

# RÄNDE- JA KODAKONDSUS- POLIITIKA AASTARAPORT 2018



Euroopa rändevõrgustiku  
Eesti kontaktpunkti  
valdkonnaülevaade  
Siseministeeriumile

MARI-LIIS JAKOBSON

Euroopa rändevõrgustik

# RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKA AASTARAPORT EESTI 2018

MARI-LIIS JAKOBSON  
Euroopa rändevõrgustik

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti aadress:  
Tallinna Ülikool  
Narva 25, 10120 Tallinn, Eesti  
Tel: +372 6 409 464  
E-post: emn@tlu.ee  
Koduleht: <http://emn.ee>

Euroopa rändevõrgustiku kodulehekülg:  
([Link](#))

Euroopa rändevõrgustik (EMN) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetusvõrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest ja kohalikest rände- ja varjupaiga valdkonna organisatsioonidest.

EMN peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot ning jagada saadud teavet poliitikategijate ja laiema avalikkusega.

ISBN 978-9949-29-442-8



# RÄNDE- JA KODAKONDSUS- POLIITIKA AASTARAPORT 2018



Euroopa rändevõrgustiku  
Eesti kontaktpunkti  
valdkonnaülevaade  
Siseministeeriumile

MARI-LIIS JAKOBSON

2018



## LÜHIÜLEVAATED

Seaduslik ränne .....	7
Ebaseaduslik ränne .....	9
Rahvusvaheline kaitse .....	10
Tagasipöördumine .....	11
Kohanemine ja lõimumine .....	12
Kodakondsus.....	14
Arengukoostöö rändevaldkonnas .....	15

LÜHENDID .....	16
----------------	----

RIIKIDE LÜHENDID .....	17
------------------------	----

SISSEJUHATUS .....	18
--------------------	----

METOODIKA .....	20
-----------------	----

1. SEADUSLIK RÄNNE .....	22
--------------------------	----

1.1 Seadusliku rände üldtrendid.....	23
1.1.1 Ränne ning demograafilised trendid Eestis .....	26
1.2 Tööränne .....	28
1.2.1 Talendi- ja ettevõtlusränne .....	34
1.2.2 Hooajatöötajad .....	37
1.2.3 Siseriikliku tööturu ja töötajate õiguste kaitse.....	38
1.3 Pereränne .....	40
1.4 Õpiränne .....	40
1.4.1 Lapsehoidja-koduabiline (au pair).....	42

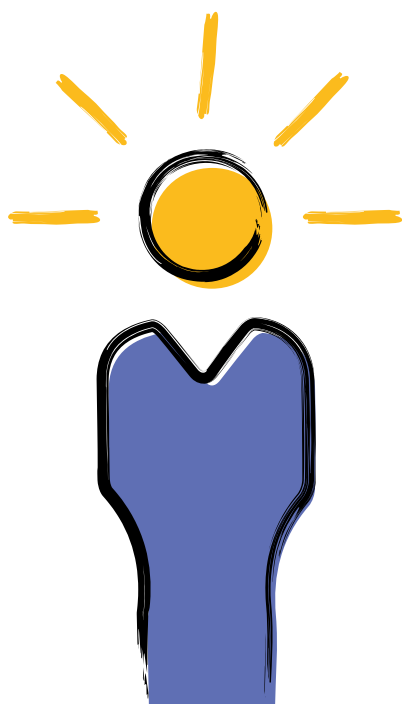
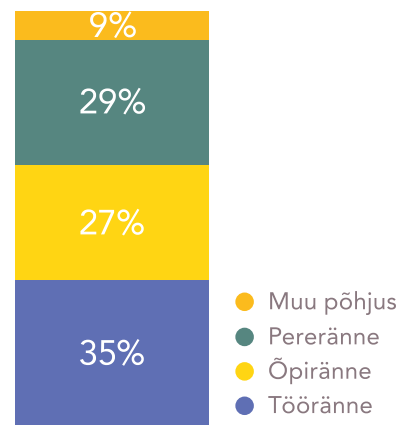
2. EBASEADUSLIK RÄNNE .....	43
2.1 Olukord välispiiril .....	44
2.2 Piirihaldus .....	48
2.3 Abistatud ebaseaduslik piiriületus ning smugeldamisvastane võitlus .....	55
2.4 Seaduslike rändekanalite väärkasutus.....	56
3. RAHVUSVAHELINE KAITSE.....	60
3.1 Rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtt .....	61
3.2 Rahvusvahelise kaitse taotluste menetlus.....	64
3.3 Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning kaitse saajatele.....	67
3.4 Ümberpaigutamine ja ümberasustamine .....	70
4. TAGASIPÖÖRDUMINE .....	74
4.1 Tagasisaatmisotsused .....	77
4.2 Tagasivõtmislepingud .....	76
4.3 Tagasipöördumise korraldamine .....	77
4.4 Reintegratsiooni toetamine .....	81
4.5 Sissesõidukeelud.....	82
5. KOHANEMINE JA LÕIMUMINE .....	83
5.1 Ühiskondlik lõimumisvalmidus.....	84
5.2 Kohanemis- ja lõimumisteenuste korraldus .....	86
5.3 Sotsiaalkultuuriline kohanemine ja lõimumine .....	88
5.4 Keeleline lõimumine.....	91
5.5 Lõimumine tööturule .....	93
5.6 Hariduslik lõimumine .....	95
6. KODAKONDSUS.....	97
6.1 Naturalisatsioon .....	98
6.2 Kodakondsusetus ja kodakondsuse äravõtmine .....	102
6.3 Mitmikkodakondsus.....	104
6.4 EL kodakondsus ja Brexit.....	105
7. ARENGUKOOSTÖÖ RÄNDEVALDKONNAS .....	106

## SEADUSLIK RÄNNE

### Tööränne tähtsustunud

2017. aastal väljastas Eesti **4380 esmast elamisluba**. Esmakordselt anti kõige rohkem elamislube välja töötamiseks või ettevõtlusega tegelemiseks ning senini esikohta hoidnud elamisloa perede taasühinemiseks jäid teisele kohale.

**Eesti pole selliste arengutega üksi:** käesolev majanduskasvu periood on tekitanud töökäte puudust ning motiveerinud mitmeid teisigi Euroopa riike muutma töörände regulatsiooni paindlikumaks ning kasvatanud lubatud töörandemahtusid.



### Välistöõjõu toomine lihtsamaks

Muudatuste tulemusel saavad Eestis ajutiselt (nt viisa alusel) viibivad **välismaalased töötada varasema 6 kuu asemel aasta**. Hooajatöötajad võivad lühiajaliselt töötada kuni üheksa kuud. Eelduseks on lühiajalise töötamise registreerimine PPA juures. Lisaks on **sisserände piirarvu alt välja arvatud IT spetsialistid, iduettevõtjad ja ka vähemalt kahekordset keskmist palka saavad tippspetsialistid**. 2017. aastast toimib ka **PPA nõustamisteenus**, mille vahendusel saavad nii tööandjad kui ka elamisloa taotlejad/omajad infot elamislubadega seonduvate nõuete kohta. 2018. aastal käivitub **rahvusvahelise maja projekt**, mille eesmärgiks on pakkuda eeskätt kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistidele võimalust ajada kõik oma dokumendid korda ühes kohas.

## Karistused ebaseadusliku välistööjõu kasutamise eest karmimaks

Eestis on kasvanud avastatud ebaseadusliku töötamise juhtude arv, mistõttu karmistati 2018. aastal ka karistusi seadust rikkuvatele ettevõtetele. Rikkumise eest ette nähtud trahv tõsteti varasema 3200 euro pealt 32 000 eurole, samuti ei võimaldata karistatud ettevõtetel enam osaleda riigihangetes ja on loodud võimalus keelata ebaseaduslikku töötamist võimaldanud ettevõtte majandustegevust. Ent plaanis on lihtsustada ka välistöötajaid värbavate ettevõtete infovahetust ja asjaajamist riigiga ning panustada ettevõtjate teavitamisse, et probleeme tulevikus tõhusamalt ennetada.

## Sisserände piirarv täis

Nagu 2017. aastal, täitus ka 2018. aastal sisserände piirarv juba poole aasta pealt, taustaks majanduskavu tingimustes teravnenud töökäte puuduse probleem. Olukorda parandaks see, kui **sisserände regulatsioon arvestaks paremini tööturu vajadusi**. Käesolevas raportis on välja toodud **soovitusi tööandjatele**, kuidas praeguse regulatsiooni tingimustes välistööjõudu kaasata: tuua töötajaid kuni aastaks pikaajalise viisaga, rakendada paremini pererändajaid ning kaasata tööturul aktiivsemalt riigis juba viibivaid välistudengeid ja rahvusvahelise kaitse saajaid.

## Lihtsustused välistudengitele

Eesti võttis üle Euroopa Liidu direktiivi, mis reguleerib õppijate, teadlaste ja au pair'ide ehk lapsehoidja-koduabiliste rännet. Tänu direktiivile saavad näiteks Eestisse õppima tulnud välisüliõpilased nüüd **senisest lihtsamini minna teistesse liikmesriikidesse vahetusõpilaseks**. Samuti **pikendati 9 kuule perioodi**, mille jooksul välismaalasest Eesti ülikooli lõpetaja saab jääda Eestisse tööd või **ettevõtlusvõimalusi otsima**. Lisaks seadustas Eesti ka võimaluse **tulla Eestisse au pair'ina** ehk lapsehoidja-koduabilisena vastuvõtva pere juurde keelt praktiseerima ning Eestiga tutvuma.

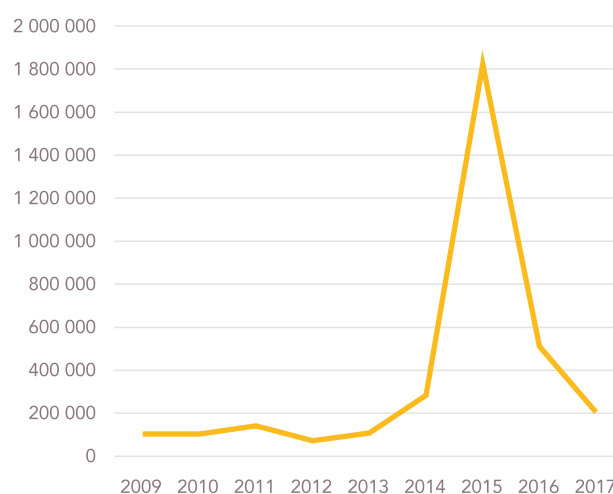




## EBASEADUSLIK RÄNNE

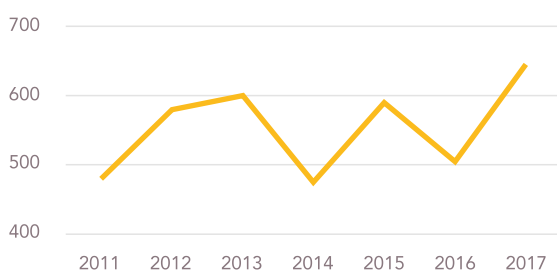
### Euroopa rändekriis leevenemas

Kuigi ebaseaduslike piiriületuste hulk EL-is langes kolmandat aastat järjest, püsib rändesurve Euroopa välispiiridele jätkuvalt suhteliselt kõrgel tasemel. Märkimisväärselt tõusis Lääne-Vahemere rändeteekonna kaudu ebaseaduslike piiriületajate arv, samal ajal kui ebaseaduslike piiriületajate arv Ida-Vahemere, Lääne-Balkani ja Kesk-Vahemere teekonnal näitas 2017. aastal langustendentsi. Samas **muutus Euroopa Liidu välispiiri ebaseaduslikult ületanud sisserändajate päritolu:** oluliselt on vähenenud süürlaste, iraaklaste ja nigeerlaste arv, samas kasvanud näiteks marokolaste ja alžeerlaste arv.



### Stabiilsus idapiiril

EL idapiiril (sh Eestis) püsisid registreeritud ebaseadusliku sisserände mahud 2017. aastal kõige madalamal tasemel andmete kogumise algusest. Frontex seostab seda Vene ametivõimude aktiivsema tegevusega ebaseaduslike sisserändajate liikumise takistamisel, ent faktoreid võib olla teisigi.



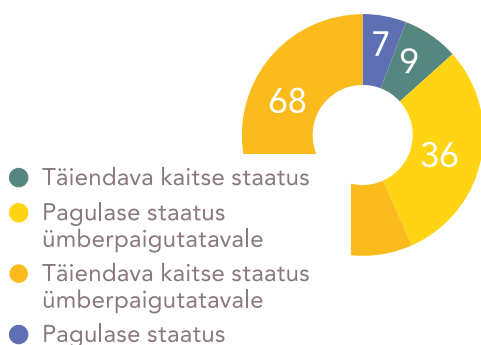
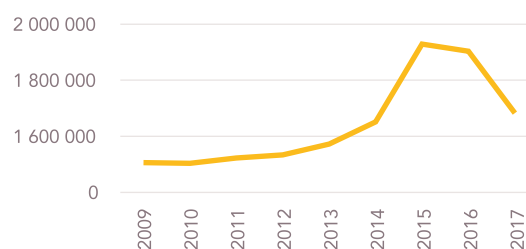
### Lahkumisettekirjutuste arv Eestis taas kasvas

Seadusliku aluseta Eestis viibivate isikute arv, kellele oli tehtud lahkumisettekirjutus, kasvas pisut.

## RAHVUSVAHELINE KAITSE

### Rahvusvahelise kaitse taotluste arv EL-is langustrendis

EL liikmesriikidele esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv on langustrendis, samuti on vähenemas positiivsete otsuste osakaal: kui 2016. aastal olid positiivsed lausa 61% kõigist otsustest, siis 2017. aastal vaid 46%.



### Eestilt said rahvusvahelist kaitset valdavalt ümberasustatavad ja ümberpaigutatavad

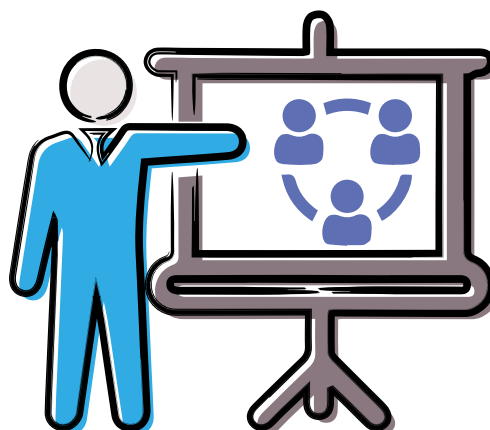
Eestis esitati 2017. aastal 108 rahvusvahelise kaitse taotlust ehk pisut rohkem kui 2016. aastal. Rahvusvahelise kaitse staatus anti 120 inimesele, kellest valdava osa moodustasid ümberasustatavad ja ümberpaigutatavad.

### EL tasandil ühtse rahvusvahelise kaitse süsteemi läbirääkimised jätkuvad

EL tasandil jätkuvad Euroopa ühtse rahvusvahelise kaitse süsteemi ulatuslikema reformi läbirääkimised, mida 2017. aastal vedas oma eesistumise ajal eest ka Eesti. Eesti rahvusvahelise kaitse poliitikas 2017. aastal olulisi muudatusi ei olnud.

### Ametnike koolitamine kiirendab menetlust

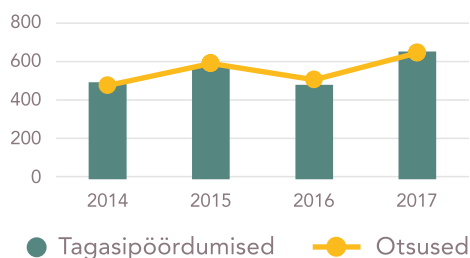
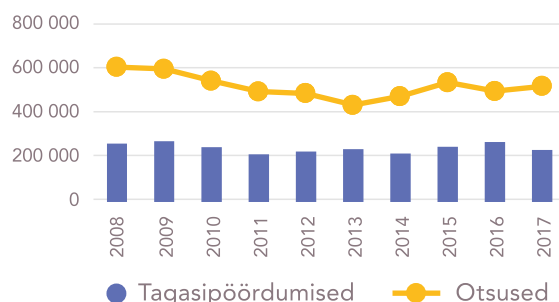
Eesti on viimastel aastatel olulisel määral panustanud rahvusvahelise kaitse valdkonna ametnike ja reservametnike koolitamisse, mis koos võrdlemisi väikse varjupaigataotluste hulgaga on aidanud vähendada ka menetlusaega: keskmiselt jõuti 2017. aastal otsuseni kahe kuu jooksul.



# TAGASIPÖÖRDUMINE

## Tagasipöördumiste määr EL-is alanenud

Kuigi EL liikmesriigid väljastasid 2017. aastal varasemast isegi pisut enam tagasisaatmisotsuseid, viidi neid ellu vähem kui kriisi tippaastatel. Samas pole seadusliku aluseta EL-is viibijate hulk proportsionaalselt vähenenud. Põhjus seisneb ennekõike kolmandate riikide soovimatuses aidata kaasa seadusliku aluseta riigis viibiva isiku tuvastamisele ning tema tagasipöördumise korraldamisele.



## Eesti tagasisaatmiste määr on suhteliselt kõrge

2018 aasta I poolaastal täideti Eestis 78% tehtud lahkumisetekirjutustest. Valdavalt korraldatakse tagasipöördumisi Venemaale ja Ukrainasse. 2017. aastal tehti 652 tagasisaatmisotsust, millest 125 kuulusid koheselt sundtäitmisele.

## EL püüab saavutada kolmandate riikidega lepped tagasisaatmiste korraldamises

Tagasipöördumise võimalikkus sõltub olulisel määral diplomaatilistest suhetest ja vastavatest lepingutest. Hetkel on EL sõlminud tagasivõtulepingud 17 kolmanda riigiga. Üha enam soovivad kolmandad riigid tagasivõtulepingu asemel Euroopa Liiduga kokku leppida standardsetes töökorraldustes. Sellised töökorrad on sõlmitud näiteks Bangladeshis, Guinea ja Gambiaga. **Bangladeshiga** lepingu saavutamises mängis olulist rolli ka viisasanktsioonidega survestamine.



## Reintegratsioonitoetuste riskid

Ehkki mitmed EL liikmesriigid on välja töötanud erinevaid tagasipöördujate kodumaal jalule aitamise programme, et ennetada nende uuesti lahkumist, ning mitmed riigid isegi tõstsid 2017. aastal makstavaid toetusi, hoiatab Euroopa Komisjon, et ebaühtlane reintegratsioonitoetuste poliitika võib viia selleni, et heldemad liikmesriigid saavad eelise tagasivõtulepingute läbirääkimises ning lähteriigid võivad koguni hakata return shopping'ut soosima.

## KOHANEMINE JA LÕIMUMINE

Kohanemise ja lõimumise vallas märkimisväärseid poliitikamuudatusi ei toimunud. Pigem jätkati planeeritud poliitika elluviimist, mida toetasid ka mitmed valitsusväliste toimijate algatused.

### Integratsiooni Sihtasutus startis uue nimega



Senini nime Migratsiooni ja integratsiooni sihtasutus „Meie inimesed“ kandnud asutus kannab nüüd nime Integratsiooni Sihtasutus (INSA). Uue nime all tahetakse muu hulgas senisest enam hakata vahendama Eestisse teiste riikide kogemust.

### Kohanemisprogramm sai 3-aastaseks

Kuigi kohanemisprogrammi suunamiste arv on kasvanud, on koolitustel osalenute hulk jäänud stabiilseks. Kui programmi raames pakutava keeleõppe populaarsus on märgatavalt kasvanud, siis mitmete sisuliste koolituste, nt programmi baasmooduli ning töö ja ettevõtluse mooduli populaarsus on isegi kahanenud.

### Pagulased saavad täiendavat keeleõppe-, tööturu- ja kohanemistuge

Alates 2018. aastast pakutakse rahvusvahelise kaitse saajatele AMIF-i toel tasuta kuni **300 tunni ulatuses keeleõpet** (senise 100 tunni asemel). Käivitus ka **töötukassa programm** „Minu esimene töökoht Eestis“, mille raames kompenseeritakse tööandjatele kaitse saaja tööle võtmisega seonduvaid lisakulusid nagu tõlke- ja menteerimiskulud, kaitse saaja kvalifikatsiooni omandamise kulud ning makstakse ka palgatoetust. Kaitse saajate tööturule minekut motiveerivad erinevad vabähenduste tegevused, kes ühtlasi panustavad aktiivselt ka kaitse saajate sotsiaalkultuurilisse lõimumisse. Raportis on aga lisaks tehtud ka soovitusi kaitse saajate ettevõtluse toetamise võimaluste kohta.



## Tasuta keelekursused A1 ja C1 tasemel

Alates 2018. pakub INSA tasuta keelekursusi lisaks tasemetele A2-B2 ka tasemetel A1 ja C1 mahus 120 akadeemilist kontakttundi keeletaseme kohta. Lisaks saab A1 tasemel eesti keelt õppida ka kohanemisprogrammi raames.

## Keelemajad, keeleklubid, keelekohvikud ja keelesemud

INSA pakub muu hulgas mitteformaalseid keeleõppevõimalusi keelekohvikute ning eesti keele ja kultuuri klubide näol. Kui keelekohvikusse on teretunud inimesed mistahes keeletasemel, siis klubid on mõeldud vähemalt B1 taset omavatele inimestele, kes soovivad keelt senisest aktiivsemalt praktiseerida. Lisaks avab INSA eesti keele majad Tallinnas ja Narvas. Raportis on tutvustatud ka teiste riikide lõimumiskeskuste kontseptsioone.



## KODAKONDSUS

### Kodakondsusleping

2019. aasta jaanuaris jõustuvad kodakondsuse seaduse muudatused, mis võimaldavad Eestis vähemalt viis aastat Eestis elanud välismaalasel sõlmida kodakondsuslepingu, millega inimene võtab kohustuse omandada eesti keel vähemalt B1 tasemel ning taotleda aasta (erandjuhtudel kuni kolme aasta) jooksul pärast keeletaseme saavutamist Eesti kodakondsust. Riik omalt poolt pakub tasuta keeleõpet ning hüvitab keeleõppeks võetud kuni 20 puhkusepäeva keskmise palga ulatuses.

### Tõstatav mitmikkodakondsuse teema

2018. aastal tõusetus poliitilistes debattides korduvalt mitmikkodakondsuse lubamise teema. Reformierakond andis kahel korral Riigikogus sisse eelnõu, mis võimaldaks mitmikkodakondsust teatud riikidega, mitmikkodakondsuse teema avamist järgmistel valimistel ei välista ka sotsiaaldemokraadid.



### Lisanõuded naturalisatsioonipoliitikas ning julgeolekustamine

Need on kaks olulisemat trendi viimaste aastate Euroopa riikide kodakondsuspoliitikas. Riigid langetavad residentsusnõudeid ent seavad samas muid lisatingimusi. Julgeolekustamise kaalutlused on ilmsed ennekõike mitmikkodakondsuse ning kodakondsuse äravõtmise poliitikate valdkonnas.

### Türgi sanktsioneerib kodakondsuse äravõtmisega



Peale 2016. aasta riigipöördekatset on Türgis vahistatud väidetava seotuse tõttu üle 50 000 inimese ning 150 000 inimest on samal põhjusel kaotanud oma töö. 2017. aastal muutis Türgi ka oma kodakondsusseadust, mis võimaldab võtta välismaal elavatel türki kodanikel kodakondsuse juhul, kui nad ei astu kohtu ette 90 päeva jooksul kohutakse saamisest alates. Vähemalt 130 inimeselt on sel põhjusel kodakondsus juba ka ära võetud. Antud teema

on EL liikmesriikidele oluline mitmel põhjusel, sh seetõttu, et valdav osa Türki väliskogukonnast elab EL riikides ning otsus tähendab **kodakondsusetute isikute arvu kasvu ja/ või poliitilise varjupaiga taotlejate ringi laienemist.**

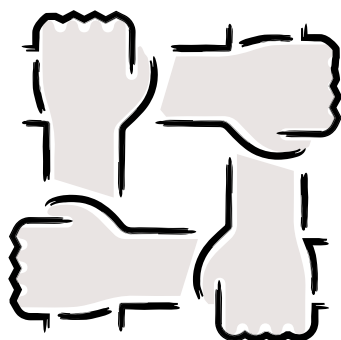
## ARENGUKOOSTÖÖ RÄNDEVALDKONNAS

### Ebaseaduslikku rännet ennetav toetus Aafrika usaldusfondi

Rännet puudutava arengukoostöö valdkonnas Eestis vaatlusalusel perioodil märkimisväärseid õiguslikke või poliitikamuutusi ei esinenud. Küll aga suurenes mõnevõrra otseselt rändevaldkonda puudutavate arengukoostööprojektide rahastus: Eesti toetas 2017. ja 2018. aastal kokku 1,45 miljoni euroga Euroopa Liidu Aafrika usaldusrahastut, mis on loodud selleks, et ennetada ebaseaduslikku sisserännet Aafrikast Euroopasse.



### Eesti arengukoostööd rändevaldkonnas viivad ellu vabaühendused



Jätkuvalt tegelevad arengukoostöö elluviimisega (Välisministeeriumi rahastusel) Eesti vabaühendused. Näiteks pakub MTÜ Pagulasabi Ukraina sisepõgenikele ning rindeäärsete asulate elanikele väikeettevõtluks mõeldud grante ning MTÜ Mondo pakub humanitaarabi sisepõgenike ja konfliktis kannatanute olukorra leevendamiseks ning kohalikele haiglatele ravimite ja aparatuuri soetamiseks. Projekte toetab Välisministeerium. Ukraina on üks olulisemaid sisserändajate lähteriike Eesti jaoks ning samuti on Ukraina kodanikud üks kõige suurematest rahvusrühmadest Eestilt rahvusvahelise kaitse taotlejate hulgas.

## LÜHENDID

- AHQ** – Ad hoc päring  
**AVRR** – abistatud vabatahtlik tagasipöördumine (assisted voluntary return)  
**CEAS** – Euroopa Liidu ühine rahvusvahelise kaitse poliitika  
**EAS** – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus  
**EASO** – Euroopa Varjupaiga Tugiamet  
**EIK** – Euroopa Inimõiguste Kohus  
**EK** – Euroopa Komisjon  
**EL** – Euroopa Liit  
**EL-28** – Kõik 28 Euroopa Liidu liikmesriiki  
**EMN** – Euroopa Rändevõrgustik  
**EMN IES** – EMN infovahendusplatvorm  
**EMSC** – Euroopa migrantide smugeldamise alane keskus Europoli koosseisus  
**EUA** – Euroopa Liidu Varjupaigaagentuur  
**EURINT** – Euroopa integreeritud tagasipöördumise haldamise initsiatiiv  
**EURLO** – Euroopa tagasipöördumise valdkonna sideohvitseride võrgustik  
**EUTF** – Euroopa Liidu hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks  
**FRONTEX** – Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Agentuur  
**GLOBALCIT** – Global Citizenship Observatory  
**GTCI** – Global Talent Competitiveness Index  
**IKT** – info- ja kommunikatsioonitehnoloogia  
**IOM** – Rahvusvaheline Migratsiooni Organisatsioon  
**INSA** – Integratsiooni Sihtasutus  
**INSEAD** – European Institute of Business Administration  
**IRMA** – iintegreeritud tagasipöördumise haldussüsteem EMN egiidi all  
**OECD** – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon  
**OSKA** – Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteem  
**MKM** – Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium  
**PeDRA** – Frontexi isikuandmete põhine riskianalüüs  
**PPA** – Politsei- ja Piirivalveamet  
**SOP** – standardne tegevusmudel (standard operating procedures)  
**VMS** – Välismaalaste seadus  
**WiE** – Work in Estonia



## RIIKIDE LÜHENDID

AT – Austria	IE – Iirimaa
BE – Belgia	IT – Itaalia
BU – Bulgaaria	LT – Leedu
CZ – Tšehhi	LU – Luksemburg
CY – Küpros	LV – Läti
DE – Saksamaa	MT – Malta
DK – Taani	NL – Holland
EE – Eesti	PL – Poola
EL – Kreeka	PT – Portugal
ES – Hispaania	RO – Rumeenia
FI – Soome	SE – Rootsi
FR – Prantsusmaa	SI – Sloveenia
HR – Horvaatia	SK – Slovakkia
HU – Ungari	UK – Ühendkuningriik



Visuaalne kokkuvõte #kuidas me keestame arutelult Arvamusfestivalil 11.08.2018. Siiri Taimla (joonmeedia.ee)

**2017.** ja 2018. aastal on Eestis vahepeal kirgi kütnud põgenike teema minetamas oma aktuaalsust. Pigem tõmbab rändevaldkonnas tähelepanu hoopis seadusliku rände temaatika: kuidas saaks Eesti majandus jääda konkurentsivõimeliseks majanduskasvu olukorras, kui tööturule jõuavad aina väiksemad põlvkonnad ning töökäsi napib? 2017. aasta inimarengu aruandes avaldatud rahvastikuprognosis aastani 2100 on tõstnud tähelepanufookusesse ka küsimuse sellest, millises tempos kahaneb tulevikus Eesti rahvastik. Samas on meie kui Euroopa Liidu liikmesriigi jaoks olulise tähtsusega seegi, millises suunas liigub Euroopa ühtne varjupaigapoliitika, mida tehakse selleks, et kaitsta oma välispiiri ning kas on leitud ka lahendusi, et tulla toime ebaseadusliku sisserände survega.

Käesolev ülevaade kaardistab olukorda nii Eesti kui Euroopa rände- ja kodakondsuspoliitika valdkonnas. Raport püüab vastata järgnevatele küsimustele: Millised on statistilised trendid erinevates rände-, kodakondsus- ja lõimumispoliitika valdkondades? Milliste poliitikatega püütakse seniseid vajakajäämisi leevendada? Milliseid uusi suundi näeme EL tasandi poliitika kujundamises ning kuidas reageerivad olukorrale liikmesriigid? Ning millised on Eesti väljakutsed vastavas valdkonnas ning mida annaks meil ehk õppida teiste riikide kogemusest?

Raport katab oma peatükkides kaheksat rändepoliitika valdkonna võtmeteemat: seaduslikku rännet, sisserändajate lõimimist, ebaseaduslikku rännet, rahvusvahelist kaitset, ebaseaduslike sisserändajate lähteriiki tagasipöördumist, kodakondsust ning arengukoostööd rändevaldkonnas. Teemade valik seostub eeskätt Euroopa Rändevõrgustiku (EMN) analüüsifookusega, millele on Siseministeriumi poliitikavaldkondadest lisatud ka kodakondsuse teema.

Üldtrendide kirjelduste kõrval on raportis ka mõningate esiletõstmist vääriivate fookusteede, uuringute või valdkonnapoliitikate kitsamad käsitlused, mille leiab **hallidest kastidest**. **Kollastes kastides** on esitatud ettepanekuid ja soovitusi, mis seonduvad eeskätt Eesti kontekstis ilmnunud väljakutsetega ning puudutavad valdavalt kas eksisteerivate praktikate täiendamist või teiste riikide kogemustega põhjalikumalt tutvumist ning sobivusel ka mainitud kogemuse ülevõtmist. Detailiseeritumat teiste riikide praktikate analüüsi raport ei sisalda, kuna tegu on ülevaateraportiga, mille eesmärk on anda ülevaade praktikatest laiemalt.

Nii nagu jätkuvad otsingud parima võimaliku rändepoliitika nimel, jätkub ka töö raporti formaadiga. Tänavune raport erineb mullusest taas mitmeski plaanis: enam pole tegemist klassikalise aasta arenguid kokkuvõtva raportiga, vaid lisaks möödunud 2017. aasta arengutele, mida saab nüüdseks analüüsida terviklikult nii poliitikamuutuste kui ka statistiliste trendide kontekstis, on püütud võimalikult palju haarata ka raporti valmimise ajaks teada olevat 2018. aasta kohta. Sellisel kujul püüab raport pakkuda veelgi ajakohasemat sisu ning hõlmavamalt ülevaadet arengutest.

Samuti on raport muutunud mõnevõrra analüütilisemaks ning püüab eelmise aastaga võrreldes enam keskenduda riikide praktikate kirjeldamise asemel Eesti väljakutsete identifitseerimisele ning kajastab ka teiste riikide praktikaid meile omastest väljakutsetest lähtuvalt.

**K**äesolev raport tugineb eeskätt sekundaarsetele allikatele ning nende põhjal läbi viidud dokumendianalüüsile. Andmete valikul on arvestatud eeskätt nende värskust (sh sobivust 2017. ja 2018. aasta arengute analüüsiks) ja autoriteetsust (kus võimalik, on kasutatud eeskätt Eesti vastavate ametkondade ja organisatsioonide esitatud infot Eesti arengute kohta ning rahvusvaheliste organisatsioonide aastaraporteid ja muid analüüse, samuti EMN-i enda uuringuid rahvusvahelise konteksti tutvustamiseks).

Statistilised andmed pärinevad eeskätt Eurostatist, PPAst, Siseministeeriumilt, Statistikaametist, Euroopa Varjupaiga Tugiameti (EASO) ja Euroopa Piiri- ja Rannavalve Agentuuri (Frontexi) statistikaülevaadetest. Põhifookuses on 2017. 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. Seega on eelistatud rahvusvahelist võrdlust võimaldavaid andmebaasid.

Kuna erinevad allikad koguvad statistikat mõnevõrra erineva meetoodika alusel, võivad erineda ka konkreetsete numbrid. Näiteks raporteerib PPA, et Eestile esitati 2017. aastal 104 varjupaigataotlust, samas kui Eurostati andmetel on taotluste arv 190. Põhjus on siin erinevates põhialustes, mida statistika kogumisel kasutatakse. Seetõttu on iga tabeli või joonise juures ka ära toodud, millisest allikast andmed pärinevad.

Samuti tuleb arvestada, et agregeerivate statistikakogude (nt Eurostat) puhul võidakse teha aja jooksul statistikas parandusi ning teatud andmekogudes on täpsed arvud ümardatud (lähima kümne või viieni). Näiteks Eurostatis, mis kogub statistikat eri riikidelt ning mitmete institutsioonide vahendusel, täpsustatakse andmeid pidevalt ning seetõttu võivad ka ametlikud numbrid ajas muutuda ning ka erinevates raportites mõnevõrra erinevalt kajastuda. Seetõttu on jooniste ja tabelite puhul viidatud ka, mis kuupäeva väljavõtet Eurostati puhul kasutatud on.

Andmeanalüüsis on kasutatud peamiselt kirjeldavat statistikat, kuna eesmärk on eelkõige kirjeldada trende, mitte avastada põhjuslikkuseid.

Eesti rändepoliitika arenguid puudutavas analüüsis on lähtunud 2017. aasta osas EMN Eesti kontaktpunkti koostatud ingliskeelsest aastaraportist<sup>1</sup>, mis omakorda tugines Eesti ametkondadelt saadud sisendile. Seda on täiendatud 2018. aasta kohta kättesaadavate allikate põhjal (nt pressiteated, meediakajastus, info seaduseelnõude kohta Riigikogu eelnõude infosüsteemis, seadusmuudatuste kohta Riigi Teatajas, jne).

Rahvusvaheliste arengute analüüsi põhiallikaks on EMN-i sünteesaastaraport, mis annab struktureeritud lühiülevaate 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 lähtunud sellest, millised näited on kõige lihtsamini mõistetavad ning Eesti konteksti sobituvad.

Lisaks EMN-i sünteesraportile on aga kasutatud teisi allikaid. Näiteks kodakondsuspoliitika analüüsimisel on tuginetud eeskätt Euroopa Demokraatiaobservaatoriumi kodakondsuspoliitika (GLOBALCIT) muudatuste ülevaatele, kuid on kasutatud ka mitmeid seal viidatud allikaid. Lisaks on mitmes peatükis kasutatud ka 2017. ja 2018. aastal valminud EMN-i uuringuid, kiireloomulisi päringuid (AHQ) ja muid analüüse.

---

<sup>1</sup> EMN Annual Report on Migration and Asylum. Estonia 2017. ([Link](#))



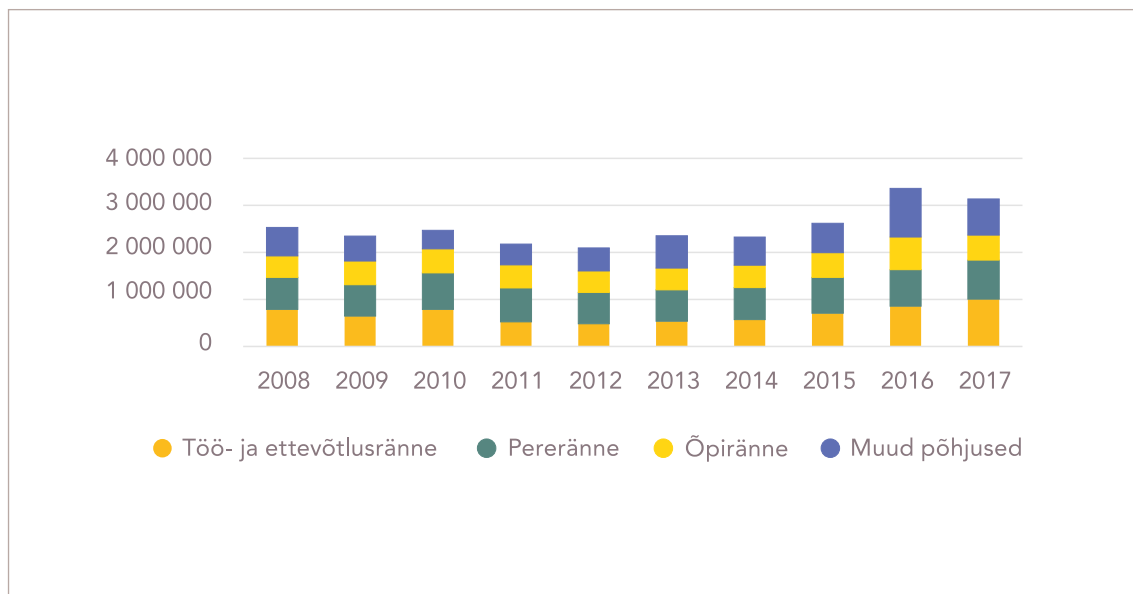
Foto: Brand Estonia fotopank

**S**eaduslik ränne on üks keskse tähtsusega valdkondi näiteks rahvastiku- ja tööturupoliitikas, aga mitmetes teisteski valdkondades. Seaduslike rändajate hulka loetakse inimesi, kes viibivad riigis kas pikaajalise viisa või elamisloa alusel, sealhulgas inimesi, kes on saanud elamisloa või pikaajalise viisa töötamiseks või ettevõtlusega tegelemiseks (edaspidi nimetatud töö- ja ettevõtlusrändeks), perega taasühinemiseks näiteks juhul, kui mõni pereliige on varem juba sihtriiki tööle tulnud või kui perekond moodustub sihtriigi kodanikust ning tema kolmanda riigi kodanikust (pereränne) ning õppimiseks antavast elamisloast (õpiränne). Mõistagi haakub nende kolme suure kategooriaga veel ka väiksemaid spetsiifilisi ränderühmi, keda puudutab eraldi ränderegulatsioon – näiteks teadusränne või *au pair*’ide ehk lapsehoidja-koduabiliste ränne. Kõiki neid käesolev peatükk puudutabki.

Peatükk algab statistilise ülevaatega seadusliku rände trendidest, keskendudes ennekõike olukorrale Eestis, kuid pannes seda ka laiemasse võrdluskonteksti teiste EL riikidega. Seejärel tulevad tutvustamisele nii arengud kui väljakutsed Eesti seadusliku rände regulatsiooni poliitikas ning poliitikatrendid teistes riikides töö-, pere- ning õpirände vallas ja selle erinevates alamvaldkondades.

## 1.1 Seadusliku rände üldtrendid

Euroopa Liidu kontekstis võib rääkida teatavast pikajalisest muutusest seadusliku rände valdkonnas. Kui aastatel 2009-2015 väljastati liikmesriikide poolt kõige enam elamislube perekondlikel põhjustel või jäi antud põhjus napilt teisele kohale, siis viimasel paaril aastal on pereränne jäänud enam-vähem varasemale tasemele, kuid kiirelt hakanud kasvama töö- ränne. Aimata võib siin majanduskasvu mõju ning sellest tulenevat nõudlust töökäte järele.

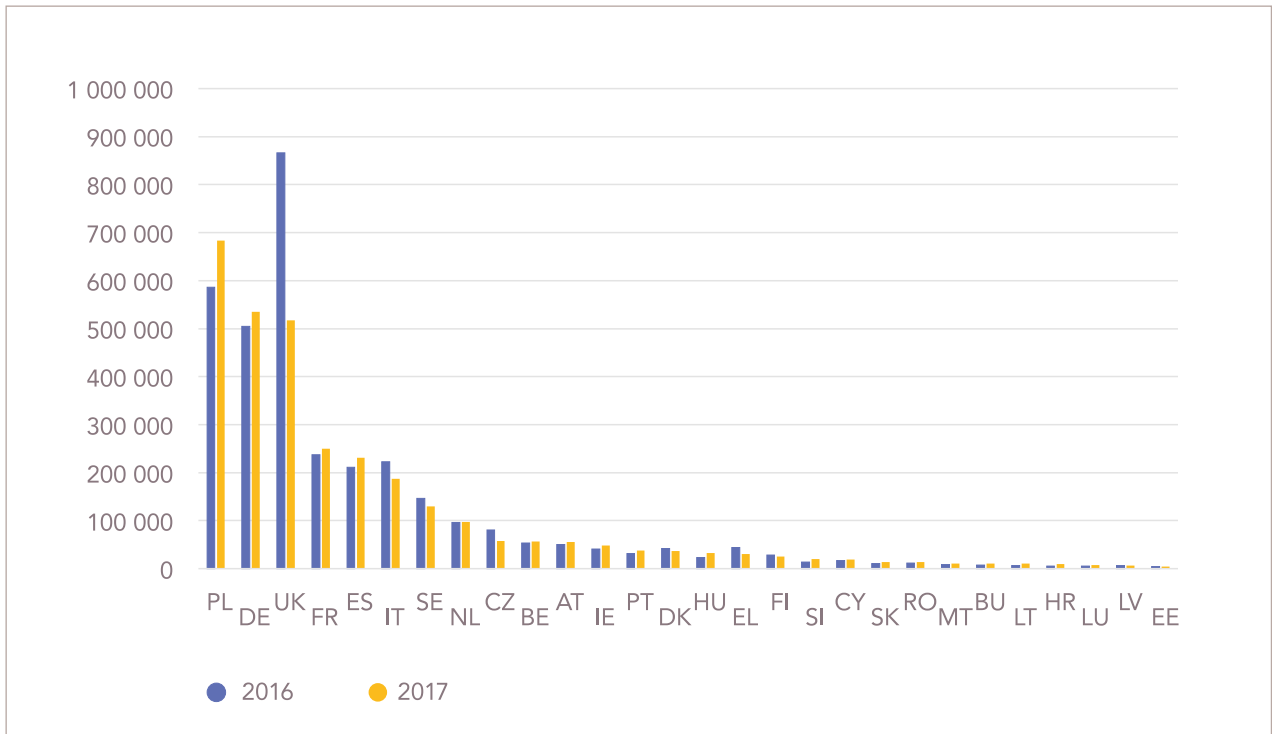


Joonis 1.1. Esmakordsed elamislubade arvud EL-28 riikides, 2008-2017.

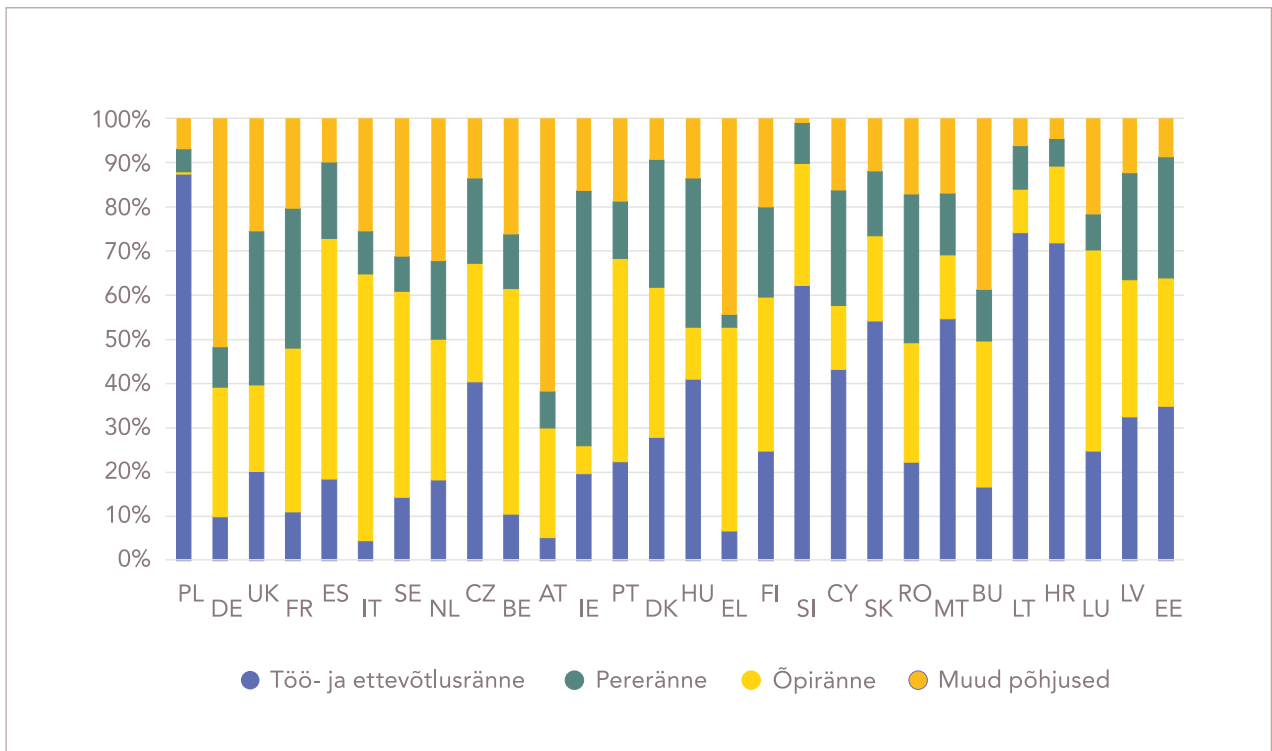
Allikas: Eurostat migr\_resfirst 27.09.2018.

