata, ning panustada oma ekspertidega nii tagasipöördumise kui ka väljsaatmise võimekusse. Eesti määras EURLO programmi raames Indiasse tagasipöördujatega tegelema oma sideohvitseri. Samuti jõuti kokkuleppele EL ja Armeenia vahelise tagasivõtmisleppe osas, mis sõlmitakse eeldatavalt 2017. aastal.

53 Eurostat migr\_eirtn.

54 Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus §68,9.

55 §72

56 §25

## 5.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

### 5.3.1 ARENGUD EL TASANDIL

**Tagasipöördumine on jätkuvalt üks prioriteetseid teemasid nii EL institutsioonides tervikuna kui ka Euroopa Rändevõrgustikus.** See on prominentsel kohal ka Euroopa rände tegevuskava raames sõlmitud partnerlusleppes (lähtmalt vt ptk 9).

Üks olulisemaid toimijaid EL tagasipöördumispoliitika elluviimises on endiselt Frontex. 2016. aastal toimus kokku 232 ühist tagasipöördumisoperatsiooni, mille raames pöördus tagasi pea sama palju isikuid kui varasemal neljal aastal kokku. Frontexi vahetult monitooritud operatsioonide hulk on vähenenud, kuna Saksamaa ja Itaalia on aktiivsemalt tagasisaatmismissioone hakanud korraldama ning nende protseduurid ei eelda järelevalve kohalolekut kõigis operatsiooni järkudes. Samas on Frontex loonud sunniviisiliste tagasisaatmiste järelevalveametnike ning tagasipöördumise spetsialistide reservi, et liikmesriike paremini toetada<sup>57</sup>.

*Tabel 5.1: Ühised tagasipöördumisoperatsioonid, Frontexi poolt füüsiliselt monitooritud operatsioonid ning nende raames tagasi pöördunud kolmandate riikide kodanikud. Allikas: EMN Synthesis Report.*

Aasta	Ühised tagasipöördumis-operatsioonid	Tagasipöördunute hulk	Frontexi poolt füüsiliselt monitooritud operatsioonid
2012	39	2110	58%
2013	39	2152	51%
2014	45	2279	60%
2015	66	3565	76%
2016	232	10698	36%

2016. aastal kiideti heaks ka Frontexi ümberkujundamine EL piirivalveagenduuriks, millel on ka laiem mandaat toetada liikmesriike tagasisaatmise protsessides senisest enam.

**EURINT** (*European Initiative on Return Management*) võimaldab tagasisaatmise osas kogemustevahetust liikmesriikide vahel ja **EURLO** (*European Liaison Officers network*) töötab selle nimel, et sidustada liikmesriikide tööd riikidega, kuhu tagasisaatmine toimub. Jätkus ka **ERIN** (*European Reintegration Network*) võrgustiku programm, mille raames pakutakse teatud sihtriikidesse tagasipöördujatele tuge taasintegreerumisel, et välistada korduvat väljarännet. Erinevalt EURINTist ja EURLOst Eesti ERINi võrgustikus ei osale.<sup>58</sup>

1. septembril käivitas Euroopa Komisjon **IRMA platvormi** (*Integrated Return Management Application*) tagasisaatmise alase info vahetamiseks. Sisuliselt kujutab platvorm endast infosüsteemi, mille kaudu liikmesriigid saavad vahetada infot näiteks tagasipöördumise sihtriikide, tagasipöördumisoperatsioonide ja parimate praktikate kohta, samuti hakkab liikmesriikide statistika kogumine käima IRMA kaudu<sup>59</sup>. Infovahetuse eesmärgiks on parimate praktikate levik, tõhusam koostöö kolmandate riikidega, kuhu tagasipöördumisoperatsioonid toimuvad, aga ka ebaseadusliku piiriületamise ning tagasipöördumissüsteemide ärakasutamise välistamine (nn *return shopping*) – et juba tagasipöördunud, illegaalselt piiri ületanud või mõnes liikmesriigis sissesõidukeelu all olevad isikud ei saaks uuesti ELi siseneda mõne teise liikmesriigi kaudu<sup>60</sup>.

**Tagasivõtmise alane koostöö kolmandate riikidega on Euroopa Komisjoni prioriteet**<sup>61</sup>. Koostöö eesmärk on kasvatada kolmandate riikide võimekust tagasivõtmisel ning parandada koostööd tagasivõtmise kontekstis. Hetkeseisuga on EL-il tagasivõtmise lepingud 17 riigiga, läbirääkimised käivitunud Nigeeria, Tuneesia ja Jordaaniaga ning dialoog jätkus Hiinaga, et alustada 2017. aastal läbirääkimisi. Valgevenega on jõudnud läbi-

57 EMN Synthesis lk 83.

58 EMN lk 73

59 EL Nõukogu 2017. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a More Effective Return Policy in the European Union - A Renewed Action Plan.

60 EMN Poola kontaktpunkt 2016. The launch of the European return management system.

61 EMN Synthesis, lk 80

rääkimised lõpule. Läbirääkimised on aga takerdunud Maroko ja Alžeeriaga. Mali ja Bangladeshiga on käimas läbirääkimised ühiste tagasivõtmist puudutavate standardprotseduuride sisseseadmise üle ning Afganistaniga on sõlmitud rännet laiemalt käsitlev koostööprogramm *Joint Way Forward*, mille eesmärk on samuti tõhustada koostööd tagasivõtmise ning tagasipöördunud taastintegreerimise teemal.

Antud teemaga seondub ka 18. märtsil 2016 sõlmitud **EL-Türgi lepe**, millega Türgi kohustub tagasi võtma Türgist Kreeka saartele jõudnud ebaseaduslikke piiriületajaid, kellel puudub alus varjupaiga saamiseks. Vastutasuks on EL valmis iga Türki tagasisaadetud ebaseadusliku sisserändaja kohta vastu võtma ühe Süüria põgeniku Türgi põgenikelaagrist. Leppe tulemusel on ebaseaduslike sisserändajate hulk Türgist Kreekasse langenud 97%.

**ETTEPANEK 4:** Arvestades Eestis seadusliku alusega viibivate kolmandate riikide kodanike ringi mitmekesistumist, on tõhusamaks tagasipöördumise korraldamiseks Eestil oluline omada ka piisavaid kontakte vastuvõtjariikidega. Olulised on praktilised ja toimivad otsekontaktid vastuvõtivate riikidega. Nende loomist saavad toetada ka IRMA, liitumine ERINi jätkuprojektidega, kui ka EL ja kolmandate riikide vaheliste tagasivõtmislepingute protokollide ning koostöömemorandumite sõlmimine kolmandate riikidega.

### 5.3.2 LIIKMESRIIKIDE PRAKTIKAD

Üheks trendiks liikmesriikide tasandil oli **tagasipöördumispoliitika karmistamine**. Mitmed riigid defineerisid **uusi tagasisaatmise aluseid**. Näiteks võimaldab Saksamaa nüüd loobuda tagasisaatmisest üksnes siis, kui tagasisaadetava tervislik seisund on eluohtlik. Bulgaaria saadab tagasi isikud, kes on saanud eitava vastuse rahvusvahelise kaitse taotlusele või kellelt on kaitse ära võetud, samuti need, kes on riiki saabunud seaduslikul alusel, kuid püüdnud riigist lahkuda selleks mitte ette nähtud kohas või korras (nt võltsitud dokumendiga). Belgia keskendus avalikku korda ohustavate isikute tagasisaatmisele. Rootsi lõpetab toetuste maksmise isikutele, kelle rahvusvahelise kaitse taotlust ei rahuldatud ja kes on jäänud riiki pärast vabatahtliku tagasipöördumise tähtaega.<sup>62</sup>

Teisalt **tõhustati vabatahtlikku tagasipöördumist**. Mitmed riigid, nt Austria, Hispaania, Ungari, Küpros ja Itaalia käivitasid uusi vabatahtliku tagasipöördumise programme. Austria käivitas toetatud tagasipöördumise programmi Maroko, Afganistani ja Nigeeria kodanikele, kes saabusid riiki varjupaigataotlejatena. Itaalia programm on suunatud samuti Maroko, aga ka Tuneesia ja Senegali kodanikele. Hispaania programm aga Maroko ja Senegali kõrval ka Ladina-Ameerika riikidele. Belgia ja Saksamaa rõhusid eeskätt **potentsiaalsete tagasipöördujate paremale informeeritusele**. Belgia avas üle riigi uusi nõustamiskeskusi, mida on nüüd kokku viis, ning korraldas tagasipöördumisnõustajatele välismissioone Ghanasse, Ukrainasse, Senegali Kongo DV-sse, Venemaale ja Mongooliasse. Saksamaa tõhustas koostööd erinevate ametkondade vahel, mille eesmärgiks on tagada tagasipöördumisnõustamisele tulnute parem informeeritus võimalustest. Samuti loodi võimalus osaleda kodumaal erinevates kutseharidus- ja tööturuprogrammides.<sup>63</sup>

Samas **kitsendasid** mõned liikmesriigid **programmide alla kuuluvate vastuvõtjariikide ringi**. Holland arvas Ukraina ja mõnede Balkani riikide kodanikud välja oma toetatud tagasipöördumise programmi alt, kuna enamasti on nende rahvusvahelise kaitse taotlused jäänud rahuldamata. Samuti arvati Maroko ja Tuneesia kodanikud välja tagasipöördumisel majanduslikku abi saavate isikute nimekirjast. Ka Luxembourg arvas Kosovo kodanikud mõnede oma tagasipöördumisprogrammi tegevuste alt välja, näiteks ei kvalifitseeru nad enam lahkumiseelsele ega rahalisele abile vastuvõtjariiki saabumisel.<sup>64</sup>

Mitmed liikmesriigid on **teinud edusamme riikidevaheliste protokollide sõlmimisega** EL koostööriikidega. Austria liikus edasi läbirääkimistes Türgi ja Gambiaga, Küpros Bosnia, Moldova, Türgi ja Ukrainaga, Tšehhi, Norra ja Ungari Pakistani ja Türgiga, lisaks jõustusid Norra ja Tšehhi koostöölepped Kasahstaniga. Lätil edenesid läbirääkimised Venemaaga, Leedul Ukraina, Makedoonia ja Armeeniaga, Beneluxi maadel Kasahstani, Aserbaidžani, Armeenia, Sri Lanka, Valgevene, Ukraina, Türgi ja Roheneemesaartega, Slovakkial Ukraina,

62 EMN Synthesis Lk 77-78

63 LK 79

64 LK 79



Gruusia ja Bosniaga. Tšehhi sõlmis veel kahepoolse tagasivõtmisleppe Kasahstaniga ning Itaalia Sudaaniga. Lisaks raporteeris veel viis liikmesriiki (Austria, Belgia, Prantsusmaa, Soome, Rootsi) arengutest muud tüüpi tagasivõtmislepingute sõlmimisel<sup>65</sup>

**Tagasivõtmise tõhustamiseks tehti ka arengukoostööd.** Prantsusmaa avas Nigeris katseliselt keskuse, mille ülesanne on tagasipöördunud toetada. Lisaks varustati sealset politseid piirihaldustehnikaga. Saksamaa politsei viis läbi koostööprogrammi Ukrainaga, et tõhustada sealset piirikontrolli ja piirihaldust. Itaalia korraldas ühisõppuse Gambia politseiga ning plaanib sama Nigeeriaga.

## TUGI TAGASIPÖÖRDUJATELE

2016. aastal oli vähemalt üks tagasipöördumisprogramm 22 EMN liikmesriigil, kokku oli tagasipöördumist ja vastuvõtjariigis taasintegreerumist toetavaid programme 78. Näiteid toest, mida programmides pakutakse:

- Lahkumiseelne abi nõustamise näol, reisidokumentide hankimise ja transpordi organiseerimise näol.
- Rahaline tugi (maksimaalne abi varieerus 100 eurost inimese kohta Bulgaarias, Ungaris ja Lätis 3300 euron Rootsis (ja 3750 euron alaealise tagasipöörduja kohta Norras)
- Asjaajamistugi vastuvõtjariigis
- Vajaduspõhine tugi tervishoius nt meditsiinilise abi, tugi tervishoiusüsteemi tundmaõppimisel
- Hariduse ja ümberõppe pakkumine, sh töökohaõpe
- Abi ettevõtlusega alustamisel
- Seadmed või mööbel
- Majutus
- Õigusabi jm administratiivne tugi.<sup>4</sup>

Võimalust mööda pakutakse samu teenuseid (v.a. rahaline tugi) ka VARRE programmi raames Eestis<sup>5</sup>.

## KOKKUVÕTE

- Tagasipöördumine on teema, millele on täna olemas ka aktiivne EL tugi erinevate programmide, rahastute ja institutsionaalse toe näol. Vabatahtlik tagasipöördumine on humaansem ning mõnikord ka soodsam kui isiku sunniviisiline väljasaatmine, kuid see eeldab, et välismaalane tahab Schengeni alalt lahkuda ning teeb selleks ametivõimudega koostööd.
- Arvestades, et Eestis seadusliku aluseta viibivate kolmandate riikide kodanike ring on mitmekesistunud, on tõhusaks tagasipöördumise korraldamiseks oluline ka omada laia kontaktibaasi vastuvõtjariikidega. Selle omandamist saab toetada nii EL-i kolmandate riikidega sõlmitud tagasivõtmislepingute protokollide sõlmimine vastavate riikidega, IRMA platvormi sisseseadmine kui ka ERINi laadsed ühisprojektid. Läbirääkimiste ja lepingu täitmise seotud probleemide lahendamise kontekstis on väga oluline roll välisministeeriumil.

65 Lk 81

# 6

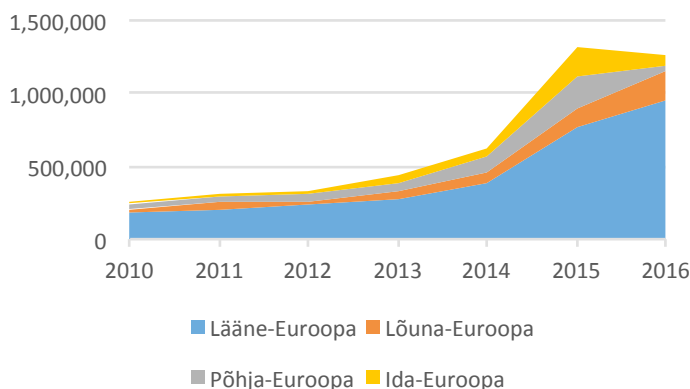
## RAHVUSVAHELINE KAITSE

### 6.1 RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEMISE TRENDID

#### 6.1.1 RAHVUSVAHELISE KAITSE STATISTIKA

Globaalne rändekriis ei näita märke raugemisest. 2016. aastal lisandus erinevate konfliktide ja katastroofide tõttu 10,5 miljonit sundrändajat (*forcibly displaced person*). Kokku oli aasta lõpu seisuga maailmas rekordilised 65,6 miljonit sundrändajat, kelle hulgas oli ka 22,5 miljonit põgenikku<sup>66</sup>. Neist vaid 16% on jõudnud kõrgelt arenenud riikidesse.

Kokku esitati 2016. aastal kogu maailmas umbes 2 miljonit rahvusvahelise kaitse taotlust, neist **EL liikmesriikidele** 1 259 955 (ehk **5% vähem varjupaigataotlusi kui 2015. aastal**) ning Saksamaast sai maailmas varjupaigataotluste poolest riik nr 1<sup>67</sup>. Samas ei avaldunud see vähenemine erinevates liikmesriikides sugugi ühtmoodi: kui Põhja-, Kesk- ja Ida-Euroopas, aga ka mitmes Lääne-Euroopa riigis (nt Austria, Holland, Belgia) sai rääkida varjupaigataotluste vähenemisest, siis Lääne- ja Lõuna-Euroopas taotluste arv hoopis kasvas. Näiteks Saksamaal esitati 2016. aastal 56% rohkem taotlusi kui 2015. aastal, Itaalias kasvas taotluste hulk 47% ning Kreekas kolmekordistus. Seega **vaatamata Euroopa Komisjoni püüetele põgenikke solidaarsemalt ümber jagada, on ebavõrdsus liikmes-riikide vahel hoopis kasvanud** ning rändekriisi põhiraskus rohkemgi Lääne- ja Lõuna-Euroopa kanda.



Joonis 6.1: 2016. aastal esitatud esmakordsete rahvusvahelise kaitse taotluste arv regiooniti. Autori arvutused  
Allikas: Eurostat migr\_asyappctza, 20.09.2017.

