

SISEKAITSEAKADEEMIA
EUROOPA RÄNDEVÕRGUSTIK

AJUTINE JA KORDUVRÄNNE:
EMPIIRILISED TÕENDID, KEHTIV KORD JA
TULEVIKUVÕIMALUSED EESTIS

TALLINN 2010

Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja rahaliselt toetatud võrgustik. Euroopa Nõukogu otsusega 2008/381/EÜ on ERV eesmärgiks pakkuda ühenduse institutsioonidele ning liikmesriikide ametiasutustele ja organisatsioonidele rände- ja varjupaigalaast ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat teavet, eesmärgiga toetada Euroopa Liidu poliitikakujundust kõnealustes valdkondades. Samuti jagada kõnealuste küsimuste kohta teavet laiemale üldsusele. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti poolt koostatud dokumendid põhinevad avalikul ja kättesaadaval teabel ning ei pruugi kajastada alati Eesti riiklikku seisukohta. Alates 2010. aastast on Sisekaitseakadeemia määratud Eesti riiklikuks kontaktpunktiks Euroopa Komisjoniga suhtlemisel.

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti aadress:

Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn 12012
Tel: +372 696 5559
e-post: emn@list.sisekaitse.ee
koduleht: <http://www.sisekaitse.ee/erv/>

Euroopa rändevõrgustiku koduleht:
<http://www.emn.europa.eu>

Autor: Veronika Kaska
Tõlkinud: Kai Veispak-Rawlings
Küljendus ja kujundus: Julia Voinova

Kirjastanud:
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, 12012, Tallinn

Trükkinud Pakett

ISBN 978-9985-67-187-0

Sisukord

Kommenteeritud kokkuvõte	4
1. SISSEJUHATUS: EESMÄRK JA KASUTATAVAD MEETODID	7
1.1 Metoodika	7
1.2 Mõisted	8
1.2.1 Korduvränne	10
1.2.2 Ajutine ränne.....	12
2. AJUTISE JA KORDUVRÄNDE KÄSITLUS EESTIS.....	13
2.1 Riiklik nägemus, poliitika ja programmid.....	14
2.1.1 Programmid ajutise ja korduvrände edendamiseks.....	14
2.1.2 Diasporaa tagasikutsumine	16
2.2 Kehtiv kord, tingimused, kriteeriumid ja nende jõustamine	20
2.2.1 Palgakriteeriumi kehtestamine	22
2.2.2 Lühiajaline töötamine	25
2.2.3 Elamisload	29
2.2.4 Eestist eemalviibimise registreerimine	33
2.3 Koostöö kolmandate riikidega	34
2.3.1 Koostöö Austraaliaga	34
2.3.2 Koostöö Uus-Meremaaga.....	36
2.3.3 Koostöö Kanadaga.....	36
2.4 Muud aspektid.....	37
2.4.1 Sinise kaardi direktiivi ülevõtmine	37
2.4.2 Ajutine/ korduvränne ja integratsioon	39
2.4.3 Tööandjate Manifest 2011–2015.....	40
3. ANDMED KORDUV- JA AJUTISE RÄNDE KOHTA	42
4. JÄRELDUSED	49
5. LISA(D)	51

Kommenteeritud kokkuvõte

Viimastel aastatel on ajutise tööjõu sisserände idee populaarsus taas kasvanud. Seda nähakse tihti lahendusena, mis on kasulik nii saatjariigile, vastuvõtvale riigile kui migrantidele endile. See tagab sihtriikidele pideva varustatuse vajalike töötajatega nii kvalifikatsiooni nõudvate kui seda mittenõudvate ametite jaoks, ilma vajaduseta pikaajalise integratsiooni järele. Päritoluriigid saavad migrantide välismaal viibides tulu rahaülekannete sissevoolust ning nende investeeringutest ja omandatud oskustest nende naasmisel. Ka migrantidele arvatakse see väga kasulik olevat, kuna korduvrändeprogrammide laienemine suurendab võimalusi turvalisemaks, seaduslikuks rändeks arengumaadest. Korduvrännet propageeritakse ka kui võimalikku lahendust (vähemalt osalist) mitmetele kaasaegset rännet ümbritsevatele väljakutsetele.

Tänapäeval on poliitikamaailmas levinud kaks väga erinevat korduvrände mõistet. Üks neist käsitleb korduvrännet kui normaalset, spontaanset liikumismustrit paikade vahel, mida järgivad inimesed, kes suudavad nende vahel liikuda enam-vähem vabalt. See on nn spontaanne korduvränne. Teine korduvrände kontseptsioon on korduvränne kui vahend rände haldamiseks enam või vähem rangelt määratletud tingimustega – sageli on selle eesmärgiks tööturu vajaduste täitmine, vältides samal ajal sisserännanute paigalejäämist ja seega sihtriigi kohustust neid integreerida; mõnikord on eesmärgiks pakkuda koolitust ja kogemusi, vältides samas ajude äravoolu päritoluriigist. Seda kontseptsiooni tuntakse ka kui juhitud korduvrännet, nt ajutiste töötajate programmid, mis on enamasti seotud korduvrändega.

Kuigi tegemist on kriitilise tähtsusega komponendiga, on ajutise tööjõu programm vaid üks viise rände korduvusele kaasa aitamiseks. Diasporaa liikmete tagasipöördumine koju on veel üks korduvrände tüüp.

Eesti valitsus on kinnitanud oma toetust ajutisele ja korduvrändele Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011 programmis, sedastades, et “on oluline soodustada seaduslikku rännet, teha koostööd kolmandate riikidega (teavitustöö seadusliku rände võimaluste kohta, tehniline abi), arendada edasi ning võimalusel rakendada ringlusrände kontseptsiooni”. Eesti valitsus on teinud ka mitmeid muudatusi Eesti seadusandluses, mis enamasti hõlbustavad kolmandate riikide kodanike ajutist rännet, aga ka kolmandate riikide kodanike korduvrännet ja diasporaa tagasipöördumist.

Vähendades elamisloa taotluste menetluse tähtaegu, kuid samal ajal kehtestades Eestisse töötamise eesmärgil sisenevatele välismaalastele palgakriteeriumi, on riik selgelt võtnud kursi (kõrgkvalifitseeritud) kolmandate riikide kodanike tööhõive soodustamiseks, kes on tööandjate arvates vajalikud nende ettevõtete jaoks ning kellele nad nõustuvad maksuma palka, mis on võrdne kehtestatud palgakriteeriumiga või ületab seda. On olemas veel mõned kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed piirangud, mida kolmandate riikide kodanikud peavad järgima enne, kui neile antakse luba Eestisse sisenemiseks. Töötamise puhul on sellisteks kvalitatiivseteks piiranguteks, näiteks, loa saamine Eesti Töötukassalt, kes teeb kindlaks, et Eestis või Euroopa Liidus ei ole antud ametikohale kõlbulikke kandidaate, ning kvantitatiivseks piiranguks on siserände piirarv.

Viimased paar aastat on näidanud, et siserände piirarv, mille maksimaalset määra 2008. aastal tõsteti, ei ole seni täitunud. See võib olla märgiks riigi õigest hinnangust vabade ametikohtade täitmise vajaduse kohta tööandjate poolt kolmandate riikide kodanikega. Seda seetõttu, et võttes arvesse kõiki erandeid, kehtib siserände piirarv ainult välismaalastele, kes soovivad siseneda Eestisse töötamise või ettevõtlusega tegelemise eesmärgil.

