

RÄNDE- JA KODAKONDSUS- POLIITIKA AASTARAPORT 2019



EMN Eesti

RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKA AASTARAPORT 2019

Koostaja: Mari-Liis Jakobson

Autorid: Mari-Liis Jakobson (põhitekst),
Marion Pajumets, Ave Lauren, Barbara Orloff, Eike Luik (tekstikastid)

Kujundus: Mart Kivisild

Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt
Tallinna Ülikool
Narva mnt 25, 10120 Tallinn, Eesti
emn@tlu.ee
www.emn.ee

Euroopa Rändevõrgustiku koduleht: [\[link\]](#)

Euroopa rändevõrgustik (EMN) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, 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 laiemale avalikkusega.







SEADUSLIK RÄNNE

Eesti rändesaldo püsib positiivne: Eestisse saabus 2018. a umbes 3500 välismaalast rohkem kui lahkus, samuti on ligi 1300 inimesega plussis ka eestlaste rändesaldo.

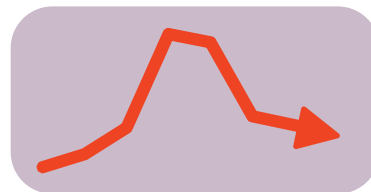
Nõudlus välistööjõu järele jätkas kasvu: kasvas nii sisserände piirarvu alt vabastatud kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistide ränne kui ka lühiajaliste töötamiste registreerimine

Uued plaanid talendirände hoogustamiseks: Eesti toetab IKT ettevõtete kõrval ka teiste loodus- ja tehnikateaduste spetsialiste värbavaid ettevõtteid ning tulevikus on plaanis soodustuste ringi laiendada. Uusi võimalusi avab ka arendatav **digi-nomaadi viisa**.

Tõhusam kontroll välismaalaste Eestis töötamise üle: nii 2018. kui 2019. a. rakendati uusi meetmeid ebaseadusliku töötamise ennetamiseks

RAHVUSVAHELINE KAITSE

Uus normaalsus: rahvusvahelise kaitse taotluste arv püsib nii Eestis kui EL-is tervikuna 2017. aastast saati enam-vähem stabiilsena. Mõnevõrra muutunud on vaid taotlejate jagunemine teiste liikmesriikide vahel.



Liikmesriigid otsivad kokkuhoiukohti ning püüavad kiirendada menetlusi: näiteks Itaalia võtab uusi taotlejaid vastu kasinamates tingimustes, Küpros lühendas kaitse taotlejate töötamise keeldu ning Rootsi piloteerib uut kiirmenetlust. **Eesti on jätkuvalt EL üks kõige kiiremaid taotluste menetlejaid.**



Rohkem rõhku nõustamisele: Eesti töötas välja 18 keeles infolehed kaitse taotlejatele, euroraha toel värvati majutuskeskusesse uusi nõustajaid, migratsiooninõustajad alustasid tööd nii majutus- kui kinnipidamiskeskuses.

EL varjupaigapoliitika reform tammub paigal.

LÕIMUMINE JA KOHANEMINE

Täienes lõimumis- ja kohanemisteenuste ring.

Rahvusvaheline maja Ülemistes (International House of Estonia), Eesti keele majad Tallinnas ja Narvas, esindused Kohtla-Järvel ja Sillamäel, Tartu Welcome Centre

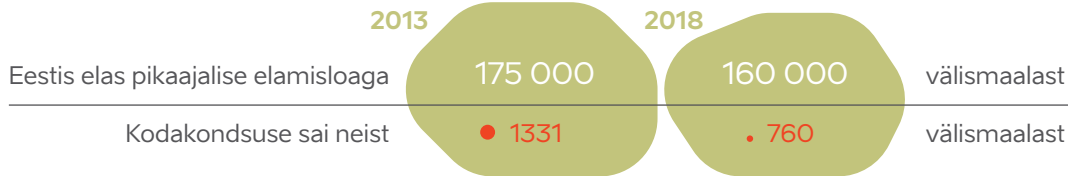


Rahulolu kõrge, teadmatus ka: kohanemisteenuseid kasutanud uussisserändajad on nendega üldjoontes rahul, ent palju on ka neid, kes pole olnud neist teadlikud.



KODAKONDSUS

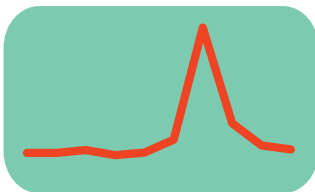
Eesti kodakondsusest erineva kodakondsusega elanike arv langeb, ent pidurdunud on ka naturalisatsioonitempo.



Naturalisatsiooni võiks ergutada 2019. aastast pakutav **kodakondsuslepingu meede**.

EBASEADUSLIK RÄNNE

EL mitte ainult majandusliit, vaid ka sisejulgeoleku liit: Frontexi laienev mandaat, samuti Euroopa Liidu tagasipöördumis- ja rahvusvahelise kaitse süsteemide reformid panevad eeskätt rõhku just välispiiride kaitsele ning ebaseadusliku rände tõhusale haldamisele.



Ebaseaduslike piiriületuste arv EL-is jätkab langust:

ennekõike saabuvad põgenikud Lähis-Idast ja Aafrikast Hispaaniasse ja Kreekasse. Eestis püsib ebaseaduslike piiriületuste arv väike, kuid kasvanud on seadusliku aluseta riigis viibimine.

Välispiirilt saadeti tagasi rekordarv ukrainlasi: 2017. aastast

saavad Ukraina kodanikud EL-i viisavabalt. Samas on nii Eestis kui

EL-is tervikuna kasvanud nende ukrainlaste arv, kes saadetakse juba piirilt tagasi, kuna neil pole kaasa dokumente, mis tõendaks reisi väidetavat eesmärki või puuduvad piisavad elatusvahendid.

Piiritõkete ehitamise buum? Raportist saab põhjalikuma ülevaate.

TAGASIPÖÖRDUMINE

Eesti üks EL-i edukamaid tagasisaatjaid: kui EL-is tervikuna õnnestub kodumaale tagasi saata keskmiselt iga teine või kolmas lahkumisettekirjutuse saanud välismaalane, siis Eestist pöörduvad kodumaale tagasi pea kõik lahkumisettekirjutuse saanud. Suuresti seondub see lähteriikidega: Ukrainasse pöördub terves EL-is tagasi üle 90%, samas kui Marokosse näiteks vaid iga kolmas ning Afganistani iga viies lahkumisettekirjutuse saaja.



EL tagasipöördumispoliitika reform: eesmärk on ühtlustada tagasisaatmise reegleid ning vähendada edasirännet.

Soovitused

- 1 Seoses lühiajalise tööränne kasvuga tasub tähelepanu pöörata ka ringrän-
dega kaasnevatele riskidele ning püüda neid maandada. Üheks probleem-
kohaks lühiajalise ringränne puhul on välismaalaste suhteliselt väiksem
löimumisvalmidus ning vähem tajutav löimumisvajadus. Samas suurte
mahtude korral võib ka lühiajaliste viibijate halb ühiskondlik kohanemine
tekitada pingeid. Näiteks võiks kaaluda Hispaania eeskujul **teatud koha-
nemismeetmete pakkumist ka lühiajalistele töötajatele** – näiteks töö-
tada välja ca 2-4-tunnine lühimoodul, mis tutvustaks Eesti ühiskondlikku ja
õiguskultuuri (ning mida saaks virtuaalselt läbida juba enne Eestisse saabu-
mist) ning mille läbimine oleks eelduseks D-viisa taotlemisel.
- 2 Samuti on varasemate aastatega võrreldes kasvanud pereränne maht, mis
on tavaliselt loogiline jätk teiste rändeliikide kasvule. Pereränne mahu kasv
viitab, et oluliselt rohkem tuleb **tähelepanu pöörata ka pererändajate või-
malikult tulemuslikule kohanemisele**, sest pere järele toomine on tavalis-
elt püsivama ümberasumise indikaator.
- 3 Viimase aja majandusprognoosid ennustavad, et majanduse jahtumine ei
pruugi olla enam kaugel, mis võib hakata kokku tõmbama ka välistööjõu
vajadust. Teiste riikide kogemus viitab, et töörännekanalite järsk sulgemine
või kokkutõmbamine võib kasvatada ebaseaduslikku rännet ja seaduslike
rännekanalite väärkasutust ning hoogustada näiteks hoopis pererännet.
Seetõttu on **muudatuste planeerimisel oluline vaadata kogu rändere-
gulatsiooni tervikuna**.
- 4 Nõudlus eesti keele kursuste järele on pakkumisest kõrgem ning keelekur-
suseid pakuvad erineva metoodika alusel mitmed erinevad institutsioonid.
Riigikontroll on teinud soovitusel keeleõpet senisest selgemalt ühe vastutaja
alla koondada. **Loogilisemalt struktureeritud keeleõppe korraldamisel
tuleks siiski jälgida, et kaetud saaks ka erinevate sihtrühmade spetsiifi-
lisemad vajadused, mida silmas pidades praegune süsteem kujunenud
on**.
- 5 Nagu raportist ilmneb, on positiivne rändesaldo viinud naturalisatsiooni,
väljarände ja suremuse tagajärjel vähenema hakanud muu kodakondsus-
sega elanikkonna vähenemise pidurdumiseni ning tänase olukorra jätkudes
võiks see peatselt ka kasvuni jõuda. See viitab, et näiteks **naturalisatsioo-
nipoliitikate kujundamisel tuleb mõelda venekeelsete püsielanike kõr-
val ka uutele sisseränderühmadele**.

- 6 **Paneme digiriigi tööle lõimumisriskide n-ö varase märkamise süsteemina.** Eestis on palju registreid, mis juba täna võimaldavad koguda inimese tegemiste kohta olulisel määral infot. Eri andmebaaside lõimimisel oleks võimalik koguda olulist infot ka inimeste lõimumise või vastupidi, segregatsiooni tekke kohta.
- 7 Eesti on koos ÜRO Julgeolekunõukogu liikmestaatusega astunud edasi olulise sammu rahvusvahelises diplomaatias. **Siseturvalisuse valdkonna vajadusi, sh koostööd tagasipöördumiste korraldamisel võiks silmas pidada ka kahepoolsete suhete arendamisel** nende riikidega, millest täna veel Eestisse suurel määral sisserändajaid saabumas pole.
- 8 Viisavabastus Ukraina kodanikele Euroopa Liidus on kaasa toonud varasemast rohkem juhtumeid, kus viisavabastust on vääriti tõlgendatud ning Ukraina kodanikud on püüdnud Eestisse jääda töötamise eesmärgil pikemaalt ilma vastava elamisloa või D-viisata. Kuigi Ukrainas on püütud korraldada ka infoüritusi, et selliseid rikkumisi ennetada, on nende mõju (mh riigi suuruse tõttu) jäänud tagasihoidlikuks. **Uus EMN-INFO tööühm võiks pakkuda platvormi teavituse tõhustamiseks.**

Sisukord

Soovitused.....	6
Sisukord.....	8
Akronüümid	10
Sissejuhatus.....	11
Metoodika	12
1. SEADUSLIK RÄNNE	14
1.1 Rändetrendid.....	15
1.2 Esmased elamisload	17
1.3 Tööränne.....	18
1.3.1 Kõrgelt kvalifitseeritud tööränne ja ettevõtlusränne.....	24
1.4 Pereränne.....	27
1.5 Õpiränne	30
1.6 Seadusliku rände kanalite väärkasutuse ennetus.....	31
1.7 Seadusliku rände poliitika EL tasandil.....	34
2. RAHVUSVAHELINE KAITSE.....	38
2.1 Rahvusvahelise kaitse statistika.....	39
2.2 Rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine	45
2.3 Edasiränne ja Dublini süsteem.....	47
2.4 Ümberasustamine	50

3. KOHANEMINE JA LÕIMUMINE.....	52
3.1 Kohanemine.....	54
3.2 Keeleline lõimumine.....	57
3.3 Sotsiaalmajanduslik lõimumine.....	59
3.4 Hariduslik lõimumine.....	62
3.5 Ühiskondlik-kultuuriline lõimumine.....	63
3.6 Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele suunatud teenused.....	64
3.7 Ühiskondlikud hoiakud sisserändajate suhtes ja kahepoolne lõimumine.....	66
4. KODAKONDSUS.....	68
4.1 Naturalisatsioon.....	70
4.1.1 Mitmikkodakondsus.....	72
4.2 Kodakondsusetus ja kodakondsuse äravõtmine.....	72
5. EBASEADUSLIK RÄNNE.....	74
5.1 Olukord EL välispiiril.....	75
5.2 Ebaseadusliku sisserände tõkestamine ja ennetamine.....	82
5.2.1 Andmebaasid.....	86
5.3 Viisapoliitika ja Schengeni ruumi haldus.....	87
6. TAGASIPÖÖRDUMINE.....	88
6.1 Lahkumisettekirjutused ja tagasipöördumised.....	89
6.2 EL tagasipöördumispoliitika reformid.....	91
6.3 Tagasivõtulepingud ja koostöö kolmandate riikidega.....	93
6.4 Tagasisaatmise korraldamine.....	96
6.4.1 Tagasisaatmiste vormid ja reintegratsiooni tugi.....	98

Akronüümid

AHQ — kiireloomuline päring	INSA — Integratsiooni Sihtasutus
AMIF — Euroopa Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond	IOM — Rahvusvaheline Rände-organisatsioon
AT — Austria	IT — Itaalia
BE — Belgia	KAPO — Eesti Kaitsepolitsei amet
BU — Bulgaaria	KCMD — Euroopa Komisjoni Rände ja Demograafia Teabekeskus
CH - Šveits	Kongo DV Kongo Demokraatlik Vabariik
CZ — Tšehhi	KOV — kohalik omavalitsus
CY — Küpros	JMK — Johannes Mihkelsoni Keskus
DE — Saksamaa	LV — Läti
DK — Taani	LT — Leedu
EE — Eesti	LU — Luksemburg
EL (tekstis) — Euroopa Liit	MAKIS — Eesti maakondlike arenduskeskuste infosüsteem
EL (joonistel) — Kreeka	MT — Malta
EIK — Eesti Inimõiguste Keskus	NL — Holland
EMN — Euroopa Rändevõrgustik	NO — Norra
EMN INFO — Euroopa Rändevõrgustiku infokampaaniate tööühm	OECD — Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon
ENIC/NARIC (Eesti ENIC/NARIC keskus) — Akadeemilise tunnustamise agentuur	PL — Poola
EURODAC — Euroopa Varjupaiga ja Daktüloskoopia Andmebaas	PPA — Politsei- ja Piirivalveamet
Eurostat — Euroopa Liidu Statistikaamet	PT — Portugal
ES — Hispaania	RAKS — Eesti rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise infosüsteem
FI — Soome	REG — Euroopa Rändevõrgustiku tagasipöördumiste ekspertgrupp
FIFA — Rahvusvaheline Jalgpalli-assotsiatsioonide Föderatsioon	RO — Rumeenia
FR — Prantsusmaa	SE — Rootsi
FReM — Frontexi sunniviisiliste tagasisaatmiste monitooring	SI — Sloveenia
Frontex — Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet	SIS — Schengeni infosüsteem
GLOBALCIT — Globaalne Kodakondsuspoliitika Observatoorium	SK — Slovakkia
HU — Ungari	UK — Ühendkuningriik
ICMPD — Rahvusvaheline Rändepoliitika Arengu Keskus	USA — Ameerika Ühendriigid
IE — Iirimaa	VIS — Euroopa Viisainfosüsteem
IKT — info- ja kommunikatsioonitehnoloogia	ÜRO — Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Sissejuhatus

2018. ja 2019. aastal on rändeteemad püsinud aktuaalsed nii Eesti kui Euroopa poliitikas ja valitsemises. Rändega seonduv leidis laia tähelepanu nii 2019. aasta Riigikogu valimiste kui ka Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis ning 2018. aasta lõpul andis alust aruteludeks ka liitumine ÜRO ränderaamistikuga¹. Rände, lõimumise ja kodakondsuspoliitika valdkonnas on seatud mitmeid uusi eesmärke ka 2019. aasta aprillis sõlmitud valitsuskoalitsiooni lepingus. 2018. ja 2019. aastal on palju aega ja energiat pälvinud ka mitmeid uued rände ja lõimumise valdkonna arengukavad: 2020. aastal peaks valmima ja vastu võetud saama uus siseturvalisuse arengukava aastateks 2020–2030, lõimumiskava aastani 2035, samuti mitmed teised rändevaldkonnaga kaudsemalt seotud arengukavad. Ent strateegiline sihiseade toimus ka Euroopa Liidu tasandil. Juba enne uue Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni koosseisu ametisse astumist töötati välja uus EL strateegiline tegevusplaan aastateks 2019–2024. Visioonidokument prioritseerib välispiiride kontrolli kui õiguskorra tagatist; koostöö tihendamist kolmandate riikidega (nii lähte- kui transiitriikidega) ebaseadusliku rände ohjeldamiseks; samuti Schengeni toimimise tagamiseks vajalike sammude astumist.

Käesolev raport võtab 2018. ja 2019. aasta esimese poole arengud kokku ning püüab vastata neljale küsimusele:

- Millised on statistilised trendid Eestis ja Euroopa Liidus laiemalt erinevates rändepoliitika valdkondades?
- Milliseid poliitika- ja praktika muudatusi on ellu viidud Eestis?
- Milliseid uusi suundi näeme EL tasandi poliitika kujundamises ning kuidas reageerivad olukorrale liikmesriigid?

Raport katab oma peatükkides kuut rändepoliitika valdkonna võtmeteemat: seaduslikku rännet, rahvusvahelist kaitset, sisserändajate lõimimist, kodakondsuspoliitikat, ebaseaduslikku rännet ning ebaseaduslike sisserändajate lähteriiki tagasipöördumist. Teemade valik seostub eeskätt Euroopa Rändevõrgustiku (EMN) analüüsifookusega, mis alates 2018. aastast hõlmab ka kodakondsuspoliitikat. Erinevalt varasematest aastatest, mil arengukoostöö temaatika jäi eraldi peatükki, on nüüdsest koostöö (sh arengukoostöö) kolmandate riikidega n-ö siduv element, mis läbib kõiki peatükke.

Üldtrendide kirjelduste kõrval on raportis ka mõningate esiletõstmist vääriivate fookusteemade, uuringute või valdkonnapoliitikate kitsamad käsitlused, mille leiab sinistest kastidest.

¹ ÜRO (2018) Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. https://refugees-migrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_O.pdf

Metoodika

Käesolev raport tugineb eeskätt sekundaarsetele allikatele ning nende põhjal läbi viidud dokumendianalüüsile. Andmete valikul on arvestatud nende värskust (sh sobivust 2018. ja 2019. aasta arengute analüüsiks) ja autoriteetsust (kus võimalik, on kasutatud eeskätt Eesti vastavate ametkondade ja organisatsioonide esitatud infot Eesti arengute kohta ning rahvusvaheliste trendide kaardistamisel rahvusvaheliste organisatsioonide aastaraporteid ja muid analüüse, sealhulgas EMN-i uuringuid.

Statistilised andmed pärinevad eeskätt Eurostatist, Politsei- ja Piirivalveametist (PPA), Siseministeeriumilt, Statistikaametist ja Euroopa Piiri- ja Rannavalve Agentuuri (Frontexi) statistikaülevaadetest. Põhifookuses on 2018. aastat puudutav statistika ning trendide markeerimiseks on välja toodud ka eelnevate aastate statistikat. Eesti puhul on võimalusel püütud konteksti panna ka 2019. aasta esimese poolaasta statistika Siseministeeriumilt ja PPA-lt saadud kõige värskemate andmete põhjal.

Statistilise ülevaate andmisel on lisaks Eesti võtmenäitajatele välja toodud 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 võimaldavad andmebaasid. Kuna statistika kogumise meetodid asutuste lõikes varieeruvad, võivad erineda ka konkreetsete numbrid.

Näiteks anti 2018. aastal PPA andmetel Eestis välja töötamiseks ja ettevõtlusega tegelemiseks, õppimiseks ning perega taasühinemiseks kokku 5073 esmast elamisluba, samas kui Eurostati andmetel anti neil põhjustel välja 4825 esmast elamisluba. Erinevused tulenevade elamisloa esmakordsuse erinevast määratlemisest: kui Eesti käsitleb esmakordsete elamislubadena kõiki uusi elamislube (nt ka juhul, kui inimene pole õigeaegselt pikendanud oma elamisõigust ning esitab uue elamisloa taotluse), siis Eurostati andmete kogumisel aluseks olev statistikamäärus käsitleb esmakordsetena vaid selliseid elamislube, mis on taotletud vähemalt kuus kuud peale eelmise elamisõiguse kehtivusaja lõppu.

Erinevusi on ka näiteks rahvusvahelise kaitse andmise statistikas: kui PPA andmetel andis Eesti 2018. aastal rahvusvahelist kaitset kokku 35 inimesele, siis Eurostati andmetel vaid 20 inimesele. Erinevus tuleneb sellest, et kui PPA toob välja kõik kaitset saanud, sh teistest EL liikmesriikidest ümberpaigutatud kui ka kolmandatest riikidest ümberasustatud kaitse saajad, siis Eurostat kajastab kaitse andmise otsuste hulgas nii tavamenetluse kui ümberpaigutamise, aga mitte ümberasustamise raames kaitset saanud isikuid.

Mainitud erinevustest tulenevalt on üldjuhul kasutatud rahvusvaheliselt võrreldavaid statistikuks, ent teatud juhtudel, kus siseriiklik statistika kogumise metoodika on esinduslikum (või esinduslik rahvusvaheline võrdlevandmestik puudub), lähtutud siseriiklikust statistikast. Täpsuse huvides on andmeid illustreerivate jooniste

juures ära toodud ka andmete allikas (nt PPA, Eurostat, Frontex). Eurostati andmete puhul on välja toodud ka konkreetne andmekogum, millele on tuginetud, ning kasuttud andmete viimane uuendamiskuupäev, kuna mõnikord tehakse andmetes ka jooksivaid parandusi või täiendusi.

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

Eesti rändepoliitika arenguid puudutavas analüüsis on lähtutud 2018. aasta osas EMN Eesti kontaktpunkti koostatud ingliskeelsest aastaraportist², mis omakorda tugines Eesti ametkondadelt saadud sisendile. Seda on täiendatud 2019. aasta kohta kättesaadavate allikate põhjal (nt pressiteated, meediakajastus, info seaduseelnõude kohta Riigikogu eelnõude infosüsteemis, seadusmuudatuste kohta Riigi Teatajas, Siseministeriumilt saadud sisend jne). Et raport kajastab nii 2018. kui 2019. aastal aset leidnud muudatusi, siis on neid muudatusi, mis leidsid põhjalikumat kajastamist juba rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraportis 2018³, käsitletud üldisemalt.

Rahvusvaheliste arengute analüüsi põhiallikaks on EMN-i sünteesaastaraport⁴, mis annab struktureeritud lühiülevaate nii Euroopa Komisjoni algatustest kui ka liikmesriikide poliitikaettepanekutest. Sünteesraporti põhjal on markeeritud põhilised poliitikatrendid, mida on omakorda illustreeritud sünteesraportist pärit näidetelega. Nii põhisuundumuste kui ka näidete valikul on lähtutud sellest, millised näited on kõige lihtsamini mõistetavad ning Eesti konteksti sobituvad.

Lisaks EMN-i sünteesraportile on kasutatud teisigi allikaid. Näiteks kodakondsuspoliitika analüüsimisel on tuginetud muuhulgas ka GLOBALCIT võrgustiku kaudu kogutud kodakondsuspoliitika muudatuste ülevaatele. Lisaks on mitmes peatükis kasutatud ka 2018. ja 2019. aastal valminud EMN-i uuringuid, kiireloomulisi päringuid (AHQ) ja muid analüüse. Muude dokumentide ja raportite puhul on allikad viidatud joonealuses.

² EMN Eesti (2019) EMN Annual Report on Migration and Asylum. Estonia 2018. <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/06/emn-annual-report-on-migration-and-asylum-estonia-2018.pdf>

³ EMN Eesti (2018) Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport 2018. <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2019/01/rande-ja-kodakondsuspoliitika-aastaraport-2018.pdf>

⁴ EMN (2019) Annual Report on Migration and Asylum 2018. <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2018/12/00-eu-arm2018-final-en-2.pdf>

1. SEADUSLIK RÄNNE

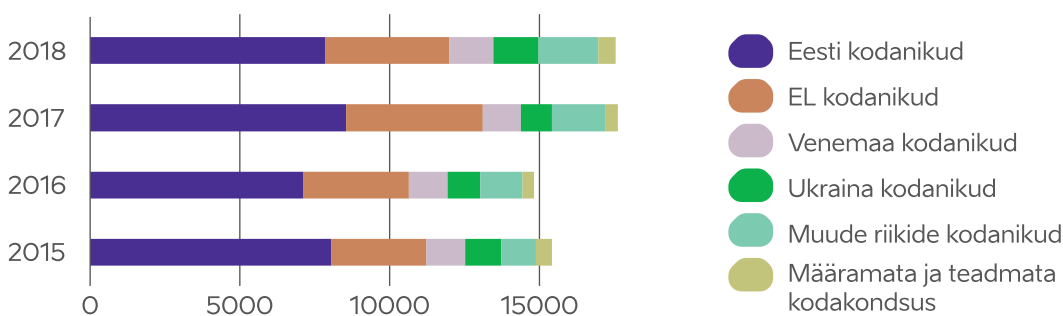


1.1 Rändetrendid

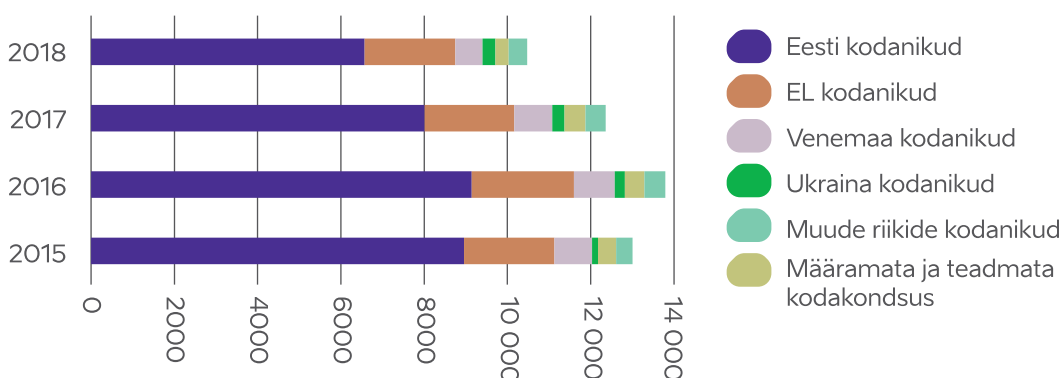
2018. aastal kasvatasid ränne ja mobiilsus (sh eestlaste ja teiste EL kodanike liikuvus) Eesti rahvaarvu ligi 7000 inimese võrra. Seega on Eesti rändesaldo muutunud aasta-aastalt järjest positiivsemaks. Eesti Statistikaameti residentsusindeksi⁵ andmetel saabus Eestisse 17 547 inimest ning siit lahkus 10 476 inimest. Rohkem saabus kui lahkus Eestist nii Eesti kodanikke (+1 267), teiste EL liikmesriikide kodanikke (+1 982) kui ka kolmandate riikide kodanikke (+3 567), viimaste hulgas moodustavad jätkuvalt enamuse Ukraina ja Venemaa kodanikud.

Kui sisseränne püsis 2017. aastaga võrreldes enam-vähem samal tasemel, siis väljaränne on viimased kolm aastat järjest kahanenud. Enim kahanes just Eestist välja rännanud Eesti kodanike hulk.

Sisseränne Eestisse / Väljaränne Eestist



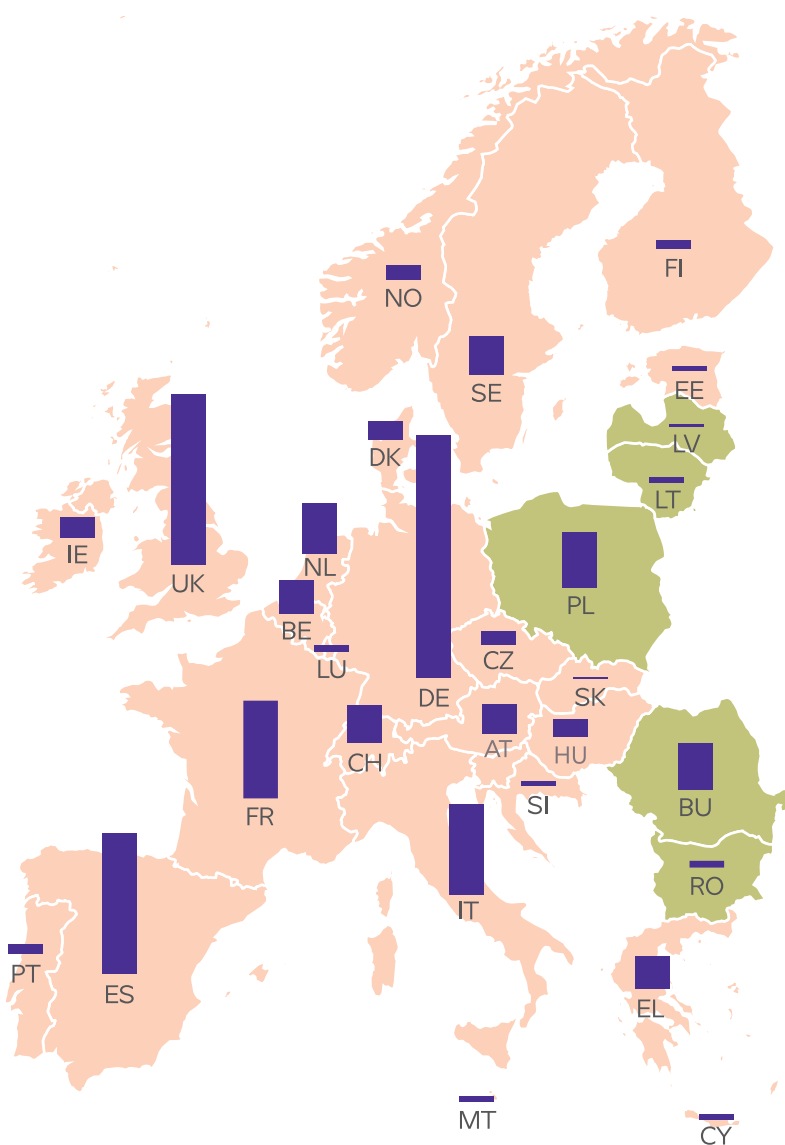
Joonis 1.1. Sisseränne Eestisse residentsusindeksi alusel 2015-2018. Allikas: Statistikaamet



Joonis 1.2. Väljaränne Eestist residentsusindeksi alusel 2015-2018. Allikas: Statistikaamet

⁵ Residentsusindeks on mõõdik, mis hindab inimese Eestisse saabunuks, elanikuks või siit lahkunuks kokku ligi 30 erineva n-ö elumärgi alusel. Näiteks kuuluvad elumärkide hulka kanded rahvastikuregistrisse, töötamise registreerimine, arsti külastamine, erinevate toetuste saamine või mõne õppeasutuse hingekirjas olemine.

Eesti näitajad on (2017. aasta andmete põhjal) Euroopa kontekstis mõneti erandlikud. Esiteks on meie rändemahud jätkuvalt küllaltki tagasihoidlikud – Eestist väiksemad on sisserändemahud üksnes Lätis ja Slovakkias. Samuti eristub Eesti selle poolest, et riigi oma kodanike rändesaldo on tasakaalus: saabujaid ja lahkujaid on enam-vähem ühepalju. Enamikus neis riikides, mis väljarände üle arvet peavad (v.a. Taani), on oma kodanike rändesaldo selgelt negatiivne. Ka on kolmandate riikide rändesaldo on Eestis selgelt positiivne, nii nagu ka enamikus Lääne-Euroopa riikides kui ka mitmes kiiremini areneva majandusega Ida-Euroopa riigis.

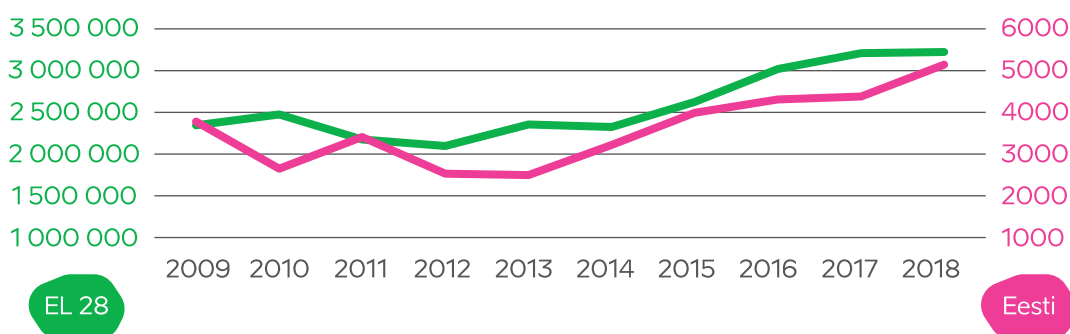


Riik	Sisseränne	Rändesaldo
Saksamaa	917 109	356 409
UK	644 209	284 544
Itaalia	343 440	188 330
Hispaania	532 132	163 272
Rootsi	144 489	98 869
Holland	189 646	81 415
Prantsusmaa	369 964	57 410
Austria	111 801	45 657
Belgia	126 703	37 013
Ungari	68 070	28 241
Tšehhi	51 847	24 531
Norra	53 351	21 388
Kreeka	122 247	18 920
Šveits	143 377	18 380
Soome	31 797	14 824
Malta	21 676	14 656
Iirimaa	78 499	14 431
Taani	68 579	12 176
Luksemburg	24 379	10 548
Küpros	21 306	6 201
Eesti	17 616	5 258
Portugal	36 639	4 886
Slovakkia	7 188	3 722
Sloveenia	18 808	1 255
Bulgaaria	25 597	- 5 989
Läti	9 916	- 7 808
Poola	209 353	- 9 139
Leedu	20 368	- 27 557
Rumeenia	177 435	- 64 758

Joonis 1.3. Sisseränne ja rändesaldo Euroopas 2017. aastal.
Allikas: KCMD Data Hub, 11.07.2019

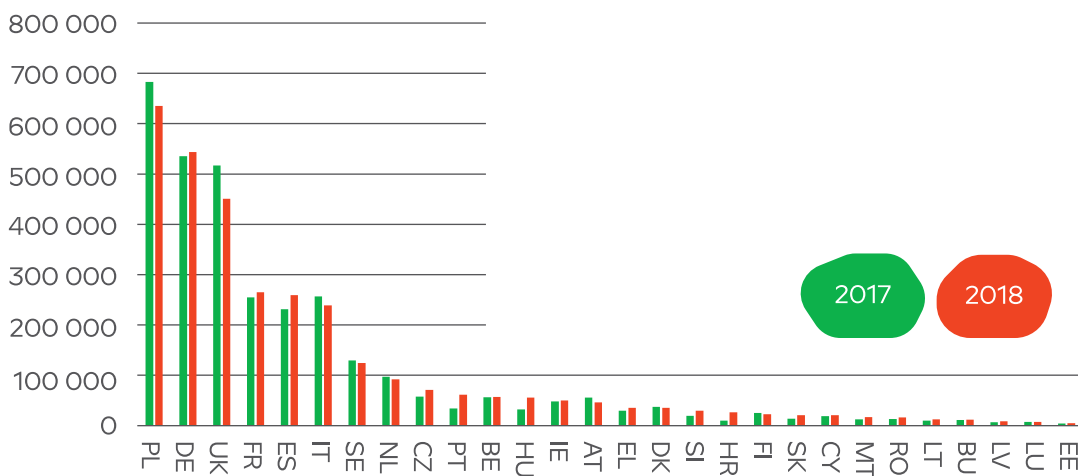
1.2 Esmased elamisload

Eurostati andmetel andis Eesti 2018. aastal välismaalastele kokku 5143 esmast elamisluba, mida on pea viiendiku võrra rohkem kui aasta varem. Kui võrrelda seda ülejäänud Euroopa Liiduga (vt joonis 1.4), näeme, et kasvutrend on pikemas plaanis olnud küllaltki sarnane. Samas 2018. aastal EL-is tervikuna elamislubade arvu kasv pisut pidurdus. Üks olulisemaid tegureid selle taga on väiksem arv rahvusvahelise kaitse saajatele väljastatud elamislube – see mõjutas ka esmaste elamislubade arvu langust näiteks Ühendkuningriigis, Itaalias, Hollandis ja Austrias. Poola aga vähendas pea poole võrra 2017. aastal 600 000 piirimaile kerkinud töötamiseks antavate elamislubade arvu, mida küll osalt kompenseeris kõigis teistes valdkondades toimunud kasv (pererändeks antavate elamislubade arv neljakordistus, õpirändeks antavate elamislubade hulk kolmekordistus). (Vt joonis 1.5) Kõikidest ELis väljastatud esmastest tähtajalistest elamislubadest moodustasid Poola poolt välja antud load 20%.



Joonis 1.4. Eesti ja EL-28 väljastatud esmased elamisload kestuse alusel 2009–2018.

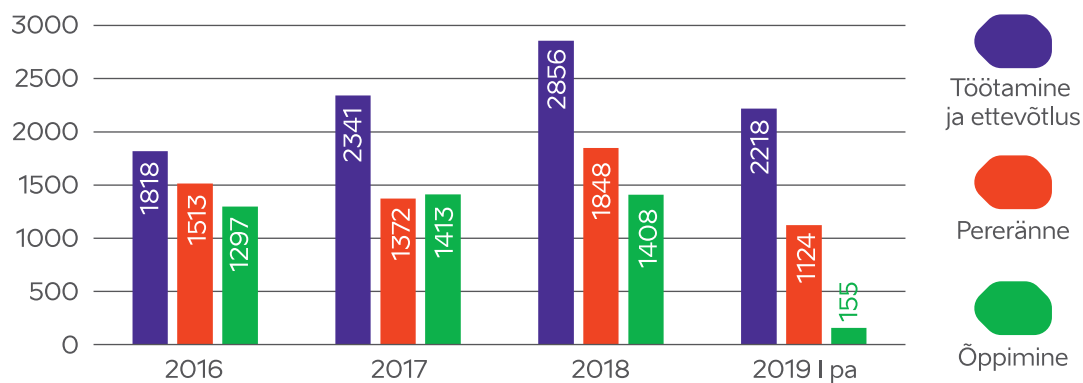
Allikas: Eurostat migr_resfirst, 28.08.2019



Joonis 1.5. Esmased elamisload 2017. ja 2018. aastal EL liikmesriikides.