Tabel 6.1: Enim varjupaiga taotlusi 2016. aastal vastu võtnud riigid. Allikas: Eurostat migr\_asyappctza, 20.09.2017.

RIIK	TAOTLUSI
Saksamaa	745 155
Itaalia	122 960
Prantsusmaa	84 270
Kreeka	51 110
Austria	42 255
Ühendkuningriik	39 735
Ungari	29 430
Rootsi	28 790
Holland	20 945
Bulgaaria	19 420

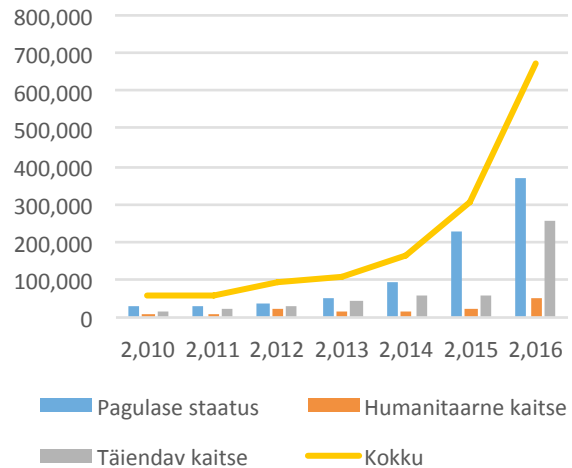
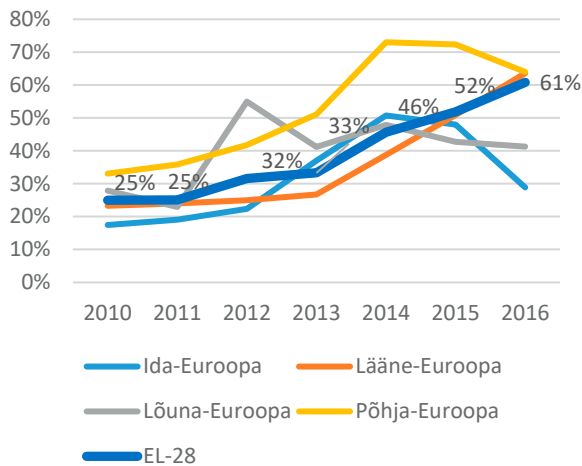
66 UNCHR Global Trends Report 2016, lk 2

67 See siiski ei tähenda, et Saksamaa maailmas kõige suurema põgenike arvuga riik oleks – kõige rohkem ehk pea 2,9 miljonit põgenikku asus Türgis, millele järgnesid Pakistan (1,6 mln), Liibanon (1 mln), Iraan (1 mln) ja Jordaania (700 000). Saksamaa asus vastuvõtjariigina maailmas 6. kohal.

Taotluste arvu kahanemise kõrval on aga nähtav **positiivsete otsuste kasvu trend**, nii absoluutarvudes kui protsentides. 2016. aastal langetati ELis kokku 672 900 positiivset otsust, mida on rohkem kui poole enam võrreldes 2015. aastaga ning neli korda rohkem kui 2014. aastal. Kõigi otsuste hulgas oli positiivseid 61%, samas kui näiteks 2011. aastal oli positiivseid otsuseid kõigest veerand.

Positiivsete otsuste hulgas enamuse moodustavad endiselt pagulasstaatuse andmise otsused, ent 2016. aastal on märkimisväärselt kasvanud ka täiendava kaitse andmise otsuste hulk.

Eestis kujundasid arenguid rahvusvahelise kaitse valdkonnas eeskätt Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise programmid. 2016. aastal taotles Eestilt varjupaika 84 inimest (33 meest, 20 naist, 31 alaealist) ehk märksa vähem kui mitmel varasemal aastal. Samas tõusis märgatavalt positiivsete vastuste osakaal. Kokku sai 65 taotlejat rahvusvahelise kaitse (44 said pagulase staatuse ning 21 täiendava kaitse).

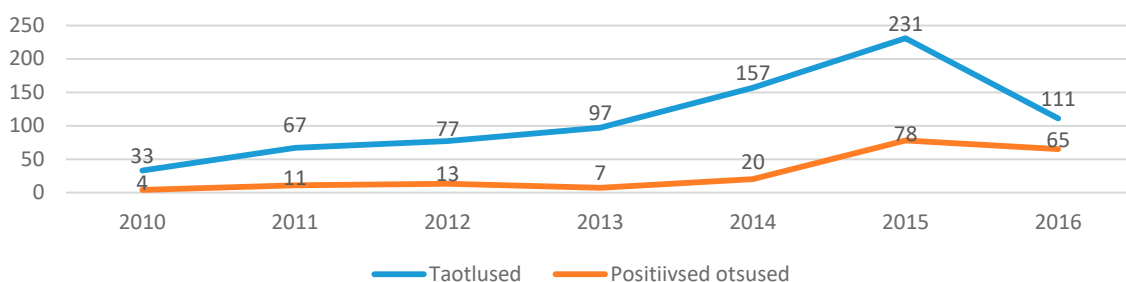


Joonis 6.2: 2016. aastal langetatud positiivsete rahvusvahelise kaitse andmise otsuste osakaal otsustest regiooniti. Autori arvutused.

Allikas: Eurostat migr\_asydcfsta, 20.09.2017.

Joonis 6.3: EL-is antud rahvusvahelise kaitse staatused.

Allikas: Eurostat migr\_asydcfsta, 20.09.2017.



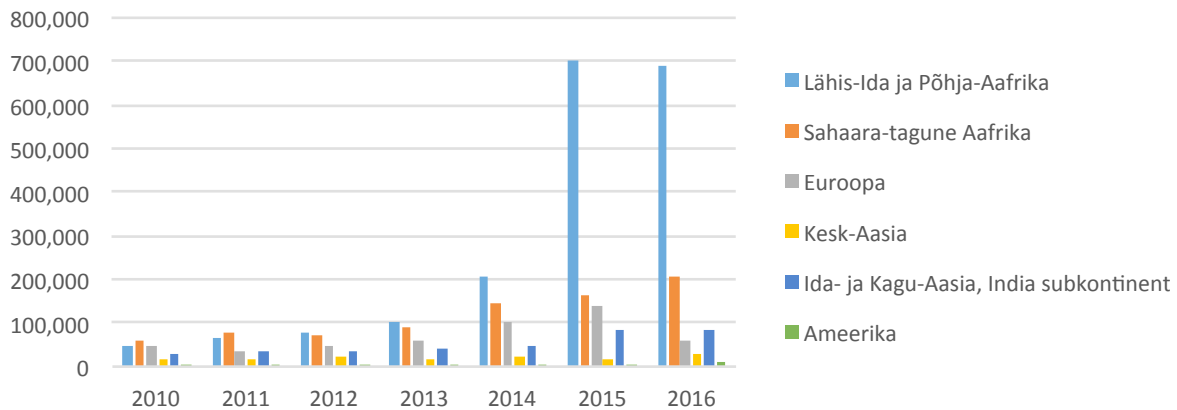
Joonis 6.4: Varjupaigataotlused ning positiivsed otsused Eestis. Allikas: PPA.

Lisaks paigutati 2016. aastal Kreekast Eestisse ümber **66 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest ning asutati Türgist ümber 11 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest (kokku 77 inimest)**, kellest 31 said pagulase staatuse ning 46 täiendava kaitse. Ümberpaigutamine ning –asustamine lähtub 2015. a EL justiits- ja siseasjade nõukogu otsustest<sup>68</sup> ja järeldustest. Kokku on Eesti võtnud lepingutega kohustuse 329 inimese ümberpaigutamiseks ja 180 inimese ümberasustamiseks.

Kuigi Eestile esitatud varjupaigataotluste arv on viimastel aastatel kasvanud, on **Eesti rahvusvahelise kaitse taotlejate mahud siiski praktiliselt kõige väiksemad Euroopas** – üksnes 2016. aastal edestasime Slovakkiaat ning 2015. aastal Horvaatiat.

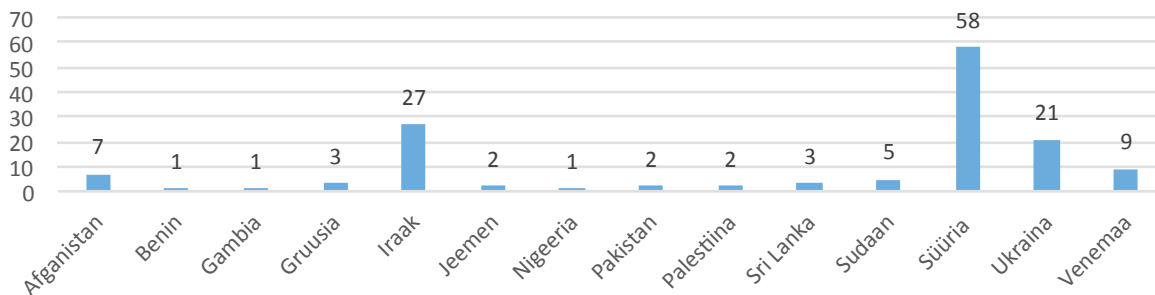
68 NÕUKOGU OTSUS (EL) 2015/1523, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks; 20.07.2015 Euroopa Liidu nõukogu (justiits- ja siseküsimused) järeldused.

Kui analüüsida EL-is varjupaika taotlejate isikute koosseisu nende kodakondsuse kaupa, ilmneb, et varjupaigataotlejate hulga kasv on viimastel aastatel toimunud **eeskätt Lähis-Idast pärit** põgenike arvelt (2015. aastal kasvas hüppeliselt Süüria, Iraagi ja Afganistani varjupaigataotlejate hulk). Samas 2016. aastal on märgatavalt ehk umbes **16% kasvanud ka Sahara-tagusest Aafrikast pärit varjupaigataotlejate hulk** (põhiline kasv tuli Nigeeria, Guinea ja Elevandiluuranniku põgenike arvelt). Olulisel määral ehk ligi **60% vähenes aga Euroopast pärit põgenike esmaste varjupaigataotlejate hulk** – iseäranis on vähenenud just Balkanimaadest (Serbia, Albaania, Kosovo, Bosnia) pärit esmaste varjupaigataotlejate hulk, ent märgatavalt vähem (10 000 võrra) oli ka Ukrainast pärit kaitse taotlejaid. Lääne-Balkani taotlejate hulga vähenemine on seostatav sellega, et mitmed EL riigid lisasid sealseid riigid turvaliste riikide nimekirja, mis kahandas oluliselt taotluse sisulise läbivaatamise tõenäosust<sup>69</sup>.



Joonis 6.5: EL liikmesriikidele esitatud esmased varjupaigataotlused taotlejate kodakondsuse alusel regiooniti. Allikas: Eurostat migr\_asyappctza 26.04.2017.

Sarnased trendid ilmnevad ka Eestilt rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul. Kui senini on Eesti saanud kõige rohkem varjupaigataotlusi Ukrainalt (161 taotlust perioodil 1997-2016), Venemaalt (96 taotlust) ja Gruusiast (82 taotlust), siis 2016. aastal olid esikohal hoopis Süüria ja Iraak.



Joonis 6.6: Rahvusvahelise kaitse taotlused Eestis, sh ümberasustatud ja -paigutatud sikute kaitsetaotlused 2016. aastal. Allikas: PPA.

### 6.1.2 TÕMBE- JA TÕUKETEGURID

Varjupaigapoliitika lähtub põhimõttest, et kuigi erinevad sundrändeliigid on üha läbipõimunumad, on rahvusvahelist kaitset taotlejate inimeste tõmbe- ja tõuketegurid mõnevõrra teistsugused kui näiteks majandusrände puhul. Keskkel kohal on konflikt, kaasajal üha sagedamini ka looduskatastroof või kliimamuutuste tagajärjed laiemalt (mistõttu on hakatud rääkima ka kliimapagulastest). Samas on täheldatud ka rände ja varjupaiga läbipõimumist (*migration-asylum nexus*), kuna rände ja varjupaigaotsingute põhjused, meetodid ja regulatsioonid sarnanevad omavahel üha enam.

69 EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015, lk 10.

Kasvavalt räägitakse majanduslikest sundrändajatest näiteks selliste Aafrika riikide puhul, kus läbikukkunud majanduspoliitika ning sündimuse plahvatusliku kasvu koosmõjus on üha keerulisem end ära elatada, kuid kus on ka autoritaarsed režiimid ning seetõttu ohus inimõigused. Samuti võivad varjupaigataotlejad liikuda sotsiaalmajanduslikel põhjustel (nt halvad olmetingimused, töö-, kooli-, lasteaiakohtade nappus riigis, kus varjupaika saadi), nagu juhtus näiteks Jordaania põgenikelaagrite asukatega. Lisaks on varjupaigataotlejat raske eristada majanduspõgenikust, kuna nad kasutavad suuresti samu rändeteid ja smugeldajate abi, väljasaatmisohu korral võivad ka majandusrändajad taotleda varjupaika. Ka riikide poliitikad on sageli kujundatud selliselt, et ebaseaduslikke piiriületajaid koheldakse sarnaselt, sõltumata sellest, kas tegu on majanduspõgeniku või varjupaigataotlejaga.

## 6.2 POLIITIKAMUUTUSED EESTIS

### 6.2.1 VARJUPAIGAPOLIITIKA SEIS EESTIS AASTAKS 2016.

Eesti varjupaigapoliitika kujundamise eesmärgid lähiaastatel on sätestatud Siseturvalisuse arengukavas 2015-2020, kus on põhilise väljakutsena sõnastatud rahvusvahelise kaitse taotlejate suurenev arv Euroopas ning eesmärgiks seatud varjupaiga menetluse protsessi jätkuvalt kõrge kvaliteet ning vajalikud vastuvõtutingimused ja toetavad teenused nii varjupaiga taotlejatele kui kaitse saanutele. 2015. aastal intensiivistunud rändekriisi aktualiseeris need eesmärgid uuesti ning 2016. aastal valmis ka mitu analüüsi, mis Eesti varjupaigapoliitika hetkeseisu puudutavad.

Riigikontrolli avaldatud raport Eesti riigi ja kohalike omavalitsuste valmisoleku kohta võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid sedastas, et toonase seisuga oli Eesti valmis täitma välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses (VRKS) ette nähtud 17 kohustusest täielikult kolme, osaliselt 13 ning ühte vähesel määral. Auditist selgub, et Eestil on küll potentsiaalselt piisav võimekus tegeleda ümberasustatavate ja ümberpaigutatavate varjupaigataotlejatega, samuti maksta toetusi kaitse saanutele ning tagada neile piisavad tööturuteenused, ent ebapiisav on majutuskohtade arv menetluse ajaks, ebapiisavaks võib osutuda tugiisiku ja tõlketeenus, samuti on lõtkud kohanemiseks pakutavas toes ning keeleõppesüsteem ei pruugi tagada piisaval tasemel keeleoskust. Lisaks võib tekkida raskusi varjupaiga saanutele elamispinna leidmisel, kriisipiirkondadest pärit laste erivajadusega arvestamisel koolides, ning tõstata ka küsimus, kas rahvusvahelise kaitse saajatel on piisav ligipääs kõigile vajalikele teenustele, sh nt vajaliku keeleoskusega perearstile. Lisaks toodi välja ka, et rahvusvahelise kaitse saajate lõimumine jääb praegu suures osas kultuuriministeeriumi ja siseministeeriumi vastutusvaldkondade vahele (vt ka ptk 7).

Ka UNHCR-i raport pagulaste lõimumise teemal toob välja samu kitsaskohti. Lisaks viitab raport, et rahvusvahelise kaitse saanutele antava elamisloa lühiajalisus ning takistused perede taasühinemisel tekitavad asjatut ebakindlust ning takistavad lõimumist. Erialase ettevalmistuseta tugiisikutele rajanev süsteem ei pruugi aga hoolimata teenust pakkuvate kodanikuühenduste koolitustest tagada kaitse saanutele piisavat tuge. Samuti toodi välja, et kuigi tööturuteenused on olemas, ei ole need individualiseeritud ning seetõttu ei pruugi rahvusvahelise kaitse saajate eriseisundit arvestada. Näiteks on takistusi kõrge kvalifikatsiooniga pagulaste hariduse tunnustamisel ning ettevalmistusega kooskõlas oleva erialase töö leidmisel. Samuti ei pakuta praegu rahvusvahelise kaitse saajatele ega ka nende tööandjatele kultuurilisel kohanemisel tuge. Eraldi leidsid mainimist ka võõravaenuga kaasnevad probleemid Eesti ühiskonnas.