Vastavalt Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegiale aastateks 2006–2015 ootab riik kolmandatest riikidest pärit õpilaste arvu kasvu Eestis pakutavas magistriõppes ja doktoriõppes. Sel eesmärgil on kehtestatud erand, mis võimaldab seaduslikult Eestis viibival välismaalastel taotleda elamisluba Eestis (mitte Eesti välisesinduses) õppimiseks riiklikult tunnustatud õppekava alusel magistri- või doktoriõppes. Riigil on kavas ka võimaldada õppimiseks väljastatud tähtajalise elamisloa alusel Eestis viibival välismaalastel taotleda Eestis elamisluba töötamiseks, mis ei ole hetkel lubatud.

Kehtivate õigusaktide ja kirjeldatud kavandatavate muudatuste taotluseks on hõlbustada ajutist rännet. Aga riik toetab ka korduvrännet, võimaldades Eestis elamisloa alusel elavatel välismaalastel registreerida oma eemalviibimist Eestist. Eelmaviibimise registreerimine võimaldab välismaalasel viibida Eestist eemal ajutiselt kuni 2 aastat korraga, kaotamata sealjuures elamisluba. Eemalviibimise registreerimine garanteerib välismaalasele ka selle, et taotledes pikaajalise elaniku elamisluba või Eesti kodakondsust, võetakse välismaalase Eestis püsiva elamise aja arvutamisel arvesse tema eemalviibimine.

Eestis on üsna pikka aega edukalt rakendatud ka ajutise tööjõu programmi, lühiajalist töötamist, mis on üks juhitud korduvrände hoogustamise võimalusi. Programm on osutunud üsna tõhusaks lühiajalise tööjõuvajaduse katmisel, seda peamiselt oskustööjõu osas. Sarnaselt tähtajalisele elamisloale töötamiseks on ka lühiajalise töötamise suhtes kehtestatud alates 2008. aastast palgakriteerium. Sellest võib järeldada, et palgakriteerium on olnud tõhus vahend lühiajalise töötamise ja töötamiseks väljastatud tähtajalise elamisloa juhtudel, ennetamaks odava tööjõu Eestisse saabumist.

Teine meede, mida valitsus on innukalt edendanud, on diasporaa tagasikutsumine. Seda meedet kavandati juba 2007. aastal valitsusliidu programmis aastateks 2007–2011. Sellel eesmärgil on loodud nii kodulehekül, millel reklaamitakse tööpakkumisi välismaal elavatele eestlastele, kes tahaksid koju naasta kui ka võimaldatakse koju pöördumatel eestlastel taotleda selleks rahalist abi.

Võib järeldada, et Eesti toetab selgete kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete meetmega reguleeritud ajutist rännet. Samal ajal toetab Eesti ka juhitud korduvrännet, mida ei piirata küll koguseliselt, kuid mille suhtes on kehtestatud kvalitatiivsed piirangud.

Peamine meede, mida Eesti väga toetab, on siiski diasporaa tagasikutsumine. Meelitades tagasi välismaal elavaid eestlasi, loodab riik suurendada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate (maksumaksjate) hulka Eestis, kes aitaksid kaasa riigi majanduskasvule arenemisvõimelistes valdkondades.

Veronika Kaska

Eesti kontaktpunkti projektijuht

1. SISSEJUHATUS: EESMÄRK JA KASUTATAVAD MEETODID

Käesolev uurimus on Euroopa rändevõrgustiku (edaspidi ERV) raames koostatud ülevaade ajutisest ja korduvrändest Eestis ning Eesti lähenemisest ajutisele ja korduvrändele. Uuringus toodud statistika on antud ajavahemiku 2004–2009 kohta, kuigi uuring ise hõlmab ka aastat 2010.

Käesolev uurimus on kümnes ERV Eesti kontaktpunkti poolt koostatud rände- ja varjupaigauuring. Varasemad uuringud on kättesaadavad ERV Eesti kontaktpunkti veebilehel aadressil www.sisekaitse.ee/erv.

Käesoleva uuringu eesmärk on mõista kolmandate riikide kodanike ajutise tööjõu rände omadusi ja korduvrände mustreid, sealhulgas kategooriaid (nt kolmandate riikide kodanikud, kes kolivad ajutiselt Euroopa Liitu lühiajaliseks töötamiseks, hooajatoeks või uurimistööks; või Euroopa Liitu elama asunud siserändajad, kes kolivad ajutiselt oma päritoluriiki); mõisteid ja kontseptsioone Eestis; Eestis kohaldatavaid kriteeriume ja tingimusi (nt sisenemistingimused, töö- ja elamisload).

Uuringus vaadeldakse ja analüüsitakse ka olemasolevaid statistilisi andmeid ja empiirilisi tõendeid korduv/ ajutise rände kohta ja uuritakse võimalikke lähenemisviise, mõõtmaks/ hindamaks, kas ja kui, siis millisel määral, ränne on muutunud oma iseloomult järjest korduvamaks või ajutisemaks.

Käesolev ERV uurimustöö aitab poliitikakujundajatel ja analüütikutel saada teadmisi rände korduvusest ja õigeaegsusest selgitades välja rändemustreid ning aitab kaasa rändevõogude paremale haldamisele ja kontrollimisele. Lisaks tõstab uuring esile parimaid tavasid ning sisaldab soovitusi andmekogumisviiside parandamiseks.

Tuginedes riiklike kontaktpunktide esitatud uuringutele, koostab ERV kokkuvõtliku aruande, mis aitab kaasa Euroopa Liidu (edaspidi EL) ajutise ja korduvrände alaste poliitikaettepanekute arengule, parandades meetodeid ja suurendades rände korduvuse ja õigeaegsuse alast teabebaasi. Vastavate poliitikatavade analüüsi ja tulevaste võimaluste tuvastamist võetakse ka arvesse EL direktiivi ettepanekus seoses hooajatöölise riiki sisenemise ja seal viibimise tingimustega. Samuti võib see olla asjakohane pikaajaliste elanike direktiivi ülevaate jaoks, tähtajaga 2011. aasta algus, ning sinise kaardi direktiivi rakendamiseks liikmesriikide poolt (tähtaeg juuni 2011). Kokkuvõtlik aruanne koostatakse ja avaldatakse 2010. aasta lõpuks.

Uuringu eesmärk on ka vastata Nõukogu poolt Nõukogu järelduste ja Stockholmi

programmi kaudu esitatud palvetele täiendavalt uurida ja arendada korduvrännnet kui Euroopa Liidu rändepoliitika osa.

Kooskõlas ERV volituse ja teiste samalaadsete uuringutega keskendub käesolev uuring kolmanda riigi kodanikest migrantidele.

Uuring kordab osaliselt 2010. aasta ERV uuringut “Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu ELi liikmesriikides” ja 2006. aasta ERV uuringut “Kolmandate riikide kõrgelt kvalifitseeritud töötajate riiki sisenemise ja riigis viibimise tingimused Elis”, kuigi käesolev uuring keskendub ajutist ning korduvrännnet puudutavate empiiriliste tõendite ja kehtiva korra vaatlusele ning kaalub võimalikke tulevasi võimalusi selles valdkonnas.

Käesolevat uurimust tuleks vaadelda täiendava ERV uuringu “Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu ELi liikmesriikides” kontekstis, mis viidi läbi koos käesoleva ajutise ja korduvrände uuriguga.

1.1 Metoodika

Käesolev aruanne on koostatud vastavalt ERV 2010. aasta uuringu „Ajutine ja korduvrännne: empiirilised tõendid, kehtiv kord ja tulevikuvõimalusd EL liikmesriikides” spetsifikatsioonidele ja struktuurile. Metoodika seisukohast on käesolev uuring nn kontoriuurimus ehk teisene uurimistöö, mis kasutab juba olemasolevat avalikku teavet, ning käesoleva ülevaate koostamiseks ei ole teostatud uusi uuringuid ega analüüse. Siinse töö ettevalmistamiseks on kasutatud olemasolevaid avalikke uuringuid, õigusakte ja ülevaateid, ning on intervjueritud vastava valdkonna eksperte. Lisaks on kasutatud Eesti kontaktpunkti poolt ERV raames koostatud varasemaid uuringuid ja aruandeid (nt “Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu ELi liikmesriikides”, “Kolmandate riikide kõrgelt kvalifitseeritud töötajate riiki sisenemise ja riigis viibimise tingimused Elis”).