Kui senini on seaduslik ränne Euroopa Liitu aasta-aastalt kasvanud, siis 2017. aastal väljastatud elamislubade arv kahanes pisut. Samas tuleb siin arvestada, et antud statistika ei kajasta viisaga riiki sisenenuid. Ennekõike seostub esmaste elamislubade kahanemine väiksema Ühendkuningriigi antud elamislubade arvuga – sealne kahanemine tasakaalustas nii Poolas kui Saksamaal jätkunud elamislubade mahu kasvu, ehkki vähem elamislube väljastasid ka näiteks Itaalia, Rootsi, Tšehhi ja Kreeka.

Samas on oluline märgata ka elamislubade liikide lõikes toimuvaid muutusi. Kui jätkuvalt kasvab töötamiseks (+154 712) ja pisut ka peredega taasühinemiseks (+49 493) väljastatud elamislubade arv, siis märkimisväärselt kahanes muudel põhjustel (nt rahvusvahelise kaitse saajatele) väljastatavate esmaste elamislubade arv (-264 330) ning õpirändeks antud elamislubade arv (-164 293). Töötamise ja ettevõtluse eesmärgil antavate elamislubade arvu kasv on selgitatav eeskätt majanduskasvuga, mis on suurendanud ka nõudlust töökäte järgi. Perede taasühinemiste arvu kasv on viimastel aastatel mõnevõrra pidurdunud, mis on selgitatav muu hulgas karmistunud regulatsioonidega. Õppimise eesmärgil antavate elamislubade hulk vähenes eeskätt Ühendkuningriigis, mis on aga jätkuvalt valdkonna liider, kuid kus anti 2017. aastal vähem välja eeskätt pikema kestusega elamislube (12 kuud ja enam).



**Joonis 1.2.** 2016. ja 2017. aastal väljastatud esmaste elamislubade arv EL liikmesriikides.  
Allikas: Eurostat migr\_resfirst, 27.09.18



**Joonis 1.3.** Esmaste elamislubade andmise põhjuste osakaalud EL liikmesriikides 2017. aastal.  
Allikas: Eurostat migr\_resfirst, 27.09.18



## Tööränne Poolasse

Kolmandat aastat järjest on EL-is kõige enam esmaseid elamislubasid väljastanud riik Poola – võrreldes 2016. aastaga väljastati mullu veel ligi 100 000 esmast elamisluba enam – kokku 683 228. 87% kõigist Poola väljastatud elamislubadest on mõeldud töörändajatele ning valdav enamus neist on lühiajalised (3-11 kuud). Seega on Poolast saanud EL-i olulisim lühiajalise töörände pump, mis mõjutab kaudselts ka Eestit, kuna väidetavalt senisest rohkem jõuavad Poolas lühiajalise tööloa saanud inimesed tööjõurendifirmade kaudu ka Eestisse (vt ka ebaseadusliku Eestis töötamise statistikat allpool).

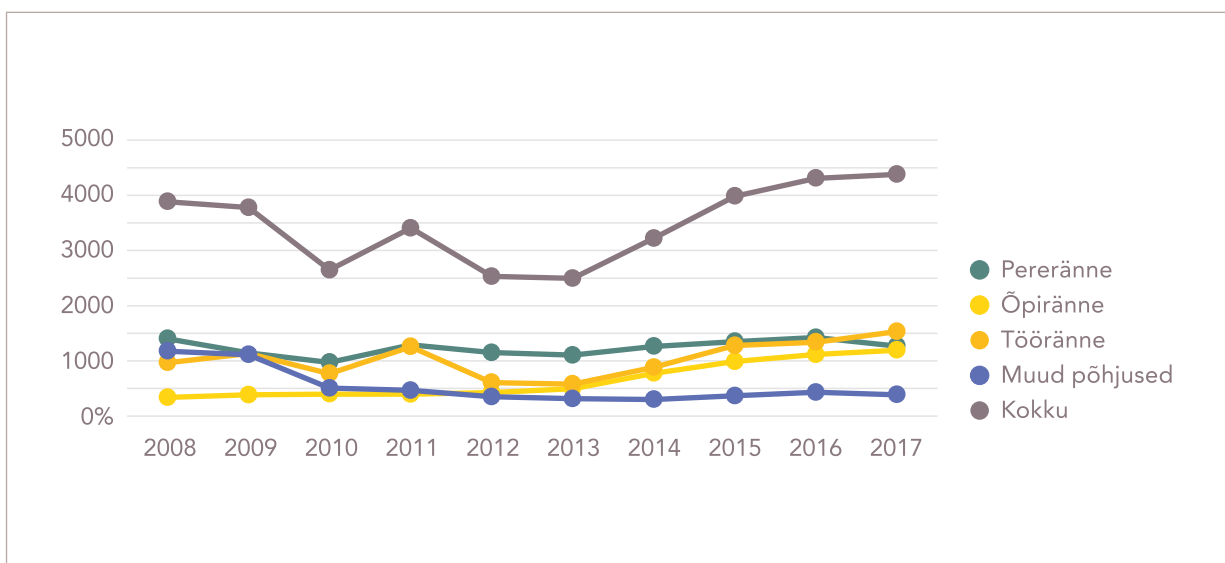
Ennekõike seostatakse lühiajalist töörännet Poolasse sealse töökäte puuduse kõrval ka kodusõjaga Ukrainas. 91% kõigist 2017. aastal töötamiseks või ettevõtluseks elamisloa saanutest on Ukraina kodanikud\*. Seejuures pole nad kõik tingimata otseselt sõjapõgenikud, vaid pigem lahkuvad konfliktist tõttu toimunud majanduslanguse ja grivna madala kursi tõttu\*\*.

Samas võib olukord olla muutumas, kuna 2018. aastast hakkasid Poolas kehtima rännet puudutavad seadusemuudatused. Nimelt karmistusid mõnevõrra nõuded kutsuvatele tööandjatele, samuti tuleb Ukrainas elamisluba taotledes maksta nüüd teenustasu ning ehk kõige olulisema muudatusena reserveeris valitsus endale õiguse seada sisserändele piirarv. Kuidas ning millal seda teha kavatakse, pole aga praeguseks veel selge\*\*\*.

\* Eurostat migr\_eirtn 13.07.18

\*\* Vt ka „Ukrainian immigrants are powering Poland’s economy“ The Economist, 05.08.2017. ([Link](#))

\*\*\* „Poland imposes new requirements for obtaining work permits for non-EU assignees“ Ernst & Young 01.2018. ([Link](#))



Joonis 1.4 Eesti väljastatud esmased elamisload põhjuste kaupa 2008-2017.

Allikas: Eurostat migr\_resfirst, 13.07.2018.

Seaduslik ränne Eestisse on viimasel ajal kasvanud, kuid näitab nüüdseks stabiliseerumise märke. 2017. aastal anti kolmandate riikide kodanikele 4380 esmast elamisluba, vaid 72 luba rohkem kui 2016. aastal. Seejuures on kasvanud just töörändajate arv (millele samas seab piiranguid sisserände piirarv) ning kahanenud pererändajate arv, õpirändajate arv jäänud enam-vähem stabiilseks. Kokkuvõttes jäi aga Eesti 2017. aastal jätkuvalt kõige vähem esmaseid elamislube väljastanud riigiks EL-s.

Samal ajal on Eestis suurenenud ajutiselt riigis viibivate isikute arv. Kui 2016. aastal väljastati 3087 pikaajalist viisat, siis 2017 a. 7010 viisat, millest 65% töötamise ja äri eesmärgil.

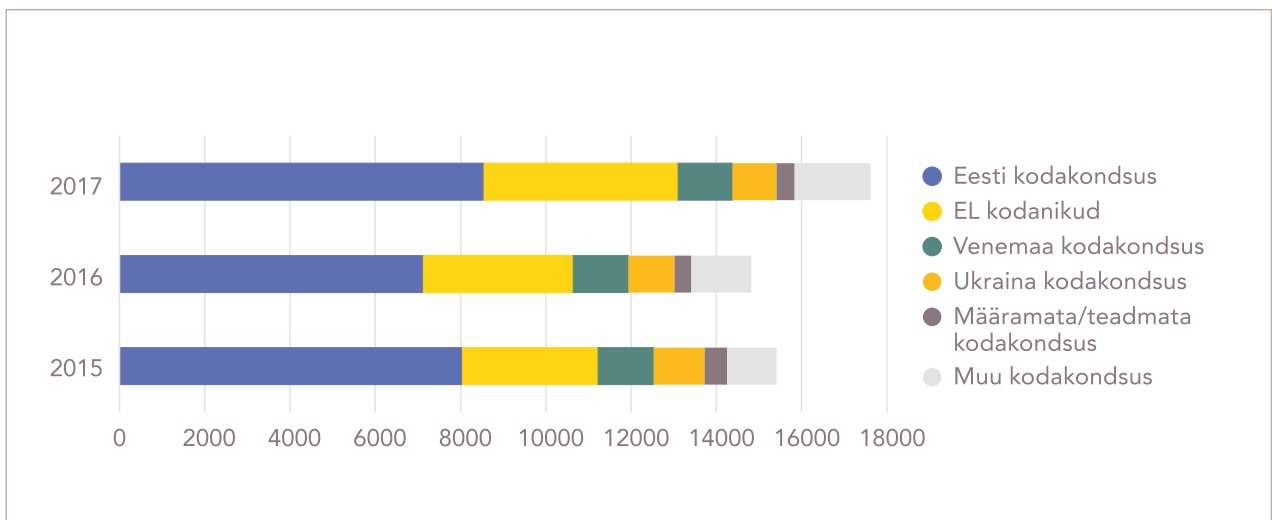
Reisi eesmärk	2016	2017
Ametireis, poliitilised põhjused	39	55
Kultuur	23	12
Meditšiinilised põhjused	7	4
Muud	364	842
Sport	12	8
Sugulaste või sõprade külastamine	187	222
Turism	28	15
Iduettevõtlus	0	71
Lühiajaline töötamine/Ärireis	1509	4561
Õpingud	918	1220
<b>Kokku</b>	<b>3087</b>	<b>7010</b>

Joonis 1.5: Eestis väljastatud pikaajalised viisad. Allikas: PPA

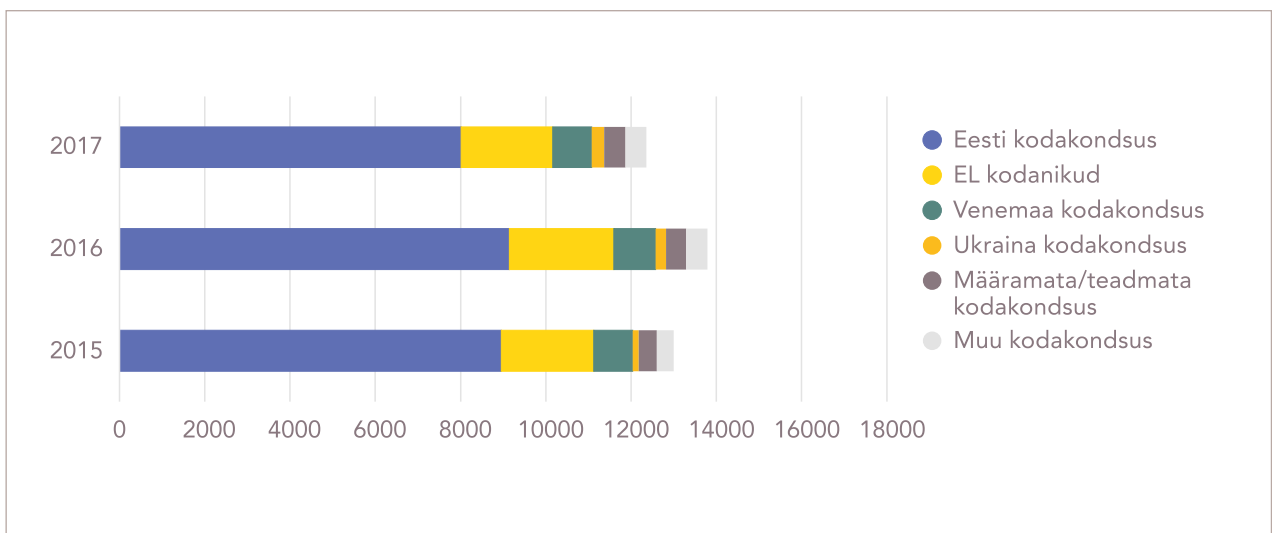
### 1.1.1 Ränne ning demograafilised trendid Eestis

Eesti üldine rändesaldo oli 2017. aastal juba kolmandat aastat järjest positiivne: Eestisse saabus möödunud aastal 17 616 inimest ning siit lahkus 12 358 inimest ehk võrreldes 2016. aastaga sisseränne kasvas (+19%) ning väljaränne kahanes (-10%). Samas moodustasid kõigist sisserändajatest endiselt pea poole kodumaale naasvad Eesti kodanikud ning sisseränne suurenes peamiselt tänu eestlaste tagasirände ning sisserände teistest EL liikmesriikidest. Kolmandate riikide kodanikest on kõige olulisemad sisseränderühmad endiselt Venemaa (1272) ning Ukraina (1037) kodanikud, kelle hulk on jäänud stabiilseks. Kui Vene kodanike rändesaldo on enam-vähem stabiilselt kergelt positiivne (igal aastal saabus siia umbes 300 Vene kodanikku rohkem kui siit lahkus), siis Ukraina kodanike rändesaldo on märkimisväärselt positiivne: 2017. aastal saabus Eestisse üle 700 Ukraina kodaniku rohkem kui siit

lahkus, varasematel aastatel (ilmselt ennekõike Ukraina kriisi tõttu) oli väljarändajate hulk veelgi väiksem. Stabiilselt on aga kasvanud muudest kolmandatest riikidest pärit seaduslike sisserändajate hulk: kui 2015. aastal moodustasid nad veel umbes 7,5% kõigist saabujatest, siis 2017. aastal juba 10%. Ka nende rändesaldo on märkimisväärselt positiivne, mis on aga ka loogiline, arvestades senini võrdlemisi tagasihoidlikku nendest riikidest pärit residentide osakaalu Eestis (st potentsiaalseid tagasirändajaid on vähe).



**Joonis 1.6.** Sisseränne Eestisse kodakondsuse alusel.  
Allikas: Statistikaamet, (RVR08), kasutatud 22.05.18



**Joonis 1.7.** Väljaränne Eestist kodakondsuse alusel.  
Allikas: Statistikaamet, (RVR08), kasutatud 22.05.18

## 1.2 Tööränne

Olukorras, kus Eesti majandus kasvab ning tööturule jõuab vähem inimesi kui neid siit lahkub, on välistööjõu tööturule kaasamise teema omandanud varasemast suurema aktuaalsuse. 2017. aastal aktualiseerus teema mitmel uuel rindel: ilmus rändeteemale pühendatud Eesti Inimarengu Aruanne, mis soovitas muuhulgas vaadata üle töörände regulatsiooni aluspõhimõtted. Avatud Eesti Fondi juures hakkas koos käima ettevõtjatest, kodanikuühenduste ja ülikoolide esindajatest ning teadlastest koosnev kodanikualgatuslik ümarlaud, mis otsib võimalikke lahendusi demograafilistele väljakutsetele, sealhulgas nii töökäte puuduse probleemile kui ka ühiskonnas maad võtvale võõrapelgusele. Sama juurprobleemiga tegeles ka Riigikogu juurde moodustatud rahvastikukriisi probleemkomisjon, mille eestvõttel valmis 2018. aastal strateegiadokument „Rahvastikupoliitika alused aastani 2035“<sup>1</sup>, mis seab samuti üheks eesmärgiks muuta töörändepoliitika kujundamine rohkem seostatuks majandustsükliga. 2017. aastal kutsuti Siseministeeriumi juurde kokku sisserände piirarvu töörühm, mis asus otsima kiirelt rakendatavat ja lühiajalist lahendust tööturunõudlust mitterahuldavale sisserände piirarvu süsteemile. Töörühm sai 2018. aastal mandaadi kuni 2019. aasta suveni jätkata süsteemsemate töörännet puudutavate lahenduste väljatöötamist. Kavandatavad täiendavad muudatused peaksid puudutama sisserände regulatiivseid mehhanisme, samuti uussisserändajate lõimumist ning sisserändajate oskuste ja kvalifikatsioonide hindamist ning selle arvestamist sisserände regulatsioonis.

Ka tööturuanalüüsid viitavad, et ehkki rahvastiku kahanemine pole lühemas perspektiivis (aastani 2025) tänu positiivsele rändesaldole enam väga kriitiline probleem, peaks senise tööturul hõivatute arvu säilitamiseks langema töötuse tase Eestis alla 5%<sup>2</sup> (viimase 20 aasta rekordiliselt madal tase, 5,2% saavutati 2017. aasta 3. kvartalis<sup>3</sup>). Samuti tuleb arvestada, et tööjõupuudus - nii tänane kui tulevikuks prognoositav – on struktuurne. Näiteks on hetkeseisuga kõige suurem puudujääk ehitusjuhtidest, kokkadest, rakenduste programmeerijatest ja tarkvaraarendajatest ning veoautojuhtidest<sup>4</sup>. Pikema perspektiivi prognoosides tuuakse lisaks välja ennekõike vajadust erinevate kõrgema kvalifikatsiooniga spetsialistide järele (nt IKT ja pedagoogika tippspetsialistid, loodus- ja inseneriteaduste, tervishoiu, äri- ja haldusvaldkonna keskastmespetsialistid) ning isikuhooldustöötajate järele, samuti eri valdkondade juhtide järele. Tänu tehnoloogia arengule peaks aga vähenema vajadus lihtsama oskustöö järele<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Rahvastikupoliitika alused aastani 2035. ([Link](#))

<sup>2</sup> Tööjõuvajaduse ja -pakkumise prognoos aastani 2025. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. ([Link](#))

<sup>3</sup> Tööhõive määr viimase 20 aasta kõrgeim. Statistikaamet, 14.11.2017. ([Link](#))

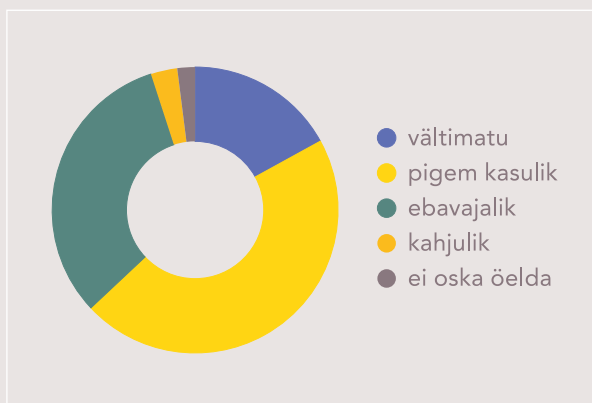
<sup>4</sup> Kogu Eesti tööjõuvajaduse baromeeter, 2018 aprill. Eesti Töötukassa. ([Link](#))

<sup>5</sup> Eesti tööturg täna ja homme: Ülevaade Eesti tööturu olukorrast, tööjõuvajadusest ning sellest tulenevast koolitusvajadusest. OSKA uuringuaruanne ([Link](#))

## Eesti ettevõtted kaaluvad välisspetsialistide värbamist

2017. aastal läbi viidud ettevõtete küsitlus\* viitas, et välismaalaste värbamisse suhtutakse üldiselt positiivselt: 17% küsitletud ettevõtetest peab seda vältimatuks ning 46% pigem kasulikuks. Välistööjõu palkamise konkreetne plaan on aga vähemal: kui 19% vastanutest oli seda juba teinud, siis huvi välisvärbamise vastu tundis nende kõrval veel vaid 24%. Kõige olulisemaks teguriks, mis huvi mõjutab, on vajalike spetsialistide puudus või olemasolu. Lisaks toodi olulisema takistusena välja välisvärbamisega kaasnevaid riske ning ressursikulu, aga ka keele- ja kultuuribarjääre ning liiga keerukaid seadusandlikke nõudeid ja formaalsusi.

Nähtava tuleviku jaoks otsib välisspetsialistide kümnendik vastajatest, enim tuntakse huvi tööstustehnoloogia spetsialistide värbamise vastu.



Ettevõtted on ennekõike huvitatud just oskustöölise palkamisest: 60% vastajatest soovib palgata oskustöölisi, huvi spetsialistide ja juhtide välismaalt palkamise vastu on mõnevõrra väiksem.

Joonis 1.7: Ettevõtete suhtumine välismaalt spetsialistide värbamisse. Allikas: Faktum & Ariko, Work in Estonia

\* Eesti ettevõtete ootused ja kogemused välismaalt spetsialistide värbamisel. Work in Estonia, Faktum&Ariko, 2017. ([Link](#))

2017. ja 2018. aastal Eestis tehtud seadusemuudatused on püüdnud leida lahendusi töökäte puuduse probleemile, ent samas keskendunud ka asjaajamise lihtsustamisele elamisloa ja lühiajalise töötamise taotlejate seisukohast. Üha tugevamalt on tõstatunud küsimus Eesti tööriände regulatsiooni aluseks oleva **sisserände piirarvu kui regulatsioonimehhanismi jätkusuutlikkusest**. Sisserände piirarvuks on Eestis kehtestatud 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast, 2018. aastal on selleks 1315 inimest. Eesti demograafilisi trende arvestades see arv pigem kahaneb, samas kui tööturuvajadus kasvab. 2017. aastal täitus sisserände piirarv juba juulikuus ning 2018. aastal juunikuus. Seetõttu on asutud otsima viise, kuidas leevendada piiranguid selliselt, et need ei läheks vastuollu Eesti rändepoliitika üldeesmärkidega (soosida pigem kõrge lisandväärtusega tööjõu sisserännet, hoides seejuures ära nende välismaalaste Eestisse saabumine, kes võivad olla ohuks avalikule korrale, riigi julgeolekule vm).

**2017. aastal** jõustusid välismaalaste seaduse muudatused, millega **arvati sisserände piir- arvu alt välja IKT spetsialistid, suurinvestorid ja iduettevõtjad, 2018. aastal** toodi piir- arvu alt välja ka **kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistid**, kellele makstakse vähemalt kahe- kordset Eesti keskmist palka. Samuti loodetakse survet sisserände piirarvule vähendada lühiajalise töötamise võimaluse laiendamisega – 2017. aastal pikendati **viisa alusel Eestis viibivate välismaalaste õigust töötada** lühiajalise töötamise registreerimisel senise 6 kuu asemel 9 kuud. 2018. aasta juulist alates võib seda teha **kuni aasta**. Samuti laiendati vald- kondi, kus lühiajaline töötamine on lubatud. Muudatuste tulemusel ja sisserände piirarvu täitumise tõttu on välismaalaste registreeritud lühiajalise töötamise arv oluliselt tõusnud. Kui 2016. aastal registreeriti 1782 välismaalase lühiajaline töötamine, siis 2017. aastal 7584 töötamist ning 2018 aasta I poolaastal juba 8334 töötamist.

## Ettepanekuid sisserände regulatsiooni muutmiseks

Eesti tänane süsteem, mis põhineb sisserände piirarvul ning lähtub elamisloa andmisel töökohta olemasolust ning sellel makstavast palgast, on oma olemuselt üks kulutõhu- samaid ja lihtsamini administreeritavaid ning arvestab lõimimisvõimekust (tehes seda ehk isegi konservatiivsemalt kui toimiva lõimumisprogrammi tingimustes vaja). Samuti eelistab selline süsteem pigem kõrgema lisandväärtusega ettevõtlusvaldkondade aren- gut tööjõumahukatele ning madala lisandväärtusega valdkondadele. Samas ei arvesta fikseeritud piirarvu ja üldise palgakriteeriumi põhine ränderegulatsioon tööturu vaja- dustega.

### Võimalikke lahendusi:

- Täiendavate valdkondade piirarvu alt välja toomine, mille tulemusel kehtestataks piirarv lõpuks üksnes madalama sissetulekuga (st ka kvalifikatsiooni ning lisand- väärtusega) välistöötajatele. (Nt kehtestataks piirarv üksnes nendele, kes saavad sektoriaalset keskmist kuni 1,5 kordset üldist keskmist palka, üle 1,5-kordse keskmise palga saajad toodaks aga piirarvu alt välja.)
- Sisserände piirarvu dünaamilisemaks muutmise, mis võimaldaks aastast sisserände piirarvu reguleerida vastavalt tööturu vajadustele.
- Rakendada Itaalia, Tšehhi jt riikide eeskujul n-õ ajutisi tööturuprojekte, mille kontekstis saaks ettenähtud kvoodi raames tuua partnerriigist ajutiselt vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõudu. Antud lahendus toimiks eeskätt ajutise tööjõuvajadusega valdkondades, nt ehituses.
- Luua töökäte puuduse all kannatavate valdkondade nimekiri, mis kehtestatakse iga-aastaselt, ning mis arvatakse sisserände piirarvu alt välja eeldusel, et välistöötaja- tele makstakse vähemalt sektori keskmist palka

Samas vajavad kõik eespool mainitud variandid ning nende mõju täiendavat analüüsi.

## Võimalikke lahendusi ettevõtjatele

Samas saab ka käesoleva regulatsiooni valguses rakendada välistöäjõudu senisest tõhusamalt:

- Kasutada lühiajalise töötamise võimalust senisest tulemuslikumalt – viimased muudatused võimaldavad töötada Eestis korraga kuni aasta. Rahvusvaheline kogemus viitab, et lühiajalist töötamist soosivad skeemid motiveerivad ringrännet ning on seega võrdlemisi jätkusuutlikud.
- Rakendada aktiivsemalt Eestisse pererände eesmärgil saabunuid, siin ülikoolis õppivaid või ülikooli lõpetavaid välistudengeid või siin rahvusvahelist kaitset saanud isikuid – eeskätt valdkondades, kus töö iseloom pole ajutine (nt toidlustus, teenindus, isikuhooldus).
- Tuua välistöäjõudu teistest EL liikmesriikidest, kus palgatase madalam (nt Bulgaaria, Rumeenia, Ungari, Slovakkia) ja/või tööpuudus suurem (nt Horvaatia, Läti, Slovakkia).

Samas eeldaks ka nende tõhus rakendamine teatavat riigipoolset tuge. Näiteks võiks pererändajate seas teha tööturunõustamise osas laiematki teavitust kui üksnes IKT valdkonna töötajate partnerid ning tutvustada Eestit IKT kõrval ka teiste sektorite töörande sihtriigina teistes EL riikides.

**Soovitus:** Analüüsida lähemalt pererände eesmärgil Eestisse saabunud täiskasvanute tööturule lõimimise meetmete võimalusi ja vajadusi.

2017. aastal jõustusid mitmed seadusemuudatused, mille eesmärk oli **muuta sisserändajate asjaajamist Eesti riigiasutustega paindlikumaks**. Näiteks ei pea välismaalased enam PPA-d teavitama, kui viibivad välismaal enam kui 183 päeva aastas. Samuti on loobutud mitmetest lisadokumentidest taotluse esitamisel, ning lihtsustatud taotlusankeete.

2017. aasta märtsis käivitus **PPA migratsiooni nõustamisteenus**, mille eesmärk on pakuda asjaajamises tuge sisserändajatele ning nende Eesti tööandjatele. Nõustatakse nii telefoni, e-kirja kui Skype'i vahendusel ning vahetu kohtumise teel. Teenus osutus küllaltki populaarseks: 2017. aastal toimus kokku 9946 konsultatsiooni, enamik neist telefoni teel. Umbes pooled konsultatsioonid toimusid eesti keeles (nõustati tööandjaid, kõrgkoole jt välismaalastega tegelevaid asutusi), ülejäänud konsultatsioonidest umbes pool toimus inglise ja pool vene keeles. 2018 I poolaastal osutati nõustamisteenust kokku 6993 korral.



Majanduskasvu tingimustes tunnevad paljud EL liikmesriigid sarnaselt Eestiga vajadust nii kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide kui ka lihtsamate oskustööd tegeva välistööjõu järele.  
Foto: Andreas G. Karelias/Shutterstock

2018. aasta novembris lihtsustus asjaajamine veelgi lihtsustada: EAS-i ja Mainor AS-i koostöös käivitus n-ö **Rahvusvahelise maja teenuspunkt**, kus on võimalik erinevate riigi-asutustega (nt Sotsiaalkindlustusamet, Tallinna linnavalitsus, Töötukassa jne) dokumendid ühes kohas korda ajada, samuti registreeruda Siseministeeriumi kohanemisprogrammi, kasutada PPA migratsiooni nõustamise teenust ning osaleda Integratsiooni Sihtasutuse organiseeritavates keelekohvikutes (vt lähemalt lõimumise peatükki). Teenus on ennekõike suunatud kõrgelt kvalifitseeritud välisspetsialistidele.

**Samas pole Eesti arengud sugugi unikaalsed:** analüüsides teiste EL liikmesriikide praktikaid ilmneb, et käesolev majanduskasvu periood on tekitanud töökäte puudust ning motiveerinud mitmeid riike sarnaselt Eestiga muutma töörande regulatsiooni paindlikumaks. Ehkki ükski teine EL liikmesriik ei kasuta päris identset üldkvooti rändele, on teisedki riigid, kes kasutavad sisserände piirarvu vähemalt teatud valdkondades, kvote (ajutiselt) suurendanud. Näiteks Horvaatia ja Itaalia suurendasid oma piirarvu ning Ühendkuningriik kahekordistas oma talendiviisade kvooti. Tšehhi aga mitmekordistas oma Ukraina projekti mahtu mille raames tuuakse riiki madala ja keskmise kvalifikatsiooniga töötajaid, kellele tagatakse vastav väljaõpe. Riigid, mis ei rakenda piirarvu süsteemi (nt Leedu), lisisid uusi erialasid oma töökäte puuduse all kannatavate valdkonna nimekirja, mille esindajaid võib välismaalt palgata ka ilma tööturust läbi viimata (st välismaalt palkamisele eelnevalt pole vaja kohale korraldada siseriiklikku konkurssi või taotleda välistööjõu värbamiseks töötukassa luba).



## Majanduskasv ja mure madalalt kvalifitseeritud tööjõu pärast

2018. aasta alguses läbi viidud EMN-i *ad hoc* päring viitab, et paljudes riikides on kasvanud tööturu hõivemäärad ning paljudes riikides on tööpuudus saavutanud rekordmadalaid tase-meid (nt Tšehhis lausa 2,3%). See on hakanud märkimisväärselt mõjutama just madalamalt kvalifitseeritute tööturгу ning iseäranis tugev on surve just Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriiki-dele, kus palgad madalamad ning seega ei saa puudujääki kompenseerida teistest liikmes-riikidest pärit tööjõuga.

Horvaatias kehtib sarnaselt Eestiga töörandele piirarv, selle erinevusega, et kui Eestis on piirarv fikseeritud valemiga, siis Horvaatias kehtestatakse piirarv igaks aastaks valitsuse mää-rusega (ning kui Eestis piiratakse väljaantavaid elamislube, siis Horvaatias töölobe). Viimastel aastatel on **piirarv märkimisväärselt kasvanud** – kui veel 2013. aastal lubati riiki tööle kuni 200 oskustöölist, siis 2016. aastaks jõudis see pea 2000 elamisloani ning 2018. aastal luba-takse väljastada kuni 30 000 tööloaba välismaalasele.

Sarnane muutus on toimunud ka Tšehhis, kus tööstuses (sh eeskätt autotööstuses) on vaja-dus lihtsama oskustöö järele suur. Seal toetab riik kolmandatest riikidest pärit töötajatest huvitatud ettevõtteid erinevate tööturuprogrammide kaudu – näiteks on 2018. aastal kesk-mise ja madala kvalifikatsiooniga tööjõu värbamise programmi raames võimalik Ukrainast värvata kuni 19 600 töölist. Samas seab riik piiranguid ettevõtetele, kes sellises programmis osaleda võivad – ettevõtte peab olema tegutsenud vähemalt kaks aastat ning omama vähe-malt kümnet lepingulist töötajat, samuti ei tohi ettevõtte olla karistatud seoses ebaseadus-liku töötamise või muude väärtegudega ega omada maksuvõlga. Ukraina kõrval plaanitakse tulevikus sarnaseid värbamisprogramme ka Filipiinide ja Mongooliaga.

Enamikus Euroopa Liidu riikides on madala kvalifikatsiooniga tööde puhul siiski endiselt kasutusel n-ö tööturu testi süsteem, kus tööandjal on õigus värvata kolmandatest riikidest juhul, kui on välja selgitatud, et nõuetele vastavat töötajat pole võimalik leida ei riigist koha-pealt ega teistest EL liikmesriikidest. Mõnel pool – nt Iirimaa ja Itaalias luuakse tööturu-olukorra põhjal regulaarselt tööjõupuudusega ametite nimekirju, millest lähtuvalt on teatud sektorites võimalik kolmandatest riikidest värvata. Itaalias kehtestatakse lisaks iga-aastaselt veel ka madala kvalifikatsiooniga töötajate kvoot konkreetsete lähteriikide kaupa. Lähterii-kide valikul lähtutakse sellest, kui edukalt on senini õnnestunud koostööd teha ebaseadus-liku rände tõkestamisel.

Samas näiteks Norras, ühes kõige kõrgema palgatasemega Euroopa majanduspiirkonna liikmesriigis, on küll kehtestatud kvoot madalapalgalistele töötajatele (5000 tööloaba aastas), kuid see ei ole senini veel kordagi täitunud, sest vajalikud töötajad leitakse EL-ist. Näiteks 2017. aastal kasutati kvoodist ära vaid 2800 tööloaba.

Allikas: EMN Ad-Hoc Query on Economic Migration Policy regarding Low Skilled Workers – Pt 1, 21.02.2018\*

\* ([Link](#))

## 1.2.1 Talendi- ja ettevõtlusränne

Paljud riigid üle maailma, sealhulgas ka EL-is püüavad muuta end atraktiivsemaks sihtkohaks kõrge kvalifikatsiooni ning suure lisandväärtusega n-ö talentidele. Eestis toimub kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide riiki meelitamine programmi „Work in Estonia“ (WiE) abil ning ennekoike ollakse keskendunud värbamisele IKT sektorisse: hetkel on WiE portfellis 120 töötajaid vajavat ettevõtet ning aastaks 2020 soovitakse Eestisse tuua juurde kuni 2000 IKT spetsialisti<sup>1</sup>. Lisaks juba toimivatele lahendustele nagu workinestonia.com portaal, mis vahendab nii töökuulutusi kui infot välisvärbamise kohta, dokumendipõhjadele, välisriikides toimuvatele värbamiskampaaniatele ning välistöötajatele mõeldud käsiraamatule on 2018. aastal alustatud mitmete teistegi uute meetmetega, mis suunatud eeskätt IKT spetsialistide värbamise toetamisele:

- Alates aprillist saavad ettevõtted taotleda **välisvärbamise osakut** (nimiväärtusega 2000 eurot), mis peaks osaliselt katma välismaalase tööle toomisega seonduvaid kulusid (nt reklaam välisriikide vastavates portaalides, eduka kandidaadi tutvumine Eesti ja töökohaga, töötaja ning vajadusel ka pere ümberasumise ja sisseelamisega seonduvad kulud). Taotlemise tingimuseks on, et välismaalane (EL kodanik või kolmanda riigi kodanik), kes on tulnud Eesti IKT sektorisse tööle, on vähemalt viis kuud ettevõttes töötanud. Aastateks 2018-2021 on antud tegevusele planeeritud kokku 4 miljonit eurot<sup>2</sup>. Meetme esimestel kuudel (ehk 2018. aasta oktoobris) oli toetatud 23 IKT spetsialisti värbamist.
- Juunis käivitus **välisspetsialistide partnerite karjäärinõustamisteenus**, mille eesmärk on pakkuda Eestisse tööle tulevate IKT spetsialistide abikaasadele/elukaaslastele võimalusi sobiva rakenduse leidmiseks. Partnerite nõustamine on oluline, kuna sageli sõltub otsus välisriigis tööle jääda just sellest, kas ka partner meelepärast rakendust leiab. Töötukassas tegeleb välisspetsialistide partnerite karjäärinõustamisega kokku kuus vastavat väljaõpet saanud nõustajat ning 2018. aasta oktoobri seisuga on käinud nõustamisel 30 abikaasat.
- Välja on töötatud **samm-sammuline välisvärbamise juhise ettevõtjatele**, mis aitaks ettevõtjal paremini orienteeruda välisvärbamise seonduvates protseduurides<sup>3</sup>.
- Lisaks on kavas välja töötada ettevõtetele mõeldud **kandidaatide jagamisplatvorm**, kus oleks võimalik jagada isikuandmete kaitse põhimõtteid järgides teiste sama valdkonna inimeste värbamisest huvitatud ettevõtetega infot nende tööle kandideerinud inimeste kohta, kelle profiil vastas nõuetele, kuid kes ei osutunud valituks.

Jätkatakse ka **Eesti kui töörande sihtkoha tutvustamist IKT spetsialistidele**. 2018. aastal töötatakse **10 sihtriigiga**: Ukraina, Itaalia, Portugal, Sloveenia, Bulgaaria, Ungari, Türgi, Läti, Gruusia ja Korea. Tulevikus on plaanis enam keskenduda konkreetsetele sihtrühmadele, mitte riigipõhiste töötureguledele.

<sup>1</sup> IKT valdkonna arenguprogramm. MKM 18.12.2017. ([Link](#))

<sup>2</sup> Foreign recruitment grant. WiE ([Link](#))

<sup>3</sup> Keskkonna BETA versioon leitav aadressil ([Link](#))

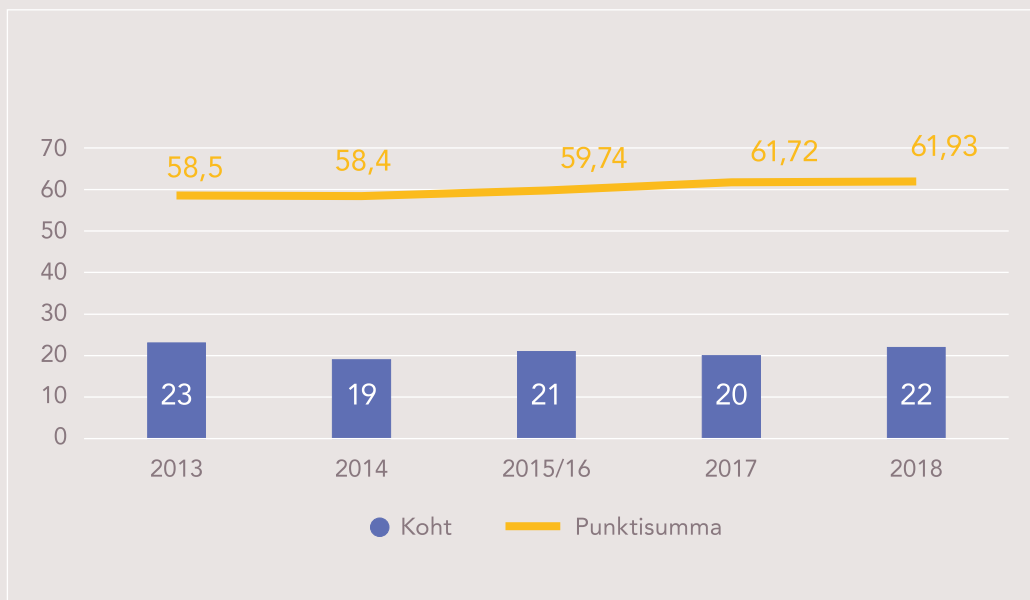
## Kuidas paremini võistelda talentide nimel?

Riigi atraktiivsus välistalentide silmis sõltub märksa enamast kui vaid sisserände- poliitikast. INSEAD'i talentide globaalne konkurentsindex (*Global Talent Competitiveness Index*) toob kriitiliste faktoritena välja kolm peamist faktorit:

- välise ja sisemise avatuse,
- paindliku ettevõtluskeskkonna ning
- paindlikkust ja sotsiaalset turvalisust pakkuvad tööhõivepoliitikad.

Eesti paikneb 2018. aasta talendiindeksis 22. kohal. Ehkki Eesti punktisumma GTCI skaalal on aja jooksul pidevalt paranenud, on meie koht indeksis pigem kõikunud kui tõusnud. Põhjuseks tipus tihenev konkurents. Kehvemini läheb meil just talentide meelitamises (kuigi selles alaedetabelis tõusime aastaga tervelt 5 kohta), talentide hoidmises (kus oleme aastaga isegi kukkunud) ning tehniliste ja kutseoskuste vallas.

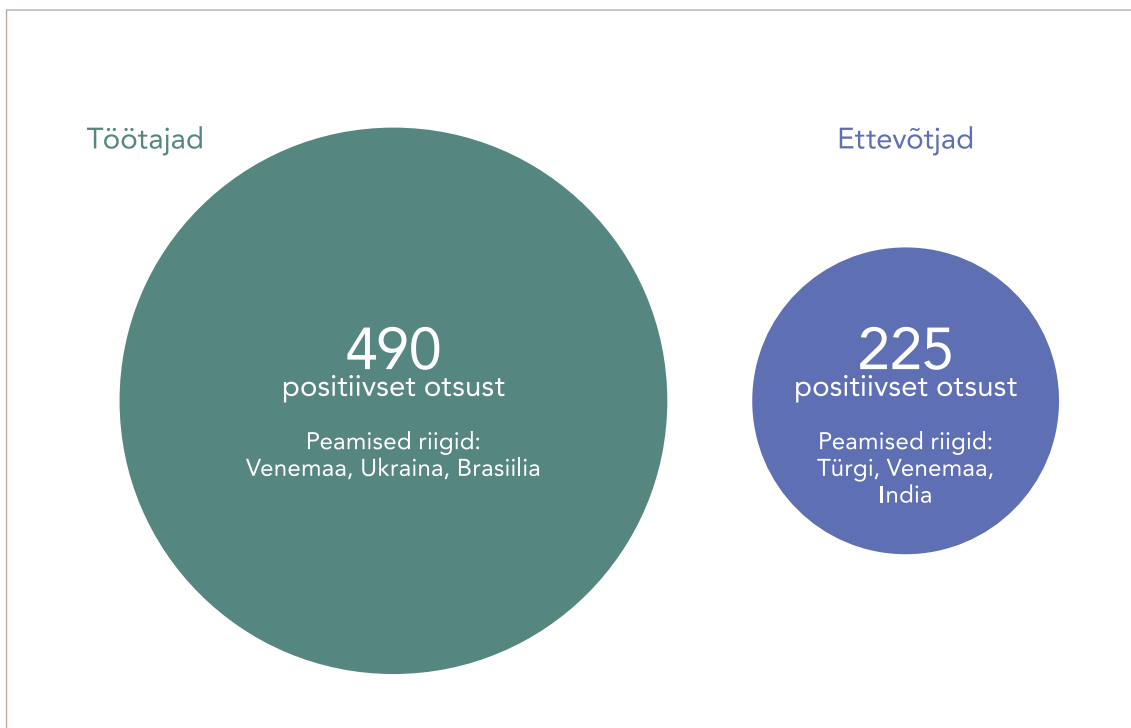
Eesti nõrkused on teadus- ja arendusinvesteeringute vähesus, kõrgharidussektori tagasihoidlik rahastus ning Eesti ülikoolide positsioon rahvusvahelistes edetabelites. Samas vähendab Eesti atraktiivsust välisettevõtjate silmis ka vähene osalus kutsehariduses ning kutseharidusega inimeste väike tööviljakus. Samuti hinnatakse meie tööturgu pigem paindumatuks. Atraktiivsust tõmbab alla vähene tolerants vähemuste suhtes ning uus-sisserändajate, sh välistudengite vähesus. Talentide hoidmise puhul tuuakse mureko- hana välja ajude väljavoolu.