Allikas: Eurostat migr_resfirst, 28.08.2019

Sarnaselt paljudele teisele EL liikmesriikidele, veab Eestis esmaste elamislubade arvu kasvu eeskätt tööränne, ehkki 2018. aastal kasvas mõnevõrra ka pereränne. 2019. aasta esimese poolaasta näitajad viitavad, et 2019. aastal kasv jätkub või hoogustub veelgi. Samas väljastas Eesti 2018. aastal (sarnaselt varasemaga) jätkuvalt kõige vähem elamislube terves Euroopa Liidus.



Joonis 1.6. Esmased elamisload Eestis 2016–2019 I poolaasta. Allikas PPA.

1.3 Tööränne

Eesti majandusel läks vaadeldaval perioodil hästi – 2018. aastal kasvas märgatavalt nii sisetarbimine (+5,3%) kui ka eksport (+12%)⁶. 2019. aasta I kvartalis oli tööhõive rekordkõrgel tasemel ning töötus jõudnud pea kõigi aastate madalaima tasemeni (4,7%)⁷. Nii tööturunäitajad kui ka kasvanud nõudlus on pannud ettevõtjaid aktiivsemalt piiri tagant tööjõudu otsima. Samas ei pruugi see seis kesta, kuivõrd maailmamajanduskliima ja ka reaolukord on halvenemas⁸.

Tööränne Eestisse on iga aastaga märkimisväärselt kasvanud ning peamiselt on kasvu taga just lühiajaline töötamine. Kui 2016. aastal registreeriti 1782 lühiajalist töötamist, siis 2017. aastal nende hulk neljakordistus ning 2018. aastaks jõudis 20 000 piirimaile. 2019. aasta augusti lõpuks oli esitatud üle 24 500 lühiajalise töötamise registreerimise taotluse ning prognoosi kohaselt võib aasta lõpuks täituda 30 000 lühiajalise töötamise registreerimist⁹. Samas töötamiseks väljastata-

⁶ Eesti Konjunktuuriinstituut (2019) Konjunktuur nr 1 (208). Tallinn, märts 2019, lk 47. https://www.mkm.ee/sites/default/files/konjunktuur_nr_1_208_2019_marts.pdf

⁷ Statistikaamet (2019) Töötute arv Eestis kahaneb. Pressiteade 15.05.2019 <https://www.stat.ee/pressiteade-2019-057>

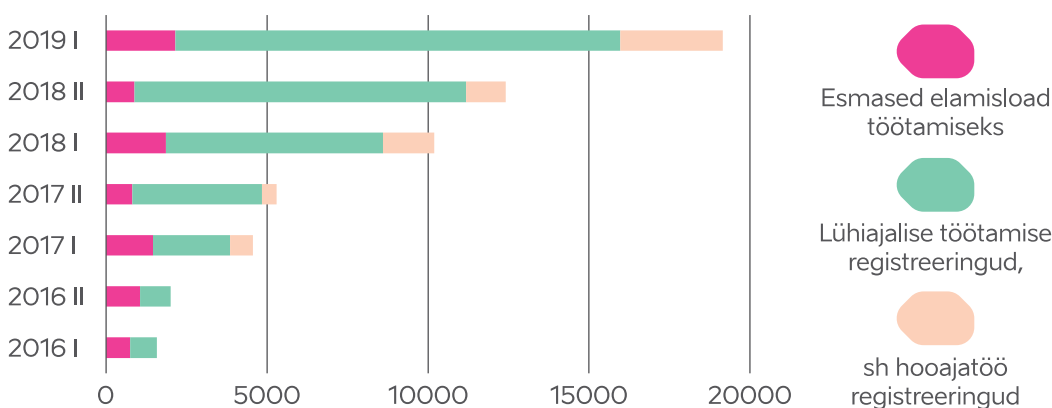
⁸ Eesti Konjunktuuriinstituut 2019, lk 4.

⁹ PPA (2019) Tööandjad registreerivad PPA iseteeninduses kolmandiku võõrtöölolistest. Pressiteade, 09.09.2019. <https://www.politsei.ee/et/uudised/toeoeandjad-registreerivad-ppa-ise-teeninduses-kolmandiku-voortoeolistest-851>

1. Seaduslik ränne

vate elamislubade arv küll kasvab, kuid see kasv on pidurdunud. Kui 2017. aastal anti välja 29% rohkem elamislube kui aasta tagasi, siis 2018. aastal oli aastane kasv 23% ning 2019. aasta esimesel poolal oli kasv võrreldes eelneva poolaastaga vaid 16%. (Vt joonis 1.7)

Nagu jooniselt näha, varieerub lisandunud välistöötajate arv rohkem töörande vormide kaupa: kui esimesel poolaastal väljastatakse rohkem elamislube ning registreeritakse töötamist hooajatöötajana, siis teisel poolaastal registreeritakse rohkem üldalustel lühiajalist töötamist. Elamislubade väljastamist on seni enim mõjutanud sisserände piirarv, mis oli nii 2018. kui 2019. aastal 1315 inimest ning mis on viimastel aastatel täitunud juba esimesel poolaastal. 2019. aastal oli juba 2. jaanuariks laekunud PPA-le rohkem kui 1315 piirarvu alla minevat elamisloa taotlust¹⁰. See on ka põhjus, miks tavaliselt aasta esimesel poolal elamislube rohkem väljastatakse. Hooajalist töötamist registreeritakse esimesel poolaastal rohkem hooajatööde iseloomu tõttu.



Joonis 1.7. Tööränne Eestisse 2016-2019 I poolaasta. Allikas: PPA

Esmane elamisluba töötamiseks väljastatakse maksimaalselt viieks aastaks ning tööandjal on seejuures kohustus maksta välismaalasele üldjuhul vähemalt Eesti keskmist brutopalka. Töötamiseks väljastatavate elamislubade arvu piirab sisserände piirarv. Samas kehtib piirarvule ka mitmeid erandeid – näiteks on piirarvu alt välja arvatud teadlased, IKT spetsialistid, iduettevõtjad ja iduettevõtete töötajad ning suurinvestorid. 2018. aasta juulis lisandusid erandite alla veel tippspetsialistid ehk sisserände piirarvu väliselt on võimalik Eestis elamisluba saada siin vähemalt kahekordset Eesti keskmist palka teenival spetsialistil¹¹. **Kokku anti 2018. aastal piirarvu väliseid elamislube töötamiseks pisut rohkemgi kui piirarvu arvestusse minevaid.**

¹⁰ PPA (2019) Elamisloa taotlusi ettevõtluseks ja töötamiseks on esitatud sisserände piirarvust rohkem. Pressiteade 02.01.2019 <https://www.politsei.ee/et/uudised/elamisloa-taotlusi-ettevotluseks-ja-toeotamiseks-on-esitatud-sisseraende-piirarvust-rohkem-350>

¹¹ VMS §115(18)

Elamislubade arvust märksa kiiremini on kasvanud **välismaalaste lühiajaline töötamine Eestis**. Lühiajaliselt võivad Eestis töötada kõik seaduslikul alusel (nii viisaga kui viisavabastuse alusel) Eestis viibivad välismaalased, kelle töötamise on tööandja lühiajalise töötamise registris registreerinud. Alates 1. septembrist 2019 on välismaalase **lühiajalise töötamise registreerimise taotluse menetlustähtaeg senise 10 tööpäeva asemel 15 tööpäeva**¹². Samuti on võimalik alates 2019. aasta 11. juulist ettevõtjatel **registreerida välismaalaste lühiajalist töötamist PPA iseteeninduskeskkonnas** etaotlus.politsei.ee. Uus taotluskeskkond peaks teenuse muutma tööandjale mugavamaks ning PPA-le kuluefektiivsemaks¹³.

D-viisa alusel saab alates 2018. aasta juulist lühiajalise töötamise üldkorras registreerimisel töötada Eestis kuni 365 päeva 455 päeva jooksul. Hooajatöö registreerimisel võib Eestis töötada järjest kuni 270 päeva. 2019. aasta veebruari lõpul **muudeti ka D-viisa taotlemine mugavamaks**. Kasutusele võeti **uus D-viisa taotlusankeet**, mis on lühem, kolmes keeles ja muudetud ka ekraanil täidetavaks. Lisaks saab D-viisa taotlust täita ka Välisministeeriumi eeltäidetud viisataotluste keskkonnas. Samuti vähendati viisataotlustele lisatavate dokumentide hulka. Endiselt tuleb esitada koos taotlusega foto, reisidokument, tervisekindlustuse leping ja reisi eesmärki ja põhjust tõendavad dokumendid, kuid enam pole vaja esitada piisavate rahaliste vahendite olemasolu, majutust ja viibimiskulusid tõendavaid dokumente. Selle asemel tuleb vastav info kanda vormi ning kinnitada selle õigsust oma allkirjaga¹⁴.

Mugavamat taotlemisprotseduuri toetab ka **migratsiooninõustamisteenus**, mida saavad kasutada nii välismaalased kui tööandjad ja ka teised välismaalase Eestisse kutsujad (nt õppeasutused, pereliikmed). Migratsiooninõustamiste arv kasvas teenuse teisel toimimisaastal (2018) märgatavalt. Kõige enam nõustamisi (41%) toimus eesti keeles (nõustatavateks olid peamiselt välismaalaste kutsujad, st tööandjad, õppeasutused, pereliikmed), 30% nõustamistest toimus vene keeles ning 29% inglise keeles.

Üldiselt **sarnanevad Eesti olukord ja ka regulatiivsed suundumused muule Euroopale**. Tööjõupuudus on üldine – keskmiselt kurdab 40% kõigist EL tööandjatest tööjõupuuduse üle ning näiteks Saksamaal, Poolas, Slovakkias ja Ungaris on neid üle 50%¹⁵. Seetõttu on paljud teisedki liikmesriigid käivitanud programme töörande lihtsustamiseks ning selle mahtude suurendamiseks.

¹² Siseministeerium (2019) Välistöölaliste palkamise uued regulatsioonid muudavad konkurentsi ausamaks. Pressiteade 17.07.2019 <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/valistooliste-palkamise-ued-regulatsioonid-muudavad-konkurentsi-ausamaks>

¹³ <https://www.politsei.ee/et/uudised/toeoeandjad-saavad-vaelismaalase-luehiajalise-toeotamise-registreerida-iseteeninduses-749>

¹⁴ Pikaajalise viisa andmise, viibimisaja vormistamise ja viibimisaja pikendamise kord, tähtajad, piisavate rahaliste vahendite ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määr ning pikaajalise viisa ja viibimisaja pikendamise taotlemise vormid. Siseministri määrus, 18.01.2019 <https://www.riigiteataja.ee/akt/118012019005>

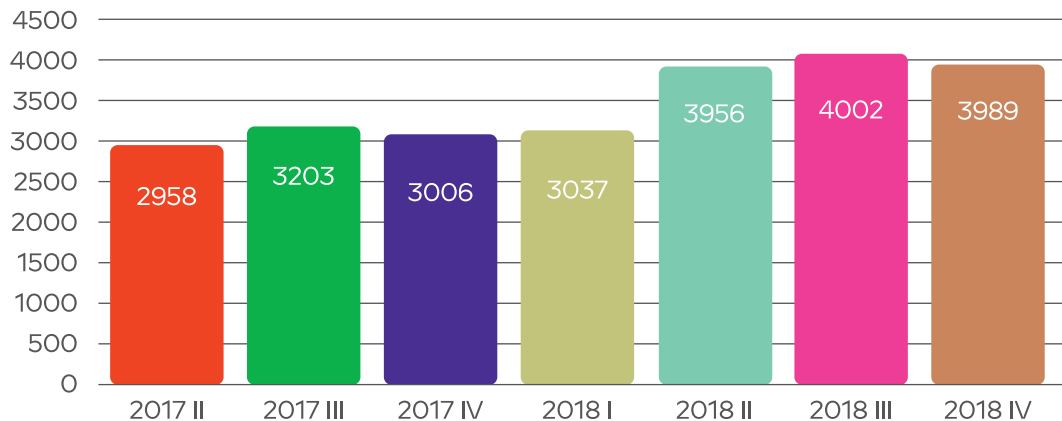
¹⁵ EC (2019) Enchancing legal pathways, lk 2-3.

D-viisa kasutamisest liikmesriikides

Euroopa rändevõrgustiku 2019. aasta päringus tuli esile, et siseriiklikke ehk D-viisid väljastab enamik liikmesriike, välja arvatud **Soome, Küpros ja Horvaatia**. Siseriiklike viisade kehtivusaeg ja väljastamise eesmärk varieeruvad. Kui enamasti väljastatakse siseriiklikke viisaid sarnaselt Eestile kuni kaheteistkümneks järjestikuseks kuuks viibimisajaga kuni 365 päeva, siis näiteks Luksemburgis ja Hollandis on viisa maksimaalne kehtivusaeg 90 päeva ja Ungaris vaid 30 päeva. Osa riike väljastavad viisad vaid eesmärgiga võimaldada kolmanda riigi kodanikul elamisloa taotlemise eesmärgil riiki siseneda (näiteks Belgia) või elamisloakaardi kättesaamiseks, kui juba varasemalt on elamisloataotluse osas tehtud positiivne otsus (näiteks Tšehhi, Holland). Läti ja Leedu annavad välja nii mitmekordseks sisenemiseks mõeldud D-viisad kui ka ühekordseks sisenemiseks mõeldud lühiajalisi viisad neile kolmanda riigi kodanikele, kellele on antud elamisluba. Prantsusmaal on seevastu loodud pikaajaline viisa (VLS-TS), mis on võrdsustatud elamisloaga.

Sarnaselt Eestile peab enamikus riikides välismaalane D-viisat taotlema isiklikult. Erandina võib mõnes riigis viisataotluse esitada ka tööandja (Bulgaarias, Hollandis), teenusepakkuja (Portugalis), perede taasühinemise puhul sponsor (Saksamaal, Itaalias, Hollandis) või kui varasemalt on võetud isiku sõrmejäljed, võib taotluse esitada ka volitatud isik (Leedus). Päringust selgus, et enamasti võib liikmesriigi viisaga viibida ka kogu Schengeni alal kuni 90 päeva 180 päeva jooksul, kuid teatud riikide viisade puhul ei ole see võimalik, kuna nad ei ole osa Schengeni ruumist (Iirimaa, Bulgaaria). Näiteks Portugal väljastab D-viisat vaid enda riigi territooriumile sisenemiseks.

Kui mõnes liikmesriigis (näiteks Saksamaal, Prantsusmaal) on siseriikliku viisa alusel õigus teatud tingimustel ka töötada, siis enamasti ei anna viisa automaatselt õigust töötada ning kolmanda riigi kodanik või tema tulevane tööandja peab täiendavalt taotlema kas elamisluba või tööluba. Riikides, kus viisa alusel on lubatud töötada, on see enamasti piiritletud kindla kategooriaga nagu tudengid (Tšehhi) või hooajatöötajad (Austria). Leedus on lubatud D-viisa alusel töötada juhul, kui ametikoht on kantud kõrget kvalifikatsiooni nõudvate tegevusalade loetellu ja kus on tööjõupuudus. Lätis peab töötamise õiguse saamiseks olema viisakleebisel vastavasisuline märge. Prantsusmaal, kus pikaajaline viisa on võrdsustatud elamisloaga, võib viisa alusel töötada, kuid täpne valdkond/kategooria tuleb viisa taotlemisel ära märkida. Ka Kreekas tuleb üldjuhul töötamiseks taotleda elamisluba, kuid teatud kategooriate puhul peetakse viisat samaväärseks elamisloaga. Erandite alla kuuluvad näiteks hooajatöötajad, kalamehed, praktikandid jne.



Joonis 1.8. Pöördumised PPA migratsiooninõustajate poole kvartalite kaupa 2017-18.
Allikas: PPA.

Samuti on **mitmed riigid lihtsustanud elamisloa taotlemist** – näiteks ei nõua Leedu enam lähteriigi karistusregistri väljavõtte esitamist ning Leedu, Belgia, Tšehhi, Malta ja Ühendkuningriik ühildasid tööloa ja elamisloa taotlemise protseduure (Eestis eraldi tööluba taotleda ei ole vaja). Samuti lihtsustati tööturul liikumist – näiteks ei nõua Leedu uut taotlust juhul, kui välismaalane vahetab rolli sama ettevõtte sees. Ka Eesti võimaldab asuda sama tööandja juures tööle teisele ametikohale tingimusel, et muud elamisloas kindlaks määratud tingimused ei muutu ning teisel ametikohal töötamiseks on nõutavad samad kutse- ja kvalifikatsiooninõuded. **Lisaks plaanib Eesti tulevikus veel lihtsustada ka tööandja vahetamist elamisloa kehtivusajal** ning samuti seadustada lühiajalise töötamise mitme tööandja juures¹⁶.

Mitmed riigid panustasid ka **iseärnis tugevalt tööjõupuuduse all kannatavate sektorite järele aitamise** – näiteks Lätis vabastati välismaalased, kes töötavad tööjõupuudusega erialade nimekirja kantud ametkohtadel, haridus- ja palganõudest – edaspidi loetakse vähemalt viieaastast erialast töökogemust kõrgharidusega võrdsustatuks.¹⁷ Nii Läti, Iirimaa kui Austria täiendasid ka tööjõupuudusega erialade nimekirju¹⁸. Soome, Portugal ja Kreeka täiendasid hooajatööde nimekirju, kuhu tööjõu puuduse tõttu välismaalt hooajatöötajaid tuua soovitakse.

Kui Eesti tõi rändekvoodi alt välja tippspetsialistid, siis näiteks Ühendkuningriik lasi kvoodi alt vabaks viisaliigi, millega saavad riiki tööle tulla arstid ja õed.

¹⁶ VMS IV muudatuste seletuskiri

¹⁷ EMN Country Factsheet 2018: Latvia http://www.emn.lv/wp-content/uploads/2018_emn_country_factsheet_lv_final_en.pdf

¹⁸ EMN Country Factsheet 2018: Austria; EMN Country Factsheet 2018: Latvia, EMN 2019 lk 11.

Ringrännet soosivate skeemide populaarsus kasvab

Olukorras, kus vajadus töökäte järele kasvab, kuid riigid pole huvitatud oma püsielanikkonna rahvastiku kasvust immigratsiooni teel, on mitmed riigid hakanud katsetama erinevate ringrände programmidega.

Ringrändeks nimetatakse sellist rändemustrit, kus inimene läheb sihtriiki tööle teatavaks perioodiks, seejärel naaseb koju ning saab teatud intervalliga seda rändemustrit korrata. Sellist mustrit peavad kasulikuks nii sihtriigid, sest selle kulud on väiksemad (vastuvõtval riigil ei teki töötuse, terviseprobleemide või pensionile jäämisega seotud kulusid või on need väiksemad), ent mudelit peavad arenguökonomidid kasulikuks ka lähteriigile, kuna nii ei kasva väljaränne pidurdamatult ja pöördumatult – tööle lahkub nt vaid üks pereliige, kes pöördub tagasi, ning selle asemel, et pere kaasa võtta, saadab ta koju rahasaadetisi ning turgutab see läbi lähteriigi majandust. Samuti aitab see pidurdada „ajude väljavoolu“.

2018. aastal sõlmisid perioodilisi töörandeprojekte kolmandate riikidega näiteks Tšehhi ja Horvaatia, samuti piloteeris Iirimaa oma ringrände programmi, mille eesmärk oli vähendada ebaseaduslikku rännet ning samal ajal tulla toime tööjõupuudusega põllumajanduses ja toidutööstuses. Lisaks töövõimalusele välismaal kaasneb nende projektidega reeglina ka eelnev koolitustegevus, eriti kui värvatakse madala kvalifikatsiooniga töötajaid. Samas kasutatakse ringrännet teatud määral ka kõrgelt kvalifitseeritud töötajate puhul. Näiteks meelitab Belgia oma pilootprojekti raames Maroko IT eksperte lühiajalisel baasil (6-12 kuuks) Flaami piirkonna ettevõtete juurde tööle.

Samas ei puudu ka antud skeemil omad riskid. Näiteks Hispaanias, kus on juba pikemat aega toodud ringrände programmi raames Marokost põllumajandustöötajaid, on viimastel aastatel ilmsiks tulnud mitmeid juhtumeid, kus on tuvastatud töötajate ärakasutamist ning muid probleeme. Seetõttu alustaski Hispaania 2018. aastal erinevate tegevustega, mille eesmärgiks on parandada töötajate tingimusi. Muuhulgas sõlmiti ühiste kavatsuste protokoll ettevõtetega, kes skeemi kaudu töötajaid saavad ning käivitati mentorlusprogramm, et aidata ajutistel töötajatel paremini lõimuda ning mõista ühiskondlikku konteksti.

Ent on ka mitmeid valdavalt arengukoostöö eesmärgil käivitatud programme. Näiteks sõlmisid Belgia, Tuneesia ja IOM kolmepoolse lepingu, et võimaldada Tuneesia ülikoolilõpetajatel ning tudengitel läbida praktika mõne Belgia ettevõtte juures ning suunduda seejärel tagasi Tuneesiasse samas valdkonnas tegutseva ettevõtte juurde. Hispaania käivitas aga programmi, mille raames antakse seal õppinud Maroko tudengitele väike stardigrant, et nad saaksid Marokos alustada oma ettevõttega.

Ent mõnedes riikides **ränderegulatsiooni hoopis karmistati**. Näiteks Poola seadis sarnaselt Eestiga kvalifitseeritud töötajatele palgakriteeriumi ning Austria kehtestas hooajatöötajatele kvoodi. Samas näiteks Itaalia, kus töörännet samuti kvoodiga reguleeritakse, kasvatas hooajatöötajate kvooti teiste elamisloa tüüpide arvelt. Kokku on Itaalia tööränne kvoot 30 850 elamisluba aastas, millest 3000 on mõeldud pikemaajaliseks töötamiseks ja ettevõtlusega tegelemiseks, 9850 elamislubade uuendamiseks ning 18 000 hooajatöötajatele.

2018. aastal jõustusid ka topeltmaksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise ennetamise lepingud Eesti ja Kõrgõzstani vahel¹⁹ ning Eesti ja Jaapani vahel²⁰. Lisaks sõlmis Eesti president majanduskoostöö memorandumi Geonggi provintsiiga Lõuna-Koreas, mille raames soovitakse muu hulgas tutvustada Korea ettevõtjatele e-residentsuse programmi ning meelitada sealseid IKT spetsialiste Eestisse tööle, samuti avati Soeulis digi-ID keskus e-residentidele²¹.

1.3.1 Kõrgelt kvalifitseeritud tööränne ja ettevõtlusränne

Eesti (ja ka Euroopa tervikuna) võistleb globaalselt n-ö talentide ehk kõige suurema lisandväärtusega töötajate pärast. Samas on EL võrreldes mõnede teiste juhtivate riikidega maailmamajanduses selgelt mahajääja rollis. Vaid 5% kõigist EL-i tulevatest töörandajatest on kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistid²². **Eestis moodustasid 2018. aastal tippspetsialistidele antud elamisload (284) aga üle 10% kõigist elamislubadest²³**. 2019. aasta esimesel poolaastal on tippspetsialistidele väljastatud juba 206 elamisluba.

¹⁹ Agreement between the Government of the Republic of Estonia and the Government of the Gyrgez Republic for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income. https://www.riigiteataja.ee/akt/2030/1201/8002/Kyrgyz_agreement.pdf

²⁰ Eesti Vabariigi ja Jaapani vaheline tulumaksudega topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise ja maksupettuste tõkestamise leping. Riigiteataja, 03.01.2018 <https://www.riigiteataja.ee/akt/203012018004>

²¹ EMN 2019, lk 26

²² EC (2019) Enhancing legal pathways, lk 4 – arvestama peab, et Euroopa Komisjon arvestas tippspetsialistide hulka üksnes sinise kaardi skeemi alusel saanud ning veel kolme sinise kaardi direktiiviga mitte liitunud liikmesriigi siseriiklikud skeemid, st sealt hulgast jäävad mitmed siseriiklikud skeemid, sh Eesti oma välja.

²³ Siin tuleb arvestada, et mõiste määratlused on erinevad: Eesti Välismaalaste seadus loeb tippspetsialistiks välismaalase, kes teenib vähemalt kahekordset Eesti keskmist töötasu. Samas Euroopa-üleses määratluses loetakse kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistiks välismaalane, kellel on kõrgharidus ning kellele makstakse vähemalt 1,5-kordset riigi keskmist töötasu. Seega ei pruugi kõik Eestis tippspetsialisti kriteeriumile vastajad olla kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistid EL määratluses (kui neil puudub kõrgharidus), ent samas on Eestisse lisaks tippspetsialistidele saanud veel arvukalt välismaalasi, kes vastavad EL kõrgelt kvalifitseeritud spetsialisti määratlusele, sh nt IKT erialasel ametikohal töötavad spetsialistid, teadlased ja õppejõud.

Talentide Eestisse tulekut toetab muu hulgas ka **2018. aastal käivitunud Work in Estonia spetsialistide värbamise toetusprogramm**. Algselt üksnes IKT spetsialistide värbamist toetanud programm **laienes 2019. aastal ka teistele loodus- ja täppisteaduste spetsialistidele**²⁴. Programmi raames saavad ettevõtjad taotleda 3000-eurost **välisvärbamise toetust** iga Eestisse tulnud ja siin vähemalt viis kuud töötanud IKT spetsialisti värbamise ja ümberasumise kulude katteks. (2019. aasta veebruarini oli osaku suurus 2000 eurot.) 2019. aastal andis uus valitsus põhimõttelise heakskiidu hakata sarnaselt mitmetele teistele riikidele ka Eestis maksma välismaise kõrgelt tasustatud tippspetsialisti palganud ettevõtjatele toetust, mis sõltuks spetsialisti tööjõumaksude summast. Meedet planeeritakse selliselt, et see soodustaks eeskätt tippspetsialistide lühiajalist (kuni 5-aastast) Eestisse tööle tulekut²⁵.

Samuti pakutakse IKT spetsialistide abikaasadele/elukaaslastele (kellest paljud on samuti kvalifitseeritud spetsialistid) Töötukassas **partnerite karjäärinõustamisteenust**, et aidata neil Eestis meelepärast rakendust leida. Partnerite karjääriväljavaated on sageli oluliseks mobiilsuskaalutluseks. Lisaks on EAS välja töötanud samm-sammulise välisvärbamise juhise ettevõtjatele, vahendab töökuulutusi ja korraldab värbamiskampaaniaid ning nõustab välisvärbamisest huvitatud tööandjaid²⁶.

Lisaks jätkab Eesti ka **iduettevõtjate riiki meelitamise programmiga Startup Estonia**, mille raames on kokku väljastatud juba üle 1500 viisa või elamisloa iduettevõtjate tegelemiseks või iduettevõttes töötamiseks (vt Joonis 1.9). Sarnased programmid on ka mitmetel teistel riikidel ning neid tuleb aina juurde. Näiteks alustas Soome 2018. aastal iduettevõtjate mõeldud elamislubade väljaandmist ja värbamiskampaaniat, samuti loovad põhjanaabrid talendikeskusi, mis peaks kokku viima kohalikud ettevõtjad ja talendikad välismaalased. Start-up viisa lõi ka Portugal, ent erinevalt Eestist ei kandideeri inimesed Portugalis viisale mitte äriplaaniga, vaid nad peavad juba olema ettevõtte asutanud juba lähteriigis²⁷. Oma iduettevõtjate viisa väljatöötamist plaanib ka Ühendkuningriik. Prantsusmaa aga laiendas oma „talendipassi“ talendi määratlust, mis hõlmab nüüdsest inimesi, kes osalevad Prantsusmaa majandusliku, keskkonnaalase või rahvusvahelise arengu ja maine edendamises²⁸.

²⁴ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2019) Välisspetsialistide värbamise toetus laieneb loodus- ja tehnikateaduste tippudele. Pressiteade 22.02.2019. <https://www.mkm.ee/et/uudised/valisspetsialistide-varbamise-toetus-laieneb-loodus-ja-tehnikateaduste-tippudele>

²⁵ Rahandusministeerium (2019) Helme: välismaiste tippude Eestisse meelitamist tuleks soodustada. Pressiteade 09.08.2019 <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/helme-valismaiste-tippude-eestisse-meelitamist-tuleks-soodustada>

²⁶ Work In Estonia. Juhised tööandjale. <https://www.workinestonia.com/for-employers/?lang=et>

²⁷ EMN Country Factsheet 2018: Portugal

²⁸ EMN 2019, lk 10

	IDUETTEVÕTJAD		IDUETTEVÕTTE TÖÖTAJAD	
	Viisaga	Elamisloaga	Lühiajalise töötamise registreerimisega	Elamisloaga
2017 I pa	32	11	24	16
2017 II pa	39	25	70	57
2018 I pa	48	29	91	87
2018 II pa	44	53	144	161
2019 I pa	68	58	271	175

Joonis 1.9. Kolmandatest riikidest Eestisse saabunud iduettevõtjad ja iduettevõtete töötajad 2017-2019 I poolaasta. Allikas: PPA.

Samuti võimaldavad mitmed liikmesriigid taotleda elamisluba ettevõtluseks suurinvestorina, mille eelduseks on ettenähtud summas investering vastavasse riiki. 2018. aastal hakkas investorviisat pakkuma ka näiteks Itaalia. Ka Eesti seadustas võimaluse taotleda suurinvestori elamisluba 2017. aastal. Kahe ja poole aasta jookul on sel alusel kokku välja antud seitse elamisluba.

Eesti plaanib seadustada diginomaadi viisa

Nagu ka eelnev aimu annab, on Eesti olnud talendirändes pigem Euroopa eesliinis. Nüüd on katsetamisel veel üks lahendus, mis võiks samuti aidata talentide meelitamisel sammu edasi astuda. Nimelt, kui töötamiseks antavaid viisad ja elamisload on üldiselt mõeldud tööle asumiseks riigis asuva tööandja juurde, siis diginomaadi viisa on **mõeldud sellistele spetsialistidele, kelle töö ei ole asukohaspetsiifiline** (toimib valdavalt erinevate IKT lahenduste vahendusel) **ning kes töötab klientidega üle maailma**. Selliseid töötajaid on üha enam eeskätt infotehnoloogia, turunduse, hariduse ja finantsvaldkonnas, samuti on neid arvestataval hulgal ka Eesti e-residentide seas.

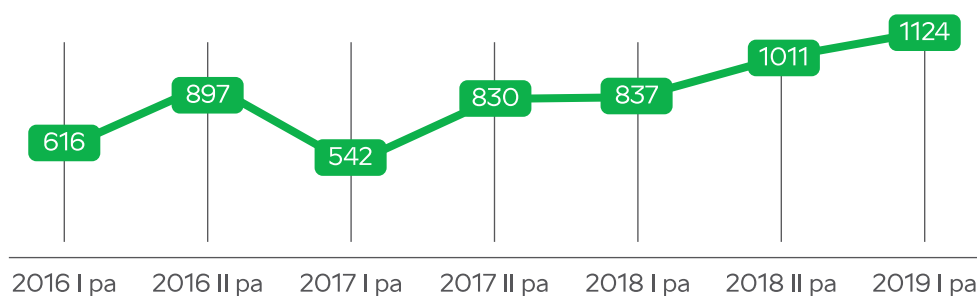
Neile plaanibki Eesti pakkuda diginomaadi viisat ehk lühi- või pikaajalist viisat kaugtöö tegemiseks. Viisa väljastamise tingimuseks on, et taotleja teeb peamiselt kaugtööd välisriigi tööandja heaks või klientidega välisriikides (ent lubatud on ka lühiajaline töötamine Eesti ettevõtete jaoks) ning ta tuleb Eestisse usaldusväärse vahendaja kaudu, kes võtab endale ka kutsuja kohustused (st vastutab selle eest, et **diginomaad kasutab viisat** eesmärgipäraselt ning vajadusel katab tema elamis- ja tagasisaatmiskulud). Usaldusväärsete vahendajate nimekiri kinnitatakse eraldi määrusega. Usaldusväärse vahendaja asemel võib diginomaadi taotlust hinnata Siseministeriumi juurde loodav ekspertkomisjon.¹

¹ Välismaalaste seaduse ja rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

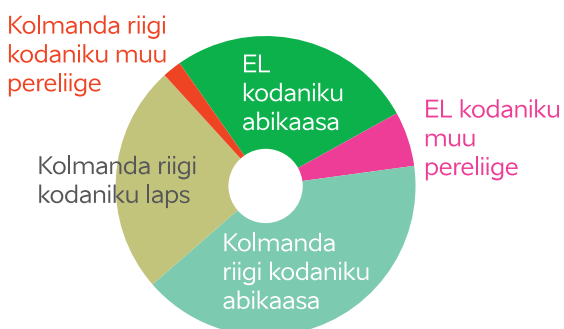
1.4 Pereränne

2018. aastal anti esmane tähtajaline Eesti elamisluba 1848 välismaalasele, kes oma Eestis elava (eestlasest või välismaalasest) lähisugulase juurde elama asusid. Erinevalt töörandest on pererände kasv olnud märksa tagasihoidlikum, ent pöördunud viimasel aastal siiski mõningasele tõusule. Umbes 2/3 elamislubadest antakse kolmandate riikide kodanike pereliikmetele ning kolmandik EL kodanike (sh Eesti kodanike) välismaalastest pereliikmetele ning see suhtarv on jäänud aastate lõikes enam-vähem samaks. Kõige rohkem asub perekondlikel põhjustel Eestisse elama Venemaa (35%), Ukraina (25%), Valgevene (5%), USA (3%) ja India (3%) kodanikke (kokku 67 eri riigist).

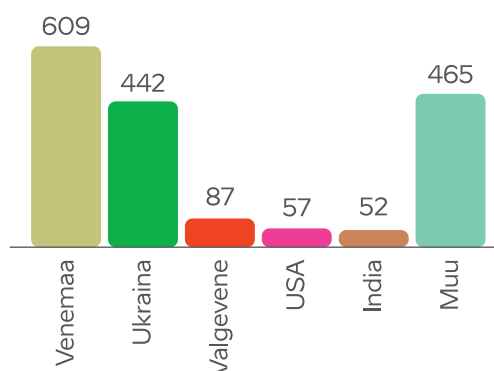
Eesti elamisload perega taasühinemiseks 2016–2019



Ühinevad pereliikmed 2018. aastal



TOP5 kodakondsust 2018. aastal



Joonis 1.10: Eesti elamisload perega taasühinemiseks liikide ja kodakondsuste lõikes 2018. aastal. Allikas: PPA, Eurostat migr_resfam 28.08.2019

Olulisi poliitikamuudatusi 2018. ja 2019. aastal antud valdkonnas toimunud pole. Küll aga plaanitakse 2019. aastal kooskõlastusringile läinud eelnõuga ühtlustada eri alustel Eestisse saabuvatele pererändajatele esitatavaid nõudeid ning võimaldada hooldust vajavate isikute lastel või lastelastel taotleda Eesti elamisluba (seni

Välismaalaste õigus ühineda oma pereliikmetega Euroopas

Juba Inimõiguste ülddeklaratsioon seab riigile kohustuse kaitsta peret kui ühiskonna põhirakku (Artikkel 16 p 3). Lähtudes õigusest pereelule on elanikel õigus tuua riiki oma lähedased pereliikmed. Ka välismaalaste seadus vabastab Eesti ja ELi kodanike ning elamisloa alusel Eestis viibivate inimeste pereliikmeid sisse- rände piirarvu arvestusest. Aga kellele laienevad pereringi eelised erinevates liikmesriikides ning millised tüüptingimused tuleb kutsujal siiski täita, et ta kolmanda riigi kodanikust pereliikmel oleks tegelik õigus temaga ELis liituda?

Kõik liikmesriigid annavad perega taasühinemise õiguse abikaasale. Mõni Euroopa riik (nt Austria, Belgia, Iirimaa, Malta, Soome, Ühendkuningriik) võrdsustab registreeritud partnerite õigused abikaasade omadega. Nt Horvaatia ja Prantsusmaa täpsustavad, et polügaamsete abielude puhul on abikaasaga liitumise õigus ühel naisel. Ka alaealistel, k.a adopteeritud lastel on õigus oma vanemaga ühineda kõigis liikmesriikides. Aga selleks ei tohi alaealised lapsed olla abielus ega elada iseseisvat elu. Samuti kuuluvad lähedase pere ringi liikmesriigi kodaniku/elaniku eestkostetavad.

Paljudes liikmesriikides lisanduvad lähimale ringile „muud sõltuvad pereliikmed“, kellel on samuti õigus oma pereliikmega Euroopas liituda. Nad peavad tõestama, et ei suuda terviseseisundi või puude tõttu iseseisvalt toime tulla ning on harjunud elama samas leibkonnas ELi elama läinud pereliikmega. Enamasti on tegu täisealiste laste, vanemate ja vanavanematega. Mis puudutab sõltuvate vanemate või vanavanemate toomist Eestisse, peab kolmanda riigi kodanikust kutsuja elama Eestis pikaajalise elamisloa, mitte viisa alusel. Muu sõltuv pereliige on kõige avatum kategooria, mida liikmesriikide ametnikud sisustavad iga juhtumit eraldi hinnates.

Aga millised on tingimused, lisaks asjakohaste dokumentide (nt pass, sünnitunnistus, abielutunnistus) esitamisele, mida tuleb täita perega taasühinemiseks? Liikmesriigi kodanik peab reeglina tõendama, et tal on ühinevate pereliikmete elatamiseks piisav püsiv legaalne sissetulek ning registreeritud elukoht. Sageli nõutakse ka ravikindlustuse lepingut täiskasvanud liitujale.

Abikaasaga taasühinemiseks üldine reegel ELis on abielu tegelikkus. Ametniku kahtluse korral, et abielu on fiktiivne e. sõlmitud selleks, et elamisluba saada, lükatakse taotlus tagasi. Saksamaa kodanikuga taasühinemiseks peavad mõlemad abikaasad olema vähemalt 18-aastased. Lisaks peab Saksamaale rännata sooviv partner kinnitama, et valdab saksa keelt elementaarsel tasemel. Ka adopteeritud laste puhul uuritakse, ega adopteerimise tegelik põhjus olnud sisseränne.