Käesoleva töö ettevalmistamise käigus saadeti päringud Politsei- ja Piirivalveametile, Välisministeeriumile, Siseministeeriumile, Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutusele Meie Inimesed. Lisaks kasutati ERV uuringu „Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni kaudu ELi liikmesriikides” koostamise käigus ka erinevate ametkondade poolt esitatud andmeid.

Tulenevalt asjaolust, et (töö)migratsioon kolmandatest riikidest ning võimalused, kuidas meelitada tagasi Eesti välismaal elavat diasporaad, mis on korduvrände liik, on teemadena viimastel aastatel olnud nii Eesti valitsuse kui ühiskonna huviorbiidis, on vaadeldud ka meedias aset leidnud arutelusid.

1.2 Mõisted

Viimastel aastatel on ajutise tööjõu sisserände idee populaarsus taas kasvanud. Seda nähakse tihti lahendusena, mis on kasulik nii saatjariigile, vastuvõtvale riigile kui ka migrantidele endile.¹ See tagab sihtriikidele pideva varustatuse vajaliku töötajatega nii kvalifikatsiooni nõudvate kui seda mittenõudvate ametite jaoks, ilma vajaduseta pikaajalise integratsiooni järele. Päritoluriigid saavad migrantide välismaala viibides tulu rahaülekannete sissevoolust ning nende investeeeringutest ja võõrsil omandatud oskustest nende naasmisel. Ka migrantidele arvatakse see väga kasulik olevat, kuna korduvrändeprogrammide laienemine suurendab võimalusi turvalisemaks, seaduslikuks rändeks arengumaadest.² Korduvrännet propageeritakse ka kui võimalikku lahendust (vähemalt osaliselt) mitmetele kaasaegset rännet ümbritsevatele väljakutsetele.³

Tänapäeval on poliitikamaailmas levinud kaks väga erinevat korduvrände mõistet. Üks neist käsitleb korduvrännet kui normaalset, spontaanset liikumismustrit paikade vahel, mida järgivad inimesed, kes suudavad nende vahel liikuda enam-vähem vabalt. See on nn spontaanne korduvränne. Teine korduvrände kontseptsioon on korduvränne kui vahend rände haldamiseks enam või vähem rangelt määratletud tingimustega – sageli on eesmärgiks tööturu vajaduste täitmine, vältides samal ajal sisserännanute paigalejäämist ja seega sihtriigi kohustust neid integreerida; mõnikord on eesmärgiks pakkuda koolitust ja kogemusi, vältides samas ajude äravoolu päritoluriigist.⁴ Seda kontseptsiooni tuntakse ka kui juhitud korduvrännet, nt ajutiste töötajate programmid, mis on enamasti seotud korduvrändega.

Kuigi tegemist on kriitilise tähtsusega komponendiga, on ajutise tööjõu programm on vaid üks viise rände korduvusele kaasa aitamiseks. Diaspora liikmete tagasipöördumine koju on veel üks korduvrände tüüp.⁵ Selle tõttu keskendub käesolev uuring ka Eesti püüdlustele diasporaad tagasi kutsuda, kuigi antud kontseptsioon ei kuulu ERV sõnastikus⁶ määratletud „korduvrände” mõiste alla.

¹ Wiesbrock, A., Schneider, H. *Circular Migration and Mobility Partnerships. Briefing paper prepared for the LIBE committee, February 2009, lk 1.*

² Agunias, D. R., Newland, K. *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. Migration Policy Institute Policy Brief, April 2007, lk 1.*

³ Vertovec, S. *Circular Migration: the way forward in global policy? International Migration Institute, University of Oxford, 2007, lk 2.*

⁴ Newland, K. *Managed and Spontaneous Circular Migration: An overview of contemporary practice. 15th International Metropolis Conference workshop WS322 2010, lk 1.*

⁵ Agunias, D.R., Newland, K. *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. Migration Policy Institute Policy Brief, April 2007, lk 3.*

⁶ Kättesaadav internetis: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=D6649EF2002907D6E13048681817236C?directoryID=117>.

Korduvrände mustrite eristamiseks on ka teine võimalus – sissepoole suunatud ja väljapoole suunatud korduvränne. Sissepoole suunatud korduvränne kirjeldab mustrit, kus inimesed, kelle alaline elukoht on sisserändajate päritoluriigis, rändavad ajutiselt sihtriiki ja naasevad päritoluriiki kas vabatahtlikult või kuna nad on kohustatud seda tegema, tavaliselt pärast etteantud aega. Väljapoole suunatud korduvränne on selliste immigrantide või nende järeltulijate tava, kes on kindlalt sihtriiki paigale jäänud ning liiguvad vabalt sihtriigi ja päritoluriigi vahel. Mõlemal juhul hõlmab korduvränne nii tagasipöördumist kui kordust. Ajutine ränne hõlmab pelgalt tagasipöördumist.⁷

Korduvrände mõiste defineerimine sissepoole ja väljapoole suunatud korduvrände kaudu on kooskõlas ERV sõnastikus esitatud mõiste “korduvränne” definitsiooniga, mis on esitatud allpool punktis (a), kus kirjeldatakse väljapoole suunatud korduvrännet ja punktis (b), kus kirjeldatakse vastavalt sissepoole suunatud korduvrännet.

Eestis kehtiv välismaalaste seadus⁸ ei sisalda käesolevasse uuringusse puutuvaid mõisteid, st mõisteid „korduvränne“ ja „ajutine ränne“. Siiski määratleb see mõisted „alaline elanik“⁹ (alaline elanik on Eestis elav Eesti kodanik või Eestis elav välismaalane, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus) ja „Eestis püsiv elamine“¹⁰ (Eestis püsiv elamine on Eesti kodaniku või Eestis elamisluba või elamisõigust omava välismaalase Eestis viibimine vähemalt 183 päeva aasta jooksul). Edaspidi kasutatakse neid termineid eespool määratletud tähenduses. Välismaalaste seadus sisaldab ka tähtjalist elamisluba ja pikaajalise elaniku elamisluba käsitlevaid sätteid, millest viimane on kehtestatud nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta ülevõtmiseks.¹¹

Välismaalaste seaduse uue redaktsioonijõustumisega 1. oktoobril 2010¹² kehtestati lisaks eespool nimetatud mõistetele mõiste „Eestis ajutine viibimine“¹³. Eestis ajutine viibimine on määratletud kui välismaalase Eestis viibimine ilma elamisloata või elamisõiguseta. Niiviisi piiritletakse ajutise viibimise tähendust ainult nende Eestis seaduslikult viibivate välismaalastega, kellel on mõni muu õiguslik alus (välja arvatud elamisluba või elamisõigus), mis võimaldab Eestisse saabumise ja siin viibimise, nt viisa.

⁷ Newland, K. *Managed and Spontaneous Circular Migration: An overview of contemporary practice. 15th International Metropolis Conference workshop WS322 2010, lk 1.*

⁸ RTI 2010, 3, 4; 2010, 41, 240.

⁹ VMS § 5.

¹⁰ VMS § 6.

¹¹ ELT L 16, 23.01.2004, lk 44–53.

¹² RTI 2010, 3, 4.

¹³ VMS § 7.

Käesoleva uuringu spetsifikatsioonidest lähtudes kasutatakse alltoodud termineid vastavalt ERV sõnastiku määratlustele, kui ei ole märgitud teisiti.