Joonis 1.8. Eesti koht ja punktisumma talentide globaalses konkurentsindexis 2013-2018. Allikas: INSEAD

Paljud riigid on pannud rõhku **iduettevõtlusega tegelejate riiki meelitamisele**. 2017. aastal olid eraldi elamisloaskeemid iduettevõtjatele loodud 12 EL liikmesriigis (neist kolmes, sh Eestis, ka iduettevõtete töötajatele) ning skeeme olid ette valmistamas veel kolm liikmesriiki. Lisaks eraldi elamisloale pakuvad riigid ka erinevaid motivatsiooniskeeme – näiteks töötamisvõimalust kohalikes ettevõtlusinkubaatorites, stardigrante jm. Samas tõdeti EMN Eesti kontaktpunkti korraldatud rahvusvahelisel konverentsil „Global Race for Talents“ 2017. aastal, et sageli pole talentide jaoks sihtriigi valimisel niivõrd oluline eraldi skeemi olemasolu kuivõrd sihtriigi ettevõtluskeskkond ja üldine maine.<sup>1</sup>

**Eesti iduettevõtlusviisa programm** hakkas tööle 2017. aasta jaanuaris ning esimese aastaga esitas programmi taotluse 314 iduettevõtet 47 erinevast riigist, kõige enam Indiast, Venemaalt, Ukrainast, Pakistanist ja Türgist<sup>2</sup>. Positiivse hinnangu sai 138 taotlust. 2018. aasta esimeses pooles esitati kokku 268 taotlust (samuti 47 riigist) ning edukaks osutus 103 ettevõtte taotlust. Eestis otsustab iduettevõtjate taotluste üle valdkondlik ekspertkomisjon, mis hindab taotluse majanduslikku potentsiaali. Ekspertkomisjoni otsust pole vaja nendel taotlejatel, kes võetakse vastu riigi poolt tunnustatud Eesti ettevõtlusinkubaatorisse. Erinevalt paljudest teistest riikidest ning teistest ettevõtlusvaldkondadest, on iduettevõtjad Eestis vabastatud ka investeerimiskohustusest. Samuti on erinevalt paljudest teistest riikidest Eestis loodud lihtsustatud tingimused riiki sisenemiseks Eesti iduettevõtetes töötavatele välismaalastele.



**Joonis 1.9.** Iduettevõtte viisaprogrammi raames antud elamisload 2017. aastal ja 2018. I poolaastal. Allikas: Startup Estonia

<sup>1</sup> Attracting and retaining foreign startup founders. EMN Inform 2017. ([Link](#))

<sup>2</sup> The Successful First Year of Estonian Startup Visa. Startup Estonia blogi, 23.01.2018 ([Link](#))

## Euroopa Liidu Sinise kaardi direktiivi muutmine

Euroopa Komisjon on mures EL-i kui kõrgelt kvalifitseeritud rände sihtkoha madala populaarsuse pärast – kui õpi- ja teadlasrände kontekstis on EL küllaltki atraktiivne sihtkoht, siis tippspetsialistide ning ettevõtjate puhul see nii ei ole. Lisaks moodustavad ilma kõrghariduseta sisserändajad tervelt 3/4 kogu EL-i jõudvast töörandest, mis jääb märkimisväärselt maha paljudest teistest OECD riikidest.

Sinise kaardi direktiivi reformikavaga lootis EL tõsta enda kui sihtkoha atraktiivsust ning vähendada vajadust liikmesriikidel ise atraktiivseid elamislubasid välja töötada, kuna see ei toeta EL-i ühise rändepoliitika kujundit. Nende asemel taheti alandada Sinise kaardi taotlejale kehtestatavat palgakriteeriumi, soodustada liikmesriikide vahelist liikuvust, võimaldades ühe liikmesriigi poolt välja antud Sinise kaardiga töötada lühiajaliselt teises liikmesriigis ilma täiendava loata, ning kaotada ära paralleelsed riigisisised töörande skeemid kõrgelt kvalifitseeritud töötajatele. Samuti soovis Komisjon, et direktiiv rakenduks ka kõrgelt kvalifitseeritud rahvusvahelise kaitse saajatele.

Reform takerdus Euroopa Parlamendi, Euroopa Komisjoni EL Nõukogu vahelistesse läbirääkimistesse, ennekõike erimeelsuste tõttu kõrgelt kvalifitseeritud töötajate palgakriteeriumi üle, samuti ei leitud üksmeelt riiklike skeemide kaotamise küsimuses ning rahvusvahelise kaitse saajate hõlmamise osas antud direktiivi alla.

Siiski suutis Eesti oma eesistumise ajal panna paika Nõukogu üldise lähenemise reformile – et riigispetsiifilised elamisloaliigid kvalifitseeritud sisserändajatele jäävad endiselt alles ning et rahvusvahelise kaitse saajad kvalifitseeruksid sinise kaardi direktiivi alla riikides, kus nad on kaitse saanud. Sellisel kujul jõudis Eesti triloogide algatamiseni Euroopa Parlamendiga, mida käesoleval aastal jätkab Austria eesistujana.

### 1.2.2 Hooajatöötajad

2017. aastal **jõustusid Eestis hooajatöötajatega seonduvad regulatsioonid**, mille aluseks on EL hooajatöötajate direktiiv (2014/36/EU). Hooajatöötajateks loetakse töötajaid, kelle töö on hooajalise iseloomuga ning vastava määrusega on kehtestatud ka konkreetsemad valdkonnad. Nende hulka kuuluvad näiteks taime- ja loomakasvandus, jahindus, metsamajandus, kalapüük, jookide ja toiduainete tootmine ning serverimine ja majutus<sup>1</sup>. Hooajatöötajatele ei kehti samad palganõuded kui kvalifitseeritud spetsialistidele ning sisserände piirarvu alla minevatele töötajatele, kuid nende tööandjatel on muuhulgas kohustus tagada hooajatöötajatele ka majutus ning nad peavad garanteerima hüvitise juhul, kui töösuhe lõpeb registreeritust varem ning tööandjast tulenevalt.

Valdavalt seonduvad poliitika arengud ka teistes riikides direktiivi ülevõtmisega.

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse määrus „Hooajatööle esitatavad nõuded ja hooajast sõltuvate tegevusalade loetelu“ Lisa. ([Link](#))

### 1.2.3 Siseriikliku tööturu ja töötajate õiguste kaitse

Töörändega kaasnevad samas ka mitmed riskid, näiteks sotsiaalne dumping, mis viitab riskile, et (nii legaalse kui illegaalse) välistööjõu kättesaadavus võib alandada palkasid, suurendada siseriiklikku tööpuudust või viia töötajate õiguste eiramiseni näiteks halvemate töötingimuste näol. Eestis on kohaliku tööturu kaitseks kehtestatud palgakriteeriumi nõue ning samuti on tööandjad kohustatud taotlema Töötukassalt luba välismaalase tööle võtmiseks. Samas on ka Eestis 2017. aastal korduvalt tõstatatud välismaalaste ebaseadusliku töötamise teemat, kus on avastatud, et Eestisse saabunud välismaalaste lühiajalist töötamist pole tööinspeksioonis registreeritud<sup>1</sup>. Samuti on probleeme renditööjõu kasutamisega: Poola, millest sai 2016. aastal kõige enam elamislube väljastanud riik EL-is (ja ennekõike välistati elamislube lühiajaliseks töötamiseks), on saanud oluline töörändekanal ka Eesti jaoks, kuivõrd tööjõupuuduse kontekstis kasutatakse sageli sealseid tööjõuvahendusfirmasid allhankijana.

Koos kasvanud nõudlusega välistööjõu järele on suurenenud ka ebaseadusliku töötamise rikkumiste hulk, skeemitamine ja maksudest kõrvalehoidmine. Kõige levinumad rikkumised on juhtumid, kus rikutakse töötamise tingimusi. Samas näiteks seadusliku aluseta Eestis viibivate isikute palkamise või palgakriteeriumi mittetäitmisega seonduvad rikkumised on pigem vähenenud.

	Seadusliku aluseta riigis viibivale välismaalasele töötamise võimaldamine	Töötamise tingimuste rikkumine	Palganõude täitmata jätmine
2013	21	17	1
2014	19	5	2
2015	35	14	3
2016	17	41	6
2017	9	75	0

Tabel 1.1 Välismaalaste ebaseadusliku töötamisega seotud rikkumised tööandja poolt 2013-2017. Allikas: PPA<sup>2</sup>.

Arvestades, et seaduslikult Eestis lühiajaliselt töötavale välismaalasele tuleb maksta vähemalt Eesti keskmist palka, kaotab riik iga ebaseadusliku töötaja pealt vähemalt 4835 eurot maksutulu. Ebaseaduslike töötajate kasutamine võib aga ettevõtjatel võimaldada optimeerida palgakulusid veelgi ulatuslikumalt. Et senisest tõhusamalt ebaseaduslikku töötamist ennetada ja tõkestada, kiitis Vabariigi Valitsus 2018. aasta aprillis heaks tegevuskava välismaalaste ebaseadusliku töötamise ennetamiseks ja tõkestamiseks. Tegevuskava koondab endas välismaalaste ebaseadusliku töötamise vähendamisele suunatud tegevusi, mille tulemusena peaksid nii tööandjad kui ka välismaalased olema rohkem motiveeritud järgima Eestis seaduslikult töötamise reegleid.

<sup>1</sup> Vt nt „Eesti ehitusplatsidel sünnivad imed“ Postimees 28.09.2017 ([Link](#))

<sup>2</sup> Rikkumised tööandja poolt 2013-2017. Siseministeerium ([Link](#))

### Tegevused, mis peaksid ebaseaduslikku töötamist piirama, hõlmavad järgmist:

- Plaanis on **lihtsustada infovahetust tööandja ja riigiinstitutsioonide vahel**. Kui senini koguvad kolmandate riikide kodanike kohta eraldi andmeid nii PPA, maksu- ja tolliamet kui ka tööinspeksioon, siis tulevikus peaks saama andmeid esitada ühe registreerimiskeskonna vahendusel.
- Alates 15. juulist 2018 võib ebaseadusliku tööjõu kasutamise eest määrata juriidilisele isikule **trahvi** senise 3200 eurose maksimummäära asemel **suuruses kuni 32 000 eurot**.
- Samuti **kõrvaldatakse riigihankemenetlustest ettevõtted**, keda on karistatud välismaalase Eestis töötamise tingimuste rikkumise võimaldamise eest. Ka seadust rikkunud alltöövõtja tuleb edaspidi asendada mõne teisega või leida muu viis töö teostamiseks.
- Alates 15. augustist 2018 tuleb tööandjatel välismaalasest töötaja **registreerida juba enne töötaja tööleasumist**, mitte enam esimesel tööpäeval, ning **registreerida tuleb ka töötajad, kes töötavad Eestis mõne teises liikmesriigis asutatud ettevõtte heaks**. See peaks pärssima ka skeeme, kus kolmandatest riikidest pärit töötajad võetakse maksude vältimiseks tööle näiteks Poola tööjõuvahendusfirmade kaudu.
- Samuti püütakse tööandjaid ka **paremini informeerida seadusliku töötamise võimalustest** erinevate infopäevade<sup>1</sup>, infomaterjalide jm abil.<sup>2</sup>

Kasvuteel on ka **töölase ärakasutamise juhtumite arvukus** Eestis. MTÜ Living for Tomorrow, mis on 2004. aastast tegelenud inimkaubitsemise ennetamise ning ohvrite abistamisega ning mis pakub ka nõustamisteenust nii telefoni kui interneti teel, on täheldanud, et nende nõustamisteenuse kasutajate ring on viimase pooleteise aasta jooksul märkimisväärselt muutunud. Kui veel 2016. aastal oli kolmveerand kõigist pöördujatest Eesti kodanikud, siis 2017. aastal ja 2018. aasta esimesel poolel olid pea pool kõigist pöördujatest välisriigi (Ukraina, Valgevene, Gruusia) kodakondsusega mehed, kes pöörduvad nõustamisliinile töölase ärakasutamise kahtlusega. Märkimisväärne osa neist töötab ehitusvaldkonnas.

Kaebustest ilmneb, et ettevõtted küll registreerivad välistöötajate lühiajalise töötamise, kuid sõlmivad nõuetekohase töölepingu alles hiljem – sageli alles siis, kui objektile on saanud kontroll. Samuti ilmneb kaebustest, et sageli on nõutav töö maht suurem kui töölepingus ette nähtud – kuus päeva nädalas tehakse 12–14-tunniseid vahetusi – ning kuna ületunde ei fikseerita, siis ei maksta nende eest ka lisatasu. Sageli võetakse töötajad tööle katseajaga ning leping lõpetatakse enne katseaja täitumist, sealjuures jääb välja maksmata ka osa töötasust. Väljamakstav töötasu makstakse sageli mustalt ning puuduvad palgalehed ning palga väljamaksmise orderid. Samuti ähvardatakse välistöötajaid deporteerimisega.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Nt Eesti Töötukassa Tallinna ja Harjumaa tööandjate teabepäev välisvärbamisest ([Link](#))

<sup>2</sup> Tegevuskava ebaseadusliku töötamise ennetamiseks. Siseministerium ([Link](#))

<sup>3</sup> Pöördumiste statistika 2018 I poolaasta. Living for Tomorrow ([Link](#))

Osalt on pöördumiste arvu kasvu taga lisaks ärakasutamise probleemile kindlasti ka parem teavitatus – näiteks olid mitmed nõustamisliinile pöördunud välismaalased saanud infot teenuse kohta oma saatkonnast. Samas oleks üks lahendus probleemile tagada antud riskigrupile täpsem ülevaade oma õigustest ja kohustustest juba varasemas faasis (nt töötamise registreerimise kontekstis), või siis vaadata kontrollide kontekstis üle ka ettevõtete palkasid puudutav aruandlus.

Ebaseadusliku tööjõu kasutamine on probleemiks **paljudes teisteski riikides** ning kõige probleemsemaks on just ehitussektor. Mitmed riigid, nt Horvaatia, Prantsusmaa ja Norra on vastu võtnud uued sotsiaalse dumpingu vastu võitlemise strateegiad. Belgia töötas välja manuaalid sotsiaalse ja palgadumpingu piiramiseks avalike hangete kontekstis. Prantsusmaal võeti aga kasutusele ehitussektori kaart, mis peaks lihtsustama nii allhanget tegevate ettevõtjate kui ka tööinspektorite kontrolli töötajate töötamise seaduslikkuse üle.

### 1.3 Pereränne

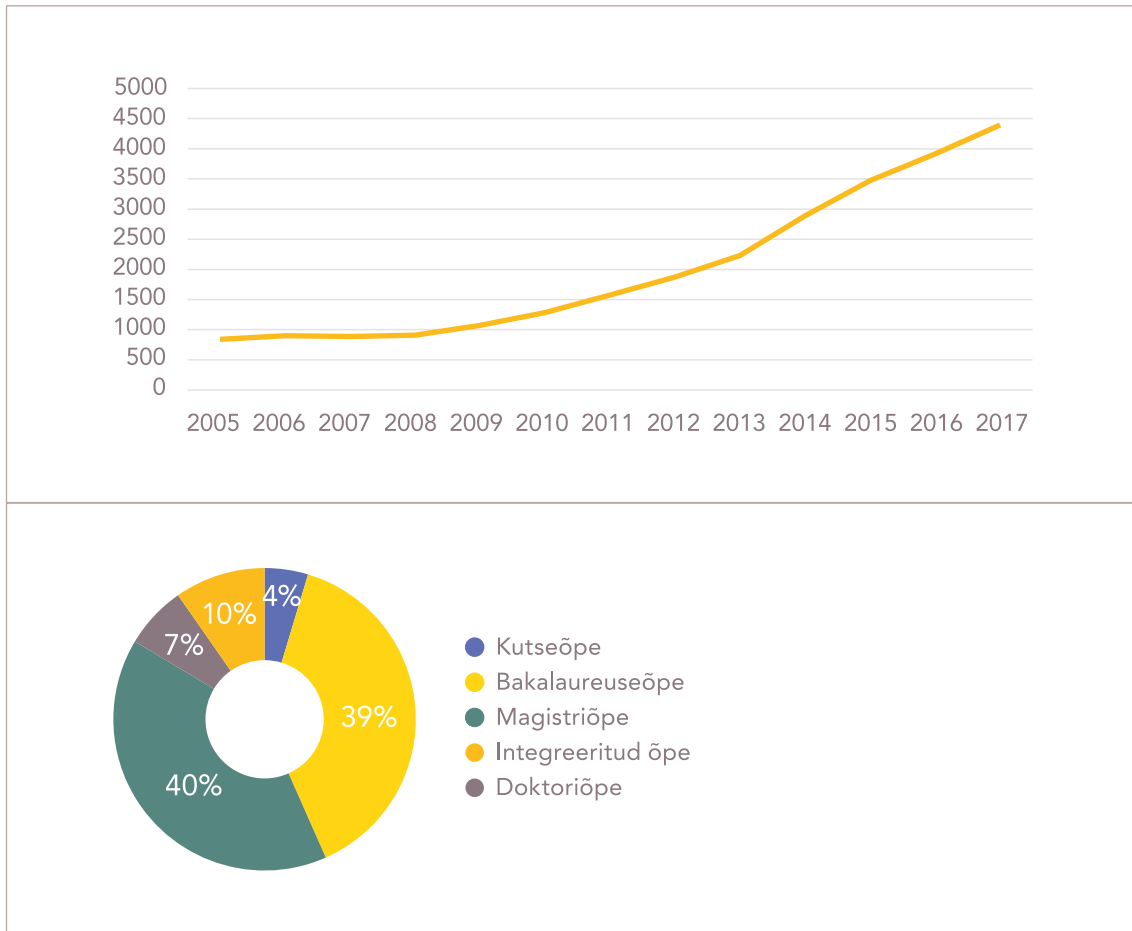
2017. aastal jõustusid mitmed muudatused perede taasühinemise valdkonnas. Nüüdsest võib Eestis töötamiseks või õppimiseks elamisloa saanud isik **võtta pere**, st abikaasa ning alaealised lapsed, **kaasa kohe**, kui elamisluba omav pereliige suudab tagada majandusliku toimetuleku ning elukoha kõigile ühinevatele pereliikmetele. Varasemalt pidi „sponsor“ olema Eestis juba elanud vähemalt kaks aastat. Sarnaselt levendasid residentsuse kestuse kriteeriumit ka näiteks Luksemburg ning Leedu (teatud elamisloa tüüpidele). Mitmed riigid (nt Holland, Horvaatia ja Sloveenia), kus on defineeritud konkreetsed määrad, mida peetakse välismaalase pere majandusliku kindlustatuse piiriks, levendasid nõudeid.

2017. aasta oktoobris jõustus lisaks ka seadusemuudatus, mille alusel antakse Eestis sündinud tähtajalist elamisluba omava isiku lapsele või ka perega ühinevatele **alla 15-aastastele lastele elamisluba automaatselt**.

### 1.4 Õpiränne

Viimastel aastatel kasvanud õppimiseks väljastatavate elamislubade hulk on viinud ka Eesti kõrgkoolides õppivate välismaalaste arvu kasvuni: 2017. aasta seisuga õppis Eesti kõrgkoolides kokku üle 4000 õppuri, kelle seas on esindatud 120 erineva riigi kodanikud. Enim tullakse Eestisse magistrikraadi omandama, ehkki viimasel ajal on kasvanud ka doktoriõppesse tulijate hulk.





Joonis 1.10 Eesti kõrgkoolides õppivate välistudengite arv 2005-2017. Allikas: Archimedes

Joonis 1.11 Eesti kõrgkoolides õppivate välistudengite õppetase 2017. aastal. Allikas: Archimedes<sup>1</sup>

Samas on välistudengite arvu kasvuga seondunud ka riskid, näiteks seab rahvusvaheline tudengkond uusi väljakutseid ülikoolidele, samuti võib välismaalaste huvi kasvuga Eestis õppimise vastu kasvada elamisloa väärkasutamise risk (vt ka ebaseadusliku rände ptk).

2018. aasta mais saabus ka tähtaeg, mil pidi olema üle võetud direktiiv kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetusprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (EL 2016/801). 2. mail võttis direktiivi üle ka Eesti. Muudatused võimaldavad kolmandatest riikidest pärit üliõpilastel või teadlastel liikuda vabalt EL liikmesriikide vahel, näiteks õppida vahetusüliõpilasena mõne teise liikmesriigi ülikoolis, minna teise liikmesriiki praktikale, osaleda teistes liikmesriikides haridusprojektides jne ilma, et peaks vastavast riigist elamisloa taotlema.

Lisaks on Eestis kooli lõpetanud välismaalasel (või ka kõrgkooli juures töötanud teadlasel) õigus **jääd**a riiki **veel kuni 9 kuuks**, et otsida endale siin sobivat töökohta või alustada ettevõtlusega. Varem võis riigis viibida kuni 6 kuud pärast õpingute lõpetamist.

<sup>1</sup> Kraadiõppe välistudengite statistika 2017/2018. Archimedes ([Link](#))

Sellega loodetakse tõsta ka Eestisse pärast õpinguid tööle jäävate lõpetajate arvu. Seda toetavad ka Eesti Töandjate Keskliidu korraldatavad **karjääriskoolitused**, kus tudengid saavad tutvuda potentsiaalsete tööandjatega. Samas, Archimedese uuringu<sup>1</sup> kohaselt aitab välistudengite Eestisse jääma meelitamine lahendada struktuurset tööjõupuudust üksnes osaliselt. Nimelt on välistudengite seas erialadest kõige populaarsemad ärimise, halduse ja õiguse õppekavagruppide õppekavad, kus OSKA raportite järgi tööjõunõudlus kasvada ei tohiks, ning kus võib piiranguid seada võimalik keelebarjäär. Teisel kohal on humanitaaria ja kunstid, mille lõpetajate erialane rakendumine tööturul eeldaks mõningast ettevõtete majandusmudeli ümberkujunemist. Tehnika-alad (IKT, tehnika, tootmine ka ehitus), kus tööjõupuudus on kõige suurem, platseerusid kolmandale kohale.

Üldiselt ongi direktiivi eesmärk olnud tõsta EL-i kui õpirände sihtkoha atraktiivsust ning meelitada lõpetajaid pärast õpinguid EL-i jääma. Näiteks nägi direktiiv veel ette tudengite vabamat tööturule lubamist – kui näiteks Eestis lubavad seadused töötamist nii suures mahus kui soovitakse, kuniks see ei hakka õpinguid segama, on mitmed riigid seadnud märksa rangemaid piiranguid, mida nüüd leevendatakse. Näiteks lubab Läti nüüd tudengitel töötada kuni 40 tundi nädalas suvevaheajal, muul ajal aga kuni 20 tundi. Ent on ka riike, mis on piiranguid mõnevõrra karmistanud – näiteks täpsustas Luksemburg lõpetajatele töötamiseks elamisloa andmise tingimusi, võimaldades riiki tööle jääda vaid neil lõpetajatel, kes asuvad tööle omandatud erialal.

### 1.4.1 Lapsehoidja-koduabiline (au pair)

2018. aasta maist alates on võimalik Eestis registreerida ajutiselt viibiva välismaalase lühiajaline töötamine lapsehoidja-koduabilisena või taotlema tähtajalist elamisluba töötamiseks ka lapsehoidja-koduabilisena. Lapsehoidja-koduabiliseks loetakse välismaalast, kes elab Eestis vastuvõtva perekonna juures, et parandada oma keeleoskust ja teadmisi Eestist ning kes vastutasuna hoiab lapsi ja võib perekonda abistada kergetes majapidamistöodes<sup>2</sup>. Lapsehoidja-koduabilisena saab Eestisse tulla kuni aastaks. Elamisluba tuleneb teadlas- ja õpirännet, praktikantide ning au pair'ide rännet reguleerivast EL direktiivist (2016/801).

Mõned teised riigid, kus vastaval alusel elamislube pikemalt väljastatud, on kehtestatud ka täiendavaid regulatsioone, et kaitsta au pair'ide õigusi ning tagada elamisloa sihipärasest kasutamist. Näiteks Luksemburg (kus lapsehoidja-koduabilistele on kehtestatud ka vanusepiirang – 18–30 aastat) on seadnud lisatingimuseks, et vastava elamisloa taotlejal ei tohi olla perekondlikke sidemeid vastuvõtva perekonnaga. Lisaks plaanitakse muuta avalduste esitamine veebipõhiseks ning käivitada üksus, mis hakkab kandidaate peredega sobitama.

TAGASI  
SISUKORDA

<sup>1</sup> Samas ([Link](#))

<sup>2</sup> VMS §106(2).

# 2.

## EBASEADUSLIK RÄNNE



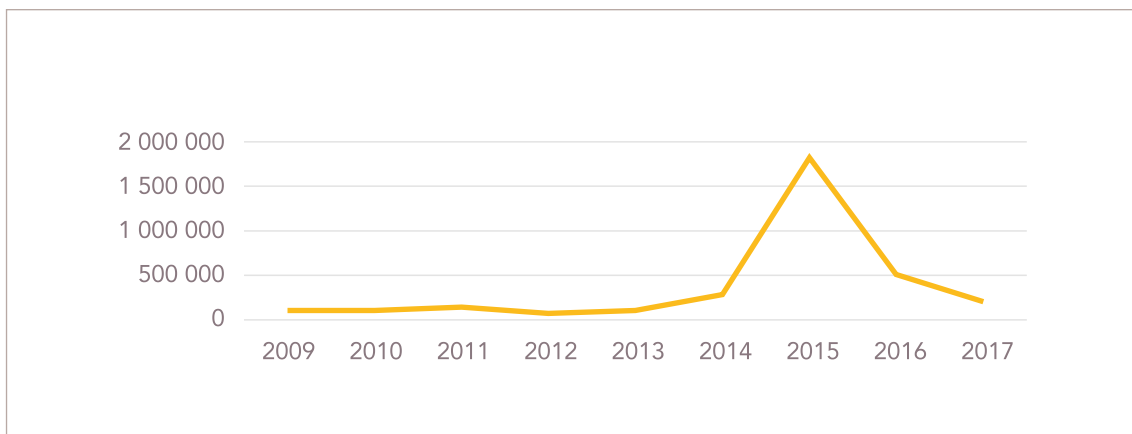
Foto: Austria Välisministeerium.

**E**baseaduslik sisseränne on 2015. aastal haripunkti jõudnud rändekriisi tekke-ahelas kriitilise tähtsusega lüli ning on seetõttu puudutab teisigi kui üksnes välispiiri äärsed liikmesriike. Ehkki Eesti välispiiril on olukord püsinud võrdlemisi stabiilne, tasub siiski silmas pidada laiemaid arenguid.

Üks antud valdkonna eripärasid on, et märkimisväärne osa praktikast jääb avalikule infole tuginedes nähtamatuks ning ei leia seetõttu ka käesolevas peatükis kajastamist. Käesolev peatükk annab ülevaate olukorrast EL välispiiril ning kuidas on sellega kohandunud piirihaldus, kuidas on muutunud olukord abistatud ebaseadusliku piiriületuse valdkonnas (sh inimsugeldamise valdkonnas), samuti seaduslike rändekanalite väärkasutuse kohta.

## 2.1 Olukord välispiiril

Olukord EL välispiiril on stabiilne, ehkki rändesurve on endiselt tunnetatav. 2017. aastal tabati 204 734 **ebaseaduslikku piiriületajat**, mida on **60% vähem kui 2016. aastal ning pea 89% vähem kui 2015. aastal**, rändekriisi tipp hetkel. Päriskriisielesele tasemele aga aasta koondnäitajad veel jõudnud pole.



Joonis 2.1. Registreeritud ebaseaduslikud piiriületajad EL-28 riikides 2009-2018.  
Allikas: Frontex Detections of ICB (between BCPs) (2018\_05\_07);

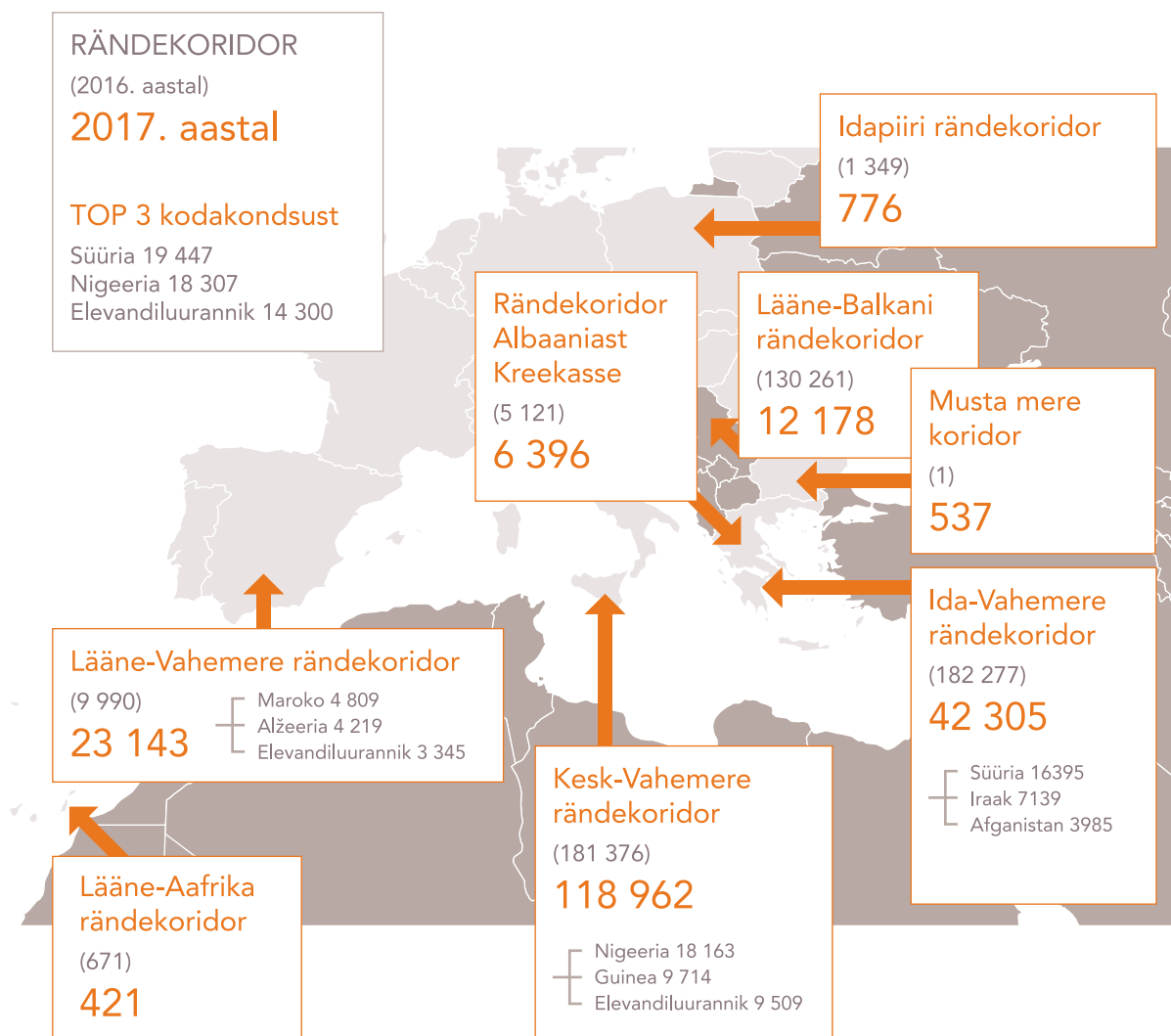
Olulisemateks muutusteks, mis on registreeritud ebaseaduslike piiriületajate arvu langusele kaasa aidanud, on **2016. aasta märtsis sõlmitud EL-Türgi lepe ning aktiivsem inim-smugeldajate tõkestamine Liibüas**. Mõlemad tegevused olid ka osa EL tegevuskavast Vahemere rändevoogude vähendamiseks, mis koostati Eesti eesistumise ajal juulis.

Türgit ja Kreekat ühendavas **Ida-Vahemere rändekoridoris** langesid leppe tulemusena registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulgad, mis 2016. aasta jaanuaris 65 000 inimeseni kuus küündisid, paiguti alla paari tuhande. Tõsi, 2017. aasta teises pooles nende hulk taas ajutiselt kasvas (ulatudes septembris lausa 5766 inimeseni). Üldiselt aga otsitakse alternatiivseid viise EL-i jõudmiseks. See on viinud registreeritud ebaseaduslike piiriületajate arvu kasvuni Musta mere koridoris, samuti on mõnevõrra kasvanud registreeritud ebaseaduslikud piiriületused Kreeka-Türgi maismaapiiril, kuhu juba 2012. aastal paigaldati piiritõke, ning omaette tõusev trend on Kreeka saartelt smugeldajate abiga edasi liikumine mööda Joonia merd, või ka võltsitud dokumendiga teistesse Euroopa riikidesse lendamine.

Kõige suuremal hulgal ebaseaduslikke piiriületajaid registreeriti 2017. aastal jätkuvalt **Kesk-Vahemere rändekoridoris**, kuid kuude lõikes võib täheldada, et 2017. aasta teises pooles langes registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulk märkimisväärselt ning isäranis märkimisväärne oli kukkumine 2018. aasta alguses. Ennekõike põhjendatakse seda tõhustatud järelevalve ja ennetustegevusega Liibüas<sup>1</sup>, mis veel 2016. aastal oli kõige tugevalt kimpus inimsmugeldajatega. 2016. aastal läbi viidud uuring näitas, et 96%

<sup>1</sup> Frontex Risk Analysis for 2018 ([Link](#))

Liibüa kaudu ebaseaduslikult EL-i saabunutest oli kasutanud smugeldajate abi<sup>1</sup>. EL toel on koolitatud Liibüa rannikuvalvet ning kaasajastatud nende IT süsteeme. Selle tulemusel peetakse üha rohkem ebaseaduslike rändajate aluseid kinni juba Liibüa rannikul ning Euroopasse suunduda soovijaid toimetatakse riigis asuvasse kinnipidamiskeskustesse<sup>2</sup>. Samas on kasvanud Tuneesiast ning Alžeerias Itaaliasse suunduv ebaseaduslik ränne. Türgi-Itaalia koridor on smugeldajatele endiselt valla, kuigi ka sealtkaudu jõudis varasemast EL-i vähem inimesi<sup>3</sup>.



**Joonis 2.2.** Registreeritud ebaseaduslikud piiriületused eri rändekoridorides 2017. aastal.  
Allikas: Frontex Risk Analysis 2018, lk 18.

<sup>1</sup> Frontex Risk Analysis for 2017 ([Link](#))

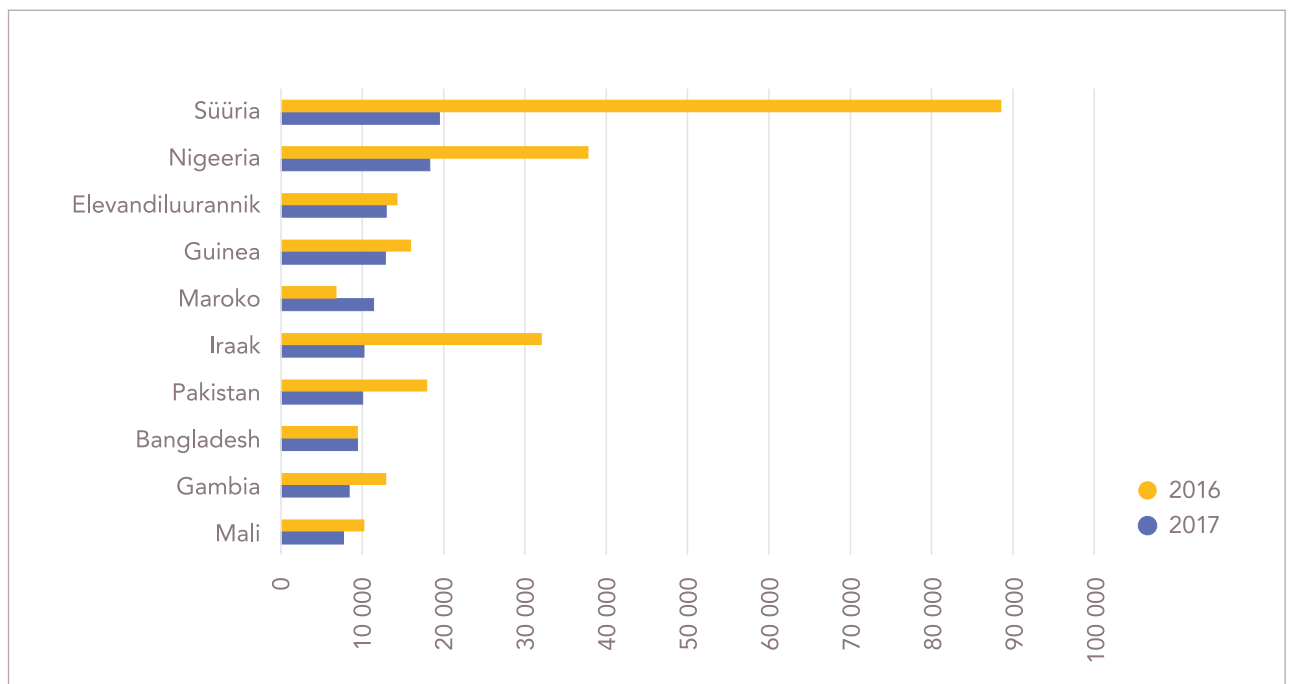
<sup>2</sup> UNHCR Desperate Journeys: Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. 01-08/2018 ([Link](#))

<sup>3</sup> Samas ([Link](#))

Kiirelt on kasvanud aga registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulk **Lääne-Vahemere rändeteel**, mida Frontex seostab smugeldajate ümberprofileerumisega (üks viide smugeldajate aktiivsusele on näiteks see, et paljud antud rändeteed kasutavad põgenikerühmad kasutavad ühesuguseid kummipaate). Sahara-tagusest Aafrikast pärit migrantide kõrval kasutavad antud rändekoridori aga üha aktiivsemalt ka põhja-aafrikalased. Näiteks on Marokolastest registreeritud ebaseaduslike piiriületajate arv aastaga seitsmekordistunud, ning alžeerlasi saabus 2,5 korda rohkem kui 2016. aastal (kuigi nemad olid juba toona suurim rahvusrühm). Pea kuuekordistunud on ka teadmata kodakondsusega inimeste hulk. Kasvanud on ka mõningate Sahara-taguse Aafrika riikidest pärit registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulk (nt kahekordistus Elevandiluuranniku kodanike hulk ning pea kolmekordistus gambialaste hulk, väiksematest rühmadest on mitmekordistunud veel Mali ja Kongo DV kodanike arv).

Ajuliselt kasvas ka registreeritud ebaseaduslike piiriületajate arv **Musta mere rändeteel**, kuid seal oli pigem tegu üksikjuhtumitega, mida võib seostada vähenenud registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulga Ida-Vahemere rändeteel. **Albaaniat ja Kreekat ühendavat rändeteed** kasutavad jätkuvalt ennekõike albaanlased, kelle hulk võrreldes 2016. aastaga küll kasvas, kuid jääb alla siiski 2014. ja 2015. aastale. **Lääne-Aafrika rändeteel** toimunud vähenemist seostab Frontex eeskätt Hispaania, Senegali ja Mauritaania memorandumiga, mille raames jätkatakse ühiste piirivalve ja tagasipöördumise tegevustega.

Kui vaadata **põhilisi rahvusrühmi EL-i ebaseaduslikult saabunud isikute hulgas**, olid tippriigid 2016. ja 2017. aastal enam-vähem samad. Samas hakkab silma ka paar „uut tulijat“, nimelt Maroko ning Bangladesh. Tipust on samas taandunud Eritrea ja Afganistan, samuti on märkimisväärselt kahanenud Süüria, Nigeeria ja Iraagi kodanike hulk.

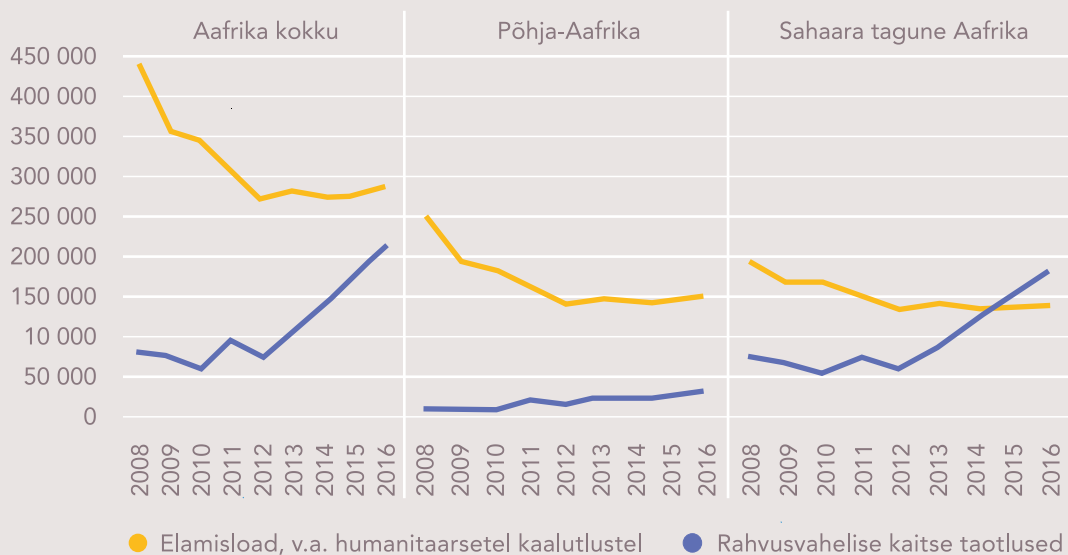


**Joonis 2.3.** Suurimad rahvusrühmad 2016. ja 2017. aastal registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulgas EL-is. Allikas: Frontex.

2017. aastal hukkus või jäi kadunuks umbes 3200 Euroopasse teel olnud inimest. Enamik neist hukkus merel, kuid vähemalt 75 surmajuhtumit registreeriti ka maismaal. Kuigi hukkunute üldarv on kahanenud, on rändeteed muutunud ohtlikumaks, sest surmajuhtumite osakaal REP-idest on nii Kesk-Vahemere kui Lääne-Vahemere rändeteel kahekordistunud<sup>1</sup>.

## Ebaseaduslik ränne Aafrikast Euroopasse

Statistika viitab, et üha suurema osa ebaregulaarseid kanaleid pidi Euroopasse saabuvatest sisserändajatest moodustavad Aafrika riikidest pärit inimesed. Tegelikult ei ole viimastel aastatel Euroopasse jõudvate aafriklaste hulk oluliselt suurenenud, lihtsalt üha rohkem neist jõuab EL-i mitte seaduslikke rändeteid pidi – näiteks töö- või pererändajadena, vaid ebaregulaarseid kanaleid pidi. Oluliseks pöördepunktiks statistikas paistab olevat aasta 2012\*. Ennekõike on vähenenud seaduslike kanaleid pidi EL-i jõudvate põhja-aafriklaste hulk (kes saavad valdavalt Euroopasse perede ühinemise teel), kasvanud aga Sahara-tagusest Aafrikast pärit sisserändajate hulk, kes kasutavad Euroopasse jõudmiseks ebaseaduslike teid ning taotlevad pea eranditult Lõuna-Euroopasse jõudes varjupaika. Samas, nagu viitab ebaseaduslike sisserändajate rahvuslik koosseis 2017. aastal, võib ka Põhja-Aafrika ebaseadusliku sisserände pikem trend muutumas olla.



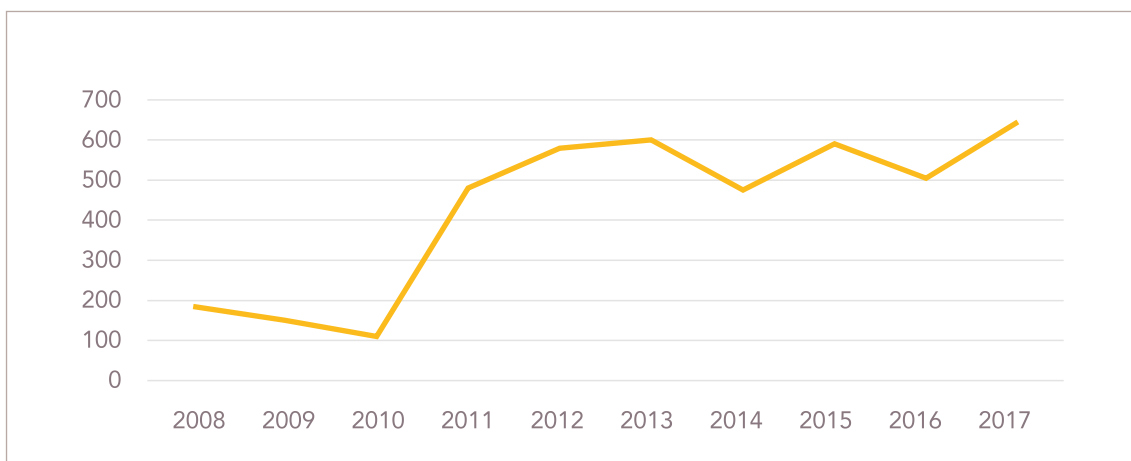
**Joonis 2.4.** Aafrika riikidest EL liikmesriikidesse toimuva rände põhjuste muutus 2008-2016. Allikas: Many more to come? Migration from and within Africa. JRC 2018, lk 15.