### 6.2.2 OLULISIMAD MUUDATUSED 2016. AASTAL

Olulisimad muudatused seonduvad **RVKS-i muudatustega**, mis jõustusid 1. mail 2016. aastal. Seadus viidi vastavusse direktiivi 2013/32/EU muudatustega, mis puudutasid rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse *ühiseid* nõudeid ning **direktiiviga 2013/33/EU**, millega pandi paika rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise standardid.

Seadusemuudatusega **defineeriti ümberasustamine ja ümberpaigutamine** ning seadustati **rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine teise riigi territooriumil** ümberasustamise või –paigutatamise puhul. Seega loodi Eestile võimalus menetleda näiteks Itaalias, Kreekas ja Türgis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi kohapeal n-ö tulipunktides ning ümberasustatavad saabusid Eestisse pärast esmast kontrolli lühiajalise viisaga.

Samuti tehti mitu muudatust, mis peaksid muutma rahvusvahelise kaitse taotlemist taotleja jaoks sujuvamaks. Nüüdsest on seaduses **kohustus anda rahvusvahelist kaitset ilmselt taotleda soovivale isikule vastavaid protseduure puudutavat informatsiooni**. Taotlus ise tuleb registreerida koheselt peale selle esitamist, ja mitte hiljem kui kolme tööpäeva jooksul (10 tööpäeva jooksul erandlikus olukorras).

Menetluse poole pealt sätestati **taotluste kiirkorras menetlemise protseduur**. Samuti on 2016. aastast võimalik tänu arendustele jälgida, milliseid varasemaid taotlusi on rahvusvahelise kaitse taotleja esitanud. Täpsustati ka kriteeriume, mille alusel loetakse taotlused põhjendamatuks. Seadustati **turvaliste päritoluriikide nimekirja koostamine** ning nimekiri ise on kehtestamisel. Lisaks defineeriti seaduses ka lõplik otsus ja põgenemise risk, erivajadus ning lapse parimad huvid, millest alaealiste kaitsetaotlejate puhul lähtuma peab.

Lisaks viidi sisse ka seadusemuudatus, mis sätestab, et **rahvusvahelise kaitse pikendamisel** võetakse arvesse ka seda, kas kaitse saaja on **osalenud kohanemisprogrammis, keeleõppes ning teinud koostööd tugiisikuga**. Samas toob UNHCRi raport välja, et seadusest ei selgu, kuidas seda sätet rakendatakse, arvestades nn *nonrefoulement* põhimõtet<sup>70</sup>.

Laiendati ka **rahvusvahelise kaitse saaja sotsiaalseid garantiisid** – näiteks on nüüdsest riikliku tervisekindlustusega kaetud ka rahvusvahelise kaitse saanud, kes on pensioniealised, kuid ei saa riiklikku pensioni ega töötähta.

Samuti toimus mõningaid muudatusi kaitse taotlejate ja saajate majutuse valdkonnas. Muudeti eluruumidele mõeldud kulutuste määrasid. Kaitse taotlejatele avati **uus majutuskeskus Vägeval**. See mahutab kuni 22 taotlejat ning on mõeldud eeskätt peredele. Samuti loodi eeldused kuni 80 isiku ajutiseks majutamiseks<sup>71</sup>. Ent muudeti ka kaitse saanute majutamisega seonduvaid reegleid – nimelt vaadati üle **eluasemega seonduvate toetuste määrad** ning võrdsustati need **Eesti alalistele elanikele ette nähtud toetustega**. Muu hulgas vähendati eluaseme üürikuludeks ette nähtud summat (kui varem oli see 0,3 toimetulekupiiri määra ühe ruutmeetri kohta, siis nüüd 6 toimetulekupiiri määra perekonna kohta). Lisaks ei hüvitata kaitse saajatele enam eraldi ka munitspaalkorterite ühekordset remondikulu ega selle sisustamisega seonduvat kulu.

Lisaks leidsid aset ka mitmed protseduurilised muudatused. **PPA restruktureeris oma rahvusvahelise kaitse üksuse**, eristades n-ö generalistid ehk ametnikud, kes tegelevad üldisemate rahvusvahelise kaitse protseduuride rakendamisega ning spetsialistid, kes tegelevad keerukamate juhtumitega. Seejuures on üks ametnik spetsialiseerunud kitsalt Dublini protseduuride rakendamisele ning tööle võeti ka eraldi päritoluriikide infospetsialist. 2016. aastal kasvas PPA jõudlus mõnevõrra – kui 2015. aastal oli ühe taotluse keskmine menetlusaeg 107 tööpäeva, siis 2016. aastal 89 tööpäeva. Lisaks **suurendas PPA rahvusvahelise kaitsega tegelevate reservametnike hulka**, kes läbisid ka vastava väljaõppe IOMi ja AMIFI toel. Kokku on reservohvitseri 200, neist 59 omavad õigust läbi viia kogu rahvusvahelise kaitse menetlust ning kaheksa on saanud spetsiifilise väljaõppe ümberasustamise ja ümberpaigutamise protseduuride läbiviimiseks.

Samuti muutus mõnevõrra **negatiivse lõpliku otsuse esitamise kord** – alates 2016. aasta maist saavad taotlejad kaks otsust eraldi – kõigepealt esitatakse rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsus ning alles seejärel lahkumisettekirjutus.

Mõnevõrra muutus õigusabi andmise kord. 2016. aastast pakutakse riigi poolt rahastatud õigusabi rahvusvahelise kaitse taotlejatele üksnes kohtumenetluse ajal. Samas on võimalik saada igapäevast õigusnõustamist kinnipidamis- ja majutuskeskustes selleks spetsiaalselt ette nähtud nõustajatelt.

Muudeti halduskohtu menetluse seadustikku, mille kohaselt **peab kohus rahvusvahelise kaitse asjad vaatama läbi eelisjärjekorras**. Õigusabi pakkumist jätkas Eesti Inimõiguste Keskus koostöös UNHCR-iga, ent üksnes strateegiliselt olulistel asjades.

70 Lk 44

71 intervjuu 05.12.2016 PPA esindajaga

## 6.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

### 6.3.1 ARENGUD EL-I TASANDIL

2016. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu kaks muudatuste paketti, millega soovitakse muuta EL ühist varjupaigasüsteemi. Komisjoni ettepanekud hõlmavad näiteks üleminekut ühisele rahvusvahelise kaitse menetluse protseduurile, ühtlustatud õigusi kaitse saajatele ning vastuvõtutingimuste harmoneerimist. Antud muudatuste eesmärk oleks menetlust lihtsustada ning lühendada kaitsetaotluste menetluste tähtaegu.

### 6.3.2 LIIKMESRIIKIDE PRAKTIKAD

#### MENETLUS JA VASTUVÕTT

Olulisemad muudatused on seotud just varjupaigataotluste hulga kasvuga. Mitmed riigid taastasid piirikontrolli varjupaigataotlejate menetlemiseks (näiteks Rootsi ja Taani piiril) ning seadsid sisse **transiitsoone piiridele** (nt Ungari ja Serbia piiril). Itaalias ja Kreekas loodi põgenike vastuvõtmiseks ja nende isiku tuvastamiseks vastuvõtukeskused ehk **n-ö tulipunktid (hotspots)**.

Mitmed riigid reformisid taotluste menetlemissüsteeme. Näiteks Soome ja Holland seadsid sisse **alamkategoriad, mille alusel taotlusi läbi töötatakse**. Hollandis on kokku viis alamkategoriat: 1) Dublini menetlus, 2) turvaline päritoluriik või seaduslik alus mõnes teises liikmesriigis viibimiseks; 3) hästi dokumenteeritud ning kõrge läbimineku tõenäosusega taotlused; 4) üldine varjupaigataotluse protseduur; 5) kõrge läbimineku tõenäosusega taotlused, mis vajavad eraldi uurimist. Soomes jagunevad taotlused kolmeks: 1) Dublini menetlus; 2) kiirmenetlus; 3) saatjata alaealised. Holland ja Rootsi seadsid kiirmenetluse sisse tõenäoliste negatiivsetele otsustele. Saksamaal viidi aga läbi süsteemi põhjalik audit ning töötati välja kiiremat menetlemist toetav **IT lahendus**.

Sarnaselt Eestiga avasid mitmed teisedki liikmesriigid (nt Soome, Rootsi, Itaalia, Kreeka) uusi **vastuvõtu- ja majutuskeskusi** või löid eeldusi kriisiolukorras majutuskohtade arvu kiireks suurendamiseks (nt Luxembourg). Samas mõned liikmesriigid, kus varjupaigataotlejate surve vähenes (NL, BE, SE), hoopis vähendasid majutuskohtade hulka.

**ETTEPANEK 5:** Tutvuda Luxembourg, Soome, Rootsi, Prantsusmaa ja Saksamaa kogemusega varjupaigataotlejate majutamisel ning analüüsida, milliseid praktikaid sealt saaks üle võtta.

Mitmed riigid, nt Soome, Belgia ja Hispaania on välja töötanud ka vastuvõtukeskuste monitoorimise tehniseeritud süsteemid, mille puhul tuleks uurida, kui madalate kuludega on analoogsed lahendused vajaduse tekkides kohaldatavad Eestis.

#### OTSUSED

Mõned riigid seadsid **piiri rahvusvahelise kaitse alusel saadud elamisloa kehtivusperioodile**. Näiteks Austrias ja Rootsis antakse pagulase staatuse saanud isikule nüüd esialgu 3-aastane elamisluba ning Belgias 5-aastane elamisluba ning selle aja täitumisel vaadatakse taotlus uuesti üle ning hinnatakse, kas inimesel on alust rahvusvahelist kaitset saada. Varem said pagulased neis riikides positiivse otsuse korral kohe tähtajatu elamisloa. Rahvusvahelise kaitse perioodi vähendati Austrias aastale ning Rootsis ajutiselt 13 kuule. Austriaga samad limiidid kehtivad ka Eestis, mis on ühtlasi ka miinimumnõuete direktiivis (2004/83/EÜ) sätestatud miinimum.

Soome **kaotas ära humanitaarse kaitse staatuse** ning annab nüüdsest üksnes pagulase või täiendava kaitse saaja staatuse ning ka Rootsi peatas ajutiselt humanitaarsetel kaalutlustel elamisloa andmise.

Austria otsustas seada **piirarvu** (1,5% rahvastikust) aastas **vastuvõetavatele varjupaigataotlejatele**. 2016. aastal oli ülempiiriks 37 500 taotlejat.

Taotluste läbivaatamise kiirendamiseks on mitmetel riikidel loodud **turvaliste päritoluriikide nimekirjad**. 2016. aastal **lisati turvaliste riikide nimistutesse mitmeid uusi riike**, näiteks Alžeeria, Armeenia, Botswana, Gruusia, Ghana, India, Jamaica, Maroko, Mongoolia, Namiibia, Senegal, Tansaania, Togo, Tuneesia, Türgi, Ukrain. Soomes riikide päringud salvestatakse, mis võimaldab infot koguda ja töödelda operatiivsemalt.

Tehnilised muutused: otsuste tegemise kord ning kohtusse pöördumiseks ajalise piirangu andmine (AT pikendas, FI lühendas, IT vähendas apelleerimise astmete arvu), otsuste esitamise tehniseerimine (UK)

Hollandis võeti vastu ka **Dublini regulatsiooni puudutav muudatus**. Kuna Dublini reeglite alusel käiv menetlus ähvardab venida pikaks, otsustas Holland turvalistest riikidest (nt Lääne-Balkan) pärit isikutele anda väljasaatmisotsused ja korraldada tagasipöördumine ise, kuna see oleks vähem ajakulukas (ning seega ka vähem ressursimahukas).

Lisaks restruktureerisid mitmed riigid apellatsiooniuksusi, et tulla toime **kasvanud hulga rahvusvahelise kaitse otsuseid puudutavate apellatsioonikaebustega**. Mõnedes liikmesriikides (nt Iirimaa ja Norra) loodi kaitse taotlejate kaebuste läbivaatamiseks eraldi apellatsiooniuksusi, Luxembourgis jagati menetlejad töö tõhustamiseks kaitse taotleja päritoluregioonide kaupa.

## VARJUPAIGATAOTLEJATE LÕIMUMINE JA ELUOLU

Samuti võeti vastu mitmeid muudatusi varjupaigataotlejate eluoluga seoses. Lisaks Eestile **kärpisid varjupaigataotlejatele mõeldud toetusi** ka Norra ja Ungari. Saksamaa, Kreeka, Tšehhi ja Ungari **leevendasid rahvusvahelise kaitse taotlejatele töötamisega seotud piiranguid**, et varjupaigataotlejad siseneks võimalikult varases faasis tööturule Integratsioonieelne tugi ja võimalikult kiire tööturule aitamine. Saksamaa võimaldab rahvusvahelise kaitse taotlejatel siirduda tööturule juba enne positiivset otsust ning Kreeka ei nõua kaitse taotlejalt taotluse läbivaatamise perioodil töötamisel tööloobu. Samuti leevendasid tööturul osalemise piiranguid rahvusvahelise kaitse taotlejatele Tšehhi ja Ungari.

Seejuures ilmneb ka üsna **erinevaid mustreid suhtumises lõimumisse**. Kui näiteks Kreeka ja Ungari lõimumiseelne tugi rahvusvahelise kaitse taotlejatele seisneb eeskätt nende tööturule lubamises, siis teistes riikides nagu Austria ja Rootsi on kõigepealt rõhku pandud just lõimivatele tegevustele – keelekursustele, sotsiaalsetele vabaaja tegevustele, informeerimisüritustele, vabatahtlikule tööle jne.

Holland on aga välja töötanud (ja Luxembourg on välja töötamas) instrumenti **kaitsetaotlejate oskuste ja kvalifikatsiooni hindamiseks juba kaitse taotlemise varases faasis**, et aidata neil alustada võimalikult varakult õpinguid või leida muud tuge tööturule sisenemiseks. Samuti on Holland hakanud pakkuma oma kodanikuhariduslikku **kohanemisprogrammi juba vastuvõtukeskustes** ning soosib kaitsetaotlejate vabatahtlikku tööd ja osalust vabakonnas (vt ka ptk 7.3).

**ETTEPANEK 6:** Eesti võiks kaaluda Hollandi, Luxembourggi, Rootsi jt riikide praktikate sobivust rahvusvahelise kaitse taotleja kvalifikatsioonide hindamiseks.

Lisaks on mitmed liikmesriigid rakendanud meetmeid, et **minimeerida antisotsiaalse käitumise riski majutuskeskustes**. Belgia näiteks seadustas kuritegeliku käitumise eest ettenähtud karistusena varjupaigataotleja majutuskeskusest väljasaatmise tingimusel, et taotlejale on siiski tagatud inimväärased elamistingimused. Saksamaa ja Holland aga laiendasid võimalusi kriminaalkurjategijad rahvusvahelise kaitse protsessist üldse kõrvale jätta ning riigist välja saata. Holland aga kirjeldas ühe meetmena vääritud käitumise ühe juurpõhjusega tegelemist – nimelt taotlusprotsessi kiirendamist, mis omakorda vähendab pingete tekkimise tõenäosust majutuskeskustes.



## 6.4 KOKKUVÕTE

- Kuigi sisserändekriis Vahemerel on mõnevõrra leevenenud, püsib varjupaigataoluste hulk endiselt kõrge.
- Eestis esitati 2016. aastal varasemast vähem varjupaigataolusi (84), kuid rahvusvahelise kaitse saajaid oli varasemast rohkem (65). Nendele lisandusid veel EL ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskava alusel siia saabunud kaitse saajad (77).
- 2016. aasta arendused on katnud mõned kitsaskohad, millele viitasid Riigikontrolli ja UNHCR-i raportid Eesti varjupaigapoliitika kohta – näiteks on loodud majutusreserv juhuks, kui peaks järsult tõusma Eestile esitatud varjupaigataoluste arv, samuti on mõnevõrra suurendatud tõlketeenuseks ette nähtud summasid ning plaanide kohaselt peaks 2017. aastal veelgi paranema pagulaslaste tugisüsteem koolides. Mõnesid probleeme aitab tõenäoliselt leevendada ka kohanemise tugivõrgustik (vt ptk 7.2).
- Samas ei leidnud lahendust küsimus kaitse saanute kvalifikatsioonide tunnustamisest ning tõhusast keeleõppest, raskused elamispinna leidmisega võisid potentsiaalselt hüvitiste määrade vähendamisega hoopis kasvada, samuti ei saa raporteerida põhimõttelistest arengutest tugisüsteemides.