Vastavalt ERV sõnastikule on korduvrände ja ajutise rände definitsioonid järgmised:

1.2.1 Korduvränne

(tuletatud 16.05.2007 Komisjoni teatisest Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahelisest korduvrändest ja liikuvuspartnerlusest¹⁴)

Kaks põhilist korduvrände vormi, mis võiksid EL kontekstis olla kõige olulisemad, on:

a) ELi elama asunud kolmandate riikide kodanike korduvränne

See korduvrände kategooria annab inimestele võimaluse osaleda tegevuses (ärilikes, professionaalses, vabatahtlikus või muus) oma päritolumaal, säilitades samas peamine elukoht ühes liikmesriigis. Nimetatud kategooria hõlmab erinevaid rühmi, näiteks:

- ELis töötavaid äriinimesi, kes soovivad alustada äritegevust oma päritoluriigis (või mõnes teises kolmandas riigis), ning
- arste, õppejõude ja teisi spetsialiste, kes soovivad toetada oma päritoluriiki, teostades osa oma kutsetegevusest seal.

b) Kolmandas riigis elavate isikute korduvränne

Korduvränne võib kolmandas riigis elavatele isikutele luua võimaluse tulla ELi ajutiselt töötamise, õpingute, koolituse eesmärgil või nende kombinatsiooniks, tingimusel, et selle ajavahemiku lõpus, mille jaoks neile oli antud riiki sisenemise luba, peavad nad naasma oma peamisesse elukohta ja ning jätkama oma põhitegevusala oma päritoluriigis. Korduvust saab suurendada, andes päritoluriiki tagasi jõudnud sisserändajatele võimalus säilitada mingisugune privilegeeritud liikuvuse vorm nendes liikmesriikidesse ja nendest liikmesriikidest, kus nad varem elasid, näiteks lihtsustades riiki lubamise/mitmekordse lubamise taotlemise korda.

¹⁴ KOM(2007) 248 lõplik. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:ET:PDF>.

Selle kategooria alla kuulub palju erinevaid kogu migrantide spektrit hõlmavad olukordi, sealhulgas:

- kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad töötada ajutiselt ELis, näiteks hooajalise tööhõive raames;
- kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad õppida või saada koolitust Euroopas enne oma riiki naasmist;
- kolmandate riikide kodanikud, kes pärast õpingute lõpetamist soovivad töötada ELis (näiteks praktikandid), et enne kodumaale naasmist omandada töökogemusi, mida on kodus raske saada;
- kolmandate riikide teadlased, kes soovivad teha uurimisprojekti ELis;
- kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad osaleda kultuuridevahelistes inimeselt inimesele vahetusprogrammides ja muudes tegevustes kultuuri-, kodanikuaktiivsuse, haridus- ja noorsootöö (nagu näiteks koolitused, seminarid, üritused, õppereisid) valdkonnas;
- kolmandate riikide kodanikud, kes soovivad teha ELis üldist huvi teenivatel eesmärkidel tasustamata vabatahtlikku tööd.

1.2.2 Ajutine ränne

Mingil konkreetsel motivatsioonil ja/või otstarbel teostatud migratsioon, kavatsusega hiljem naasta päritolumaale või edasi liikuda.

Seotud terminid: lühiajaline migrant, alaline ränne

Seoses ELi poliitika arenguga võib seda rännet vaadelda muu hulgas korduvrände ja/ või hooajaliste töötajate kontekstis.

Seoses kahe termini vaheliste erinevustega, korduvrännet võib vaadelda ELi ja päritoluriigi vahelise edasi-tagasi-liikumise kontekstis, mida seda tüüpi migrantidele võimaldab näiteks lihtsustatud riiki sisenemise/taassisenemise lubamise kord; samas viitab ajutine ränne pigem ühekordsele liikumisele ning seejärel piiratud viibimisele ELis.

Käesolevas uuringus kasutatud eri kategooria välistöötajate mõisted (nt kõrgelt kvalifitseeritud töötaja, hooajatöötaja jne) põhinevad ERV uuringul „Tööjõupuuduse leevendamine rände kaudu ELi liikmesriikides“.

2. AJUTISE JA KORDUVRÄNDE KÄSITLUS EESTIS

1. jaanuaril 2009 elas Eestis 1,32miljonit inimest.¹⁵ Muust rahvusest inimesi on Eesti rahvastikus umbes 32% ja immigrantrahvastikku umbes 24% (*immigrant on isik, kelle mõlemad vanemad on sündinud väljaspool Eestit*).¹⁶

Eesti immigrantrahvastik on välja kujunenud pärast Teist maailmasõda ja lähtunud peamiselt teistest Nõukogude Liidu liiduvabariikidest. Sisseränne oli küllaltki intensiivne 1988. aastani; aastate võrdluses oli intensiivseim aeg pärast sõda kuni 1950. aastate alguseni. Immigrantide osatähtsus Eesti rahvastikus väheneb pidevalt. Ühelt poolt tuleneb see seniste immigrantide kolmanda põlvkonna kuulumisest põlisrahvastiku sekka, teiselt poolt sisserändajate arvu järsust kahanemisest pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist.¹⁷

Eestist lahkujate arv on suurem kui Eestisse saabujate arv.¹⁸ Aastatel 2000–2007 rändas Eestisse 10 326 inimest. Seega hõlmab sisseränne aastas 0,1% rahvastikust. [...] Kõige levinum sisserändajate lähteriik oli Soome, kust saabus aastatel 2000–2007 Eestisse 3145 inimest ehk 31% kõikidest sisserännanutest. Teine peamine lähteriik oli Venemaa, kust saabus 2467 inimest ehk 24% sisserännanutest. Arvestatav hulk inimesi saabus ka Ukrainast, Saksamaalt, Rootsist, Lätist ja Suurbritanniast. Kõikidest neist riikidest on aastatel 2000–2007 sisseränne Eestisse suurenenud, kusjuures varasemast kiiremini on sisseränne kasvanud alates 2004. aastast. See tähendab, et suure osa Eestisse sisserändest hõlmab tagasiränne ehk paljud algsetest väljarändajatest naasevad mõne aasta jooksul Eestisse.¹⁹

Uuringu järgnevas osas antakse ülevaade Eesti-poolsest ajutise ja korduvrände käsitlest ja kogemusest. Samuti vaadeldakse Eestis olemasolevat poliitilist ja õiguslikku raamistikku, mis stimuleerib korduv- või ajutist rännet.

¹⁵ Eesti. Arve ja fakte. Eesti Statistika 2010, lk 6.

¹⁶ Immigrantrahvastik Eestis. 2009. Immigrant population in Estonia. Eesti Statistika 2009, lk 12.

¹⁷ Ibid, lk 7.

¹⁸ Eesti. Arve ja fakte 2010. Eesti Statistika 2010, lk 6.

¹⁹ Ränne. 2000–2007. Migration. Eesti Statistika 2009, lk 56.