\* Many more to come? Migration from and within Africa. JRC 2018. ([Link](#))

<sup>1</sup> Samas.

Ka **EL maismaapiiril idas** vähenes registreeritud ebaseaduslike piiriületajate arv, see on saavutanud oma madalaima taseme andmete kogumise algusest 2008. aastal, mida Frontex seostab Vene võimude senisest aktiivsema tegevusega piiri valvamisel. Põhilised rahvusrühmad on jätkuvalt vietnamlased (pea kolmandik kõigist), kes liiguvad peamiselt läbi Balti riikide, samuti venelased ja ukrainlased. Ka Eesti välispiiril on ebaseaduslike piiriületajate arv mõnevõrra vähenenud – kui 2016. aastal tuvastati 228 ebaseaduslikku piiriületust, siis 2017. aastal vaid 128<sup>1</sup>.

Eestis seadusliku aluseta riigis viibijatele tehtud lahkumisettekirjutuste arv Eestis mullu pisut kasvas, kokku tehti 645 lahkumisettekirjutust. Samas on Eestil võrreldes mõnede teiste liikmesriikidega võrdlemisi hea ülevaade isikutest tänu vastavale infosüsteemile. 2017. aastal alustati arendustöödega, et ajakohastada seadusliku aluseta viibivate välismaalaste andmekogu. 2018. aastal peaks valmima ka uus kinnipidamiskeskus, mis mahutab vajadusel kuni 120 välismaalast.



Joonis 2.5. Seadusliku aluseta Eestis viibivatele isikutele tehtud ettekirjutuste arv.

Allikas: Eurostat migr\_eiord, 23.05.2018

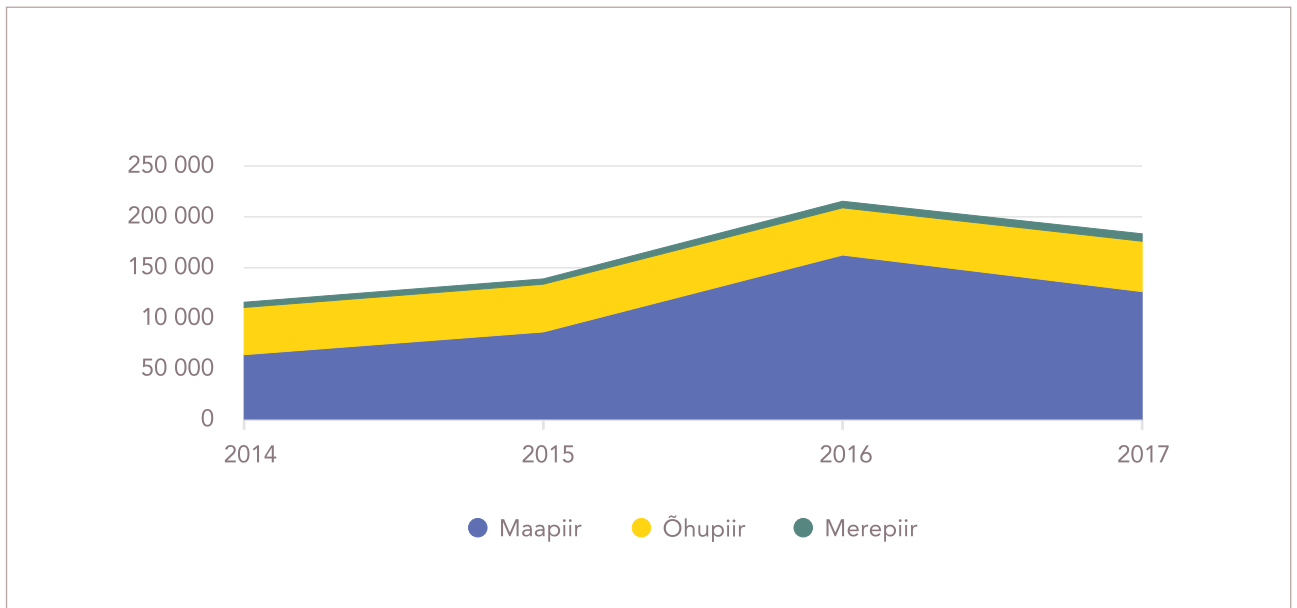
## 2.2 Piirihaldus

EL välispiiripunktides registreeriti 2017. aastal kokku **pea 307 miljonit seaduslikku piiriületust**, ehk ligi 5% rohkem piiriületusi kui 2016. aastal ning tervelt 20% rohkem kui 2015. aastal. Piiriületuse mahud on suurenenud ennekõike õhupiiril, kus on ka kõige kiiremini kasvanud riiki lubamisest keeldumine.

Ehkki jätkuvalt väljastatakse kõige enam **keelduvaid otsuseid** maapiiril, langes nende hulk võrreldes 2016. aastaga, mis tulenes ennekõike keeldumiste vähenemisest Poola ja Valgevene piiril. Samas seostab Frontex keeldumiste arvu suurenemist õhupiiril edasirändega põgenikelaagritest Kreeka saartel ja mujalgi. Samuti seostuvad keeldumised kasvanud dokumendivõltsingute avastamisega.

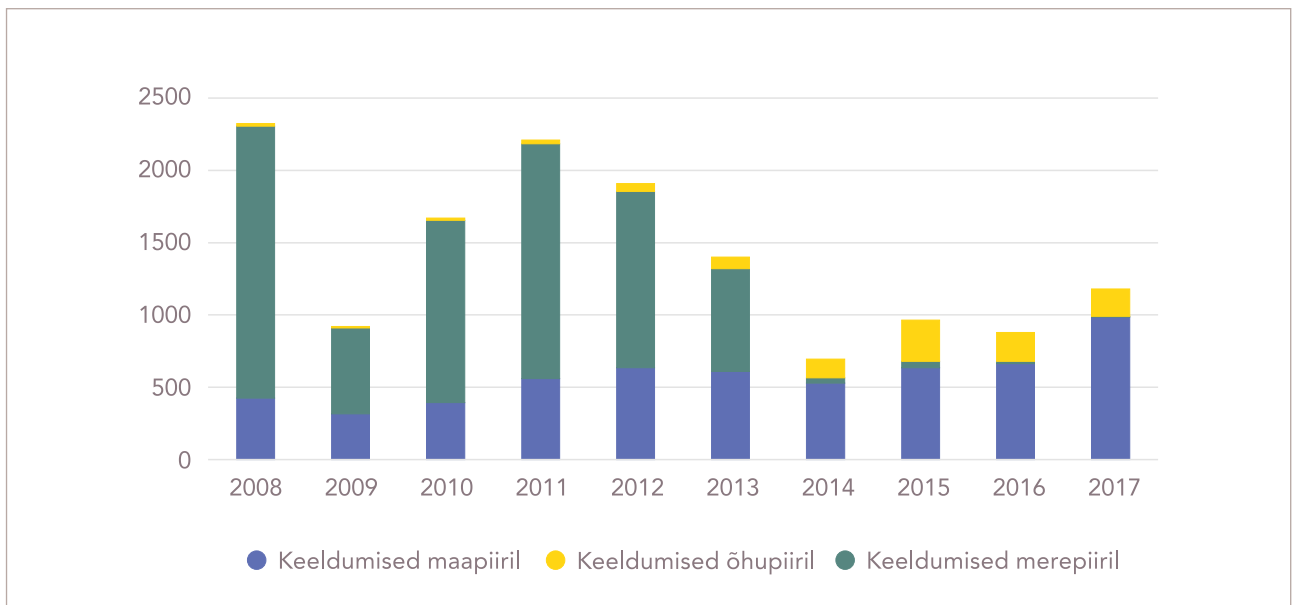
<sup>1</sup> Allikas: PPA





**Joonis 2.6.** Keeldumised ELi välispiiril. Allikas: Eurostat.

**Eestis** on keeldumiste arv piiril taas tasapisi kasvamas – 2017. aastal kasvas just keeldumiste arv maapiiril, keeldumised lennujaamades on pisut isegi vähenenud.



**Joonis 2.7.** Sisenemisest keeldumine Eesti välispiiril. Allikas: Eurostat migr\_eirfs 30.06.2018

Nii EL tervikuna kui ka mitmed liikmesriigid eraldiseisvalt on viimasel ajal panustanud olulisel määral oma piirihalduse tõhustamise ning integreeritud piirihalduse põhimõtete rakendamisse. 2017. aasta juulis kiideti **EL-i integreeritud piirihalduse strateegia regulatsioon** heaks Euroopa Nõukogu poolt, mitmed liikmesriigid on selles sisalduvaid põhimõtteid juba rakendama hakanud.

## EL tasandi arendused kontrolli tõhustamiseks piiriületajate üle

EL tasandil on välja töötamisel mitmed süsteemid, mille eesmärgiks on karmistada piirikontrolli EL välispiiri üle. 2017. aasta märtsis jõustunud muudatustega **Schengeni piirieskirjas** kohustatakse liikmesriike koguma andmeid välispiiri ületuste kohta nii kolmandate riikide kodanike kui ka EL kodanike kohta. **Schengeni infosüsteemi (SIS)** puudutavate regulatsioonide muutmisesse panustas olulisel määral ka Eesti EL Nõukogu eesistumise ajal.

2020. aastal peaks rakenduma **uus sisenemis- ja väljumissüsteem (entry-exit system)**, mis hakkab salvestama Schengeni ruumi sisenemiste ja lahkumise infot kolmandate riikide kodanike kohta, ning EL-i lubamisest keeldumise otsuseid. (mis praegu ootab veel EL parlamendi heakskiitu). Süsteemi abil loodetakse vähendada viivitusi piiri ületamisel, paremini identifitseerida viisa kehtivusaja ületanud, tugevdada siseturvalisust ning automatiseerida piiriületust. Samuti on ettevalmistamisel uus Euroopa reisimisinfo süsteem **ETIAS (European travel information and authorisation system)**, mis tulevikus võimaldab kolmandate riikide kodanikel, kes saavad EL-i viisavabalt, taotlelda selleks luba 96 tunni jooksul, ning võimaldab nende EL-is viibimise seaduslikkust hiljem hõpsalt kontrollida.

**Eestis** on kasutusel andmebaas, mis koondab infot Eestis seadusliku aluseta viibivate välismaalaste kohta. 2017. a alustati andmebaasi ajakohastamisega, samuti selle teiste andmebaasidega liidestamisega ning andmete statistilise töötlemise lihtsustamisega (planeeritavad uuendused tabelis [sinises kirjas](#)).



Loomisel on mitmed uued infosüsteemid, mis võimaldavad EL liikmesriikidel tõhusamalt vahetada infot nii seadusliku aluseta EL-is viibijate kui ka näiteks lühiajaliselt EL-is viibijate kohta.

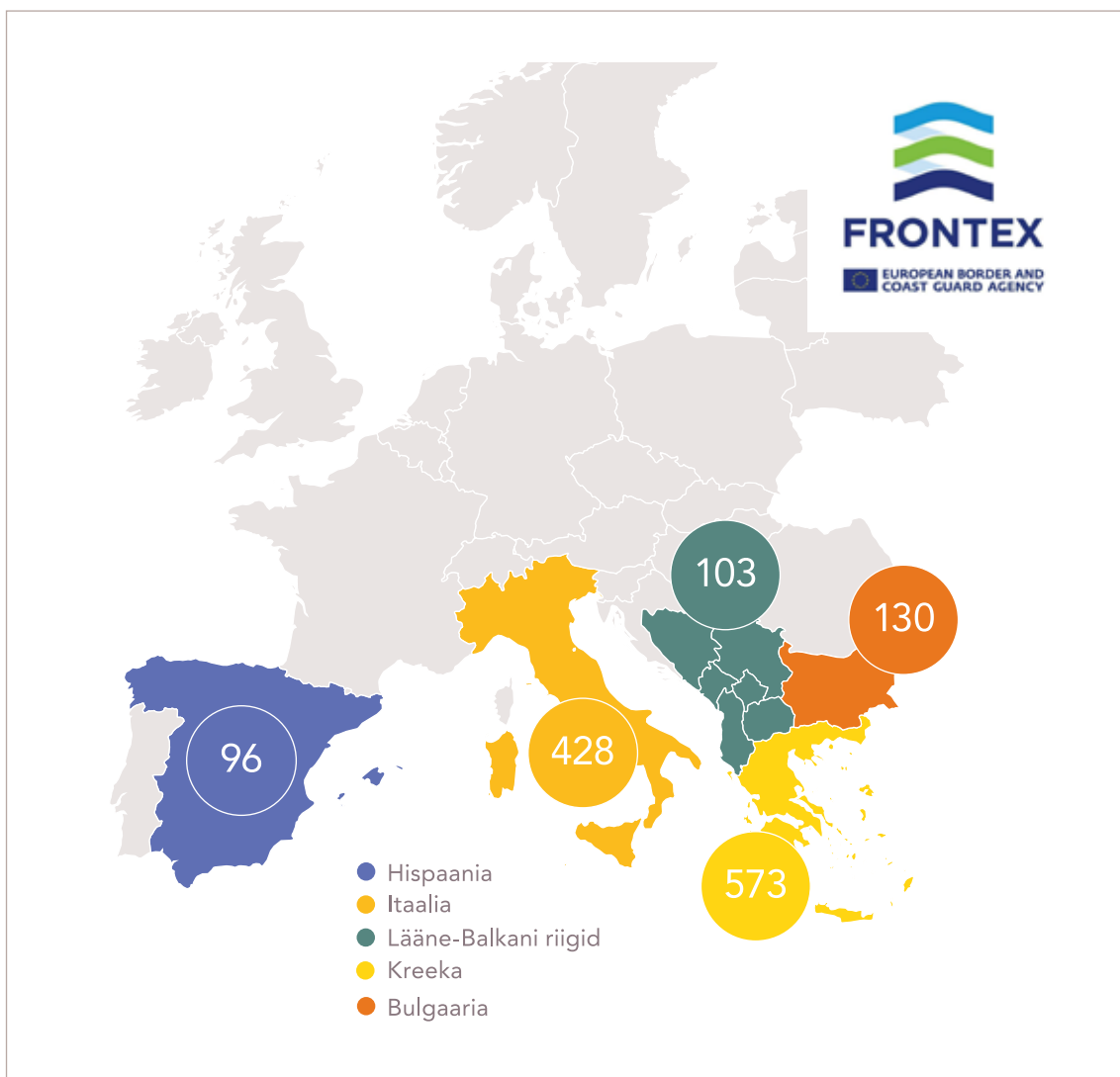
Foto: Gorodenkoff/Shutterstock

IT Süsteem	Eesmärk	Kajastatud isikute ring
Eurodac (Euroopa sõrmejälgede infosüsteem)	Teha kindlaks, milline liikmesriik vastutab isiku rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest  Toetada kontrolli ebaseadusliku piiriületuse ning teisese edasilükkumise üle	Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja saajad.  Seadusliku aluseta EL-is viibivad isikud
<b>VIS</b> (Viisa infosüsteem)	Viisataotluste alase info vahetamine liikmesriikide vahel	Viisataotlejad ja nende kutsujad
<b>SIS II</b> (Schengeni infosüsteem) politseile	Tagada turvalisus Schengeni ruumi ning EL liikmesriikides.	Kadunud või tagaotsitavad isikud
<b>SIS II</b> (Schengeni infosüsteem) piirivalvele	Sisestada ja menetleda infot isikute kohta, kellele on väljastatud siseseõidukeeld	Seadusliku aluseta EL-is viibivad isikud
<b>SIS I</b> (Schengeni infosüsteem) tagasi- ja läbipöördumiste kohta	Sisestada ja menetleda infot isikute kohta, kellele on väljastatud tagasi- ja läbipöördumisotsus	Seadusliku aluseta EL-is viibivad isikud
<b>EES</b> (Entry-Exit System)	Lubatud viibimisaja arvutamiseks ja monitoorimiseks ning viisa tähtaja ületanute tuvastamiseks	Lühiajalised EL-is viibijad
<b>ETIAS</b> (EL-i reisiinfo ja -lubade süsteem)	Tuvastada viisanõudest vabastatud isikute puhul, ega nad osuta ohtu julgeolekule ega terviseriske	Viisavabad reisijad
<b>ECRIS-TCN</b> (Eruoopa karistusregistrite infosüsteem)	Vahetada infot kolmandate riikide kodanike varasemate süüdimõistmistest kohta	Kriminaalkorras karistatud kolmandate riikide kodanikud
<b>Süsteeme ühildav platvorm</b>	Võimaldab omavahel ühildada EES, VIS, ETIAS, Eurodac, SIS-II ja ECRIS-TCN süsteemid	Ülalpool loetletud isikud

**Tabel 2.1** Olemasolevad ja kavandatavad infosüsteemid rändevaldkonnas.  
Allikas: EL Põhiõiguste raport 2018, lk 134\*.

\* ([Link](#))

2017. aasta oli ka esimene täisaasta **Frontexile** varasemast suuremate pädevustega agenduurina. Missioonidel on osalenud nii Frontexi enda ametnikkond kui ka 2016. aastal loodud 1500 liikmesriikide ametnikust koosnev kiirreageerimisreserv. Pidevalt viibib operatsioonidel 1300–1700 ametnikku. 2018. aasta juunis toimunud EL Ülemkogul tehti ettepanek suurendada lähiaastatel reservi 10 000 ametnikuni<sup>1</sup>. Lisaks on Frontex püüdnud tõhustada koostööd liikmesriikidega, määrates liikmesriikidesse oma sideohvitseri. 2018. aastal on plaanitud alustada liikmesriikide spetsiifiliste haavatavusanalüüsidega (*vulnerability assessment*).



**Joonis 2.8.** Frontexi missioonid, missioonidel osalevate ametnike arv.  
Allikas: Euroopa Komisjon<sup>2</sup>

<sup>1</sup> European Commission wants 10,000 border guards. EUobserver 02.05.2018 ([Link](#))

<sup>2</sup> Migration Management. EU Crisis Management Tools.  
EK 05/2018 ([Link](#))

Ka liikmesriigid on tegelenud eri meetoditel kontrolli tõhustamisega välispiiril. Näiteks on liikmesriigid eraldanud täiendavaid ressursse uute piirivalvurite värbamiseks ja/või olemasolevate täiendavaks väljaõppeks, samuti on soetatud uusi jälgimis-, dokumendikontrolli- ning identiteedihalduse seadmeid, aga ka ehitatud välja piiri infrastruktuuri ning soetatud uusi piirivalvesõidukeid. Sarnaselt Eesti-Vene piirile on piiri väljaehitamine käsil ka Bulgaaria ja Türgi piiril, Leedu ja Valgevene piiril on käsil pideva jälgimissüsteemi paigaldamine.

Integreeritud piirihalduse suunas liigutakse samuti. Mitmel riikidel on uued strateegiad EL vastava strateegia (IBM) vaimus (PT, BE, IT, LT), samuti teevad mitmed riigid piiri- ja rändehalduses koostööd teiste instantsidega. Näiteks on Portugal sõlminud erinevaid asustustevahelisi leppeid merepiiri haldamiseks, Hispaania teeb lisaks avaliku võimu institutsioonidele koostööd ka merendus/laevandusettevõtetega, ning Hispaanias teeb piirivalve koostööd maksuametiga.

Eestis jätkub välispiiri väljaehitus, millest loodetakse tulevikus kujundada EL-i välispiiri standard<sup>1</sup>. 16. augustil 2018 andis valitsus volitused piiri täies mahus väljaehitamiseks ning objekt peaks valmima 2026. aastaks<sup>2</sup>.

### 2.3 Abistatud ebaseaduslik piiriületus ning smugeldamisvastane võitlus

Ebaseadusliku sisserändega seonduvate probleemide lahendamises on olulisel kohal võitlus inimesmugeldajate ning teiste ebaseaduslikule piiriületusele kaasaaitajatega, sh dokumendivõltsijate, peidikutes piiriületused korraldajate jt vastu.

Frontexi poolt Vahemere rändeteedel läbi viidud PeDRA uuringust<sup>3</sup> selgub, et tervelt 88% üle Vahemere EL-i jõudnud REP-idest on kasutanud inimesmugeldajate abi. Seejuures oli **smugeldajate** roll suurim Ida-Vahemere rändeteel (92%) ja Kesk-Vahemere rändeteel (90%), ning mõnevõrra madalam Lääne-Vahemere rändeteel (75%), kuigi sealsete piiriületuste metoodika hiljutine muutus viitab smugeldajate aktiveerumisele ka sel rändeteel (vt ptk 2.1). Intervjuudes mainiti kokku 41 eri riigis tegutsevaid smugeldajaid ja nende võrgustikke. Kõige rohkem anti teada liibülastest, süürlastest, iraklastest, türklastest ja afgaanidest inimesmugeldajatest, kellest enamik tegutses Türgis (37%) või Liibüas (30%), ent märkimisväärsel hulgal smugeldajaid tegutseb ka Iraagis, Marokos, Süürias, Iraanis, Sudaanis, Alžeerias ja Egiptuses.

---

<sup>1</sup> Andres Anvelt: Moodsa idapiiri väljaehitamine jätkub. ERR 05.07.2018 ([Link](#))

<sup>2</sup> Valitsus kinnitas idapiiri väljaehitamise plaanid. Vabariigi Valitsuse pressiteenistus 16.08.2018 ([Link](#))

<sup>3</sup> Frontex Risk Analysis for 2018

### Inimsmugeldajate üha keerukamad skeemid

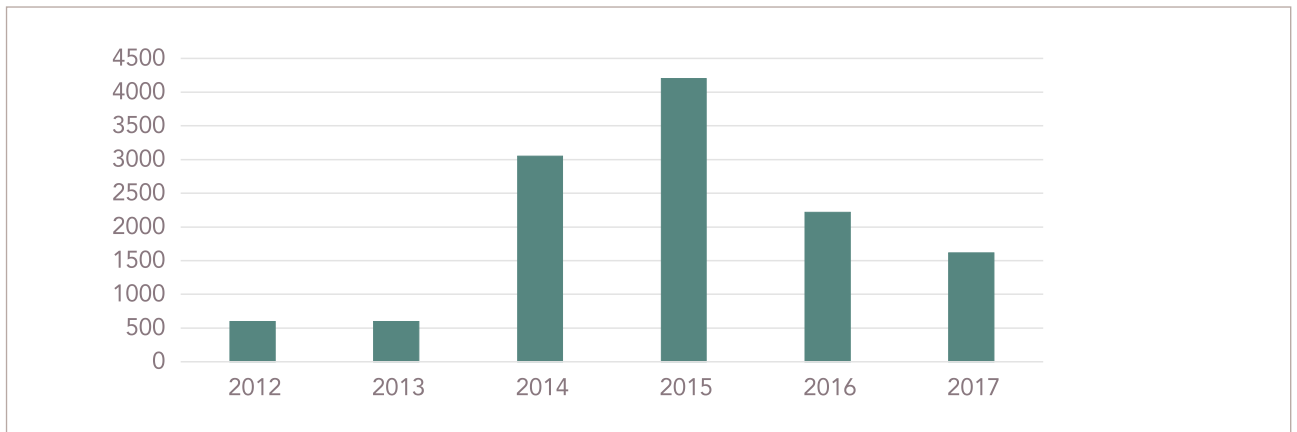
Alates 2016. aastast tegutseb Europoli koosseisus ka eraldi inimsmugeldamisega tegelev keskus (European Migrant Smuggling Centre – EMSC), mis oma aastaraportis\* töö välja põhitrende valdkonnas:

- Inimsmugeldajad tegelevad üha rohkem **võltsitud dokumentide äri**ga, mis lisaks EL-i ebaseaduslikult sisenemisele võimaldab neil ka EL-is lihtsamalt edasi liikuda. Samuti kasutatakse kasvavalt sarnase välimusega inimeste originaaldokumente.
- **Sotsiaalmeedia** on muutunud põhikanaliks, kus inimsmugeldajad oma teenuseid pakuvad. Üha rohkem pakutakse ka teenuspakette (nt järgmine pereliige saab kaasa soodushinnaga, lisaks piiriületusele pakutakse ka võltsitud dokumente jne)
- Inimesi smugeldatakse üle piiri üha ohtlikumaid meetodeid kasutades – nt sõidukitesse ehitatud õhukindlates peidikutes või mootori taha jäävates tühimikes. Meritsi EL-i jõudmiseks kasutatakse kasvavalt meelelahutusõidukeid nagu jahte või isegi skootreid.
- Kuna mitmed **Balkani riigid on lihtsustanud viisavaba reisimist** näiteks Hiina, Guinea Bissau Iraani ja Türgiga, liigutakse üha sagedamini legaalsel teel sinnani ning seejärel proovitakse ületada piiri EL-iga ebaseaduslikult.
- Smugeldamisel kasutatakse ka **legalseid reisibüroosid** nii lähte-, siht- kui transiitriikides.
- Paljud smugeldajate võrgustikud on **mitmekesiste tegevusaladega organiseeritud kuritegelikud rühmitused**. Varasemad narkovendajad, inimkaubanduse võrgustikud, rahapesuskeemid või muud organiseeritud kuritegelikud rühmitused on hakanud inimsmugeldamisega tegelema selle võrdlemisi madala vahelejäämise riski tõttu.

---

\* Two Years of EMSC. Activity Report Jan 2017 – Jan2018. ([Link](#))

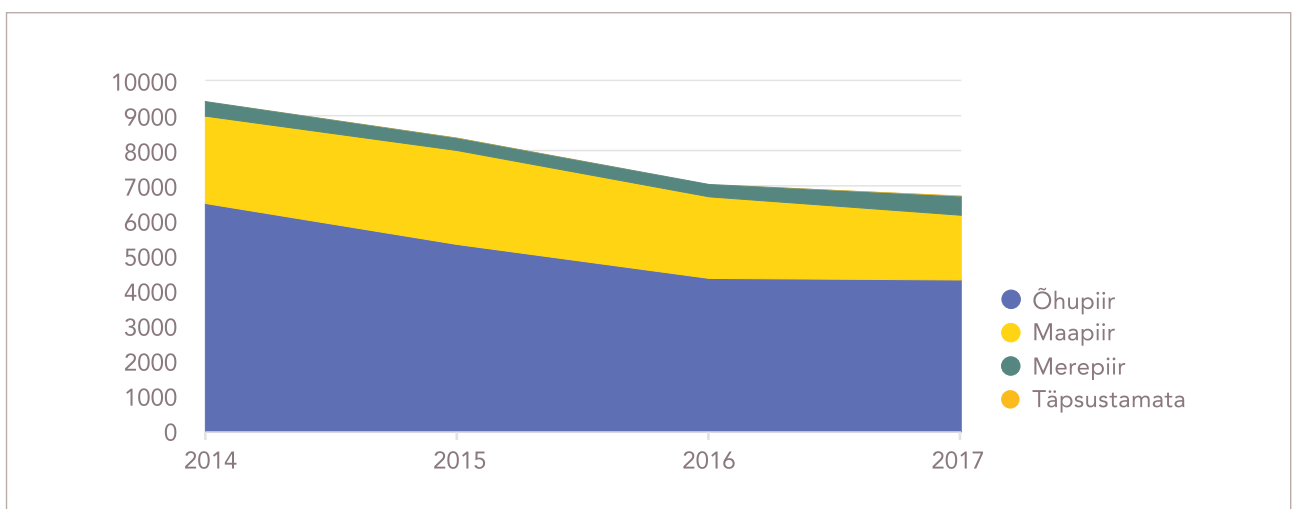
Võib öelda, et **smugeldajate tegevus toimub tänaseks peamiselt kolmandates riikides**, mistõttu on selle vastu ka keerulisem võidelda. EL siseste raporteeritud juhtumite hulk langes 19% võrra. Langenud on ka avastatud piiriületuste arv sõidukitesse ehitatud peidikutes (-27%). Samas ei pruugi see tähendada faktiliselt peidikutes piiriületuse katsete vähenemist, vaid pigem muutunud taktikaid (vt eelnev kast).



**Joonis 2.9.** ELI välispiiri ületused peidikutes. Allikas: Frontex

Smugeldamisvastaste tegevuste organiseerimiseks on koostatud vastav tegevuskava<sup>1</sup>, samuti soovitakse smugeldamisvastast võitlust senisest enam esile tuua ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika kontekstis. Mis puudutab smugeldamisvastast võitlust kolmandates riikides, siis omamoodi pilootprojekti rakendatakse Nigeris (kus valitsus on vastutasuks arenguabi eest karmistanud oluliselt smugeldajatele ettenähtud karistusi ning tõhustanud ka nende rakendamist). Samuti on mitmel pool kolmandates riikides läbi viidud teavituskampaaniaid.

Mõnevõrra kahanes ka **võltsitud dokumendiga piiriületuskatsete hulk**, kuigi trendid riigiti varieerusid. Olulisim kasv tuli Kreekast edasi liikuda püüdvate süürlaste, afgaanide, iraaklaste, türklaste ja iraanlaste arvelt. Kõige sagedamini jäid võltsitud dokumentidega vahele Maroko, Ukraina (peamiselt Poola piiril) ja Iraani kodanikud, samas kõige järsemalt kasvas võltsitud dokumentidega piiri ületada soovivate Venemaa kodanike hulk. Kõige probleemsem õhuvärv Euroopasse on jätkuvalt Istanbuli Atatürki lennujaam, kuigi sealtkaudu EL-i sisenenute hulgas vähenes avastatud võltsingute arv võrreldes 2016. aastaga 23% võrra.



**Joonis 2.10.** Registreeritud võltsitud dokumendiga piiriületuskatsed EL välispiiridel 2014-2017. Allikas: Frontex

<sup>1</sup> EL migrantide smugeldamise vastane tegevuskava 2015-2020. ([Link](#))

## 2.4 Seaduslike rändekanalite väärkasutus

Viimastel aastatel on jõustunud EL-i ja mitmete kolmandate riikide vahel viisavaba režiim (nt Ukrainaga 2017. aasta juunis ning Gruusiaga märtsis), mis on endaga muu hulgas toonud kaasa nii piiriületuste intensiivistumise, kui ka mõningase **viisavaba režiimi väärkasutuse**. Paljud liikmesriigid raporteerisid viisavaba reisimise õiguse väärkasutust: näiteks on nii albaanlased kui ka gruusalased hakanud mitmetes riikides aktiivsemalt varjupaika taotlema.

**Töörände** valdkonnas tõhustasid mitmed riigid (nt Soome, Prantsusmaa ja Slovakkia) sarnaselt Eestiga kontrolli lühiajaliste töötajate üle, näiteks Leedu ja Holland aga hooepis tööjõuvahendustevõtete üle. Seejuures sidus Ühendkuningriik immigratsiooniinfo äriloo andmisega: erilise tähelepanu all on ööpoed ja alkoholipoed. **Pererände** vallas käib paljudes liikmesriikides võitlus mugavusabielude ning vanemluse valedeklaratsioonide vastu – näiteks kehtestas Belgia valedeklaratsioonide vastu trahvid, Prantsusmaa aga koolitas prefekteure probleemsete juhtumite paremaks avastamiseks. Õpirände valdkonnas on riigid püüdnud elamislubade väärkasutamise piiramiseks nii karmistada õpirändajatele seatud tingimusi, nt Ühendkuningriik vähendas seadusega tudengitele lubatud töötamise aega, aga rakendatud on ka teistsuguseid ennetavaid meetmeid (vt kast järgmisel lehel).



Ebaseaduslik ränne võib alguse saada ka seaduslikust riiki saabumisest, seetõttu tegelevad paljud liikmesriigid (sh Eesti) ka seadusliku rände kanalite väärkasutuse ennetuse ja tuvastamisega.

Foto: Andrea Zangrilli/Shutterstock



## Mured õpirändega Eestis ja mujal

2017. aastal tõusid Eestis avaliku tähelepanu alla õpirändega seotud küsimused kõrgkooli Euroakadeemia näitel. PPA tõi välja, et osa õppimiseks elamisloa saanud tudengeid ei ilmu üldse kõrgkoolidesse või kaob hiljem ära, liikudes edasi teistesse Schengeni ruumi riikidesse või minnes hoopis tööle. Samuti on PPA tuvastanud, et osa Eestisse õppima lubatud inimesi tegelikult ei omanud õppimiseks vajalikku kvalifikatsiooni (nt keeleoskust või vajalikku haridustaset)\*. Probleemidest tulenevalt kasutas PPA 2017. aasta sügisel oma kaalutusõigust ning tühistas usalduse kaotuse tõttu kõigi Euroakadeemia välisüliõpilaste elamisload.

2018. aastal on mitmed kõrgkoolid ka oma vastuvõtu- ja õppekorralduspraktikaid muutnud või täiendanud. Näiteks on Euroülikool hakanud nüüd kõiki vastuvõtuvestlusi salvestama ning kõik vastuvõtuvestlused viiakse läbi kaheliikmelise komisjoniga. Tallinna Ülikool on karmistanud ka nõudeid õppemaksu tasumise kohta (kui varasemalt võimaldati ka esimese kursuse tudengitele järelmaksuvõimalust, siis nüüd nõutakse esimese semestri õppemaksu ette), samuti nõutakse välistudengitelt regulaarset n-ö nõustamisel käimist õpingute käigus. Tartu Ülikool kehtestas sarnaselt teistele ülikoolidele taotlustele lõivu.

Õpirännet käsitleva direktiivi ülevõtmisega seoses jõustus ka seadusemuudatus, millega võtavad ülikoolid kutsuja kohustused ehk sisuliselt muutuvad ülikoolid kaasvastutajaks nii väljastatud viisade kui ka elamislubade eesmärgipärasuse eest, ning on kohustatud hüvitama seadusliku aluseta riigis viibiva (ehk õppetöös mitteosaleva) õpirändaja tagasi- saatmiskulud kuni 6400 euro ulatuses.

Samas püüavad mitmed teisedki riigid ennetada õpinguteks saanud elamisloa väärkasutust. Näiteks on Soome hakanud aktiivsemalt kontakti looma n-ö probleemsete lähteriikide ülikoolidega, et tulemuslikumalt kontrollida tudengite kvalifitseerumist õppekohale ning kontrollida diplomite autentsust. Tšehhi on loonud eraldi programmi „Student Mode“, mille abil antakse sealsetele rändevaldkonda reguleerivatele institutsioonidele täiendavaid õigusi, et väärkasutust ennetada\*\*.

---

\* [\(Link\)](#)

\*\* EMN Annual Report on Migration 2017

# 3.

## RAHVUSVAHELINE KAITSE



Foto: Jazzmany/Shutterstock

**R**ahvusvahelise kaitse valdkond on olnud Euroopa rändekriisi tõttu EL ja sise-riiklike arutelude keskmes. Samuti on see olnud üks rändepoliitika valdkondi, kus ühispoliitika on ette nähtud juba aluslepetega<sup>1</sup>. Ning kuigi nii Euroopa Komisjon kui ka liikmesriigid on tunnistanud vajadust sellest kriisist õppida ning olla paremini valmis järgmisteks, võib täheldada, et kõik liikmesriigid pole kaugeltki ühel meelel selles osas, kuidas edasi minna tuleks.

Käesolev peatükk annab ülevaate nii plaanitavatest muutustest rahvusvahelise kaitse taotlemise kui taotluste menetlemise osas, samuti tugiteenuste pakkumisest rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning kaitse saajatele. Eraldi peatükk on pühendatud ümberasustamis- ja ümberpaigutamismeetmetele, mis viimastel aastatel ehk isegi kõige enam Eesti rahvusvahelise kaitse valdkonda mõjutanud on. Rahvusvahelise kaitse saajate lõimumist on täpsemalt käsitletud lõimumise ja kohanemise peatükis.

---

<sup>1</sup> Lissaboni lepe par 78

## EL ühise rahvusvahelise kaitse poliitika hetkeseis ning edusammud Eesti eesistumise ajal

Käesoleva raporti valmimise ajaks pole jätkuvalt saavutatud üksmeelt Euroopa ühtse varjupaigapoliitika (CEAS) tuleviku osas. Tegemist on ühe keerulisema teemaga, mille osas liikmesriikide ühise lähenemise leidmine on kõikidele viimastele eesistujatele olnud tõsine proovikivi ning mille osas lõplike kokkulepeteni jõudmist ei soosi ka Euroopa Parlamendi ja liikmesriikidele sageli täiesti vastandlikud seisukohad. 2016. aastal välja pakutud ja täiendatud meetmete pakettis on seitse EL õigusakti eelnõud, mille eesmärk on ühtlustada rahvusvahelise kaitse andmise tingimusi, menetlusprotseduure ja vastuvõtutingimusi.

### Muuhulgas soovitakse

- **ühtlustada varjupaigataotleste menetlemist, asendades mõned direktiivid siduvamate määrustega.** Näiteks tahetakse rahvusvahelise kaitse menetlusprotseduuride ja kvalifikatsiooni direktiivid asendada määrustega. Menetlustingimuste määramise eesmärk on kehtestada Euroopa Liidu liikmesriikides ühine rahvusvahelise kaitse taotleste menetluse ja kaitse andmise ning äravõtmise kord. Liikmesriikide praktikate ühtlustamine aitab vähendada varjupaigataotlejate teiseseid liikumisi ning varjupaigashoppingut ning tagada, et kaitsetaotlejad menetletakse ühtlase kiirusega kogu liidus ning kaitse saavad need, kes seda vajavad. Menetlustingimuste direktiiv asendatakse määrusega, et harmoneerida liikmesriikide praktikaid ning tagada varjupaigataotlejatele ühtlased tingimused
- **tõhustada Dublini süsteemi,** karmistades nõudeid taotlejatele ning menetlevatele riikidele, et välistada edasirändamist ja kohandada praegune vastutava liikmesriigi määramise süsteem ka koormuse jagamise süsteemiks.
- **laiendada Eurodac andmebaasi kasutust,** et laiendada selle kasutusala ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise toetamisele (st kasutada andmebaasis olevat infot, et aidata isikutele dokumente hankida tagasisaatmise soodustamiseks). Samuti soovitakse Eurodaci andmebaasi lisada lisaks sõrmejäljekujutistele ka alfanumeeriliste andmete otsing ning näokujutised.
- **ühtlustada rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate vastuvõtutingimusi vastuvõtutingimuste direktiivis.** Direktiivi eesmärgiks on tagada EL-is kõigile rahvusvahelise kaitse taotlejatele ühtlustatud vastuvõtutingimused, mis aitaksid muu hulgas piirata teisest rännet, nt reguleeritakse, millal saavad taotlejad ligipääsu tööturule, või kuidas võimaldada vähendada vastuvõtutingimusi, kui taotleja liigub taotleluse menetlemise ajal teise liikmesriiki. Direktiivi eesmärk on ühtlustada minimaalseid nõudeid taotlejate vastuvõtuks EL-is.

>>

- **luua esmakordselt EL ühtne ümberasustamise ja humaanse vastuvõtu raamistik.** Määruse eesmärgiks on luua ELi ühine ümberasustamise kava, millega määratakse iga-aastaselt, kui palju ja millistest riikidest isikuid EL liikmesriikidesse ümber asustatakse. Euroopa Komisjoni algse ettepaneku kohaselt oli süsteem kohustuslik, kuigi kohustuse sisu ehk liikmesriigi panuse otsustavad riigid ise. Kõige suurem ja ühtsem liikmesriikide seisukoht on, et süsteem peab baseeruma vabatahtlikkusel.
- **muuta Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) EL Varjupaigaagentuuriks (EUAA),** millel oleks senisest suurem mandaat liikmesriikide toetamisel suurema varjupaigataotlejate surve olukorras, kui ka riikide varjupaigaprotseduuride ühtlustamisel. Muu hulgas oleks EUAA ülesanne toetada riike menetlusprotsessides olukordades, kus riik satub ebatavaliselt suure taotluste survega vastamisi. EUAA pädevuses on monitoorida riiklike praktikaid ning teha soovitusi menetluse kvaliteedi ja vastuvõtu korraldamise osas. Laienevad ka EUAA kohustused analüüsida taotlejate päritoluriikide olukorda ja säilib kohustus pakkuda rahvusvahelise kaitse alaseid koolitusi.

Ka Eesti EL Nõukogu eesistumise raames töötati nimetatud ettepanekutega edasi. Seitsmest ettepanekust kolme osas saadi EL Nõukogu mandaat triloogi alustamiseks (millest ümberasustamise määruse osas võrdlemisi erakordne ühehäälneline toetus EL Nõukogus) ning alustati nelja eelnõuga triloogi. Lõpule jõuti EUAA määruse triloogiaga: kõik liikmesriigid on nõus EUAA loomisega. Väga lähedale triloogide lõpule jõuti ka Eurodac'i määrusega. Samas ei saa suure tõenäosusega EUAA uue mandaadi alusel tööle asuda enne, kui ka ülejäänud kuus CEAS paketi eelnõud on heaks kiidetud, kuivõrd nii mõnegi liikmesriigi jaoks on eelnõude pakett tervik ning enne kui Dublini määrusega liikumist ei ole, ei anta toetust ka üksikute eelnõude jõustumisele.

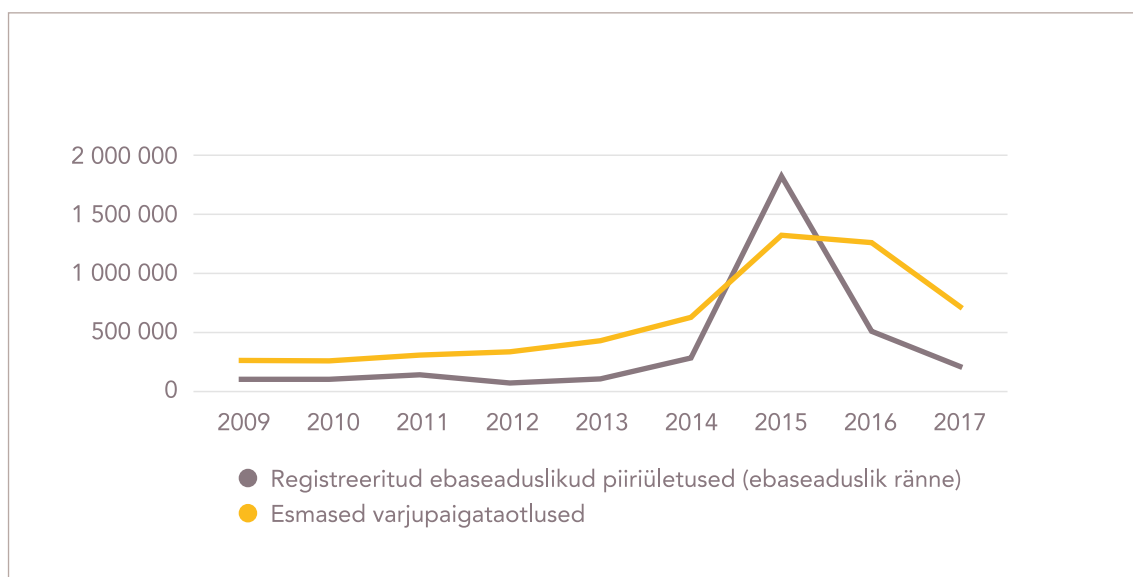
Reformipaketi kõige suuremaid erimeelsusi tekitav teema on jätkuvalt Dublini määruse muudatuse ettepanekus sisalduv ümberpaigutamise kriisimehhanism eesliini riikide rändesurve vähendamiseks. Lõuna-Euroopa riigid (Itaalia, Kreeka, Hispaania, Küpros, Malta), kuhu täna enamik varjupaigataotlejatest saabuvad, ei ole rahul juba viimase nelja eesistumise ajal edasiarendatud mitme-astmelise kriisimehhanismiga. Nende jaoks ei ole pakutavas süsteemis esmaste riikide kohustused ja teiste solidaarsus tasakaalus, vaid tugevalt nende kohustuste poole kaldu. Teiselt poolt on igasuguse ümberpaigutamise vastu Visegradi nelik (Ungari, Poola, Tšehhi, Slovakkia), kes sooviksid keskenduda vaid rännet ennetavatele meetmetele (välispiiride kaitse, rändehaldus kolmandates riikides).