1. Seaduslik ränne



Muud sõltuvad pereliikmed peavad pereliikmega Euroopas liitumiseks tõendama enda sõltuvust. Näiteks Prantsusmaal tuleb täisealise kodaniku vanematel ametnikele tõendada, et nad pole töövõimelised ja et nad on lähteriigis sotsiaalses isolatsioonis, sest Prantsusmaa kodaniku kõrval pole teisi lähedasi sugulasi, kes nende eest lähteriigis hoolitseda saaks.

Omaette teema on abielu tõttu elamisloa saanud välismaalase liikmesriigis elamise õiguse jätkumine abielu lahutamise korral. Välismaalaste seadus näeb üldiselt ette välismaalasest abikaasale iseseisva s.o abielust sõltumatu elamisloa andmise võimaluse pärast seda, kui ta on elanud Eestis kolm aastat elamisloaga, mis anti abikaasaga liitumiseks. Siiski, kui endine abikaasa on lühema aja jooksul Eestis hästi kohanenud, ta pole silma paistnud rikkumistega ning talle oleks Eestist lahkumine ilmselgelt liiga koormav, näeb välismaalaste seadus (§ 149 (2)) ette võimaluse anda talle tähtajaline elamisluba püsivalt Eestisse elama asumiseks.

Allikas: EMN AHQ on [Misuse of family reunification rights by Third Country nationals granted under Directive 2004/38/EC](#)

võimaldab seadus üksnes hooldust vajavaid vanemaid või lapsi Eestisse perele järele tuua).²⁹

Üksikutel juhtudel on pererännet mõjutanud ka kooseluseaduse vastu võtmata rakendusaktid, mistõttu ei ole seadustatud abielu või kooselu sõlminud samasooliste paaride õigus pere taasühinemisele. Riigikohtu üldkogu 21.06.2019 otsusega **tunnistati välismaalaste seadus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks**³⁰.

1.5 Õpiränne

Tulenevalt õpirände sesoonses olemusest, varieerub õpirände maht poolaastate kaupa märkimisväärselt. Samas ei ole õpirände maht aastate lõikes viimasel ajall oluliselt muutunud. 2018. aastal asus Eestisse elamisloa alusel õppima kokku 1408 inimest. Nende hulka kuuluvad nii kutse- ja kõrgharidust omandavad kui ka siia praktikandi või vabatahtlikuna saabunud välismaalased. Kokku õppis Eesti kõrgkoolides 2018/19 õppeaastal 5047 välismaalast, kellest ligi kolmandiku moodustasid soomlased.

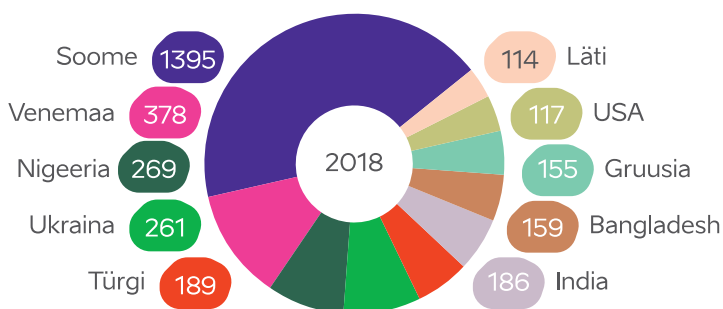
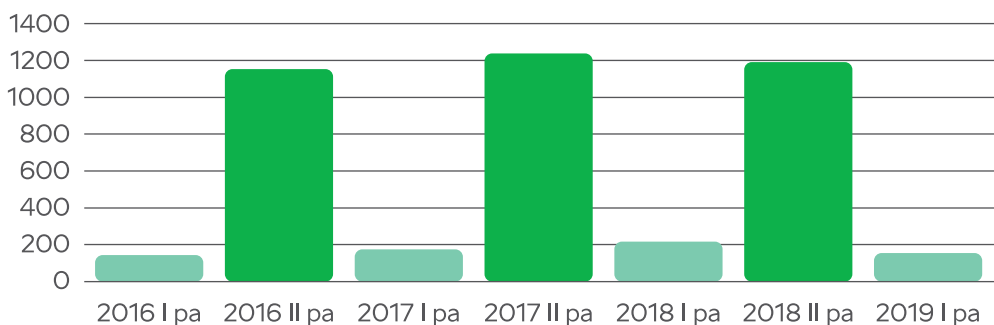
2018. aastal võtsid mitmed liikmesriigid üle õpingute, teadustegevuse eesmärgil riiki saabunud, praktikantide, au pair'ide ja vabatahtlike rännet reguleeriva **direktiivi**, mis **annab välistudengitele ja teadlastele suurema õiguse EL siseseks mobiilsuseks** – nii võivad ka kolmandate riikide kodanikud esimese liikmesriigi elamisloa alusel minna näiteks ERASMUS+ programmiga kuni aastaks vahetusüliõpilaseks või teadust tegema mõnesse teise liikmesriiki, ilma et sihtriigilt selleks eraldi elamisluba taotlema peaks. Samuti võimaldavad muudatused Eestis kutse- või kõrgharidusasutuse **lõpetanutel jääda veel varasema kuue kuu asemel kuni üheksaks kuuks riiki, et otsida tööd või alustada ettevõtlusega**. Samuti seadustati võimalus taotleda elamisluba, et tulla Eestisse **koduabiline-lapsehoidjaks** (au pair). Esimese aasta jooksul seda võimalust veel kasutatud polnud.

Euroopa Liidus laiemalt on lisaks direktiivi ülevõtmisega seondunud muudatustele tegeletud õpirände valdkonnas ühelt poolt õpirände soodustamisega **ning sooviga suurendada kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide arvu**, ent teisalt ka **kvaliteedi kindlustamisega**. Mitmed riigid on lihtsustanud õppima asumist välismaalastele. Näiteks avas Soome USA-s ja Kanadas mitu keskust, kus saab teha sisseastumiseksameid ning elamisloa taotlemise protseduure (sh anda sõrmejälgi ning teha biomeetrilist fotot).

²⁹ Välismaalaste seaduse ja rahvastikuregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu eeskiri

³⁰ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kohtuasjas 5-18-5, 21.06.2019. <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=251405828>

Õppimiseks antud elamisload 2016–2019



Joonis 1.11. Õppimiseks antud Eesti elamisload 2016–2019 I poolaasta ning elamislubade saajad kodakondsuse alusel 2018. aastal. Allikas: PPA, SA Archimedes

Teisalt tegeleti ka tegevustega, mille eesmärk oli välismaalastele antava hariduse kvaliteedi kindlustamine. Nii toimusid mitmetes riikides ingliskeelsete kavade kvaliteedihindamised. Näiteks Iirimaa plaanib luua rahvusvahelise hariduse kvaliteedimärgi. Hollandis sõlmisid erinevad ühiskondlikud osapooled (omavalitsusliidud, ülikoolid, kinnisvaraarendajad) leppe, millega loodetakse vähendada majutuskohade nappust üliõpilaste jaoks.

1.6 Seadusliku rände kanalite väärkasutuse ennetus

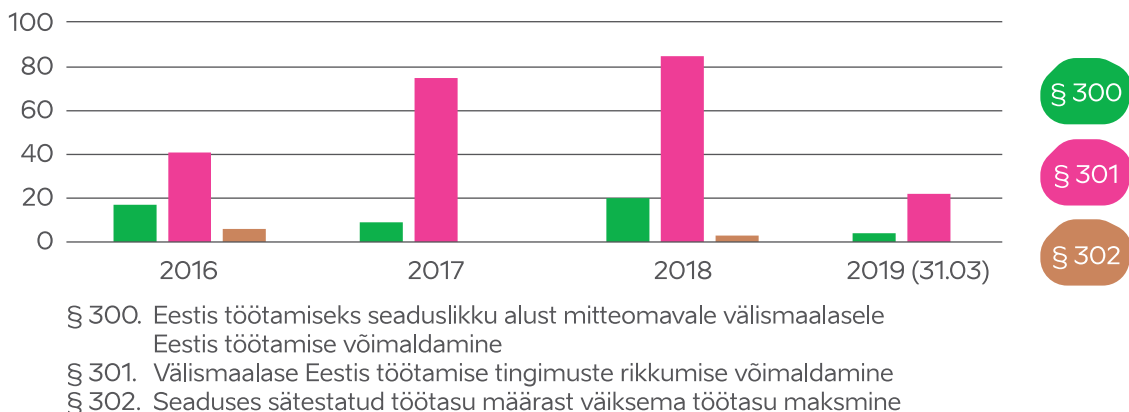
Samas võib seadusliku rände mahtude kasvuga kaasneda ka reeglite rikkumiste kasv ning rändekanalite väärkasutuse risk, mida on kinnitanud ka Eesti kogemus. Näiteks tööränne valdkonnas on **aasta-aastalt kasvanud nii töandjate kui ka töötajate rikkumised, mida on aidanud tuvastada ka sagedasemad ning paremini organiseeritud kontrollreidid**. 2018. aastal registreeriti kokku 108 rikkumist ettevõtete poolt ning 186 rikkumist välismaalase poolt (vt joonis 1.12). 2019. aasta esimene kvartal viitab võimalikule kahanemise jätkule rikkumistes välismaalaste

poolt, samas kui ettevõtjate rikkumiste arv on jäänud enam-vähem samale tasemele. Kõige levinumad rikkumised on juhtumid, kus Eesti ettevõtte võtab Eestis seaduslikult viibiva välismaalase tööle, kuid ei registreeri lühiajalist töötamist PPA-s ega maksa nõutavat vähemalt Eesti keskmist palka ja tööjõumakse.

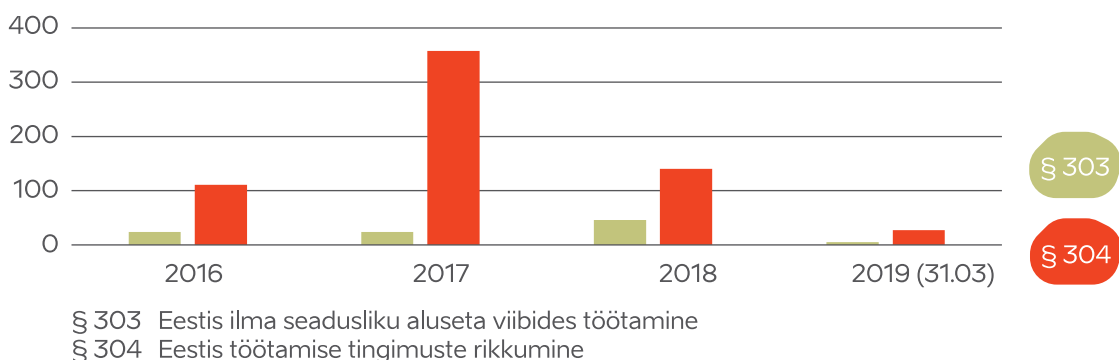
Selleks, et senisest tõhusamalt ennetada ja tõkestada ebaseaduslikku töötamist, kehtestati 2018. aasta juulis **karmimad sanktsioonid ebaseadusliku töötamise võimaldamisele**. Näiteks kümnekordistus ettevõtetele tehtava trahvi maksimumaalne määr, samuti jõustus võimalus töötamisreegleid eiravate ettevõtete kõrvaldamiseks riigihangetelt. Lisaks töötati välja infomaterjalid ja viidi läbi asutuste-üleseid infopäevi välisvärbamisega tegelevatele ettevõtetele. Tulevikus seisab ees veel ühtse e-keskkonna väljatöötamine, kus ettevõtjad saaksid kõik välismaalas- test töötajatega seonduvad toimingud ühes kohas ära teha.

Omaette samme on ette võetud selleks, et **väljastada reeglitest kõrvale hiilimist** kolmandate riikide kodanike suhtes, kes viibivad Eestis ajutiselt näiteks teise liikmesriigi elamisloa või viisa alusel. Nii muudeti välismaalaste seadust, mis **võimaldab rikkumiste korral PPA-l kehtetuks tunnistada välismaalase Eestis ajutise viibimise õiguse ja kohustada teda riigist lahkuma**. Seni pidi Eesti sellisel juhul saavutama kokkuleppe välismaalasele viisa või elamisloa andnud riigiga, et see välismaalase seadusliku viibimise aluse kehtetuks tunnistaks. Lisaks on ettevõtetele kohustus registreerida välismaalase lühiajaline töötamine, kui välismaalane töötab Eestis teise Schengeni liikmesriigi antud viisa või elamisloa alusel ning teeb tööd teises liikmesriigis asutatud ettevõtte heaks. Seni ei pidanud sellise välismaalase Eestis töötamist PPA-s registreerima. Samuti **tuleb lähetatud töötajatest Tööinspektsiooni teavitada enne nende tööle asumist** (senini võimaldas Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seadus seda teha ka esimesel tööpäeval). 2019. aasta suvel jõudsid kooskõlastusringile ka välismaalaste seaduse muudatused, mis mõjutavad peamiselt lühiajaliselt Eestis töötavaid välismaalasi ja mille **eesmärk on võimaldada ausat konkurentsi ettevõtetele**. Tänu muudatustele saavad kõik ettevõtted kasutada tööjõudu võrdsetel alustel ja kaob ära võimalus vormistada töötamist selliselt, et see vastaks üksnes näiliselt mõnele välismaalaste seaduses sätestatud soodsamale erandile. Muudatuste tulemusena on tööjõu tegelik kasutaja kohustatud välismaalase Eestis töötamise õiguse ümber vormistama õigele alusele juhul, kui see ei vasta juba vormistatud õiguslikule alusele ja teatud juhtudel nähakse ette pööratud tõendamiskohustus. Renditöö puhul on edaspidi renditööjõudu kasutatav ettevõtja kohustatud tagama, et välismaalane töötab Eestis vastavalt selleks antud õiguslikule alusele. Eelnimetatud tegevused on seotud ebaseadusliku töötamise tegevuskava uuendamise-ga. **Selleks, et senisest veelgi tõhusamalt tegeleda välistööjõuga seotud probleemidega, on kavas ajakohastada ja võtta kasutusele uusi meetmeid välismaalaste Eestis töötamise tingimuste täitmise kontrollimise tõhustamiseks ja välistööjõu kasutamise võimaluste kuritarvitamise vähendamiseks. 2019. aasta sügisel on kavas uuendada 2018. aasta aprillis Vabariigi Valitsuse majandusarengu komisjonis heaks kiidetud ebaseadusliku töötamise ennetamise ja tõkestamise tegevuskava.**

Tööandjate rikkumised



Töötajate rikkumised



Joonis 1.12. Registreeritud välismaalaste Eestis töötamise tingimuste rikkumised tööandjate ja töötajate poolt 2016-2019. Allikas: PPA.

Sarnaseid meetmeid – **inspeksioonide läbiviimine ning sanktsioonide väljatöötamine** – on rakendanud ka mitmed teised riigid. Näiteks koostas Rootsi põhimõtted usaldusväärsete tööandjate sertifitseerimiseks, kuhu värvatavate välismaalaste elamisloataotlused vaadatakse läbi esmajärjekorras. Samuti seadsid mitmed riigid – Läti, Leedu, Poola ja Portugal – investorviisadele uusi piiranguid ja nõudeid. Näiteks peab Leedus nüüd tõestama, et ettevõtja pakub tööd vähemalt kahele täiskohaga töötajale ning Poolas, et täidetud on minimaalsed palgatingimused. Läti, kus on probleeme esinenud ettevõtluseks ja investeerimiseks taotletud elamislubadega, nõuab ettevõtluseks elamisloa saanud isikutelt äritegevuse tõendamist elamisloa uuendamisel.

Viimastel aastatel on Eestis ilmsiks tulnud mõned **elamisloa väärkasutamise juhtumid ka õppimise eesmärgil Eestisse saabunud välismaalaste seas**. Tee- mat kajastas ka 2018. aasta KAPO aastaraamat, kus mainiti, et sotsiaalmeedia- kanalites on mitmeid gruppe, kus nõustatakse välismaalasi nende emakeeles

Eestis õppimiseks elamisloa taotlemisel eesmärgiga elamisloa väärkasutada ehk õppima asumise asemel hoopis teistesse liikmesriikidesse edasi liikuda³¹. **Väärkasutuse ennetamiseks karmistati 2018. aastal nõudeid välismaalasi vastuvõtivatele ülikoolidele, seades neile kutsuja kohustused ka teise liikmesriigi poolt õppimiseks antud viisa või elamisloaga Eestis õppimise ning Eesti antud viisa korral. See seab vastuvõtivatele ülikoolidele suurema vastutuse elamisloa väärkasutuse korral ning peaks suunama ülikooli kandidaatide tausta põhjalikumalt kontrollima. Samuti toimuvad perioodiliselt kõikide kõrgkoolide õppekavade kvaliteedihindamised.**

Väärkasutuse ennetamise ja tõkestamisega õpirändes tegeletakse aktiivselt ning **ränderegulatsiooni suhtes vastutustundetu kõrghariduse eksport on viimas Eestis ka** kõrgkooli sulgemiseni. 2017. aastal nimetas PPA Euroakadeemia ebaseadusväärseks vastuvõtva asutuseks ning jättis varasematele rikkumistele viidates paljudele vastuvõetud tudengitele väljastamata elamisloa. 2018. aastal jättis Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuuri hindamisnõukogu Euroakadeemia õppekavad akrediteerimata³² ning 2019. aastal tegi Haridus- ja Teadusministeerium valitsusele ettepaneku Euroakadeemia õppe õiguste äravõtmiseks alates 2020. aasta septembrist. Uusi tudengeid kõrgkool juurde võtta ei tohi, küll aga jääb ülikooli 280 üliõpilasele võimalus õpingud enne lõpetada või jätkata oma õpinguid teistes kõrgkoolides³³.

Seadusliku rände kanalite väärkasutust teadmatusest aitab ennetada ka PPA migratsiooninõustamissüsteem (loe lähemalt lk 13).

1.7 Seadusliku rände poliitika EL tasandil

Euroopa Komisjon on muude arengute kõrval seadnud eesmärgiks ka tõhusa seadusliku rände poliitika. See peaks hõlmama nii seadusliku rände võimaluste laiendamist kui ebaseadusliku rändega võitlemise meedet (vaata lähemalt järgmist peatükki), kui ka seadusliku rände regulatsioonide tõhustamist ja ühtlustamist selleks, et ühisturu eeliseid paremini realiseerida. 2019. aastal valmis **EL seadusliku rände regulatsioonide sobivusanalüüs** (Legal migration fitness check), mille raames analüüsiti EL tasandi õigusakte ning nende hõlmavust, terviklikkust, otsustatavust ja sidusust.

³¹ KAPO aastaraamat 2018, lk 32.

³² "Ministeerium otsustab Euroakadeemia tuleviku pärast järelevalve läbiviimist" Haridus- ja Teadusministeeriumi pressiteade 30.08.2018 <https://www.hm.ee/et/uudised/ministeerium-otsustab-euroakadeemia-tuleviku-parast-jarelevalve-labiviimist>

³³ "Ministeerium teeb valitsusele ettepaneku võtta Euroakadeemialt õppe õigused" Haridus- ja Teadusministeeriumi pressiteade, 12.06.2019 <https://www.hm.ee/et/uudised/ministeerium-teeb-valitsusele-ettepaneku-votta-euroakadeemialt-oppe-oigused>

Analüüsist selgus, et EL tasandi poliitika katab paljud olulised ränderühmad, kuigi mitte kõiki, nt madala ja keskmise oskustaseme kvalifikatsiooniga töötajaid, töötusijaid ja teenusepakkujaid tänased direktiivid ja määrused ei hõlma. Samas on need valdkonnad enamasti reguleeritud liikmesriigi tasandil.

EL tasandi seadusliku rände poliitika on üldiselt sisemiselt terviklik, kuigi analüüs tuvastas ka, et kuna direktiivid käsitlevad eri sihtrühmi ja on koostatud eri aegadel ja erinevates ühiskondlik-poliitilistes kontekstides, leiab neist ka erinevat kohtlemist – näiteks varieeruvad ränderühmade lõikes protseduurilised nõuded.

Samas on liikmesriigid poliitikat mõnevõrra erinevalt üle võtnud ning paljudes riikides on endiselt paigas ka paralleelsed riiklikud poliitikad. Näiteks on EL-is 3 miljonit pikaajaliselt elavat isikut, kellel on pikaajalise elamisloa direktiivile vastav staatus ning 7 miljonit isikut, kellel on riiklikul tasandil tunnustatud staatus. Samuti on mitmeid riiklikke paralleelskeeme ka EL sinise kaardi skeemile, mis muudab analüüsi autorite hinnangul süsteemi kasutamise keerukaks nii välismaalaste kui tööandjate jaoks. Lisaks võiks EL ränderegulatsioon olla veelgi paremas kooskõlas EL seadusandlusega teistes valdkondades, nt majandus- ja tööturupoliitikatega või välis- ja naabruspoliitikatega.

Euroopa ühisõigus on aidanud kaasa riiklike rändepoliitikate ühtlustumisele, sisserändajate õiguste paremale kaitsele ning üldjoontes aidanud kaasa ka EL konkurentsivõime kasvule ja eeskätt aidanud ühitada majandusrännet paremini EL vajaduste ning konkurentsipositsiooniga. Samas tänu eelnevalt mainitud põhjustele (sektoriaalsus, harmoniseerimise variatsioonid, paralleelsed riiklikud skeemid) pole mitmed aspektid täielikult ellu rakendunud. Näiteks ei võimalda tänane seadusliku rände süsteem enamikule ränderühmadele (v.a. ettevõttesisesed lähetatud töötajad, teadlased, tudengid) oluliselt suuremas mahus EL sisese vaba liikumise võimalust kui vaid viibimist elamisloa väljastanud riigis. Näiteks teise liikmesriiki tööle minnes on vaja taotlemisprotseduur uuesti läbi käia. Samuti ei panusta ühine seadusliku rände regulatsioon hetkel kuidagi kolmandate riikide kodanike lõimumisse ega seaduslikul alusel riigis viibivate töötajate kaitseks tööalase ekspluateerimise eest³⁴, kuivõrd neid teemasid seadusliku rände direktiivid ei kata.

³⁴ Ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste tööandjate sankstioonid sätestab samas direktiiv 2009/52 ja inimkaubanduse ohvrite ekspluateerimist käsitleb direktiiv 2011/36.

Selleks, et süsteemi lisandväärtust kasvatada, tehti analüüsi põhjal ka järgmised soovitused:

- Harmoneerida ja tõhustada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate meelitamist kolmandatest riikidest (Euroopa Komisjoni nägemus esitatud sinise kaardi direktiivi reformikavas).
- Direktiivide mõjusam ellurakendamine aitaks tõsta ühise süsteemi tõhusust.
- Viia läbi teavituskampaaniaid, et tõsta teadlikkust EL seadusliku rände reeglitest ja võimalustest – see võiks kaasa aidata ka liikmesriikide suuremale valmidusele osaleda ühispoliitikate elluviimises.
- Parandada infokogumise meetmeid, et ühispoliitikaid tõhusamalt rakendada – selleks tuleks toetada ekspertvõrgustikke, temaatilist teadus- ja uurimistööd ning samuti parandada rändeteemalise statistika kommunikeerimist.
- Tugida infojagamist ja koostööd liikmesriikide seas, eeskätt kolmandate riikide kodanike EL-sisese mobiilsuse valdkonnas.
- Kasutada mittesiduvaid meetmeid selleks, et selgitada liikmesriikidele harmoneeritud ränderegulatsioonide rakendamise võimalusi ning likvideerida sellega hetkel paiguti esinevat ebaühtlust.
- Kasutada õiguslikke instrumente selleks, et vähendada ebaühtlust ning parandada regulatsiooni.

Sinise kaardi asemele hoopis ühine talendisahver?

Euroopa Liit jääb võidujooksus tippspetsialistidele jätkuvalt alla teistele arenenud majandustele nagu USA, Austraalia ja Singapur. Kuigi EL-i saabuvate talentide arv on võrreldav USAsse, Kanadasse või Austraaliasse saabuvate tippspetsialistide omaga, tuleb arvestada, et EL-i üldine rahvaarv, siseturu suurus ja kvalifitseeritud tööjõu nõudlus on kaugelt suuremad.

Senised katsed pakkuda EL-i kui üht terviklikku sihtkohta talentidele sinise kaardi skeemi kaudu, ei ole just eriti õnnestunud. Võrreldes riikide eraldiseisvate talendirände programmidega, on sinise kaardi süsteem võrdlemisi kohmakas ja rohkem bürokraatiat eeldav ning seetõttu leiab ka üsna vähe kasutust. Näiteks 2017. aastal tuli Euroopa Liitu sinise kaardi skeemi alusel vaid 24 310 inimest (neist 14 Eestisse). Võrdluseks, kokku tuli EL-i tööle või ettevõtlusega tegelema üle miljoni inimese.

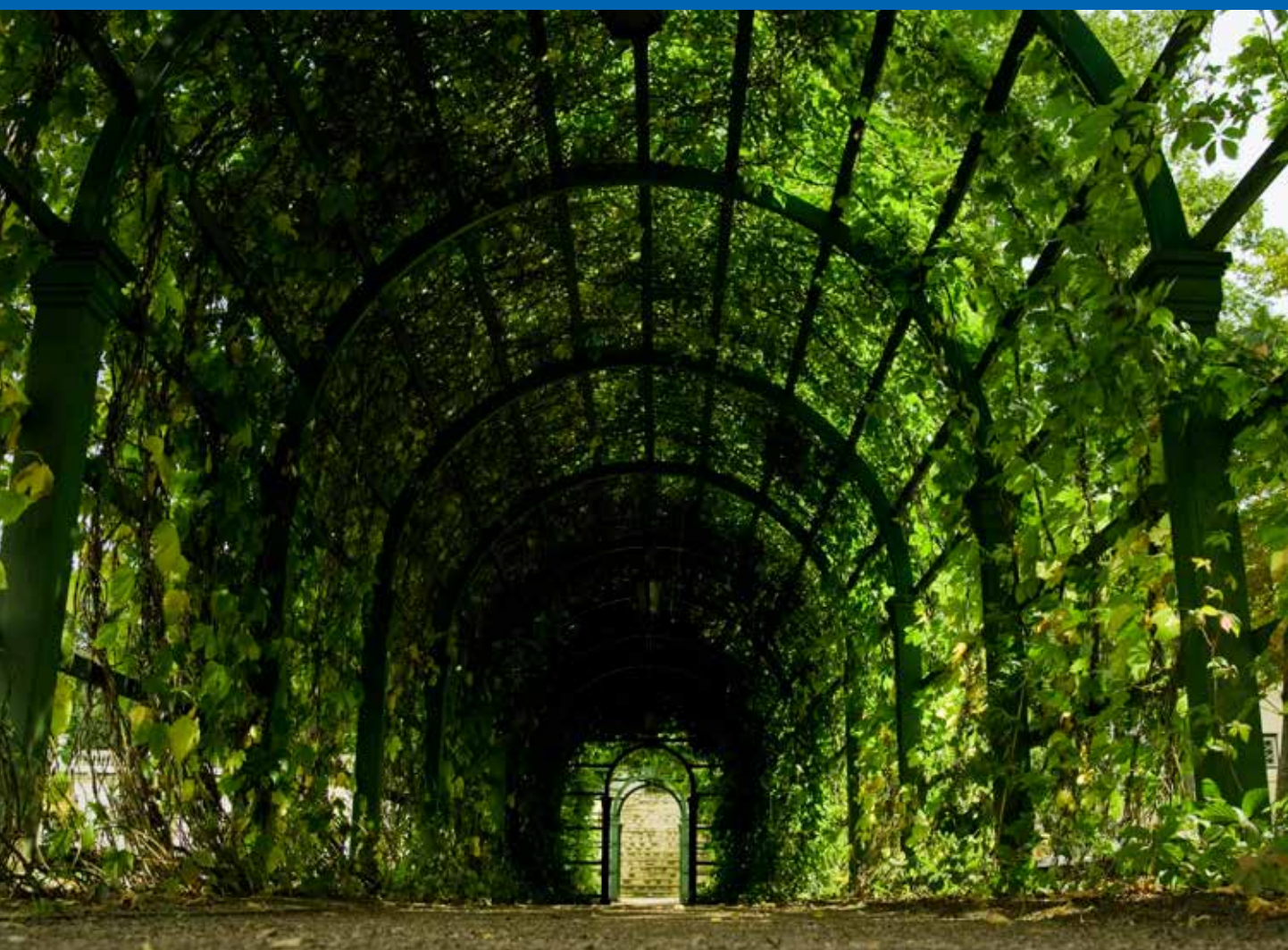
Toppama on jäänud ka EL Sinise kaardi direktiivi reformid, kuivõrd liikmesriigid pole nõus, et edaspidi peaks kõik hakkama kasutama kõrgelt kvalifitseeritud töötajate riiki lubamisel ainult EL Sinist kaarti ning loobuma oma praegustest eraldiseisvatest talendiprogrammidest ning võimalusest paindlikult oma majandust arendada ja soodustada riiki tulemist nende osas, keda riik vajab. Samuti pelgavad liikmesriigid, et see pärsib nende õigusi otsustada, kes nende riiki sisse rännata võivad ning samuti seda, et piirkondlik ebavõrdsus võib vaba liikumise korral veelgi süveneda.

Nüüd pakub OECD välja alternatiivse lahenduse: mis oleks, kui EL looks hoopis ühise talendisahvri? Talendisahver (talent pool) koondaks EL-i tööle tulla soovivate välismaalaste sooviavaldused ja need vaadatakse esimeses järjekorras läbi n-ö keskse teenusepakkuja poolt – nt kas inimese kvalifikatsioon ikka vastab kõrgelt kvalifitseeritud töötajatele esitatavatele nõuetele või ega tal pole rikkumisi, mis kajastuksid erinevates julgeolekuga seonduvates andmebaasides. Seejärel saavad esmase kontrolli läbinute seast asuda valikuid tegema juba tööandjad ja liikmesriigid.

Seda tüüpi süsteemi kasutab Uus-Meremaa juba 2004. aastast, 2012. aastal võttis sarnase süsteemi kasutusele Austraalia ning 2015. aastal Kanada. Antud tüüpi programmid on aidanud vähendada elamisloa taotluste järjekorda ning aluseta taotluste hulka. Kuigi OECD leiab, et taoline süsteem pole EL tasandil üksüheselt üle võetav, oleks mõeldav rakendada teatavaid (eelpool kirjeldatud) elemente sellest.

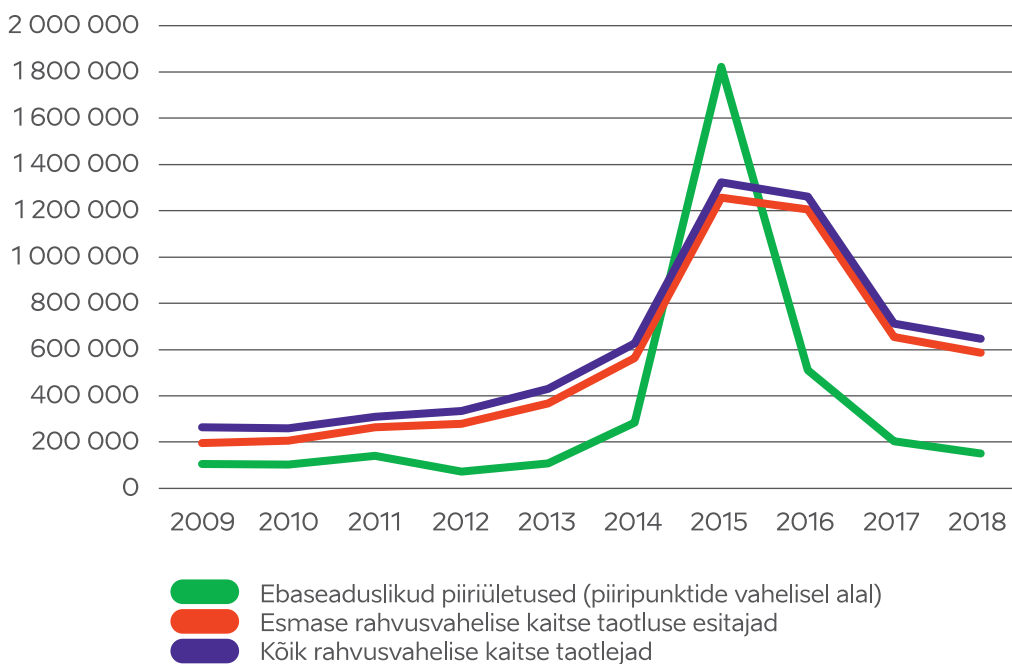
Allikad: OECD raport [Building An EU Talent Pool](#) (2018), Eurostat.

2. RAHVUS- VAHELINE KAITSE



2.1 Rahvusvahelise kaitse statistika

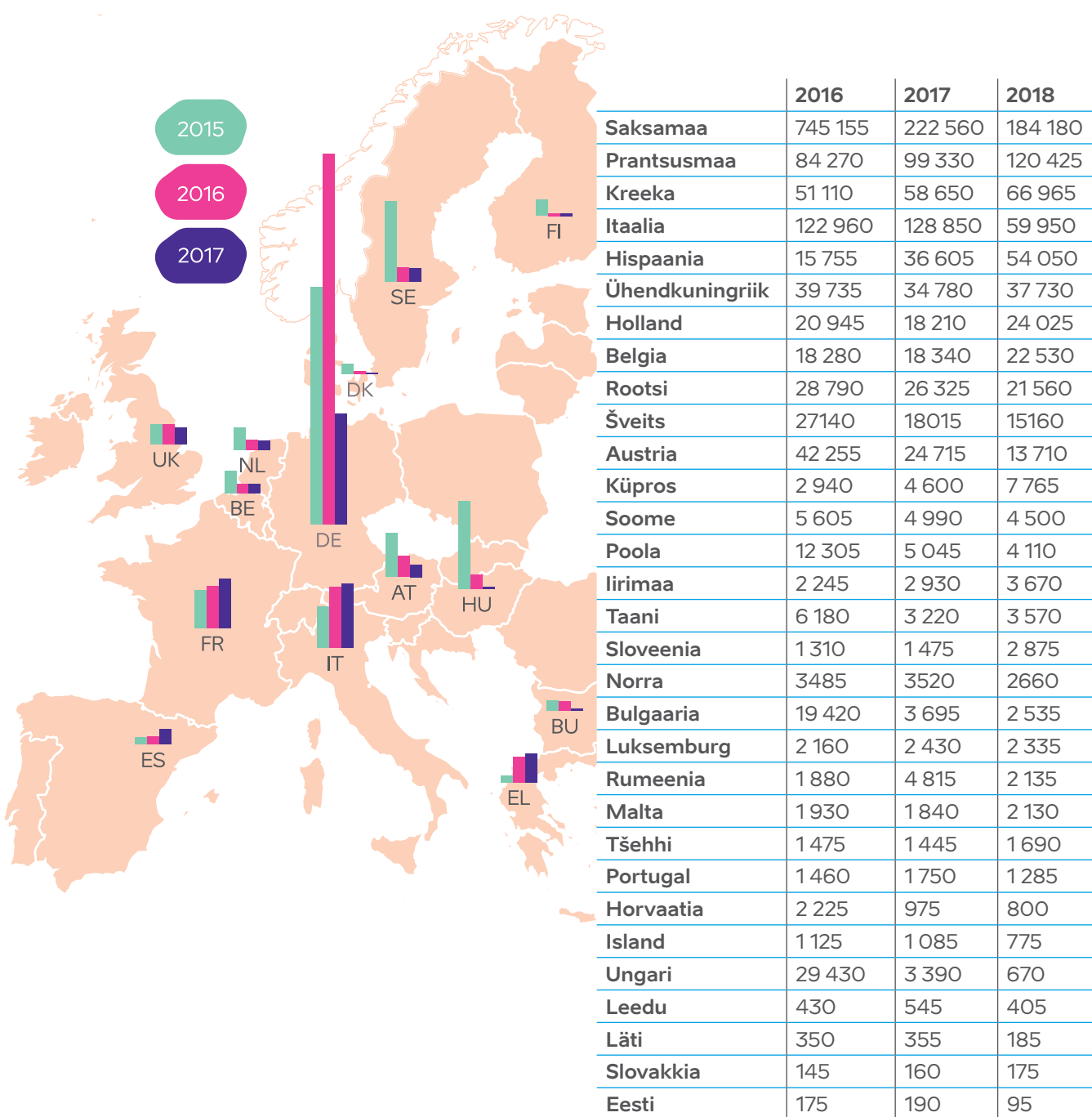
Kui ebaseadusliku rände mahud on aasta-aastalt kahanenud, püsib Euroopa Liidus rahvusvahelise kaitse taotlejate arv jätkuvalt mõnevõrra kõrgemal tasemel kui enne 2014. aastat. 2018. aastal esitati ELis 586 235 esmast rahvusvahelise kaitse taotlust.



Joonis 2.1. Rahvusvahelise kaitse taotlused ja ebaseaduslikud piiriületused 2009-2018.
Allikas: Eurostat migr_asyappctza; Frontex.

Suurim rahvusvahelise kaitse taotluste vähenemine on toimunud eeskätt Itaalias, kus vähenes kahekordselt ka ebaseaduslikult riiki sisenejate hulk, ent taotluste arv on vähenenud ka valdavalt osas Kesk- ja Ida-Euroopas, Saksamaal ning Austrias. Samas on taotluste arv kasvanud populaarsematele Vahemere rändeteedele jäävates riikides, nt Hispaanias, Kreekas ja Maltal, aga ka Prantsusmaal, Hollandis, Belgias, UK-s ning Iirimaa. Kogu ELis langes taotluste arv võrreldes 2017. a 9%, kuid võrreldes 2016. a lausa 49%.

Suurimates taotlejate kodakondsusrühmades märkimisväärseid muutusi pole: jätkuvalt taotlevad EL-ist rahvusvahelist kaitset enim Süüria kodanikud (nende arv on küll märgatavalt langenud ning ka nende osakaal kõigist varjupaigataotlejatest on langenud kriisiaegselt kolmandikult 13% piirimaile), neile järgnevad endiselt Afganistani, Iraagi, Pakistani ja Nigeeria kodanikud, kelle hulk on samuti kahanenud. Samas on hüppeliselt kasvanud EL-ist kaitset taotlevate Iraani, Türgi, Venezuela ja Gruusia kodanike arv.