2.1 Riiklik nägemus, poliitika ja programmid

2.1.1 Programmid ajutise rände ja korduvrände edendamiseks

Eesti immigratsioonipoliitika on iseseisvuse taastamisest alates selgelt sisserännet piiranud. Sellel eesmärgil on välismaalaste seaduses sätestatud selged kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed piirangud nagu iga-aastane sisserände piirarv ja konkreetsed alused elamisloa andmiseks.²⁰ Ametisoleva Vabariigi Valitsuse eesmärk on jätkata seda poliitilist kursi. Vabariigi Valitsuse poolt 2. aprillil 2007 allkirjastatud Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011²¹ nägi ette, et valitsusliit jätkab senist kodakondsus- ja immigratsioonipoliitikat.²² Samas pidas valitsusliit vajalikuks kiirendada tööloataotluste läbivaatamist ning vähendada sellega seotud bürokraatlikkuasjaajamist.²³ Valitsusliidu programmi aastateks 2007–2011 rakendamiseks kiitis Vabariigi Valitsus 12. jaanuaril 2009 heaks Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi.²⁴ Tegevusprogramm kordas taas valitsusliidu programmis sätestatud eesmärki –jätkata endist kodakondsus- ja immigratsioonipoliitikat.²⁵

Majandus-, maksu- ja eelarvepoliitikat hõlmavas peatükis nägi Vabariigi Valitsuse ettetööloataotluste läbivaatamise kiirendamise ning sellega seotud bürokraatliku asjaajamise vähendamise.²⁶ See tegevus täideti juba 2008. aasta keskpaigaks, kui jõustusid muudatused välismaalaste seaduses²⁷, mis töid kaasa tähtajalise elamisloa taotluse (sh töötamise eesmärgil) läbivaatamise ja selle kohta otsuse tegemise aja vähenemise. Enne muudatuse jõustumist oli menetlustähtajaks 6 kuud välismaalaste puhul, keda arvati sisserände piirarvu allaning 3 kuud nende puhul, keda selle alla eiarvatud.²⁸

²⁰ Annus, R. *Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel*. Riigikogu Toimetised 2009/20, lk 4.

²¹ Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011. Kättesaadav internetis: <http://www.valitsus.ee/?id=1307>.

²² *Ibid.* Õiguspoliitika, p 6.

²³ *Ibid.* Majandus-, maksu- ja eelarvepoliitika, p 16.

²⁴ Vabariigi Valitsuse 12.01.2009 korralduse nr 9 lisa. Kättesaadav internetis: http://www.valitsus.ee/failid/2008_12_30_VV_Tegevusprogramm_2007_2011_koduleht.pdf.

²⁵ *Ibid.* Õiguspoliitika, ap 18.6.

²⁶ *Ibid.* Majandus-, maksu- ja eelarvepoliitika, ap 2.16.

²⁷ Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. RTI 2008, 15, 107.

²⁸ Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määruse "Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord" (RTI 2002, 98, 574; 2008, 12, 83) § 27 lg 1.

Muudatus nägi ette nende kahe tähtaja ühtlustamist ja kehtestas mõlema välismaalaste grupi osas, – nii nendele, kes arvatakse sisserände piirarvu alla kui nendele, keda selle alla ei arvata, tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamise menetlustähtajaks 2 kuud.²⁹

Valitsusliidu programmi aastateks 2007–2011 kõrval on Eesti riiklik programm „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011“³⁰, mis kiideti heaks Vabariigi Valitsuse poolt 25. oktoobril 2007. Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011 programm on teine kõige tähtsam dokument kavandades Vabariigi Valitsuse tegevusi Euroopa Liidu institutsioonide juures.

Nimetatud programmi kohaselt toetab Eesti ühtset Euroopa Liidu rändepoliitikat ning terviklikumat lähenemist rändega seotud küsimuste lahendamisele. Eesti jaoks on oluline, et Euroopa Liidu rändepoliitika ei keskendu üksnes ebaseadusliku sisserände tõkestamisele, vaid hõlmab koostööd sisserändajate päritolu- ning transiitriikidega, võtab arvesse Euroopa Liidu ning liikmesriikide tööjõuturu vajadusi, aitab kaasa sisserännanute integreerimisele ning kaasnevate sotsiaalsete ja kultuuriliste riskide maandamisele. Kuna Euroopa Liidu elanikkond vananeb ning tööjõupuudus kasvab, siis on konkurentsivõime säilitamise nimel vajalik tagada efektiivsem rändevoogude juhtimine. Eesti peab oluliseks Euroopa Liidu tasandil sellise seadusandluse kujundamist, mis soodustab eelkõige kvalifitseeritud tööjõu sisserännet ning viibimist Euroopa Liidus. Seejuures on oluline soodustada seaduslikku rännet, teha koostööd kolmandate riikidega (teavitustöö seadusliku rände võimaluste kohta, tehniline abi), arendada edasi ning võimalusel rakendada ringlusrände kontseptsiooni. Eesti näeb ka vajadust objektiivsemate, usaldusväärsemate ja võrreldavamate rändeandmete ja analüüsi järele, mida saab saavutada Euroopa Liidu riikide avatud ja koordineeritud koostööga.³¹

Samuti nähakse programmis ette, et viisalihtsustus- ja tagasivõtulepingute sõlmimine kolmandate riikidega peab olema jätkuvalt Euroopa Liidu rändepoliitika prioriteediks, et viisade väljastamise korra lihtsustamisega arendada nii inimestevahelisi kui ka riikidevahelisi suhteid ning tagada ebaseaduslikult riigis viibivate isikute tagasivõtukohustuse kiire täitmine.³²

²⁹ Vabariigi Valitsuse 12.06.2008 määruse „Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2002. a määruse nr 364 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“ muutmine“ (RT I 2008, 24, 162) p 7.

³⁰ Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011. Kättesaadav internetis: http://www.riigikantselei.ee/failid/ELPOL_2007_2011.pdf.

³¹ *Ibid*, lk 34–35.

³² *Ibid*, lk 35.

Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastateks 2006-2015³³ sätestab, et rahvusvahelistumist toetava õigusliku keskkonna loomisel juhindutakse Euroopa kõrgharidusruumi arengust ning Eesti rahvuslikke huve arvestavast teadus-, haridus- ja immigratsioonipoliitikast. Lisaks märgitakse strateegias, et senine kodakondsus- ja migratsioonipoliitika ei toeta piisavalt välistudengite ja –õppejõudude siinsete kõrgkoolide juures õppima ja tööle asumist.³⁴

Strateegia määratleb Eesti huvi välistudengite kaasamisele doktoriõppesse, aga ka magistri- ja rakenduskõrgharidusõppesse ning täpsustab, et aastaks 2015 peaks Eesti kõrgkoolides õppima 2000 mitteresidendist välismaalast.³⁵

Võimalik on tähendada, et enamike riiklikes programmides olevate meetmete eesmärk on hõlbustada kõrgelt kvalifitseeritud migrantide ajutist rännet (kas töö või õppimise eesmärgil), tegemata seejuures suuremaid muudatusi kehtivas korras.

Lisaks sellele, et suuremat tähelepanu pööratakse kõrgelt kvalifitseeritud uusimmigrantide riiki meelitamisele, tegeleb Kultuuriministeerium ka ajude äravoolu puudutavate küsimustega, kutsudes tagasi välisriikidesse töö või õppimise eesmärgil elama asunud eestlasi ning lihtsustades nende naasmist.

2.1.2 Diasporaa tagasikutsumine

Kui sisseränne on kulgenud ühtlases kasvujoones, siis väljaränne on aastaid ebaühtlane ning iga-aastased kõikumised on suured. Eestist rändas aastatel 2000–2007 välja 26 518 inimest ehk 3315 inimest aastas.³⁶

Samuti, sisseränne ei tähenda vaid teisest rahvusest või teise riigi kodakondsusega inimeste riiki saabumist. Suur osa sisserännanutest on välismaale läinud ning Eestisse naasnud Eesti kodakondsusega inimesed – tagasirändajad. Võttes aluseks Eesti kodakondsusega inimeste sisserännet, rändas Eestisse aastatel 2000–2007 tagasi 4425 inimest. Kui aastatel 2000–2006 oli tagasirändajaid üsna vähe, siis 2007. aastal suurenes tagasiränne hüppeliselt: aastaga naasis Eestisse 1789 inimest.³⁷

³³ Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastateks 2006–2015. Kättesaada internetis: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5617>.

³⁴ *Ibid*, I ptk.

³⁵ *Ibid*, II ptk.

³⁶ Ränne. 2000–2007. *Migration. Eesti Statistika 2009*, lk 51.

³⁷ *Ibid*, lk 57.