Paljude liikmesriikide jaoks on ka teiste ühtse varjupaigasüsteemi eelnõude edasine käekäik sõltuvuses Dublini määruse arengutest (eeskätt eesliiniriigid, aga ka Visegradi nelik). Läbirääkimiste lõpufaasis on Eurodac määrus, vastuvõtutingimuste direktiiv, kvalifikatsioonitingimuste määrus ning ümberasustamise määrus. EL Varjupaigaameti määruse tekst on varasemalt juba kokku lepitud. Menetlustingimuste määruse nõukogu lähenemisviisi otsimine jätkub Austria eesistumise ajal. Bulgaaria poolt triloogidel Euroopa Parlamendiga saavutatud kokkulepped vastuvõtutingimuste direktiivi ümberasustamise määruse ja kvalifikatsioonimääruse osas ei saanud enamuse liikmesriikide toetust ja valdav osa liikmesriike soovib tekstidega tööd jätkata. >>

Eesti esitas eesistumise ajal ka oma kontseptsiooni Dublini määruse muudatuste kohta, täpsemalt solidaarsuse ja vastutuse meetmete küsimuses, mille põhjal kõik liikmesriigid panustaks Euroopa Liidu Nõukogu poolt kriisiolukorras vastuvõetavast otsusest lähtuvalt kõikide vajalike meetmetega (rahaline tugi, eksperdid, tehnika, ümberpaigutamine), kuid ainult ümberpaigutamise puhul oleks vajalik vastuvõtva liikmesriigi nõusolek, st tegemist ei oleks kohustusliku kvoodiga, vaid liikmesriigi nõusolekul panustamisega. Töö antud kompromissettepanekuga jätkus ka Bulgaaria ja Austria eesistumise ajal, mil kohustuslikud kvoodid on küll ettepanekusse tagasi toodud.

### 3.1 Rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtt

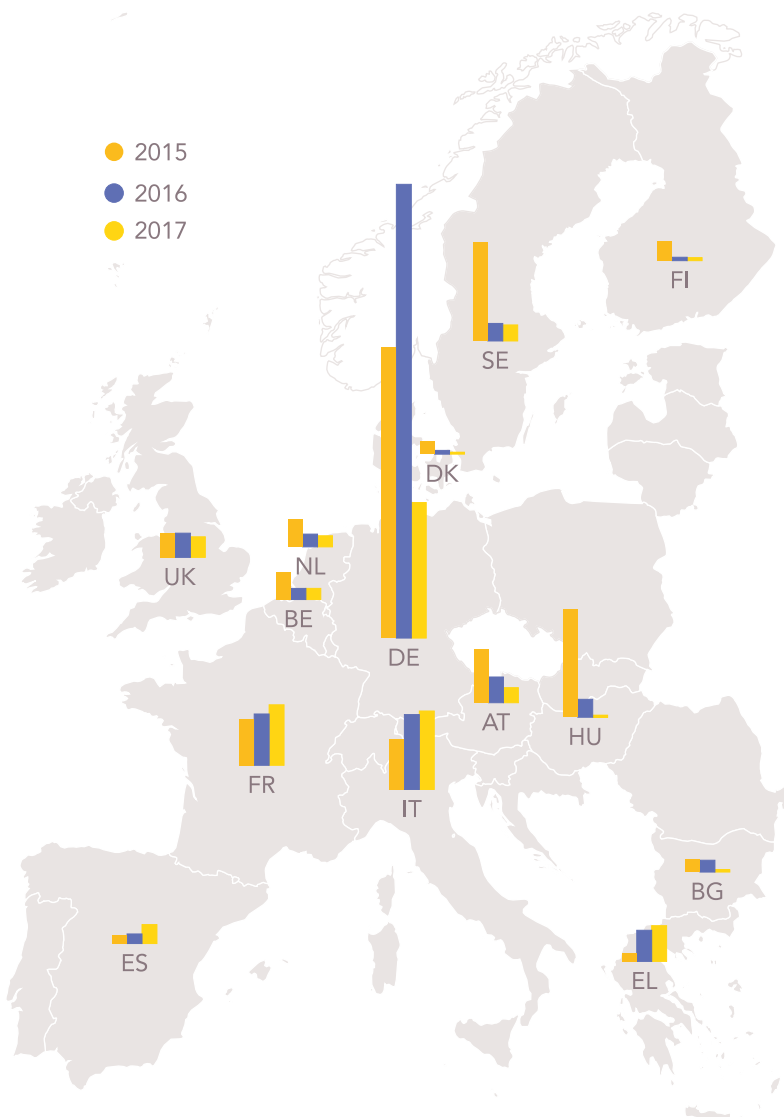
2017. aastal taotles EL liikmesriikides rahvusvahelist kaitset 705 705 inimest, mida on **44% vähem kui mullu**. Märkimist väärib seegi, et esmaste rahvusvahelise kaitse taotluste hulk ületas 2017. aastal EL-is registreeritud ebaseaduslike piiriületuste hulka endiselt enam kui 3 korda. Võimalikke põhjuseid on siin mitmeid. Esiteks, taotluste arvu kasv piiril on PeDRA uuringu alusel seletatav asjaoluga, et pea kõik Vahemere põhjarannikul kinni peetud isikud taotleavad nüüdseks varjupaika<sup>1</sup>. Teiseks on see selgitatav rändekriisi tipp hetkel EL-i saabunutega, kes on varjupaika asunud taotlema alles nüüd. Samuti pole välistatud n-ö varasem muster, kus varjupaigataotlejad saavad EL-i seaduslikul teel.



Joonis 3.1. Esmased varjupaigataotlused (Eurostat) Registreeritud ebaseaduslikud piiriületused (Frontex)

<sup>1</sup> Frontex Risk Analysis 2018

Kõige enam varjupaigataotlusi esitati jätkuvalt Saksamaale, kuigi sealsete taotluste arv vähenes mitu korda (vt joonis 3.2). Üldiselt väheneski varjupaigataotluste hulk enamikus n-ö teisese rände sihtriikides nagu Austria, Rootsi, Holland, Belgia, Taani, Ungari, jne. Samas kasvas varjupaigataotluste arv mõnevõrra Vahemere-äärsetes riikides, iseäranis Hispaanias (+98%), aga ka Kreekas (+15%) ning Itaalias (+5%), samuti populaarsust kogunud teisese rände sihtriigis Prantsusmaal (+18%).



Joonis 3.2. Varjupaigataotluste hulga muutus liikmesriikides.  
Allikas: EMN Annual Report on Migration 2017, lk 25.

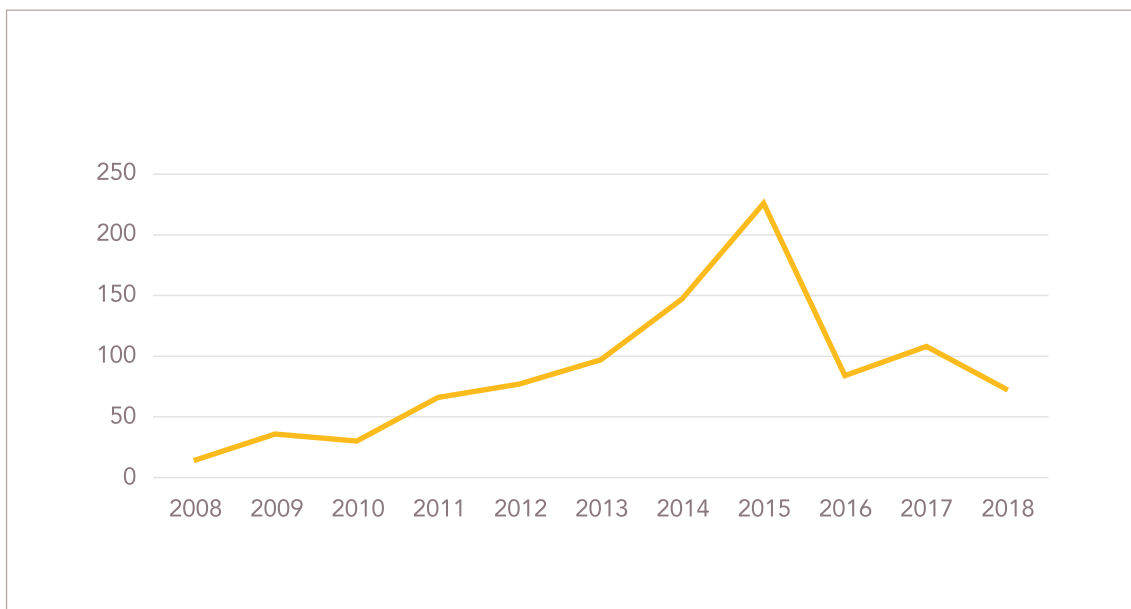
Riik	2015	2016	2017
DE	476 510	745 155	222 560
IT	83 540	122 960	128 850
FR	76 165	84 270	99 330
EL	13 205	51 110	58 650
UK	40 160	39 735	33 780
ES	14 780	15 755	31 120
SE	162 450	28 790	26 325
AT	88 160	42 255	24 715
BE	44 660	18 280	18 340
NL	44 970	20 945	18 210
PL	12 190	12 305	5 045
FI	32 345	5 605	4 990
RO	1 260	1 880	4 815
CY	2 265	2 940	4 600
BG	20 365	19 420	3 695
NO	31 110	3 485	3 520
HU	177 135	29 430	3 390
DK	20 935	6 180	3 220
IE	3 275	2 245	2 930
LU	2 505	2 160	2 430
MT	1 845	1 930	1 840
PT	895	1 460	1 750
SI	275	1 310	1 475
CZ	1 515	1 475	1 445
HR	210	2 225	975
LT	315	430	495
LV	330	350	355
EE	230	175	190
SK	330	145	160

Varjupaigataotluste arvu langus võrreldes 2015. aastaga on toonud kaasa vastuvõtuvõimekuse vähendamise mitmetes liikmesriikides – suletakse vastuvõtukeskusi, vähendatakse ametnike arvu jne (nt BG, EL, HR, MT, NO, PT, SE, FI). Näiteks Soome vähendas majutuskeskuste hulka 77lt 48le ning alaealistele mõeldud keskuste hulka lausa 49lt 8le. Teistes riikides aga, kus taotluste hulk on kasvanud, (nt FR, LV), pigem suurendatakse võimekust.

Üks trend, mida mitmed liikmesriigid taotluste vastuvõtu valdkonnas 2017. aastal rakensid, oli eraldi taotluskeskuste loomine. Hollandis saab varjupaigataotlusi esitada kõigis kohalikes politseijaoskondades, kust taotlejad viiakse eraldi taotluskeskustesse. Belgia plaanib avada eraldi registreerimiskeskuse 2019. aastal. Ungari, mis juba kriisi tipp hetkel lõi n-ö transiitsooni, kus oli võimalik varjupaigataotlusi esitada, võimaldab nüüd taotlusi esitada kahes keskuses, kuhu taotlejad isiklikult kohale peavad tulema. Taotlemise üheks tingimuseks on ka transiitsoonist mitte lahkumine, samuti on Ungari kriminaliseerinud varjupaigataotlejate abistamise. Samas on Euroopa Komisjon alustanud Ungari suhtes rikkumismenetlust nii eelmainitud põhjustel kui ka väga pikkade menetlusaegade tõttu<sup>1</sup>.

**Mitmekesisustus kaitse taotlejate kodakondsuste ring:** kui 2016. aastal taotles EL riikidelt kaitset 35 eri kodakondsusega isikuid, siis 2017. aastal 54 eri kodakondsusega isikuid. See muudab keerukamaks ka taotluste menetlemise ning tõlketeenuse tagamise<sup>2</sup>, samuti negatiivse otsuse korral isiku tagasipöördumise korraldamise. Samas on taotlejate põhiriiigid jäänud samaks: pea iga kolmanda taotluse esitas Süüria, Iraagi või Afganistani kodanik.

**Eestis** on esmakordsete taotluste arv püsinud võrreldes 2015. aastal esitatud taotluste hulga madalamal tasemel. Erinevused paljude Euroopa riikidega tulenevad meie asukohast EL idapiiril, kus Vahemere rändeteedega seotud rändekriis meid esmakordsete taotluste esitamise vaates märkimisväärselt ei mõjuta. 2015. aastal kasvatas varjupaigataotluste arvu olukord Ukrainas. Kõige enam taotlusi esitasid 2017. aastal Venemaa, Ukraina ja Gruusia kodanikud. Taotlusi esitatakse sagedamini siseriigis kui piiril.



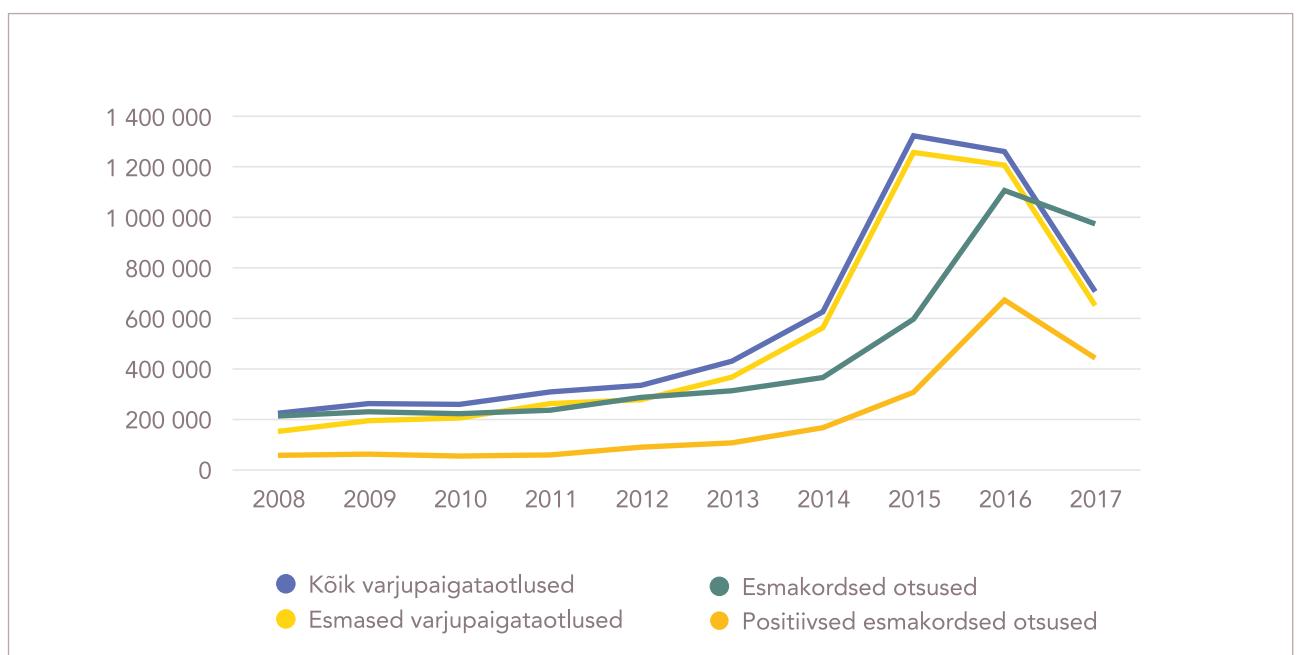
Joonis 3.3. Eestis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused 2008-2018. 2018. aasta andmed on 30.09.2018 seisuga. Allikas: PPA

<sup>1</sup> ([Link](#))

<sup>2</sup> EASO raport, lk 10

### 3.2 Rahvusvahelise kaitse taotluste menetlus

2017. aastal on EL liikmesriikides aktiivselt vähendatud menetlustähtaja ületanud taotluste hulka. Kõigi aasta jooksul langetatud otsuste hulk küll vähenes mõnevõrra, kuid ootel juhtumite hulk vähenes 16%<sup>1</sup>. Samuti võib täheldada positiivsete otsuste osakaalu vähenemist. Kui kriisi tippphetkel 2015. ja 2016. aastal oli positiivsete otsuste osakaal kõigist taotlustest vastavalt 52% ja 61%, siis 2017. aastaks langes see tagasi 46% tasemele. Kriisieelset taset (25-34%) pole see aga veel saavutanud.



Joonis 3.4. Rahvusvahelise kaitse taotlused ning langetatud otsused EL-is tüüpide kaupa. Allikas: Eurostat migr\_asydcfsta, 10.07.2018.

Taotluste menetlemise kiirendamiseks jätkus ka 2017. aastal menetlustingimuste direktiiviga võimaldatud protseduuride sisseviimine. Näiteks Iirimaa võttis kasutusele tugeva alusega, alaealiste või meditsiiniliste või õiguslike erivajadustega inimeste taotluste eelisjärjekorras menetlemise põhimõtte. Luksemburg aga võttis kasutusele n-ö „ülikiire protseduuri“ Lääne-Balkani varjupaigataotlejate jaoks, kelle seas on negatiivsete osakaal üle-euroopaliselt üks kõige kõrgemaid.

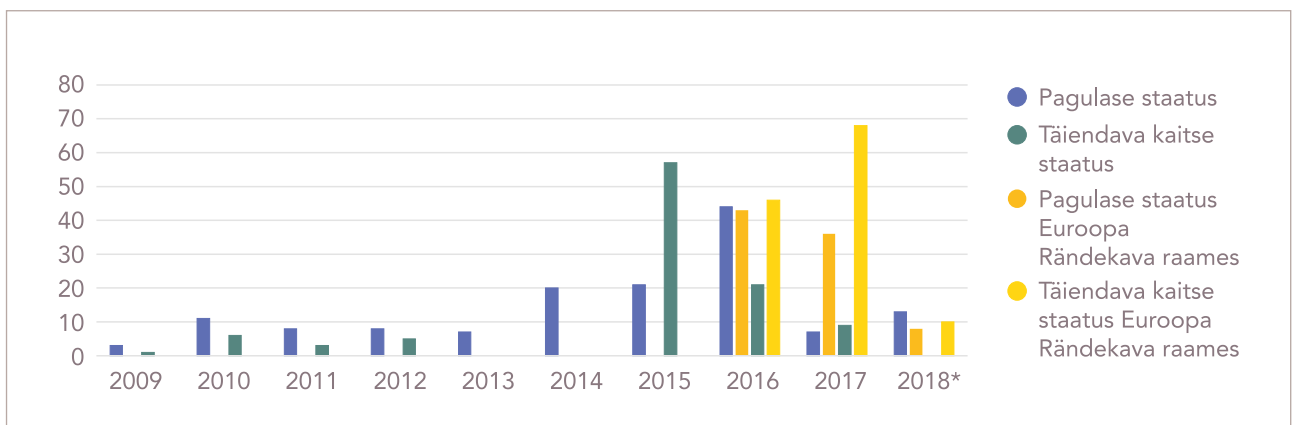
Lisaks on mitmed riigid taotluste läbivaatamise kiirendamiseks detsentraliseerinud edasi-kaebamiste süsteemi. Näiteks Itaalia kaotas teise astme apellatsiooni õiguse. Nii Soomes kui Rootsis laiendati aga halduskohtute ringi, millel on õigus läbi viia kohtumenetlust varjupaiga taotlemise küsimuses. Kui varem tegeles varjupaigataotlusi puudutavate kohtuasjadega Rootsis ainult eraldi rändekohus ning Soomes Helsingi halduskohus, siis nüüd on see õigus mitmetel piirkonnakohtutel.

<sup>1</sup> EASO raport



**Eesti** rahvusvahelise kaitse andmise statistikat kujundas 2017. aastal jätkuvalt ennekõike Euroopa rändekava raames toimunud ümberasustamine ja ümberpaigutamine Kreekast, Itaaliast ja Türgist. Kokku sai Eestilt rahvusvahelise kaitse staatuse 120 inimest, neist 104 saabusid siia Euroopa rändekava alusel ning Eestis kohapeal kaitset taotlenud isikutest sai positiivse otsuse 16 inimest. Enamus 2017. aastal tehtud rahvusvahelise kaitse andmise otsustest (77) annab taotlejaile täiendava kaitse staatuse (neist 68 saabus rändekava alusel), st neile antakse elamisluba aastaks. Pagulase staatuse sai 43 inimest (kellest 36 saabus rändekava alusel), neile antakse elamisluba kolmeks aastaks. Vabariigi Valitsus otsustas 2017. aasta detsembris lugeda Euroopa Rändekava tegevused Eestis lõppenuks ning ümber asustada 2018-2019 täiendavalt 80 isikut Türgist (40 -2018 ja 40- 2019).

Kõik 2017. aastal rändekava raames Eestilt pagulase staatuse saanud isikud olid Süüria kodanikud, lisaks sai pagulase staatuse veel 2 Süüria, 2 Gruusia, 1 Kosovo, 1 Türgi ja 1 Venemaa kodanik. Täiendavat kaitset anti Euroopa rändekava alusel saabunud 51 Süüria kodanikule, 11 Eritrea kodanikule ning kuuetele Iraagi kodanikule, kohapeal taotlenutest sai täiendava kaitse kaheks Ukraina ja üks Sudaani kodanik.



**Joonis 3.5.** Rahvusvahelise kaitse andmise otsused Eesti 2009-2018 (2018. aasta andmed 30.10.2018 seisuga\*). Allikas: PPA.

Kui analüüsida Eesti puhul positiivsete otsuste osakaalu kõigist otsustest, võib öelda, et see on Euroopa kontekstis pigem tagasihoidlike killast. 2017. aastal rahuldati kõigist Eestis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlustest ca 15%, mis on võrreldav kriisieelse perioodiga.

Samuti paistab Eesti silma väga operatiivse menetlusajaga: tänu taotluste vähesele hulgale, läheteriikide (COI) spetsialistide olemasolule ja tõlketeenuse kättesaadavuse parandamisele jõutakse otsuseni keskmiselt 2 kuu jooksul taotluse registreerimisest.

Olulisi poliitikamuudatusi Eestis 2017. aastal ei tehtud. Küll aga algatati välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muudatus, millega soovitakse täpsustada kaitse äravõtmise tingimusi. Vastavalt muudatustele võib kaitse ära võtta üksnes juhul, kui isik on vangi mõistetud tahtliku isikuvastase kuriteo, alaealise vastu toime pandud kuriteo, narkootikumidega seonduva kuriteo, muu esimese astme kuriteo eest, või kui ta ohustab riiklikku julgeolekut. Sarnaselt muutsid 2017. aastal seadust ka Soome ja Belgia.

Olulisemateks väljakutseteks varjupaigataotluste menetlemisel Eestis on jätkuvalt kaitse taotlejate identifitseerimine (eeskätt olukorras, kus puuduvad isikut tõendavad dokumendid) ning tõlketeenuse tagamine (mida osalt leevendab küll AMIF-i toel suurendatud tõlketeenuse rahastus). Nende probleemide lahendamisel saab aga ehk õppida teiste riikide kogemusest: näiteks on Saksamaa kasutanud identifitseerimisel uut tehnoloogiatel põhinevaid tuvastusmeetodeid. Tõlkide nappuse leevendamiseks seadustasid nt Saksamaa, Ungari ja Belgia intervjuude läbiviimise telesilla vahendusel, et vähendada juhtumi menetlejate ja tõlkide transpordiga seonduvat aja- ja rahakulu. Saksamaa on loonud ka videovõimekusega tõlkekeskusi, et näiteks kohtuistungitel või intervjuude läbiviimisel oleks võimalik kasutada kvalifitseeritud tõlke, keda muudu kõigis piirkondades keeruline leida oleks. Sarnaste lahenduste kasutamist võimaldab ka rahvusvahelise kaitse seadus Eestis.

## Uued tehnoloogiad kaitse taotlejate identifitseerimisel

Taotlejate identifitseerimises ja taotluste menetlemises laiemalt on mitmed riigid, Eesti sealhulgas, teinud vahepeal uutele tehnoloogiatele põhinevalt uusi arendusi. Näiteks on Saksamaa võtnud kasutusele integreeritud identiteedihaldussüsteemi, mille raames kasutatakse dokumenteerimata kaitse taotlejate puhul nende identiteedi tuvastamisel näiteks nende mobiiltelefonide andmeside infot, et tuvastada, kust inimene tuleb. Sarnane süsteem on rutiinses kasutuses ka Eestis.

Samuti on Saksamaa kasutusele võtnud **keeletuvastusprogrammi**, mis peaks aitama tuvastada, millisest piirkonnast pärit keelt või dialekti inimene räägib ja/või millise piirkonna aktsent tal on. Lisaks kasutatakse Saksamaal nime transkriptsiooni põhise päritolu tuvastamise tarkvara.

Lisaks on mitmed riigid (nt Saksamaa, Prantsusmaa, Soome, Itaalia, Norra – eeskätt riigid, kus taotluste mahud vahepeal hüppeliselt kasvasid) võtnud kasutusele veebipõhiseid platvorme, mille eesmärk on optimeerida info sisestamist taotleja kohta. Sellistes infosüsteemides on liides, mille kaudu saavad rahvusvahelise kaitse taotlejad (või nende esindajad ise sisestada isikukohast infot). Soomes on juba testimisel ka **vestlusrobot** Kamu, kes hetkel jagab infot taotlusprotseduuri kohta\*, kuid peaks tulevikus hakkama ka infot taotlusvormi sisestama ehk siis viima läbi intervjuude esimest faasi. Idee on ka, et tehisintellekti põhine lahendus hakkaks toimima 180 erinevas keeles\*\*.

\* [\(Link\)](#)

\*\* EMN Ad-Hoc Query on Electronic platform for asylum seekers or their legal aids and representatives [\(Link\)](#)

**SOOVITUS:** Rahvusvahelise kaitse taotlejate paremaks identifitseerimiseks võiks Eesti uurida võimalusi näiteks mõne Saksamaal kasutusel oleva tuvastamissüsteemi üle võtmiseks.

**SOOVITUS:** Kuna üha rohkem liikmesriike kasutab telesilla abil tõlkimise võimalust, võib uurida teiste liikmesriikide huvi ja võimalusi ühise tõlkijate reservi loomiseks (st nt kui Eestis puudub parasjagu vajalik dari keele tõlkevõimekus, saaks pöörduda mõne teise liikmesriigi tõlgi poole. Seda tegevust saaks toetada ka näiteks uus EMN IES platvorm.

### 3.3 Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning kaitse saajatele

Kasvanud rahvusvahelise kaitse saajate hulk tähendab ühtlasi ka täiendavaid väljakutseid tugiteenuste valdkonnas. Oluline on tagada kaitse saanutele normaalsed elamistingimused ning vajalik teenuste tugi, mis aitaks ühtlasi pikemas plaanis ka lõimumisele kaasa.

Näiteks võimaldatakse alates 2017. aastast kinnipidamiskeskuses viibivatele varjupaiga-taotlejatele iga kuu uus telefonikaart, samuti võimaldatakse varasema kahe päeva asemel nädalas kinnipeetavaid külastada iga päev maksimaalselt kolm tundi. Antud limiidi hulka ei arvestata ametiisikute, konsulaartöötajate, õigusnõustajate ning vaimulike visiite. Muid olulisemaid muudatusi, mis puudutaksid kaitse taotlejaid, 2017. aastal ei tehtud.

#### Maksekaardid kaitse taotlejatele ja saajatele

Soome on piloteerinud lahendust, kus 3000 varjupaigataotlejat, kelle taotluse esimese läbivaatamise tulemused on positiivsed, on saanud enda käsutusse magnetkaardi, mille kontole kantakse nende toetused ja ka palgaraha ning mida nad saavad kasutada maksevahendina.

Nimelt pole varjupaigataotlejatel võimalust taotleda endale pangakontot ning näiteks palgaraha kättesaamiseks pidi senini kasutama vahemeeste abi, kes teenitu enda kontole lasid kanda ning hiljem varjupaigataotlejale välja maksid. Samuti vähendab maksekaardi süsteem majutuskeskuste halduskoormust, kus muidu tuleks igale keskkuses viibijale maksta iganädalane toetussumma välja sularahas.

Kaardil olevat raha saab kasutada ostude eest tasumisel poodides ja ka toitlustusasutustes, kuid mitte teenuste eest tasumiseks või veebipoodides. Samuti on varjupaigataotlejate tehingud nähtavad majutuskeskuste administraatoritele.\*

Iseenesest pole lahendus pretsedenditu. Mõnevõrra sarnane süsteem on juba aastaid kasutusel näiteks Ühendkuningriigis Azure kaardi nime all, kuid see on saanud oht-ralt kriitikat, kuna kaart toimis üksnes piiratud nimekirjas kauplustes, seda ei saanud kasutada ühistranspordi eest maksmiseks ning seetõttu pidid kaardi omanikud sageli ette võtma kilomeetrite pikkuseid jalgsiretki lähimasse „kvalifitseeruvasse kauplusesse“. Samuti esines probleeme kaartide töökindlusega.

2017. aastal asendas UK Azure kaardi ASPEN kaardiga, millel peaksid olema juba märksa madalamad piirangud kaupluste osas, kus kaarti kasutada saab, ning kaardiga peaks saama ka sularaha välja võtta.

---

\* ([Link](#))



Eestis pakuvad rahvusvahelise kaitse saajatele tugiteenuseid ka MTÜ-d. Pildil kohtumine MTÜ Pagulasabi kontoris. Foto: MTÜ Pagulasabi

Kaitse saajatele laiendati mitmeid teenuseid ka **Eestis**:

- Suurendati tasuta keelekursuste mahtu 100 tunnilt 300 tunnini.
- Töötukassa käivitas ka rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud programmi „Minu esimene töökoht Eestis“, mille eesmärk on kaitse saanute tööturule lõimimine.
- Kaitse saajate kohanemist ja lõimumist toetavad MTÜ Pagulasabi ja MTÜ Johannes Mihkelsoni keskus uuendasid tugiisikuteenuse pakkumise põhimõtteid ning laiendasid teenuste ringi. (Täpsemalt vaata loetletud tegevute kohta lõimumise peatükist.)

Suurimateks väljakutseteks on tugiteenuste valdkonnas aga jätkuvalt tõlkide ja majutuse leidmine, samuti Euroopa rändekava raames Eestisse saabunud kaitse saanute edasiränne.

**Majutuse** valdkonnas on probleeme nii sobivate korterite leidmisega (nt et korteri suurus vastaks valdavalt perega saabunud ümberasustatavate ja ümberpaigutatavate vajadustele), samuti on probleeme üürileandjate soovimatusega anda kortereid üürile rahvusvahelise kaitse saajatele, samuti valmistab probleeme korterite üürihind. Tulenevalt probleemidest majutatakse ka kaitse juba saanud ümberasustatavad ja ümberpaigutatavad esialgu majutuskeskusesse ning edasi otsivad nad tugiisikute ja AS Hoolekandeteenused abil ise endale sobiva eluruumi. Sarnast lahendust rakendas 2017. aastal ka näiteks Leedu. Väljakutsena on majutust välja toonud veel ka Iirimaa, Läti ja Luksemburg.

## Kaitse saajate edasiränne

Eestis on üheks palju vastukaja tekitanud teemaks olnud rändekava raames Eestisse saabunud perede lahkumine teistesse liikmesriikidesse. Kuigi rahvusvahelise kaitse saajatel on õigus kuni kolm kuud poolaasta jooksul viibida välismaal, siis võib pikaajalisem välismaal viibimine panna erinevate riiklike toetuste saamise riski alla. Näiteks lõpetatakse riikliku peretoetuse maksmine, kui isikud on viibinud Eestist eemal üle 90 lubatud päeva. Samuti pole välismaal viibides võimalik saada kohaliku omavalitsuse toimetulekutoetust, mille taotlemine käib asutuses kohapeal. Samuti võivad tekkida probleemid elamispinnaga: kuna riik maksab kaitse saajatele toetust üksnes esmase saabumise järgselt üürilepingu sõlmimiseks, aga mitte edasist üüri, võib ilma toimetulekutoetusega üüri maksamise jätkamine osutada keeruliseks ning omanik üürilepingu lõpetada.

2017. aasta oktoobriks oli Eestisse kahe aasta jooksul saabunud 161 ümberpaigutatavast kaitse saajast teistesse riikidesse lahkunud juba 85 ehk üle poole. Lahkumiste lainehari jäi 2017.a. algusesse\*. Ennekõike on lahkunud mõnedest väiksematest omavalitsustest (nt Põlvast, Viljandist, Rakverest, Harkust) ning valdavalt on edasi rännatud Saksamaale. Samas on ka omavalitsusi, kuhu inimesed on paika jäänud (nt Padise, Keila, Türi, Pärnu). Põhilise põhjusena on meedias nimetatud oma kogukonna puudumist, samuti töövõimaluste nappust.

2018. aastal langetasid Saksamaa ametivõimud otsuse kolme pagulaspere suhtes, kes olid ümberasustamis- või ümberpaigutamiskava raames saanud Eestilt rahvusvahelist kaitset, kuid suundunud hiljem Saksamaale. Neilt nõuti riigist lahkumist, kuna nad olid juba teisest liikmesriigist kaitset saanud. 2018. aasta sügiseks on Eestisse tagasi pöördunud kokku 9 inimest, sh kaks perekonda. Seaduse alusel pole riigil enam kohustust neid elamispinna leidmisel aidata, küll aga tuleb neile tagada vältimatu abi\*\*. Nii riiklikud kui ka kohaliku omavalitsuse poolt makstavad toetused on võimalik taastada, küll aga ei ole õnnestunud enam naasta samale elamispinnale ning saada riigilt uuesti eluruumi üürimisega kaasnevate esmaste kulude hüvitamist.

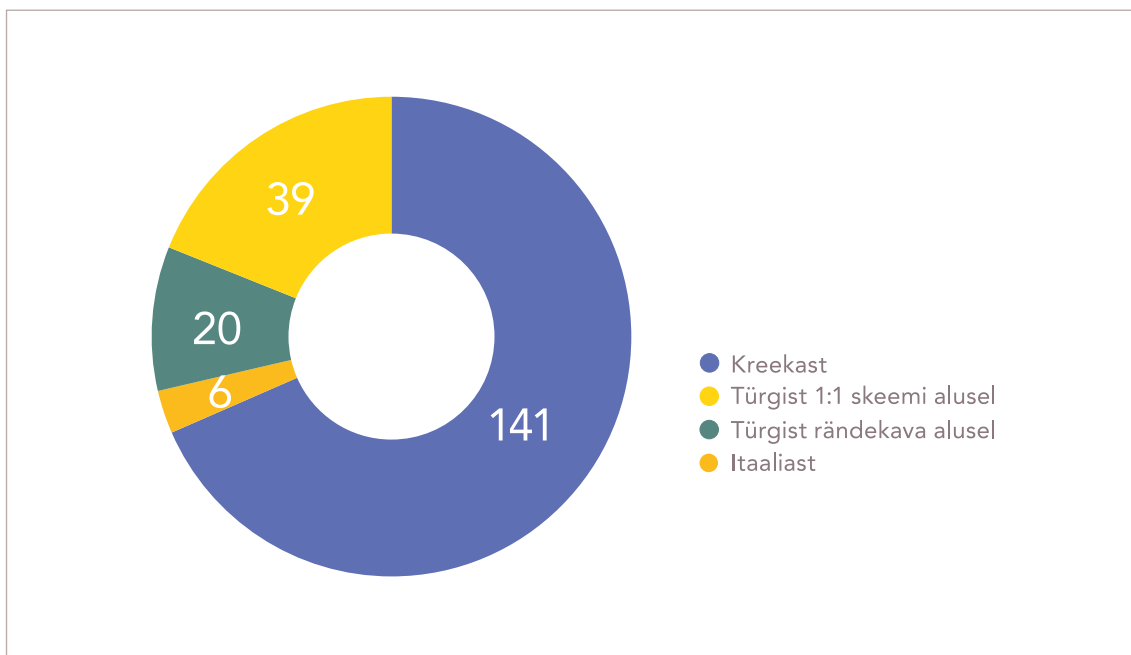
Ehkki rändekava raames ümberasustatavatele ja ümberpaigutatavatele rõhutati juba enne Eestisse tulekut, et teistesse liikmesriikidesse edasi liikumine pole võimalik, pannakse rõhku veel täiendavatele informeerivatele tegevustele: täiendatud on rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja teabelehti, mis peatselt kasutusele võetakse.

\* Pooled pagulased Eestist lahkunud: asekancler tunnistas kava läbikukkumist ERR 18.10.2017 ([Link](#))

\*\* Pagulaspere suunati nende eelmiseks elukohaks olnud omavalitsusse. ERR 29.03.2018. ([Link](#))

### 3.4 Ümberpaigutamine ja ümberasustamine

Euroopa Liidu ümberpaigutamise skeemid Itaaliast ja Kreekast lõppesid ametlikult 2017. aasta septembris ning on end ka sisuliselt ammendanud. Algsest plaanist ümber paigutada 106 000 põgenikku täideti mahuliselt kolmandik, kuid ennekõike seondub see ümberpaigutamiseks kvalifitseeruvate isikute ammendumisega: 2018. maikuuks olid Kreekast ümberpaigutatud kõik selleks kvalifitseeruvad isikud ning Itaaliasse oli jäänud 34 kvalifitseeruvat isikut<sup>1</sup>. Tänu vähenenud kaitse taotlejate hulgale on ka surve Kreekale ja Itaaliale muutunud varasemast väikesemaks ning tänu EL rahalisele toele on saadud olukord paremini kontrolli alla<sup>2</sup>, kuigi põgenikud on jätkuvalt äärmiselt politiseeritud teema Itaalias ning 2018. aasta suvel ametisse saanud valitsus rõhutab jätkuva kriisi narratiivi. 2018. aasta juuni seisuga on Kreekast ümber asustatud 21 999 inimest ning Itaaliast 12 692<sup>3</sup>. Eesti on seejuures asustanud Kreekast ümber 141 ning Itaaliast 6 inimest.



**Joonis 3.6.** Euroopa rändekava ning EL-Türgi leppe alusel Eestisse ümberasustatud ja ümberpaigutatud rahvusvahelise kaitse saajad. Allikas: Siseministeerium.

Türgi-EL leppe tulemusel on Türgist EL liikmesriikidesse ümber asustatud kokku 19 432<sup>4</sup> Süüria põgenikku (Kokku on Türgist Eestisse jõudnud 59 rahvusvahelise kaitse saajat). Samuti on EL toel parandatud nt arstiabi ja hariduse kättesaadavust Türgis asuvas põgenikelaagrites (ligi pool miljonit Süüria last omab põgenikelaagrites ligipääsu haridusele, ehitamisel on 175 kooli ning üle 45 000 lapse on osalenud järeleaitamistundides,

<sup>1</sup> Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017. EASO ([Link](#))

<sup>2</sup> Managing Migration. EU Financial Support to Greece. EK 06/2018 ([Link](#))

<sup>3</sup> Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism as of 30 September 2018. ([Link](#))

<sup>4</sup> Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration. EK 16.05.2018 ([Link](#))

mis peaksid aitama täita vahepealset lünka hariduses)<sup>1</sup>. Türgi on omalt poolt (ja osalt EL rahastuse toel) korraldanud põgenikelaagrid ning avanud tööturu ning avalikud teenused põgenikele. Mis aga pole eriti edukalt tööle hakanud, on nn 1:1 skeem, mille kohaselt Türgi kohustub tagasi võtma ebaseaduslikke piiriületajaid kui EL ümberasustamiskeemi raames põgenikelaagritest inimesi ümber asustab<sup>2</sup>. Kahe aastaga oli Türgi tagasi võtnud vaid 2164 inimest ehk pea kuus korda vähem kui EL põgenikke ümber asustas. Samas on 2041 põgenikku läinud tagasi Türki vabatahtlikult, toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi (AVRR) kaudu. Positiivse tulemina on aga põgenikelaagris paranenud olude kõrval vähenenud ka registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulk Türgi ja Kreeka vahel, muuhulgas tänu tõhustunud EL-Türgi koostööle piiri valvamisel.

Senine kogemus on tõstatanud mitmeid küsimusi, sh ka EL ühtsuse kohta olukorras, kus mõned liikmesriigid jäid ümberasustamis- ja ümberpaigutamisskeemidest täielikult kõrvale. Eesti käis EL eesistumise ajal välja ka alternatiivlahenduse, kus riikidele ei seataks kohustuslikke kvoote, vaid ümberasustamine oleks vabatahtlik ning seda motiveeritaks eelkõige rahaliselt. Bulgaaria eesistumise ajal on ettepanek edasi arenenud ning n-ö kvoodimäärad on ettepanekusse tagasitulnud. Samas on keskseks eesmärgiks mitte niivõrd ümberasustamine vaid pigem rändevoogude ohjamine, inimkaubitsetajate takistamine ja elude päästmine.

## 29. juuni 2018 EL Nõukogu otsus

### Tippkohtumisel lepiti kokku, et

- Tõhustatakse piirikaitset ja smugeldamisvastast võitlust.
- Uuritakse võimalusi uute n-ö maabumisplatvormide loomiseks väljaspool EL-i (eeldatavasti Põhja-Aafrikasse ja/või Balkani riikidesse).
- Liikmesriigid saavad neist laagritest ümber asustada rahvusvahelise kaitse saanud vabatahtlikkuse alusel.
- Ülejäänud üritatakse tagasi saata nende päritoluriikidesse.
- Tehakse koostööd rändeteedele jäävate kolmandate riikidega (samuti Aafrika Liiduga), et parandada info kogumist ja liikumist, nende piirivalvevõimekust ning teha arengukoostööd.
- Türgi põgenikelaagritele suunatakse täiendavaid vahendeid, samuti suunatakse täiendavad 500 miljonit eurot EL hädaolukorra usaldusfondi Aafrika jaoks.\*

\* Euroopa Liidu Nõukogu 28-29.06.2018 tippkohtumise tulemused. EK ([Link](#))

<sup>1</sup> EU-Turkey Statement. 2 years on. EK, 04/2018 ([Link](#))

<sup>2</sup> Two years into the EU-Turkey 'deal': Impact and challenges of a turbulent partnership. 15.03.2018, Marie Walter-Franke, Delors Institute ([Link](#))

Euroopa Komisjon on ka teinud üleskutse uue ümberasustamise skeemi rakendamiseks, mille eesmärk on 2019. aasta oktoobriks vabatahtlikult ümber asustada veel 50 000 inimest, kes kuuluvad n-ö haavatavate rühmade hulka. Osaleda on lubanud 19 liikmesriiki ning kokku on liikmesriigid lubanud vastu võtta 40 000 inimest<sup>1</sup>. Ümberasustamisi hinnati vajalikuks eelkõige Põhja-Aafrika ja Aafrika Sarve piirkonna riikidest (Türgi, Jordania, Liibanon, Liibüa, Egiptus, Niger, Sudaan, Tšaad, Etioopia)<sup>2</sup> ehk peamistelt rändeteedelt, mille kaudu EL-i suundutakse. Eesti on Vabariigi Valitsuse 14.12.2017 istungil otsustanud Türgist Eestisse ümber asustada nii 2018. kui 2019. aastal 40 inimest. Oktoobri lõpu seisuga oli Eesti 2018. aastal ümber asustanud 8 kaitse saajat.

Seejuures kutsus Euroopa Komisjon liikmesriike üles innustama n-ö **erasponsori skeeme** ehk olukordi, kus kodanikuühendused või eraisikute rühmad organiseerivad ja finantseerivad ümberasustamist ja lõimumist. EASO on organiseerimas ka pilootprojekti heade praktikate väljakujundamiseks, millega huvitatud liikmesriigid võivad liituda. Sarnane süsteem on kasutusel näiteks Kanadas, 2017. aastal hakati ette valmistama selle rakendamist ka Prantsusmaal ning ka Belgia on sõlminud erinevaid kogukonnaleppeid ümberasustatute kohanemise toetamiseks.

TAGASI  
SISUKORDA

---

<sup>1</sup> Annual Report on Migration and Asylum 2017: Synthesis report. EMN 15.05.2018 ([Link](#))

<sup>2</sup> Resettlement: Ensuring Safe and Legal Access to Protection for Refugees. EK 11/2017 ([Link](#))



## Uuring rändekriisi õppetundidest

2017. aastal viis EMN läbi fookuseeritud uuringu „Changing Influx of Asylum Seekers 2014–2016“\*. Uuringu raames olid vaatluse all liikmesriikide praktikate muutused ja väljakutsed Euroopa rändekriisi kontekstis, samuti kuidas kriisist õpiti ning kuidas on tõstetud oma valmisolekut sarnaste tulevikuintsidentide puhuks.

Analüüsist ilmnest, et paljud riigid parandasid vaatlusaluse perioodi jooksul oma taotluste vastuvõtvõimekust, avati uusi menetlus- ja majutuskeskusi ning laiendati keeleõppevõimalusi ja koolihariduse kättesaadavust, võimaldati varjupaigataotlejatel varem siseneda tööturule, ning muudeti peredega taasühinemise põhimõtteid. Samuti tõhustati (välis)piirikontrolli võimekust.