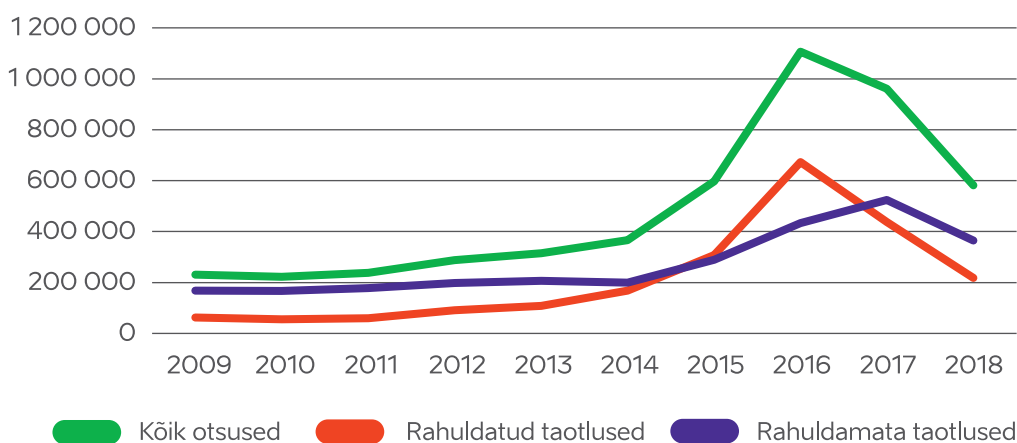
Joonis 2.2. Rahvusvahelise kaitse taotlused Euroopas (ümardatud). Joonisel on esitatud kümme kõige rohkem taotlusi saanud riiki. Allikas: Eurostat migr_asyappctza, 18.06.2019.

2. Rahvusvaheline kaitse

	2016	2017	2018	Aastane muutus
Süüria	339 245	105 035	83 740	-20%
Afganistan	186 605	47 930	45 990	-4%
Iraak	130 100	51 790	44 770	-13%
Pakistan	49 915	31 940	29 055	-9%
Nigeeria	47 775	41 100	25 890	-37%
Iraan	41 395	18 500	25 095	+36%
Türgi	11 055	15 670	23 025	+47%
Venezuela	4 695	14 505	22 450	+55%
Albaania	32 465	25 745	22 220	-14%
Gruusia	8 320	11 135	19 290	+73%

Tabel 2.1. Rahvusvahelise kaitse taotlejad põhiliste kodakondsuste kaupa (ümardatud).
Allikas: Eurostat migr_asycdfsta, 11.06.2019

2018. aastal langes varasemaga võrreldes märgatavalt rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes tehtud esmaste otsuste arv: kui veel 2017. aastal langetati ligi miljon otsust, siis 2018. aastal 581 735 otsust (-39%). Kindlasti on siin mõju avaldanud rahvusvahelise kaitse taotluste arvu vähenemine 2017. aastast, ent oma roll on tõenäoliselt ka vähenenud varasemate läbivaatamata taotluste hulgal (backlog) ning riikide menetlusvõimekuste kokkutõmbamisel. Otsuste arv on vähenenud iseäranis Saksamaal, Rootsis, Taanis ja Hollandis. Kasvanud on näitajad Itaalias, Prantsusmaal ja Kreekas, mis on ka suurima läbivaatamata taotluste arvuga riigid (Saksamaa kõrval).



Joonis 2.3. Rahvusvahelise kaitse otsused kolmandate riikide kodanike suhtes EL-28, 2009-2018.
Allikas: Eurostat.

Samuti on **langenud positiivsete otsuste osakaal** – kui kriisi tippphetkel 2016. aastal olid tervelt 61% kõigist otsustest positiivsed, siis 2018. aastal vaid 37%, mis on võrreldav kriisieelse tasemega. 2018. a. andsid EL liikmesriigid rahvusvahelist kaitset kokku 217 405 inimesele. Neist 56% said pagulase staatuse, 29% täiendava kaitse ning 15% humanitaarse kaitse staatuse ehk kaitse siseriikliku regulatsiooni alusel, mis võimaldab kaitset saada ka näiteks humanitaarkaaluks nagu näiteks vaesuse, näljahädade või kliimaprobleemide (nt põud, üleujutused vm) eest põgenenud. Kõige enam annab humanitaarset kaitset Itaalia (kokku 65%le oma 30 670 kaitse saajast), kolmandikule oma 1315 kaitse saajast andis humanitaarkaitset Taani. Paljudes riikides, sh Eestis sellist kaitsestaatust ei kasutata.

Nii nagu taotlejate hulgaski, on ka rahvusvahelise kaitse saajate hulgas kõige rohkem **Süüria kodanikke**, ehkki 2018. aastal sai positiivse otsuse 88% kõigist Süüria kodanikest, kelle suhtes otsus langetati, mis on senistest madalaim näitaja aastast 2012, mil konflikt Süürias puhkes. **Samuti saab rahvusvahelist kaitset rohkem kui kolmveerand otsuse saanud Jeemeni, Eritrea ja Palestiina kodanikest.** Samas teiste sagedasemate taotlejate võimalused pole pooltki nii head: näiteks Afganistani kodanikest sai 2018. aastal rahvusvahelist kaitset 46%, Türgi kodanikest 47% Iraagi kodanikest 42%, Iraani kodanikest 39%, Venezuela kodanikest 29%, Nigeeria kodanikest 21%, Pakistani kodanikest 14% ning Gruusia kodanikest vaid 5%.

Kodakondsus	Rahuldatud taotlused	Rahuldatud taotluste %
Süüria	62850	88%
Afganistan	26640	46%
Iraak	17710	42%
Eritrea	11075	83%
Somaalia	7740	53%
Iraan	7705	39%
Nigeeria	7305	21%
Türgi	7010	47%
Sudaan	4400	55%
Pakistan	3750	14%
Guinea	3740	26%
Bangladesh	3515	19%
Venemaa	3395	23%
Teadmata	3235	49%
Kodakondsusetu	2955	64%
Gambia	2710	25%
Elevandiluurannik	2485	21%
Kongo DRV	2425	33%
Liibüa	2410	66%
Mali	2320	27%

Tabel 2.2 Rahuldatud rahvusvahelise kaitse taotlused 2018. aastal EL-28-s, suuremate kodakondsusrühmade kaupa (ümarandatud). Allikas: Eurostat migr_asydcfsta 11.07.2019.

Venezuela kriis paiskab põgenikke ka Euroopasse

Venezuela humanitaarkriisi tõttu on riigist põgenenud juba ligi kolm miljonit inimest. Enamik neist otsib või on ka leidnud pelgupaiga lähiriikides, ehkki varasemaga võrreldes on kordades kasvanud ka Euroopast varjupaika taotlevate Venezuela kodanike arv. Kui 2009. aastal taotles EL liikmesriikidest varjupaika 60 venetsueellast, siis 2018. aastal juba 22 450.

Samas on Venezuela põgenike olukord väga erinev võrreldes näiteks Süüria põgenikega: nimelt valitsevad Venezuelas küll poliitilised pinged, samuti tagakiusamine kriminaalsete grupeeringute poolt, kuid ennekõike on tegemist humanitaarkriisiga – kättesaamatuks on muutunud toit, haiglaravi ja muud teenused – mis aga pagulase staatust saada ei võimalda.

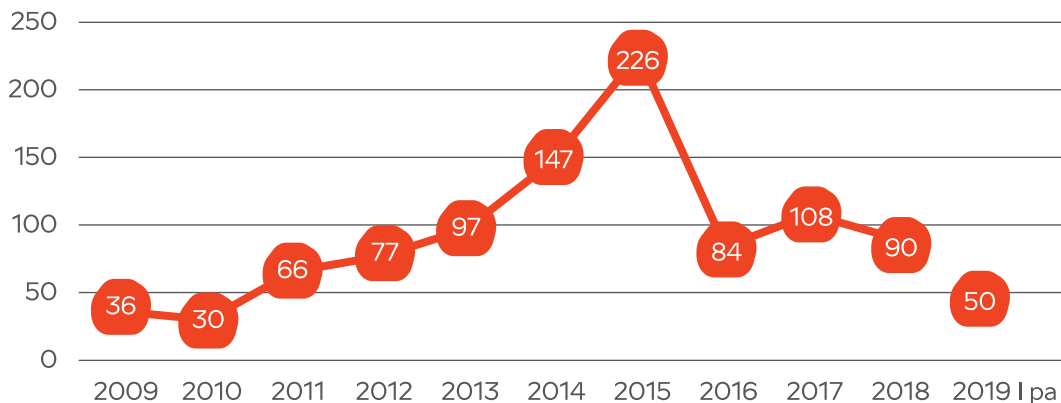
Seetõttu on ka EL liikmesriikidest kaitset saanud venetsueellaste osakaal tagasihoidlik – kõigist otsustest positiivsed on olnud vaid 29%. Süürlaste puhul on see protsent 88. Kõige sagedamini otsivad Venezuela kodanikud kaitset endiselt emamaalt Hispaanialt, kuid seal on kaitse saajate osakaal kõige madalam üldse – vaid 2%. Samas näiteks Itaalia on rahuldanud lausa 94% läbivaadatud taotlustest. Valdavalt andis Itaalia kaitset just humanitaarsetel alustel – staatus, mida kasutab tänaseks üldse üksnes 15 liikmesriiki.

ELis tervikuna on Venezuela kodanikud saanud kaitset ennekõike poliitilistel põhjustel – näiteks kui tegu on poliitiliste aktivistide või ajakirjanikega. Liikmesriigid ei ole aga päris ühel meelel selles osas, kuidas toimida nende isikute puhul, kes paluvad kaitset, kuna nad on taga kiusatud kuritegelike jõukude poolt. Näiteks Malta on lähtunud kaalutlusest, et kuritegelike jõukude võim on tavaliselt geograafiliselt piiratud ning seetõttu on täiesti mõeldav lahendus minna elama ka mõnda teise piirkonda Venezuelas – järelikult pole õigustatud ka rahvusvahelise kaitse andmine. Samas Itaalia ja Luksemburg peavad kuritegelike jõukude eest põgenemist põhjendatud kaitse taotlemise aluseks.

Allikad: Eurostati statistika, Norra Ad-hoc päring Asylum Applications from Venezuela.

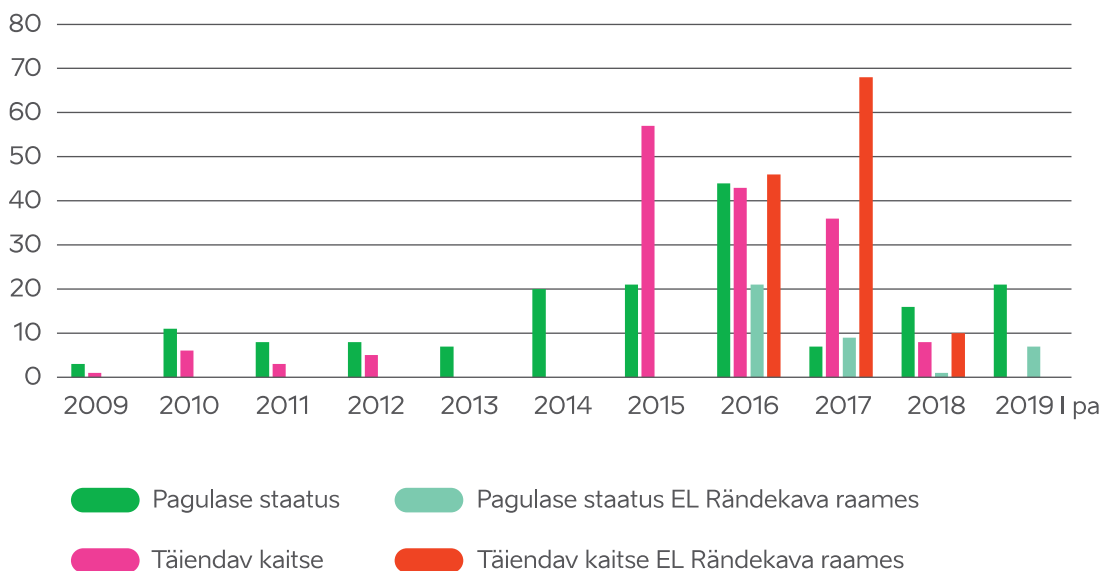
Eestis stabiliseerus rahvusvahelise kaitse taotlejate arv juba 2016. aastal (peale märkimisväärset tõusu 2015. aastal seoses Ukraina konfliktiga). 2018. aastal taotles Eestist varjupaika 90 inimest ehk viiendiku võrra vähem kui 2017. aastal. 2019. aasta I poolaastal esitati kokku 50 taotlust, mis on viimaste aastate keskmise lähedal.

Kodakondsuste lõikes püsisid jätkuvalt kõrgeimal kohal Ukraina (18) ja Venemaa (12) kodanikud, varasemast suuremal arvul taotlesid 2018. aastal Eestilt rahvusvahelist kaitset Egiptuse kodanikud.



Joonis 2.4. Rahvusvahelise kaitse esmakordseid taotlejad Eestis 2009-2019 I poolaasta.
Allikas: PPA

Rahvusvahelist kaitset sai Eestis 2018. aastal 35 inimest –neist 24 inimesele anti pagulase staatus ning 11 inimesele täiendava kaitse staatus. 62 inimese taotlused jäeti rahuldamata. Kaitse saanute hulka kuulusid ka 18 Euroopa Rändekava raames ümberasustatud Süüria kodanikku. 2019. aasta I poolaastal sai Eestist 21 inimest pagulase staatus (neist pea pooled Venemaa kodanikud) ning seitse inimest täiendava kaitse staatus.



Joonis 2.5. Rahvusvahelise kaitse andmise otsused kaitsestaatus ja menetlusliigi lõikes.
Allikas: PPA.

2.2 Rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine

Eestis 2018. ja 2019. aasta esimeses pooles märkimisväärseid seadusemuudatusi rahvusvahelise kaitse taotlemise valdkonnas ei toimunud. Muudeti mõningaid välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse sätteid, et viia seadus kooskõlla isikuandmete kaitse seaduse muudatustega ning menetluses on eelnõu hädaolukorra lahendamiseks. Samuti on käimas rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise infosüsteemi RAKS uuendamine. Uuendused peaksid valmima 2020. aastaks. Hiljaaegu täiustas oma menetlussüsteemi ka Saksamaa, kes muu hulgas lisas süsteemi laiendatud otsinguvõimalusi. Uus süsteem võimaldab tuvastada näiteks sama isiku eri nimekujuga esitatud taotlusi.

Lisaks **täiustati Eestis kaitse taotlejate nõustamissüsteemi** – alates 2018. aastast töötab rahvusvahelise kaitse taotlejatega kaks migratsiooninõustajat, neist üks majutuskeskustes ja teine kinnipidamiskeskuses. Mõlemad nõustavad rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja ebaseaduslikult Eestis viibivaid inimesi nii rahvusvahelise kaitse kui ka tagasipöördumise osas. Saksamaal näiteks hakati nõustamist läbi viima osalt kollektiivselt ja osalt individuaalselt. Samuti loodi infolehti taotlejatele. Eesti koostatud infolehed sisaldavad infot rahvusvahelise kaitse taotlejate õigustest ja kohustustest koos lühida seletusega ning viiteid põhjalikumatele allikatele. Teabelehed on tõlgitud 18 keelde ning need on ligipääsetavad ka PPA kodulehel. Näiteks Horvaatias, Slovakkias ja Rootsis anti välja uuendatud infolehed, mis seadsid eesmärgiks viia kaitse saajaid kurssi sealsete ühiskonna normide ja reeglitega ning toetada nende lõimumist. Norras korraldati aga juba varjupaigataotlejatele 50-tunnine kohaliku kultuuri ja väärtuste tundmise kursus. Prantsusmaa töötas välja seeria videosid, milles tutvustatakse Sahara-tagusest Aafrikast pärit varjupaigataotlejatele transpordi, elukorralduse ja õiguskorraga seonduvaid aspekte.

Eestis pakub tasuta õigusabi ja esindamist kohtus ja PPA menetluses ÜRO Pagulasameti toel Eesti Inimõiguste Keskus (EIK). 2018. aastal nõustati kokku 70 kaitse taotlejat (valdavalt oli tegu Venemaa, Pakistani ja Ukraina kodanikega). 2018. aastast hakati õigusnõu osutama ka rahvusvahelise kaitse saajatele ning kokku nõustati 26 kaitse saajat.³⁵ Kohtumenetluses saab taotleja tasuta õigusabi ja esindamist riigi õigusabi kaudu. Lisaks on inimesel kõikides menetlusetappides õigus kasutada õigusabi ja esindajat omal kulul.

Samal ajal toimus mitmetes teistes riikides arvukalt ümberkorraldusi vastavalt varjupaigataotluste arvu kasvule või kahanemisele või ka lihtsalt taotluste tõhusamaks ja/või vähem kulukaks menetlemiseks. Näiteks Rootsi ja Soome sulgesid taotluste arvu langusest tulenevalt osa majutuskeskusi, samas kui Tšehhis saavutasid majutuskeskused maksimaalse täituvuse ning keskustesse tuli majutuskohti juurde luua. Samuti suurendati vastuvõtuvõimekust Bulgaarias, Küprosel, Horvaatias, Hispaanias, Prantsusmaal ja Leedus. Hispaanias, kus taotlejate arv kasvas aastaga 75%, reorganiseeriti kõik varjupaigabüroo vahendid

³⁵ EMN 2019 lk 33

ning loodi kriisiplaan, kuidas leida rohkem inimressursse ja varustust, et suurenenud kaitse taotlejate hulgaga toime tulla. Majutuskohtadega on kitsas käes ka liriimaal, kuna paljud kaitse saajad jäävad keskustesse edasi seniks, kuni nad endale elukohta otsivad.

Riigid, kus taotluste esitamine on märgatavalt kasvanud, on püüdnud kujundada uusi meetmeid kasvuga toime tulekuks. Nt töötas Küpros välja eraldi rahvusvahelise kaitse taotleja tunnistuse, et tagada taotlejate õiguste kaitset, aga ka sujuvamat koostööd eri ametkondade vahel. Hispaania töötas välja merelt päästetud alustelt maabujatele rahvusvahelise kaitse taotlemise korra. Seoses taotlejate arvu kasvuga siseriigis, avas Belgia eraldi taotluskeskuse Brüsselis ning piiratud võimekuse tõttu otsustati kehtestada ka päevas vastuvõetavate taotluste piirarv. Samas tekitas see pidevaid järjekordi ning tühistati hiljem. Muuhulgas oli Belgia just vähendamas majutuskohti, kui taotluste hulk suurenes, mistõttu peatas Belgia ajutiselt oma ümberasustamisprogrammi ning osa ajutiste majutuskeskuste sulgemine lükati edasi.

Mitmed riigid püüdsid leida viise, kuidas muuta rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine vastuvõtvale ühiskonnale soodsamaks. Näiteks Itaalia lõi kohalikes omavalitsustes asuvate rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskustele lisaks esmased vastuvõtukeskused, kuhu uued varjupaigataotlejad esialgu paigutatakse ning kus pakutakse väiksemat teenuste ringi. Edaspidi paigutatakse majutuskeskusesse üksnes saatjata alaealised taotlejad ning kaitse saajad. Austria aga võimaldab nüüdsest varjupaigataotlejatel teatud juhtudel rekvireerida sularaha ülalpidamisega seotud kulude katteks. Jätkus ka rahvusvahelise kaitse taotlejate tööturule lubamise paindlikumaks muutmine. Riikides nagu Küpros, Norra ja Prantsusmaa lühendati perioodi, mille kestel taotlejatel on keelatud töötada.

Ent mitmed riigid tegid ka muudatusi, mis peavad silmas **haavatavatesse rühmadesse kuuluvaid varjupaigataotlejaid.** Näiteks lõi Prantsusmaa haavatavatesse rühmadesse kuuluvatele taotlejatele paremad vastuvõtutingimused. Ungari otsustas, et edaspidi arvestatakse seksuaalvähemusrühmadesse (LGBTQI) kuuluvate varjupaigataotlejate majutamisel nende sooidentiteeti. Rootsis laiendati füüsilise ja seksuaalvägivallaga kokku puutunud taotlejate nõustamist.

Mitmed riigid vähendasid **maksimaalset varjupaigataotluste menetlemise aega** — nt Austria 15 kuult kuuele kuule (kohus peab edasikaevatud otsustes samuti senise 12 kuu asemel kuue kuu jooksul otsuseni jõudma), samuti kehtestas kuuekuulise limiidi Slovakkia. Kreeka vähendas menetlusaega üht tüüpi taotluste puhul 90 päevalt 30 päevale ning teiste puhul 60 päevalt 40le. Rootsi alustas pilootprojektiga, mille raames plaanitakse jõuda keskmiselt 30-päevase menetlusaajani. Selleks võimaldatakse vaidlustatud rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvaid otsuseid Rootsis läbi vaadata eraldi rändekohtute kõrval ka teistel halduskohtutel. **Eestis oli keskmine taotluse läbivaatamise aeg 60 päeva**, mis on EL-is üks lühemaid. Seadus sätestab, et taotlus peab saama läbi vaadatud hiljemalt kuue kuu jooksul.

Menetluste kiirendamiseks on valdaval osal EL liikmesriikidest koostatud **turvaliste päritoluriikide nimekiri**. 2018. aastal muutsid Holland, Austria ja Lirimaa turvaliste päritoluriikide nimekirju. Näiteks kustutas Holland 2018. aasta lõpul nimekirjast Togo ja hindab olukorda riigis uuesti. Ungari aga võttis vastu otsuse, et varjupaika ei anta enam isikutele, kes tulevad Ungarisse läbi selliste riikide, mis on turvalised ja kus pole tagakiusamise ohtu. Euroopa Komisjon vastustas seda väljasaatmisprotseduuride kontekstis. Sarnase otsuse võttis vastu ka Horvaatia, mis keeldus rahvusvahelist kaitset andmast isikutele, kes sisenesid Serbia kaudu. 2018. aastal vaadati turvaliste päritoluriikide nimekiri üle ka Eestis, kuid muudatusi selles ei tehtud.

Kasutusele võeti ka mitmeid lahendusi, mis aitavad menetlusprotseduure tõhusendada. **Holland töötas välja intervjuerimisjuhendi, mis võimaldab intervjuude käigus testida väidetavalt usuvahetajatest ja seksuaalvähemuste hulka kuuluvate taotlejate väidete autentsust**, minnes üle avatumate küsimustega intervjuerimismudelile ning koolitades menettejaid intervjuude analüüsi osas, sh arvestades kaitse taotlejate erinevaid haridustasemeid. (Sama tüüpi meetodika on kasutusel ka Eestis.) Austria muutis seadusi selliselt, et oleks võimalik saada **varjupaigataotlejate nutiseadmetest andmeid nende päritolu ja rändeteekonna kohta**³⁶. Samuti seadustati, et vanemate varjupaigataotlused hõlmavad autoomaatselt ka nende alaealisi (ja ka tulevikus sündivaid) lapsi.

Ühtlasi täiendasid mitmed riigid ka rahvusvahelise kaitse äravõtmise või kaitsevajaduse lõppemise aluste loetelusid. Näiteks Itaalia täiendas kuritegude nimekirja, mille eest ootab rahvusvahelise kaitse äravõtmine. Slovakkia lisas kaitsevajaduse lõppemise põhjusena mõne teise EL liikmesriigi kodakondsuse või rahvusvahelise kaitse staatuse saamise.

2.3 Edasiränne ja Dublini süsteem

EURODAC andmebaasi statistika järgi leiti ainuüksi 2018. aastal andmete sisestamisel üle 400 000 vaste³⁷, st taotlusi esitasid isikud, kes olid juba mõnes teises liikmesriigis taotlejana registreeritud³⁸. Seega, **edasirände probleem on EL-is jätkuvalt olemas ning ennekõike koondunud teatud liikmesriikide õlule**: kõige rohkem vasteid leiti Saksamaal ja Prantsusmaal, aga ka Belgias. Kõige enam oli edasirännanute hulgas isikuid, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus oli registreeritud Kreekas ja Itaalias.

³⁶ Samal teemal vt ka Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraportit 2018, lk 66.

³⁷ See kajastab vastuse saanud päringute arvu, ühe isiku kohta võidi teha rohkem kui üks päring.

³⁸ Euroopa Komisjoni komünikee EP-le Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, lk 4 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

Mis saab rahvusvahelise kaitse saajast, kui ta reisib päritoluriiki?

Rahvusvahelist kaitset antakse isikutele, kes on sunnitud oma koduriigist lahkuma tagakiusamise kartuses näiteks usu, rassi, rahvuse, poliitiliste vaadete või sotsiaalsesse gruppi kuuluvuse tõttu, või kellel ei ole võimalik turvaliselt oma päritoluriiki naasta. Ometi on esinenud juhtumeid, kus kaitse saajad ajuti lähteriiki siiski reisivad, näiteks selleks, et külastada seal oma sugulasi. Euroopa rändevõrgustiku raportis² uuriti, kui sageli ning mis põhjustel võtavad kaitse saajad ühendust enda päritoluriigi ametivõimudega või reisivad päritoluriiki ning kuidas reageerivad sellele liikmesriigid.

Uuringust selgus, et kuigi paljude liikmesriikide jaoks on see oluline teema, on seda üsna raske jälgida, kuna nõuab palju ressursse. Sageli reisivad naaberriikide kaudu ning ainuüksi välispiiriületus ei tähenda veel, et kaitse saaja oleks enda päritoluriiki naasnud. Just liikmesriigil lasub tõendamiskoormis näitamaks, et isik ei vasta enam kaitse andmise tingimustele. Seetõttu on ka statistika üsna piiratud ning ei pruugi kajastada nähtuse tegelikku ulatust. Vaid Šveits on esitanud täpsed andmed juhtumite kohta, kus kaitse on ära võetud põhjusel, et kaitse saaja on vabatahtlikult andnud end uuesti selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on. 2017. aastal oli selliseid juhtumeid 231, nende seas oli enim Vietnami, Iraagi ning Bosnia ja Hertsegoviina kodanikke.

Vaatamata raskustele, saavad liikmesriigid tõendeid selle kohta, et kaitse saaja võib olla päritoluriiki naasnud, erinevatest allikatest. Osad riigid monitoorivad piiriületusi. Mõned riigid on aga kehtestanud kaitse saajaile kohustuse, et enne riigist lahkumist peavad nad riigivõimudelt, kas saama selleks loa või teatama plaanist reisima minna. Näiteks Prantsusmaal, Hispaanias ja Norras peavad pagulased saama enne päritoluriiki reisimist spetsiifilise reisidokumendi (Prantsusmaal „safe passage“). Norra väljastab ajutisi reisidokumente ühekordseks reisimiseks päritoluriiki erakordseteks olukordadeks nagu lähedase surm või haigus. Mitmed liikmesriigid on eraldanud täiendavaid ressursse, et muuta asjakohase teabe pädevatele asutustele edastamist efektiivsemaks. Näiteks Belgias loodi immigratsiooniametisse eraldi üksus, mis edastab menetlusüksusele taotluse rahvusvahelise kaitse staatuse lõpetamiseks. Uus üksus kogub infot ka päritoluriiki reisimise kohta ja edastab selle. Šveitsis on loodud eraldi büroo, kuhu piiri- valve, kantoni politsei ja teised ametivõimud saavad edastada teabe võimalikest päritoluriiki reisimistest.

Levinumate kodumaale reisimise põhjustena tuuakse välja haige perekonna- liikme külastamist, pulmades ja matustel käimist või abiellumist, ettevõtluse hal- damist või lihtsalt koduigatsust. Enamik liikmesriike algatab tõendatud info alusel kaitse seisundi kehtetuks tunnistamise menetluse, mille käigus võetakse arvesse nii päritoluriigis viibitud aega, korduvust, vabatahtlikkust kui ka reisimise põhju- seid, sealjuures antakse inimesele võimalus esitada selgitusi. Kõige resoluutsem



on kaitse äravõtmisel **Ungari**, kus piisab päritoluriigi küllastamise faktist, et kaitse-
seisund kehtetuks tunnistada — selgitusi anda ei saa.

Paljudes liikmesriikides kaasneb rahvusvahelise kaitse kehtetuks tunnistamisega
välismaalase elamisloa kehtetuks tunnistamine ning lahkumisettekirjutuse tege-
mine. Teistes riikides hinnatakse enne lahkumisettekirjutuse tegemist rahvus-
vahelise kaitse staatuse kaotanud välismaalase individuaalseid asjaolusid, mille
tulemusena võib ta saada mõnel uuel alusel elamisloa.

Eestis on alates 2012. aastast Politsei- ja Piirivalveamet vaid kahel korral algata-
nud kaitseseisundi kehtetuks tunnistamise menetluse põhjusel, et isik on reisinud
päritoluriiki.

Allikas: EMN Study on Beneficiaries of international protection travelling to their country of origin

² EMN Study on Beneficiaries of international protection travelling to their country of origin,
ilmub oktoobris 2019.

Kui rändekriisi eelselt edasirännanute tagasisaatmine Kreekasse kui esimesse saabumisriiki peatati, siis 2018. aastal taasalustasid mitmed liikmesriigid, nt Belgia, Soome, Horvaatia, Malta, Poola, Rootsi ja Norra eeskätt mittehaavatavatesse gruppidesse kuuluvate varjupaigataotlejate tagasisaatmist Kreekasse. Prantsusmaa, mis on üks põhilisi edasirände sihtkohti, hakkas edasirände heidutamiseks mõne teise liikmesriigi kaudu sisenenud ja/või seal juba varjupaika palunud isikutele rakendama kinnipidamist. Samuti loodi Prantsusmaal 11 spetsialiseerunud regionaalset harukontorit, et alustada Dublini protseduuriga kohe peale kaitse taotluse esitamist.

2.4 Ümberasustamine

Kuigi Euroopa Rändekava raames toimunud ümberasustamine ja ümberpaigutamine 2017. aastal lõppes, on kaitsele kvalifitseeruvate põgenike ümberasustamist kolmandatest riikidest jätkatud – seda nii Euroopa Komisjoni 2017. aasta lõpul välja käidud plaani raames, mis näeb ette 2019. aasta oktoobriks 50 000 reaalse kaitsevajadusega põgeniku ümberasustamist väljaspool EL-i asuvatest pagulaslaagritest, ÜRO ümberasustamisprogrammi, kui ka riiklike skeemide raames.

2018. aastal asustasid EL liikmesriigid kolmandatest riikidest ümber 24 815 rahvusvahelisele kaitsele kvalifitseeruvat isikut, st samas suurusjärgus kui 2017. aastal. Ümberasustamisega tegelesid ka Šveits ja Norra, kes asustasid ümber vastavalt 1080 ja 2480 inimest. EL liikmesriikidest olid kõige aktiivsemad ümberasustajad Ühendkuningriik, Prantsusmaa, Rootsi ja Saksamaa.

Eesti asustas 2018. aastal EL rändekava alusel ümber 18 inimest, olles sellega üks tagasihoidlikumad ümberasustamisskeemis osalejaid. 2019. aastal asustas Eesti Euroopa Komisjoni üleskutse alusel Türgist ümber 7 inimest (planeeritud oli 2018. ja 2019. aasta jooksul vastu võtta 80 inimest).

Kolmveerand kõigist EL liikmesriikide poolt ümberasustatavatest olid jätkuvalt Süüria kodanikud. Lisaks on ümberasustatavate hulgas jätkuvalt ka arvukalt Eritrea, Kongo DV, Sudaani, Iraagi, Somaalia, Afganistani ja Etioopia kodanikke. Ent on ka mitmeid **uusi lähteriike** – nt asustati 2018. aastal ümber 130 Kongo ja 130 Mali kodanikku, keda varasematel aastatel on ümber asustatud vaid üksikud.

Osalt on rahvusliku koosseisu mitmekesisuse taga erinevad **riiklikud ümberasustamisprogrammid**. Näiteks algatas Rootsi 2018. aastal programmi 5000 inimese ümberasustamiseks, mis ka täideti. Soome ja Holland algatasid programmi, mille raames soovitakse ümber asustada igal aastal 750 põgenikku. Holland korraldas 2018. aastal ümberasustamissmissioone Jordaaniasse, Egiptusesse, Ugandasse ning ÜRO Emergency Transit Mehanismi raames ka Nigerisse. ÜRO programmi raames asustab Liibüa kinnipidamislaagritest rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid ümber ka Itaalia. Prantsusmaa sõlmis raamlepingu ÜRO pagulasametiga, et võtta vastu igal aastal umbes 100 haavatavatesse rühmadesse

2. Rahvusvaheline kaitse

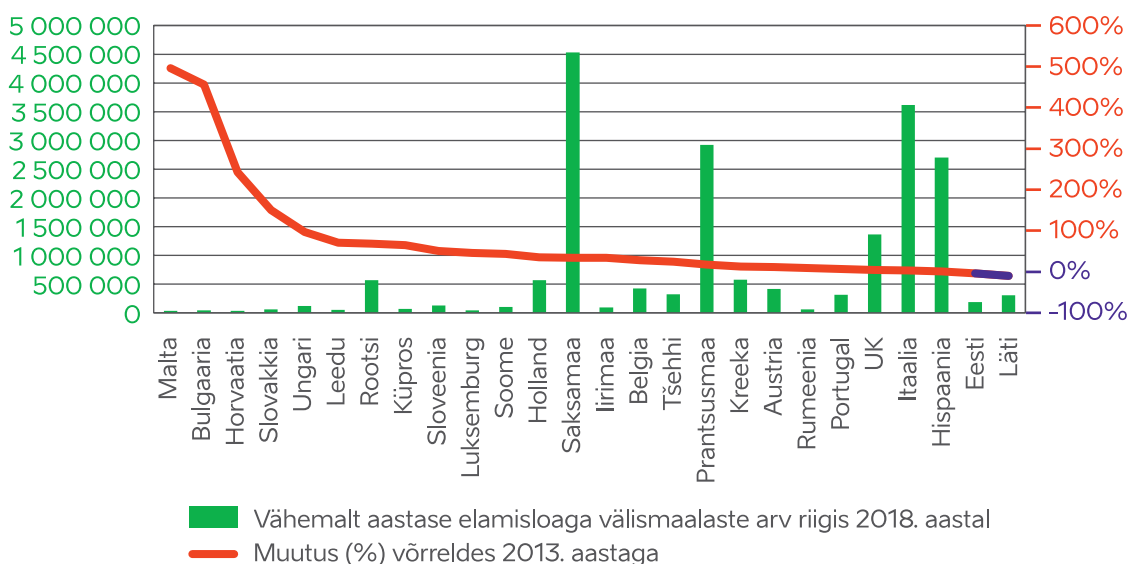
kuuluvat varjupaigataotlejat. Ühendkuningriigil on käimas aga lausa neli riiklikku ümberasustamisprogrammi, mis tegelevad ka eri kaitse saajate rühmadega: 1) ÜRO pagulasameti poolt tunnustatud pagulastega; 2) kaitsevajadusega isikutega, kellel elab Ühendkuningriigis sugulasi ning kes on valmis tagama neile majutuse; 3) haavatavatesse rühmadesse kuuluvate kaitse saajatega; ning 4) kaitset vajavate lastega. Aasta jooksul asustati nii ümber ligi 6000 inimest.

3. KOHANEMINE JA LÕIMUMINE



3. Kohanemine ja lõimumine

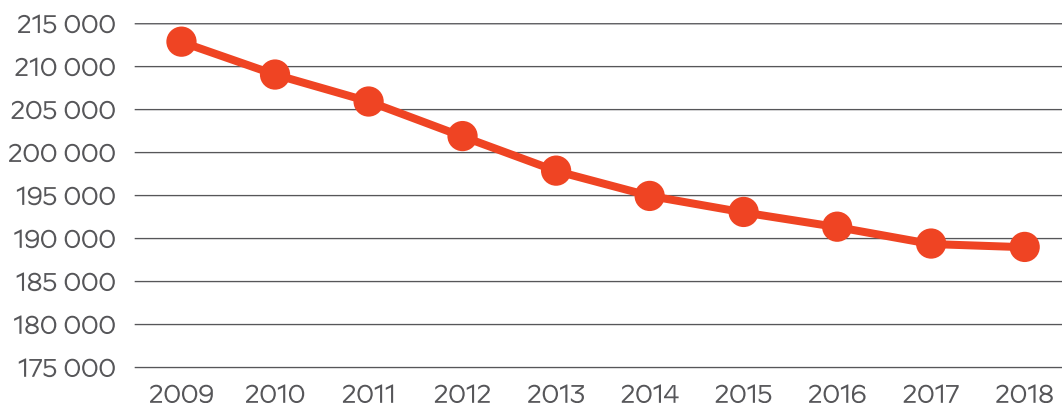
2018. aasta 31. detsembri seisuga elas EL-is kokku rohkem kui 20 miljonit välismaalast, neist 19,5 miljonil on vähemalt aastane elamislooma. Seejuures on välismaalaste hulk kasvanud kõigis liikmesriikides peale Eesti (-4%) ja Läti (-10%), kus oli juba taasiseseisvudes märkimisväärne mittekodanikest elanikkond. Eeskätt on välismaalaste arv kasvanud just uutes EL liikmesriikides, kus varasemalt oli välismaalaste arv väga tagasihoidlik. Näiteks Bulgaarias elas vähemalt aastase elamislooma alusel 2013. aastal 18 603 inimest, 2018. aastal aga juba 53 132 inimest. Ungaris elas 2013. aastal 66 379 välismaalast, 2018. aastaks oli nende arv pea kahekordistunud. Mitmetes suure välismaalastest elanikkonnaga riikides nagu näiteks Hispaanias, Itaalias ja Ühendkuningriigis, on aga pikaajalisemalt riigis viibivate välismaalaste arv jäänud võrdlemisi stabiilseks.



Joonis 3.1. Vähemalt aastase kestusega (sh ka tähtajatu) elamislooma kolmandate riikide kodanike arv raporteerinud liikmesriikides ning nende arvu muutus (%) võrreldes 2013. aastaga. Allikas: Eurostat migr_resvalid, 26.08.2019.

Eestis elas vähemalt aastase kestusega elamislooma alusel 2018. aasta lõpus 188 640 välismaalast. Kui üldiselt on välismaalaste (sh määratlemata kodakondsusega isikute) arv alates Eesti taasiseseisvumisest pidevalt naturalisatsiooni, suremuse ja väljarände tulemusel kahanenud, siis 2018. aastal pöördus nende arv sisserände kasvu mõjul isegi kergele tõusule. Ennekõike võib seda seostada kolmandate riikide kodanike positiivse rändesaldoga viimastel aastatel. See seab ühtlasi ka uusi väljakutseid lõimumispoliitikale ning kahtlemata näitlikustab ka kohanemismeetmete vajalikkust.