Eesmärgiga meelitada tagasi Eesti kodanikud, kes on lahkunud selleks, et õppida või töötada välismaal, näeb Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011 peatükis „Eesti keele kaitse poliitika” ette toimiva eestlaste tagasikutsumise riikliku programmi rakendamise³⁸ (mida korratatakse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis³⁹).

2.1.2.1 Talendid koju!

Projekti nimi on „Talendid koju!“ ja seda rahastab Euroopa Sotsiaalfond Eestis 2007–2013.⁴⁰ Projekti eesmärgiks on kutsuda välisprogrammide raames välisriikide ülikoolidesse õppima läinud üliõpilasi ja välisülikoolide lõpetanuid ning ka neid Eesti kodanikke, kes on omandanud välismaal märkimisväärse töökogemuse, tagasi Eestisse, kus neile võidaks pakkuda tööd ja eneseteostust nii era- kui avalikus sektoris.⁴¹

Välismaal õpib vahemikus 4000 kuni 4500 eesti noort. Projekti raames teostatud küsitlus näitas, et umbes 89% on valmis Eestisse tagasi tulema, kui nad leiaksid siin hea töopakumise. Ajastus võib siin samuti olulist rolli mängida (nt kooli lõpetamise hetk või kui välismaal elavate isikute lapsed jõuavad kooliikka). Peamised ajaolud, mis motiveerivad välismaal ülikooli lõpetanuid Eestisse tagasi pöörduma, on järgmised:

- kõrget elatustaset tagav töötasu (82,9%)
- töökeskkond (64,8%)
- karjääri alustamine kõrgemalt ametikohalt (39,7%)
- perekonna ja sõprade lähedus (56,5%)
- töö rahvusvaheline mõõde (61,1%)
- väljakutse olemasolu (65,3%)
- lihtne tagasi tulla (23,9%)⁴²

Antud projekti raames käivitas Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda oktoobri alguses (06.10.2010) internetiportaali (www.talendidkoju.ee), kus välismaal õppivad andekad noored täiskasvanud võivad leida teavet töö- ja praktikapakumiste kohta Eestis ning kus ettevõtted saavad endale töötajate leidmiseks kasutada välismaal õppijate kontaktvõrgustikku. Juba 13. oktoobril 2010 oli teada, et huvi portaali vastu ületas esialgsed ootused. Lühikese aja jooksul on 220 kõrgelt kvalifitseeritud eestlast 35st riigist (!) registreerinud ennast veebilehel ning on huvitatud Eestisse tagasitulemisest.⁴³

³⁸ Valitsusliidu programm aastateks 2007 – 2011, eesti keele kaitse poliitika, p 15.

³⁹ 2007.–2011. aasta tegevusprogramm, ap 10.15.

⁴⁰ Euroopa Sotsiaalfond Eestis 2007 – 2013. Kättesaadav internetis: <http://www2.sm.ee/esf2007>.

⁴¹ Kaubandus-Tööstuskoja „Talendid Koju!“ projekt kutsub noori eestlasi kodumaale tööle. Artikkel avaldatud 06.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.koda.ee/?id=51044>.

⁴² Niitra, S. Enamik välismaal õppivaid noori tahab Eestisse tagasi. Artikkel avaldatud 07.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.tarbija24.ee/?id=323216>.

⁴³ Kass, M. Koju pöördumise vastu tunneb huvi oodatust rohkem talente. Artikkel avaldatud 13.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.postimees.ee/?id=326174>.

2.1.2.2 Tagasirände toetus

Teine meede üle maailma elavate eestlaste motiveerimiseks tagasi Eestisse kolida on tagasirände toetus, mida pakub Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed.⁴⁴

Sihtasutus asutati Eesti Vabariigi poolt 1998. aastal.⁴⁵ Sihtasutuse asutajaõigusi teostab käesoleval ajal Kultuuriministeerium.⁴⁶

Sihtasutuse põhikirja⁴⁷ järgi asutati sihtasutus eesmärgiga algatada ja toetada Eesti ühiskonna integratsioonile suunatud tegevusi eestlaste ja mitte-eestlaste hulgas⁴⁸ ning välja- ning sisserrändega seotud tegevusi.⁴⁹

Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed toetab integratsiooniprotsessi Eestis, koordineerides sisserrännet ja väljarännet, avaldades sellega seotud teavet ja koostades ülevaateid. Sihtasutus nõustab ka Eestisse naasvaid või Eestis lahkuvaid inimesi rändeküsimustes ning pakub neile tagasirände ja remigreerumistoetust ning katabväljasaatmise kulud.

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele on igal eestlasel ja Eesti kodanikul õigus asuda elama Eestisse. Mõisted “eestlane“ ja “Eesti kodanik“ on erineva tähendusega. [Rahvus] on eelkõige enesemääratlemise küsimus. Võimalikud objektiivsed kriteeriumid [rahvuse määratlemisel] võivad olla eesti keele oskus või põlvnemine etnilisest eestlasest, kuid need tunnused ei määratle kedagi üheselt eestlasena.⁵⁰

Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed toetab nende eestlaste ja Eesti kodanike Eestisse naasmist, kes on elanud välismaal vähemalt 10 aastat või seal sündinud, makstes neile tagasipöördumistoetust. Tagasipöördumistoetusena makstav summa on kuni 30 000 krooni täiskasvanu kohta (mis on ligi 2 000 eurot).

⁴⁴ *Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed. Tagasirände toetus. Kättesaadav internetis: <http://www.meis.ee/tagasiranne>.*

⁴⁵ *Vabariigi Valitsuse 31.03.1998 korraldus nr 263 „Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse asutamine“. RT I 1998, 33, 471.*

⁴⁶ *Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 korraldus nr 236 „Vabariigi Valitsuse korralduste muutmine seoses ministri ülesannete üleandmisega“. RTL 2009, 48, 700.*

⁴⁷ *Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed põhikirja. Kinnitatud kultuuriministri 25.08.2010 käskkirjaga nr 303. Kättesaadav internetis: <http://www.meis.ee/pohikirja>.*

⁴⁸ *Ibid, p 1.5.1.*

⁴⁹ *Ibid, p 1.5.2.*

⁵⁰ *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. täiendatud trükk. Juura Kirjastus 2008, lk 342.*

Tagasirände toetust saab taotleda pärast kande tegemist Eesti rahvastikuregistrisse, kuid mitte hiljem kui 6 kuud pärast Eestisse elama asumist.

Tagasirände toetuse saamise tingimused Eesti kodanikele ja eestlastele, kehtiva elamisloa omamisel, on järgmised:

- Isik on emigreerunud Eestist vähemalt 10 aastat tagasi või sündinud välisriigis.
- Isik on säilitanud sideme eesti kultuuriruumiga või soovi ja võimaluse sell-ega ühineda.
- Isik vajab Eestisse tagasi pöördumiseks oma majandusliku ja sotsiaalse seisundi tõttu toetust.

Selle programmi käigus on täheldatud, et peamised põhjused Eestisse tagasipöördumiseks on taasühinemine perega ning paremad elamis- ja töövõimalused.⁵¹

2.1.2.3 Eesti kodanike kojutuleku seaduse eelnõu

Eesti Keskerakonna fraktsioon Riigikogus algatas Eesti kodanike kojutuleku seaduse eelnõu⁵² 27. septembril 2010. Riigikogu põhiseaduskomisjon edastas seaduseelnõu 28. septembril 2010 Vabariigi Valitsusele arvamuse kujundamiseks.

Vastavalt seaduseelnõu seletuskirjale on seaduse eesmärk edendada Eesti kodanike Eestisse tagasipöördumist ja ka motiveerida Eesti kodanike jäämist Eestisse.