Eestit puudutas Euroopa rändekriisi mõnevõrra teisel kujul kui paljusid teisi põgenike põhilisi sihtriike: n-õ Vahemere ümber koondunud rändekriis puudutas meid rohkem ümberasustamis- ja ümberpaigutamispoliitika kaudu, suurenenud taotluste hulk seondus hoopis Ukraina konfliktiga. Samas toodi uuringu raames välja kolm põhiväljakutset, mille valguses vääriwad märkimist mõnede teiste riikide praktikad:

- Eestiski suurenes nende aastate jooksul varjupaigataotluste hulk, mis tekitas uusi väljakutseid **varjupaigataotluste menetlemisel**. Administratiivkoormuse vähendamiseks kasutas Eestigi menetlustingimuste direktiivist tulenevat võimalust menetleda Ukrainast pärit inimeste taotlusi prioriteetsetena, et anda varjupaika ennekõike just Ida-Ukraina konfliktikolletest pärit haavatavate rühmade esindajatele. Samas väärib analüüsimist ka sarnaste juhtumite klasterdamise lahendus, millega mõned liikmesriigid (BE, DE, FR, LU, SE) menetlusprotseduure tõhusitasid, aga ka Prantsusmaal kasutatud protseduuride kokkutoomist one-stop-shop'idesse, kuhu taotlejaid toodi majutuskeskusest rühmade kaupa ning korraga viidi läbi kõik vajalikud menetlused.
- Teise probleemina toodi välja **vastuvõtuteenuste pakkumist**: vajaka jääb tõlkevõimekuses, samuti oleks juurde vaja mobiilseid skannereid sõrmejälgede võtmiseks. Tõlkevõimekusi puudutavaid lahendusi on tutvustatud eespool.
- Kolmas väljakutse oli **integratsioonitugi**. Kuna Euroopa rändekriis tähendas lisaks meie kultuuriruumile üsna lähedastele ukrainlastele ka uute rahvusrühmade lisandumist, kes pärinevad teistsugusest kultuuriruumist kui Eestis elavad (uus)sisserändajad tavaliselt. Lahendusena rakendati tugiisikusüsteemi (mida muide rakendas ka Läti veidi teisel moel), samuti käivitus 2015. aastal kohanemisprogrammi moodul rahvusvahelise kaitse saajatele, mida nüüdseks on pikendatud ühepäevisest koolitusest kolmepäevaseks, hakati pakkuma spetsiaalselt rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud tasuta keelekursuseid ning hiljem startis veel tööturu-programm „Minu esimene töökoht Eestis“. Kui vaadata teiste riikide praktikaid, siis käsitlevad lahendused enamasti samu valdkondi ning erinevused tulenevad suuresti mahtudest. Samas võib väärida edasist uurimist Luksemburgi toetatud integratsiooniraja programm (*Guided Integration Trail*), mis algselt startis pilootprojektina ja on nüüdseks muutunud kohustuslikuks programmiks.

Mis puudutab paremat valmidust tulevasteks kriisideks, siis on paljud riigid, sarnaselt Eestile panustanud eeskätt ametkondade vahelise koostöö parandamisse, tööjaotuse selgemasse mahamärkimisse ning situatsiooniplaanide väljatöötamise ja kriisikommunikatsioonivõimekuse tõstmisse.

\* ([Link](#))



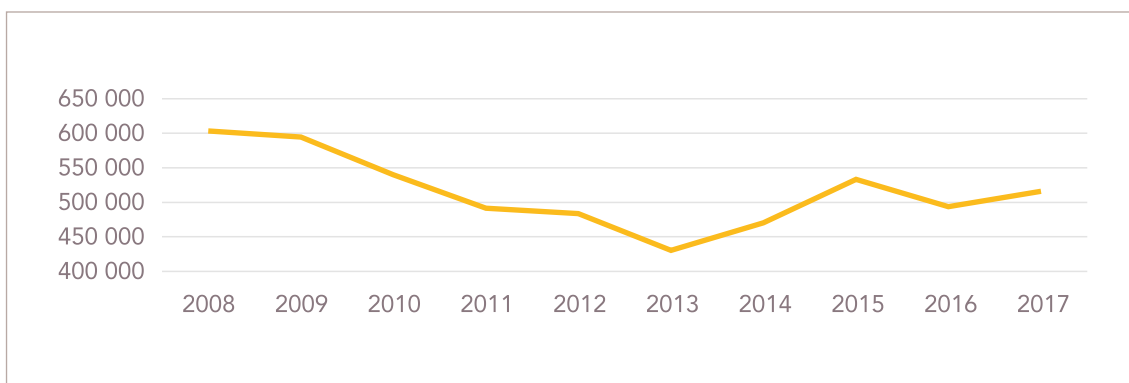
Foto: William Paintsil 2009/IOM

**T**agasispöörduispoliitika on olnud viimastel aastatel EL-i üheks prioriteediks. See on ebaseaduslikku rännet tasakaalustav poliitika, mis omal moel toimib ka varjupaigasüsteemi legitiimsuse tagajana. Samas prioriteetsusest hoolimata pole olukord antud valdkonnas Euroopa Liidu tasandil kaugeltki roosiline. Eesti tagasispöörduispoliitika seevastu toimib küllaltki efektiivselt, ehkki sellegi laiem mõju sõltub arengutest nii EL tasandil kui teistes liikmesriikides.

Käesolev peatükk on üles ehitatud tagasispöörduisprotsessi loogikat aluseks võttes: kõigepealt annab see ülevaate seadusliku alusega EL-is viibijatele tehtavatest väljasaatmisotsustest. Seejärel annab peatükk ülevaate riikidevahelistest suhetest tagasispöörduisprotsessi korraldamisel, sh tagasispöörduisprotsessi sätete sõlmimisest. Järgneb alapeatükk tagasispöörduisprotsessi korraldamisest, seejärel reintegratsioonist ning viimaks puudutatakse ka sissesõidukeelu kehtestamist.

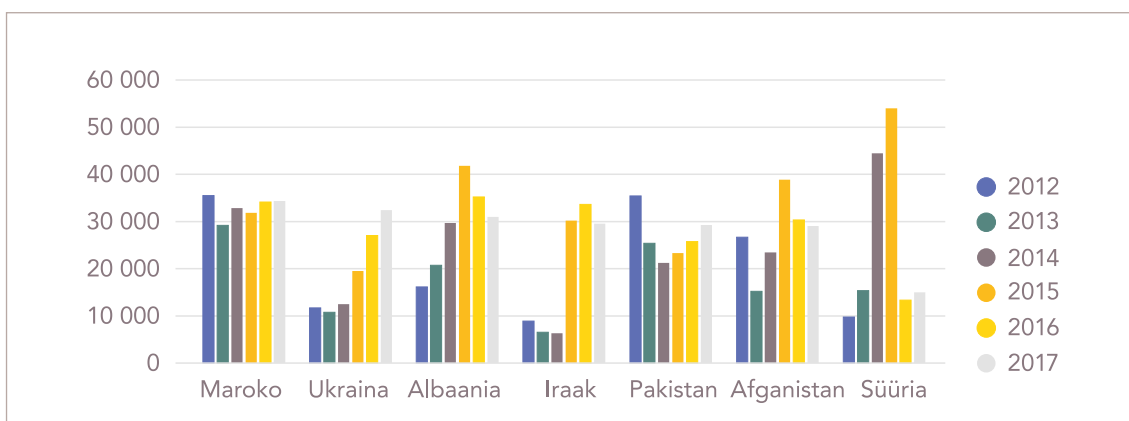
## 4.1 Tagasisaatmisotsused

Erinevalt registreeritud ebaseaduslike piiriületajate või ka varjupaigataotleste hulgast, pole väljastatud tagasisaatmisotsuste hulk viimase kümnendi jooksul märkimisväärselt muutunud. (Iseäranis, kui arvestada vahepealseid muutusi statistika kogumises, mis kujutavad statistika kogumise perioodi esimest poolt paremas valguses kui teist poolt.) 2017. aastal väljastati EL liikmesriikides kokku 516 115 ehk **ligilähedaselt sama palju tagasisaatmisotsuseid kui möödunud paaril aastal**. Näiteks võimaldavad mõned riigid väljastada tagasisaatmisotsuseid ka tagaselja (kui välismaalase asukoht on teadmata), teised aga eeldavad, et tagasisaatmisotsus inimesele kätte toimetatakse.



Joonis 4.1. Tagasisaatmisotsuste koguarv EL-is. Eurostat migr\_eiord, viimati vaadatud 24.06.2018

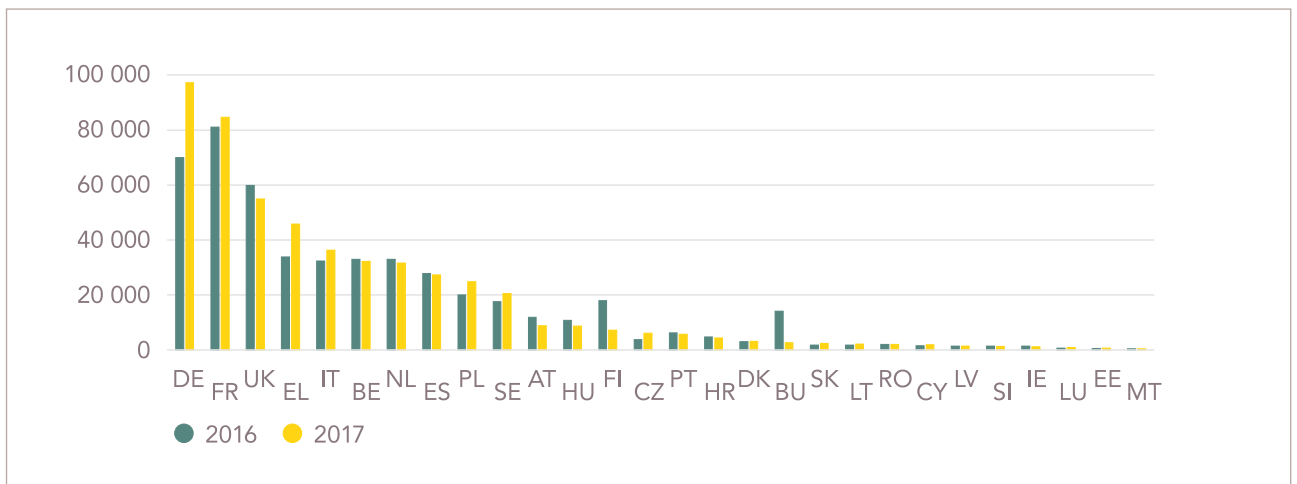
Mitmed riigid muutsid 2017. aastal seadust lähtuvalt EL naasmisdirektiivist, mis kohustab riiki väljastama tagasisaatmisotsust igale seadusliku aluseta riigis viibivale välismaalasele. Näiteks võimaldavad Austrias seadused nüüd väljastada tagasisaatmisotsust ka inimesele, keda pole hetkel (ajutiselt) võimalik mingitel põhjustel välja saata (nt ealised või tervislikud põhjused, aga ka varjupaigataotlesele saadud keelduva otsuse apelleerimine, jm). Samas võib selline süsteem mõnevõrra isegi süvendada praegust tendentsi, et „käärid“ väljastatud ja ellu viidud tagasisaatmisotsuste mahu vahel kasvavad.



Joonis 4.2. Valik viimaste aastate tippriike, kelle kodanikele on väljastatud EL-ist tagasisaatmisotsus. Allikas: Eurostat migr\_eiord, 24.06.2018.

Jätkuvalt püsib kõrge Maroko kodanikele (aga ka Pakistani ja Afganistani kodanikele) väljastatavate tagasisaatmisotsuste arv, ent aasta-aastalt on kasvanud ka Ukraina ja Albaania kodanikele väljastatavate tagasisaatmisotsuste hulk. Hüppeliselt on kasvanud Iraagi kodanikele väljastatavate tagasisaatmisotsuste hulk, langenud aga Süüria kodanike omade hulk.

Tagasisaatmisotsuseid väljastavad loogiliselt enam riigid, kus on ka kõige rohkem seadusliku alusega riigis viibijaid. **Eesti** väljastas 2017. aastal 652 tagasisaatmisotsust, mida on peaaegu kolmandiku võrra enam kui 2016. aastal (507), mis on loogiline, sest ka seadusliku alusega riigis viibijate hulk mullu kasvas.



**Joonis 4.3.** Väljastatud tagasisaatmisotsuste hulk riikide kaupa (ümardatud).  
Allikas: Eurostat migr\_eiord, 24.06.2018.

## 4.2 Tagasivõtmislepingud

Praeguseks on EL sõlminud tagasivõtulepingud **17 kolmanda riigiga**. Samas on paljude oluliste lähteriikidega läbirääkimised seiskunud, kuna lähteriikide majandused sõltuvad sageli olulisel määral väljarännanute rahasaadetistest (*financial remittances*), mistõttu pole nad huvitatud nende inimeste koju saatmisest. Näiteks seiskusid läbirääkimised 2016. aastal Marokoga, mille kodanikud on üks suurimaid tagasisaatmisotsuste saajate grupp. Samas õnnestus Rootsil 2017. aastal tekitada EURLO kaudu Marokoga otsene identifitseerimiskanal.

Prioriteetsete riikidega, millega läbirääkimised on takerdunud (nt Nigeeria, Senegal, proovib EL juurutada kompromissettepanekuna n-ö tagasivõtukokkuleppeid standardsete tegevusmudelite osas (SOP). SOPid kujutavad endast kokkuleppeid selle üle, milliseid samme riigid astuvad juhul, kui EL liikmesriik esitab kolmandale riigile tagasivõtmispalve.

Lisaks püütakse läbirääkimiste käigus kasutada ka nii positiivseid kui negatiivseid mõjutusvahendeid. Näiteks läbirääkimistes **Bangladeshiga** osutus edukaks **viisarežiimiga motiveerimine**, kus survestati ametiisikutele sanktsioonide kehtestamisega.

## Riigid (või autonoomsed territoriaalüksused), millega EL-il on tagasivõtulepingud:

Hong Kong	Ukraina	Serbia	Aserbaidžaan
Macau	Makedoonia	Moldova	Türgi
Sri Lanka	Bosnia ja Herzegovina	Pakistan	Roheneemesaared
Albaania	Montenegro	Gruusia	
Venemaa		Armeenia	

### 4.3 Tagasipöördumise korraldamine

Tagasipöördumise korralduses mängivad olulist rolli nii EL tasandi erinevad algatused kui ka IOM.

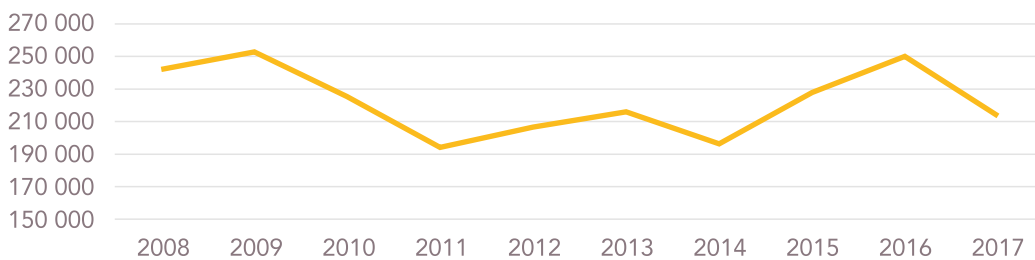
**Frontex** toetab liikmesriike nii tagasipöördumiste ettevalmistamises kui läbiviimises. Näiteks on nüüd IRMA andmebaas Frontexi halduses, samuti tutvustatakse parimaid praktikaid ning vajadusel nõustatakse tagasipöördumissüsteemi väljatöötamises ning rakendamises (2017. aastal nõustati näiteks Kreekat). Lisaks korraldab Frontex ka tšarterlende, mille abil liikmesriigid saavad ühiselt viia läbi tagasipöördumisi konkreetsetesse sihtkohtadesse. Selleks on Frontex loonud eraldi graafikujärgete lendude mehhanismi, tagasipöördumise jälgijate, eskortide ja spetsialistide reservi, ning toetades liikmesriike muul moel. 2017. aastal suurenes ka Frontexi koordineeritud ühiste tagasipöördumisoperatsioonide hulk. Muu hulgas koordineeris Frontex ka 50 tagasipöördumissiooni Kreekast Türgisse, mille raames toimetati tagasi 687 kolmandate riikide kodanikku. Suurenes ka Frontexi poolt füüsiliselt monitooritud operatsioonide hulk. 188 vaatlejast 94 kuulusid liikmesriikide moodustatud ühisesse reservi.

Lisaks on EL-il mitmeid koostööprogramme, mille eesmärk on toetada tagasipöördumist. Näiteks **EURINT**, mille eesmärk on levitada parimaid praktikaid, ennetada ebaseaduslikku rännet ning kujundada välja ühine strateegia koostöökas tagasivõtivate riikidega. **EURLO** eesmärk on luua võrgustik kohapealsetest sideohvitseridest, kes aitaks korraldada tagasipöördumist EL liikmesriikidest. Sideohvitserid aitavad tuvastada isikuid, kes viibivad EL liikmesriikides ilma seadusliku aluseta, ning organiseerida neile vajalikke reisidokumente nende päritoluriigist. Lisaks aitavad nad tagasipöördumist läbi viia, sealhulgas juhtudel, kui tagasipöörduja on erivajadusega inimene või kui tagasipöördujaks on alaealine, kes on vaja uuesti kokku viia tema perekonnaga. Eesti osaleb nii EURINT-is kui EURLOs. 2017. aastal **saatis Eesti EURLO raames rändeala sideohvitseri Indiassa**, kes toetab kohapeal tagasipöördumiste korraldamist (näiteks aitab liikmesriikidel organiseerida tagasipöördujatele vajalikke dokumente ning võtab tagasipöördujad vastu). Samuti aitab ta korraldada EURINT-i raames läbiviidavat ebaseaduslik rände ennetuskampaaniat.

Aasta	Ühiseid tagasipöördumisoperatsioone	Tagasipöördunuid	Frontexi poolt füüsiliselt monitooritud operatsioonid
2013	39	2152	58%
2014	45	2279	60%
2015	66	3565	76%
2016	232	10698	36%
2017	341	14189	55%

Tabel 4.1. Frontexi korraldatud tagasipöördumisoperatsioonid. Allikas: Frontex.

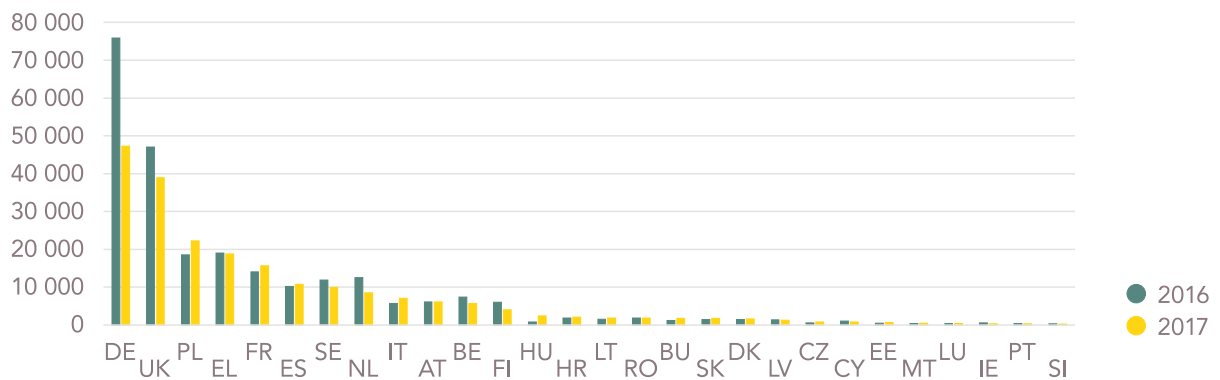
Kuigi tagasipöördumised on EL-i kontekstis kõrge prioriteediga, viitab statistika, et vaatamata vahepealsele tõusule, vähenes tagasipöördumiste hulk 2017. aastal mõnevõrra. Viimaste aastate väljasaatmisotsuste ning korraldatud tagasipöördumiste otsuseid summeerides võib väita, et keskmiselt viiakse ellu vaid iga kolmas väljasaatmisotsus.



Joonis 4.4. Tagasisaatmisotsuse saanud isikute tagasipöördumiste hulk ELis.

Allikas: Eurostat migr\_eirtn, viimati vaadatud 24.06.2018.

Kui võrrelda tagasisaatmisotsuste väljastamise ning elluviimiste pingerida riikide kaupa, hakkavad silma teatud erisused – näiteks Kreeka viib ellu keskmiselt iga kolmanda ning Prantsusmaa vaid iga viienda tagasisaatmisotsuse, samas kui Ühendkuningriik või Poola viivad ellu enam-vähem sama palju tagasisaatmisotsuseid kui nad neid väljastavad. Samuti väärib märkimist suur langus Saksamaa ellu viidud tagasipöördumistes.

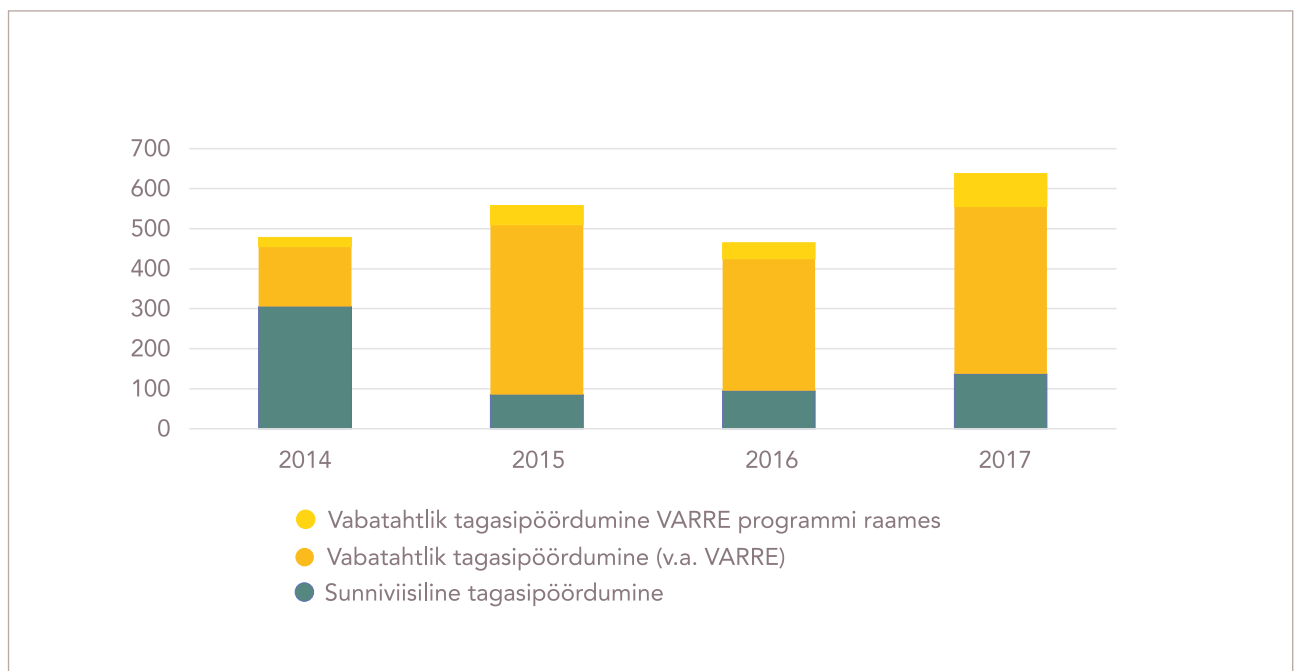


Joonis 4.5. Tagasipöördunud isikute arv EL liikmesriikides 2016. ja 2017. aastal.

Allikas: Eurostat migr\_eirtn, viimati vaadatud 24.06.2018.

Erinevused on selgitatavad osalt riiklike poliitikate efektiivsusega, kuid osalt ka tagasi-saatmisotsuse saanute päritoluriikidega. Näiteks on Itaalia seadusliku aluseta riigis viibi-jate hulgas arvukalt Nigeeria kodanikke ning läbirääkimised Nigeeriaga pole sujunud eriti tõhusalt: 2016. aastal õnnestus tervest EL-ist korraldada üksnes 3000 nigeerlase tagasi-pöördumine<sup>1</sup>.

**Eestis** tehti 2017. aastal 652 lahkumisettekirjutust. Enamik neist pöördusid tagasi vaba-tahtlikus korras (sh 83 kasutades IOM-i vabatahtliku tagasipöördumise programmi VARRE) ning 125 pöörduti koheselt sundtäitmisele. VARRE programmi raames koostati ka 24 reintegratsiooniplaani. Võrreldes varasemate aastatega oli IOM-i teatel tagasipöördujate seas enam alaealisi ning meditsiinilist abi vajavaid isikuid. Kõige enam saadeti isikuid sunniviisiliselt tagasi Venemaale, Vietnami ja Ukrainasse, vabatahtlikult pöörduti tagasi peamiselt Venemaale, Ukrainasse, Valgevenesse ja Moldovasse.



Joonis 4.6. Elluviidud tagasipöördumised Eestist. Allikas: PPA.

Mitmed EL liikmesriigid on **tagasipöördumise tõhustamiseks algatanud ka erinevaid kampaaniaid või koostööprojekte**, et tulemuslikumalt informeerida vabatahtliku tagasi-pöördumise võimalustest. Näiteks viis Belgia ellu projekti Conex, mille eesmärk on koha- like omavalitsuste ja vabauhendustega koostöös viia info tagasipöördumise kohta sihtrüh- mani. Projekti tulemusena esitati ühe KOV territooriumilt tervelt 42% kõigist vabatahtliku tagasipöördumise avaldustest 2017. aastal. Teiste tegevuste raames on Belgias kaasatud ka n-ö tänavanõustajad, kes valdavad potentsiaalse sihtrühma emakeelt. Malta kaasas oma toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi tutvustamiseks erinevate immigrant-

<sup>1</sup> How the EU and third countries can manage migration. Luigi Scazzieri and John Springford, Centre for European Reform, 11/2017 ([Link](#))

rühmade kogukonnaliidreid. Austria aga proovis jõuda võimalike sihtrühmadeni, viies tagasipöördumisenõustamisteenuse n-ö vaestemajadesse (*basic welfare support facilities*). Ühendkuningriik tõhustas nõustamistegevusi teatud kinnipidamiskeskustes. Samuti korraldati Belgias n-ö transiitmigrantidele suunatud kampaania (kes enamasti püüavad Belgia kaudu Ühendkuningriiki jõuda) „You want to go to another country, but you are stuck in Belgium?“, mille raames tutvustatakse ebaseaduslik rändega seonduvaid riske ning tutvustatakse vabatahtliku tagasipöördumise võimalusi.

Oluline teema paljude liikmesriikide jaoks on **negatiivse varjupaigaotsuse saanud isikute tagasipöördumine**. Soome võttis lausa vastu mitmeaastase (2017-2020) tegevuskava, et tagada erinevate institutsioonide koostöö tagasipöördumiste võimalikult sujuvaks korraldamiseks ning võttis tööle ka täiendavaid nõustajaid, et eitava otsuse saanud inimesi tagasipöördumise võimalustest informeerida. Mitmed liikmesriigid tegid sihistatud teavitusalgatusi kas laiematele või kitsamatele probleemrühmadele. Näiteks Saksamaal kujundati standardne vabatahtlikku tagasipöördumist tutvustav infoleht, mida jagatakse kõigile varjupaigataotluse esitajatele. Samas Rootsi püüab kohaldada infot sõltuvalt faasist, milles varjupaigataotluse läbivaatamine on ning käsitleda seda läbivalt alternatiivina.

## Raha eest tagasi kodumaale?

Teadupärast maksavad mitmed riigid tagasipöördujatele ka reintegratsioonitoetusi (vt ka ptk 4.4). 2017. aastal korraldasid näiteks Austria ja Saksamaa aga lausa eraldi rahalisi kampaaniaid, et motiveerida edasirände laineharjal riiki jõudnud ning seejärel seal administratiivsesse limbosse jäänud isikuid tagasi pöörduma.

Austria korraldas kampaania „1000 eurot 1000 inimesele“, mille eesmärgiks oli populariseerida vabatahtlikku tagasipöördumist ning mille raames lubati esimesele tuhandele tagasipöördujale maksta 1000 eurot (või perekonna kohta kuni 3000 eurot) ehk tavapärasest kaks korda suuremat integratsioonitoetust. Kampaania osutus oodatust populaarsemaks, ning kokku pöördus selle raames tagasi 1500 inimest.

2018. aastal plaanitakse rahalise motiveerimisega jätkata. Kõigile, kes otsustavad n-ö varase tagasipöördumise kasuks (ehk otsustavad varjupaigamenetluse asemel lahkuda), makstakse tagasipöördumistoetust 500 eurot. Nendele, kes on juba esimeses astmes eitava otsuse oma varjupaigataotlusele saanud, makstakse tagasipöördumistoetust 250 eurot.

Ka Saksamaa on suurendanud tagasipöördumistoetust ning sidunud tagasipöördumistoetuse suuruse varjupaigataotluse menetlemise faasiga (nt kas inimene pöördub tagasi juba enne esmast otsust või hoopis alles pärast esimese eitava otsuse apelleerimist)

Samas on Euroopa Komisjon pigem propageerinud mitterahalist reintegratsioonitoetamist, et vähendada n-ö return *shopping*'ut. Ka Eestis on reintegratsioonitoetus mitterahaline.



Samuti tegid mõned liikmesriigid seadusmuudatusi, mille eesmärk on tagasipöördumist lihtsustada. Näiteks Tšehhi laiendab tagasipöördumise õigusega isikute ringi selliselt, et vabatahtlikku tagasipöördumist on võimalik kasutada ka sisserändajatel, kellel elamisloa uuendamine ei õnnestu – selleks, et ennetada ebaseaduslikku riigis viibimist.

#### 4.4 Reintegratsiooni toetamine

Pea kõik liikmesriigid pakuvad vabatahtlikus korras tagasipöördujatele erinevaid reintegratsiooni toetamise skeeme alates rahalistest hüvistest kuni meditsiiniabi või tööturu-integratsioonini välja. Samas võib olukord, kus riigid pakuvad erinevaid reintegratsioonipakette, viia olukorrani, kus vastuvõtavad riigid võivad asuda eelistama ühtedest riikidest pärit inimesi ning seega kaudselt aidata kaasa ka tagasipöördumiste süsteemi ärakasutamisele (*return shopping*)<sup>1</sup>. Seega soosib Euroopa Komisjon n-ö ühtset reintegratsiooni toetamist.

Samas püüdsid mõned riigid siiski muuta möödunud aastal oma toetatud tagasipöördumise pakette atraktiivsemaks, nt Soome ja Prantsusmaa kasvatasid tagasipöördujatele makstavat toetust. Prantsusmaa puhul oli eesmärgiks suurendada vabatahtlikult tagasipöördujate osakaalu põgenikelaagrite likvideerimisel, Soome suurendas n-ö prioriteetriikide nagu Iraak ja Afganistan toetust. Samas näiteks Holland lõpetas rahalise toetuse maksmise täielikult viisavabadest kolmandatest riikidest tagasipöördujatele, et vähendada return-shoppingut.

Mõnevõrra mõjutas antud valdkonda ka n-ö **Poposhvili kaasus Euroopa Inimõiguste kohtus**<sup>2</sup> – kohus leidis, et terviseprobleemidega inimese väljasaatmise eel peab veenduma, et sihtriigis on saadaval vajalik meditsiiniline abi. Näiteks töötas Belgia välja väljasaatmismehhanismide liberaliseerimise vastukaaluks meditsiiniabi pakkumise projekti haavatavatesse rühmadesse (saatjata alaealised, inimkaubanduse ohvrid, tervislike erivajadustega inimesed) kuuluvatele tagasipöördunutele. Programm toimib kolmel tasandil: esiteks analüüsitakse võimalusi saada vajalikku ravi vastuvõtjariigi meditsiinisüsteemist, seejärel võimalusi suunata terviseprobleemidega tagasipöördunu mõnesse teise meditsiinasutusse vastuvõtjariigis, ning kolmanda võimalusena meditsiinikulude hüvitamist kuni 6 kuu, erandjuhtudel kuni 12 kuu jooksul.

<sup>1</sup> On a more effective return policy in the european union – a renewed action plan. EK 02.03.2017 ([Link](#))

<sup>2</sup> Paposhvili v. Belgium, Kaebus nr. 41738/10. EIK 13.12/2016 ([Link](#))

## 4.5 Sissesõidukeelud

Tagasisaatmisotsusega kohaldatakse väljasaadetavale ka teatud perioodiks sissesõidukeeld. Selles valdkonnas tegid liikmesriigid aga mitmeid täpsustusi, nii lähtuvalt rahvusvahelistest kohtulahenditest, direktiivist kui ka muutunud oludest lähtuvalt.

Näiteks Belgia ja Soome on viinud oma seadusandlust kooskõlla EL Kohtu lahendiga<sup>1</sup>, mille kohaselt tuleb sissesõidukeelu kehtivusaega lugeda alates inimese faktilisest riigist lahkumisest (mitte väljasaatmisotsuse kehtestamisest alates). Antud otsusest tulenevalt märgitakse ka sissesõidukeelu kestust vastavalt SISI. Samas on uute reeglite kehtestamine mõnes riigis keeruline, kuna vastavad ametivõimud ei pruugi teada, millal väljasaatmisotsuse saanu faktiliselt riigist lahkub, ning seetõttu võib sissesõidukeeld jääda hoopiski SIS-i kandmata.

Holland aga väljastab sissesõidukeelde nüüd juba väljasaatmisotsuse tegemise hetkel. Samuti võib sissesõidukeeldu kohaldada välismaalasele, kelle taotlus oli ilmselgelt põhjendamatu ning kes võtab rahvusvahelise kaitse taotluse enne lõpliku otsuse langetamist tagasi.

Austria seadustas sissesõidukeelu kuriteo toimepannutele ning tõstis maksimummäära 10 aastale, sh võimaldades eluaegset sissesõidukeeldu isikutele, keda on alust kahtlustada kuulumises terroristlikku või ekstremistlikku rühmitusse. Belgia lubab 5-aastast maksimummäära pikendada juhul, kui isikut kahtlustatakse riikliku julgeoleku ja avaliku korra ohustamises.

Tšehhi võimaldab sissesõidukeeluperioodi lühendada, kui väljasaatmisotsuse saanu teeb koostööd ja on valmis tagasi pöörduma vabatahtlikus korras. Ennekõike püütakse selle muudatusega mõjutada endistest Nõukogude Liidu liiduvabariikidest pärit sisserändajaid.

---

<sup>1</sup> Mossa Ouhrami v Holland, EL Kohus 26.07.2017, kohtuasi C225/16. ([Link](#))

# 5.

## KOHANEMINE JA LÕIMUMINE



Foto: Brand Estonia fotopank

**2017.** aastal elas Eestis elamisloa alusel 112 erineva riigi kodakondsusega inimesi. Kuigi Eesti kodakondsust mitteomavate Eesti elanike hulk on aasta-aastalt kahanenud, on pilt muutunud sisserände tulemusel märgatavalt kirjumaks. See omakorda tähendab vajadust arvestada senisest erineva lõimumis- ja kohanemismeetmete sihtrühmaga.

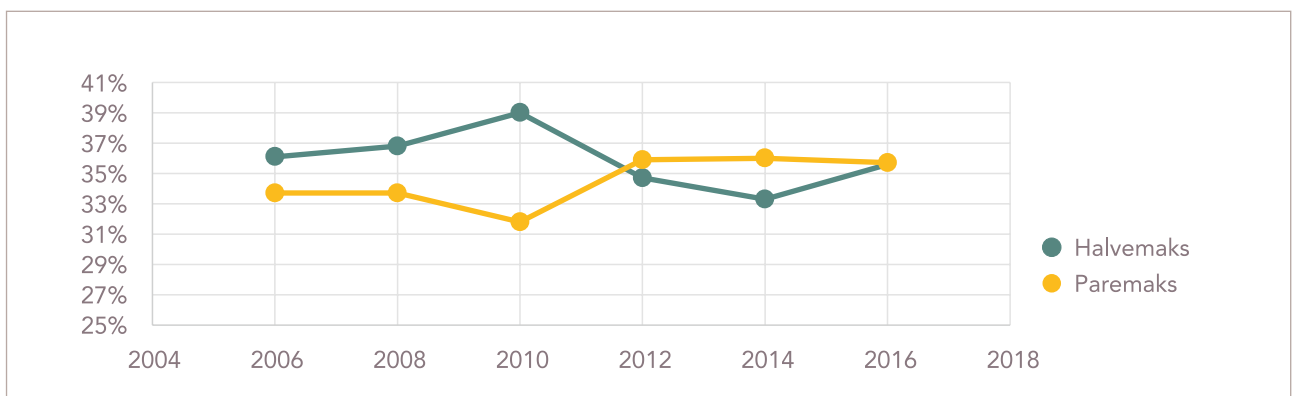
1.	Venemaa	90 981
2.	Määratlemata (nn hall pass)	80 309
3.	Ukraina	9 231
4.	Valgevene	1 875
5.	USA	734
6.	India	564
7.	Gruusia	445
8.	Nigeeria	428
9.	Türgi	367
10.	Aserbaidžaan	333

**Tabel 5.1.** Top-10 kodakondsust kehtivat Eesti elamisloa omavatel välismaalaste hulgas 2017. aastal. Allikas: Eurostat migr\_resvalid, 12.07.2018

Käesolev peatükk tutvustabki erinevaid lõimumise ja kohanemise valdkonnas toimunud arenguid ning praktikaid Eestis ja teisteski riikides. Lisaks lõimumispoliitika üldisemale korraldusele tulevad vaatluse alla veel keeleline ja sotsiaal-majanduslik ja kultuuriline lõimumine ning haridussüsteemi roll lõimumises. Seejuures on vaatluse all eri ränderühmadele suunatud poliitikad ja teenused: lisaks üldteenustele on vaatluse all ka rahvusvahelise kaitse saajatele, pererändajatele, aga ka õpi- ja töörändajatele mõeldud teenused, seejuures on eraldi tähelepanu pööratud ka kvalifitseeritud rändajate hoidmise (retention) teemaatikale.

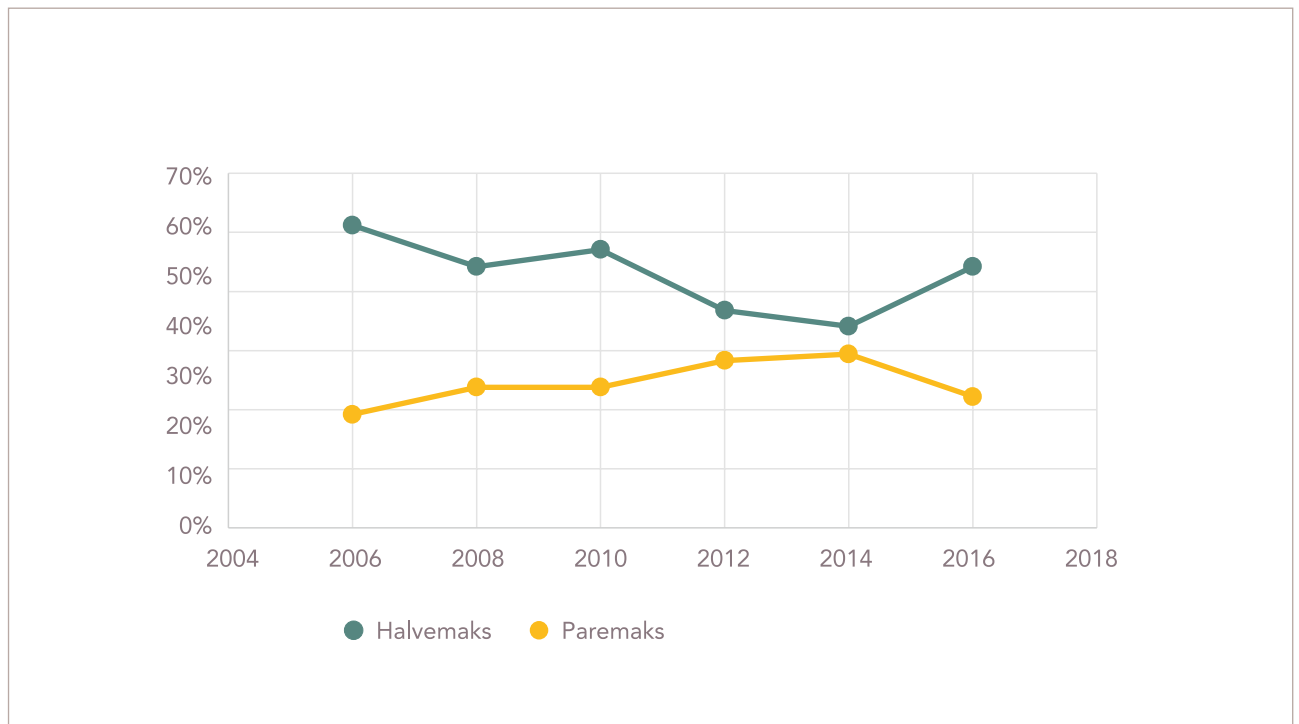
## 5.1 Ühiskondlik lõimumisvalmidus

Lõimumine on kahepoolne protsess, mille tulemuslikkus sõltub olulisel määral nii sisse-rändajate kui vastuvõtva ühiskonna hoiakutest ehk lõimumisvalmidusest. Kuigi viimastel aastatel on võinud täheldada uute immigratsioonivastaste poliitiliste jõudude esilekerkimist, on üldised hoiakud EL-is muutumas pigem sisse-rände suhtes positiivsemaks.



**Joonis 5.1.** Väide „Immigrandid muudavad riigi...“, vastajate %, uuringu laines osalenud EL riikide keskmine. Allikas: Euroopa Sotsiaaluuring

Eestis on hoiakud sisserändajate suhtes keskmisega võrreldes märgatavalt negatiivsemad ning nagu jooniselt 5.3 näha, on vahepeal paranenud hoiakud Euroopa rändekriisi kontekstis taas jahenenud.



Joonis 5.2. Väide „Immigrandid muudavad riigi...“, vastajate % Eestis.  
Allikas: Euroopa Sotsiaaluuring

2017. aastal viidi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) toel ellu ka mõningaid projekte, mille eesmärk oli **kujundada laiema üldsuse hoiakuid sisserände ja teise etnilise taustaga inimeste suhtes**. ERR viis ellu **ristmeediaprojekti LIVEstonia**, mille raames läks ETV eetrisse saatesari, kus kokku said erinevate Eestis elavate rahvuste esindajad, kes vastastikku teineteise ning Eesti kultuuri ja kommetega tutvuvad. Saatesarja toetas ka veebilahendus. Samuti jätkus ka Vikerraadio saatesari „Ma elan siin“, kus ennast tutvustavad välispäritolu Eesti elanikud. Saatesari „Meie Eestid“ püüab kujundada avatumaid hoiakuid teist päritolu inimeste suhtes selle kaudu, saate välispäritolu tegelased tutvustavad saates nende jaoks olulisi paiku Eestis.

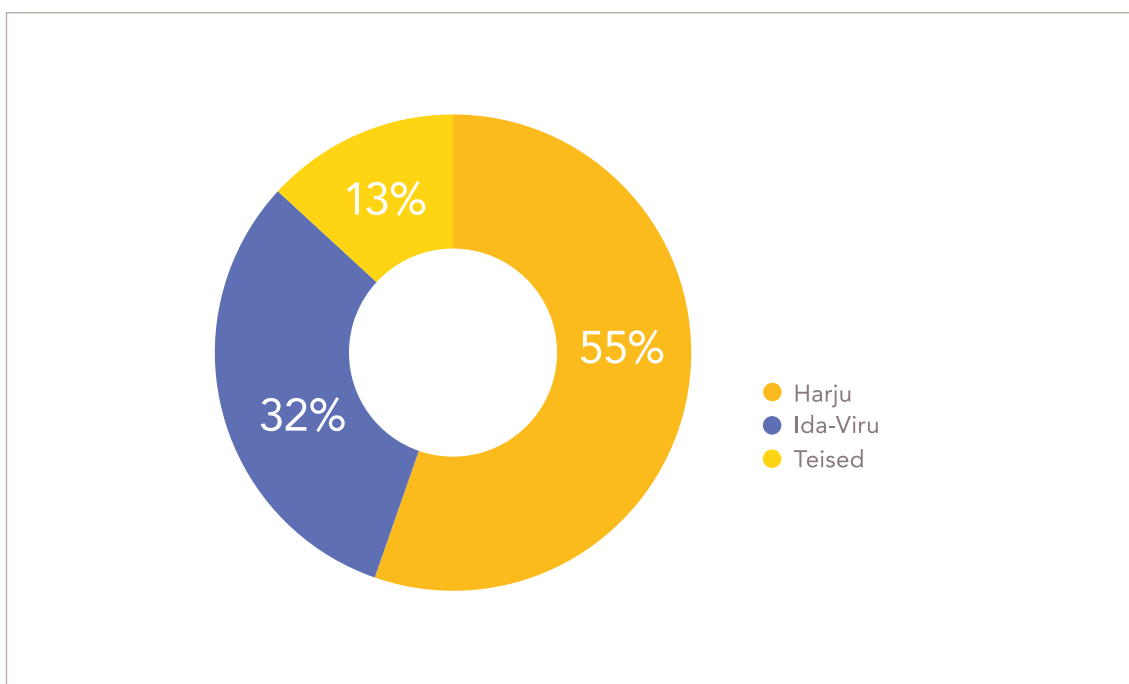
2018. aasta märtsis algas kommunikatsioonibüroo JLP veetav projekt (mida rahastatakse samuti AMIF-ist) teadlikkuse suurendamiseks Eesti inimvara seisust, mille raames monitooritakse nii meedias toimuvaid rändeteemalisi debatte, luuakse rände- ja lõimumisteenalise avaliku kommunikatsiooni võrgustik, ning korraldatakse ka aruteluringe Eesti rahvastiku jätkusuutlikkuse ja sisserände teemal. Eesmärgiks on kaasata aruteluringidesse vähemalt 1000 inimest üle Eesti ning katsetada ühisloome meetodite kasutamist rahvastikuteemaliste lahenduste väljatöötamiseks.