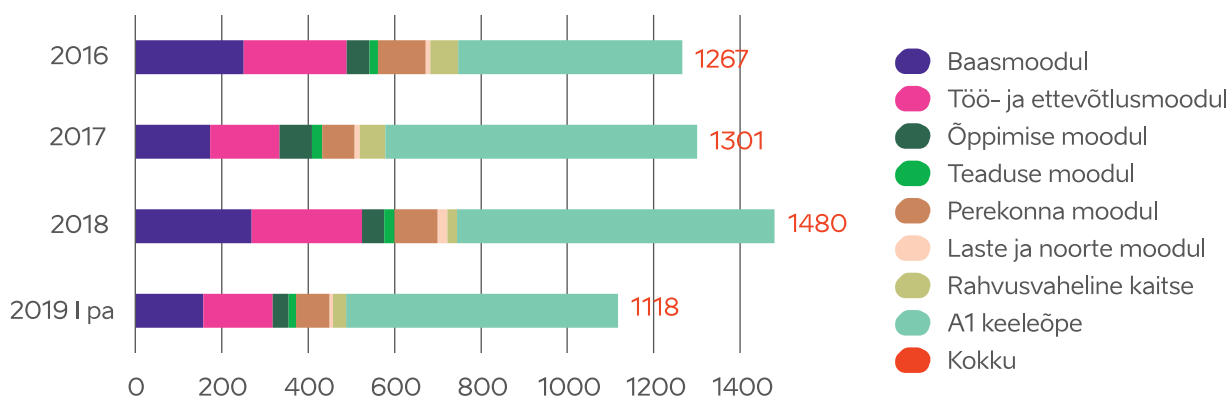
Seoses viimastel aastatel kasvanud sisserändega terves Euroopas on paljud riigid välja töötamas uusi arengukavasid, mille keskmes on keeleõpe, lõimumine haridussüsteemi ning tööturule, aga ka diskrimineerimise vastane võitlus. Ka Eestis algas 2018. aastal uue lõimumiskava väljatöötamine. Järgnevad peatükid tutvustavadki erinevate lõimumismeetmete viimaseid arenguid nii Eestis kui mujal Euroopas.



Joonis 3.2. Vähemalt aastase kestusega elamisloa alusel Eestis viibivad välismaalased 31. detsembri seisuga aastatel 2009-2018. Allikas: Eurostat migr_resvalid 26.08.2019.

3.1 Kohanemine

Eestis pakutakse alates 2015. aastast uussisserändajatele **kohanemisprogrammi**, millel on nii Eesti ühiskonna ja riigi toimimise põhialuseid tutvustav baasmoodul kui ka eri ränderühmadele pühendatud spetsialiseeritud kursused. Lisaks pakutakse kohanemisprogrammi raames ka algtaseme eesti keele kursust. Programmis osalemine on aastate lõikes järjepidevalt kasvanud: 2017. aastal osaleti kursustel kokku 1301 korda, 2018. aastal 1480 ning 2019. aasta esimese kuue kuu jooksul juba 1118 korda. Jätkuvalt on kursustest kõige populaarsem eesti keele baaskursus, mille läbimine moodustab enam kui poole kõigist koolituskordadest. Populaarsuselt enam-vähem võrdselt on esindatud baasmoodul ning töö- ja ettevõtlusmoodul.



Joonis 3.3. Osalemisi kohanemisprogrammi koolitustel 2016-2019 I poolaasta. Allikas: Siseministerium.

3. Kohanemine ja lõimumine

Samas ei suuda kohanemisprogramm ennetada kõiki kohanemisega seonduvaid probleeme. Praegu suunatakse kohanemisprogrammi elamisloa ja elamisõiguse alusel Eestisse saabuvad välismaalased, samas on kasvanud ühiskondlike normide ning formaalõigusnormide rikkumiste arv (nt joobes juhtimine) viisa alusel siia lühiajaliselt tööle tulnud välismaalaste seas. Üldjuhul järgneb sellele Eestist väljasaatmine ning sissesõidukeeld³⁹.

Lisaks pakutakse tuge ka praktilisel asjaajamisel. 2018. aastal lansseeris Integratsiooni Sihtasutus **interaktiivse nõuandeveebi platvormi**, mis pakub eesti, inglise ja vene keeles vastuseid küsimustele, mis puudutavad näiteks olmeteenusid, infot kodakondsuse ja elamisloa taotlemise kohta ning samuti keeleõppe ja muude lõimumisteenuste kohta⁴⁰. Sama aasta lõpus avas Ülemiste linnakus ukseid **Rahvusvaheline maja**. Tegemist on teenuskeskusega, kus osutavad teenuseid erinevad asutused ning kus saab muuhulgas taotleda näiteks isikukoodi, registreerida elukohta, panna lapsi lasteaiajärjekorda, saada migratsiooni- ja karjäärinõustamist ning registreerida end kohanemisprogrammi. Teenuspunkt on avatud kolmel päeval nädalas ning teenus on mõeldud eeskätt kõrgelt kvalifitseeritud spetsialistidele, nende töödajatele Eestis ning kodumaale tagasipöörduvatele eestlastele.



Joonis 3.4. Rahvusvahelise maja teenused ja teenusepakkujad.

Allikas: EMN Annual Report on Migration and Asylum 2018: Estonia, lk 28.

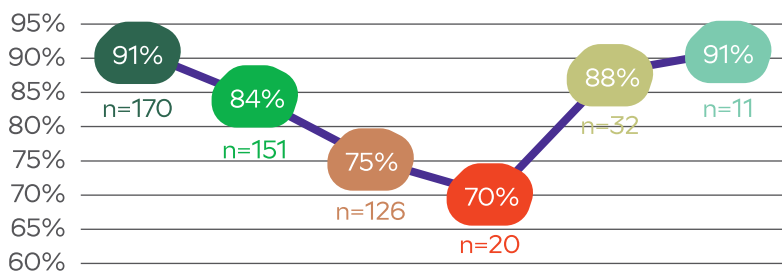
³⁹ Intervjuu Rahvusvahelises majas 28.03.2019, Pihlak, A., Lensment, J. (2019) Võõrtöötajate massilise sissevooluga kasvab ka kuritegevus: riik saadab aastas ligi pool tuhat kolmanda riigi kodanikku Schengenist välja. Eesti Päevaleht, 16.06.2019. <https://www.delfi.ee/news/pae-vauudised/eesti/voortoojou-massilise-sissevooluga-kasvab-ka-kuritegevus-riik-saadab-aastas-ligi-pool-tuhat-kolmanda-riigi-kodanikku-schengenist-valja?id=86525505>

⁴⁰ <https://www.integratsioon.ee/en/counselling-web>

Sarnane teenuskeskus käivitus 21. augustil 2019 ka Tartus. **Tartu välismaalaste teenuskeskus** (Tartu Welcome Centre) asutati Tartu Linnavalitsuse, Eesti Maaülikooli ja Tartu Ülikooli algatusel. Keskus on avatud viis päeva nädalas ning nõustab uussisserändajaid kohanemisega seonduvates igapäevaelu küsimuses, teenustering on laienemas.

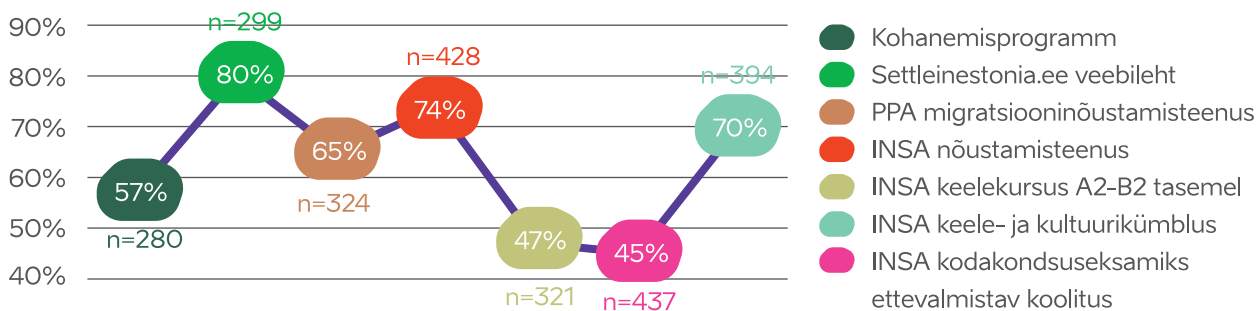
2019. aastal läbi viidud Euroopa Sotsiaalfondist rahastatavate kohanemis- ja lõimumismeetmete vahehindamise raport⁴¹ leidis, et üldiselt on pakutavad teenused (sh nt kohanemisprogramm, interaktiivne nõuandeveeb, INSA keelekursused ning keele- ja kultuurikümbusmeetmed) hästi vastu võetud. Kõik teenused osutusid algul planeeritust populaarsemaks ning iseärnis suur nõudlus valitses keelekursuste järele. Samuti on tegevustes osalenute hinnangud tegevustele positiivsed (vt joonis 3.5) ning uussisserändajate hinnangul on seejuures positiivsemad kui vähelõimunud püsielanike omad. Peamise takistusena ilmnas läbiviidud küsitlusest vähene teadlikkus (vt joonis 3.6).

Rahulolevad kasutajad



Joonis 3.5. Tegevuses osalenud uussisserändajatest vastajate osakaal, kes on teenust kasutanud ja kes soovitsid seda ka oma sõbrale (n - teenust kasutanud uussisserändajatest küsitlusele vastanute arv). Allikas: Civitta 2019, lk 34.

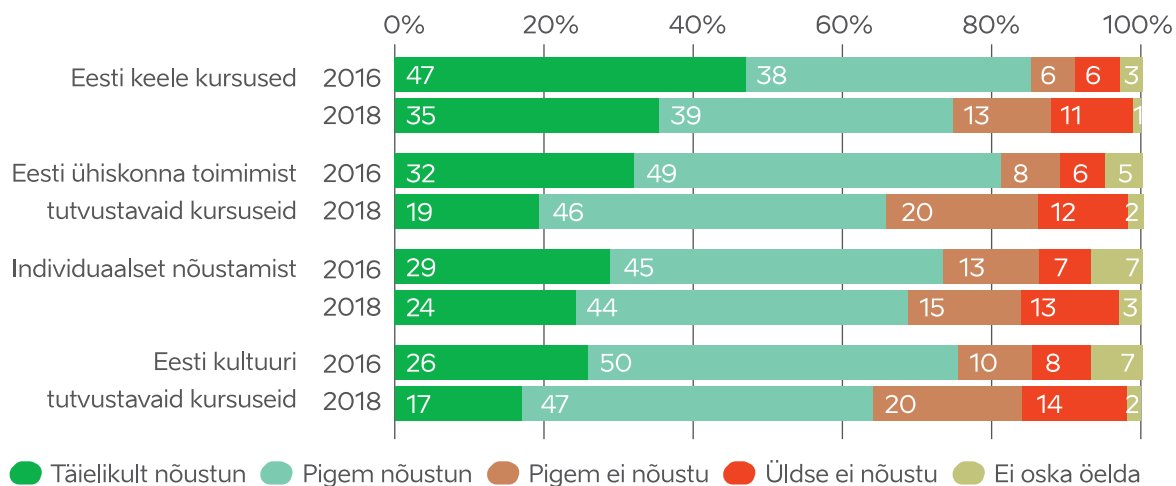
Teadlikkus teenustest



Joonis 3.6. Tegevuses mitteosalenud uussisserändajatest vastajate osakaal, kes ei olnud kohanemis- ja lõimumismeetmete tegevustest teadlikud. Allikas: Civitta 2019, lk 34.

⁴¹ Civitta (2019) Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ESFi kohanemis- ja lõimumismeetme rakendamise vahehindamine perioodil 2014–2018. Lõpparuanne. https://www.struktuuri-fondid.ee/sites/default/files/esf_kohanemis-ja_loimumismeetme_vahehindamine_-_lopparuanne_0.pdf

2018. aastal läbi viidud siseturvalisuse avaliku arvamuse küsitlusest ilmneb, et ka Eesti ühiskond laiemalt peab kohanemis- ja lõimumisteenuste pakkumist uussisserändajatele vajalikuks ning võrreldes 2016. aastaga on see arvamus märgatavalt enam kinnistunud.



Joonis 3.7. Hinnang väitele „Kuivõrd Te nõustute, et Eesti riik peaks teistest riikidest siia elama asunud inimestele tagama tasuta ...?“ % kõikidest vastajatest. Allikas: EMOR.

3.2 Keeleline lõimumine

Nii Eestis kui ka mitmetes teistes EL liikmesriikides on keeleõpe äärmiselt aktuaalne ning seetõttu suurendatakse üha ka keelekursuste pakkumist. **2018. aasta septembris avasid ukсед Eesti keele majad Tallinnas**, kus elab valdav osa uussisserändajatest, ja **Narvas** ning 2019. aasta septembris avatakse Eesti keele maja esindused ka **Kohtla-Järvel**⁴² ja **Sillamäel**⁴³. 2019. aasta kevadel õppis INSA korraldatavatel keelekursustel kokku 1120 inimest ning keelekohvikutes praktiseeris eesti keelt 496 inimest⁴⁴. Samuti pakub alates 2019. aastast kodakondsuslepingu meetme raames tasuta keelekursuseid Sisekaitseakadeemia (loe lähemalt lk 53) ning eesti keele kursustele pääseb ka Töötukassa kaudu.

Lisandus ka mitmeid digitaalseid keeleõppevõimalusi, nt eesti keele B1-taseme e-õppe kursus „**Keeletee**“, ning loodi erinevaid keeleõppe rakendusi, sh **Speakly**, millel oli 2019. aasta kevade seisuga kasutajaid juba üle 30 000, ning tasuta mobiilirakendused Walk Talk ja Multikey⁴⁵.

⁴² <https://www.integratsioon.ee/eesti-keele-maja-laiendab-tegevust-kohtla-jarvele>

⁴³ <https://www.facebook.com/eestikeelemaja/photos/a.2250908401830315/2404001876520966/?type=3&theater>

⁴⁴ <https://www.integratsioon.ee/algas-integratsiooni-sihtasutuse-21-tegutsemisaasta>

⁴⁵ <https://www.kul.ee/et/uudised/eesti-keele-oppe-huvilisi-jarjest-enam-appi-tulnud-ka-keeleapid>

Alates 2018. aasta 1. juunist saavad tööandjad taotleda Töötukassalt toetust töötajate eesti keele oskuse arendamiseks ning INSA nõustajatelt abi õige keele õppimise vormi leidmiseks⁴⁶.

Samas ületab nõudlus keelekursuste järele jätkuvalt pakkumist⁴⁷ ning infovahetus erinevate keeleõppe korraldajate vahel on lünklik⁴⁸, mistõttu soovib Riigikontroll keeleõppe koondamist ühe vastutaja alla.

Sarnased arengud on toimumas ka mitmetes teistes liikmesriikides. Näiteks on ka Holland ja Läti arendamas välja veebipõhiseid keeleõppematerjale ning mitu riiki, sh Saksamaa, Luksemburg ja Soome on suurendanud keelekursuste pakkumist. Seejuures on Soomes pandud rõhku keeleõppele just kohanemise algfaasis. Lisaks on mitu liikmesriiki, Eesti sealhulgas, tegelenud keeleõpetajate ettevalmistamisega. Näiteks on INSA korraldanud keelemajades töötavatele õpetajatele koostöös Tartu Ülikooliga täiendkoolitusi⁴⁹. Eesti keele võõrkeelena õpetajate puudust tõi murekohana välja ka Riigikontrolli audit⁵⁰.

Eesti kehtestas vähemalt viis aastat Eestis töötanud välismaalastele keelenõude. Uue korra kohaselt peavad kõik välismaalased, kes on taotlenud Eesti elamisluba töötamiseks peale 15. juulit 2018, pärast viit aastat Eestis elamisluba uuendades tõendama, et nad valdavad vähemalt A2 tasemel eesti keelt. Nõue ei kehti lühiajalistele töötajatele, teadlastele ja õppejõududele ning EL sinise kaardiga Eestisse tööle tulnutele.

⁴⁶ <https://www.integratsioon.ee/tooandja-ara-maga-seda-voimalust-maha>

⁴⁷ Centar (2019) Eesti keelest erineva emakeelega täiskasvanute eesti keele õpe lõimumis- ja tööhõivepoliitikas: kvaliteet, mõju ja korraldus. <https://centar.ee/case-studies/eesti-keelest-erineva-emakeelega-taiskasvanute-eesti-keele-ope-loimumis-ja-toohoivepoliitikas-kvaliteet-moju-ja-korraldus/>

⁴⁸ Riigikontroll (2019) Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine. Kontrolliaruanne <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2484/Area/16/language/et-EE/Default.aspx>

⁴⁹ <https://www.meis.ee/november-2018>

⁵⁰ <https://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/1073/language/et-EE/Default.aspx>

Piktogrammidega perearstile ja tõlkerakendusega tugiisiku juurde

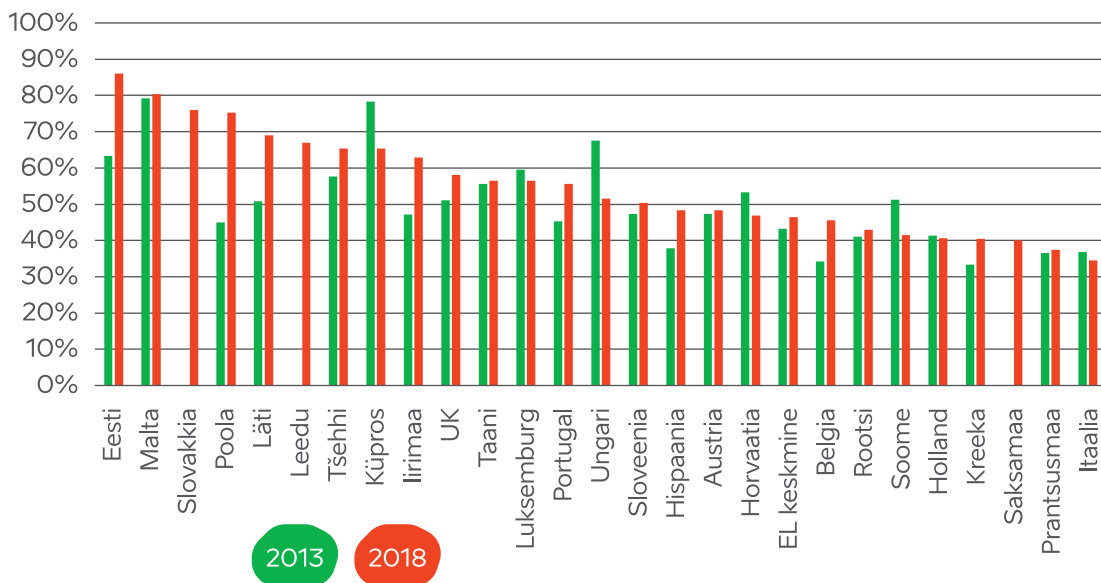
Mõistagi võtab keele omandamine aega ning teatud oskuskeelt vajavates situatsioonides võib ka muidu kõrgtasemel keelt valdav inimene hätta jääda. Ka neis situatsioonides saab tehnoloogia appi tulla. Näiteks on Belgias välja töötatud mobiilirakendus perearstidele, mis võimaldab tervisehädasid kindlaks teha piktogrammide abil. Hollandis aga töötati välja tõlkerakendus rahvusvahelise kaitse saajatega töötavatele spetsialistidele ja vabatahtlikele. Rakenduse vahendusel saab operatiivselt — kõigest 40 sekundi jooksul — ühendust võtta professionaalsete tõlkidega, kes suudavad tõlkida lausa 144 eri keelde.

Ent on ka tehnoloogiliselt vähem keerukaid lahendusi. Luksemburgi Punane Rist pakub kultuuridevahelise tõlke teenust 25 keeles. Samas tuleb patsiendil tasuda nii tõlgi tunnitasu (€40) kui ka tema transpordikulud. Alates 2017. maist pakub Holland perearsti külastavatele seaduslikult sisserännanutele telefoni teel tasuta tõlketeenust. See on kättesaadav poole aasta jooksul alates perearsti nimekirja registreerumisest.

Lähitulevikus võiks katsetada ka näiteks tõlkerakendusi, mis on varustatud meditsiini-alase terminoloogiaga. Vastuvõtul olev patsient räägiks oma probleemi keeles, mida hästi valdab mobiiltelefoni mikrofoni, rakendus tõlgiks tema probleemikirjelduse mõne hetkega perearstile sobivasse keelde, ning edastaks tõlke kas kirjalikult ja/või suuliselt.

3.3 Sotsiaalmajanduslik lõimumine

Kuigi Eestis on üldiselt üsna ilmne hõiveerinevus eestikeelse ja venekeelse (välis-päritolu) elanikkonna vahel, siis uussisserändajad (ehk välismaalased, kes on Eestis elanud vähem kui viis aastat) on Eesti tööturule hõivatud väga hästi — kokku oli 2018. aastal tööturul hõivatud lausa 86,1% kõigist kolmandatest riikidest pärit uussisserändajatest. Seega on uussisserändajate tööhõive põhirahvastikust isegi kõrgem. Aastate lõikes on hõive märgatavalt kasvanud (vt joonis 3.8). Tööturule lõimumist saab veelgi kasvatada Töötukassa nõustamisprogramm välisspetsialistide partneritele.



Joonis 3.8. 15-64-aastaste kolmandatest riikidest pärit uusimmigrantide osalus (%) tööturul.
Allikas: Eurostat Ifst_rimgcga 13.07.2019

Siiski on ka Eestis tööturulõimingu riskigruppe, kelle vajadustega tegeletakse lisaks Töötukassas toimuvale tavapärasele nõustamisele ka projektipõhiselt. Näiteks alustas Johannes Mihkelsoni keskus 2018. aasta novembris tööturuintegratsiooniprogrammiga, mille raames toetatakse kuus kuud ja kauem tööturult eemal olnud inimesi tööturule tagasipöördumiseks valmistumisel: pakutakse karjääri-, finants-, sõltuvus- ja psühholoogilist nõustamist ning aidatakse leida praktika ning väljaõppevõimalusi. Kolm treeningrühma töötavad vene keele baasil ning neis osalevad ka rahvusvahelise kaitse saajad ja uussisserändajad.

Ka EL-is laiemalt töötati pigem kitsamate rühmade tööturulõimingu edendamiseks. Üldistatult võib meetmed jagada kaheks: välismaalastele suunatud teenusteks ning teenuseid pakkuvate asutuste võimekust tõstvatteks tegevusteks. Näiteks käivitas Rootsi sotsiaalsete töökohtade programmi äsjasaabunud sisserändajatele ning pikaajalistele töötutele, Soome töötas välja välismaiste õpetajakvalifikatsioonide tunnustamise süsteemi ning Belgia korraldab äsjasaabunud sisserändajatele riigis töötamise alaseid infosessioone.

Teine mõõdik, mille abil sotsiaalmajanduslikku lõimumist hinnata, on analüüsida sotsiaalse kõrvalejäämise riski. Antud näitaja kohta uussisserändajate lõikes andmed puuduvad, seega tuleb võrrelda kõigi kodanike ja välismaalaste (kolmandate riikide kodanike) näitajaid. Erinevalt tööturunäitajatest on vaesus- ja sotsiaalse kõrvalejäämise risk välismaalaste seas kõikjal kõrgem kui kodanikel: näiteks Rootsis on välismaalaste vaesus- ja sotsiaalse kõrvalejäämise risk välismaalaste seas lausa 58%, samas kui kodanike hulgas on see alla 15%. Eestis on vahe välismaalaste ja kodanike vahel võrdlemisi tagasihoidlik, ehkki välismaalaste vaesusrisk on siiski võrdlemisi kõrge (37%). (Vt joonis 3.9)

Häid praktikaid tööturule lõimumise uuringust

Lõimumispoliitika on Euroopas eelkõige liikmesriikide pärusmaa ning riiklikel meetmetel on kanda põhiroll välismaalaste tööturul osalemist takistavate tegurite kaotamisel. Kolm kõige levinumat takistust on ELis seotud tööalase kvalifikatsiooni ning oskuste hindamisega, diskrimineerimisega värbamisprotsessides ja välismaalaste ebapiisava keeleoskusega.

Seoses laialdase tööjõupuudusega mitmel pool Euroopas on oskuste ja kvalifikatsioonide tunnustamise vallas tekkinud mitmeid uusi tegevusi, mille eesmärgiks on soodustada välismaalaste sisenemist tööturule. Näiteks Sakamaal kasutatakse **MySkills** meedet, millega testitakse välismaalaste oskuseid kaheksas valdkonnas (mh ehitus, metallitöö ja kokandus) ja kuues keeles (saksa, inglise, araabia, farsi, türgi ja vene keeles). Samuti pakub **IQ Network** välismaalastele kvalifikatsioonide tunnustamise vallas nõustamisi ning kui neil peaks jääma tunnustamisest puudu vaid üksikud moodulid, suunatakse nad täienduskoolitustele, et täita kvalifikatsiooni tunnustamiseks vajalikud nõuded.

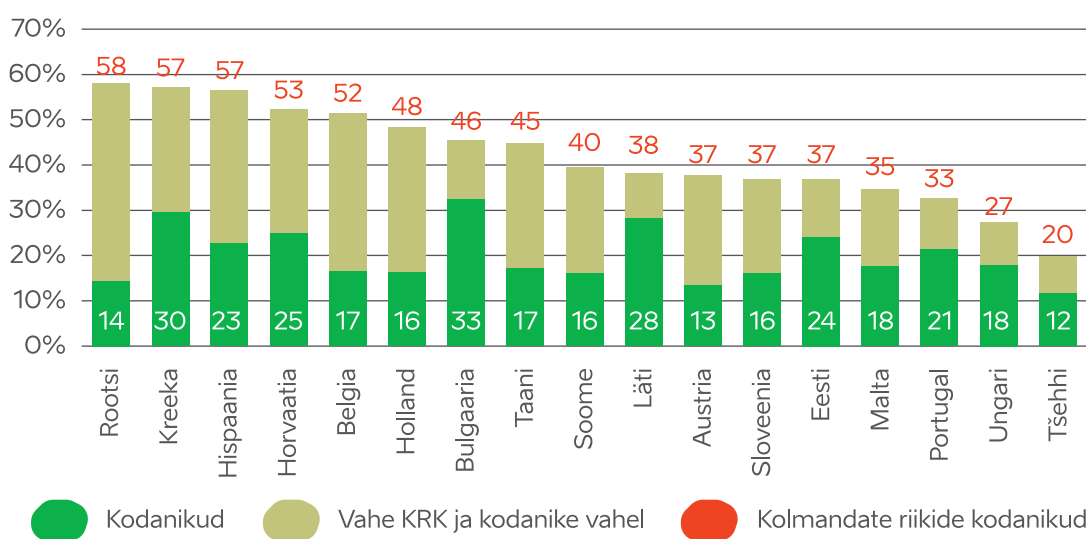
Tippspetsialistide puhul on oluline toetada töötaja professionaalset võrgustumist ja arengut, et tagada tema rakendamine tööturul just tema oskustele sobival tasemel ning et ta jääb riiki. Näiteks viib **Connect2Work** meede Belgias kokku välistalendi ja samas sektoris tegutseva kohaliku talendi, kellel on valmisolek tegutseda vabatahtliku mentorina. Mentori roll sõltub olukorrast, kuid üldjuhul toetab ta uustulnukat tööotsingutel, aitab tal võrgustada ning orienteeruda kohalikul töömaastikul või praktiseerib välismaalasega erialast keelt. Tähelepanu on hakatud pöörama suhtluskeele õppe kõrval ka erialakeelele. Riiklikult rahastatakse erialakeeleõpet näiteks Rootsisis ja Prantsusmaal.

Välismaalaste lõimimine tööturule pole ainult riikide, vaid ka kohalike omavalitsuste huvi. Nii vahetavad EUROCITIES poolt juhitud **Cities Grow** projektis kogemusi München ja Ateena, et aidata Ateenal kasvava sisserände olukorras välismaalasi kiiresti tööturule tuua.

Jõuliselt on esile kerkimas ka erasektori meetmed. Kui avalik sektor keskendub reeglina välismaalastele töö leidmiseks vajalike oskuste tagamisele, siis erasektor toetab eelkõige integratsiooni töökeskkonda ja kultuuridevaheliste suhete juhtimist töökollektiivis. Seega on ka erasektori meetmetel välismaalaste lõimimisel täita väga oluline roll. Rahvusvahelised suuretegevused on nende teemadega tegelenud juba kümnendeid, kuid üha rohkem pööravad teemale tähelepanu ka keskmised ja väikeettevõtted, eriti IKT valdkonnas. Korporatiivse sotsiaalse vastutuse poliitika raames on üha enam ettevõtteid käivitanud välismaalaste tööle kaasamisele suunatud projekte. Näiteks toetab Belgias tegutsev energeetikaettevõtte **ENGIE** rändetaustaga naisi erinevate IKT-alaste kutsetunnistuste hankimisel.

Allikas: [EMN Study on Labour Market Integration of Third-Country Nationals in EU Member States](#).

Mitmed liikmesriigid parandasid kolmandate riikide kodanike ligipääsu sotsiaalteenustele ning iseäranis tervishoiuteenustele. Näiteks Hispaania kehtestas üldise tervisekindlustuse kõigile elanikele ning Lätis laiendati riiklikku tervisekindlustust ka kodakondsuseta isikutele. Samas arvestades, et Hispaanias on tervishoid detsentraliseeritud, võib see siiski tähendada erinevates omavalitsustes erinevat registreerimisprotseduuri. Bulgaarias parandati rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kinnipeetavate ligipääsu tervishoiuteenustele AMIFI projekti toel, Küprosel parandati projekti toel ligipääsu tervishoiuteenustele laiemale ringile välismaalastele. Austria on aga võtnud prioriteediks rändetaustaga naiste ja tüdrukute võrdsuse küsimused. Eestis antud valdkonnas olulisi muudatusi ei olnud.



Joonis 3.9. Vaesuse ja sotsiaalse kõrvalejäämise riskis välismaalaste osakaal võrrelduna kodanike omaga eri liikmesriikides. Alikas: Eurostat ilc_peps05. 04.07.2019

3.4 Hariduslik lõimumine

Haridust peetakse üheks olulisemaks lõimumismootoriks, sest õppeasutustes on uued kontaktid lihtsamad tekkima ning samuti soosib keskkond uute teadmiste omandamist ning keelepraktikat. Siiski on see kõik võimalik üksnes **lõimumist soosiva hariduskorralduse, teadlike pedagoogide ning sobivate õppematerjalide olemasolul**. Nende tingimuste loomise nimel töötati nii Eestis kui ka paljudes teistes riikides.

Näiteks alustas Soome 2018. aastal pilootprogrammiga, mille raames pakutakse välismaalastele **tasuta osajaga lasteaiaga ja lastehoiuvõimalusi**, et integreerida neid paremini kohalikku haridussüsteemi. Leedus rakendus uus poliitika, mille raames võimaldatakse igale klassile, kus õpib rändetaustaga lapsi, täiendav abiõpetaja. Prantsusmaal aga pakutakse laste sujuvamaks lõimumiseks koolitusi ka lapsevanematele.

Lisaks on mõned liikmesriigid loonud **täiendavaid meetmeid ka täiskasvanu-
hariduses**. Soomes koostatakse nüüdsest kutseharidusest huvitatud välispäritolu
inimestele individuaalseid arenguplaane. Rootsis aga rahastab riik haridusühingute
projekti, mille eesmärk on jõuda välispäritolu ning kutsequalifikatsioonita naisteni
ning motiveerida neid õppimisvõimalusi otsima ja uusi oskusi omandama. Lisaks
seadis Rootsi uussisserändajatele sisse **hariduskohustuse** ehk teatud juhtudel on
uussisserändajatel kohustus enne töökohale asumist läbida ka ette nähtud kooli-
tused⁵¹.

Mitmed riigid raporteerisid 2018. aastal ka õpetajate ettevalmistuste täiustami-
sest töötamiseks uussisserändajatele. Eestis toodi AMIFI rahastusel Tartu Ülikooli
õpetajakoolituse õppekavasse sisse mitmekultuurilisuse teema. (Tallinna Ülikooli
õpetajakoolituse õppekavades on mitmekultuurilisuse ja mitmekeelsuse aineid
õpetatud juba enam kui viis aastat.) Lisaks toimusid koolitused kooliperele, kuhu
lisandub uussisserändajatest lapsi, ning töötati välja e-õppematerjalid⁵². 2019.
aasta septembris alustab INSA keelekursustega B1 ja C1 tasemel Ida-Virumaa
koolide õpetajatele

3.5 Ühiskondlik-kultuuriline lõimumine

Mitmed riigid on jõudnud järeldusele, et oluline on innustada uussisserändajaid
osalema aktiivselt ühiskondlikus tegevuses ning tutvustada neile ühiskonnas keh-
tivad alusväärtusi ja norme. Sellest tulenevalt töötati välja ja rakendati erinevaid
kodanikuhariduslikke lõimumisprogramme. Võimalik, et kõige ambitsioonikam
neist on Hollandi kava käivitada aastal 2021 **uus lõimumissüsteem, mis paneb
suurema vastutuse kohalikele omavalitsustele**: nimelt hakatakse omavalitsus-
tes välja töötama individuaalseid lõimumis- ja osaluskavasid. Sloveenias avati kolm
kultuuridevahelise dialoogi keskust, et toetada välismaalaste lõimumist kohalikul
tasandil. Lisaks viidi mitmetes riikides läbi ka erinevaid koolitus- ja teavituskam-
paaniaid - näiteks Luksemburg korraldas teavituskampaania valimisõiguslike välis-
maalaste seas, et informeerida neid valimistega seonduvate protseduuride osas.

Eestis käivitus 2018. aastal ingliskeelsena maakondlike arenduskeskuste portaal
MAKIS, mis aitab leida infot Eestis tegutsevate kodanikuühenduste kohta ning luua
uusi ühinguid, ning ka Vabaühenduste Liit annab nüüdsest oma nädalikirja välja
mh inglise keeles⁵³. Mitmed maakondlikud arenduskeskused on valmis pakkuma
ka ingliskeelset nõustamisteenust vabaühendustele, ehkki riik hetkel sellist teenust
otsest ei telli. Lisaks viib hetkel Eesti Külaliikumine Kodukant ellu projekti "Uus-
sisserändajate vabatahtliku tegevuse edendamine Eestis", mille raames muude-
takse kolmekeelseks ja kasutajasõbralikumaks Vabatahtlike Värav ning asutakse

⁵¹ Factsheet Sweden

⁵² <https://sisu.ut.ee/liitevklklassliitevkool>

⁵³ <https://www.makis.ee/en/>

vabaühenduste võimekust tõstma välismaalaste kaasamisel oma tegevustesse. Need sammud võiksid mõnevõrra leevendada kitsaskohti, mida mõned hiljutised uuringud välja on toonud – nt et eesti keelest erineva suhtluskeelega inimeste vabatahtlikus tegevuses osalemise tõenäosus suuremgi eestikeelsetest vastajatest, kuid võimalusi seda teha ei leita sageli üles⁵⁴.

Kultuurilist lõimumist toetab ka 2018. aastal käivitunud Eesti instituudi projekt „Kultuurisamm“, mille raames korraldatakse Eesti kultuuri, loodust, ajalugu ja eluolu tutvustavaid õppekäike, loenguid ja arutelusid nii vähelõimunud püsielanikele kui uussisserändajatele. Programmi pakutakse nii vene kui inglise keeles.

3.6 Rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele suunatud teenused

Ehkki paljud eespool kirjeldatud teenused on suunatud ka rahvusvahelise kaitse saajatele, pakub osa riike, sh Eesti ka otseselt kaitse saajatele (ning mõnel juhul ka kaitse taotlejatele) suunatud lõimumistuge. Suurimaks muudatuseks 2018. aastal oli rahvusvahelise kaitse saajatele pakutavate **keelekursuste kestuse kolmekordistumine**: varasema saja tunni asemel pakutakse kaitse saajatele nüüd tasuta keeleõpet kuni 300 tunni mahus, mis peaks võimaldama jõuda vähemalt A2 tasemeni. 2018. aastal pakuti keeletunde kokku viies erinevas omavalitsuses (Tallinnas, Tartus, Pärnus, Rakveres ja Türil), kus tegutseb kokku 12 õpperühma ning keeletundides osales 64 inimest. Samuti suunas Töötukassa kokku 86 kaitse saajat oma keelekursustele, kus saab eesti keelt õppida ka edasijõudnumal tasemel.

Kohanemisprogrammi rahvusvahelise kaitse moodulit pakub IOM. Alates 2018. aastast pakutakse moodulit araabia, inglise ja vene keeles ka kolmepäevasena (muudes keeltes ühepäevasena). 2018. aastal toimus kokku kolm koolitust 27 inimesele tigrinja (Etioopia ja Eritrea piiril asuvas Tigrai piirkonnas kõneldav keel) ja araabia keeles.

Laiemat kohanemis- ja lõimumistuge pakub MTÜ Eesti Pagulasabi, kes pakub AMIFI toel nii tugiisikuteenust, kogemusnõustamist, erinevaid koolitusi, teraapiaid ja sotsiaalseid tegevusi ning käivitas ka kaitse saajate sotsiaalse ettevõtte. Ettevõtte käivitumisele eelnes planeerimise faas, kus 25 inimest esitasid oma äriideid. Käivituv ettevõtte hakkab pakkuma toitlustusteenust MTÜ Pagulasabi ruumides. Projekti toetasid ka ÜRO Pagulasamet ja USA saatkond. 2018. aasta lõpu seisuga pakuti tugiisikuteenust kokku 17 perele ning muid kohanemist toetavaid teenuseid enam kui sajale inimesele.