# 7

## KOHANEMINE JA LÕIMUMINE



Arvestades käesoleva raporti keskendumist kaasaegsele sisserände, on ka käesolevas peatükis vaatluse all just uussisserändajate ja rahvusvahelise kaitse saajate kohanemine ja lõimumine. Et tegu on Eestis kvantitatiivselt võrdlemisi vähe uuritud teemaga, on statistilise üldpildi andmiseks tuginetud ka 2017. aastal valminud Integratsiooni Monitooringule, kus uussisserändajatele oli pühendatud eraldi peatükk.

Samuti on antud valdkonnas vähe võrdlevstatistikat, kuna valdavalt on sisserändajate puhul arvestuslikuks aluseks kas nende päritolu üldiselt või siis rändepõlvkond. Eestis hõlmab aga ka esimene põlvkond lisaks uussisserändajatele ka varasemaid sisserändelaineid. Tööturuvõimekuse osas on tuginetud Eurostati 2014. aasta aruandele, kus oli võimalik eristada viimasel 9 aastal riiki saabunud inimeste tööhõive.

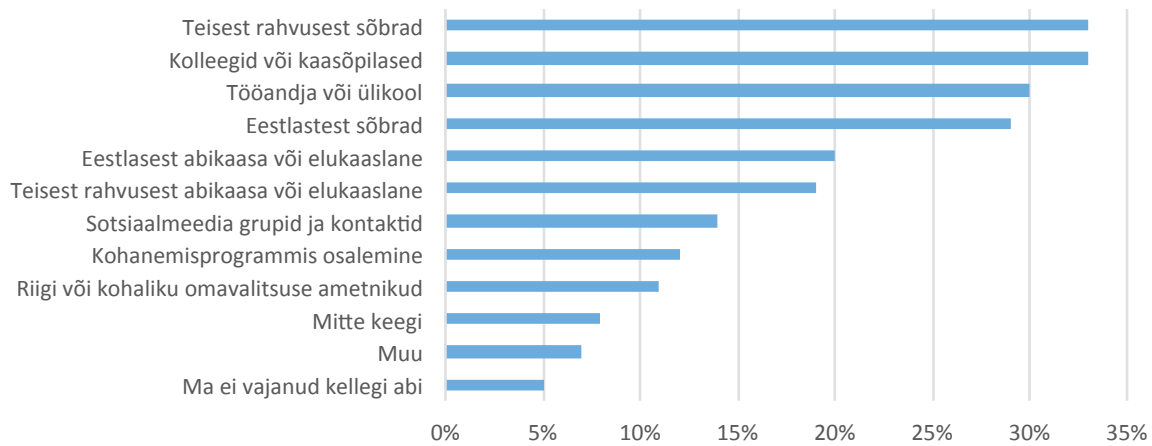
Teiste riikide praktikate tutvustuses on kaetud nii rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate kui ka teiste sisserändajarühmade (töö-, õpi- ja pereränne) kohanemist ja lõimumist puudutavaid poliitikaarenguid. Tõsi, tulenevalt 2015. aasta varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate arvu hüppelisest kasvust on paljude riikide põhitähelepanu pööratud just nende rühmade erivajadustele.

### 7.1 UUSSISSERÄNDAJATE KOHANEMISTRENDID

2017. aasta integratsiooni monitooringust ilmneb, et keskmiselt hindavad uussisserändajad oma kohanemist Eestis heaks. 52% vastanutest hindab oma kohanemist Eestis väga heaks ning kokku 81% heaks. Samuti ilmneb, et kauem Eestis elanute kohanemishinnangud on kõrgemad – keskmiselt tõuseb kohanemishinnang 2 protsendipunkti aastas. Samas ilmneb, et venekeelsed vastajad hindavad enda kohanemist ligi 10 protsendipunkti madalamalt kui ingliskeelsed vastajad<sup>72</sup>.

Kõige olulisemateks kohanemise toetajateks on eeskätt sõbrad ja kolleegid (seejuures eestlastest sõbrad leidsid vähem ära märkimist kui teistest rahvustest sõbrad), aga ka tööandja või ülikool. Formaalinstiitutsioone, näiteks kohanemisprogrammi või ametnikke mainis olulise kohanemise toetajana vastavalt 12% ja 11%.

72 Integratsiooni monitooring 2017, lk 91-92.



Joonis 7.1: Kohanemist enim toetavad tegurid. Iga vastaja sai valida kuni kolm tegurit, valinute % kõigist vastajaist. Allikas: Integratsiooni Monitooring 2017.

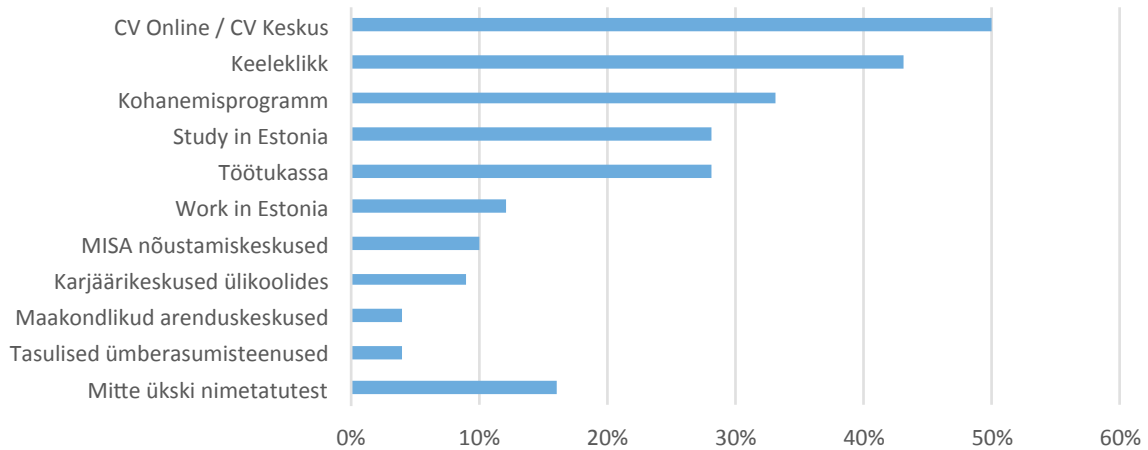
Alates 2015. aastast on Siseministeriumi eestvedamisel kõigil alla 5 aasta Eestis seaduslikul alusel elanud uussisserändajatel võimalus osaleda kohanemisprogrammis. 2016. aastal toimus kohanemisprogrammi raames kokku 102 eri moodulite koolitust, neist kõige populaarsem oli A1-taseme keeleõppe kursus. Kõigi moodulite peale kokku toimus 1278 individuaalset koolitust; et mõni osaleja võis osaleda rohkem kui vaid ühel koolitusel, võib eeldada, et tegelik kohanemisprogrammis osalejate hulk oli mõnevõrra väiksem. 2016. aastal suunas suunas PPA kohanemisprogrammis osalema 7359 isikut ehk osales alla 17% suunatuist.

Tabel 7.1 Kohanemiskoolitusi ja koolituskordi 2016. aastal. Allikas: Siseministerium.

MOODUL	KOOLITUSI	KÜLASTUSI
A1-taseme eesti keele õpe	40	528
Baasmoodul	14	250
Töö ja ettevõtetus	12	240
Peremoodul	9	112
Rahvusvaheline kaitse	11	65
Õppimine	11	52
Teadus	3	21
Lapsed ja noored	2	10
<b>Kokku</b>	<b>102</b>	<b>1278</b>

Integratsiooni Monitooringus küsitletutest oli kohanemisprogrammis osalenud 23% vastanuist (33% kolmandatest riikidest pärit kodanikest), riiklikest teenustest olid populaarsemad veel keeleõppeplatvorm Keelekliik (35%), programmi Study in Estonia veebileht (26%) ning töötukassa teenused (18%). Riiklikult pakutavatest teenustest populaarsemadki olid näiteks töövahendusportaalid, minimaalselt kasutati aga erasektori pakutavaid tasulisi ümberasumisteenuseid.

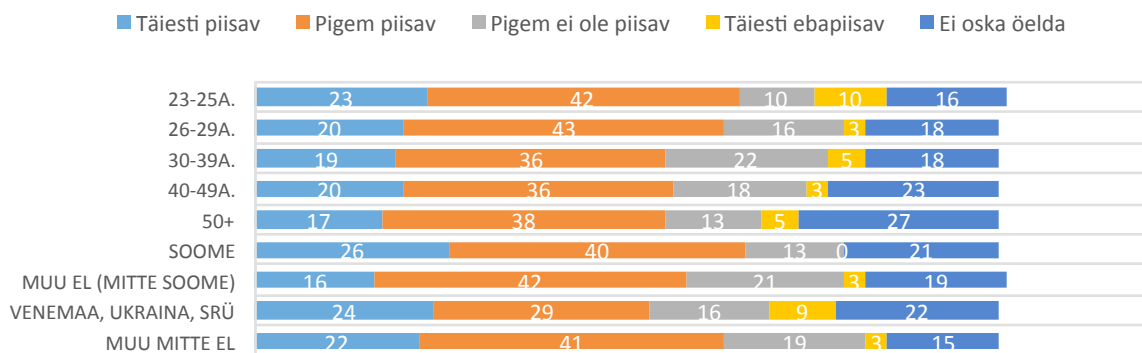
Siiski hindab suurem osa uussisserändajaid riiklikku tuge üsna kõrgelt. 2016. aastal Inimõiguste Instituudi tellimusel läbi viidud uuring näitab, et 58% uussisserändajatest hindab Eesti riigi poolt pakutavat kohanemise tugivõrgustikku (kohanemisprogramm, pakutav keeleõpe, teenuste kättesaadavus võõrkeeltes jne) täiesti või pigem piisavaks. Rahulolu on pisut kõrgem EL-ist pärit inimeste seas, samuti hindavad teenuseid kõrgemalt nooremad vastajad (vanuserühmad 23-29).



Joonis 7.2: Kohanemist ja eluolu toetavate teenuste kasutamine kolmandate riikide kodanikest uussisserändajate seas Eestis. Teenust kasutanud vastajate %. Allikas: Integratsiooni Monitooring 2017.

Samast küsitlusest selgub, et uussisserändajate huvi eesti ühiskonda lõimumise vastu on küllalt kõrge. Valdav enamus uussisserändajatest on huvitatud eesti kultuuri (88%) ning eesti keele õppimisest (81%). Keeleõppe vastu on huvi kõrgem just väljastpoolt Euroopa Liitu pärit sisserändajate hulgas (85%).<sup>73</sup> Hinnangud reaalsele keeleoskusele on aga oluliselt madalamad – enda sõnul vabalt valdab keelt vaid 3% uussisserändajatest, 43% saab veidi aru, kuid ei räägi ning 17% ei valda eesti keelt enda sõnul üldse. Kõige madalamalt hindavad oma keeleoskust just Venemaalt, Ukrainast ja endistest SRÜ riikidest pärit uussisserändajad, samuti nooremad vastajad.<sup>74</sup>

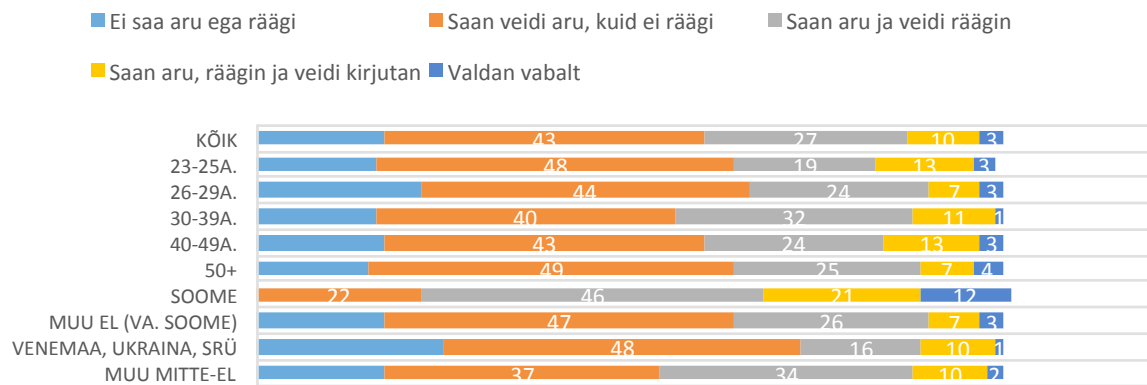
Niisiis võib kokkuvõttes välja tuua kaks teistest eristuvat rühma. Noored (23-29-aastased) hindavad kohanemise tugisüsteemi Eestis kõige kõrgemalt, ehkki neil on ka veidi teistsugused ootused, kuna võrreldes teiste rühmadega on nad ka kõige vähem huvitatud eesti keele ja kultuuri õppest ning hindavad ka oma keeleoskust madalamalt kui teised vanuserühmad. Teine oluline rühm on Venemaalt, Ukrainast ja SRÜ-st pärit uussisserändajad, kes hindavad nii kohanemise tugivõrgustikku kui ka oma keeleoskust teistest madalamalt, kuid kes märgivad, et nende huvi keeleõppe vastu on teistest rühmadest kõrgem.



Joonis 7.3: Uussisserändajate hinnangud riikliku tugivõrgustiku piisavusele. % vastajatest. Allikas: Inimõiguste Instituudi uuring.

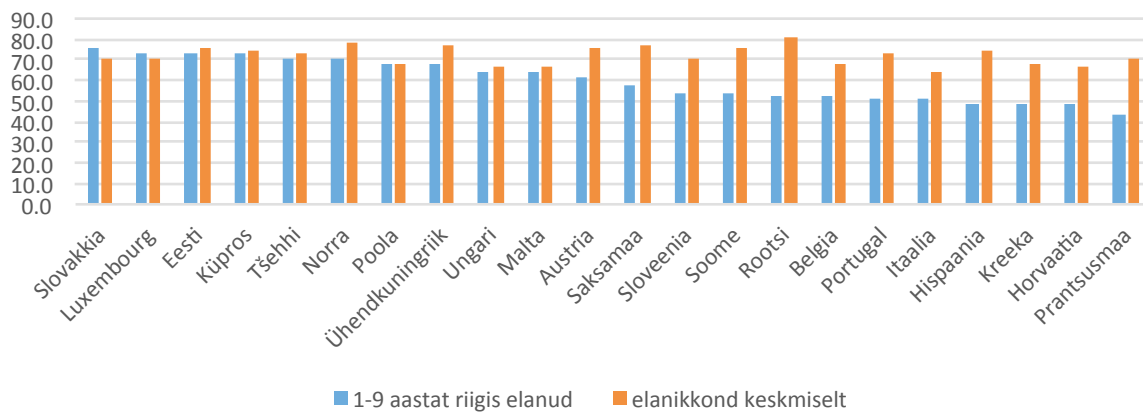
73 Inimõiguste instituut 2016. Uussisserändajate uuring. Küsitlus Eesti elanikkonna ja sisserännanute seas. lk 11-12

74 LK 14



Joonis 7.4: Uussisserändajate hinnangud oma keeleoskusele. % vastajaist. Allikas: Inimõiguste Instituudi uuring.

Eesti kuulub nende riikide hulka, kus uussisserändajate hõivenäitajad on väga kõrged ning ka erinevused kogu elanikkonna keskmisega on minimaalsed. 2014. aastal oli Eestis tööturul aktiivseid kokku 75% 15-64-aastasest<sup>75</sup> ning uussisserändajate hulgas oli aktiivseid 73%<sup>76</sup>. Sellega eristume selgelt näiteks Rootsist, Soomest või Prantsusmaast, kus sisserändajate tööhõivemäär on märksa madalam.



Joonis: Tööhõive 15-64-aastaste tööturul aktiivsete uussisserändajate seas ning elanikkonnas keskmiselt 2014. aastal.

Allikas: Eurostat lfso\_1411empr 06.06.2016 ja lfso\_13-07-2017.