## 5.2 Kohanemis- ja lõimumisteenuste korraldus

Arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ koondab lõimumispoliitika strateegilised eesmärgid ja vahendid nende saavutamiseks. Ja kuigi teema ise jaguneb paljude seotud ministeeriumide vahel, on keskselks poliitika suunajateks Kultuuriministeerium, mis vastutab ennekõike püsielanike lõimumise eest, ning Siseministeerium, mis vastutab uussisserändajate kohanemise eest. Täidesaatva asutusena tegutseb valdkonnas **Integratsiooni Sihtasutus (INSA)**, mis kuni 2017. aastani kandis nime Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed.

Uue nime all on mõnevõrra ümber profileeritud ka sihtasutuse töö, mis keskendub senisest enam lõimumisalase ekspertiisi koondamisele ning eri riikide kogemuste vahendamisele. Samuti peetakse oluliseks kaasata lõimumistegevustesse senisest enam ka eestikeelset elanikkonda.

INSA on avamas eesti keele maju, mille eesmärk on laiendada eesti keele õppimise ja suhtlemise võimalusi, olla toeks eri tasemega eesti keeles rääkijatele, julgustada neid eesti keelt kasutama ja toetada õppijaid ületama tõrget eesti keeles rääkimise ees. Eesti keele majad avatakse Tallinnas ja Narvas, mis on ühtlasi ka kõige suurema mittekodanike osakaaluga piirkonnad Eestis (sh nii kõrge määratlemata kodakondsusega kui Vene kodakondsusega pikaajaliste/alaliste elanike osakaaluga piirkonnad, kui ka olulisemad uussisserände keskused).



Joonis 5.3. Eesti kodakondsusest erineva kodakondsusega isikute paiknemine maakondade lõikes. Allikas: Statistikaamet

## Keelemajad ja lõimumismajad

Kui mitmetes riikides on välismaalaste lõimumisega seonduvad teemad näiteks kohalike omavalitsuste ja/või töötukassa ülesanne, või n-ö migratsiooniameti korraldada, siis mõnedes riikides on sarnaselt Eestis plaanitavaga loodud ka kohalikud bürood või teenuspunktid, mis toetavad välismaalaste kohanemist ja lõimumist. Samas pakutakse neis enamasti laiematki ringi teenuseid kui üksnes keeleõpe.

Näiteks Austria Integratsioonifondi juurde on loodud igasse liidumaasse omaette kohalik lõimumiskontor (kokku 9), kus saab osaleda nii kohanemisprogrammis, keelekursustel, kui ka kitsamate ametigruppide ettevalmistuskursustel, nt meditsiiniõdedele või politseinikele mõeldud süvendatud keele- ja ettevalmistuskursustel.

Vt [www.integrationsfonds.at](http://www.integrationsfonds.at)

Tšehhis on samuti piirkondlikud integratsioonikeskused, praeguseks on keskus loodud 13 piirkonda 14st. Keskustes pakutakse välismaalastele näiteks õigus- ja sotsiaalnõustamist, keeleõpet ja kohanemiskursuseid ja muid hariduslikke programme, aga ka erinevaid vabaajategevusi, nt sotsiaalkultuurilisi kursuseid, mitmekultuurilisi üritusi, tegutseb väike raamatukogu ning internetipunkt. Ühtlasi toetatakse tegevuse juures ka kodanikualgatuslikke tegevusi ning monitooritakse üldist olukorda. Keskuse juures tegutseb ka lapsehoid, kuhu saab väikelapsed jätta näiteks keelekursuste ajaks. Lisaks tegutsevad keskuse juures veel ka n-ö mobiilsed nõustajad, sotsiaaltöötajad, kes püüavad välismaalastega aktiivselt kontakti saada ning aidata neil leida tee keskustesse. Keskusi rahastatakse AMIF programmist ning nende tööd organiseerivad vabaühendused. Vt nt <http://www.icpraha.com/>

Lõimumiskeskused toimivad ka Leedus, kus pakutakse õigusnõustamist ja keeleõpet. Kokku on avatud kolm keskust (suuremates linnades) ning sealgi rahastatakse neid AMIF programmist.

Allikas: AHQ Welcome Office for TCNs. 17.08.2017\*

\* EMN Ad-Hoc Query on "Welcome Office" for TCNs. EMN 17.08.2017 ([Link](#))

**Soovitus:** Kaaluda ka eesti keele majade tegevuskava kujundamisel aktiivse kodakondsuse kontseptsiooni aluseks võtmist, mis keeleõppe kõrval toetaks ka muude ühiskonnaelus edukat toimetulekut tagavate pädevuste arengut, sh teadmisi oma õigustest, kodanikualgatuslikest võimalustest ning organisatoorsetest oskustest.

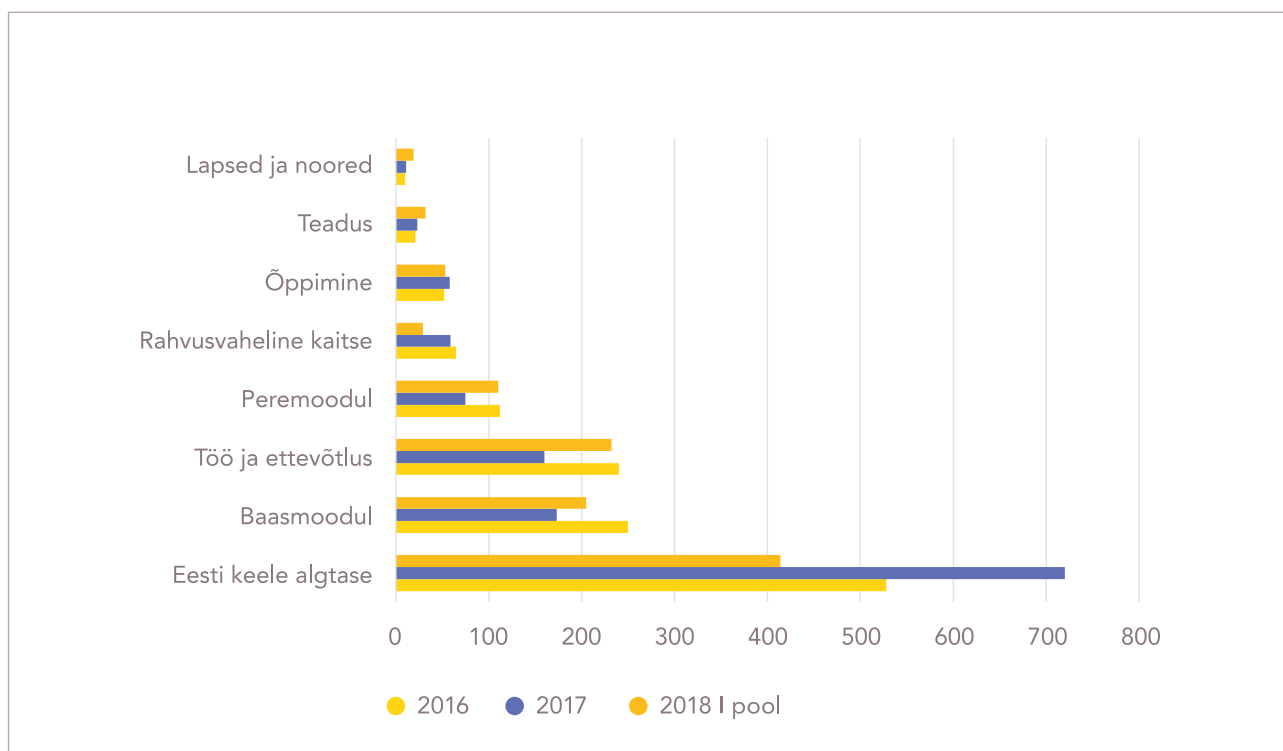
Samuti algas 2018. aastal **ettevalmistus uue lõimumisteemalise arengukava koostamiseks** (perioodiks 2021-2030). Senisest enam on kavas uue lõimumiskava tegevusi suunata uussisserändajatele ja rahvusvahelise kaitse saajatele.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ([Link](#))

### 5.3 Sotsiaalkultuuriline kohanemine ja lõimumine

Üheks olulisemaks elemendiks sotsiaalkultuurilise kohanemise toetamisel Eestis on 2015. aastal lansseeritud **kohanemisprogramm**, mis on mõeldud Eestisse saabunud või siin vähem kui viis aastat elanud välismaalastele. Programm tutvustab Eesti riigi ja ühiskonna toimimise põhimõtteid ning annab praktilisi näpunäiteid hakkamasaamiseks. Programmi raames pakutakse lisaks sissejuhatavale keelekursusele ning baasmoodulile veel ka spetsialiseeritud moduleid eri ränderühmadele (vt joonis 5.5). 2017. aastal muutus programmi läbimine kohustuslikuks rahvusvahelise kaitse saajatele (osalemist võetakse arvesse sotsiaaltoetuste maksmisel), teistele on programmi läbimine vabatahtlik.

Kohanemisprogrammi koolitustes osalejate arv jäi 2016. aastaga võrreldes samale tasemele – kui toona osaleti koolitustel 1278 korda, siis 2017. aastal vaid ühe korra võrra rohkem. Samas võib 2018. aasta esimese poolaasta andmete põhjal eeldada, et kolmandaks tegevusaastaks on programmi populaarsus kasvuteel: ainuüksi poole aastaga on programmis osalenud 1087 inimest. Jätkuvalt on populaarseim algtaseme eesti keele kursus, kuid kasvanud on ka baasmooduli, töö ja ettevõtluse mooduli ning peremooduli populaarsus.



Joonis 5.4. Kohanemisprogrammi koolituste külastuste arv 2016-2018, 2018. aasta andmed 30.06.2018 seisuga. Allikas: Siseministeerium.

Samas jätkub töö programmi arendamisega. Näiteks uuenes 2018. aastal rahvusvahelise kaitse moodul, mis on nüüd kolmepäevane. Rahvusvahelise kaitse moodulit uuendati AMIFI toel ning seda pakub IOM Eesti.



## Kohanemisprogramm dokumentaalfilmi, ekskursiooni või keeletunni näol?

Sissejuhatavat kohanemiskursust pakuvad paljud EL liikmesriigid. Samas erinevad märkimisväärselt nii nende sisu, kestus kui ka korraldus – ühepäevasest igapäevaelu ja asjaajamist tutvustavast loengust Eestis\* kuni 60-tunnise kursuseni Belgia Flandrias, kus tutvustatakse igapäevase kõrval ka EL alusväärtusi ning osalejad koostavad isikliku arenguplaani. Samas, hoolimata pikast kestusest läbivad antud kursuse esimese kahe aasta jooksul tervelt 80% sinna suunatud.

Luksemburgis täiendavad teineteist tavaline lõimumisrada, mille raames on nii keelekoolitused kui ka kodanikuhariduslik moodul: ühine elu Luksemburgi suurhertsogiriigis. Samas on välismaalastel – nii kolmandate riikide kodanikel kui ka EL kodanikel võimalik sõlmida kohanemis- ja lõimumisleping (Welcome and Integration Contract – CAI). Leping on vabatahtlik, selle sõlmija kohustub osalema keelekoolitusel (A1.1), kodanikuhariduskursusel (6h) ning ekskursioonil. Poolepäevaseid ekskursioone (orientation day) korraldatakse kaks korda aastas nädalavahetusel ning nende raames tutvuvad välismaalased Luksemburgi ametiasutuste ja organisatsioonidega. Lõimumislepingu täitjaid motiveeritakse vabastusega ühest kodanikuharidusmoodulist ning seda võetakse soosiva argumendina arvesse ka kodakondsuse andmisel.

Sloveenia aga ei eristagi keeleõpet ja sisulist kohanemismoodulit: mõlemat pakutakse samal koolitusel. Tšehhi on aga kokku pannud hoopis saabumiseelse paketi, mis koosneb dokumentaalfilmist, brošüürist ja kontrollnimekirjast.

Allikas: AHQ Integration measures regarding language courses and civic integration, Pt 2 12.04.2017

\* 8-tunnine on kohanemisprogrammi põhimoodul, millele lisanduvad veel mitmed valikulised teemamoodulid. Seega võib Eesti kohanemisprogrammi lugeda ka 40-tunniseks, kuid programmi kestus on osaleja poolt vabatahtlikult valitav. ([Link](#))

**Rahvusvahelise kaitse saajate** sotsiaalkultuurilist lõimumist toetavad lisaks ka MTÜ Pagulasabi ja MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus. Mõlemad pakkusid kuni 2018. aasta 1. juulini AMIFi toel tugiisikuteenust. Lisaks tugiisikuteenusele panustasid mõlemad ka erinevate rühmategevuste väljakujundamisse (mis ei ole kõik AMIFist rahastatavad). Näiteks käivitas Johannes Mihkelsoni keskus ühisürituste sarja, mille käigus toimusid erinevad tegevused, kus osalesid nii kaitse saajad kui teised inimesed. Samuti käivitati kaitse saajatele kultuuri- ja spordiprogramm, mille raames tutvustatakse neile erinevaid kohalikke osalusvõimalusi (üritusi, huviringe, sportimisvõimalusi jne) ning pakutakse võimalust huvipakkuvates tegevustes osaleda koos kohaliku vabatahtlikuga, kes aitab sisse elada<sup>1</sup>. Samuti pakutakse loovteraapiat ning sotsiaalse integratsiooni tuge. MTÜ Pagulasabi on käivitanud aga naisteklubi, mille eesmärk on tuua kaitse saanud naisi kodudest välja ja toetada nende sotsialiseerumist ning vastata neid huvitavatele

<sup>1</sup> Tule vabatahtlikuks, aita pagulastel Eestis kohaneda! JMK koduleht 17.04.2018 ([Link](#))



2019. aastast hakkavad Eestis rahvusvahelist kaitset saanud inimesi toetama ka kogemusnõustajad, kel on sarnane kultuuriline taust ning kes on läbi elanud sarnased kogemused. Foto: MTÜ Pagulasabi

küsimustele, algatanud n-ö keelesemude projekti, mille raames saavad kokku inimesed, kes on huvitatud keele praktiseerimisest ning 2018. aasta 1. juulist pakub **tugiisikuteenust** ainult Pagulasabi. Teenuse raames pakutakse kaitse saajatele esimese 3-4 kuu jooksul tugiisikuteenust, kes aitab administratiivsetes küsimustes ning esmase kohanemisega, selle perioodi lõppedes saab küsimuste ja probleemide korral pöörduda projekti koordinaatori vastuvõtule (Tallinnas, Tartus või infotelefoni teel). Lisaks toetavad edasist kohanemist kohanemismmentor, kellel on ettevalmistus coaching-meetodis, ning kogemusnõustaja ehk samalaadse kogemusega inimene, kes on samuti vastava ettevalmistuse saanud. 2019. aastast alustab tegevust viis kogemusnõustajat, kes peaksid teenuse vajaduse Eestis ära katma<sup>1</sup>.

#### Lisaks toimub ka mitmeid rühmategevusi:

- eluuskuste töötoad: ettevalmistus tööle asumiseks, lapsevanematele suunatud koolitused, digitaalse kirjaoskuse koolitused, peremajandamise töötoad;
- vaimset tervist toetavad grupitegevused: kunstiteraapia, naistegrupp, meestegrupp;
- keeleõpet toetavad vabatahtlikud keelepartnerid ehk n-ö keelesemud;
- tööturule sisenemist toetavad vabatahtlikud tööalased mentorid

Lisaks korraldatakse **kultuurilist lõimumist** soodustavaid tegevusi ka laiemale siht-rühmale. Siseministeerium koostöös Kultuuriministeeriumiga viis 2018.a läbi taotlusvooru partneri leidmiseks, kes töötaks välja ning pakuks Eesti kultuuriasutustele kultuuriteenuste teenusdisaini- ja mentorprogrammi, mis aitab neil arendada ning pakkuda kultuuriteenuseid Eestis elavatele kolmandate riikide kodanikele. Koolitusprogrammi kaudu toetatakse kultuuriasutuste kasutajakeskse teenusdisaini põhimõtete ja oskuste praktilist rakendamist ning kultuuriteenuste oskuslikku ja sihipärast arendamist. Tegevused viiakse ellu ajavahemikus 01.11.2018-31.10.2020. Taotlusvooru kogueelarve on 120 000 eurot ning seda rahastatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (75% projekti kogueelarvest) ja riigieelarvelistest (25% projekti kogueelarvest)

<sup>1</sup> Viis uussisserändajat hakkavad oma saatusekaaslast nõustama. Postimees 12.10.2018 ([Link](#))

## Kodanikuühendused lõimumise edendajana

2017. aastal läbi viidud lõimumismonitooring näitab, et uussisserändajatest osaleb kodanikuühendustes vaid kolmandik, samas kui huvi osaluse vastu on suur isegi passiivsete hulgas\*.

2017. aastal lõpul uuriti IOM-i eestvedamisel nii kodanikuühenduste valmisolekut kui kogemusi uussisserändajate kaasamisel detailsemalt (projekti rahastas AMIF).

Vastas 76 ühendust, 63% neist oli viimase viie aasta jooksul pakkunud oma teenuseid või tegevusi uussisserändajatele ning veidi üle kolmandiku oli kaasanud välismaalasi oma organisatsiooni töösse (nt vabatahtliku või palgatöötajana). Enamasti kaasati välismaalasi kas nende keeleoskuse või kontaktide pärast – näiteks välisriigi konteksti või kogemuse tutvustajana, kontaktide vahendajana, keeleõppe läbiviijana või keelelise korrektoori teostajana, aga ka lihtsalt abistajana erinevate ürituste ja tegevuste juures. Positiivsena toodi välismaalaste kaasamise puhul välja nende motiveeritust tegevustes osaleda, negatiivsena kommunikatsiooniprobleeme ja erinevaid töökultuure. Samuti loovad kitsaskohti teinekord liigkõrged ootused – organisatsiooni poolt teenuse kvaliteedile, välismaalase poolt palgale – aga ka organisatoorsed raskused, nt vajavad välismaalased sageli organisatsiooni poolset juhendajat ja ka keelelist abi, kuna paljud tegevused (nt projektide aruandlus jne) käivad siiski eesti keeles.

Samas on oma tegevusi välismaalastele suunanud (nt tõlkinud oma kodulehe teistesse keeltesse, teinud oma ürituste kutseid mitmes keeles või korraldanud üritusi sünkroontõlkega) alla poole vastanud organistatsioonidest.

Lisaks palus IOM välismaalaste suuremast kaasamisest huvitatud vabaühendustel jätta oma kontaktid, seda tegi 30 ühendust.\*\*

\* Vt ka Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport 2016. EMN Eesti 2017 ([Link](#))

\*\*Välismaalaste kaasamine mittetulundusühenduste töösse. IOM Eesti, 2017 ([Link](#))

## 5.4 Keeleline lõimumine

Keeleline lõimumine on olnud üks keskseid teemasid pea kõigis Eesti lõimumisteemalistes arengukavades, samuti on keeleõpe olulisel kohal INSA tegevustes. 2017. aastal alustati uute tegevuste, keelekohvikute ning eesti keele ja kultuuriklubidega. Keelekohvikud on mõeldud kõnelejatele kõigil keeletasemetel, klubid aga neile, kes on eesti keele juba omandanud B2 või C1 tasemel. Rahastab Euroopa Sotsiaalfond. Lisaks pakub rahvusvahelise kaitse saajatele keele praktiseerimise võimalusi MTÜ Pagulasabi.

Samuti täiendati veebipõhist eesti keele õppimise platvormi Keeleklikk nii, et nüüd saab selle abil omandada B2 taseme. Samas on turule sisenemas ka alternatiivseid pakkujaid – Eestimaine start-up ettevõtte Lingvist pakub oma veebirakenduse Speakly vahendusel võimalust omandada eesti keel vene, inglise, prantsuse või saksa keele baasil. Keeleäpi kasutamine on tasuta.

Samas tõi 2018. aasta kaasa ka olulisemaid regulatiivseid muudatusi. Nimelt kiitis riigikogu heaks seadusemuudatuse, millega hakatakse pärast seaduse jõustumist **töötamiseks väljastatud tähtajalise elamisloa alusel vähemalt viis aastat Eestis elanud uussisse-rändajatelt nõudma elamisloa uuendamisel ka kinnitust vähemalt A2 tasemel keeleoskuse kohta**. Sarnane nõue kehtestati rahvusvahelise kaitse saajatele juba 2016. aastal. Rahvusvahelise kaitse saajatel tuleb omandada eesti keel vähemalt A2 tasemel esimese kahe aasta jooksul ning B1 tasemel viie aasta jooksul, keeletaseme omandamist võetakse arvesse sotsiaaltoetuste määramisel. 2017. aastal tõsteti ka AMIF-i kaudu finantseeritavate rahvusvahelise kaitse saajatele mõeldud keelekursuste mahtu seniselt 100 tunnilt 300 tunnile. Keelekursuseid pakub SA Tartu Rahvaülikool. Samas oli kaitse saajatel varasemalt ning on jätkuvalt võimalus kasutada ka riigieelarvest tasutud keeleõppe võimalust 12-kordse toimetulekupiiri ulatuses, osaleda INSA või Töötukassa pakutavatel tasuta keelekursustel, jmt.

## Keelenõue elamisloa omandamisel mujal Euroopas

Enamasti välismaalastelt elamisloa saamise tingimusena keeleeksamit ei nõuta. Erandiks on siin Austria, kes nõuab vähemalt A1 tasemel keeleoskust juba enne riiki saabumist ning kaks aastat pärast saabumist peaks välismaalane olema omandanud ka A2 taseme keeletunnistuse. Alalise elamisloa saamiseks peab välismaalane olema viie aasta jooksul omandanud vähemalt B1 taseme keeletunnistuse.

Sagedamini seatakse keelenõue alalise või pikaajalise elamisloa saamise eelduseks. Samas on nõutav keeletase väga erinev – kui Tšehhis piisab A1 keeletasemest ning Prantsusmaal, Hollandis ja Lätis A2 keeletasemest, et saada alaline või 10-aastane elamisluba, siis näiteks Saksamaal ja Eestis nõutakse alalise elamisloa eeltingimusena B1 keeletaset. Mitmetes riikides on ette nähtud ka mõningaid erandeid, näiteks pensionäridele.

Samas erinevad märkimisväärselt riikide praktikad lõimumisprogrammide pakkumises. Mõnedes riikides, nt Austrias, Luksemburgis, Prantsusmaal ja Hollandis on ette nähtud lausa n-ö kohustuslikud lõimumisrajad koos n-ö vaheetappidega, mis tuleb vastavaks ajahetkeks saavutada. Populaarsemakski on samas osutunud **lõimumislepingud**, mida välismaalastega sõlmitakse ning millega nood võtavad endale kohustuse osaleda keeleõppes ja kodanikuhariduse programmides (nt Itaalias, Austrias ja Luksemburgis, vt ka kodakondsuse peatükki sarnase süsteemi kasutuselevõtu kohta Eestis). Sageli on need programmid seotud ka teatud motivaatoritega, näiteks tasuta keelekursustega.

Mõned riigid (nt Tšehhi) aga rakendavad motiveerimist kursuse sümboolse tasuga, mis jääb küll alla turuhinna, kuid võiks motiveerida osalejat kursust mitte pooleli jätma. Hollandis tuleb aga kursuseid läbida turuhinnaga. Siiski on võimalik osalejatel võtta kuni 10 000 eurot riiklikku laenu kursuste eest tasumiseks, ning riik kustutab laenu, kui välismaalane lõimumisraja 3 aasta jooksul läbib ning integratsioonieksami edukalt sooritab.

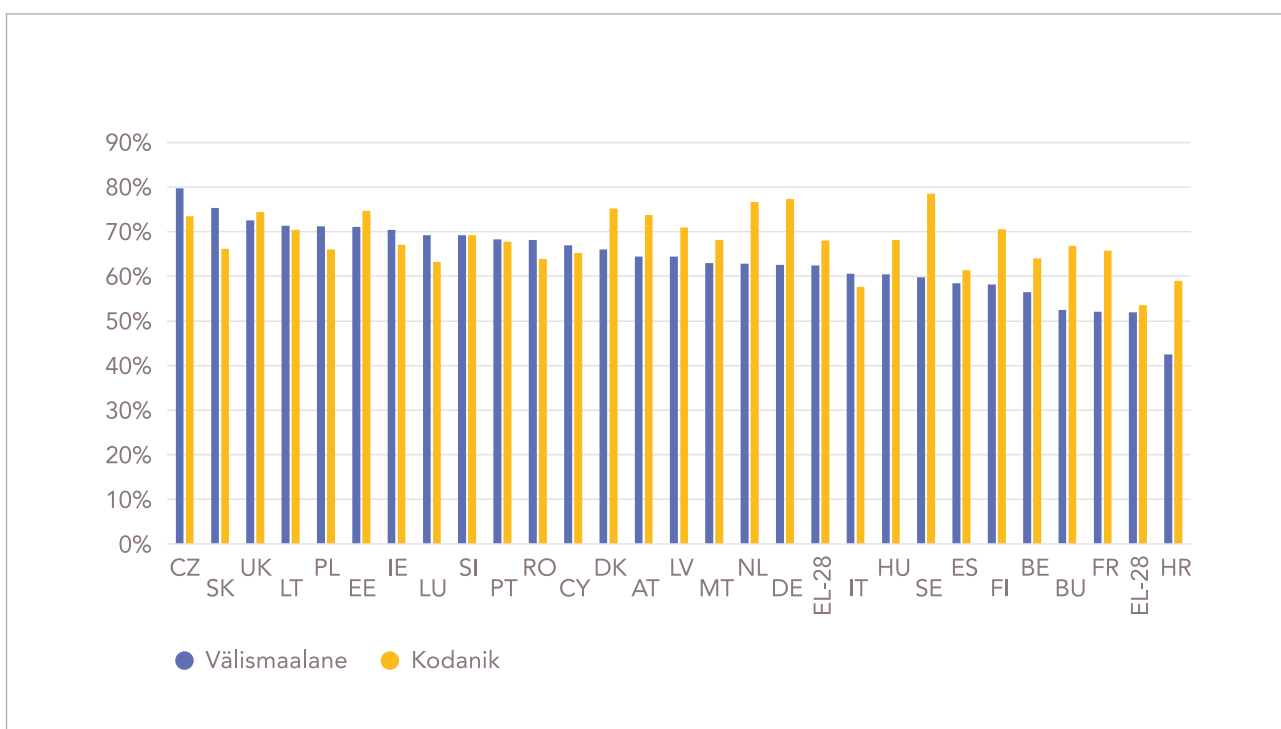
Allikas: AHQ Integration measures regarding language courses and civic integration, Pt 1, 27.04.2017\*

\* Osa 1 ([Link](#)), osa 2 ([Link](#))

## 5.5 Lõimumine tööturule

Ussisserändajate hõivatus tööturul varieerub liikmesriigiti oluliselt. Kui näiteks Tšehhis või Slovakkias on välismaalaste hõivatus tööturul kohalikest isegi märgatavalt kõrgem, siis näiteks Horvaatias ja Rootsis on välismaalaste hõivatus märgatavalt tagasihoidlikum. Arvestades seda, et 2/3 uussisserändajatest saabub Eestisse tööle või õppima ning nende elamisloa kehtivus sõltub sellest, kas nad on tööturu mõttes hõivatud, on kõrge hõivatuse tase Eestis elavate välismaalaste hulgas arusaadav. Veelgi enam – kuna joonisel 5.6 on välismaalaste hulka loetud ka Eesti määratlemata kodanikest alaline elanikkond, kelle tööhõive tase on keskmisest pisut madalam, võib eeldada, et uussisserändajate lõimumine tööturule on isegi joonisel kujutatust pisut kõrgem.

Seega pole välismaalaste lõimumine tööturule üldise teemana eriti märkimisväärne probleem. Küll aga on välismaalaste hulgas omad riskirühmad, kellele toetavad meetmed ennekoike ka suunatud on.



**Joonis 5.5.** Tööturul hõivatute % kodanike ja välismaalaste hulgas EL liikmesriikides.

Allikas: Eurostat lfsa\_ergan, 14.07.2018

INSA käivitas mentorlusprogrammi, mille raames kohtusid tööturule sisenemisest huvitatud **eesti keelest erineva emakeelega** inimesed suurte ettevõtete personalitöötajatega, kes andsid neile töötötsingute osas nõu. Programm viidi ellu projekti CROSS (Cross-border Cooperation on Mentoring and Peer Support for Immigrants) raames ning see oli ennekoike suunatud vähese eesti keele oskusega töötötsijatele.

**Rahvusvahelise kaitse saajate** lõimumist tööturule toetab Pagulasabi tööalane mentorprogramm. Lisaks pakkus vaadeldaval perioodil tugitegevusi ka Johannes Mihkelsoni keskus: näiteks viidi läbi töötuskoostöö, korraldades tööklubi ning pakkudes tööpraktikat. Suurimaks arenguks 2017. aastal oli aga Töötukassa käivitud rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud programm „**Minu esimene töökoht Eestis**“, mille eesmärk on kaitse saanute tööturule lõimimine. Seejuures ei pakuta tuge mitte niivõrd kaitse saajast töötusajale, kuivõrd tööandjale. Programmi raames saab tööandja, kes võtab kaitse saanu enda juurde tööle, taotleda erinevaid toetusi. Taotleda on võimalik palgatoetust, uute tööturukvalifikatsioonide omandamise, eesti keele õppe ning tõlketeenuse kulude hüvitamist, samuti tööalase mentorluse tasu.

## Pagulased ettevõtjateks?

2018. aastal alustas MTÜ Pagulasabi koostöös Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustikuga projekti ühe pagulaste juhitud sotsiaalse ettevõtte loomiseks\*. Sarnase eesmärgistusega programme, mis toetavad rahvusvahelise kaitse saajate (või ka teiste välismaalaste) tegelemist ettevõtlusega, on teisteski Euroopa riikides.

Näiteks Soomes käivitus 2016. aastal programm **Start-Up Refugees**, mille eesmärgiks oli realiseerida nii kaitse taotlejate kui ka kaitse saajate potentsiaali ettevõtluses. Programmi tuumaks on arusaam, et töö on mõtestatud tegevus, mis võimestab inimesi ning aitab neil ühtlasi sujuvamalt lõimuda. Näiteks toimusid koolitused ja mentorlusprogramm, mille tulemusel alustasid mitmed varjupaigataotlejad väiksemate ettevõtete (nt pagari, habemeajaja, rätsepa või lasteaednikuna) juba taotlejate majutuskeskustes. Samuti julgustatakse kaitse saanuid tööpakkumise ootamise asemel ise ettevõtjaks hakama. Neid toetab programmi 350 ettevõttest ja organisatsioonist koosnev tugivõrgustik, mis juhendab ja pakub sel teekonnal tuge, ning teinekord on n-õ ettevõtlusinkubatori kasvandikud ka hoopis ise tööle võtnud. Vt <https://startuprefugees.com>

Sarnaseid tegevusi pakub ka programm „**Sleeves up**“ Luksemburgis. Programmi raames toimuvad erinevad töötoad, kus omandatakse arusaam Luksemburgi ettevõtluskeskkonnast, ettevõtte majandamise, rahanduse ja turunduse põhialustest, ning äriplaani ja n-õ liftikõne koostamisest. Sellele järgneb individualiseeritud töö mentoriga ning jätkukohtumised, samuti pakutakse praktikavõimalusi neile, kes sooviks iseseisva ettevõtte loomise asemel hakata tööle mõnes juba samas valdkonnas tegutsevas ettevõttes. Vt <http://www.sleevesup.lu/>

Allikas: AHQ on social innovations in the field of employment and self-employment of migrants, 17.07.2017 ([Link](#))

---

\* MTÜ Pagulasabi Facebooki postitus ([Link](#))

## 5.6 Hariduslik lõimumine

Kui õppeasutuste ettevalmistamisega uussisserändajatest laste ja noorte vastuvõtmiseks on tegeletud juba mõned aastad, siis 2017. aastal toimus veel paar täiendavat projekti. Tartu Ülikooli eestvedamisel viidi ellu **koolidele** suunatud projekt „Uussisserändajate kohanemise toetamine koolides“, mille raames töötati välja temaatilised õppematerjalid ning viidi läbi koolitusi.

Lisaks alustati projektiga, mis puudutab **lasteaedade** lõimimisvõimekust. MTÜ Pagulaste abi projekt „Avatud algus“ püüab parandada lasteaedade ettevalmistust teiskultuurilise ja pagulastaustaga laste vastuvõtmiseks ja salliva õpikeskkonna kujundamiseks. Projekti käigus kutsutakse kokku seitsmest lasteaiast koosneva õpivõrgustiku, kes kohtub omavahel parimate praktikate jagamiseks, täiendõppeks, kohtvisiitideks ning õppereisil Soome ning hiljem koolitatakse lasteaednikke üle Eesti. Samuti koondatakse kokku ekspertvõrgustik, töötatakse välja lasteaiatõpetajatele mõeldud käsiraamat ja õppevideod ning korraldatakse temaatiline konverents.

## Välismaalased hariduses

Üldiselt on kõigis osalenud riikides kehtestatud võrdsed õigused haridussüsteemis osalemiseks nii kodanikele kui välismaalastele. Samas ei pruugi see tähendada, et välismaalastele täiendavat tuge pakutakse. Riigid, kelle haridussüsteemid pakuvad täiendavat tuge välismaalastele, pakuvad seda enamasti ühtmoodi nii rahvusvahelise kaitse saajatele kui teistele välismaalastele. Erineb aga see, milliseid toetavaid meetmeid pakutakse, ja kuidas. Näiteks Itaalias ja Ühendkuningriigis on koolis õppivate välismaalaste toetamine kooli kohustus ning kooli ülesanne on seega leida ka vahendid ja võimalused. Samas raporteerisid mitmed riigid ka üldiselt tagatud meetmete kohta.

Pea kõigis raporteerinud riikides on õpilastel võimalik võtta täiendavaid kohaliku keele kursuseid. Mõnedes riikides (nt Läti, Luksemburg, Saksamaa, Rootsi ning ka Belgia Flaami osa) viiakse enne koolisüsteemi sisenemist läbi intensiivsed keeleõppekursused (intensiivseid keelekursuseid pakutakse mitmel pool ka näiteks kaitse saajate või taotlejate majutuskeskustes).

Belgias aga luuakse vajadusel n-õ eriklasse (Walloonia osas nimetatakse neid „sildavateks klassideks“, ning õpilased saavad neis osaleda vastavalt vajadusele kuni 18 kuud; Flaami osas aga vastuvõtuklassideks ning õpilased osalevad neis aasta). Sisuliselt toimivad need tasandusklassidena, kus pööratakse eritähelepanu rändetaustast ning keeleoskusest tulenevatele erivajadustele.

Mõnedes riikides, näiteks Prantsusmaal, Poolas ja Küprosel viiakse õpet läbi valdavalt koos ülejäänud klassiga ning saab lisaks täiendavat keeleõpet ning järeleaitamistunde ainetes, mis nõuavad rohkem keelelist ettevalmistust (nt matemaatika ja inglise keel Prantsusmaa koolides).

Küll aga erinevad täiendavate tundide mahud riikide lõikes märkimisväärselt. Näiteks Poolas on järeleaitamiskursustel ülempiir – kuni 2h keeletunde nädalas ning mitte rohkem kui 5h järeleaitamistunde. Prantsusmaal pakutakse aga ainuüksi keeletunde põhikooliõpilastele 9 tundi nädalas ning gümnaasiumiõpilastele 12 tundi nädalas.

Lisaks on mõnedes riikides (nt Tšehhi ja Norra) välismaalasi kaasavates klassides ka abiõpetajad ning õpilastel on võimalik saada üldtuge lõimumisel – näiteks Leedus ja Belgias pakutakse säärast tuge 2-4 aasta jooksul riiki saabumisest.

Allikas: EMN AHQ on Access to Education, 2.11.2017\*

---

\* ([Link](#))





Foto: Aleksandr Ryzhov/Shutterstock

**E**estis vaatlusalusel perioodil sisulisi muudatusi kodakondsuspoliitikas ei toimunud<sup>1</sup>. Siiski, Eesti rahvastiku koosseisu silmas pidades on kodakondsuspoliitika oluline valdkond, mh ka kolmandate riikide kodanike lõimumise aspektist. Lisaks algatati vaatlusalusel perioodil kaks kodakondsuse seaduse muutmise eelnõu. Teema võib saada tähelepanu ka seoses 2019. aastal toimuvate valimistega: nagu märkis 2017. aasta jaanuaris peaminister Jüri Ratas (Keskerakond), võib kodakondsuspoliitikast saada eesseisvate valimistel oluline teema<sup>2</sup>.

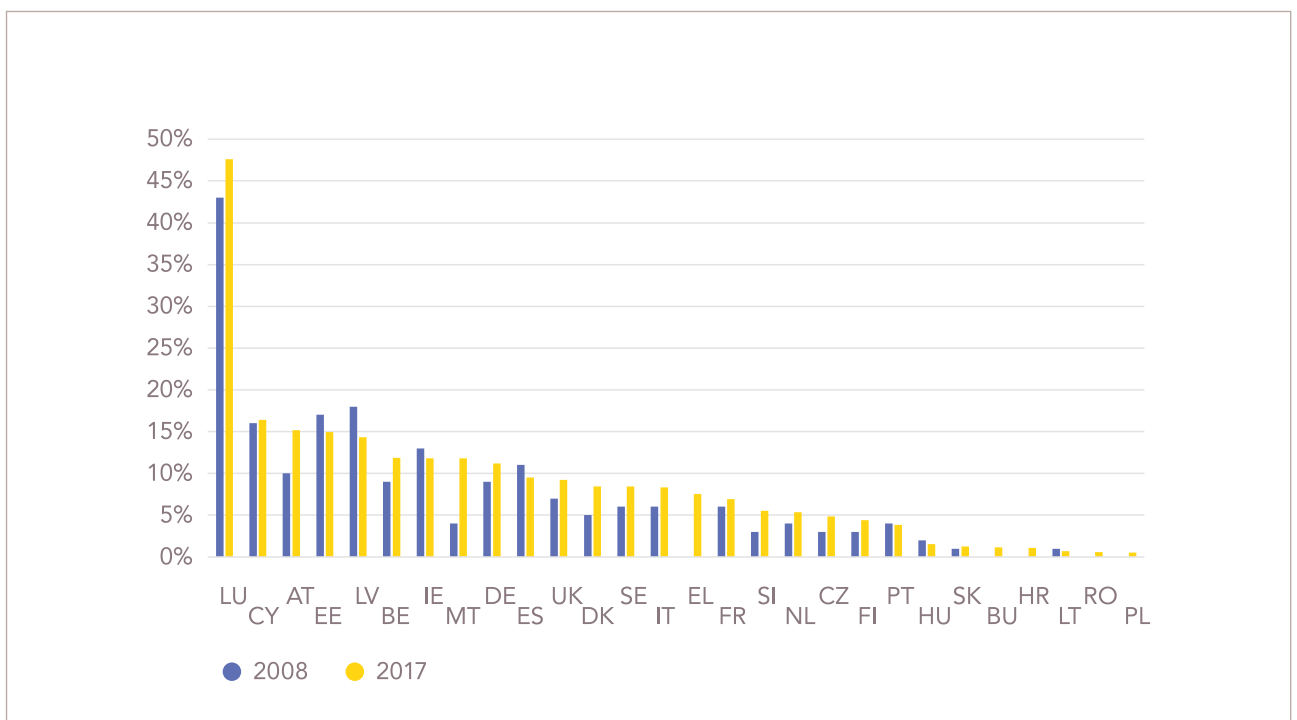
<sup>1</sup> Nagu oli mh kirjas ka Keskerakonna, SDE ja IRL-i koalitsioonilepingus ([Link](#))

<sup>2</sup> Ratas: järgmistel valimistel on Keskerakonna põhiteemaks kodakondsuse andmine kõigile Eestis vähemalt 25 aastat elanud inimestele. DELFI 23.01.2017 ([Link](#))

Käesolev peatükk on jagatud alapeatükkideks lähtuvalt teemadest, mis on omanud vaatlusalusel perioodil aktuaalsust nii Eesti jaoks kui omavad ka laiemat rahvusvahelist kande- pinda. Vaatluse alla tuleb nii naturalisatsioonipoliitika kui küsimus mitmikkodakondsusest, samuti küsimus rahvuskaaslaste õigusest kodakondsusele ning ühtlasi leiab kajastamist ka küsimus EL kodakondsuse tulevikust. Kuigi määratlemata kodakondsus ja kodakondsuse- tus, kodakondsusest vabastamine ning mitmikkodakondsus näivad esmapilgul erinevate ja eraldiseisvate teemadena, on need käesolevas raportis kokku koondatud ühte peatükki kui rahvusvahelises õiguses prevaleerivast ühe kodakondsuse normist teatud määral hälbivad kodakondsuse vormid. Samas on need teemad osaliselt seotud ka läbi mõningate vaadelda- val perioodil toimunud seadusmuudatustega.

## 6.1 Naturalisatsioon

Vaadates elamislubade statistikat EL riikides võime tõdeda, et klassikaline aksioom, mille kohaselt riigi kodanikkond ja riigi elanikkond peaksid kattuma, alati enam paika ei pea. EL-i territooriumil elab ligikaudu 20 miljonit inimest<sup>1</sup>, kes ei ole oma elukohariigi koda- nikud. Samas on trendid riikide lõikes erinevad: kui enamikus EL liikmesriikides on välis- riigi kodakondsusega residentide osakaal rahvastikus mõnevõrra kasvanud, siis mõnedes riikides, sh Eestis, Lätis, Irimaal ja Hispaanias on nende osakaal hoopis pisut vähenenud.



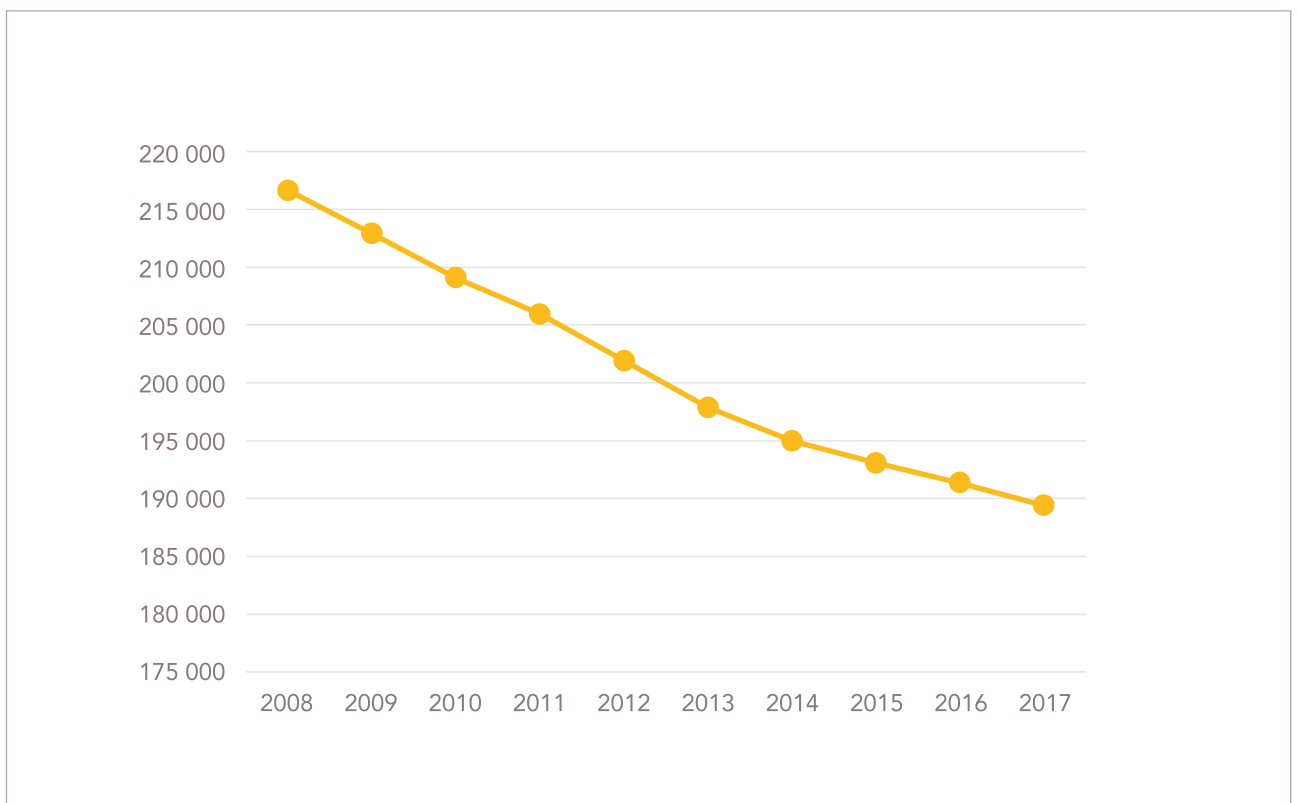
**Joonis 6.1.** Sihtriigi kodakondsuseta elanikkonna osakaal liikmesriikides 2008. ja 2017.a. 1. jaanuari seisuga, %. Allikas: Eurostat migr\_pop2ctz, 12.07.18

<sup>1</sup> Eurostat migr\_resvalid,

Lisaks sisserändele mõjutab neid trende ka naturalisatsioonipoliitika. Naturalisatsioonipoliitika määrab ära, milliseid eeltingimusi peab välismaalane riigi kodakondsuse saamiseks täitma – nt kui kaua olema riigis kohapeal elanud, samuti seavad paljud riigid nõudeid ka keele- või kodakondsuseksami ja lojaalsusvande näol.