Üks seaduseelnõus tehtud muudatusettepanekuid näeb ette palgatoetuse maksmist tööandjale, kes võtab tööle kutsehariduse omandanud töötaja. Käesoleva muudatuse eesmärk on tagada kutseõpet omavate isikute töölevõtmine ja nende konkurentsivõime parandamine tööturul. Palgatoetust makstakse kord kuus kuue kuu jooksul, kuid mitte kauem kui 12 kuud. Kui tööandja lõpetab töölepingu enne ühe aasta möödumist alates töölepingu allkirjutamise hetkest, on tööandja kohustatud tagastama saadud palgatoetuse.

Teine oluline muudatus seaduseelnõus näeb ette, et Statistikaamet peab avaldama riikliku statistikat ning toimima andmebaasi registripidajana välismaal elavate ja töö-

⁵¹ 07.09.2010 Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed vastus ERV Eesti kontaktpunktile.

⁵² Eesti kodanike kojutuleku seaduse eelnõu (821 SE). Kättesaadav internetis: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1164510&u=20101021125309.

tavate Eesti kodanike andmete kogumisel. Taoline andmebaas annab parema ülevaate Eestist lahkunud iskute kohta.

Ülejäänud muudatustega nähakse ette muid erinevaid maksu- ja finantssoodustusi Eesti kodanikule Eestis elamiseks ja töötamiseks.

Senised riiklikud poliitikad ja programmid on keskendunud peamiselt diasporaa tagasikutsumisele erinevate algatuste abil, alates potentsiaalsete tööandjate ja töötajate kokkuviiemisest kuni tagasipöördumisel makstava rahalise toetuseni. Samal ajal aga toetavad riiklik poliitika ja programmid ka kõrgelt kvalifitseeritud välistööjõu ja välisüliõpilaste Eestisse meelitamist, kuigi neid käsitletakse ainult ajutiste sisserändajatena, kellelt pärast nende töösuhte või õpingute lõpetamist oodatakse päritoluriiki tagasipöördumist. Viimast kinnitab riigisiseste õigusaktide olemasolu, mida käsitletakse allpool.

2.2 Kehtiv kord, tingimused, kriteeriumid ja nende jõustamine

Alates ELi liikmesriigiks saamisest on Eesti sisserändega seotud õigusaktid olnud pideva kontrolli all ning pidevalt on tehtud muudatusi, et tagamaks kooskõla Euroopa Liidu *acquis*'ga. Kuigi Eesti immigratsioonialasele õigusele on olulist mõju avaldanud ELi õigus, ei ole tegemist olnud immigratsioonipoliitika olemuslike muutustega. Regulaatsioon on muutunud palju täpsemaks ja varieerub erinevate välismaalaste gruppide lõikes, sõltuvalt riigi kohustustest konkreetsete välismaalaste kategooriate suhtes.⁵³

Peamine mõju ELi õigusaktidel on olnud viisapoliitika valdkonnas, mis on käesoleval ajal on põhjalikult reguleeritud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)⁵⁴ ning viisalihtsustuslepingutega, mille peamine eesmärk on vastastikkuse alusel hõlbustada lühiajaliste viisade (90 päeva 180 päeva jooksul) väljastamist. Seni on sõlmitud ja jõustunud kaheksa viisalihtsustuslepingut, kuid ainult kolm neist on veel olulised, ning need on lepingud Ukrainaga,⁵⁵ Moldova Vabariigiga⁵⁶ ja Venemaa Föderatsiooniga.⁵⁷

⁵³ Annus, R. *Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised 2009/20, lk 5.*

⁵⁴ ELT L 243, 15.09.2009, lk 1–58.

⁵⁵ ELT L 332, 18.12.2007, lk 66–76.

⁵⁶ ELT L 334, 19.12.2007, lk 168–179.

⁵⁷ ELT L 129, 17.05.2007, lk 25–34.

Jõustunud viisalihtsustuslepingud ja viisaeskirja jõustumine tõi kaasa Eesti püüdluse avatuma viisapoliitika suunas, mis soosib heauskseid reisijaid (eelneva positiivse viisaajaloo viisataotlejaid), väljastades neile pikema kehtivusajaga (5 aastat) viisapid.

Koos eespool nimetatud taotlusega avatuma viisapoliitika suunas viidi läbi veel üks muudatus eesmärgiga lihtsustada viisamenetlust. Nimelt jõustus 30. juulil 2009 välismaalaste seaduse muudatus,⁵⁸ millega tunnistati kehtetuks viisakutse regulatsioon.

Viisakutse eesmärk oli kontrollida välismaalase Eestisse saabumise asjaolusid ning kohustada välismaalase kutsujatvõõrustama välismaalast Eestis, tagama tema majutus ning katma tema Eestis viibimise ja Eestist lahkumise kulud, sealhulgas välismaalase Eestist väljasaatmisel tekkivad transpordikulud.

Vastavalt välismaalaste seaduse ülnimetatud muudatusele ei kontrolli Politsei- ja Piirivalveamet (siis Kodakondsus- ja Migratsiooniamet) 30. juulist 2009 alates enam kutsujate (füüsilised või juriidilised isikud) viisakutseid. Enne seda kuupäeva kinnitatud viisakutsed olid jõus kogu kehtivusaja vältel, milleks oli 6 kuud kinnitamise päevast arvates, kuid kutsuja ei vastutanud enam riigi poolt kantud kulude eest välismaalase väljasaatmise korral.

Vastavalt kehtivale välismaalaste seadusele⁵⁹ peab viisat taotlev välismaalane ikka veel tõestama reisi eesmärki, majutuse olemasolu ning suutlikkust katta oma Eestis viibimise ja Eestist lahkumise kulud. Kuid alates 30. juulist 2009 peab välismaalane agatõendama neid asjaolusid teiste olemasolevate dokumentide abil.

Välismaalaste seadus on ka peamine sisserände valdkonna õigusakt, mis reguleerib kolmandate riikide kodanike Eestisse sisenemist, siin viibimist, elamist ja töötamist. Välismaalaste seadus ei hõlma selliste välismaalaste rühmi nagu Euroopa Liidu kodanikud ja nende pereliikmed, ning välismaalased, kellele on antud rahvusvaheline kaitse.

Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete Eestisse sisenemise, siin viibimise ja elamise alused on kehtestatud Euroopa Liidu kodaniku seaduses.⁶⁰ Õigusliku seisundi omandamise ning varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalaste töötamise õiguslikud alused on määratletud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses.⁶¹

⁵⁸ *Isikut tõendavate dokumentide seaduse, konsulaarseaduse, karistusseadustiku, riigilõivuseaduse, välismaalaste seaduse ja kodakonduse seaduse muutmise seadus. RTI 2009, 27, 166.*

⁵⁹ *RTI 2010, 3, 4; 2010, 41, 240.*

⁶⁰ *RTI 2006, 26, 191; 2010, 41, 241.*

⁶¹ *RTI 2006, 2, 3; 2010, 3, 4.*

1. oktoobril 2010 jõustus välismaalaste seaduse uus redaktsioon.⁶² Uue seaduse redaktsiooni eesmärgiks on eelkõige suurem õigusselgus. Struktuuri korrastamine ja regulatsiooni süstematiseerimine võimaldab suurema selguse ja süsteemsuse saavutamist, muutes vajamineva regulatsiooni leidmise nii õiguse adreessadile kui ka õiguse rakendajale lihtsamaks. Samuti annab uus seaduse redaktsioon kehtivast õigusest ülevaatlilikuma pildi.⁶³

Võrreldes eelmise välismaalaste seaduse redaktsiooniga⁶⁴ ei sisalda uus välismaalaste seadus regulatsiooni osas palju (kui üldse) olulisi muudatusi. Antud uuringus on aluseks võetud kehtiv välismaalaste seadus, kui ei ole märgitud teisiti.