⁵⁴ https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kodanikuyhis-kond/2019_vabatahtlik_tegevus.pdf, lk 54

Lisaks toetab kaitse saajate kohanemist ja ühiskondlikku lõimumist ka Tartu Rahvusvaheline maja: Keskuses saab käia harjutamas eesti keelt ning 2018. aasta septembris käivitus infolaud, mis töötab kord nädalas (teisipäeviti kl 16-19). Kõige sagedamini küsitakse perearstide, lepingute, lasteaiakohtade, tulude deklareerimise jmt kohta. Lisaks toimuvad keskkuses ka kultuurilist ja ühiskondlikku kohanemist puudutavad kursused ning tehakse noorsootööd pagulastaustaga laste ja noortega. Lisaks toimuvad tegevused, mis võiksid kokku tuua kohalikke ja pagulasi – kokandusõhtud, kontserdid, töötoad, näitused jmt.

Tööturule lõimumist toetab Töötukassa programm „Minu esimene töökoht“, mis pakub rahalist tuge välismaalasi palkavatele ettevõtetele. Lisaks pakkus Johannes Mihkelsoni Keskus kaitse saajatele araabia keele baasil toimunud koolitust, kus tutvustati Eesti tööturu toimimist ning individuaalset karjäärinõustamist. Koolitusel osales 22 inimest. Lisaks pakkus JMK ka loovteraapiat ja muusikateraapiat 46-le rahvusvahelise kaitse saajale.

Üheks võimalikuks sammuks edasi rahvusvahelise kaitse saajate integreerimisel tööturule ja haridusse oli seadusemuudatus, mis puudutab **kvalifikatsioonide tunnustamist olukorras, kus pole võimalik esitada kõiki seaduses ette nähtud dokumente**. Alates 2018. aasta juunikuust saab rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja pöörduda ka juhul, kui tal dokumente pole, kvalifikatsiooni hindamiseks Eesti ENIC/NARIC Keskuse poole. ENIC/NARIC keskus koostab vastavalt saadaolevale infole taotleja haridustausta kirjelduse, mis annab kas tööandjale või kõrgkoolile teavet õppeasutuse, läbitud või läbimisel oleva õppekava ning omandatud või omandatava kvalifikatsiooni kohta. Haridustausta kirjeldus koostatakse tasuta ning väljastatakse taotlejale 60 päeva jooksul.⁵⁵

Mitmetes riikides – näiteks Norras, Poolas ja Lätis töötati välja programme ettevõtete ning sobiva kvalifikatsiooniga rahvusvahelise kaitse saajate kokkuviiamiseks. Portugalis loodi selleks tarbeks aga veebiplatvorm RefuJobs, mis viib kokku töötajaid ja praktikante otsivad tööandjad ning rahvusvahelise kaitse saajad (kelle staatus, oskused ja kvalifikatsioonid eelnevalt portaali haldajate poolt üle kontrollitakse, et välistada platvormi väärkasutust).

AMIFist saadud lisarahastuse toel **värvati ka Eesti majutuskeskustesse juurde kolm spetsialisti: karjäärinõustaja, sotsiaaltöötaja ja õigusnõustaja**, kes nõustavad eeskätt kaitse taotlejaid. Samuti võimaldab projekt pakkuda kaitse taotlejatele psühholoogilist nõustamist ning toetab sotsiaalse ettevõtte Vao Köök jaoks inventari hankimist. Samas näiteks Itaalia, kus esitati 2018. aastal kokku pea 60 000 kaitse taotlust, otsustati piirata teenustele ligipääsu kaitse taotlejatele ning rohkem tähelepanu ja ressursse suunata hoopis kaitse saajate kohanemisele.

⁵⁵ Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord, §8. <https://www.riigiteataja.ee/akt/1014800?leiaKehtiv>

3.7 Ühiskondlikud hoiakud sisserändajate suhtes ja kahepoolne lõimumine

2018. aasta siseturvalisuse avaliku arvamuse uuringust ilmneb, et ehkki hoiakud uussisserändajate suhtes on Eestis jätkuvalt ettevaatlikud, on need võrreldes kahe aasta taguse ajaga muutunud positiivsemaks. Seejuures on eestlaste hoiakud mõnevõrra positiivsemad kui mitte-eestlaste omad. Samas ei nähta sisserändes jätkuvalt n-ö pikaajalist lahendust rahvastiku vananemisele ja tööjõupuudusele.⁵⁶

Kui teistest riikidest inimesed siia elama ja töötama tulevad, siis...



Joonis 3.9. Hinnang (10-palli skaalal) väitele „Kui teistest riikidest inimesed siia elama ja töötama tulevad, siis...“, keskmine. Allikas: EMOR.

Ratsionaalsemate hoiakute kujundamisele rände suhtes oli suunatud näiteks **projekt #kuidasmekestame**, mille raames toimus ideekorje ja arutelud rahvastikuväljakutsete teemal üle Eesti ning mille tulemusel esitati poliitikaettepanekud ka ministeeriumidele. Lisaks on erinevad rahvusvahelise kaitse saajatega töötavad organisatsioonid (JMK, Pagulasabi, Tartu rahvusvaheline maja) korraldanud erinevaid üritusi, et viia kaitse saajaid vahetumalt eestlastega kokku.

Mitmetes EL liikmesriikides viidi ellu projekte, mille eesmärgiks on positiivsem suhtumine sisserändajatesse ühiskonnas. Näiteks Horvaatias viidi läbi tervet ühiskonda kõnetav ringhäälingukampaania, ent valdavalt keskendusid need konkreetsematele sihtrühmadele, eeskätt noortele. Näiteks Tšehhis kutsuti ellu multimeediaprojekt, mille raames sisserändetaustaga noored youtuber'id rääkisid oma elust ja tegemistest.

⁵⁶ EMOR (2018) Siseturvalisuse avaliku arvamuse uuring 2018. Uuringu lõpparuanne. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Uuringud/Avaliku_korra_tagamine/siseturvalisuse_avaliku_arvamuse_uuring_aruanne_2018_loplik.pdf, lk 24.

Uued nutikad lõimumisseire strateegiad

Euroopa rändevõrgustiku 2019. aasta päring tõi välja, et valdav enamus Euroopa Liidu riike monitoorib arenguid lõimumisvallas, keskendudes eelkõige kriteeriumidele nagu töötamine, eluase, keeleoskus ja haridus, tervishoid ja sotsiaalabi kättesaadavus ja poliitiline osalus. Lõimumist ei seirata vaid Sloveenias, Poolas, Ungaris, ja Prantsusmaal. Valdavalt on monitooringud üles ehitatud üleriigiliste sihttasemete mõõtmisele, mille raames on tähelepanu all üksikisiku võimekused. Seejuures indikaatoreid, mida jälgitakse, võib olla väga palju. Portugalis hinnatakse lõimumist lausa 15 eri mõõtme kaudu (lisaks eelpool mainitud kategooriatele nt demograafiline profiil võrdluses kohaliku elanikkonnaga, etniline ja rassiline diskrimineerimine, rahvusvahelised rahaülekanded ja kriminaalsus), kusjuures kasutusel on üle 300 indikaatori. Sihttasemete mõõtmist soosib ka Euroopa Liidu Zaragoza deklaratsioon, mis näeb ette ühiste võrreldavate mõõdikute loomist Euroopas.

Uueks ja huvitavaks arenguks Euroopas võib aga pidada seda, et üleriigilise taseme kõrval on hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama kohalikele tasandile. Kohalike omavalitsuste (KOV) või nn kogukonnapõhised uuringud on olnud laialdaselt kasutusel traditsioonilistes sisserändemaades nagu Ameerika Ühendriigid ja Kanada, kuid tegemist on võrdlemisi uue nähtusega Euroopas. Kogukonnauuringute väärtus lõimumisvaldkonnas seisneb selles, et tegemist on 'tundlikuma' mõõteriistaga, mis suudab võtta paremini arvesse kohalike kogukondade omapärasid, neist tulenevaid lõimumisbarjääre kui ka kohalike lõimumisvalmidust. Euroopas on kogukonnauuringuid hakanud kasutama nii Holland kui ka Suurbritannia.

Kui sihttasemete mõõtmisel on eelduseks, et suudame defineerida, kes on „lõimunud“ isik, siis kogukonnauuringute puhul pole see nii oluline, sest vaadatakse eelkõige kogukonna siseseid muutuseid. Seejuures pole huviobjektiks ainult uutlunukad, vaid ka püsielanikud ning kõigi osapoolte „koos kasvamine“.

Eestis on lõpusirgel järjekordse riikliku lõimumiskava koostamine aastateks 2021–2030, mis sõnastab Eesti riigi lõimumispoliitika eesmärgid ja tegevused nende saavutamiseks järgmisel kümnendil. Hoolimata rände regionaalsusest – enamus uussisserändajaid elab kas Tallinnas, Tartus või Ida-Virumaal – toimub lõimumisseire aga üleriiklikult. Kogukonnatasandil seire on midagi, millest oleks võita ka meil, eriti olulisemates Eesti rändekeskustes.

Allikad: EMN AHQ on [Monitoring Integration](#).

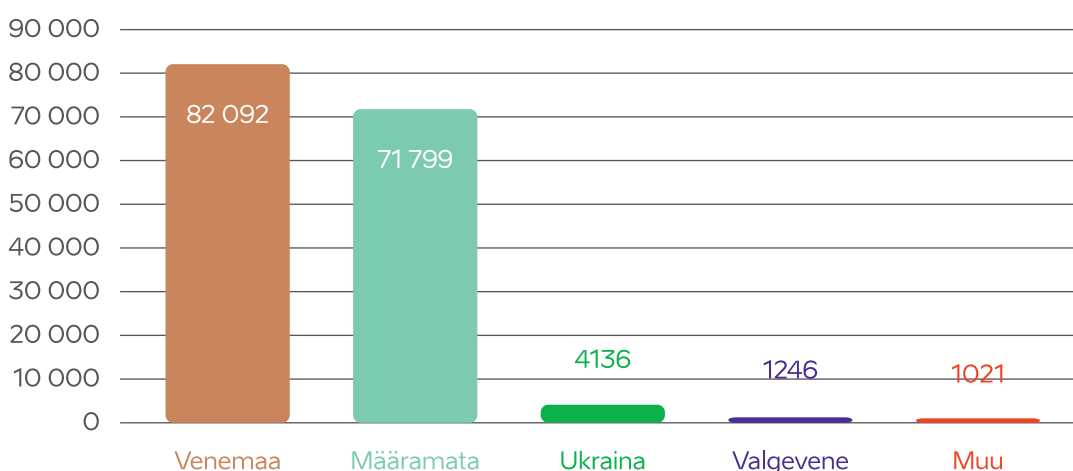
4. KODA- KONDSUS



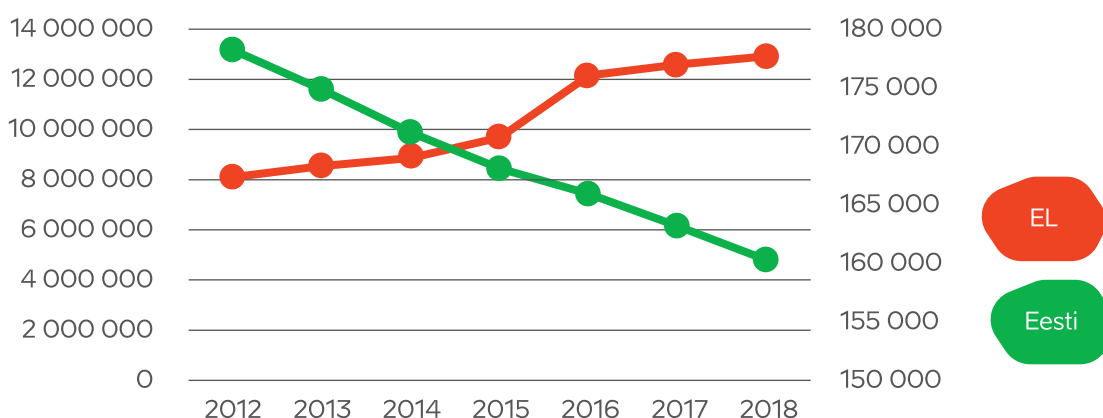
estelon

4. Kodakondsus

Selleks, et omandada Eesti kodakondsust, peab kolmanda riigi kodanik omama pikaajalise elaniku elamisluba, olema Eestis elanud vähemalt kaheksa aastat (sh neist viis püsivalt) ning täitma mitmeid teisi nõudeid. 2018. aasta lõpul omas Eesti pikaajalist elamisluba kokku 160 294 inimest – kokku lausa 64 erineva riigi kodanikku. Neist kõige arvukamad olid Venemaa kodanikud ning määratlemata kodakondsusega inimesed (nn halli passi omanikud). Seejuures erinevalt ülejäänud Euroopast Eestis (ja Lätis) pikaajaliste elanike arv pigem kahaneb hoolimata positiivsest rändesaldost. Seega võib öelda, et Eesti kodakondsuspoliitika fookuses on jätkuvalt ennekõike n-ö ajaloolised vähemused, mitte niivõrd uussisserändajad.



Joonis 4.1. Eestis pikaajalise elamisloa alusel viibijad kodakondsuste kaupa 31.12.2018 seisuga. Allikas: Eurostat migr_reslas 11.07.2019

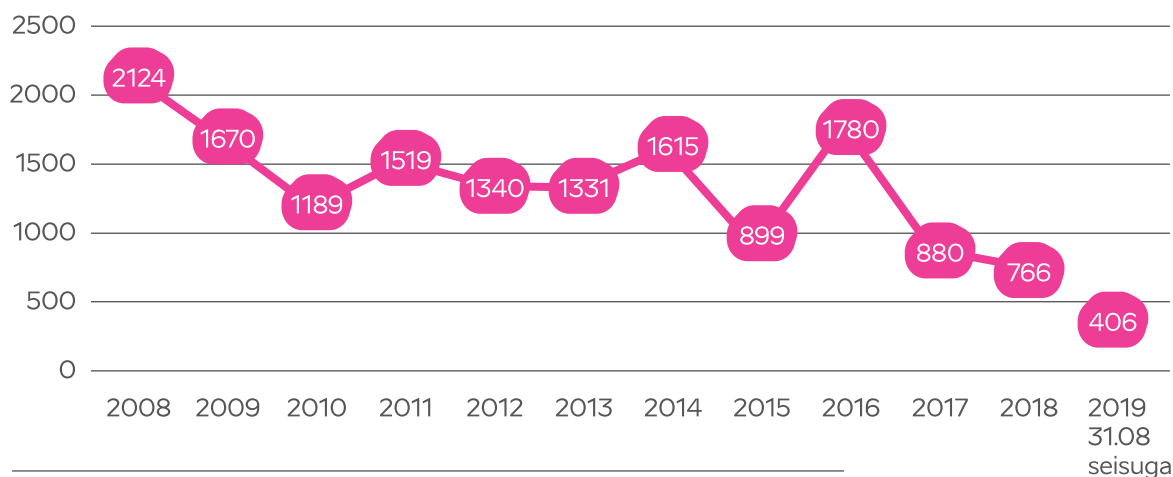


Joonis 4.2. Eestis ja Euroopa Liidus⁵⁷ pikaajalise elamisloa alusel viibijad 2012-2018. Allikas Eurostat migr_reslong 08.08.2019

⁵⁷ V.a. Taani ja Soome ning 2012-2014 Horvaatia.

4.1 Naturalisatsioon

Viimastel aastatel on naturalisatsioonitempo Eestis olnud võrdlemisi hüplik, ent pikemas plaanis näitab pigem raugemise märke. Pigem langustrendis on nii kodakondsuse taotlemine kui ka kodakondsuse naturalisatsiooni korras saamine.



Joonis 4.3. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmine 2008–2019.

Allikad: PPA

Samas käivitus 2019. aastal **kodakondsuslepingute süsteem**, mis võiks naturalisatsiooninumbreid kasvatada. Nimelt võimaldavad seadusemuudatused Eestis vähemalt viis aastat elanud välismaalasel sõlmida riigiga keeleõppe lepingu, mille kohaselt välismaalane kohustub osalema Sisekaitseakadeemia pakutataval keelekursustel ning nende lõppedes sooritama Eesti keele eksami vähemalt B1 tasemel ning aasta jooksul⁵⁸ taotlema ka Eesti kodakondsust. Lepingu sõlmijatele võimaldatakse osaleda keelekursustel tasuta ning võtta ka kuni 20 päeva õppepuhkust, mis hüvitatakse riigi poolt keskmise palga ulatuses. Kui lepingu sõlminu neid tingimusi ei täida, tuleb tal tagasi maksta nii õppepuhkuse hüvitis kui ka katta keeleõppekulud.

Naturalisatsioon oli oluline teema ka 2019. aasta kevadel ametisse astunud valitsuse koalitsioonilepingus. Mitmete naturalisatsiooni vormide säilitamise kõrval soovitakse võimaldada Eesti kodakondsust taotluse alusel saada ka nendel alaealistel, kelle üks vanem (või vanavanem) elas Eesti territooriumil juba enne Eesti taasiseseisvumist ja on määratlemata kodakondsusega ning teine vanem on kolmanda riigi kodanik. Seni on see võimalus olnud vaid nendel lastel, kelle mõlemad vanemad on määratlemata kodakondsusega.

⁵⁸ Teatud juhtudel (näiteks siis, kui taotleja ei täida veel Eestis kaheksa aasta vältel elamise nõuet) on võimalik seda perioodi ka pikendada.

Juba on kooskõlastusringile läinud ka eelnõu, millega soovitakse luua võimalus, et Eesti **põhikoolilõpueksamite** (eesti keele ja ühiskonnaõpetuse riiklike tasemeeksamite) **alusel saaks taotleda Eesti kodakondsust**. Hinnanguliselt võib seadusemuudatus puudutada ligi 4500 eesti koolides õppivat last.⁵⁹

2018. aastal aktualiseerus kohtulahendite tuules ka n-ö **optantide teema** ehk enne Tartu Rahulepingu sõlmimist Venemaale elama läinud eestlaste ja nende järeltulijate õigus Eesti kodakondsusele. Eesti ja Venemaa vahel 02.02.1920 sõlmitud Tartu rahuleping nägi ette, et kui optant aasta jooksul Eestisse ei koli, siis muutub tema Eesti kodakondsustunnistus kehtetuks. Aastatel 2003–2015 rakendas PPA halduspraktikat, kus Venemaale jäämist ei loetud Eesti kodakondsuse kaotamiseks. 2015. aastal aga halduspraktika muutus ning enam Venemaale (aga ka 1921. aastani Gruusia koosseisu kuulunud Abhaasia aladele) jäänud eestlaste järeltulijaid sünrijärgseteks kodanikeks ei loeta. Siiski rõhutab Riigikohus oma otsuses, et vastavalt seadusele jäetakse ka ekslikult kodakondsuse saanud isikule tema Eesti kodakondsus alles⁶⁰, välja arvatud juhul, kui esineb mõni alus kodakondsuse andmisest keeldumiseks⁶¹ (nt kodakondsuse andmisel on esitatud valeandmeid, isik ei täida Eesti seadusi või on Eestile julgeolekuohuks). 2019. aasta kevadel sõlmitud koalitsioonilepe näeb ette, et Abhaasia eestlaste kodakondsusseisundit puudutavale segadusele leitakse õiguslik lahendus⁶².

Võib öelda, et pea kõigis eespool mainitud punktides on Eesti kodakondsuspoliitika arengud olnud muu Euroopa kontekstis võrdlemisi erandlikud ning suunatud pigem rahvuskaaslaste või Eestis sündinud isikute naturalisatsioonile, samas kui ülejäänud Euroopas revideeritakse kodakondsuspoliitikat pigem vaatega uussisserändele. 2018. aastal tõstis Kreeka residentsusnõuet seitsmelt aastalt 12 aastale ning Austria võrdsustas varjupaigataotlejate residentsusnõude teiste sisseränderrühmade omaga. Belgia aga hakkas residentsusnõude täitmisel arvestama teatud juhtudel ka elamisloa saamisele eelnevat aega – näiteks EL kodaniku pereliikme naturaliseerumisel arvestatakse Belgias elatud aega alates elamisloa taotluse esitamisest ning rahvusvahelise kaitse saajal alates kaitsetaotluse esitamisest. Poolas alandati kodakondsuse taotlemiseks nõutud keeleoskuse taset B1 tasemele (sama, mis Eestis). Holland aga pikendas kriminaalkorras karistatud isikute piirangut kodakondsuse taotlemisele: kui varem ei tohtinud Hollandi kodakondsust taotlev isik olla kriminaalkuritegusid toime pannud vähemalt nelja aasta jooksul enne taotlemist, siis nüüd pikendati nõuet viiele aastale.

Lisaks reguleeriti mõnedes riikides seadusi, mis puudutavad mittebioloogiliste vanemate lapsi. Näiteks muutis Leedu seadusi adopteeritud laste kodakondsuse kohta, seadustades nii Leedu kodanikest vanemate adopteeritud välismaalasest

⁵⁹ <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/haridusministeerium-tahab-koos-pohikooli-lopunutunnistusega-anda-eesti-kodakondsust?id=86740007>

⁶⁰ KodS §32

⁶¹ KodS §21

⁶² Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, 3.29.

lapse õiguse Leedu kodakondsusele kui ka Leedu kodanikust lapse, kes adopteerimisel omandab mõne teise kodakondsuse, õiguse jätta Leedu kodakondsuse alles. Seejuures võimaldab Leedu adopteeritud lastele ka mitmikkodakondsust. Soome võimaldab samasooliste paaride lastel saada Soome kodakondsust ka juhul, kui lapse bioloogiline ema ei ole Soome kodanik.

4.1.1 Mitmikkodakondsus

Eestis ei ole mitmikkodakondsus lubatud, kuid samas ei luba seadus isikult sünniga omandatud Eesti kodakondsust ära võtta, sealhulgas ka juhul, kui ta on kas sünniga või naturalisatsiooni korras omandanud ka mõne teise riigi kodakondsuse. 2019. aasta valitsuskoalitsiooni aluspõhimõtted sätestavad, et **mitmikkodakondsust ei seadustata** ka käesoleva valitsuse võimu ajal. Teemat on korduvalt tõstatanud opositsioonis olev Reformierakond, kes on esitanud Riigikogu juhatusele eelnõu oma versiooni mitmikkodakondsusest piiratud variandis.

Mitmikkodakondsus on aastakümnete pikkuse vaidluse objektiks olnud ka Leedus, kus toimus viimaks 2019. aasta mais põhiseadusreferendum, millega tühistatakse mitmikkodakondsusele põhiseadusega seatud piirangud. Ehkki referendumil osalenutest hääletas 76% muudatuse poolt, referendum ei õnnestunud, kuna osalusprotsent jäi madalaks. Seega on Leedus mitmikkodakondsus jätkuvalt lubatud üksnes erandjuhtudel, sh nt enne Leedu taasiseseisvumist emigreerunud Leedu kodanikele ning 2019. aastast alates ka adopteeritavatele lastele.

Samas kiitis Norra heaks universaalse kodakondsuse lubamise — seadus peaks jõustuma aastal 2020. Hollandis on aga arutlusel kodakondsuse seaduse reform, mis võimaldaks mitmikkodakondsust tulevikus esimese põlvkonna immigrandidel, ent järgmised põlvkonnad peaksid valima neist ühe kodakondsuse.

4.2 Kodakondsusetus ja kodakondsuse äravõtmine

Kodakondsusetus⁶³ on probleem, millele on hakatud Euroopas viimastel aastatel rohkem tähelepanu pöörama, kuivõrd nii ebaseadusliku rände kui ka varjupaigataotluste statistika viitab, et teadmata kodakondsusega või lausa kodakondsuseta isikute arv on kasvanud. Seetõttu on detailiseeritud ka nendega seonduvat rändepoliitikat. Näiteks reguleeriti kodakondsusetute isikute staatuse tunnustamist, pererännet ning elamisloa andmise tingimusi.

⁶³ Mitte ajada segi määratlemata kodakondsusega ehk n-ö halli passiga

Prantsusmaal võimaldatakse kodakondsusetutele peredele taasühinemist samadel alustel, mis kehtivad täiendava kaitse saajatele. Kodakondsusetutele endile antakse nelja-aastane elamisloa, mille saab täitumisel asendada 10-aastasega. Hollandis vaadatakse üle kodakondsusetuna sündinud laste teema. Kui senini on Hollandis kodakondsusetutele vanematele sündinud lapsel tekkinud õigus Hollandi kodakondsusele peale kolmeaastast seaduslikku viibimist riigis, siis nüüd soovitakse seadusliku residentsuse nõuet kaotada. Samuti reguleeriti nõuded, mille alusel anda tunnustatud kodakondsusetu isiku staatus Süüriast, Gaza sektorist, Läänekaldalt, Iraanist, Jordaaniast või Liibanonist pärit palestiinlastele. Slovakkia väljastab kodakondsusetutele tähtajatu elamisloa asemel 2018. aastast alates viieaastase elamisloa. Kreekas alandati kodakondsusetute residentsusnõuet seitsmelt aastalt kolmele ning alandati riigilõivusid. Belgia kaotas kodakondsusetutele elamisloa taotlemise riigilõivu juhul, kui isik on kaotanud kodakondsuse tahtmatult ning tal ei ole võimalik taotleda elamisloa mõnest teisest riigist, millega neil side on. Belgia rändekohus langetas ka otsuse, et tunnustatud kodakondsusetult isikult elamisõiguse äravõtmisel tuleb lähtuda nii üksikisiku kui ka kogukonna huvidest.

Eesti on sellest teemast samas senini jäänud võrdlemisi puutumata – aastatel 1997–2019 on Eestilt varjupaika palunud vaid neli teadmata kodakondsusega isikut ning kaitset pole saanud ükski kodakondsuseta isik. Samuti pole Eesti liitunud ühegi kodakondsuse teemat käsitleva rahvusvahelise konventsiooniga.

Küll aga on **Eestis päevakorda tõusnud kodakondsuse äravõtmise teema**, mis kodakondsusetusega sageli seotud. Nimelt nähakse 2019. aastal sõlmitud koalitsioonileppes ette kodakondsuse seaduse muutmine selliselt, et isikult, kes on toime pannud terrorikuriteo või riigireetmise, saaks kohtuotsusega kodakondsuse ära võtta⁶⁴. Sarnaseid reegleid on kehtestatud mitmetes teisteski riikides, kuid mitmel juhul koos klauslitega, mis välistavad isiku kodakondsusetuks jäämise.

Itaalias seadustati kodakondsuse äravõtmine terrorikuritegude või kuritegude eest, mis ohustavad põhiseaduslikku korda või demokraatiat, ent kodakondsust võib ära võtta üksnes isikutelt, kes on selle saanud abielu või residentsuspõhise naturalisatsiooni kaudu. Itaalias otsustab kodakondsuse äravõtmise üle president. Soome ja Norra seadustasid võimaluse kodakondsuse äravõtmiseks isikult, kes on toime pannud riigivastaseid kuritegusid (nt spionaaž, riigireetmine, terrorirünnak). Mõlemas riigis kohaldatakse kodakondsuse äravõtmist üksnes mitme kodakondsusega isikutele. Seejuures Soomes saab kodakondsuse ära võtta neilt, kelle karistus näeb ette vähemalt viieaastast vabadusekaotust, Norras otsustab kodakondsuse äravõtmise kriminaalkohus. Samas arvestatakse Soomes ka otsuse mõju pereliikmetele ja nende kodakondsusseisundile.

⁶⁴ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023, lk 11.

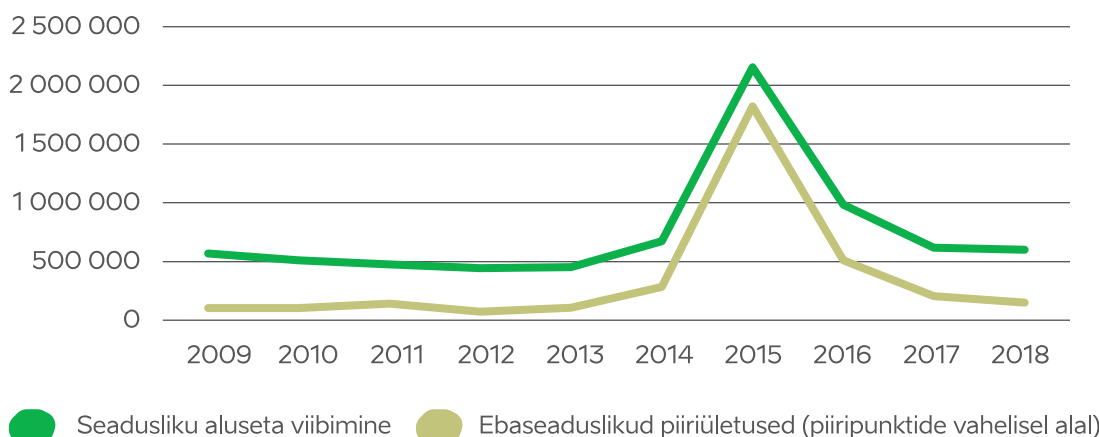
5. EBA- SEADUSLIK RÄNNE



5.1 Olukord EL välispiiril

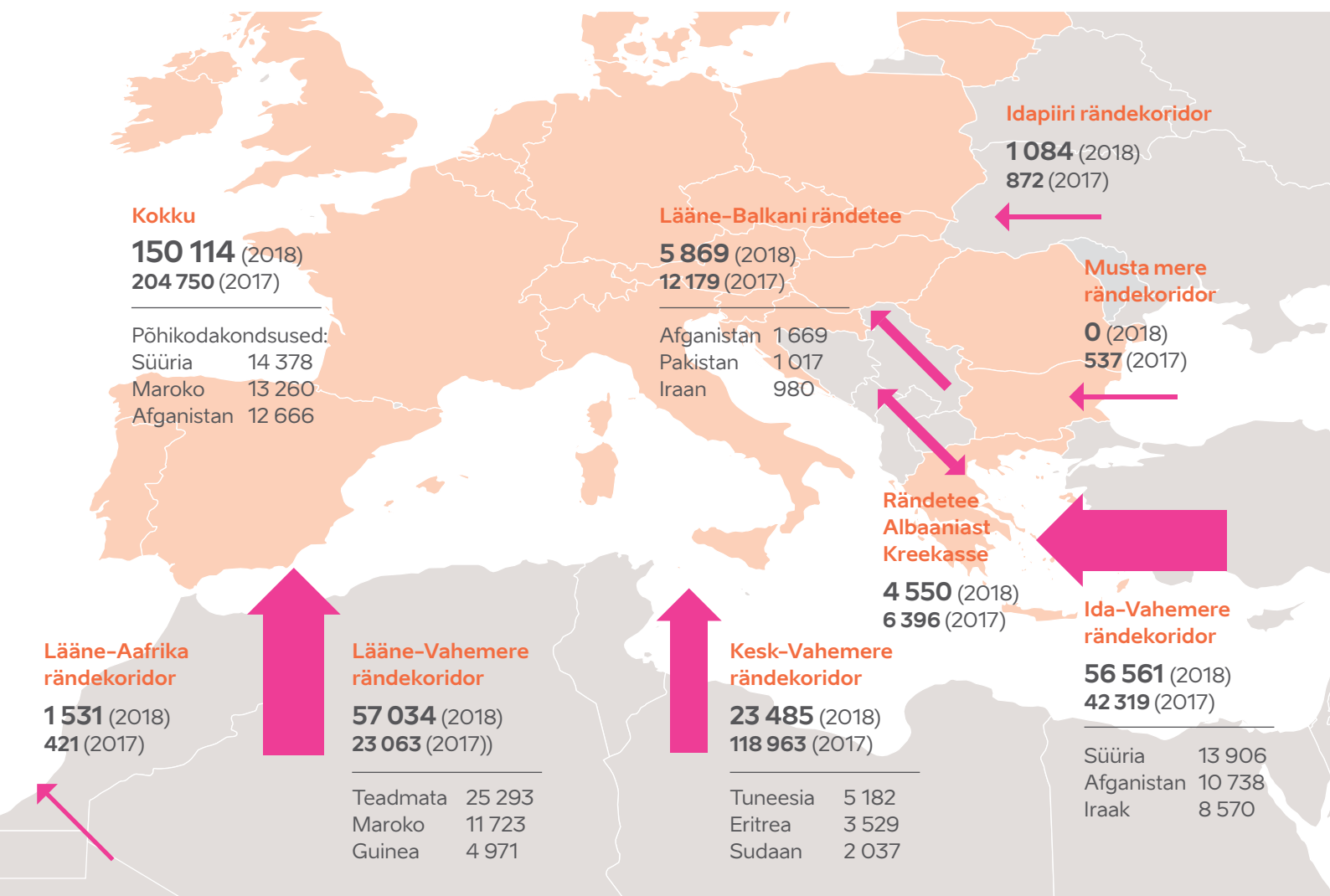
Olukord EL välispiiril on püsinud viimasel kahel aastal võrdlemisi stabiilsena: kogu EL välispiiri ulatuses 2018. aastal tabati kokku 150 114 ebaseaduslikku piiriületajat. Eelmise aastaga võrreldes on seda 27% vähem ning 2015. aasta, st rändekriisi tipphetkega võrreldes lausa 12 korda vähem. Lisaks tabati 2018. aastal ka 2258 inimest, kes püüdsid EL-i jõuda erinevate sõidukite peidikutel (clandestine migration) ehk rohkem kui paaril eelneval aastal ning kinni peeti ka üle 10 000 inimese, kes abistasid ebaseaduslikke sisserändajaid (facilitators) näiteks võltsitud dokumentide hankimisel, piiriületuse korraldamisel ja teekonnal sihtkohta.

Koos vähenenud ebaseadusliku sisserändega on stabiliseerunud ka seadusliku aluseta riigis viibimiste arv pea kõigis EL riikides (vt joonis 5.1). 2018. aastal viibis Euroopa Liidu territooriumil seadusliku aluseta 601 500 isikut, mis on võrreldav 2014. a. tasemega. Ebaseaduslikus sisserändes toimunud langus ei kajastu üksüheselt seadusliku aluseta viibijate arvus, sest viimaste hulka kuuluvad ka need, kes on riiki küll seaduslikult saabunud, kuid seejärel selle aluse minetanud, näiteks jäädes riiki kauemaks kui viisa või elamisluba võimaldab.



Joonis 5.1 Seadusliku aluseta riigis viibimine EL-28 riikides ja ebaseaduslikud piiriületused. Allikas: Frontex Risk Analysis for 2019, Eurostat migr_eirpre 23.08.2019.

2018. aastal tõusis ELis kõige populaarsemaks rändekoridoriks Marokost Itaaliasse kulgev **Lääne-Vahemere rändekoridor** — selle kaudu saabus Põhja-Aafrikast Hispaaniasse ligi kolm korda rohkem ebaseaduslikke piiriületajaid kui mullu (vt joonis 5.2). Valdavalt kasutasid antud rändekoridori Sahara-tagusest Aafrikast pärit sisserändajad, kellest enamiku kodakondsus on teadmata. Ent 2018. aasta lõpu poole kolmekordistus ka Maroko kodanikest ebaseaduslike piiriületajate arv. Ebaseaduslike piiriületajate ulatuslikumale tabamisele aitas kaasa Frontexi 2018. aastal käivitatud operatsioon Indalo.



Joonis 5.2 Ebaseaduslikud piiriületused EL välispiiril rändekoridoride lõikes. Allikas: Frontex.

Kolmekordistus ka **Lääne-Aafrika rändekoridori** läbijate arv. Marokost ja vähemal määral ka Senegalist Kanaari saartele seilavate hulgas oli enim marokolasi, kellest paljudel olid pereliikmed juba Hispaaniale kuuluvatel Kanaaridel ees ootamas.

Võrreldes aasta taguse ajaga kasvas pisut ka ebaseaduslike piiriületajate hulk **Ida-Vahemere rändekoridoris**. Kui ebaseaduslikult piiri ületavate Süüria kodanike arv Türgit ja Kreekat ühendavas rändekoridoris jätkab langustrendi tänu ümberpaigutamise- ja tagasisaatmisskeemidele, siis 2018. aasta teises pooles tegi märkimisväärse tõusu tabatud Afganistani kodanike arv, kellel õnnestus ELi pääseda peamiselt tänu smugeldamisvõrgustikele. Samuti kolmekordistus ebaseaduslikult EL-i jõuda üritanud Türgi kodanike hulk, keda oli kokku 7918.

Samas vähenes lausa kuus korda **Kesk-Vahemere rändekoridori** kaudu EL-i saabujate hulk. Kui Liibüa kaudu EL-i suunduvate ebaseaduslike piiriületajate arv vähenes 87% ning Türgist Egeuse ja Joonia mere kaudu Euroopasse pürgijate hulk vähenes 37%, siis Tuneesiast teele asunute hulk hoopis kasvas. 2018. aasta septembrist detsembrini oli see antud rändekoridori põhiline lähte- ja transiitriik. Samuti on muutunud Kesk-Vahemere rändekoridori läbijate rahvuslik koosseis

FIFA fännipassid ja ebaseadusliku rände dünaamika piiril Venemaaga

Ühe olulisema rändesurve kasvatanud tegurina EL idapiiril tõi Frontex välja jalgpalli maailmameistrivõistlused, mis toimusid 2018. aasta suvel Venemaal. Nimelt võimaldas Venemaa välismaalastel, kes olid ostnud meistrivõistluste fännipassi (FIFA fan ID), siseneda riiki viisavabalt ning jääda sinna kuni 2018. aasta lõpuni. Hinnanguliselt kasutas seda võimalust ligi 650 000 inimest kolmest miljonist, kes mängisid külastasid.

Juba enne maailmameistrivõistluste lõppu jõudsid maailmameediasse mitmed juhtumid, kus fännipassiga kolmandate riikide kodanikud püüdsid siseneda EL-i. Näiteks ületas viis inimest ebaseaduslikult piiri Soome ja Venemaa vahel ning taotles Soomest varjupaika³. Samuti püüdsid mitmed neist siseneda EL-i läbi piiripunkti, kuid saadeti sealt tagasi. Näiteks püüdis Eestisse siseneda 138 FIFA fännipassi omanikku, kes aga piirilt tagasi saadeti⁴.

2019. aasta jaanuari lõpuks ei olnud Venemaalt lahkunud veel ligi 5500 fännipassi omanikku, kellele anti lahkumiseks ajapikendust kuni märtsini⁵.