Integratsiooni Monitooringu küsitlusest olid tööturul aktiivsed 56%, erinevus tuleneb tõenäoliselt uuringu meetodikast, kuna Eurostati meetodikas arvestatakse protsent tööturul aktiivsetest, mitte kõigist küsitlusest. Üldiselt peavad hõivatud uussisserändajad oma positsiooni tööturul pigem tugevaks – 61% vastajatest on kindlad, et leiaksid endale vajadusel Eestist uue töö, teistest mõnevõrra vähem kindlad on venekeelsed uussisserändajad. Oma töötasu peab õiglaseks aga vaid 43% uussisserändajatest.<sup>77</sup>

Kumbki uuring ei peegelda aga varieeruvust eri sisserändajarühmade vahel. Näiteks rahvusvahelise kaitse saanute puhul toob UNHR välja, et praegused tööturuteenused ei toeta nende hakkamasaamist piisavalt (vt ptk 6.2.1).

Samas on töökoha roll üldisel lõimumisel äärmiselt oluline – kui töökohal või koolis suhtleb eestlastega igapäevaselt 55%, siis oma sõpruskonnas vaid 23%, vaba aja tegevustes 16% ning sotsiaalmeedias 17% uussisserändajatest.<sup>78</sup> Potentsiaalselt võiksid olulist kohanemist toetavat rolli mängida ka kodanikuühendused, kuid neis osaleb vaid veidi üle kolmandiku uussisserändajast. Passiivsete seas on aga valdav enamus osalemisest enese väitel huvitatud. Seejuures on kolmandate riikide kodanikud ühendustes osalemisest isegi rohkem huvitatud kui EL kodanikud.<sup>79</sup>

75 Eurostat lfso\_argan

76 Eurostat lfso\_1411empr

77 Integratsiooni Monitooring 2017, lk 95

78 Lk 90

79 LK 94

## 7.2 EESTI ARENGUD

Siseministerium on koostöös uussisserändajatega kokkupuutuvate avaliku, era- ja kolmanda sektori organisatsioonidega loomas ja kujundamas **tugivõrgustikku**, mille eesmärk on **toetada kõige suurema uussisserändajate osakaaluga kohaliku tasandi piirkondi** (Tallinn, Tartu, Narva) uussisserändajate kohanemise toetamisel. Võrgustik koondab erinevaid ministeeriume, kohalikke omavalitsusi ja regionaalseid valitsusasutusi, ettevõtjaid ja kodanikeühendusi. Võrgustiku kohtumistel tegeletakse uussisserändajate kohanemise toetamisel kohalikul tasandil esinevate probleemide ja kitsaskohtade kaardistamise ja lahendamisega, avalike teenuste ümberdisainimisega kus vaja, ning jagatakse parimaid praktikaid, lisaks on võrgustiku üheks eesmärgiks ka praktiliste juhendmaterjalide loomine.

Kohanemispoliitika vallas 2016. aastal Eestis põhimõttelisi poliitikamuudatusi aga ei toimunud. Üheks olulisemaks muudatuseks oli **kohanemisprogrammi rahvusvahelise kaitse teemamoodulis osalemise ning keeleõppe ja tugiisiku teenuse kasutamise kohustuse sätestamine rahvusvahelise kaitse staatuse andmisel** ning suurenenud tõlkeabi kulud (vt lähemalt ptk 6.2). Muus osas oli aga enamasti tegu olemasolevaid poliitikaid teostavate tegevustega.

Ka haridusvaldkonnas oli 2016. pigem vaheaasta, sest mitmed olulised arendused seoses mitmekultuurilise õppega leidsid aset 2015. aastal ning mitmed arendused on planeeritud 2017. aastaks (plaanis on välja töötada juhendmaterjalid välismaalaste teadmiste taseme hindamiseks ning õpetajatele tööks kirjaoskamatute täiskasvanutega, samuti on plaanis välja töötada tugisüsteem äsja saabunud välismaalastele üld- ja kutsehariduses).

Küll viidi 2016. aastal ellu **mitmekultuurilise kooli pilootprojekt**, mille eesmärk oli nii välismaalaste kui ka rahvusvähemuste integreerimise parimate praktikate vahetamine. Nende praktikate põhjal on hiljem plaanis ka poliitikate kujundamist suunata. Sätestati ka **toetused koolidele, kus õpib uussisserändajatest lapsi** – täiendavat keele- ja kultuuri õpet kompenseeritakse 400 euro väärtuses aastas kolme aasta jooksul. Täiendavaid ressursse lubatakse ka kutsekoolidele.

Lisaks toimus mitmeid tegevusi lõimumise vallas. Näiteks käivitati tegevusi, mille eesmärk on teadvustada **eesti keelest erineva emakeelega inimeste kaasatuse probleemi avaliku sektori töökohtadel**. Viidi läbi uuring praktikatest ja hoiakutest ministeeriumides ning koostati soovitusel eesti keelt teise keelena kõnelevate inimeste õiglasemaks kohtlemiseks. 2017. aastal on plaanis läbi viia nii avaliku sektori töötajaskonna keelilise koosseisu uuring (mida on plaanis korrata iga 5 aasta tagant) ning korraldada avalikus sektoris töötamist muu emakeelega noorte seas populariseeriv kampaania, mille raames ühtlasi julgustatakse ka avaliku sektori organisatsioonide juhtkondi värbamisel eesti keelt teise keelena kõnelevaid inimesi valima.

Lisaks käivitati 60 **eesti keele ja kultuuri klubi** üle Eesti, kus soovijad saavad keeleoskust praktiseerida. Tõsi, klubid on mõeldud B2 tasemel keelt õppivatele inimestele ning kui lähtuda uussisserändajate keeleoskust puudutavatest hinnangutest, võib väita, et nende seas on antud meetme sihtrühm võrdlemisi väike. Küll aga toetab uussisserändajadki meede, mille raames said **14 etendusasutust ja muuseumi toetust oma kava tõlkimiseks teistesse keeltesse**. Antud meetmega soovitakse pakkuda vähelõimunutele võimalust tutvuda lähemalt eesti kultuuriga<sup>80</sup>. Arvestades võrdlemisi kõrget huvi eesti kultuuri vastu uussisserändajate hulgas, võiks see meede olla vajalikuks toeks.

EAS jätkab lahkumiseelse info jagamist Eestisse tulla plaanivatele isikutele, 2016. aastal uuendati Eestisse ümberasumise käsiraamatut (*Relocation Guide*).

## 7.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

Kuigi lõimumispoliitika on valdavalt liikmesriikide endi pärusmaa, võttis Euroopa Komisjon 2016. aastal vastu **kolmandate riikide kodanike tegevuskava** (*Action Plan on the Integration of Third-country Nationals*). Selles on sõnastatud viis poliitikaprioriteeti: lõimumistoe pakkumine nii enne lähteriigist lahkumist kui ka EL-i saabudes; haridus kui lõimumismootor; lõimimine tööturule; ligipääs põhiteenustele; ning aktiivne osalus ja ühiskondlik kaasatus<sup>81</sup>. Järgnevalt on nii komisjoni algatust kui ka liikmesriikide praktikaid tutvustatud sama viie punkti kaudu.

### LÕIMUMISTUGI NII ENNE LÄHTERIIGIST LAHKUMIST KUI KA EL-I SAABUDES

Antud meetmete klaster eesmärk on tagada informeeritud rändeotsus ning sujuv sisseelamine vastuvõtva riigi elukorraldusse. Neid eesmärke toetavad tegevused on näiteks erinevad **infopunktid ja kodulehed**, mis jagavad infot asjaajamise ja elukorralduse kohta sihtriigis, ning **kohanemisprogrammid** sihtriigis.

Mitmed riigid on koostanud brošüüre ja kursuseid, et anda sisserändajatele ülevaade demokraatliku ühiskonna väärtustest, toimimispõhimõtetest ning põhiõigustest igapäevaelus nii enne saabumist kui ka kohale jõudes<sup>82</sup>. Samas enne lahkumist pakutava infovõrgustiku laiendamine tundub hetkel olevat pigem erandlik – ainsa riigina on Itaalia teatanud, et alustab lähteriigis info ja kursuste pakkumist, seda rahvusvahelise kaitse saanuga ühineda soovivatele peredele<sup>83</sup>. Samas on mõned liikmesriigid kasutanud kohanemise toetamiseks ka internetipõhiseid platvorme. Teistest tõuseb esile Saksamaa, mis on loonud nutirakenduse *Ankommen*<sup>84</sup>, mille eesmärk on toetada saabujate kohanemist esimestel nädalatel.

**ETTEPANEK 7:** Sarnaselt Saksamaaga võiks Eestigi kaaluda kohanemist toetava nutirakenduse loomist. Rakendus sobituks hästi Eesti kui e-riigi mainega ning erinevad platvormid võiksid toetada nii Eestisse saabunud kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide kohanemist, kui ka näiteks leevendada rahvusvahelise kaitse taotlejate tugiisikute koormust ning vajadust tõlketeenuse järele.

Mitmed riigid on käivitanud Eestiga sarnaseid integreeritud kohanemisprogramme, samas on lähenemised väga erinevad. Mõnedes liikmesriikides käsitletakse lõimumist pigem kui õigust (nt Läti, Bulgaaria), teistes aga on iseäranis rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul lõimumine muutunud omamoodi kodanikukohustuseks (nt Holland, Saksamaa, uute seadusmuudatuste kontekstis ka Eesti).

Üldise trendina paistab silma see, et **kohanemisprogrammid ja ka keelekursused on muutumas pikemaks**. Pikenevad esmased moodulid, ent üha enam mõeldakse ka n-õ pikaajalise lõimumismarsruudi väljatöötamisele. Näiteks Prantsusmaa kohanemisprogrammi keskmes on personaliseeritud lähenemine sisserändajale ja tema vajadustele, põhiliselt õpetatakse n-õ kodanikukompetentse (*civic training*) ja keelt. Programm kestab kokku 5 aastat<sup>85</sup>. Belgias on loodud n-õ integratsioonirada, mis koosneb lisaks sissejuhatavale kohanemismoodulile veel keelemoodulist, kodanikuõpetuse kursusest kuni ühiskondliku ja tööturule integreerumise moodulini. Antud programm muutub teatud sisserändaja rühmadele 2017. aastal kohustuslikuks, samuti plaanitakse kehtestada n-õ kodanikupädevuste eksam<sup>86</sup>.

Mujal on kursused lühemad, kuid mitmed riigid on ka nende kestust pikendanud. Saksamaal pikendati esmast kohanemiskursust 60 tunnilt 100 tunnile<sup>87</sup>. Holland pikendas rahvusvahelise kaitse taotlejatele majutuskeskustes korraldatavaid keelekursuseid 81 tunnilt 121 tunnile<sup>88</sup>. Samas näiteks Norra vähendas kohalikes omavalitustes pakutavate keeletundide arvu 250 tunnilt 175le<sup>89</sup>.

81 Euroopa Komisjon 2016. Action Plan on the Integration of Third Country Nationals.

82 EMN Synthesis Lk 54

83 Samas, lk 45

84 <https://ankommenapp.de/>

85 Lk 51

86 Lk 55

87 Lk 51

88 Lk 52

89 Ibid

**ETTEPANEK 8:** Eestiski tasuks mõelda kultuuri- ja siseministeeriumi koostöös pikema ja süsteemselt pakutava lõimumisteenuste paketi, mis aitaks ületada ka administratiivset lõtku eri teenuste vahel<sup>6</sup>.

Pikemate kursuste puhul tekib loomulikult küsimus nende läbimisest, kuna nii töörändajad kui kaitse saanud peaksid ühtlasi olema aktiivsed ka tööturul. Sellest tulenevalt on Saksamaa seadnud tingimusliku kohustuse lõimumiskursustel osalemiseks üksnes neile, kes ei ole parasjagu tööga hõivatud. Samuti pakutakse Saksamaal mitmeid erinevaid kursuseid, millest mõned on disainitud just tööga seonduva keeleõppe keskselt.

## HARIDUS KUI LÕIMUMISMOTOR

Selle meetmete klasteri eesmärk on tagada haridusvõimalused ka sisserändajatele: näiteks pakkuda mitmekesi keeleõppevõimalusi, tagada elukestev õpe ka sisserändajatele ning kindlustada kaasav haridussüsteem ka sisserändajate lastele.

2016. aastal laiendas Austria näiteks hariduskohustust (kas kesk- või kutsehariduse omandamine) ka riigis seaduslikult ja pikemaajaliselt viibivatele kolmandate riikide kodanikele. Norra aga lõi toetusmeetmeid, et tagada keskhariduse kõrgemas astmes parem hakkamasaamine. Samuti on mitmed riigid loonud rahalisi ja metoodilisi toetusmeetmeid kooliõpilastele keele õpetamiseks ning sarnaselt Eestiga sisseelamiseks koolisüsteemi.

Itaalias sõlmisid aga ülikoolid leppe, mille eesmärk on võimaldada pagulastel osaleda ülikoolide õppetöös, et aidata kaasa nende lõimumisele. Selleks on loodud nii stipendiumid, õppemaksuvabastused kui ka maksusoodustused. Samuti lubab Itaalia põgenike lastel registreeruda kodanike lastega samadel alustel spordiklubidesse.

**ETTEPANEK 9a:** Koostöös Sotsiaal- ja Haridus- ja teadusministeeriumiga võiks mõelda ka hariduslike lõimivate meetmete rakendamisele, et tagada elukestev õpe ning seeläbi kõrgem tööturupotentsiaal ning suurem potentsiaalne kontaktide hulk eestlastega ka uussisserändajatele.

**ETTEPANEK 9b:** Rahvusvahelise kaitse saajatele mõeldes võiks ka Eesti kõrgkoolid kaaluda kaitse saanutele õppemaksuta õppimisvõimaluse pakkumist ingliskeelsetel õppekavadel, mis hetkel tasulised.

## LÕIMIMINE TÖÖTURULE

Antud meetmete klasterisse kuuluvad näiteks vajaliku kutsehariduse pakkumine, vajalike kutseoskustega sisserändajate kiirmenetlemine, ettevõtluse toetamine ka sisserändajate seas, ladus kutsekvalifikatsiooni hindamine – kõigi nende eesmärk on tagada kõrge tööhõive ning inimkapitali optimaalne kasutus.

Antud punkt haakub ka **Euroopa Komisjoni uute oskuste programmiga** (*New Skills Agenda*), mis võeti vastu 2016. aasta 10. juunil, mille eesmärk on tagada inimkapitali maksimaalne rakendamine EL-is. Näiteks on antud programmi raames plaanis välja töötada kolmandate riikide kodanike oskuste profileerimise tööriist, toetada ka kõrgelt kvalifitseeritud pagulaste operatiivsemat tööturule kaasamist ning toetada veebipõhist keeleõpet uussisserändajatele ja rahvusvahelise kaitse saajatele.<sup>90</sup>

Senini on kvalifikatsioonide temaga tegeletud eeskätt liikmesriikide tasandil. Näiteks Rootsis muutus rahvusvahelise kaitse saajatele kvalifikatsioonide määramise protseduur kohustuslikuks. Austria ja Norra on välja töötanud protseduurid rahvusvahelise kaitse saajate kvalifikatsioonide hindamiseks juhul, kui neil pole võimalik kvalifikatsioonide dokumentide abil tõendada. Holland ja Rootsi on alustanud rahvusvahelise kaitse taotlejate kvalifikatsioonide tuvastamise menetlemist juba majutuskeskustes.

Lisaks on liikmesriigid rakendanud teisigi meetmeid, et soodustada rahvusvahelise kaitse saajate tööturule jõudmist. See puudutab nii piirangute vähendamist tööturule sisenemiseks – näiteks Kreeka lubab nüüdsest töötada juba taotlemise perioodil, Rootsi organiseeris n-ö eelisjärjekorra sellistele varjupaigataotlejatele, kes

<sup>90</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A New Skills Agenda for Europe. Brüssel, 10.062016 lk 10.



võiksid töötada tööjõupuuduse all kannatavates valdkondades – kui ka toetavaid tööturuteenuseid – näiteks Itaalia töötas välja 672 n-ö personaliseeritud sekkumisplaani, mille eesmärk on toetada rahvusvahelise kaitse saanuid tööturule integreerumises.