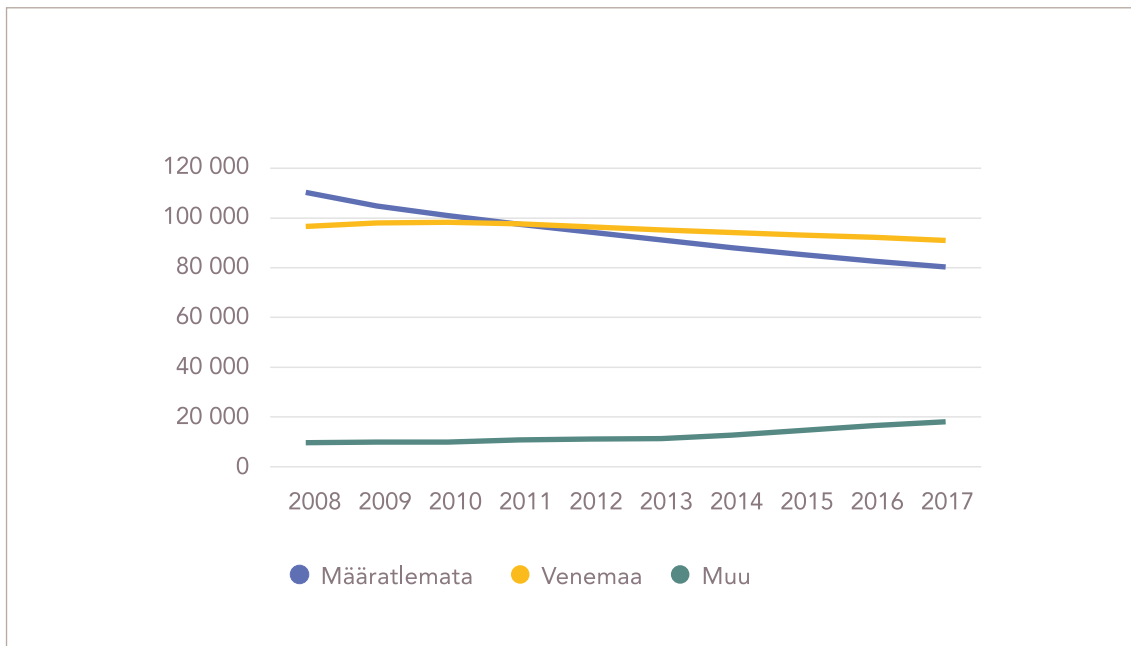
Eestis on naturalisatsioonipoliitika jätkuvalt oluline teema, sest ehkki Eesti kodakondsuseta elanike hulk on aasta-aastalt kahanenud, on naturalisatsioonitempo viimastel aastatel (ja iseäranis 2014. aastast alates) aeglustunud. Samuti oli lihtsustatud korras naturalisatsiooni võimaldamine pikaajalistele Eesti residentidele põgusalt päevakorras Eesti poliitilises debatis.

Suurimaks mittekodanike rühmaks 2017. aastal olid jätkuvalt Eesti elamisloaga Venemaa kodanikud – ehkki ka nende arv on peale lühiajalist kasvu 2009. ja 2010. aastal (ilmselt reaktsioonina n-ö pronksiööle) stabiilselt kahanenud, jääb antud grupi naturalisatsioonitempo määratlemata kodakondsusega isikutele alla. Põhjusi võib siin olla mitmeid – Venemaa kodanikud on ka üks kõige suuremaid uussisserändajate rühmi, samuti valib osa määratlemata kodakondsusega isikuid Venemaa kodakondsuse. Samas on alates 2014. aastast märgatavalt kasvanud ka muu kodakondsusega isikute hulk, kellel on Eesti elamisluba. Näiteks on Eestis elavate Ukraina kodanike hulk kasvanud viimase seitsme aastaga 5492 inimeselt 9231 inimeseni.



Joonised 6.2. Eesti elamisload 1. jaanuari seisuga 2008-2017.

Allikas: Eurostat migr\_resvalid. 12.07.2018



Joonis 6.3. Eesti elamisload kodakondsuse alusel.

Allikas: Eurostat migr\_resvalid. 12.07.2018

Ehkki riigid teevad muudatusi oma kodakondsuspoliitikas pigem harva, on siiski täheldatud teatud trende ning ühiseid jooni. Viimasel kümnendil on mitmed riigid toonud oma naturalisatsioonipoliitikasse tugevamalt sisse n-ö vabariikliku kodakondsuskäsitluse ja sellega haakuva kodanikuaktiivsuse keskse integratsioonimudeli (*civic integration model*), mille keskmes on arusaam, et kodanikuks teeb inimese aktiivne osavõtt poliitikast ja ühiskonnaelust. Seega on riigid hakanud langetama residentsusnõuet, seades samas täiendavaid nõudeid konkreetsemate teadmiste, oskuste või kogemuste osas.

Näiteks alandas Luksemburg residentsusnõuet seitsmelt aastalt viiele, ent viis lisaks keeleksamile sisse veel ka 24-tunnise koolitusmooduli „Living Together in the Grand Duchy“, mis taotlejatel läbida tuleb ning mille lõpus sooritatakse ka test. Šveits alandas 2018. aasta algul residentsusnõuet seniselt 12 aastalt 10 aastale, kuid kehtestas samas ka täiendavaid nõudeid. Näiteks saab 2018. aastast alates kodakondsust taotleda üksnes tööturul aktiivne (või haridust omandav) isik. Samuti peab isik tõendama oma austust Šveitsi põhiseaduslikule korrale ning avalikule korrale ja julgeolekule (varasemalt kontrolliti üksnes, ega inimest kriminaalkorras karistatud pole)<sup>1</sup>.

Hollandis tegi valitsus küll 2017. aastal ettepaneku tõsta residentsusnõuet viielt aastalt seitsmele ning kehtestada residentsusnõude ka abielu kaudu kodakondsuse saajatele, kuid need muudatused vetostas parlamendi ülemkoda<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> New Swiss Citizenship Act (SCA) comes into force on 1 January 2018.  
Price Waterhouse Coopers ([Link](#))

<sup>2</sup> Dutch Senate vetoes proposal to extend residency requirement naturalisation from 5 to 7 years.  
Maarten Vink, GLOBALCIT 06.10.2017 ([Link](#))

Mõnevõrra vastassuunaline oli 2018. aasta sügisel jõustunud muudatus Austrias, kus tõseti rahvusvahelise kaitse saajate residentsusnõuet kodakondsuse saamiseks. Kui senini võis kodakondsust taotleda vähemalt kuus aastat riigis elanud kaitse saaja, siis edaspidi saab kodakondsust taotleda vähemalt 10 aastat riigis elanud kaitse saaja. 10-aastane residentsusnõue kehtis juba varem kõigile teistele kodakondsuse taotlejatele.<sup>1</sup>

Lisaks kehtestas Šveits n-ö lihtsustatud naturalisatsiooniprotseduuri kolmanda põlve sisse-rändajatele. Lihtsustatud protseduuri saavad kasutada need, kes on vähemalt 5 aastat käinud Šveitsi koolis ja suudavad tõendada, et vähemalt üks nende vanavanem omas elamisloa Šveitsis ning kellel vähemalt üks vanem on samuti minimaalselt viis aastat Šveitsis koolis käinud ning elanud vähemalt 10 aastat elamisloa alusel Šveitsis. Lihtsustatud protseduuri saavad kasutada alla 25-aastased noored – seda selleks, et noormehed ei saaks kõrvale hiilida sõjaväeteenistusest. Muudatus puudutab umbes 25 000 inimest.<sup>2</sup>

Luksemburg võimaldab lihtsustatud korras kodakondsust saada vähemalt 12-aastastel mittekodanike järeltulijatel, kes on Luksemburgis sündinud, elanud seal vähemalt viis aastat ning kelle vähemalt üks vanem oli elanud vähemalt 12 kuud enne lapse sündi järjepidevalt Luksemburgis. Lisaks seati eraldi lihtsustatud korras kodakondsuse andmise reeglid sisse veel 11 erijuhtumi puhuks, nende hulgas näiteks vabatahtlik sõjaväeteenistuse läbimine, abielu ning inimesed, kes on üle 20 aasta Luksemburgis elamisloa alusel elanud.<sup>3</sup> Viimaste puhul ei kohaldata keeleksami nõuet. Üldiselt nõutakse kodakondsuse andmisel vähemalt A2 tasemel kõnelemisoskust, kuid madalamat taset saab kompenseerida, kui taotleja kuulamisoskus on vähemalt B1 tasemel<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Austria raises naturalisation requirement for refugees from six to ten years. GLOBALCIT 13.07.2018 ([Link](#))

<sup>2</sup> Moderate liberalization of citizenship law approved in Swiss referendum. Samuel Schmidt, GLOBALCIT 13.02.2017 ([Link](#))

<sup>3</sup> Luxembourg: New law on nationality. European Web Site on Integration, 03.04.2017 ([Link](#))

<sup>4</sup> New Luxembourg Nationality Law came into force on 1 April. Denis Scuto, GLOBALCIT ([Link](#))

## Kodakondsuslepingud Eestis

2018. aasta septembris kiitis Riigikogu heaks seadusemuudatuse, millega laiendatakse välismaalaste keeleõppe võimalusi, et hõlbustada Eesti kodakondsuse taotlemist. Vastavalt muudatustele pakutakse Eestis vähemalt viis aastat elanud isikutele võimalust sõlmida riigiga **keeleõppe leping**, millega välismaalane kohustub osalema keelekursustel ning selle lõpus sooritama eesti keele B1 tasemeeksami ning hiljemalt aasta jooksul esitama ka taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks. Keeleõpet hakkab korraldama Sisekaitseakadeemia. Riik kohustub tasuma keeleõppekulud ning hüvitama keeleõppepäevadeks võetud õppepuhkust 20 kalendripäeva eest keskmise palga alusel. Kui inimene ei täida lepingu tingimusi, tuleb tal keeleõppekulud ja makstud hüvitis endal kompenseerida.<sup>24</sup>

Keeleõppelepinguid saab hakata sõlmima alates 2019. aasta jaanuarist ning aastateks 2019-2021 on keeleõppekuludeks kokku arvestatud 3,7 miljonit eurot<sup>25</sup>.

Eestis saab kodakondsust taotleda pikaajalist või alalist elamisluba omav isik, kes on Eestis elanud vähemalt kaheksa aastat, millest viis püsivalt.<sup>26</sup>

\* Kodakondsuse seaduse täiendamise seadus 629 SE. Vastu võetud 12.09.2018 ([Link](#))

\*\* Riigikogu seadustas tasuta keeleõppe võimaluse kodakondsust taotlevatele välismaalastele. Riigikogu 12.09.2018 ([Link](#))

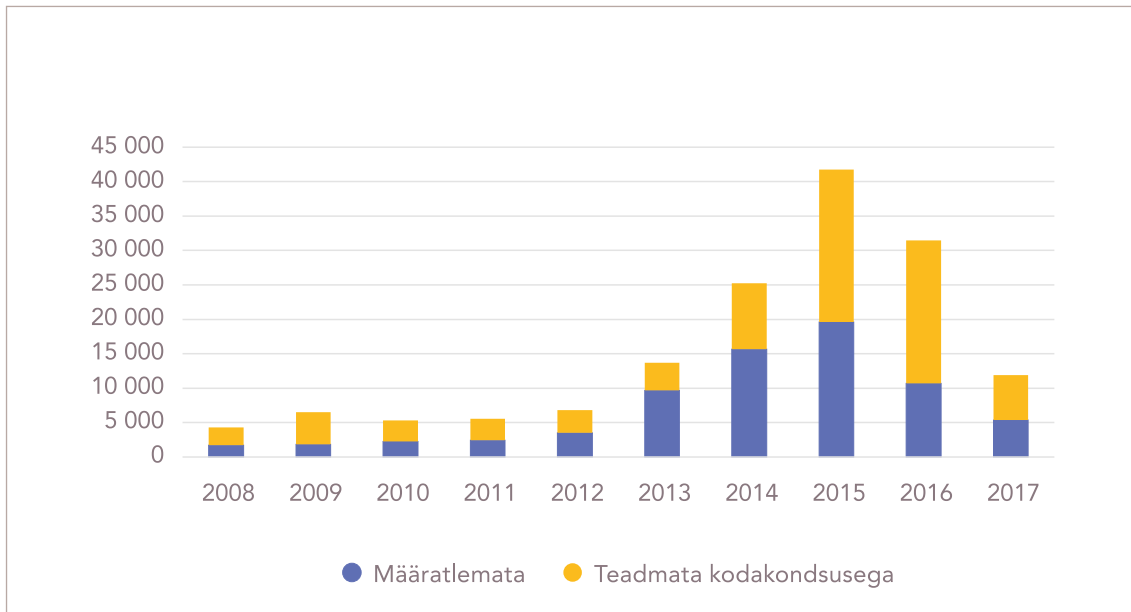
\*\*\* Kodakondsuse seadus (KodS) §6(21) ([Link](#))

## 6.2 Kodakondsusetus ja kodakondsuse äravõtmine

Kodakondsusetus viitab seisundile, kus inimest ei tunnista oma kodanikuks ükski riik ning ta viibib seetõttu ka õiguslikus vaakumis (talle ei laiene ei kodanikule ega välismaalasele omistatud õigused), kus sageli puudub ligipääs esmatasandi teenustele nagu vältimatu arstiabi või haridus. Ka n-ö rändekriisi kontekstis jõudis EL-i arvestataval hulgal dokumentideta põgenikke. Sellel võib olla mitmesuguseid põhjuseid: esiteks, inimesed võivad saabuda EL-i ilma dokumentideta, kuna inimsugeldajad on neilt dokumendid ära korjanud või on nad ise neist vabanenud, lootuses, et keerukam isiku tuvastamise protseduur võiks võimaldada neil saada rahvusvahelise kaitse staatuse, mida nad muidu ehk ei vääriks. (Miks see üha tühjem lootus on, vt peatükist 3.) Teisalt aga on konfliktid pannud liikuma ka üksikisikuid või vähemuskogukondi, keda nende päritoluriik tunnustada ei soovi, kellelt on kodakondsus võetud poliitilistel põhjustel või kellel pole kodakondsust, kuna nende päritoluriik ei tunnista kodakondsuse pärilust naisliini pidi<sup>1</sup>.

1961. aastal võttis ÜRO vastu kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni, millega on 2018. aastaks liitunud 71 riiki, teiste seas ka Luksemburg ning Burkina Faso 2017. aastal ning Tšiili 2018. aastal. Lisaks astusid mitmed riigid vaatlusalusel perioodil samme, vähendamaks kodakondsusetust või selle sotsiaalseid mõjusid. Näiteks võimaldab 2018.

<sup>1</sup> European Network of Statelessness Annual Report 2017 ([Link](#))



Joonis 6.4. Kodakondsuseta või teadmata kodakondsusega isikute poolt EL liikmesriikidele esitatud esmaste varjupaigataotluste arv 2008-2017. Allikas: Eurostat migr\_asyappctza, 17.07.2018.

aastal Serbias vastu võetud seaduse muudatus saada teadmata kodakondsusega või kodakondsusetutel inimestel (eeldusel, et nad ei ole seda seisundit ise põhjustanud) saada ajutine ID-kaart, mis võimaldab neil ligipääsu esmatasandi teenustele.

Kodakondsusetuse probleem on ka üks põhjus, mis seab piiranguid kodakondsuse äravõtmisele. Nimelt on paljudes riikides muutunud aktuaalseks küsimus kodakondsuse äravõtmisest raskeid kuritegusid toime pannud isikutelt, nt terroristidelt<sup>1</sup>. Ennekõike on käinud debatt kodakondsuse äravõtmise üle olukorras, kus isik võib jääda selle tulemusel kodakondsusetuks. Samas seadustas Türgi 2017. aasta jaanuaris seadusemuudatuse, mis võimaldaks kodakondsust ära võtta isikutelt, kes elavad välismaal, on saanud kohtukutse ning ei pöördu 90 päeva jooksul tagasi koduriiki. Seadust seostatakse 2016. aastal toimunud riigipöördekatsega, mille eest valitsus peab vastutavaks välismaal resideeruva Fetullah Güleni juhitud liikumist.

Ka Eestis pakuti 2018. aasta maikuu Reformierakonna poolt esitatud seaduseelnõus välja seadusemuudatus, mis võimaldaks eriliste teenete eest antud kodakondsust ära võtta juhul, „kui isik ei järgi Eesti põhiseaduslikku korda või Eesti õigusakte või ei austa Eesti põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri“. Samas näeb ka kodakondsuse seaduse kehtiv redaktsioon ette, et Eesti kodakondsus võetakse ära isikult, kes on püüdnud vägivaldsel teel muuta Eesti põhiseaduslikku korda<sup>2</sup>, ent seaduses sisaldub ka säte, et kelleltki ei tohi võtta Eesti kodakondsust veendumuste pärast<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Vt ka Rände- ja kodakondsuspoliitika aastarport 2016 ([Link](#))

<sup>2</sup> KodS §28(1)3

<sup>3</sup> KodS §28(2)

### 6.3 Mitmikkodakondsus

Eestis ei ole mitmikkodakondsus üldjuhul lubatud (kuigi see on tolereeritud erijuhtudel, näiteks laste puhul, kes peavad 21. eluaastaks valima sünnijärgselt omandatud kodakondsuste vahel või teatud isikute ringide puhul, kelle puhul valitseb risk, et päritoluriik neilt kodakondsuse ära võib võtta<sup>1</sup>). Samas keelab seadus sünnijärgselt Eesti kodanikult tema kodakondsuse äravõtmise, mistõttu võib faktiliselt mitmikkodakondsust siiski esineda.

Mitmikkodakondsuse teema on Eestis uuesti päevakorda tõstnud Reformierakonna seaduseelnõu, mis muu hulgas näeb ette ka sünnijärgsetele Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist valitud riikidega (teised EL ning Euroopa Majanduspiirkonna riigid, USA, Austraalia, Kanada, Šveits, Uus-Meremaa või riigid, kellega Eestil on sõlmitud mitme kodakondsuse tunnustamise lepe). Sarnane mitmikkodakondsuse mudel kehtib näiteks Lätis. Eelnõu seletuskirjas põhjendatakse muudatuste vajadust sooviga kaotada seadusest vastu rääkivus ning riikide valikut põhjendatakse sellega, et need on Eestiga sarnaseid väärtusi jagavad õigusriigid. 25. septembril otsustas Riigikogu eelnõu teisel lugemisel tagasi lükata. 8. oktoobril andis erakond eelnõu praktiliselt muutmata kujul uuesti menetlusse.

Mitmikkodakondsuse teemat on tõstatatud ka seoses optantide ehk enne Eesti iseseisvust Venemaale väljarännanud eestlaste järeltulijate kodakondsusega<sup>2</sup>. Mitmed neist on kaotanud tulenevalt vahepealsest riigikohtu lahendist oma Eesti kodakondsuse, selle ennistamine eeldaks aga praeguse seadusandluse kohaselt oma teisest, st Venemaa kodakondsusest loobumist. Suur osa neist elab aga Abhaasias, kus Venemaa kodakondsusest loobumine muudaks sealsete eestlaste elu äärmiselt keeruliseks. Tekkinud olukorrast tulenevalt möönis ka Siseminister Andres Anvelt, et mitmikkodakondsuse teema väärrib tõstatamist 2019. aasta valimiskampaania kontekstis<sup>3</sup>.

Rahvusvaheliselt on trendid mitmikkodakondsuse valdkonnas ambivalentset ja üheks keskseks argumendiks on siingi julgeolekuküsimused. Näiteks tõusetus Soomes 2017. aastal arutelu selle üle, kas mitmikkodakondsusega inimesed võiksid töötada julgeolekuga seotud valdkondades. Samas näiteks Norra plaanib mitmikkodakondsust seadustada, osalt just julgeolekukaalutlustel. Norras on üks seaduse muutmise põhjendusi seotud raskeid kuritegusid toime pannud isikutelt kodakondsuse äravõtmisega<sup>4</sup>. Samas teine põhjendus seondub juba kehtivate eranditega, mille tulemusel on Norra mitmikkodakondsuse keeld praktiliselt sisutühi<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> KodS §3(1)

<sup>2</sup> Vt nt Anvelt: Sisetunne ütleb, et Alli Rutto pole ekslikult kodanikuks saanud. Postimees, 24.10.2018 ([Link](#))

<sup>3</sup> samas

<sup>4</sup> Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit 9. märtsist, 2017 (ECHR 084 (2017)), mis andis õiguse Ühendkuningriigile otsuses vabastada isik kodakondsusest terrorikuritegudes osalemise eest, kuna otsus ei olnud arbitraarne (lähtus seadusest) ning briti kodakondsusest vabastatud isik omas kahte kodakondsust ning ei jäänud seega kodakondsusetuks. Vt ([Link](#))

<sup>5</sup> Towards dual citizenship in Norway. GLOBALCIT 02.05.2018 ([Link](#))



Omamoodi huvitava muudatuse tegi Taiwan, mis lubab nüüdsest oma varasema kodakondsuse alles jätta naturaliseeruvatel kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistidel<sup>1</sup>.

## 6.4 EL kodakondsus ja Brexit

Aktuaalse teemana seisab paljude liikmesriikide ees küsimus, mis saab nende inimeste õiguslikust staatusest, kes Ühendkuningriigi EL-ist lahkumise järel enam seal EL kodaniku õigusi kasutada ei saa. Teema puudutab ka Eestit, kuna Ühendkuningriigis elab ligikaudu 7000 Eesti kodanikku<sup>2</sup>.

Brexit referendumile järgneva aasta jooksul (juuni 2016-juuni 2017) esitas Ühendkuningriigile taotluse kodakondsuse saamiseks ligi 28 500 EL liikmesriikide kodanikku ehk pea 80% rohkem kui aasta varem<sup>3</sup>. Samas kindlustavad oma EL-i jäämise võimalusi ka britid: 2016. aastal rohkem kui kolmekordistus Saksamaa kodakondsuse võtnud brittide hulk, kui kodakondsuse sai 2865 endist Ühendkuningriigi kodanikku<sup>4</sup>. 2017. aastal trend jätkus, kui Saksamaa kodakondsuse võttis veel 7493 endist Ühendkuningriigi alamat<sup>5</sup>.

2018. aasta kevadel pöördusid aga Hollandis elavad Ühendkuningriigi kodanikud Euroopa Liidu kohtusse, kuna soovivad selgitust, kuidas muutub nende (ja ülejäänud 1,2 miljoni teistes EL liikmesriikides elava Ühendkuningriigi kodaniku) staatus Brexiti järel. Teema on iseäranis aktualiseerunud n-ö kõva Brexiti kartuses, kus Ühendkuningriik võib lahkuda EL-ist ilma lahkumisleppega. Lahkumisleppe kontekstis on välja pakutud, et nii Ühendkuningriigis elavad EL kodanikud kui EL-is elavad Ühendkuningriigi kodanikud saaksid automaatselt elamisloa ja säilitaksid kodanikega sarnased sotsiaalsed õigused, kuid britid pole ettepanekuga veel nõustunud.

Võimalikke lahendusi n-ö kõva Brexiti puhuks on kaalutud mitmetes liikmesriikides. Näiteks Austria on käinud välja ettepaneku lubada mitmikkodakondsust Ühendkuningriigis elavatele austerlastele pärast Ühendkuningriigi lahkumist Euroopa Liidust.<sup>6</sup>

TAGASI  
SISUKORDA

<sup>1</sup> Taiwan eases citizenship rules. GLOBALCIT 20.07.2017 ([Link](#))

<sup>2</sup> Päring Statistikaametist 04.10.2018

<sup>3</sup> Migration since the Brexit vote: what's changed in six charts. UK Office for National Statistics, 30.11.2017 ([Link](#))

<sup>4</sup> A record number of Britons become German citizens. GLOBALCIT 19.06.2017 ([Link](#))

<sup>5</sup> Naturalisations by legal ground of the naturalisation and selected former citizenship. DESTATIS ([Link](#))

<sup>6</sup> New Austrian Government: Changes to the Naturalisation Requirements and Dual Citizenship for German native speakers in South Tyrol (Italy). Gerd Valchars, GLOBALCIT, 21.12.2017 ([Link](#))

# 7.

## ARENGUKOOSTÖÖ RÄNDEVALDKONNAS



Foto: MTÜ Mondo

**R**ändevaldkonnas on aina laiemalt hakatud teadvustama rände seost riikide arengu protsessidega: sellega, milline on riikide inimarengu ja majandusliku heaolu tase, sellega, kui tõhusalt suudavad riigid oma keskvoimu teostada, sh piire valvata, aga ka sellega, kui edukalt suudavad väljaränderiigid varasemalt toimunud rännet oma arengu teenistusse rakendada ning vältida edasist inimkapitali kadu.

Frontexi PeDRA uuring viitab, et jätkuvalt on ebaseadusliku rände stiimulid olulises osas majanduslikud. 45% vastajatest mainis rändepõhjusena halba majanduslikku olukorda läheteriigis. Konflikt läheteriigis ning võimalus saada varjupaika motiveeris liikuma vaid 16% vastajaist. Samas joonistusid uuringust välja ka olulised piirkondlikud erinevused: majanduslikud stiimulid olid olulisemad Lääne-Vahemere rändekoridoris (58%) ning teatud määral ka Kesk-Vahemere rändekoridoris (45%), samas kui Ida-Vahemere rändekoridoris oli trend hoopis vastupidine (68% vastajaist tõi põhipõhjuseks konflikti, usulist ekstremismi ning sõjaväeteenistust).<sup>1</sup> Üks komponent nimetatud tõuketegurite ennetamises või leevendamises on just arengukoostöö, mille eesmärk on tagada regioonis stabiilsus ning majandusliku ja inimarengu võimalused kohapeal, samuti ka institutsionaalne võimekus, mis seondub näiteks piiride kaitse, põgenike vastuvõtmise või kohapealsete kriiside juhtimisega.

Arengukoostöö on oluline komponent EL poliitikas, mida viiakse ellu muuhulgas ebaseadusliku sisserände ennetamiseks. Samas on see ka poliitikavaldkond, mille tulemused ja mõju on võrdlemisi hajus ning sageli ka üsna pika inkubatsiooniperioodiga.

\*Arengukoostöö olulisust rändevaldkonna jaoks on märgatud paljudes liikmesriikides. Belgias on ränne mainitud prioriteedina arengukoostöö ministri 2018. aasta tegevuskavas (General Policy Note 2018), samas kui Hollandi 2017. aastal ametisse astunud valitsus hindab arengukoostööd üheks oluliseks rändepoliitika komponendiks. Lisaks viidi ellu mitmeid bilateraalseid koostööprojekte. Mõned liikmesriigid toetasid kolmandaid riike samast regioonist pärit põgenike vastuvõtmisel, nt Austria toetas Ugandat Lõuna-Sudaani põgenike vastuvõtmisel ning Tšehhi toetas Makedooniat, Serbiat ja Jordaaniat suurenenud põgenike hulgaga toimetulekuks. Samuti osalevad liikmesriigid mitmetes multilateraalses arengukoostööprojektides, näiteks Iirimaa toetas UNHCR-i tegevust samas piirkonnas ning Luksemburg toetab EEASi missiooni Nigeris

Ent ellu viiakse ka projekte, mille eesmärk on majandusrännet ennetada või pakkuda sellele alternatiive. Näiteks Hispaania alustas Senegalis, Casamance provintsis töökohtade loomise projektiga. Saksamaa nõustab Balkani riike piirkonnas tegutseva ringrände tööühma (Circular Migration Workshop) kaudu, et kujundada välja legaalsed ning jätkusuutlikud tööanderegulatsioonid. Saksamaa laiendas ka oma karjäärinõustamiskeskuste (DIMAK) võrgustikku ning avas uued nõustamiskeskused Tuneesias, Marokos ja Ghanas. Ennetavateks tegevusteks võib lugeda ka Saksamaa toel Gruusias läbi viidud tööõiguse analüüsi ning Kosovos nõustamist tööturupoliitikate teemal.

---

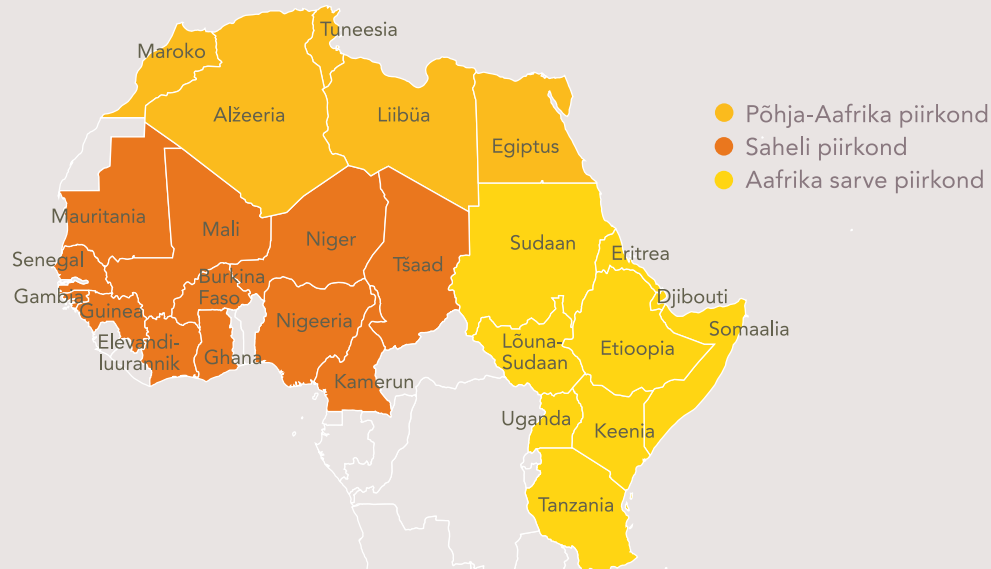
<sup>1</sup> Frontex Risk Analysis for 2018



EL rahastab Aafrikas rändehaldusvõimekust tõstvate tegevuste kõrval ka projekte, mis loovad töökohti, parandavad tervishoidu ja toidu kättesaadavust ning edendavad majanduskasvu.  
Foto: Nataly Reinch/Shutterstock

**Eestis** 2017. ja 2018. aastal rännet puudutava arengukoostöö valdkonnas märkimisväärseid õiguslikke või poliitikamuutusi ei esinenud. Küll aga võib öelda, et mõnevõrra on suurenenud otsesemalt rändevaldkonda puudutavate tegevuste rahastus.

Eesti osalusel läbi viidava arengukoostöö planeerimisel lähtutakse valdkondlikust **arengukavast** “Arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava 2017-2020.” Ehkki rändetemaatika ei ole arengukava põhifookuses, leiavad arengukavas käsitlemist mitmed tegurid, mis inimesi rändama kannustavad. Arengukava fookuses on hariduse ja tervishoiu toetamine, rahu ja stabiilsuse kindlustamine; demokraatia ja majandusarengu toetamine, hea valitsemistava juurutamine, inimõiguste tagamine ja keskkonnasäästliku arengu soodustamine partnerriikides ning Eesti avalikkuse teadlikkuse kasvatamine üleilmsetest arenguprobleemidest ja arengukoostööst.



## Euroopa Liidu hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks

Euroopa Liit on Aafrikale suurim arengukoostöö partner\* ning 2015. aastal loodud EL-i hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks (EUTF) on loodud selleks, et aidata Aafrika riikidel tulla toime ebastabiilsuse ja ebaseadusliku rändega ning et aidata tõhusalt kontrollida ebaseaduslikku rännet. 2018. aasta seisuga on EUTF maht 4,1 miljardit eurot ning 89% ulatuses tulevad vajalikud vahendid fondi EL eelarvest. Ülejäänud 11% tagavad liikmesriigid\*\*. Selle koosseisus toimivad programmid, mille eesmärgiks on näiteks majanduskasvu tagamine, töökohtade loomine, juhtimiskvaliteedi parandamine, isikute toiduga kindlustamine, tervishoiu tagamine ning rände haldamine. Fondist rahastatakse tegevusi nii Aafrika Sarve piirkonnas, Põhja-Aafrikas ning Saheli ja Tšaadi järve piirkonnas.

Näiteks koolitatakse EUTF-ist rahastatava programmi raames Liibüa piirvalvureid, et tagada tõhusam piirihaldus ka riigi lõunapiiril ning Mali piirivalvureid, et tõhustada valvet riigi piiril Nigeri ja Burkina Fasoga, mida läbivad ühed põhilised ebaseadusliku rände koridorid Lääne-Aafrikast. Samas toetatakse ka 22 rändetele jäävas riigis abi n-ö rändesse kinni jäänud migrantidele, et toetada nende vabatahtlikku tagasipöördumist või jätkusuutlikku lõimumist asukohariigis, aga ka pakkuda tuge haavatavatesse rühmadesse kuuluvatele migrantidele (nt alaealised, erivajadusega inimesed, inimkaubanduse ohvrid). Rände ennetamiseks aga toimivad näiteks töökohtade loomist ja ettevõtlusega alustamist soosivad projektid Etioopias, Gambias ja Põhja-Aafrika regioonis ning toiduga kindlustatust tagavad projektid näiteks Malis ja Lõuna-Sudaanis.

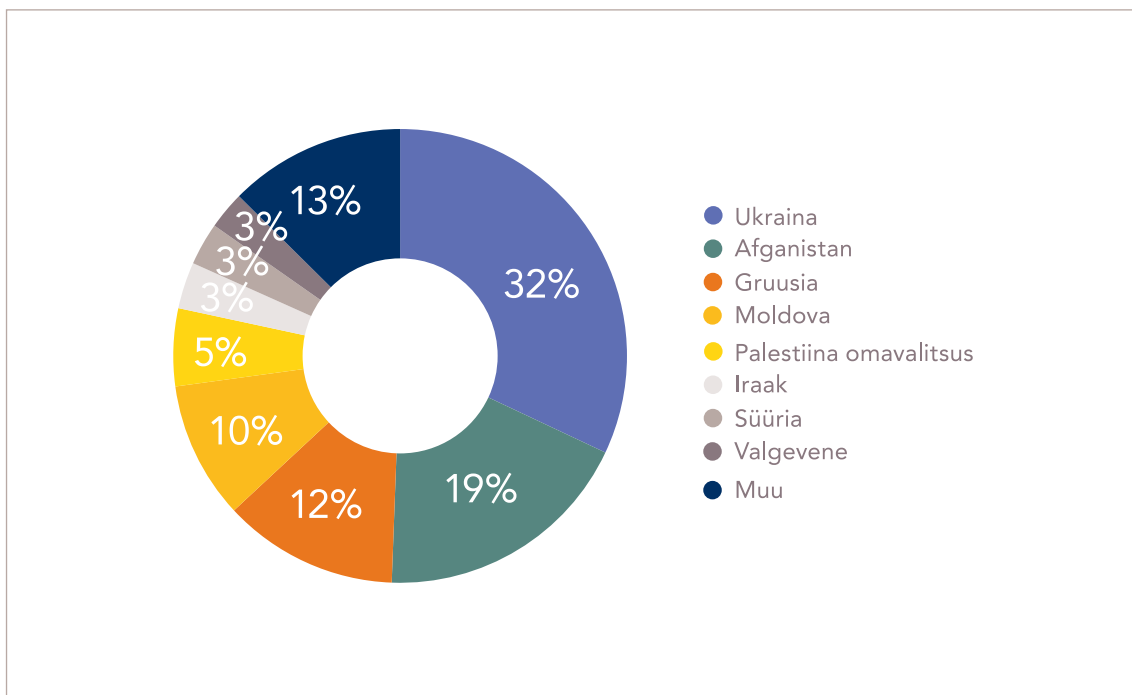
\* Euroopa Liidu olukord 2017. Aastal. EL-i oluline partnerlus Aafrikaga. EK ([Link](#))

\*\* EU Emergency Trust Fund for Africa. EK infoleht ([Link](#))

Eesti arengukoostöö **prioriteetriigid** on Gruusia, Moldova, Ukraina, Afganistan ja Valgevene, kuna Eestis on nende riikidega töötamiseks enam kompetentsi. Mitmed neist on aga ka rände valdkonnas aktuaalsed riigid (nt Ukraina on üks põhilisi nii seadusliku kui ebaseadusliku tööränne ning ka varjupaigataotlejate lähteriike, Afganistan üks põhilisi varjupaigataotlejate lähteriike).

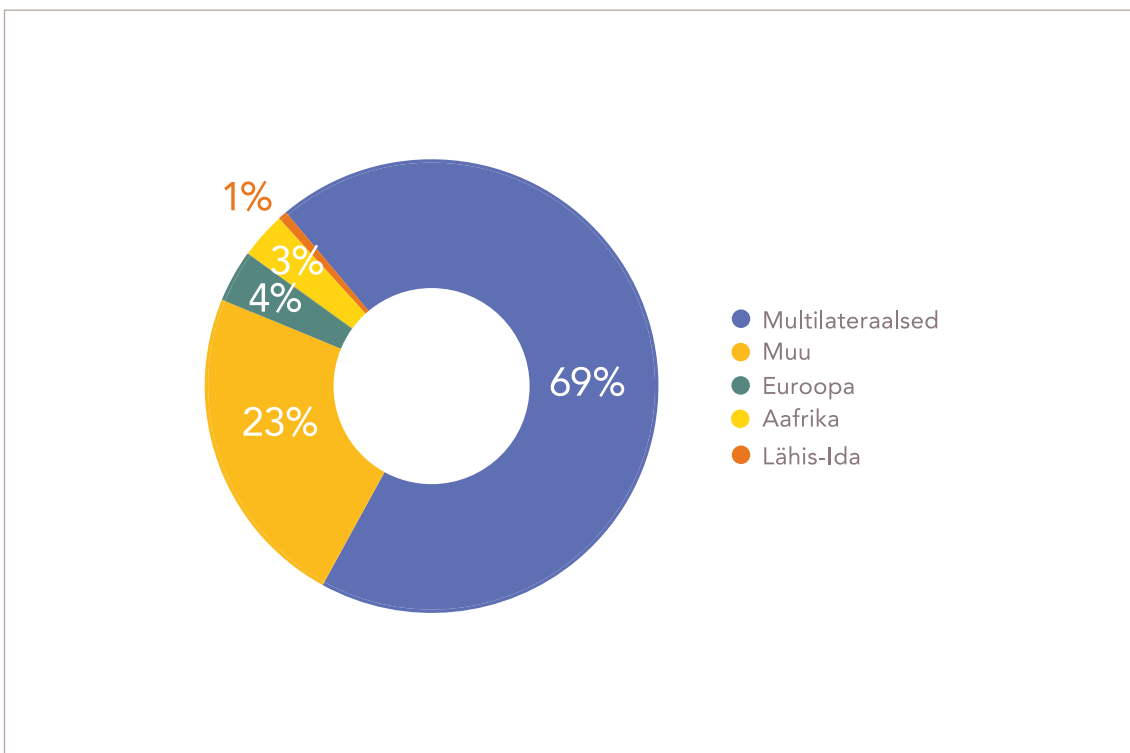
Enamasti viib Eesti oma arengukoostöö poliitikat ellu koostöös vabaihenduste, teiste riigiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Rahastatakse erinevate Eestis tegutsevate organisatsioonide projekte eeldusel, et neil on partner sihtriigis.

Kokku toetati 2017. aastal arengukoostöökvalifitseeruvaid tegevusi ligikaudu 38 miljoni euro eest, sh ka 11,9 mln euro ulatuses Välisministeeriumi eelarvest. Riigispetsiifilisteks projektideks eraldati pisut üle 5 miljoni euro (vt joonis 7.1). Kolmandik riigispetsiifilistest vahenditest eraldati Ukrainas toimuvatele projektidele, millest paljud toetasid arengukoostööd haridusvaldkonnas ning tugevdasid avaliku sektori võimekust, ent oli ka projekte, mille eesmärk oli parandada sisepõgenike olukorda või luua töökohti. Näiteks pakub **MTÜ Pagulasabi** sisepõgenikele ning rindeäärsete asulate elanikele väikeettevõtluseks mõeldud grante ning **MTÜ Mondo** pakub humanitaarabi sisepõgenike ja konfliktis kannatanute olukorra leevendamiseks ning kohalikele haiglatele ravimite ja aparatuuri soetamiseks. Afganistanis toetas Eesti näiteks Maailmapanga hallatavat Afganistani ülesehitamise usaldusrahastut, NATO rahuvalvemissiooni ning MTÜ Mondo koordineeritavat projekti sünnitusabi kättesaadavuse ning tüdrukute hariduse parandamiseks Põhja- ja Ida-Afganistanis.



**Joonis 7.1.** 2017. aastal eraldatud riigispetsiifilised toetused arengukoostöö ja humanitaarabi projektidele. Allikas: Eesti arengukoostöö andmebaas, 15.07.2018

Umbes 21 miljonit eurot eraldati aga arengukoostöökaks erinevateks multilateraalseteks tegevusteks ehk arengukoostöö tegevusteks, mida tehakse erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu kaudu, ning 2 miljonit erinevateks regionaalseteks projektideks, nt Eesti sissemaksed rändesurve haldamiseks loodud EUTF Aafrika usaldusfondi (joonisel tähise “Aafrika” all). Aafrika usaldusfondi tegi 2017. aastal sissemaks kokku 11 liikmesriiki, 2018. aasta maikuu seisuga on teinud omapoolse sissemaks peaaegu kõik EL liikmesriigid (va. Kreeka ja Küpros), samuti Norra ja Šveits, kokku peaaegu 378 miljoni euro ulatuses. Kõige enam on liikmesriigid (sh Eesti) suunanud oma vahendeid Põhja-Aafrika projektidesse<sup>1</sup>.



**Joonis 7.2.** 2017. aastal eraldatud toetused multilateraalseteks ja regionaalseteks koostöökaks ning muudeks tegevusteks. Allikas: Eesti arengukoostöö andmebaas, 15.07.2018.

Ülejäänud 7 miljonit kategoorias “muu” kulus peamiselt erinevatele teadlikkuse tõstmise projektidele Eestis ning meetmete administreerimisele, ent rändevaldkonna arengukoostöö alla lähevad ka ka Euroopa rändekavaga seonduvate tegevuste kulud ning varjupaigataotlejate majutuskeskuses pakutavate teenuste kulud.

TAGASI  
SISUKORDA

<sup>1</sup> Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. EK 16.05.2018 ([Link](#))



Koolitus Ugandas. Fotograaf ja dokumentalist Enrico Barone selgitab mobiilifotograafia alustõdesid. Foto: Aliine Lotman/MTÜ Mondo

## MTÜ Mondo Kongo, Jordaania ja Liibanoni pagulaskeskustes

Uganda on maailmas suuruselt kolmas põgenikke võõrustav riik – üle miljoni neist on pärit põhjas asuvast naaberriigist Lõuna-Sudaanist, üle 300 000 läände jäävast Kongo Demokraatlikust Vabariigist ning veel umbes 200 000 teistest lähipiirkonna riikidest\*. Samas erineb Uganda poliitika põgenike suhtes oluliselt mujal maailmas valdavast praktikast – selle asemel, et põgenikud suletud laagritesse majutada, meenutavad Uganda laagrid rohkem külasid, kus põgenikel on oma maalapp, mis võimaldab neile baastasel toimetulekut. Samas sooviksid mitmed pagulaslaagrites elavad inimesed hakata tegelema ka suurema lisandväärtusega aladega. Samuti aitab ümberspetsialiseerumine tagada Uganda põgenikelaagrite jätkusuutlikkust, mis muidu kipuvad ülerahvastuma.

MTÜ Mondo eestveetava projekti raames õpetataksegi Kongo Demokraatlikust Vabariigist pärit sõjapõgenikele digioskusi, mis peaks avama neile uusi võimalusi, kuidas uues ühiskonnas paremini kohaneda ning ettevõtlusega alustada. Koolitusel tutvustati disainmõtlemisel põhinevat probleemide lahendamist, avalikku esinemist, aga räägiti ka seadmete turvalisusest, riigis levivatest internetipettustest ning õpetati nutitelefoni tootefotode tegemist. Projekti raames koolitasid Eestist pärit eksperdid kohalikke õpetajaid, kes koolitust ka edaspidi kohapeal ellu viima hakkavad.

Sarnane koolitus toimus ka Liibanonis ning Jordaania Süüria põgenikele, ehkki koolituse sisu oli lähtuvalt koolitavate tasemest mõnevõrra erinev. Projekti rahastas Eesti välisministeerium.

\* ([Link](#))



[www.emn.ee](http://www.emn.ee)