³ „Migrants use World Cup Fan IDs to try to enter EU“ World Visa News, 22.06.2018 <https://www.worldvisanews.com/2018/06/migrants-use-world-cup-fan-ids-to-try-to-enter-eu/>

⁴ PPA (2018) FIFA fännipasside peatne aegumine võib avaldada survet idapiirile. Pressiteade, 18.12.2018 <https://www.politsei.ee/et/uudised/ffa-faennipasside-peatne-aegumine-voib-avaldada-survet-idapiirile-319>

⁵ „5000 World Cup fans never left Russia, police say“ The Moscow Times, 25.01.2019 <https://www.themoscowtimes.com/2019/01/25/5000-world-cup-fans-never-left-russia-police-say-a64290>, „Russia plans to deport 5000 visitors who attended the World Cup but still have not left“ MarketWatch, 25.01.2019 <https://www.marketwatch.com/story/russia-plans-to-deport-5000-visitors-who-attended-the-world-cup-but-still-have-not-left-2019-01-25>

— kui veel 2017. aastal olid põhilised rahvusrühmad nigeerlased, guinealased ja Elevandiluuranniku kodanikud, siis 2018. aastal hoopis tuneeslased, eritrealased ja sudaanlased. 2018. aastal käivitus Kesk-Vahemere rändekoridoris ka Frontexi operatsioon Themis, mis asendas senise operatsiooni Triton ning kus lisaks patrullimisele ja päästeoperatsioonidele on tugevam ka korrakaitse element.

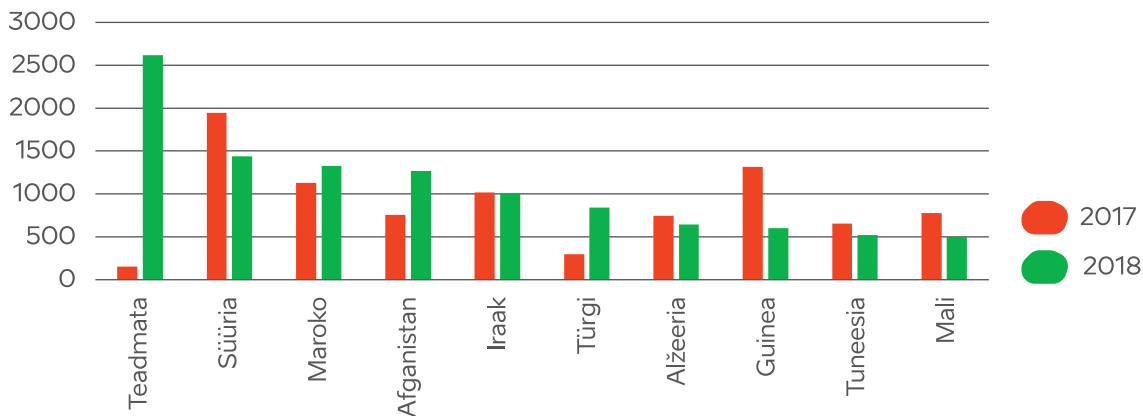
Mõnevõrra vähenes rändesurve ka **Balkani rändekoridorides**. Rohkem ebaseaduslikke rändajaid peeti kinni Horvaatia ja Bosnia ja Hertsegoviina vahelisel piiril, ning vähemal määral Serbia ja Ungari vahelisel piiril. Ebaseaduslike piiriületajate rahvuslik koosseis oli võrdlemisi sarnane Ida-Vahemere rändekoridoriga, erandiks olid iraanlastest ebaseaduslikud piiriületajad, kes olid EL piirile jõudnud tänu viisavabastusrežiimile Serbia ja Iraani vahel. 2018. aasta oktoobris viisavabastus tühistati.

EL maismaapiiril idas oli olukord jätkuvalt kõige rahulikum. Ehkki tabatud ebaseaduslike piiriületajate arv kasvas võrreldes 2017. aastaga umbes veerandi võrra, jäi see siiski oluliselt alla 2016. ja 2017. aasta näitajatele. Peamiseks põhjuseks võib pidada Venemaa otsust kehtestada ajutiselt viisavabadus jalgpalli maailmameistrivõistlustele reisivatele fännidele. Suurimaks kinnipeetud rahvarühmaks oli antud rändekoridoris jätkuvalt vietnamlased (34%), kelle osakaal kasvas mullusega võrreldes veelgi, samuti iraaklased, venelased ja ukrainlased.

Eesti riigipiir on ebaseaduslikele piiriületajatele jätkuvalt võrdlemisi ebaatraktiivne. Kui 2017. aastal tabati ebaseaduslikult piiriületuselt 35 inimest, siis 2018. aastal 45⁶⁵. Märksa tugevamalt avaldub rändesurve aga seaduslike rändekanalite väärkasutuse näol (vt lähemalt ptk 1).

Kodakondsusrühmade lõikes tõusidki 2018. aastal ebaseaduslike piiriületajate hulgas liidriks teadmata kodakondsusega isikud (vt joonis 5.3), kellest paljud pärinevad Lääne-Aafrikast. Võrreldes varasemaga on märkimisväärselt vähenenud Süüria kodanike arv, ent oluliselt kasvanud näiteks Maroko, Afganistani ja Türgi kodanike arv.

2018. aastal kaotas elu üle 3100 Vahemerd ületada üritanud inimest. Samas pääseti erinevate operatsioonide käigus rohkem kui 39 000 inimest⁶⁶.



Joonis 5.3. Suurimad kodakondsusrühmad 2017. ja 2018. aastal registreeritud ebaseaduslike piiriületajate hulgas EL-is. Allikas: Frontex.

Eestis peeti 2018. aastal ebaseaduslikult rändelt kinni kokku 1110 inimest ehk ligi viiendiku võrra rohkem kui aasta varem. Samuti kasvas ka ebaseadusliku rände juhtumite arv teist aastat järjest.

⁶⁵ Velsker, L. „Ebaseadusliku rände juhtumite arv Eestis kahekordistus“ Postimees, 12.01.2019 <https://www.postimees.ee/3467531/ebaseadusliku-rande-juhtumite-arv-eestis-kahekordistus>

⁶⁶ Frontex (2018) 2018 in brief

Euroopa veenab aafriklasti koju jääma

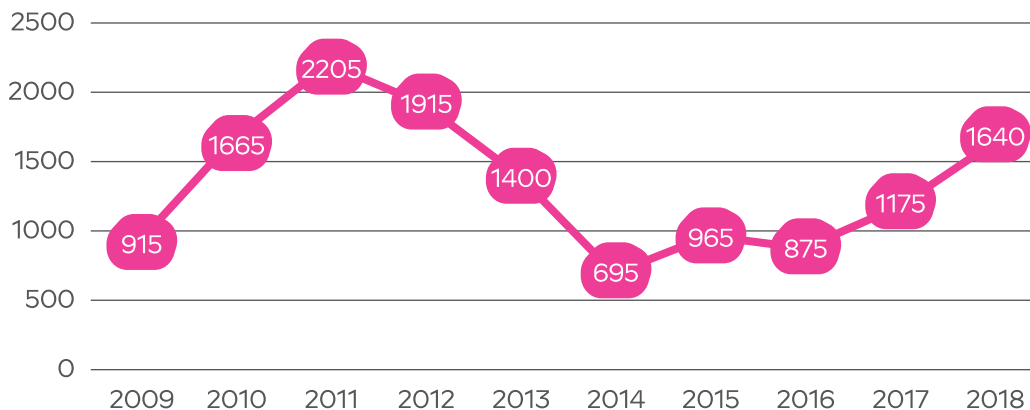
Euroopas voolavad piimajõed ja kõrguvad pudrumäed, lubavad inims mugeldajad arenguriikide elanikele. Tihtipeale klapi tab terve küla säästus kokku, et tasuda oma kõige ettevõtlikuma elaniku reis Euroopasse. Kümned-tuhanded kergeusklikud vägistatakse teel, tuhanded surevad lekkivas paadis. Kohale jõudnud vapustab argipäev pead-jalad koos viletsas korteris, tervisekindlustuse puudumine, ekspluateeriv töösuhe - eeldusel, et tööd üldse leiab - saatjaks hirm väljasaatmise ees. Samal ajal ootavad koju jäänud Euroopast rahasaadetisi.

Üks põhjus, miks selline teekond ette võetakse, on ka teadmatus ning välismaale jõudnute soov ennast edukana näidata. Selleks, et ebaseadusliku rände reaalsus paremini lähteriikidesse kohale viia (aga ka tutvustada võimalusi teostada end koduriigis), viib nii Euroopa Komisjon kui ka mitmed liikmesriigid lähteriikides läbi erinevaid infokampaaniaid. Jälgendades inims mugeldajate lähenemist ja kasutades ära online keskkondade usaldamist sisserändajate poolt on infokampaaniadki sageli internetipõhised ning kasutavad sisserändajaid sõnumivijajatena.

Peer-to-peer lähenemist kasutab näiteks Rahvusvahelise Migratsiooni Organisatsiooni kampaania **Migrants as Messengers**. Senegali, Guineasse ja Nigeeriasse naasvad inimesed jagavad ausalt ja emotsionaalselt oma rahvuskaaslastele kogemusi raskustest, mida nad Hollandis ja teel sinna kohtasid. Selleks kasutatakse Facebooki videotunnistusi (kampaanialehel on 46600 jälgijat) ja kogukonna raadiosaateid. Samuti koolitatakse projekti käigus välja sadu vabatahtlikke "põllutöötajaid", kes intervjuerivad tagasipöörduvaid kaasmaalasi, et koguda nende lugusid; osalevad kohalikes vestlusgruppides ja koolitavad välja uusi vabatahtlikke. Kampaania esimene etapp kestis 2017- 2019. Järgmine periood on suunatud uutele Aafrika riikidele. Hästi tuntud on ka **Aware Migrants** kampaania, mida viiakse läbi Itaalia tellimusel.

Vastuseks ebaseadusliku sisserände koormale ning parema ülevaate saamiseks infokampaaniatest, mida kolmandates riikides läbi viiakse, **asutas Euroopa Rändevõrgustik 2019. aasta kevadel EMN INFO tööühma**. Üle-Euroopaline eksperitide rühm kaardistab läbiviidud kampaaniaid ning on ka tulevaste infokampaaniate kooskõlastamise platvorm. Koos tegutsedes säästab Euroopa elusid ja ressursse.

- Parandada maksimaalse mõju saavutamiseks infokampaaniaid korraldavate organisatsioonide koordineerimisvõimet;
- Luua veebikeskkond, mis koondaks infot läbiviidud ja käimasolevate kampaaniate kohta ning võimaldaks kampaaniaid korraldavate organisatsioonide vahelist teabevahetust;
- Võimaldaks välja töötada ühiseid kampaaniastrateegiaid;
- Vältida kattuvaid tegevusi ja optimeerida ressursse.
- Leida lähenemisviisid prioriteetsetes kolmandates riikides ja Euroopas läbiviidavate kampaaniate tõhususe hindamiseks.

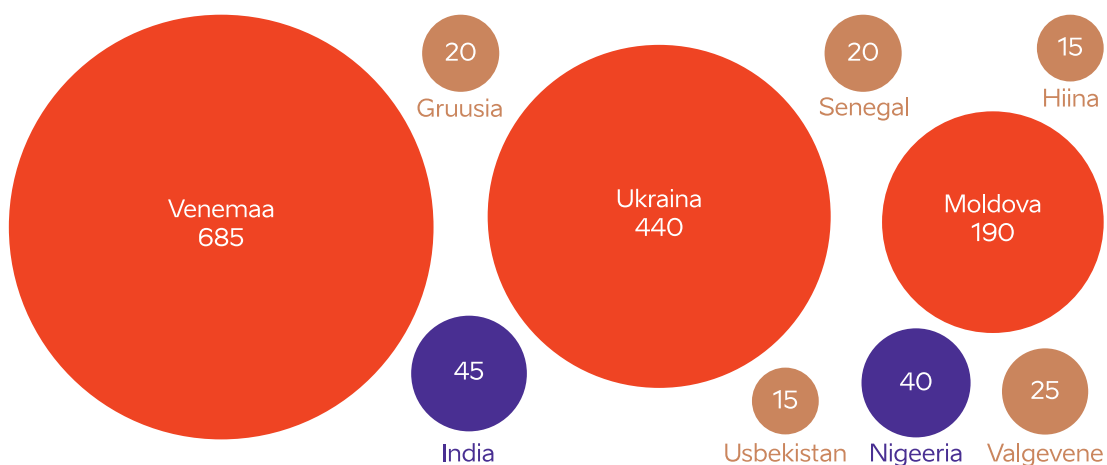


Joonis 5.4. Keeldumised Eesti välispiiril 2009-2018 (ümardatud).
Allikas: Eurostat migr_eirfs, 02.07.2019

5.1.1 Keeldumised piiril

Riiki sisenemisest keeldumiste arv piiril on jätkuvalt tõusuteel: 2018. aastal saadeti inimesi EL-i välispiirilt tagasi 471 155 korral ehk ligi 9% rohkem kui mullu. Jätkuvalt tehakse valdav osa keelduvatest otsustest maismaa piiril, kuid aasta-aastalt on suurenenud ka õhupiiril tehtavate keelduvate otsuste hulk. Keeldumised piiril on ennekõike kasvanud Ukraina kodanike seas, aga arvestatav kasv toimus ka Brasiilia ja Gruusia kodanike seas, kellel on samuti EL-iga viisavabastus.

Eestis on keeldumiste arv samuti aasta-aastalt kasvanud (vt joonis 5.5). Kokku saadeti piirilt tagasi 1640 inimest. Nende hulgas oli enim (69%) Venemaa kodanikke (kes enamasti saadeti tagasi kehtiva elamisloa või viisa puudumise tõttu) ja Ukraina kodanikke (kõige sagedasemaks põhjuseks elatusvahendite puudumine).



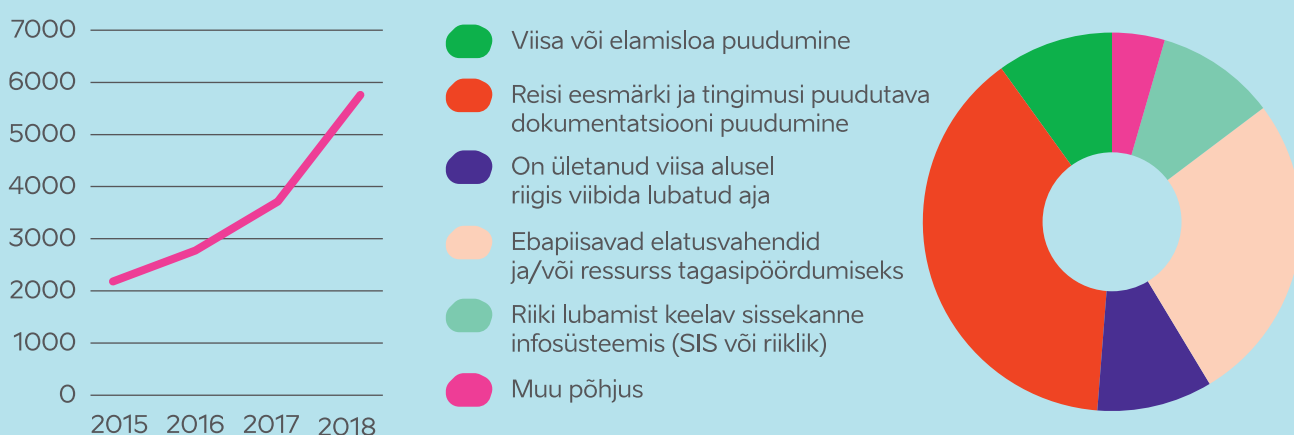
Joonis 5.5 Keeldumised välispiiril põhiliste kodakondsuste kaupa (ümardatud).
Allikas: Eurostat migr_eirfs, 02.07.2019

Piirilt saadeti tagasi rekordarv ukrainlasi

2017. aastal EL-i ja Ukraina vahel sõlmitud viisavabastusleping on hoogustanud veelgi ukrainlaste liikumist poliitiliselt ja majanduslikult rahutult kodumaalt Euroopa Liitu. Sellega seoses on märgatavalt kasvanud ka selliste vahejuhtumite arv, kus Ukraina kodanikud saadetakse juba piirilt tagasi, sest tekib kahtlus, et inimese reisi tegelik eesmärk võib erineda deklareeritust, või ilmneb risk, et isikul pole piisavalt elatusvahendeid, et kirjeldatud reis ka päriselt õnnestuks ning ka lennupilet tagasi kodumaale soetada õnnestuks.

Sarnased juhtumid on sagenenud ka Eestis. Eeskätt tänu otselendudele (sh WizzAiri opereeritavatele odavlendudele) Kiievi ja Tallinna vahel on oluliselt sagenenud riiki mittelubamised piiril. Et EL ja Ukraina vahel sõlmitud viisavabastusleping annab õiguse siseneda riiki turistina (ilma C-viisata), on siia tööle tulla soovivatel inimestel siiski tarvis enne saabumist taotleda D-viisat (kui just viibimise põhjus ei muutu kohapeal viibimise jooksul). Antud probleemi leevendamiseks on Eesti ametiasutused teinud mitmeid seadusliku töötamise teavitustegevusi, näiteks on koostatud ukrainakeelsed infolehed, samuti lühiajalist töötamist tutvustavad infolehed eesti, inglise ja vene keeles, läbi on viidud infotunde Eesti saatkonnas Kiievis, tehtud tööandjatele koolitusi ning teabepäevi, kuid need pole aidanud saavutada soovitud eesmärki⁶.

Samas on viisavabastuse režiim olulisel määral kahandanud ukrainlaste esindatust võltsitud dokumendiga EL-i siseneda üritanud isikute hulgas. ELis tervikuna tehti 2018. a enim väljasaatmisotsuseid just Ukraina kodanikele, kes täitsid ka enim lahkumisettekirjutusest tulenevat kohustust riigist lahkuda.



Joonis 5.7. Ukraina kodanikele väljastatud keelduvad otsused EL välispiiril 2015–2018 ning keeldumise põhjused 2018. Allikas: Frontex Risk Analysis for 2019

⁶ Intervjuu rahvusvahelises majas.

5.2 Ebaseadusliku sisserände tõkestamine ja ennetamine

Üheks oluliseks teguriks, mis aitab EL välispiiri turvalisust tagada, on **Frontexi tegevus nii operatsioonide läbiviija ja koordineerijana, aga ka analüüsikeskuse ning liikmesriikide koostöö koordineerijana** oma sideohvitseride võrgustiku abil. 2018. aastal lähetati erinevatele Frontexi operatsioonidele kokku 11 000 piirivalvajat. Samuti alustas 2018. aastal tööd Frontexi sideohvitseride võrgustik EL liikmesriikides – kokku abistavad Frontexi ja liikmesriikide vahelist tööd koordineerida 11 sideohvitseri. Eestit katab Riias resideeruv Baltikumi sideohvitser⁶⁷. Lisaks laiendas Frontex ka oma masinaparki. 2018. aastal liisis agentuur muuhulgas piirivalvelennukid ning nüüdsest jälgivad EL välispiiri lisaks kohapeal asuvatele piirivalvuritele ööpäevaringselt ka Frontexi operatiivkeskuse töötajad, eeskätt kaugjuhitavate õhusõidukite (aircraft system) edastatava videopildi vahendusel. 2018. aastal piloteeriti uut süsteemi Itaalias, Portugalis ja Kreekas⁶⁸.

Lisaks tagatakse EL tasandil tõhusamat piirivalvet **koostöös kolmandate riikidega**. Näiteks sõlmis EL 2018. aastal **koostöökokkuleppe Albaaniaga ning algatas läbirääkimised Põhja-Makedoonia ja Serbia ning 2019. aastal Bosnia ja Hertsegoviina ja Montenegroga**⁶⁹. Koostöökokkulepete olulisust demonstreerib seegi, et ehkki EL välispiiril Balkani rändekoridoris kinnipeetute hulk vähenes, siis neljakordistus ebaseaduslike riigis viibijate hulk Lääne-Balkani riikides. Lisaks asusid **Frontexi sideohvitserid tööle Türgis, Nigeris ning Serbias**.

17. aprillil 2019 võttis Euroopa Parlament vastu ka **uuendatud Frontexi määruse**⁷⁰. Sellega anti Frontexile mandaat suurendada oma püsikoosseisu aastaks 2027 kuni 10 000 piirivalvurini, kellel on ka senisest laiemad volitused (sh teenistusrelva kandmise õigus) ning laiendada nende rolli tagasisaatmiste korraldamisel. Samas jäi määrusest välja Frontexile õiguse andmine tagasisaatmisoperatsioonide korraldamiseks ka kolmandatest riikidest⁷¹. Ka Euroopa Liidu Nõukogus oli Austria eesistumise ajal üheks prioriteediks koostöö kolmandate riikidega ühispiiri kaitsmiseks.

Mõningasi arenguid on toimunud ka **EL koostöös Põhja-Aafrika riikidega**. Kuigi EL läbirääkimised Marokoga on tagasivõtulepingute osas senini liiva jooksnud, on piirivalve koostööd saatnud mõõdukas edu ning EL koostöö ja rahaliste vahendite toel on suudetud tõhustada Maroko piirihaldust. Näiteks suutis Maroko piirivalve 2018. aastal ära hoida ligi 15 000 ebaseadusliku piiriületaja teeasumise EL-i ning kokku hindab Maroko valitsus, et senini on suudetud ennetada ligi 89 000 potent-

⁶⁷ Frontex (2019) 2018 in Brief, lk 25

⁶⁸ Frontex (2019) 2018 in brief, lk 27.

⁶⁹ COM 126

⁷⁰ COM(2018)0631 http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0415_EN.html#title1

⁷¹ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-european-border-and-coast-guard>

siaalse ebaseadusliku rändaja väljasõitu⁷². Samuti algatas EL piirkondliku rändehaldusvõrgustiku Maroko, Senegali, Mali ja Elevandiluuranniku vahel, millest loodetakse samuti rändesurve leevendust Lääne-Vahemere rändekoridoris.

Liibüas, kus saadi rändevoog pidama juba 2017. aasta juulis, otsib EL aga aktiivselt võimalusi **inimlike vastuvõtutingimuste loomiseks n-ö rändesse kinnijäänutele** ning võimaluste loomiseks varjupaiga taotlemiseks või tagasipöördumiseks. ÜRO pagulasameti hinnangul on Liibüa kinnipidamiskeskustes hetkel kinni peetud ligikaudu 6200 inimest.

Samuti töötab EL edasi **majandusrände juurpõhjustega tegelevate ning seda ennetavate programmidega**. EL Aafrika usaldusfond on alates 2016. aastast ligi 188 programmi suunanud ligi 4,2 miljardit eurot, mille eesmärgiks on ettevõtlusvõimaluste laiendamine, äärmises vaesuses elavate haavatavate gruppide (nt lapsed, rahvusvähemused) elujärje parandamine ning piirihaldusvõimekuse tõstmine.

Piirikaitset tõhustati ka paljudes liikmesriikides. Näiteks rajasid Poola ja Leedu uusi piirivalverajatisi, Horvaatia, Leedu ja Malta ostsid uusi piirivalvesõidukeid ning Kreeka laiendas oma automaatset jälgimissüsteemi Kreeka-Türgi piiril (termokaamerad, südamelöögidetektorid). Mitmed liikmesriigid võtsid vastu uusi valdkondlikke arengustrateegiaid, suurendasid rahastamist või piirivalve isikkoosseisu⁷³. Samuti korraldasid mitmed liikmesriigid (ja ka Frontex) mitmeid ühisoperatsioone ja õppusi ning viidi ellu koostööprojekte. Näiteks löid Prantsusmaa ja Ühendkuningriigi Calais'sse ühise teabe- ja kooskõlastuskeskuse, mille eesmärgiks on vähendada kuritegevust piiril. Ka Eesti, Läti ja Leedu viisid läbi koostööprojekti, mille eesmärgiks oli parandada omavahelist infovahetust. Ent koostöö- ja võimekuste arendamise projekte viiakse jätkuvalt ellu ka kolmandate riikidega. Lisaks Vahemere-äärsete maade koostööle algatas selliseid projekte 2018. aastal ka Poola, kes sõlmis koostööleppe Ukrainaga piiriülese organiseeritud kuritegevuse piiramiseks, osaleb Kosovo ja Ukraina võimekuse tõstmise (twinning) projektides ning viis ellu veel mitmeid projekte, sh arengukoostöö valdkonnas.

Eestis jätkub välispiiri väljaehitamine ning piirivalve tõhustamine uue tehnoloogia toel. 2018. aastal sai PPA enda kasutusse üheksa eriotstarbelist drooni, mida saab kasutada nii igapäevases piirivalvetegevuses, päästeoperatsioonides kui ka näiteks ebaseaduslikele piiriületajatele järgnemiseks. 2019. aasta algul kuulutas PPA välja hanke kaamerateaga varustatud radaritornide hankimiseks Narva jõele. Radarid suudavad tuvastada erinevaid objekte jõel, misjärel on võimalik kaamerapildi abil hinnata, kas tegu on ebaseadusliku piiriületaja, looma või hoo- pis hättasattunud kalastajatega. Kolm hangitavat radaritorni hakkavad valvama 16-kilomeetrist piirilõiku. Kokku on plaanis välja ehitada 15 radaritornist koosnev seiresüsteem.⁷⁴ Täismahus väljaehitatud piir peaks valmima 2026. aastaks.

⁷² COM (2019) 126 Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190306_com-2019-126-report_en.pdf

⁷³ EMN 2019, lk 55

⁷⁴ <https://www.politsei.ee/et/uudised/ppa-tostab-seirevoimekust-narva-joel-428>

Ainult piirimüüridest ei piisa

Piirimüüride ja -tarade ehitamine on olnud Euroopas üheks poliitiliselt oluliseks ebaseadusliku sisserände tõkestamise meetmeks Euroopas alates 1990. aastast, ent tõeliselt on piiride väljaehitamine EL-is aktiveerunud viimastel aastatel. 2017. aastaks oli ELis ja Norras kokku ehitatud 13 piiritara kogupikkusega 954,4 km (koos Makedoonia rajatud taraga Kreeka piiril ligi 990,5 km) ning väljaehitamine jätkub.

Kreeka oli üks esimesi riike, kelle territooriumile tuli suur hulk varjupaigataotlejad ja sisserändajad. Vastukaaluks otsustati 2011. aastal rajada piiritara Türgi piirile, Orestiadasse Kirde-Kreekas, piir rajati 2012. aastal, mis omakorda viis selleni, et kui Kreeka tee oli suletud, siis suundusid sissrändajad Bulgaariasse, kes omakorda sulges oma piiri, luues piiritara Türgiga 2013. aastal. Lisaks tugevdati piiri relvajõududega.

2015. aastal lahvatanud rändekriisi ajal oli üks peamisi ebaseadusliku sisserände teid Euroopasse maismaad pidi nn Balkani rändekoridor (Kreeka, Bulgaaria, Ungari, Makedoonia, Austria, Slovakkia, Sloveenia ja Serbia), mis suleti 2015. aastal tänu piiritarade loomisele ning massilisele piirikontrollile. Teekonda kasutasid kõige aktiivsemalt Lähis-Ida kriiside eest põgenejad Süüriast, Iraagist ja Afganistanist.

2015. aasta oktoobris andis Austria teada piiritara rajamisest oma piirile Sloveeniaga (piirialal Spielfeldis), mis oli üks peamisi punkte, mida kasutasid varjupaigataotlejad ja sisserändajad oma teel läbi Balkani. 2016. aastal tugevdati piirikontrolli ka Ungariga, samuti on arutluse all olnud piiritara loomise võimalus. Sloveenia rajas 2015 aastal piiritara Horvaatiaga, millel on sõjaväestatud valve.

Ungari rajas piiritõkked oma piirile Horvaatia ja Serbiaga 2017. aastal. Kuigi Makedoonia ei ole EL liige (kandidaatriik), siis võivad makedoonlased Schengeni alal vabalt liikuda. Samas on Makedoonia oluline Balkani rändekoridori osa. Makedoonia ehitas välja oma piiri Kreekaga 2015. aastal ja seadis sisse relvastatud piirivalve piiril Kreeka ja Serbiaga 2017.

Ent arendused pole siin peatunud. Ka Balti riigid on ehitamas oma piirimüüre ja -tarasid, tabamaks võimalikke ebaseaduslike piiriületajaid, ning et kontrollida piiriülest salakaubavedu. Piiritõkke rajamine sai alguse 2015. aastal, mil Euroopas algas Balkani tee aktiivne sulgemine. Ka 2018. aastal on mitmed EL riigid avaldanud oma huvi ehitada välja uusi piiritarasid, näiteks Läti ja Poola Ukraina piirile ja Leedu piirile Valgevenega. Eesti plaanib oma välispiiri väljaehitamise lõpetada 2026. aastaks. Samuti on Suurbritannia avaldanud survet Prantsusmaale, et ühiselt rajada piiritara Calais' sadamasse Eurotunneli teele, mis ühendab Prantsusmaad ja Suurbritanniat.

Samas on praktika näidanud, et piiritarad ei kaota rännet tingimata ära, vaid suunavad teistesse rändekoridoridesse. Näiteks peale Balkani rändekoridori praktilist sulgemist 2015. aastal, suundusid sisserändajad nn Arktilisele tee (Frontex, 2017), mis tõi sisserändetulva Skandinaavia riikidesse, peamiselt aga Norra ja Venemaa vahelisse Storskogi piiripunkti. Peamised isikud, kes Norra piirile saabusid, olid varjupaigataotlejad Süüriast ja Afganistanist. Nn Arktiline tee, mis läbis Norrat, sai suletud ning piiritara Storskog'i ehitatud 2016. aastal. Seega on piiritarade rajamise kõrval oluline tegeleda integreeritud piirihaldusega laiemalt.

Vastukaaluks eespool kirjeldatud arengutele on Hispaania teada andnud soovist eemaldada vanad traat- ja okastarad Ceuta ja Melilla piirialalt. Hispaania oli esimesi EL riike, kus ehitati piiritarad, haldamaks sisserännet 1990. aastatel. Samas on Hispaania ka esimesi riike, kes militariseeris piiritõkked ning arendas välja piirivalvamise tehnoloogia SIVE (Integrated External Surveillance System) juba 1999. aastal. Tehnoloogiad hõlmavad endas sensoreid, kaameraid ja radareid, mis edastavad piiril toimuvat reaajas, tabades rannikule lähenevad alused. SIVE on olnud EUROSUR (European Border Surveillance System) loomisel eeskujuks ning sama mudelit on kasutatud ka mitmes Balti riigis.

Tabel. Piiritarade rajamine EL välispiiridel 1990–2017. Allikas: Frontex

Ehitav riik	Piirnev riik	Ehituse algusaasta
Hispaania	Maroko (Ceuta)	1993
Hispaania	Maroko (Melilla)	1996
Kreeka	Türgi	2012
Slovakkia	Linnad sisepiiril (Kosice, Velka Ida, Ostrovany)	2013-
Bulgaaria	Türgi	2013
Ungari	Horvaatia	2015
Ungari	Serboa	2015
Makedoonia	Kreeka	2015
Austria	Sloveenia	2015
Sloveenia	Horvaatia	2015
Ühendkuningriik	Prantsusmaa (Calais' sadam)	2015
Läti	Venemaa	2015
Norra	Venemaa	2016
Eesti	Venemaa	2016-
Leedu	Venemaa	2017

Allikas: Frontex

5.2.1 Andmebaasid

Nagu ka eelmises aastaraportis kajastamist leidis, on EL tasandil toimumas mitmete rändehaldust lihtsustavate andmebaaside loomine, nende kasutusalade laiendamine ning nende omavahel liidestamine. 2018. aastal võetigi vastu kolm Schengeni infosüsteemi (SIS) puudutatavat määrust⁷⁵, mis panevad paika Schengeni infosüsteemi loomise, toimimise ja kasutamistingimused ning sellega muudeti ka algset Schengeni lepingut.

Ka **Eestis** arendati infosüsteeme edasi ja töös on mitmed arendused. Näiteks ajakohastati **viisataotluste kooskõlastusmenetluse infosüsteemi**, mis aitab välja selekteerida isikud, kes viisa andmise/saamise nõudeid ei täida ning kelle taotlusi PPA ametnikel eraldi menetleda tuleb. Samuti laiendati Välisministeeriumi viisa eeltaotluskeskkonna võimalusi, võimaldades sealt kaudu esitada ka pikaajalise viisa taotlusi ja PPA iseteeninduskeskkonna võimalusi, võimaldades sealt kaudu esitada ka lühiajalise töötamise registreerimise taotlusi. Tulevikus on veel plaanis ajakohastada riiklikku viisaregistrit, kus hetkel menetletakse viisataotlusi ja PPA rändemenetluste infosüsteemi, kus täna viiakse läbi lühiajalise töötamise registreerimise taotluste menetlusi ning elamisloa ja elamisõiguse taotluste menetlusi.

Lisaks on Siseministeeriumil plaan töötada välja ulatuslik **automaatne biomeetriline tuvastussüsteem** (ABIS), mis koondaks kõigi eesti elanike biomeetrilisi andmeid (nt sõrmejälgi). Biomeetriline isikutuvastus võimaldab tõhusamalt ennetada valeidentiteetide kasutamist ning seega ennetada seaduslike rändekanalite väärkasutust, aga ka kiirendada kuritegude avastamist ning võimaldaks tulevikus tõsikäsitluse isikutuvastust ka teistes valdkondades⁷⁶.

Sarnane süsteem (mis ei sisalda küll kodanike ja alaliste elanike andmeid) toimib juba Prantsusmaal: seal anti korrakaitseametnikele ligipääs välismaalaste biomeetrilisi andmeid sisaldavale andmebaasile. Andmebaasi on kantud kõiki Prantsusmaalt elamisloa või rahvusvahelist kaitset taotlenud isikud ning isikud, kelle suhtes on tehtud tagasipöördumisotsus⁷⁷. Belgia aga ühildas 18 lennufirma infosüsteemid oma infosüsteemidega, mis võimaldab paremini tuvastada täiendavat järelkontrolli vajada võivaid isikuid.

⁷⁵ Määrus (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2018/1862

⁷⁶ <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/dokument/907446>

⁷⁷ EMN 2019, lk 75-76

5.3 Viisapoliitika ja Schengeni ruumi haldus

Enamik liikmesriike, sh **Eesti**, tegelesid 2018. aastal **uue viisaeeskirja ja viisainfosüsteemi (VIS) muudatuste vastuvõtmisega**. Viisaeeskirja muudatuste rakendamise tähtaeg on 1. veebruar 2020.

Kolm liikmesriiki tegid ka viisalihtsustusi: Tšehhi võimaldab edaspidi viisavabalt riiki saabuda India diplomaatilise passi omanikel, lirimaa Araabia Ühendemiraalide kodanikel ning Leedu Aserbaidžaaani teenistuspassi omanikel. Lisaks pakuvad Tšehhi ja Holland nüüdsest transiitviisat läbi oma lennujaamade reisivatele Kuuba kodanikele, kuivõrd sagesid juhtumid, kus mõnda teise Schengeni ruumi välisesse riiki reisivad kuubalased esitasid edasi lendamise asemel hoopis varjupaigataotlusi.

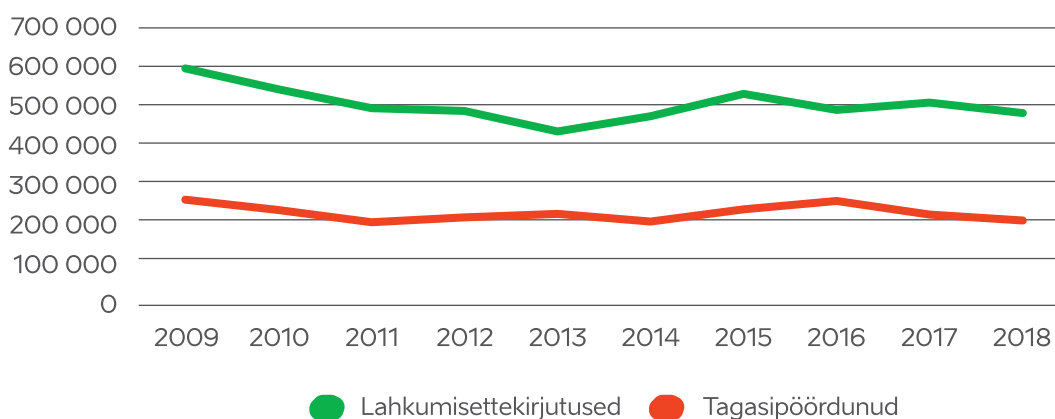
Austria taastas piirikontrolli piiridel Ungari ja Sloveeniaga 2018. aasta mais ning pikendas neid veel vähemalt 2019. aasta novembrini. Rootsi pikendas 2015. aastal kehtestatud ajutist piirikontrollirežiimi kuni 2019. aasta maini. Samas kritiseeris Euroopa Parlamendi raport kontrolli teostamist, viidates, et kontroll on väga hõre ning kontrollijad pole sageli saanud piisavat väljaõpet.

6. TAGASI- PÖÖRDUMINE



6.1 Lahkumisettekirjutused ja tagasipöördumised

Ehkki seadusliku aluseta EL-is viibijate arv on mõnevõrra kasvanud (vt lk 77), on nii lahkumisettekirjutuste kui ka tagasipöördumiste suhe püsinud enam-vähem stabiilne. Tagasisaatmiste osakaalu mõningane kasv 2016. aastal on seletatav lahkumisettekirjutuste arvu kasvuga 2015. aastal, ent kahel viimasel aastal on mõlemad näitajad püsinud võrdlemisi stabiilsed.



Joonis 6.1. Lahkumisettekirjutused ja toimunud tagasipöördumised EL-28.

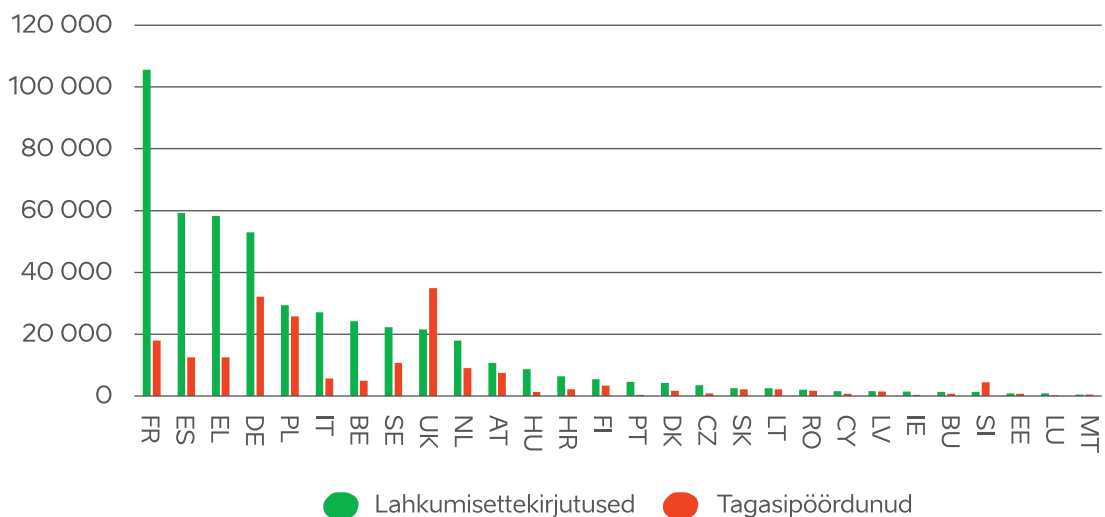
Allikas: Eurostat migr_eirod ja migr_eirtn 23.08.2019.