Soome käivitas aga ühiskondliku osaku eksperimendi, mille käigus loodetakse 2500 sisserrändajat keskmiselt nelja kuu jooksul tööturule aidata. Eksperimendi käigus toimuvad sisserrändajatele keele ja kultuuri alased koolitused ning õpe töökohal. Programmi rahastatakse tulemuspõhiselt ehk n-ö ühiskondlike osakute abil. Saksamaa on kujundanud meetmeid kitsamate ja haavatavamate gruppide jaoks, näiteks *tolerated stay* noortele, rahvusvahelise kaitse saanud naistele (sh ettevõtlikeks).<sup>91</sup>

## PÕHITEENUSTE KÄTTESAADAVUS

Sellesse klastrisse kuuluvad näiteks elamispinna tagamine rahvusvahelise kaitse saajatele ning piirkondliku segregatsiooni vältimine. Siin oli kõige akuutsemaks teemaks paljude liikmesriikide jaoks just rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamine (vt ka ptk 6.3), aga ka kaitse saanutele elamispiindade kindlustamine. Selle ja ka teiste baasteenuste tagamiseks mitmed riigid lihtsalt suurendasid rahastust, arvestades rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate hulga suurenemist.

## AKTIIVNE OSALUS JA ÜHISKONDLIK KAASATUS

Üks oluline meetod, saamaks sisserrändajaid ühiskondlikult paremini lõimuma, on suhestuda nendega kui samuti potentsiaalselt aktiivsete kodanikega. Antud klatri eesmärk on osalust ja kultuuridevahelist dialoogi innustavate meetmete abil saavutada, et ka uussisserrändajad on ühiskonnas aktiivsed ning suhestuvad oma tegevuses kohalike väärtustega. Soomes 2016. aastal valminud uus lõimumiskava ongi paljus just kodanikuosaluse keskne.

Lisaks käivitas Saksamaa vabatahtliku töö programmi, mille raames loodi 10 000 vabatahtliku töö kohta rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja kaitse saanutele. Vabatahtlik töö võimaldab kaitse taotlejatel ja saajatel leida mõtestatud tegevust olukorras, kus erialasele tööle saamine võib olla raskendatud, ning samuti arendada oma oskusi ja sotsiaalset kapitali. Soome ja Luxembourg aga korraldasid 2017. aastal kohalike valimiste eel teavituskampaania sisserrändajatele, kes on riigis elanud juba nii pikalt, et omavad valimisõigust.

**ETTEPANEK 10:** Arvestades uussisserrändajate laialdast soovi osaleda aktiivsemalt kodanikuühiskonnas, võiks kaaluda neid kaasava programmi käivitamist koostöös vabaühendustega, ning vabaühendustes osalemise võimalusi puudutava info sisseviimist kohanemisprogrammi koolitustesse.

## 7.4 KOKKUVÕTE

- Kuigi suurem osa uussisserrändajaid on riigi pakutava kohanemistoega rahul, jääb enamiku keeletase madalaks, võrreldes nende huviga eesti keele õppimise vastu. Samuti eristuvad teistest Venemaalt, Ukrainast ja endistest SRÜ riikidest pärit uussisserrändajad, kes on pakutava kohanemistoega vähem rahul, ning nooremad uussisserrändajad, kes väärtustavad lõimumist teistest rühmadest vähem.
- Ka ilmneb, et uussisserrändajate kontaktid eestlastega on võrdlemisi kesised ning eeskätt kooli- ja töökohapõhised, ning nende osalus kodanikuühiskonnas jääb nende endi ootustele alla.
- Teiste riikide praktikast lähtuvalt võiks Eesti kaaluda, kuidas kaasata uussisserrändajaid paremini nii kodanikuühiskonda, kui ka kuidas kasutada paremini ära hariduse lõimivat potentsiaali. Lisaks seisab Eesti ees väljakutse, kuidas ületada n-ö lõtk kohanemis- ja lõimumisteenuste vahel.

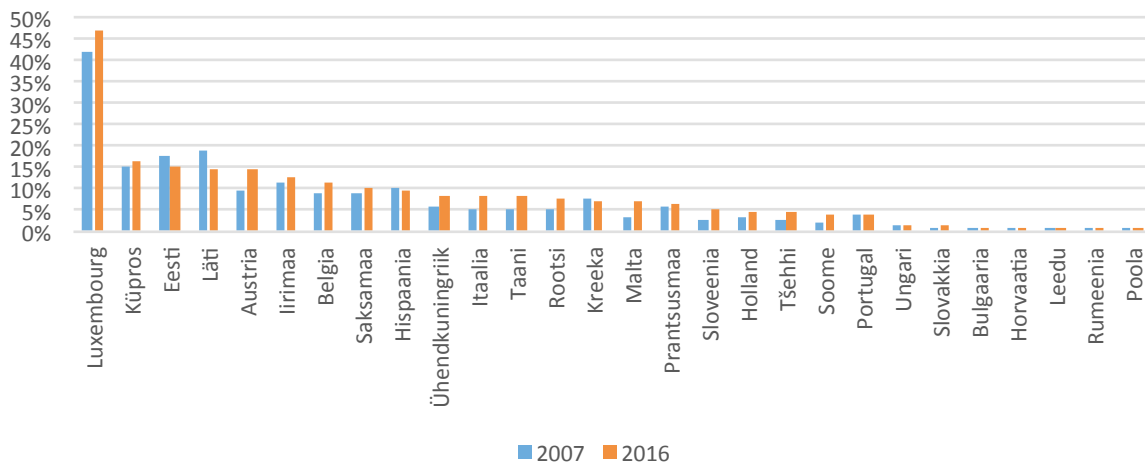
# 8

## KODAKONDSUS

### 8.1 KODAKONDSUSE TRENDID

#### 8.1.1 NATURALISATSIOONI STATISTIKA JA NATURALISEERUMISPOTENTSIAAL

2016. aasta seisuga elas EL-is kokku ligi 37 miljonit inimest (7% kogu rahvastikust), kes omased asukohariigist erinevat kodakondsust või olid kodakondsuseta. Viimasel üheksal aastal on keskmiselt lisandunud ligi miljon mittekodanikku aastas, mis järgib sarnast trendi sisserändega. Siiski esineb siin olulisi riikidevahelisi erinevusi. Luxembourgis moodustavad 2016. aastaks mittekodanikud juba pea poole rahvastikust, ehkki see on pigem erandlik. Siiski on märgatav mittekodanike hulga kasv toimunud ka Austrias ja Maltal (+4%), Belgias, Itaalias, Taanis ja Ühendkuningriigis (+3%), mis on seostatav ka kasvanud sisserändega. Lätis (-4%) ja Eestis (-3%) on aga mittekodanike osakaal märgatavalt langenud – see on seotud pärast taasiseseisvumist riiki jäänud määratlemata kodakondsusega isikute arvu kahanemisega.

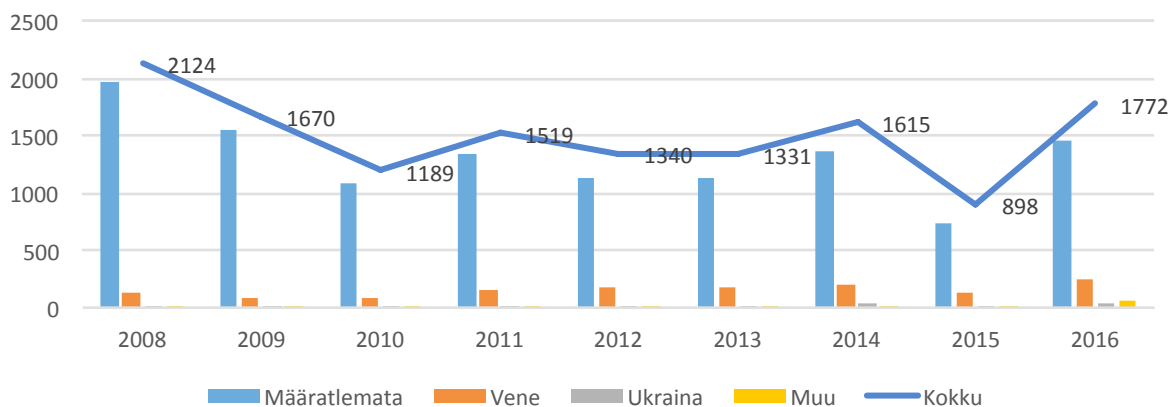


Joonis 8.1: Välisriigi kodakondsusega või kodakondsuseta isikute osakaal EL liikmesriikide elanikkonnas 2007. ja 2016. aastal. Allikas: Eurostat migr\_pop1ctz 23.05.2017.

Eestis on naturalisatsiooni tase võrreldes 1990. aastate ning 2000. aastate esimese poolega märgatavalt langenud. Samas on vähenenud ka määratlemata kodakondsusega isikute osakaal rahvastikus – algselt 32%-lt 6%-le<sup>92</sup>. Samas on ajas mõnevõrra muutunud kodakondsusetuse põhjused. 2017. aasta integratsiooni monitooringuist ilmneb, et kui veel 2011. aastal põhjendasid määratlemata kodakondsusega isikud Eesti kodakondsuse puudumist valdavalt kodakondsuseksami tegemise keerukuse ning nõrga eesti keele oskusega, siis 2017. aastaks

on populaarseimateks põhjendusteks muutunud hoopis see, et nn hall pass ei takista Eestis elamist ning määratlemata kodakondsusega on lihtsam reisida Venemaale ja SRÜ riikidesse<sup>93</sup>. Venemaa kodanike põhjendused seonduvad endiselt keeleoskuse ja kodakondsuseksami raskusega, ehkki ka nende hulgas on arvestatav hulk neid, kes ei pea Eesti kodakondsust vajalikuks<sup>94</sup>. Eesti kodakondsust soovitakse kõige enam, kuna see annab suuremad võimalused osaleda Eesti ühiskondlikus ja poliitilises elus (määratlemata kodakondsusega vastajad) ning kuna see loob paremad võimalused töö leidmiseks (Venemaa kodakondsusega vastajad, samuti Eesti kodakondsuse juba omandanud mitte-eestlased)<sup>95</sup>.

Viimastel aastatel on mõningase kasvu läbi teinud ka kodakondsusest loobumine ning kodakondsuse kaotamine, kuigi aastaks 2016. on mõlemad näitajad vähenenud. Inimesed vabastatakse Eesti kodakondsusest üldjuhul seetõttu, et nad on taotlenud mõne teise riigi kodakondsuse. Eesti on mitmikkodakondsuse keelustanud, ehkki seda keeldu on täiel määral võimalik rakendada üksnes naturaliseerunud Eesti kodanike puhul, kuna sünnijärgsetelt Eesti kodanikelt piirab Eesti kodakondsuse äravõtmist põhiseadus. Samas võivad ka sünnijärgsed Eesti kodanikud Eesti kodakondsusest ise loobuda, näiteks kasvõi seetõttu, et nende uus kodakondsuse riik nõuab loobumist eelmisest kodakondsusest. Seetõttu puudutab kodakondsuse kaotanute statistika naturaliseerunud kodanikke, kodakondsusest loobunute statistika nii sünnijärgseid kui naturaliseerunud (endisi) Eesti kodanikke.



Joonis 8.2: Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikute arv eelmise kodakondsuse lõikes. Allikas: PPA.

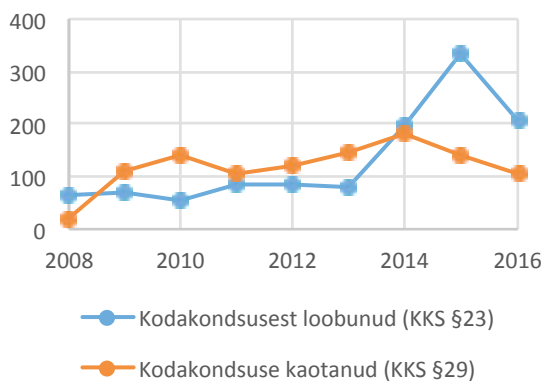
Et kodakondsuspoliitika kujundamisel on ühtmoodi olulised nii Eesti kodakondsuse potentsiaalsed võtjad kui ka need, kes võivad Eesti kodakondsusest loobuda mõne teise riigi kasuks, on oluline arvestada ka statistikat välismaal resideerivate Eesti kodanike kohta. Kokku elas 2015. aasta seisuga Rahvastikuregistri andmetel väljaspool Eestit 104 961 Eesti kodanikku<sup>96</sup>. Alljärgneval joonisel on esitatud kümme kõige suurema Eesti kodanike populatsiooniga riiki. Tõmbe- ja tõuketegurite kirjeldamisel on Eesti põhiliste sisseränderiikide kõrval ka just nende riikide kodakondsuspoliitikate arenguga.

93 Integratsiooni monitooring 2017, lk 6-7.

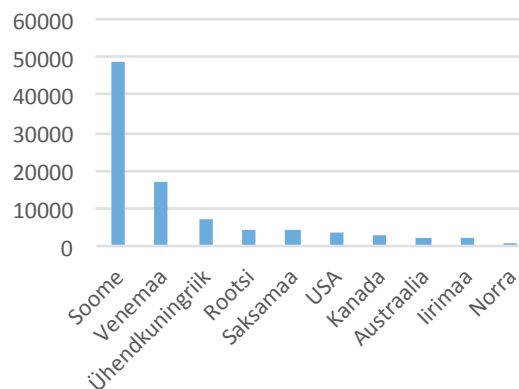
94 Lk 8

95 Ibid.

96 Tiit, E. M. 2015. Eesti viimase veerandsajandi välisränne. Statistiline hinnang. Rahvastiku areng. Tallinn: Statistikaamet.



Joonis 8.3: Eesti kodakondsuse kaotanud isikute arv.  
Allikas: PPA.



Joonis 8.4: Välisriikides elavad Eesti kodanikud 2015. aasta seisuga: 10 tippriiki. Allikas: Tiit 2015

### 8.1.2 TÕMBE- JA TÕUKETEGURID

Kodakondsusel kui riigi ja üksikisiku vahelisel sidemel on enamasti mitmeid ajendeid ning sageli on ühed olulisemad ajendid emotsionaalsed. Samuti mõjutab kodakondsuse võtmist rändeotsustest enam ka antud valdkonna regulatsioon. N-ö neoklassikalise majandusteooria vaimus saab aga välja tuua ka instrumentaalsemaid tegureid nagu üldine heaolutase antud riigis ning nagu mainitud, on Eesti heaolutase nii maailmas kui ka OECD riikide seas nüüdseks küllalt arvestatav. Ent oluline on ka kodakondsuse mõjukus rahvusvaheliselt ehk kui lihtne on vastava riigi passiga näiteks reisida, aga ka milliseid õigusi annab see teistes riikides. Sarnaselt teiste EL liikmesriikidega Eesti kodakondsus üks avaramate võimalustega kodakondsusi maailmas – Henley ja Partnerite viisapiirangute indeksis<sup>97</sup> asetseb Eesti 2017. aasta seisuga 13. kohal, mis on 10 kohta kõrgemal kui 10 aasta eest. (Samas edestab Eestit kokku tervelt 23 EL liikmesriiki, sh lähinaabrid Läti ja Leedu). Venemaa kodakondsuse atraktiivsus on samas viimastel aastatel tublisti vähenenud. Kui 2014. aastaks oli Venemaa kodakondsus tõusnud indeksis 38. kohale, siis 2017. aasta alguseks on see langenud taas 51. kohale. Sarnased liikumised on läbi teinud ka Ukraina kodakondsus, mis püsib hetkel 58. kohal. Eesti teised olulisemad väljärenderiigid asuvad 1.-7. kohal.

Kõige olulisemad kodakondsuspoliitilised muudatused, mis Eesti kodakondsuspoliitikat mõjutada võivad, on toimunud tõenäoliselt **Venemaal**. Nimelt jätkub seal **võitlus mitmik kodakondsuse vastu**<sup>98</sup>. 2014. aastal keelustati mitmik kodakondsuse omamine avalikele teenistujatele, teistelt nõutakse Venemaa kodakondsus- ja migratsiooniameti teavitamist teis(t)est kodakondsus(t)est, sellest õigeaegne mitteteavitamine kriminaliseeriti. Enamasti on mitmik kodakondsusest mitteteatamise eest ette nähtud rahatrahv, ent vähemalt ühel juhul on üks Eesti ja Venemaa kodakondsust omav isik selle tõttu ka kinni peetud<sup>99</sup>. Lisaks nõutakse Venemaa kodakondsuse võtjatelt teistest kodakondsustest loobumist, kuid need Venemaa kodanikud, kes taotlevad kõrvale mõne teise riigi kodakondsust, Venemaa kodakondsusest loobuma ei pea<sup>100</sup>.

Ehkki see tähendab, et Venemaa seadusandlus lubab inimesel taotleda Eesti kodakondsuse Venemaa oma kõrvale, toob see siiski kaasa teavitamiskohustuse ning üsna ulatuslik kajastus teatamisest hilinenutele tehtud rahatrahvidest võib omada ka psühholoogilist mõju. Seadusemuudatused Venemaal võivad olla ka üheks põhjuseks, mis on tõstnud Eesti kodakondsusest loobujate hulka, aga olla mõjutanud ka kodakondsuse taotlemise aktiivsuse langust 2015. aastal.

97 <http://visaindex.com/#>

98 Russia Quietly Strips Emigres of Dual Citizenship. The Forward 12. juuni, 2016.

99 Zeveleva, O. 2015. Russian Passport, Please. OpenDemocracy, 8. jaanuar 2015.

100 MPs suggest new restrictions of Russians with foreign citizenship. Russia Today 31. märts, 2014.

## UUED TUULED VENEMAA RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKAS

Mitmikkodakondsusega seonduvad piirangud ei pruugi aga olla ainsaks lähiajal oluliseks mõjuteguriks Venemaa kodakondsuspoliitikas.

2012. aastal vastu võetud Venemaa rändepoliitika arengukava aastani 2025 töötab potentsiaalselt muutusi ka kodakondsuspoliitikas, millel võib olla teatav mõju ka Eesti naturalisatsiooninäitajatele. Nimelt on Venemaal vaja rahvastikutaseme säilitamiseks vähemalt 300 000 uussisserändajat aastas ning eeskätt soovitakse oma rahvaarvu kasvatada n-ö lähivälismaal elavate kaasmaalaste, kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu ning noorte sisserände abil<sup>7</sup>.

Üldisem plaan näeb ette kehtestada Venemaal punktisüsteem Austraalia ja Kanada eeskujul ning pakkuda lihtsustatud korras pikaajalist elamisluba või ka kodakondsust nende erialade spetsialistidele, kelle järele on Venemaal suur nõudlus. See on märkimisväärne muutus võrreldes senise praktikaga, kus põhiliselt soositi SRÜ riikidest tulevat peamiselt liht- ja oskustööjõudu.

2017. aasta algul on juba esitatud ka seaduse muutmise ettepanek<sup>8</sup>.

Võib eeldada, et väiksemad kodakondsuspoliitika muudatused Soomes, Rootsis, Saksamaal ja Irimaal mõjutavad Eesti kodanike otsust kodakondsusstaatus muutmise osas küllaltki vähe, kuna tegu on EL liikmesriikidega ning seetõttu on ka Eesti kodanike huvi potentsiaalselt seal kodakondsust taotleda väiksem. Samuti pole neis riikides märkimisväärseid kodakondsuspoliitilisi muudatusi ka toimunud, kui kõrvale jätta mitmikkodakondsuse piiramist puudutavad debadid Soomes ja Saksamaal 2017. aasta algul.

Väga oluliselt ei pruugi Eesti kodanikke mõjutada ka kodakondsuspoliitika Kanadas, USA-s ja Austraalias, kuna kõik kolm riiki lubavad mitmikkodakondsust ning arvestades, et tegu on suhteliselt vanade diasporaariikidega. Siiski võib teatav mõju uue laine väljarännanutele olla Austraalia kavandatavatel kodakondsuspoliitika muudatustel, mis hõlmavad residentsuskriteeriumi tõstmist neljale aastale, ning piiravad oluliselt sinna töö- ja reisiviisaga läinud eestlastegi võimalusi taotleda sealset kodakondsust<sup>101</sup>. Kanada plaanib aga muuta kodakondsuspoliitikat vastupidises suunas, näiteks vähendada residentsusnõuet neljalt aastalt kolmele. Samuti mõjutab Eestitki (ning ligi 7000 sealset Eesti kodanikku) Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust.

## BREXITI MÕJU KODAKONDSUSPOLIITIKALE EUROOPAS

Ühendkuningriigi otsus lahkuda EL-ist toob kaasa märkimisväärse muudatuse ligi 3 miljonile Ühendkuningriigis elavale EL kodanikule ning ligi miljonile teistes EL liikmesriikides elavale britile.

Juba referendumil väljakuulutamise tõi kaasa kodakondsuseksamiks ettevalmistavate õpikute müüginumbrite neljakordistumise Suurbritannias<sup>9</sup>, samuti on asunud britid uurima võimalusi võtta mõne teise EL liikmesriigi kodakondsus. Huvi kasvu on täheldatud nii Belgias, Itaalias, Hispaanias kui Rootsis, kus on suuremad brittide kogukonnad, aga ka Irimaal, kuna ligi pool miljonit Briti kodanikku on päritolult iirlased, ning Portugalis, kus on võimalik kodakondsust saada Suurbritannias elavatel Sephardi juutide järeltulijatel.

EL ja Ühendkuningriigi läbirääkimised käesoleva raporti valmides veel jätkuvad, seni on EL pakkunud Ühendkuningriigile omalt poolt võimalust, et nende kodanikud jäävad saavad elamisloa ning EL kodanikega võrdsed sotsiaalsed õigused, samas kui Ühendkuningriik on omalt poolt välja käinud märksa kasinama ettepaneku. Samuti on endiselt palju segadust alternatiivsete staatuste taotlemise teemal, kuna Ühendkuningriik on väljendanud kavatsust muuta alalise elamisloa taotlemise protseduuri EL kodanikele, ning mitmetele EL kodanikele on üle jõe käiv ka Ühendkuningriigi kodakondsuse taotlemise lõiv £1200.

101 Malcolm Turnbull to add hurdles for 'privilege' of Australian citizenship. The Guardian 19. aprill 2017.

## 8.2 EESTI ARENGUD

2016. aasta algul jõustusid seadusemuudatused, mis suures osas puudutasid kodakondsuse andmist alaealistele. Olulisim muudatus puudutab vastsündinud **lapsi, kes saavad nüüd Eesti kodakondsuse automaatselt** alates sünni hetkest, kui nende vanemad on lapse sünni hetkeks Eestis elanud vähemalt 5 aastat. Kui varem tuli lapsele Eesti kodakondsuse saamiseks teha eraldi taotlus, siis nüüd tuleb taotlus teha juhul, kui vanem soovib lapsele antavast Eesti kodakondsusest loobuda, ja seda enne lapse aastaseks saamist.

Laiendati ka **alaealise mitmikkodakondsuse tolereerimise piire** – kui senini aktsepteeriti üksnes sünniga omandatud mitmikkodakondsust, siis nüüdsest on lapsel õigus Eesti kodakondsusele ka juhul, kui ta omandab alaealisena mõne teise kodakondsuse ka näiteks naturalisatsiooni korras.

Pisut **leevendati ka naturalisatsiooni kriteeriume**: kui varem nõudis seadus, et taotleja peab nõutud kaheksast aastast elama Eestis püsivalt viimased viis aastat ning samuti elama Eestis püsivalt vähemalt kuus kuud kodakondsuse taotluse esitamise hetkest, siis praegu piisab, kui taotleja on elanud Eestis viis aastat püsivalt, sõltumata selle täpsest ajast.

Lisaks alaealistele on lubatud olla mitmes kodakondsuses ka neil, kes on saanud Eesti Vabariigilt või muult Euroopa Liidu liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse ning olukord tema päritoluriigis ei ole oluliselt muutunud, mistõttu ei saa inimene seetõttu senisest kodakondsusest loobuda.

Lisaks astus 2016. aasta lõpul ametisse uus koalitsioon, mis otsib viise, kuidas anda kodakondsus lihtsustatud korras ka tänastele määratlemata kodakondsusega isikutele.

**ETTEPANEK 11:** Debatti EL kodanike staatuse üle Brexiti järgselt tasub jälgida ka seetõttu, et potentsiaalselt leida ideid, kuidas lahendada Eesti määratlemata kodakondsusega isikute probleem.

## 8.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

Rahvusvahelises praktikas esineb nii kodakondsuspoliitikat karmistavaid kui ka liberaliseerivaid suundumusi, mistõttu võib öelda, et riikide praktikad lahknevad üha enam. Mitmed riigid, näiteks Luxembourg, Taani, Holland, Kanada ja Austraalia planeerivad või on juba ellu viinud ulatuslikumaid reforme – Luxembourg ja Kanada pigem liberaliseerivaid, Taani, Holland ja Austraalia aga kodakondsuse reegleid karmistavaid. Luxembourg kui suurima mittekodanike osakaaluga riik Euroopas lihtsustas oluliselt riigis sündinud mittekodanike laste naturaliseerumist, andes automaatselt kodakondsuse nendele isikutele, kes on **riigis sündinud ning enne kodakondsuse saamist vähemalt viimased viis aastat järjestikku elanud**. Naturaliseerumisel **lühendati ka residentsuskriteeriumi** seitsmelt aastalt viiele. Kanada plaanib residentsusnõuet vähendada neljalt aastalt kolmele. Holland ja Austraalia liiguvad aga vastupidises suunas – kui Holland soovib tõsta residentsusnõuet viielt aastalt seitsmele, siis Austraalia ...lt neljale aastale. Holland plaanib karmistada ka kodakondsuse andmist oma kodanike mittekodanikest abikaasadele/elukaaslastele. Kui senini sai kodakondsuse abiellumise teel peale kolme aastat kestnud kooselu sõltumata sellest, kus partnerid elavad, siis uue seadusega soovitakse seada sisse tingimus, et kodakondsust taotlev partner peab olema olnud vähemalt kolm aastat ka Hollandi resident. Seadusemuudatused on kutsunud esile pahameeletormi ka välismaal elavate hollandlaste seas.

Taani seadis sisse **uue kodakondsustesti**. Juunis (ehk esimesel kuul) kukkus üle 2/3 sooritajatest läbi. Testi on kritiseeritud, kuna see keskendub liiga palju ajaloole ning sisaldab samas küsitava relevantsusega küsimusi, näiteks millisel Taani restoranil on kolm Micheline tärni.

Lisaks on mitmes riigis toimunud olulised arengud ka **mitmikkodakondsuse** vallas. Luxembourgis uus kodakondsuse seadus lubab mitmikkodakondsust. Suuresti on selle taga justiitsminister Felix Brazi, kes ise on Portugali-Luxembourgis päritolu, isiklik initsiatiiv. Samas Luxembourg ka suurima asukohariigi kodakondsust mitteomavate elanike osakaaluga riik EL-is, Seega on arvestataval hulgal sealsetel elanikel (sõltuvalt nende

kodakondsusriigi poliitikast) nüüd võimalik võtta soovi korral Luxembourgigi kodakondsus, kaotamata samas senist kodakondsust.

Teatavaid liberaliseerumise märke on märgata ka Leedus ja Slovakkias. Leedus, kus põhiseadus lubab mitmik-kodakondsust üksnes erakordsetel juhtudel, on 2015. aasta lõpust **lubatud sünnijärgne mitmik-kodakondsus** – kui laps omandab sünnijärgselt nii Leedu kui ka mõne muu riigi kodakondsuse, on tal õigus Leedu koda-kondsus säilitada. Slovakkia, kes keelustas mitmik-kodakondsuse 2012. aastal peale seda, kui Ungari selle oma rahvuskaslastele lubas, võimaldab 2016. aastast **taastada oma kodakondsuse nendel, kes jäid sellest mõne teise riigi kodakondsuse omandamise tõttu ilma**.

Samas on mitmetes riikides arutelu all ka **mitmik-kodakondsuse keelustamine või piiramine**, ehkki valdavalt on praeguse seisuga tegu pigem päevapoliitiliste aruteludega, mille ajendiks on teatavate ühiskonnagruppide julgeolekustamist soosiv meelsus. Näiteks tõstatus Soomes aasta algul küsimus sellest, kas näiteks Soome ja Vene mitmik-kodakondsust omav isik võiks töötada julgeolekuga seotud ametikohtadel. Saksamaal ja Austrias tõstatati mitmik-kodakondsuse teema valimiseelsetes debattides seoses Türgi referendumiga, mille eel sealsed valitsuspoliitikud püüdsid mobiliseerida oma kodanikke ka Euroopa Liidus. Saksamaa kantsler Angela Merkel on kodakondsuspoliitika ümbervaatamisest või muutmisest teinud ka ühe oma valimiskampaania lubaduse<sup>102</sup>. Mitmik-kodakondsuse keelustamine on hetkel arutelu all ka Ukrainas<sup>103</sup>. Kui president Petro Poroshenko ette-panek seaduseks saab, võib see tähendada Ukraina kodakondsuse kaotust kuni 5 miljonile inimesele.

Muudatus järgneb 2016. aasta algul vastu võetud seadusemuudatusele, mis võimaldab anda automaatselt (st ilma residentsus- sissetuleku- ja keelenõuete täitmisel vajaduseta) Ukraina **kodakondsuse isikutele, kes võit-levad Ukraina vägede koosseisus**. Siiski ka neile kehtib nõue astuda välja oma varasemast kodakondsusest.

Kolmas olulisem teema seondub **terrorismis süüdistatavate isikute vabastamisega kodakondsusest**. Holland andis justiitsministrile suurema pädevuse otsustada terrorikuriteos süüdi tunnistatud isikute kodakondsusest vabastamist, samuti võimaldab Ühendkuningriik terrorismikahtlusega isikutelt kodakondsuse ära võtta juhul, kui Ühendkuningriigi kodakondsus on saadud naturalisatsiooni korras. 9. märtsil 2017. aastal andis ka Euroo-pa Inimõiguste Kohus õiguse Ühendkuningriigile, kes oli oma kodakondsusest vabastanud Sudaani päritolu 2000. aastal naturaliseerunud kodaniku ning keelanud tal riiki siseneda.

Antud teema on tekitanud terava debati eeskätt inimõiguste aspektist, kuna Inimõiguste ülddeklaratsioon näeb ette, et inimestel on ka põhimõtteline õigus kodakondsusele<sup>104</sup>, samuti ei peeta seda eriti tõhusaks meetmeks terrorismivastases võitluses<sup>105</sup>. Seetõttu on mitmed riigid lubanud kodakondsusest vabastamist terrorismisüü-distuse tõttu üksnes oma naturaliseerunud või mitmik-kodanike puhul.

Samas on näiteks Kanadas otsustatud kodakondsusest vabastamise õigus, mis 2015. aastal kehtestati ning mit-me vastuolulise juhtumini viinud, tagasi võtta. Ka Prantsusmaal loobuti pärast tuliseid arutelusid ideest vabas-tada Prantsuse kodakondsusest terrorismis süüdistatavad mitmik-kodanikud.

102 Samas lubab Saksamaa mitmik-kodakondsust ka praegu üksnes erandjuhtudel, st alaealistele, kellel on sünnijärgselt mitu kodakondsust ning alates 2015. aastast ka täisealiseks saanutele, kes on Saksamaal järjepidevalt elanud.

103 Poroshenko Proposes Bill To Ban Dual Citizenship In Ukraine Radio Free Europe, 14. märts 2017.

104 Euroopa Nõukogu 2016. The Netherlands urged to strengthen human rights safeguards in its response to terrorism. Strasbourg 29. november 2016.

105 Anderson, D. 2016. Citizenship Removal Resulting in Statelessness. First Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Power to Remove Citizenship Obtained by Naturalisation from Persons Who Have No Other Citizenship. Presented to Parliament pursuant to section 40B(5) of the British Nationality Act 1981.

## KODAKONDSUSETUSE TEEMALISED RAPORTID

2016. aastal ilmus ka mitu kodakondsusetuse teemalist raportit. UNHCR juhtis tähelepanu laste kodakondsusetuse probleemile ning EMN võrdles riikide praktikaid kodakondsusetuse tunnustamisel<sup>10</sup>. Viimase andmetel ei ole 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioonidega ühinenud üheksa EL liikmesriiki ning viis neist – Eesti sealhulgas – ei ole ühinemisest ka huvitatud. Viimastel aastatel on ühinemise suunas tegutsenud Luxembourg ja Küpros.

Raport annab ülevaate nii kodakondsusetuse määramise protseduuridest, kodakondsusetutele mõeldud erinevatest teenustest liikmesriikides, nende naturaliseerumis- ja reisimisvõimalustest ning ka näiteks eksiilis sündinud laste naturaliseerumisvõimalustest.