Küll aga on nii lahkumisettekirjutuste kui elluviidud tagasisaatmiste arv muutunud liikmesriikide võrdluses. Kõige rohkem lahkumisettekirjutusi tehti taas Prantsusmaal, kus nende arv kasvas 2017. aastaga võrreldes ligi veerandi võrra. Saksamaal lahkumisettekirjutuste arv samas langes märgatavalt: kui 2017. aastal ulatus nende hulk 100 000 piirimaile, siis 2018. aastal oli see pea poole väiksem ning võrreldav 2015. aastaga. Vähenemine võib olla seletatav rahvusvahelise kaitse otsuste (sh negatiivsete otsuste) hulga vähenemisega. Ka Belgias, Hollandis ja Ühendkuningriigis on olnud langus ligi kahekordne. Samas rändeteedele jäävas Kreekas ja Hispaanias on lahkumisettekirjutuste arv pöördunud tõusuteele. Paralleelselt on seal kasvanud ka seadusliku aluseta riigis viibijate hulk (ehkki mitte päris võrreldavas mahus).

Samas ei tähenda kasvanud lahkumisettekirjutuste arv tingimata suuremat tagasisaadetavate arvu. Ehkki siin võib põhjuseks olla ka ajaline nihe (tagasisaatmise ettevalmistamine võtab reeglina mitu kuud või kauemgi ning seega pöördub osa lahkumisettekirjutuse saajaid tagasi alles järgnevatel aastatel; mõnedes riikides jääb tagasilükatud otsuse saanud rahvusvahelise kaitse taotlejale õigus otsus vaidlustada peale lahkumisettekirjutuse saamist jne), on osa liikmesriike lahkumisettekirjutuste täitmisel märgatavalt edukamad. Suurimad tagasisaatmiste korraldajad olid 2018. aastal Ühendkuningriik (kust lahkus ilmselt arvestataval hulgal ka inimesi, kes olid lahkumisettekirjutuse saanud juba eelnevatel aastatel) ning Saksamaa.

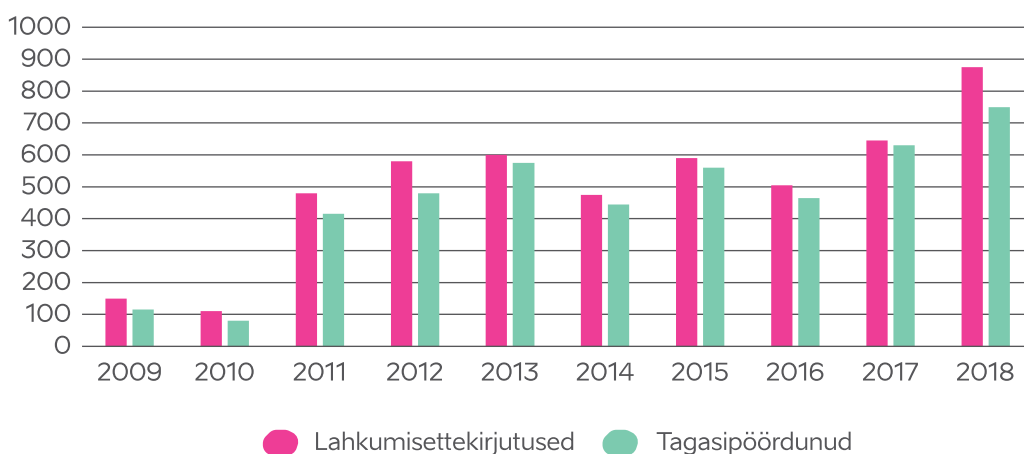
Samas on neiski riikides langustrend märgatav. Tagasisaatmiste arv kasvas mõnevõrra Hispaanias ja Prantsusmaal, kuigi mitte võrreldavalt lahkumisettekirjutuste arvuga.

Jätkuvalt valitsevad märkimisväärsed erinevused liikmesriikide vahel selles osas, kui paljud lahkumisettekirjutuse saanud reaalselt ka tagasi pöörduvad (vt joonis 6.2). Eeskätt uutes liikmesriikides nagu Eesti, Läti, Leedu, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia ja Sloveenia on tagasisaatmiste suhtarv lahkumisettekirjutustesse vägagi kõrge (viimase viie aasta keskmine on 80% või kõrgem). Suhteliselt head koondnäitajad on ka Ühendkuningriigil ja Saksamaal. Teised liikmesriigid (v.a. taas suurema ebaseadusliku rände surve alla sattunud Hispaania ja Kreeka) on oma positsioone üldiselt pigem parandanud. Ent on ka väga kasina tagasipöördumiste hulgaga riike, nt Prantsusmaa, Belgia, Tšehhi, Portugal, aga ka Itaalia. Üks põhjusi on tagasisaatmiste sihtriigid (vt ka ptk 6.3).



Joonis 6.2. Lahkumisettekirjutused ja elluviidud tagasipöördumised EL liikmesriikides 2018. aastal. Allikas: Eurostat migr_eiord ja migr_eirtn 23.08.2019.

Eestis on lahkumisettekirjutuste arv viimastel aastatel stabiilselt kasvanud (vt joonis 6.3), mis on enam-vähem proportsioonis seadusliku aluseta riigis viibijate arvu kasvuga. Sarnane on trend ka näiteks Poolas, kus lahkumisettekirjutuste arv on kasvanud alates 2011. aastast ning selle aja jooksul pea neljakordistunud.



Joonis 6.3. Lahkumisettekirjutused ja elluviidud tagasipöördumised Eestis 2009–2018 (ümardatud). Allikas: Eurostat migr_eiord ja migr_eirtn 23.08.2019.

6.2 EL tagasipöördumispoliitika reformid

2018. aasta novembris vastu võetud **Schengeni infosüsteemi määrused** näevad ette, et edaspidi on liitunud riigid kohustatud infosüsteemi sisestama kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes tehtud tagasisaatmisotsuste ning nendega kaasnevate sissesõidukeeldude andmed. Muudatus peaks aitama tulevikus vältida olukordi, kus ühelt Schengeni liikmesriigilt sissesõidukeelu saanud inimene mõne teise liikmesriigi kaudu siiski Schengeni ruumi pääseb. 2021. aastaks peaks süsteem olema kasutuses täismahus.

Lisaks on plaanis ümber vaadata tagasisaatmisdirektiiv ning 2019. aasta juunis kinnitati ka muudatuste üldpõhimõtted. Plaanitavad muudatused (mis paljudes riikides viimastel aastatel ka seaduse tasemel reguleeritud) aitaksid tagasisaatmispoliitikat ühtlustada, mis omakorda aitaks vähendada edasirännet ning seadusliku aluseta EL-is viibijate hulka, mõjuks ebaseaduslikku rännet ja aluseta varjupaiga taotlemist heidutavana ning aitaks vähendada reintegratsioonitoetuste shoppingut. Plaanitavad muudatused on järgmised:

- Luua ühtne, ehkki mitte ammendav **nimekiri tingimustest, mis viitavad põgenemise ohule** (sh riskile, et väljasaadetav isik võib edasi liikuda mõnda teise liikmesriiki).
- **Tagasisaatmisotsus tehtaks koheselt, kui inimesel kaob seaduslik alus riigis viibimiseks.** Mõned liikmesriigid, sh Eesti, teevad seda juba praegu, aga praktika pole ühtlane.

- **Kaotada vabatahtliku lahkumise perioodi pikkuse nõue.** Kui senini nägi direktiiv ette, et riigid saavad määrata 7-30-päevase perioodi, mille jooksul inimene võib otsustada vabatahtliku tagasipöördumise kasuks, siis muudatusega võivad riigid otsustada ka lühema perioodi kasuks. Samuti määratakse juhud, kus vabatahtlikku tagasipöördumist üldse ei võimaldata.
- **Luu võimalus kehtestada sissesõidukeeldu ka isikutele, kelle seadusliku aluseta riigis viibimine tuvastatakse alles riigist lahkumisel** ilma tagasisaatmisotsust tegemata.
- Tagasisaatmiste tõhusamaks elluviimiseks kehtestatakse riikidele **kohustus luua riiklik tagasisaatmiste haldamise süsteem**, mis on ühendatud Frontexi hallatava keskse infosüsteemiga ning kuhu sisestatakse infot tagasisaadetava isiku ja tema õigusliku seisundi kohta. Samuti soovitakse panna riikidele kohustus luua vabatahtliku tagasipöördumise programmid ning pakkuda reintegratsiooni tuge.
- Ühtlustada tähtaegu tagasisaatmisotsuste **vaidlustamiseks** – nt võimaldada rahvusvahelist kaitset mittesaanud isikutel otsus vaidlustada maksimaalselt viie päeva jooksul, eeldusel, et välistatud on vastuolu non-refoulement printsiibiga. Plaanitavate muudatustega võimaldataks tagasisaatmisotsust vaidlustada vaid ühes kohtuastmes, ent vaidlustajale tuleb tagada tema soovi korral tasuta õigusabi ja esindaja.
- **Nähakse ette seadusliku aluseta riigis viibivate isikute, kes võivad ohustada avalikku korda või riiklikku julgeolekut, kinnipidamise alus.** Samuti tahetakse kehtestada minimaalne maksimumperiood kinnipidamise kestusele – kui hetkel võimaldab direktiiv isikuid kinni pidada kuni kuueks kuuks pikendamisõigusega, siis paljud riigid on kehtestanud märksa lühema maksimaalse kinnipidamise perioodi. Nii lühikese perioodi jooksul ei ole aga realistlik alati tagasisaatmist ja tagasivõtmist kolmandate riikide poolt ära korraldada.
- Eraldi reeglid plaanitakse kehtestada **isikutele, kas taotlevad rahvusvahelist kaitset välispiiril – tagasilükkava otsuse saanud taotlejatele oleks tulevikus võimalik teha tagasisaatmisotsus lihtsustatud korras**, jätta vaidlustamiseks lühem periood ning luuakse eraldi reeglid kinnipidamise kohta. Samuti ei võimaldataks neile vabatahtliku lahkumise tähtaega (välja arvataud juhul, kui neil on kehtiv reisidokument ning nad teevad riigi ametkondadega koostööd).⁷⁸ Frontexi andmetel esitavad ligi 96% ebaseaduslikult piiri ületanutest piiril koheselt ka rahvusvahelise kaitse taotluse.

⁷⁸ European Commission, Proposal for a Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast), A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018, COM(2018) 634, 12 September 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf

REG tegevused

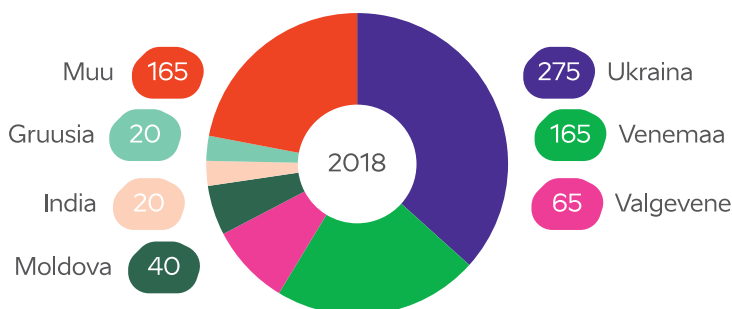
2013. aastal loodud tagasisaatmise valdkonna praktikute töörühm EMN-i juures on arutanud erinevaid aktuaalseid teemasid ning tuvastanud parimaid praktikaid. Näiteks on arutatud EL reisidokumentide kasutamist tagasisaatmiste elluviimiseks, tagasipöördumisvõimaluste alase info jagamise ja nõustamise praktikaid ning tagasivõtulepingute programme. Samuti on analüüsitud kinnipidamise tõhusaid alternatiive ning haavatavate rühmadega töötamist, nt laste huvide kaitset tagasisaatmise protsessis ning saatjata alaealiste ja teiste haavatavate rühmade tagasisaatmiste korraldust.

Viimastel aastatel on päevakorda tõusnud veel teisedki teemad, nt liikmesriikide poolt pakutavad tagasipöördumistoetused, mis võivad probleemi lahendamise asemel mõjuda hoopis ebaseadusliku sisserände tõmbefaktorina. Veel on arutatud, kuidas kolmandate riikide kodanikest kurjategijaid tagasi saata või mida teha rahvusvahelise kaitse saajatega, kes reisivad tagasi oma päritoluriiki.

6.3 Tagasivõtulepingud ja koostöö kolmandate riikidega

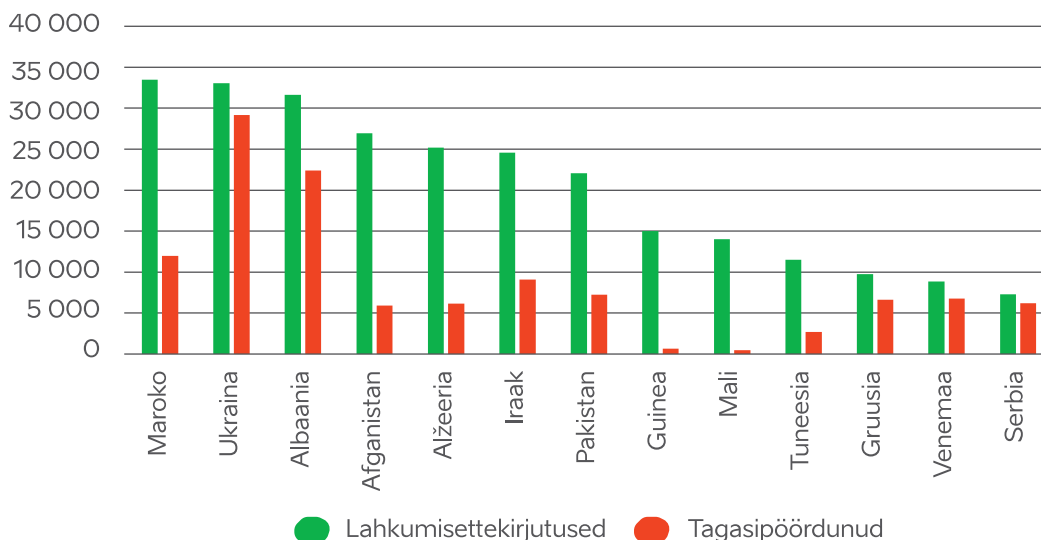
EList tagasisaadetavate isikute päritoluriikide tippkolmik on püsinud muutumatuna juba mitu aastat: enim lahkumisettekirjutusi tehakse jätkuvalt Maroko, Ukraina ja Albaania kodanikele. Ligi kolmandik ettekirjutuse saanud marokolastest viibis Hispaanias, ukrainlastest 2/3 sai lahkumisettekirjutuse Poolalt ning enim lahkumisettekirjutuse saanud albaanlastest asus Kreekas. Samas on vahetunud tippviisikus neljas ja viies riik. Senini positsioone hoidnud Iraagi ja Pakistani kodanikest lahkumisettekirjutuse saanute arv on märkimisväärselt vähenenud (vastavalt -4960 ja -7195), mistõttu on neljandaks tõusnud Afganistani ning viiendaks Alžeeria kodanikud. Lisaks on aastaga märkimisväärselt kasvanud Guinea (15 030) ja Mali (14 010) kodanike arv, kellest enamus sai lahkumisettekirjutuse Hispaanialt. Seega sai lahkumisettekirjutuse ligi kaks korda rohkem guinealasi ning kolm korda rohkem Mali kodanikke. Samas on märgatavalt vähenenud näiteks Indiast, Nigeerist ja Süüriast pärit lahkumisettekirjutuse saanute arv.

Eestist lahkumisettekirjutuse saanute hulgas oli enim Ukraina ja Venemaa kodanikke, neile järgnevad Valgevene, Moldova ja Gruusia kodanikud. Seejuures on enim kasvanud just Ukraina kodanikest lahkumisettekirjutuse saajate hulk. Kokku pöörduti tagasi 25 riiki.



Joonis 6.4. 2018. aastal Eestist tagasipöördunud isikud kodakondsuse kaupa (ümardatud).
Allikas: Eurostat migr_eirtn 23.08.2019.

Elluviidud tagasisaatmiste suhe lahkumissetekirjutustesse varieerub oluliselt ka päritoluriikide lõikes. Kui näiteks Ukrainasse (aga ka Venemaale, Gruusiasse ja Serbiasse) tagasisaatmiste hulk on mitme aasta lõikes püsinud samas suurusjärgus lahkumissetekirjutuste arvuga, siis eeskätt Aafrika riikidesse – sh nt Maroko, Alžeeria, Guinea ja Mali – korraldatavate tagasisaatmiste arv jääb tublisti alla lahkumissetekirjutustele.



Joonis 6.5. EL-28 väljastatud lahkumissetekirjutused ja elluviidud tagasisaatmised tippriikidesse 2018. aastal. Allikas: Eurostat. Migr_eirod ja migr_eirtn 23.08.2019

Tagasisaatmiste tõhusust mõjutavad paljud erinevad asjaolud – nt riikide erinev praktika tagasisaatmispoliitika rakendamisel, tagasisaadetavate erinev koostöövalmidus menetluse käigus, aga ka kolmandate riikide koostöövalmidus. Arvestada tuleb kindlasti ka tagasisaatmismenetluste ajamahukust – sageli kestab menetlus kuid kui mitte kauem ning seega võivad tagasisaatmised toimuda lahkumissetekirjutusest erineval aastal. Seetõttu on ka tagasisaatmiste määr liikmesriigiti erinev.

6. Tagasipöördumine

Üheks tagasisaatmisi (nt isiku tuvastamist, ajutise reisidokumendi hankimist, tagasisaatmisoperatsiooni läbiviimist) lihtsustavaks teguriks on tagasivõtulepingute olemasolu kolmandate riikidega. Lisaks bilateraalsetele lepingutele on tagasivõtulepinguid sõlmitud ka EL tasandil, kokku 17 riigi või autonoomse haldusüksusega. Küllaltki hästi on töösse rakendunud EL tasandil sõlmitud tagasivõtulepingud Balkani riikidega (Montenegro, Põhja-Makedoonia, Albaania, Serbia, Bosnia Hercegovina), samuti Ukraina, Moldova, Gruusia ja Venemaaga. Mõnevõrra keerukam on olukord nt Armeenia, Türgi, Sri Lanka ja Pakistani kodanikega, kelle seas on tagasisaadetavaid võrreldes lahkumisettekirjutuse saanutega märgatavalt vähem. Näiteks Roheneemesaarte ja Türgiga on tagasisaatmiste osakaal lausa langustrendi jõudnud.

Tabel 6.1. Euroopa Liidu tagasisaatmis- ja tagasivõtulepingud kolmandate riikidega ning tagasipöördunute statistika.

Riik	Lepingu sõlmimise aasta	Lahkumisettekirjutused 2015-2017	Elluviidud tagasipöördumised 2016-2018	%
Põhja-Makedoonia	2008	15575	17065	110%
Moldova	2008	11425	12080	106%
Montenegro	2008	3730	3805	102%
Ukraina	2008	78900	79020	100%
Albaania	2006	107985	99120	92%
Serbia	2008	35930	27790	77%
Gruusia	2011	19445	14750	76%
Aserbaidžaan	2014	4465	3245	73%
Venemaa	2007	30355	19905	66%
Bosnia ja Hercegovina	2008	14040	8545	61%
Hiina*	2004	27325	12900	47%
Armeenia	2014	13465	4750	35%
Türgi	2014	25745	8525	33%
Pakistan	2010	78285	22850	29%
Sri Lanka	2005	10 700	2845	27%
Roheneemesaared	2014	2810	300	11%

* EL-il Hiina Rahvavabariigiga tagasivõtmislepingut ei ole, küll aga on leping sõlmitud Hong Kongi ja Macau autonoomsete piirkondadega.

Selleks, et tagasisaatmiste tõhusust tõsta, on nii Frontex kui ka liikmesriigid võtnud kasutusele erinevaid meetmeid. Näiteks on hakatud korraldama **isikutuvas-tusmissioone**, et parandada reisidokumentide väljastamise alast koostööd - nt Prantsusmaa Elevandiluuranniku ja Senegaliga, Austria võttis vastu delegatsioon-

nid Gambiast, Guineast, Guinea-Bissaust ja Ugandast. Soome jätkas koostööd Iraagi ja Somaalia ametivõimudega, Tšehhi Moldova ja Aserbaidžaaniga. Afganistaniga katsetati Frontexi juhtimisel **videokonverentsi vahendusel isiku tuvastamist** (VCI – video conferencing identification)⁷⁹. 2018. aastal osales tegevustes viis liikmesriiki ning selle laiemaks eesmärgiks ongi koostöö arendamine tagasisaatmise sihtriikide konsulaaresindajatega olukorras, kus kolmanda riigi kodanik ei tee koostööd identiteedi tuvastamisel.

6.4 Tagasisaatmise korraldamine

2018. aastal deklareerisid paljud liikmesriigid, et tagasisaatmiste korraldamine on prioriteet rändevaldkonnas. Leedu lihtsustas tagasisaatmisotsuste väljastamist – nüüdsest on õigus tagasisaatmisotsuseid teha mitte üksnes migratsiooniametil, vaid ka piirivalveametnikel. Samuti lubati tagasisaatmisotsuse tegemine juhtudel, kus isikul pole isikut tõendavat dokumenti, kuid tema päritoluriik on tuvastatav teiste registrite vm andmete põhjal.⁸⁰ Tagasisaatmiste tõhustamiseks peavad Austrias haiglad migratsiooniametit teavitama, kui tagasisaatmisotsuse saanud välismaalane haiglast välja kirjutatakse.

Frontex jätkas 2018. aastal **tagasisaatmisprotseduuride digitaliseerimisega**, sh võttis Euroopa Komisjonilt üle IRMA platvormi. **Eestis jätkuvad seadusliku alusega riigis viibivate välismaalaste andmebaasi arendustööd**, mh on eesmärk ühildada see erinevate teiste infosüsteemidega. Tööd uue andmebaasiga planeeritakse alustada 2019. aasta II pooles.

2018. aastal käivitas Frontex pilootprogrammi, mille raames võimaldatakse liikmesriikidel **tagasisaatmisi korraldada liinilendudega** sihtkohtadesse, kuhu tšarterlendude korraldamine pole otstarbekas. Muuhulgas on agentuur saavutanud teatud lennufirmadega lepingud soodushinnaks. Kokkuvõttes hinnati pilootprojekt edukaks ning seda plaanitakse rakendada ka tulevikus. 2018. aastal saatis 17 liikmesriiki sel meetodil tagasi 49 erinevasse lähteriiki kokku 1477 kolmandate riikide kodanikku.⁸¹

2018. aastal viidi mitmes liikmesriigis läbi **Schengeni hindamine**, kus muuhulgas analüüsiti ka tagasisaatmiste korraldust. **Eestile tehti muuhulgas soovitus vaa-data üle kinnipidamistingimused seoses perekondade ja saatjata alaealiste majutamisega. Kinnipidamistingimused paranesid uue kinnipidamiskeskuse avamisega** Rae vallas 2018. aastal. Uues kinnipidamiskeskuses on majutuskohi 123 inimesele (senine keskus mahutas kuni 80 inimest). Uues keskuses on peretoad, lastele mänguväljak kiige ja liivakastiga ning organiseeritakse erinevaid

⁷⁹ EMN 2019, lk 72

⁸⁰ EMN 2019, lk 73

⁸¹ EMN 2019, lk 72

Arengukoostöö ja tagasisaatmine

Tagasivõtulepingute sõlmimine eeldab tihedat riikidevahelist suhtlust ning usaldust. Juhul, kui soovitakse välja töötada taasloomumist toetavad tugiprogrammid, on oluline teave sihtriigi eluolu kohta.

2018. aastal on mitmed liikmesriigid algatanud või ellu viinud tegevusi, mille eesmärk on olnud just sellise teabe kogumine. Näiteks on Austria ja Prantsusmaa sõlminud kahepoolse lepingu, et pakkuda taasloomumistuge tagasisaadetavale 13 prantsuskeelses Aafrika riigis. Soome käivitas pilootprojekti, mille käigus kaasati info kogumiseks tagasisaatmistingimuste kohta Iraagis, Somaalias ja Afganistanis Soome tsiviilkaitse/kriisihalduse (civilian crisis management experts) eksperdid.

Belgia sidus oma tagasisaatmise ja reintegratsioonitoetuse tegevused laiemal arengukoostööga, mille eesmärk on parandada kohalike elanike tööhõivet ja tööturupotentsiaali.

Norra avas Etiopia pealinnas Addis Abbebas tagasisaadetavate tagasipöördumise koordineerimise keskuse.

Kui Eesti on senini rakendanud loogikat, kus arengukoostööd tehakse ennekõike riikidega, mida juba tuntakse hästi ja millest mitmetega on juba toimivad koostöösuhted, siis kindlasti väärib kaalumist ka nõudlikum alternatiiv: teha koostööd riikidega, millega konstruktiivsed koostöösidemed alles vajavad sõlmimist. Eesti välispoliitika arengukavas aastani 2030 on välja toodud näiteks eesmärk osaleda aktiivselt EL-Aafrika vahelises koostöös, mis võiks samuti kaude kaasa aidata tagasivõtmisealase koostöö arengule.

Hea näide sarnasest praktikast oli 2018. aasta novembris toimunud peaministri juhitud äridelegatsiooni visiit Kasahstani. Selle kohtumise raames arutati muuhulgas kahepoolset koostööd isikute tuvastamisel ja tagasisaatmisel ning vahetati isikute tagasivõtulepingu tekste. Täna on tagasivõtmislepingu tekstid riigisisel koostöölusel.

Allikas: EMN Annual Report on Migration and Asulum 2018.

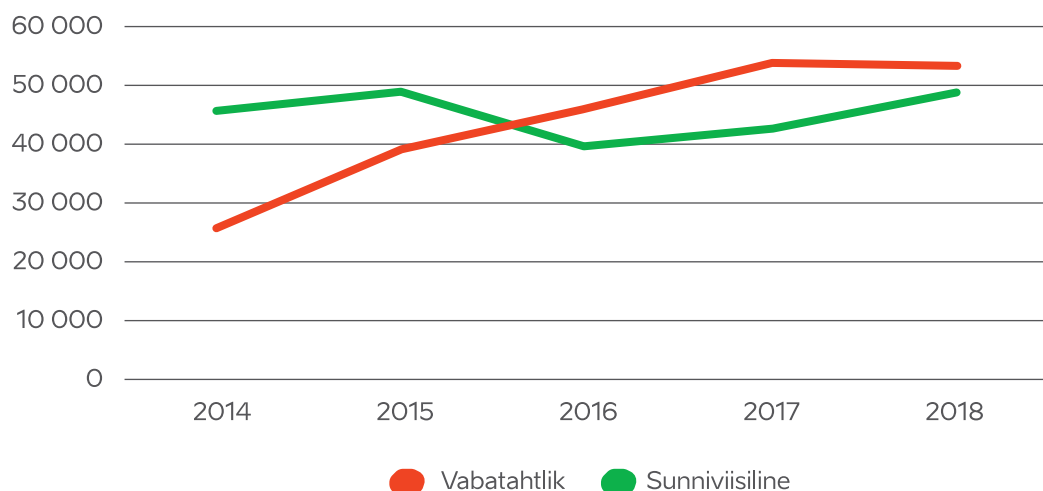
vabaajategevusi (sportmängud, lauamängud, mängukonsool). Samuti on keskses piiratud veebiühendusega arvuti, mille abil pääseb IOM-i, ÜRO Pagulasameti jt veebilehtedele.

Mitmed riigid pikendasid kinnipidamisõigust – Prantsusmaa kolmele kuule, Itaalia kuuemale kuule ja Poola 18 kuule. Samuti rajasid mitmed riigid eraldi kinnipidamisvõimalusi haavatavatele rühmadele ning laiendasid ja täpsustasid alternatiive kinnipidamisele. Näiteks Bulgaaria võimaldab nüüdsest tagasisaatmist ootavatel

kolmanda riigi kodanikel viibida vabaduses rahalise deposiidi või passi/muu reisi-dokumendi vastu, Ühendkuningriik võimaldab tagasipöördumist ootavatel isikutel kautsjoni vastu vabaduses viibida. Bulgaaria seadustas ka kohustuse tagasisaatmisotsuse saanutel regulaarselt aru andmas käia. Sunniraha, dokumentide hoiule andmist ning regulaarset aruandlust kinnipidamise alternatiivina kasutatakse ka Eestis. Prantsusmaa pakub aga tagasisaadetavatele tasuta majutust kuni vabatahtliku lahkumistähtaja lõpuni ning nõuab, et lahkumissettekirjutuse saaja veedaks seal iga päev vähemalt kolm tundi.

6.4.1 Tagasisaatmiste vormid ja reintegratsiooni tugi

Ehkki kõik EL liikmesriigid ei raporteeri tagasipöördumisi liigiti, on siiski täheldatav teatav tagasipöördumiste osakaalu tõus vabatahtliku lahkumistähtaja jooksul. Mitmed riigid on vahepeal juurutanud erinevaid vabatahtlikke, sh toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programme ning parandanud selleteemalist teavitust.



Joonis 6.7. Tagasipöördumised raporteerivates EL liikmesriikides ja Norras.
Allikas: Eurostat migr_eirt_vol, 27.06.2019

Siiski paistavad siingi silma erinevad kultuurid. Sarnaselt näiteks Lätile, Luksemburgile, Poolale, Slovakkiale ja ka Rootsile **lahkub valdav enamus (keskmiselt 80%) Eestist lähteriiki tagasisaadetavaid vabatahtlikus korras**. Aja jooksul on üle Euroopa vabatahtlikus korras lahkujate hulk pigem kasvanud, mis tähendab riikidele ka mõningast kokkuhoidu. Samas teatud riikides – näiteks Taanis, Ungaris, Hispaanias ja Portugalis – saadetakse isikud endiselt riigist välja valdavalt (85–95% juhtudest) sunniviisiliselt. Nii saatis näiteks Hispaania 2018. aastal sunniviisiliselt riigist välja 11 730 isikut.

Kuidas saata tagasi saatjata alaealist?

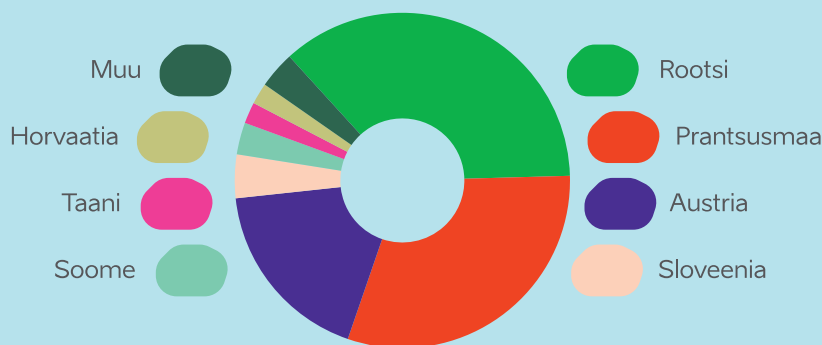
Üks REG grupis arutatud küsimus puudutab vahepeal märgatavalt kasvanud seadusliku aluseta riigis viibivate saatjate alaealiste tagasisaatmist kodumaale. Kuidas teha seda selliselt, et lapse huvid oleksid kaitstud?

Direktiivi järgi saab tagasisaatmisotsuse lapsele esitada üksnes siis, kui on kindlustatud, et ta võtab vastu tema pereliige, määratud hooldaja või kohane vastuvõtukeskus tagasipöördumise sihtriigis. Näiteks Soomes peab juhtumi menetleja enne tagasisaatmisotsuse tegemist hindama otsuse täitmise võimalikkust, st reisidokumentide olemasolu, vastuvõtja olemasolu sihtriigis jm. Kui saatjata alaealise tagasisaatmist korraldada pole võimalik, antakse talle elamisluba.

Eestis on saatjata alaealise kohtlemise põhimõtted sätestatud VSS-s ja lastekaitseaduses, , näiteks jäetakse lahkumissettekirjutuse täitmise tähtaeg määramata.

Luksemburg plaanib muuta seadust selliselt, et saatjata alaealiste puhul, kellele on väljastatud tagasisaatmisotsus, hindaks nende seisundit multidistsiplinaarne ekspertkomisjon, kes hindaks, kas laps on rahvusvahelise kaitse taotleja või mitte.

2018. aastal raporteeris tagasisaadetud isikuid vanuserühmade kaupa 13 liikmesriiki. Kokku raporteeriti 5350 alaealise kodumaale tagasisaatmisest, mis moodustas umbes 9% kõigist tagasisaadetutest. Eestis pole viimastel aastatel ühtegi saatjata alaealist rahvusvahelise kaitse taotlejat olnud, viimati oli 2013. aastal.



Joonis 6.6. Tagasisaadetud saatjata alaealiste jagunemine vastutavate liikmesriikide vahel.
Allikas: Eurostat migr_eirtn 23.08.2019.

Samas pakuvad mitmed riigid tagasisaadetavatele, sh väljasaadetavatele ka teatavat tuge – näiteks Ungari andis kõigile 1310 tagasisaadetavale (sh 1280 sundkorras väljasaadetavale) **tagasipöördumistuge**, samuti toetavad valdavat enamust kõigist tagasisaadetavatest ka Austria ja Luksemburg. Samas näiteks Eestis sai 2018. aastal tagasipöördumistuge 45 inimest (6%), mis on võrreldav varasemate aastate suurusjärgudega, samuti näiteks Läti, Horvaatia, Poola, Portugali, Rumeenia ja Sloveenia praktikatega. Mitmed liikmesriigid on võtnud eesmärgiks töötada toetatud tagasipöördumise programmidega just konkreetsete päritoluriikide puhul. Näiteks on Austria kujundanud välja toetatud tagasipöördumise programme spetsiaalselt nende riikide kodanikele, kuhu tagasipöördumiste korraldamine on kõige keerukam. Nende hulka kuuluvad eeskätt negatiivse rahvusvahelise kaitse otsuse saanud Iraani, Iraagi, Nigeeria, Venemaa ja Süüria kodanikud. Belgia ja Holland võimaldasid ajutiselt toetatud tagasipöördumise programmides osalemist taas ka viisavabade kolmandate riikide kodanikele. Samuti suunati eraldi tegevusi haavatavatele rühmadele, näiteks töötas Hispaania välja eraldi toetatud tagasipöördumise programmi haavatavatele rühmadele ning Norra käivitas programmi rahvusvahelist kaitset mittevajavate alaealiste tagasipöördumiseks ja taasloomumiseks.⁸²

Lisaks tegeleti ka **väljasaatmisoperatsioonide monitoorimissüsteemide kujundamisega**. 2019. aastal käivitus ka üle-euroopalise väljasaatmiste vaatlemise projekti kolmas voor (FReM III), mille eesmärk on tõhustada nii Frontexi kui ka riikide eraldiseisvate operatsioonide monitoorimist⁸³.

Täiendavalt panustasid riigid **lahkumisettekirjutuse saajate paremasse informeerituse tagasipöördumisprogrammide** uute ja eri keeltes kättesaadavate veebilehtede, infolehtede, videote ja varjupaigataotluste menetlejate koolitamise abil. Sama eesmärki toetas ka **Eestis nõustamisteenuse sisseseadmine Rae kinnipidamiskeskuses ning Vao majutuskeskuses**.

⁸² EMN 2019, lk 74.

⁸³ ICMPD (2018) FReM <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/european-and-global-initiatives/forced-return-monitoring-frem/>



Tagasipöördujad toetavad ettevõtete laienemist välisturgudele⁷

Kui enamasti pakuvad toetatud tagasipöördumisprogrammid tuge lähteriigis uuesti sisseelamiseks, seal haridus- ja töövõimaluse leidmiseks või väikeettevõtlusega alustamiseks, siis hiljuti avanes mõnedel Austrias rahvusvahelist kaitset mittesaanud nigeerlastel võimalus panna end proovile hoopis välisturgudele laienevates ettevõtetes.

Projekti tuumaks on leida ettevõtteid, kes on huvitatud laienema Nigeeriasse ning kuni 30 Nigeeriat pärit (töölase kvalifikatsiooniga) immigranti Austrias, kellel ei ole erilisi väljavaateid seaduslikul alusel Austriasse jääda (nt nende töötamiseks või õppimiseks saadud elamisluba on aegunud või nad on saanud eitava vastuse oma varjupaigataotlesele). Projekti raames saavad tagasipöörduvad nigeerlased ettevõtetes tööle asuda ning kasutada oma teadmisi, oskusi ja kohalike olude tundmist ettevõtte hüvanguks.

Tegu on n-ö ümberpööratud rände pilootprojektiga, mille algatajateks on Ümberpööratud Rände Assotsiatsioon (Reverse Migration Association) ja rändepoliitikakeskus ICMPD ning milles osalevad Nigeeriasse laienemisest huvitatud ettevõtted, Nigeeriat pärit immigrandid ning Austria ja Nigeeria valitsusasutused ning Nigeerias juba tegutsevad ettevõtted.

Eelduste kohaselt võiksid projektist võita kõik osapooled – ettevõtted saavad nii Austria kui Nigeeria valitsustelt ja mentorettevõtetelt tuge välisturgudele laienemisel, tagasipöördujad leiavad endale uued karjääriväljavaated ning saavad panustada nii oma Euroopa- kui Aafrika-kogemusega, Nigeeria võidab välisinvesteeringute ja uute töökohtade, aga ka tagasipöördujate näol ning Austria säästab muidu tagasipöördumismenetlustele kuluvaid ressursse ning edendab riikidevahelist koostööd ning loob oma ühiskonna ja ettevõtete jaoks uusi investimisvõimalusi.

⁷ Allikas: ICMPD (2018) SUPREM <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/european-and-global-initiatives/reverse-migration-suprem/>