Kodakondsusetus on probleem, kuna see lõikab kodakondsusetud isikud, sh lapsed paljudes riikides ära õigustest nagu õigus arstiabile ja haridusele, õigusest abielule ja perekondlikele suhetele, või ka elamisloale ning naturalisatsioonile<sup>11</sup>.

## 8.4 KOKKUVÕTE

- Eestis elavate mittekodanike osakaal on viimasel kümnendil olnud pigem langustrendis ning määratlemata kodakondsusega isikute hulk on püsinud viimastel aastatel stabiilselt 6% juures.
- Arenguid Eesti kodakondsusvaldkonnas mõjutab enim Venemaa teravdatud tähelepanu mitmikkodakondsusele ning kavandatav uus suund rände- ja kodakondsuspoliitikas. Tagasihoidlikku mõju võib omada ka Kanada liberaliseeruv ning Austraalia karmistuv naturalisatsioonipoliitika.
- Olulisemad muudatused Eesti kodakondsuspoliitikas puudutavad lapsi, kelle vanemad on määratlemata kodakondsusega või kodakondsuseta Eesti elanikud. Nüüd saavad nad Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras automaatselt sünni hetkest alates ning sellest loobumiseks peavad vanemad tegema eraldi taotluse. Samuti on naturalisatsiooni korras saadud lastel nüüd sünnijärgsete Eesti kodanikega võrdsed õigused mitmikkodakondsusele ehk neil on võimalik valida, millise riigi kodanikuks nad soovivad jääda kolme aasta jooksul peale täisealiseks saamist.
- Rahvusvaheliselt on enim kõneainet andnud mitmikkodakondsuse ning terrorismis süüdistatavate isikute vabastamine kodakondsusest. Samuti on mitmed riigid muutnud või muutmas oma kodakondsusseadusi, esineb nii naturalisatsioonitingimusi liberaliseerivaid kui ka karmistavaid reforme.



# 9

## ARENГУKООСТÖÖ RÄNDEVALDKONNAS



### 9.1 ÜLEVAADE OLUKORRAST

Nagu eelmistes peatükkides viidatud (vt ptk 4.1 ja 5.1), on rändesurve EL-ile varasemaga võrreldes märgatavalt intensiivistunud. Lisaks põgenikekriisile Lähis-Idas on kasvanud ka Sahara-tagusest Aafrikast lähtuv rändesurve Euroopale ning riigiparaadi jõuetus Liibüas on selle muutnud üheks suuremaks rändekoridoriks ning tegutsemiskeskuseks inims mugeldajatele.

Seda tüüpi väljakutsed pole lahendatavad üksnes piiride kindlustamisega või ka korraldatud tagasipöördumisega, vaid tegeleda tuleb ka juurpõhjustega, mida aitab adresseerida arengukoostöö, seaduslike ja kontrollitud rändekanalite loomine.

### 9.2 ARENGUD EESTIS

Jõustus uus arengukava „[Arengukoostöö ja humanitaariabi arengukava 2016-2020](#)“, mille põhiprioriteedid on hariduse ja tervishoiu toetamine, rahu ja stabiilsuse kindlustamine; demokraatia ja majandusarengu toetamine, hea valitsemistava juurutamine ning inimõiguste tagamine, keskkonnasäästliku arengu soodustamine ning Eesti avalikkuse teadlikkuse kasvatamine üleilmsetest arenguprobleemidest ning arengukoostöö ja humanitaarabi meetmetest, põhirõhuga noortel.

Eesti prioriteetsed partnerriiigid on Gruusia, Moldova, Ukraina, Afganistan ja Valgevene, mis on valitud eeskätt selle põhjal, et Eestil on partnerina võimalik pakkuda just neile riikidele suurimat lisandväärtust. Valik on teatud määral põhjendatud ka rändevoogude perspektiivist, kuna vähemalt hetkel kuuluvad mainitud riigid ka olulisemate riikide hulka, kellega Eestil on puutumus rändevaldkonnas (vt ka ptk 3.1.1 seadusliku rände päritoluriikide osas, ptk 4.1.2 seadusliku aluseta Eestis viibivate isikute jaotust kodakondsuse lõikes ning ptk 5.1 riikide kohta, kuhu on kõige enam korraldatud tagasipöördumise korras tagasi mindud ning 6.1.1 Eestis rahvusvahelist kaitset taotlenud isikute jaotus kodakondsuse lõikes). Samas hõlmab see nimekiri veel teisigi riike (nt Süüria ja Iraak kui põhilised varjupaigataotlejate lähteriigid, Liibanon ja Armeenia kui vabatahtliku tagasipöördumise ühed põhilised sihtriigid, Vietnam, Iraak ja Egiptus kui ühed olulisemad seadusliku aluseta Eestis viibijate lähteriigid) ning arvestada tuleb ka trendi, mille kohaselt saabub Eestisse nii sisserändajaid üha enamatest riikidest ja regioonidest.

2016. aastal toetati näiteks **Ukrainat sisepõgenikele mõeldud ettevõtluse alustamise grantidega**, et luua võimalusi neile kohapeal töö leidmiseks. Samuti on toetatud kriispiirkonna haiglaid ning haavatavamaid rühmi. Samuti toimus **pühholoogilise nõustamise projekt Türgis**, Süüria piiri ääres Reyhanli ja Hatay provintsidest elavatele põgenikelastele.

## 9.3 RAHVUSVAHELINE PRAKTIKA

Euroopa Komisjon algatas 2016. aastal rände tegevuskava toetava **partnerlusraamistiku** (*Partnership Framework*) koostamise kolmandate riikidega, mille raames soovitakse saavutada muu hulgas tihedamat koostööd erinevate poliitikavaldkondade vahel. Raamistiku eesmärk on toetada rände lähte- ja transiitriike, et pakkuda elamisväärset elu sihtriigis, turvalisi ja seaduslikke alternatiive ebaseaduslikule rändele ning pakkuda turvalist ja elamisväärset pelgupaika põgenikele kodule lähemal. Lisaks viisarežiimile, korraldatud tagasipöördumisele ja teistele rändepoliitilistele instrumentidele on kahepoolsete lepingute saavutamisel kolmandate riikidega olulised ka arengukoostöö meetmed, kaubandussuhted, haridus- ja kultuurikoostöö jpm. Raamistikuga on seotud ka juba eksisteerivad rahastamisskeemid, nt regionaalsed sihtfondid, samuti seatakse eesmärgiks EL liikmesriikide arengukoostöö fondide sihstatumat kasutamist, koostööd IMF-iga ning EL eraldi **välisinvesteeringute fondi käivitamist**. Esiolulised fookusriigid on Mali, Etioopia, Senegal Nigeeria ja Niger, aga ka Tuneesia ja Liibüa. Samuti näeb partnerlusraamistik ette jätkamist **Valetta tegevuskavaga**, mis eesmärgistab ka edasist tegevust **Hartumi protsessi** raames, mille eesmärk on vähendada ebaseaduslikku rännet Saheli ja Aafrika Sarve piirkonnast ning **Rabati protsessi** raames, mille eesmärk on vähendada ebaseaduslikku rännet Lääne-Aafrikast.

Lisaks on EL liikmesriikide kaasosalusel algatatud mitmeid teisigi rännet ja selle juurpõhjuseid käsitlevat protsessi, nt **Budapesti protsess** Siiditee riikide (Afganistan, Bangladesh, Pakistan, Iraan, Iraak, Hiina) rändealaseks koostöökaks ning **Brdo protsess** Lääne-Balkani rändealaseks koostöökaks.

### VALETTA TEGEVUSKAVA PÕHIEESMÄRGID

- Võimendada rände arengut toetavaid aspekte ning tegeleda ebaseadusliku rände ja sundrände juurpõhjustega
- Investeerida arengusse ning vaesuse vähendamisse, toetades Aafrika riike rände reguleerimisel, luues kohapeal töökohti, toetades haavatavaid rühmi ning luues jätkusuutlikke lahendusi nii kohalike kui sundrändajate kogukondade toimetulekuks.
- Toetada diasporaade osalemist päritoluriikides ning lahendusi, mis võimaldavad väljarännanute rahasaadetiste pinnalt teha kõige otstarbekamaid investeeringuid.
- Tegeleda puhkenud konfliktidega ning ennetada uusi konflikte, toetada riikluse arengut ja hea valitsemise põhimõtete rakendamist ning suurendada riikide võimekust võitluses terroristidega.
- Luua kanaleid seaduslikuks rändeks – sealhulgas tudengite, õppejõudude ja ettevõtjate mobiilsust – ning luua kohapeal eeldusi rändajate õiguste kaitseks ning paremaks integreerumiseks.
- Toetada põgenike kaitset
- Luua põgenikele turvalisi võimalusi esimeses varjupaiga taotlemise riigis, transiit- ja sihtriigis, sh vähendada hukkimiste arvu teekonnal.
- Tagada humanitaarabi andmise võimekus regioonis.
- Ebaseadusliku rände ennetamine ning võitlus inimkaubanduse ja –smugeldamise vastu institutsionaalse võimekuse loomise (nt politsei ühisoperatsioonid), infovahetuse (ühispiirivalve Vahemerel), korrupsioonivastase võitluse kui ka seaduslikku rännet puudutava info jagamise teel.
- Tagasipöördumise, tagasivõtmise ja taasintegreerumise teemalise koostöö arendamine.

Kuna rände arengut toetav mõõde jääb mitme poliitikavaldkonna vahele, on riikide poliitika arengu keskmes **poliitikate koordineerimine** rändetemaatika põhivoolustamiseks arengukoostöö kontekstis. Näiteks raporteeris Belgia eraldi rände ja arengu teemalise töögrupi loomisest, Saksamaa pani kokku rahvusvahelist rännet käsitleva kantslerite taseme töögrupi. Prantsusmaa võttis aga vastu oma globaalse strateegia rändega tegelemiseks.

Mitmed liikmesriigid raporteerisid ka oma panustest EL eri kriispiirkondade toetamiseks loodud **investeeringufondidesse**, aga ka oma **projektitegevus**test. Projektide põhifookus oli enamasti Aafrikal, aga ka näiteks Lääne-Balkan. Slovakkia toetab aga hoopis Lähis-Ida regiooni.

Üksikud riigid teavitasid seadusliku rände kanalite arendamisest. Hispaania jätkab oma **hooajatöölise programmi** Marokoga ning Läti ette **mobiilsuspartnerluse käivitamist** Aserbaidžaaniga.

Ent viiakse ellu ka **rännet ennetavaid projekte**. Näiteks Saksamaa arendab edasi oma karjäärinõustamiskeskuste võrgustikku (DIMAK) Kosovos, Serbias ja Albaanias. Keskustes pakutakse kohalikele tasuta karjäärinõustamist, korraldatakse karjäärilaaataseid ning vahendatakse tööpakkumisi. Keskused tegelevad päevakajalise probleemiga, arvestades, et näiteks Kosovos on noorte tööpuudus 60%<sup>106</sup>. 2017. aastal plaanitakse DIMAK keskused avada ka Põhja-Aafrikas.

## 9.4 KOKKUVÕTE

- Rände ja arengukoostöö teemade lähem suhestamine on hetkel EL tasandil väga aktuaalne teema. Eriti kõrge prioriteetsuse on saavutanud Aafrikat puudutav arengukoostöö, kuna ka sealt lähtuv potentsiaalne rändesurve on kõige suurem.
- Mõnedes algatustes osaleb ka Eesti, kuid väikeste mahtude tõttu on Eesti kanaliseerinud oma arengukoostöö vahendid pigem kodanikuühenduste kaudu otse toetatavatesse piirkondadesse.
- Eesti arengukoostöö sihtriigid on üldjoontes samad Eestisse saabuva rände päritoluriikidega, ehkki kaetud pole kõik n-ö tihedama kokkupuutega riigid, mis OECD arenguabi komitee poolt abikõlblikeks on tunnistatud.

## KOKKUVÕTE

2016. aasta on olnud rände- ja kodakondsuspoliitika valdkonnas osalt 2015. aasta erakorralise olukorra jätkuaasta, ent mõnevõrra on juba tunda ka muutuste tuuli. Euroopa tasandil on põgenikekriis vaibumas (ehkki kindlasti veel mitte lõppenud), ent juba paistab uus ja oluliselt pikema ja keerukama kujunemislooga kriis, mida võib aimata kiirelt kasvavatest Lääne-Aafrikast saabuvatest ebaseaduslike sisserändajate arvudest. Kui vaadata ülemaailmseid rahvastikuprognose, on Aafrika ainus kontinent, kus elanikkond veel kasvab ning võib juba aastaks 2050 isegi kahekordistuda<sup>107</sup>.

Need rändetrendid on Euroopa Liidu tasandil tõstnud fookusesse just piirivalve, varjupaigapoliitika ja korraldatud tagasipöördumise, aga ka rändepoliitika arengukoostöö dimensiooni. Nendes valdkondades toimus 2016. aastal arvukalt ka edasiminekuid EL tasandil – näiteks reformiti Frontex ümber EL üleseks piirivalve agentuuriks, käivitus ühine tagasisaatmist puudutav platvorm IRMA ning raporteeriti edusammudest ERINi projektis, loodi rändealase ja arengukoostöö partnerluse alusraamistik, sõlmiti ebaseaduslike piiriületajate tagasivõtuleping Türgiga, mis on aidanud kaasa ebaseaduslike piiriületuste arvu vähenemisele Ida-Vahemere rändekoridoris jne.

Samas valmis 2016. aastal ka projekt, mis võib märkimisväärselt muuta seadusliku rände poliitikat üle terve EL-i – nimelt esitas Euroopa Komisjon konsulteerimiseks uuendatud sinise kaardi direktiivi, mille puhul on plaanis kasutada nii meelitamist lihtsama menetluse näol kui ka sundi, soovides muuta sinise kaardi süsteemi ainsaks kõrgelt kvalifitseeritud rände menetluseks liikmesriikides.

Eestiski oli rände- ja kodakondsuspoliitika valdkonnas küllalt suurte muutuste aasta. Muudeti pea kõiki olulisemaid valdkonda käsitlevaid seadusi, nt välismaalaste seadust, kodakondsuse seadust, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust, ohvriabiseadust. Üheks enim muudatusi läbi teinud poliitikavaldkonnaks oli seaduslik ränne, kus muudeti senisest oluliselt paindlikumaks elamisloa taotlemist, tehti erandeid iduettevõtjatele ent langetati ka palganõuet. Samas on antud valdkond veel uutegi muudatuste lainel, kuna praegune süsteem sisserände piirarvu arvestamiseks on seadnud tööandjad tõsise surve alla.

Samas praktika mõttes pakkus kõige enam uusi kogemusi rahvusvahelise kaitse valdkond – rahvusvahelise kaitse sai rekordarv inimesi. Arvestades pagulaste erivajadusi lõimumise kontekstis, millest osa seondub kultuuriliste erinevustega, osa kohanemise tugisüsteemiga ning osa hoiakutega Eesti ühiskonnas, võib eeldada, et väljakutsed tulevatel aastatel ilmselt jätkuvad.

107 UNDESA 2015. World population projected to reach 9.7 billion by 2050.

Tänased väljakutsed rändevaldkonnas on globaalsed ja nii võib tõdeda, et teisi riike, kelle kogemusest Eesti õppida saab, on mitmeid. Mõned neist võivad olla lihtsalt inspireerivad (nt Saksamaa kohanemisäpp), teiste puhul aga võivad riigi praktikad väärida detailsemat uurimist ning vastavusanalüüsi (nt rahvusvahelise kaitse taotlejate kvalifikatsioonide tunnustamine). Samas tuleb nende näidete puhul huvi korral siiski uurida lisaks praktikate detailsemale sisule ka tausta, et veenduda nende edukuses ning hinnata, kuidas need Eesti mastaabis rakendatavad on.

Samas on oluline, et n-ö poliitiline õppimine ei toimu üksnes riikide vahel, vaid ka riigisiselt. Ränne on kompleksne teema, mille tulemuslik reguleerimine pole saavutatav üksnes rändepoliitiliste meetmetega, vaid hõlmab paljusid erinevaid poliitikavaldkondi. Ka mitmete teiste liikmesriikide näide ilmestab ministriumide ülese koostöö olulisust.



EUROPEAN MIGRATION NETWORK ESTONIAN CONTACT POINT

Narva mnt 25, Tallinn, Estonia

<http://www.emn.ee>

E-mail: [emn@tlu.ee](mailto:emn@tlu.ee) | Phone: +372 6409464

Co-funded by  
the European Union



**EMN**  
European Migration Network