Välismaalaste seadus näeb ette loetelu õiguslikest alustest, mis annavad välismaalasele õiguse Eestisse siseneda ja siin viibida, kuid ainult pikaajaline viisa⁶⁵ (D viisa), tähtajaline elamisluba⁶⁶ ja pikaajalise elaniku elamisluba⁶⁷ annavad välismaalasele õiguse viibida Eestis kauem kui kolm kuud korraga.

2.2.1 Palgakriteeriumi kehtestamine

Välismaalaste seaduses on tehtud veel üks oluline muudatus, mis jõustus aastal 2008, kuid mille ettevalmistused algasid juba varem.

31. augusti 2006 valitsuskabineti nõupidamisel⁶⁸ kiideti heaks ettepanek töötada välja välistöötajate liikumise strateegia. Majandus- ja kommunikatsiooniministritele tehti ülesandeks moodustada töötamist puudutava regulatsiooni lihtsustamise töögrupp. Töörühm koosnes erinevate valitsusasutuste (Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Tööturuamet jne) ja valitsusväliste organisatsioonide (Eesti Töoandjate Keskkliit, Eesti Ametiühingute Keskkliit jne) spetsialistidest ja esindajatest.

⁶² RT I 2010, 3, 4.

⁶³ Seletuskiri välismaalaste seaduse eelnõu (537 SE) juurde. Kättesaadav internetis: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=673175&u=20101203131854>.

⁶⁴ RT I 1993, 44, 637; 2010, 34, 184.

⁶⁵ VMS § 60.

⁶⁶ VMS 3. ptk 1. jagu.

⁶⁷ VMS 3. ptk 2. jagu.

⁶⁸ 31.08.2006 valitsuskabineti nõupidamise ptk 2. Kättesaadav internetis: <http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=35849&tpl=1006>.

Töörühma ülesandeks seati lühiajalise töötamise registreerimise ja tähtajalise elamisloa töötamiseks taotlusprotseduuride lihtsustamine läbi tähtaegade lühendamise, dokumentatsiooni vähendamise ning süsteemi läbipaistvamaks muutmise. Majandus- ja kommunikatsiooniminister esitas töörühma ettepanekuid 14. juuni 2007 valitsuskabineti nõupidamisel⁶⁹, kus need heaks kiideti. Välismaalaste seaduses ja teistes asjakohastes seadustes⁷⁰ tehtud õiguslikud muudatused, mis põhinevad nendel ettepanekutel, jõustusid 14. juunil 2008. Üks peamisi muudatusi nägi ette palgakriteeriumi kehtestamise välismaalastele, kes soovivad siseneda Eesti tötoturule kas lühiajalise töötamise või tähtajalise elamisloa töötamiseks alusel.

Välismaalase teatud ametikohale lühiajaliseks töötamiseks tööle võtnud tööandja on kohustatud maksma välismaalasele palka, mis peab olema võrdne või suurem kui välismaalaste seaduses määratud summa. Välismaalaste seadus täpsustab, et välismaalasele makstav palk peab olema võrdne või suurem kui vastava sektori (kas tööandja või töötaja, olenevalt sellest, kas tööandja on juriidiline või füüsiline isik) aasta keskmine brutokuupalk, kuid mitte vähem kui Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutis.⁷¹

Lühiajalise töötamise registreerimisel kehtib palgakriteerium ainult lapsehoidja, eksperdi, nõustaja või konsultandi, seadmete paigaldaja või oskustöölise või põllumajandussaaduste töötlemisega tegeleva hooajatöötaja puhul.⁷²

Tähtajalise elamisloa töötamiseks puhul kehtestatud palgakriteeriumi kohaselt peab tööandja poolt töötajale makstav palk olema võrdne või suurem kui Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutis.⁷³

Palgakriteeriumit ei kohaldata elamisluba töötamiseks puhul välismaalastele, kes kuuluvad ühte järgmistest kategooriatest:⁷⁴

- 1) vaimulik, nunn või munk või kooskõlastatult Siseministeeriumiga Eestisse kutsutud mõne usulise ühingu poolt;
- 2) Välisministeeriumi poolt akrediteeritud ajakirjanik;
- 3) välislepingust tulenev õigus Eestis töötada ilma tööloata;

⁶⁹ 14.06.2007 valitsuskabineti nõupidamise pkp 4. Kättesaadav internetis: <http://www.valitus.ee/brf/index.php?id=284531&tpl=1006>.

⁷⁰ Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I 2008, 15, 107.

⁷¹ VMS § 107 lg 1.

⁷² Ibid.

⁷³ VMS § 178 lg 1.

⁷⁴ VMS § 181 lg 1.

- 4) töötamine etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses;
- 5) töötamine õpetaja või õppejõuna õigusaktidega kehtestatud nõuetele vastavas õppeasutuses;
- 6) teaduslik tegevus, kui välismaalasel on selleks erialane ettevalmistus või kogemus ning teadus- ja arendusasutus on temaga sõlminud võõrustamislepingu;
- 7) erialane tegevus sportlasena, treenerina, spordikohtunikuna või sporditöötajana vastava spordialaliidu kutsel;
- 8) töötamine Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtimisorgani liikmena juhtimis- või järelevalvefunktsiooni täitmiseks;
- 9) lähetatud töötaja Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse tähenduses;
- 10) Euroopa Liidu liikmesriigi poolt väljaantud pikaajalise elaniku elamisloa valdaja.

Palgakriteeriumi kehtestamiseks võib esile tuua järgmised kolm eesmärki:

- 1) Piirata immigratsiooni sissevoolu ainult kõrgelt kvalifitseeritud ning Eesti tööturult puuduva tööjõuga.
- 2) Välistada kohaliku tööjõu asendamine välismaalt palgatud odava ning madala kvalifikatsiooniga tööjõuga.
- 3) Töötaja kvalifikatsiooni kontrolli vajaduse asendamine.⁷⁵

Palgakriteeriumi oluliseks aspektiks on selle hõlpsat järelevalvet võimaldav lihtsus ja läbipaistvus. Politsei- ja Piirivalveametil on õigus ja kohustus kontrollida, kas töötajale makstav palk vastab seadusega kehtestatud määrale, pöördudes sellekohase päringuga Maksu- ja Tolliameti poole, ning Maksu- ja Tolliamet on kohustatud andma vastavat teavet Politsei- ja Piirivalveametile.⁷⁶ Selliseid päringuid võib teha välismaalase lühiajalise töötamise registreerimise taotluse või töötamiseks taotletava tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamise käigus, pisteliselt ning enne elamisluba töötamiseks pikendamist.

Seadus näeb ette, et tähtajalist elamisluba töötamiseks ei anta juhul, kui tööandja ei täida palgakriteeriumit, tal on maksuvõlg, kehtiv karistus ebaseadusliku töötamise võimaldamise eest, ta on jätnud täitmata seadusest tuleneva teatamiskohustuse või kui tööandja usaldusväärsus suhtes esineb muid põhjendatud kahtlusi.⁷⁷

⁷⁵ *Tööjõupuuduse leevendamine immigratsiooni abil Eestis. Sisekaitseakadeemia 2010, lk 24.*

⁷⁶ *VMS § 107 lg 4, § 178 lg 3.*

⁷⁷ *VMS § 180.*

Palgakriteeriumi kehtestamisest alates on Politsei- ja Piirivalveamet avastanud 256 juhtumit, kus tööandja ei ole täitnud palgakriteeriumit tähtajalise elamisloaga töötamise puhul ning 64 juhtumit, kus tööandja ei ole täitnud palgakriteeriumit lühiajalise töötamise puhul (lühiajalise töötamise osas on aastal 2010 seni avastatud 0 juhtu).⁷⁸ Arvestades, et aastatel 2008 ja 2009 anti vastavalt 911 ja 1063 tähtajalist elamisluba töötamiseks ning registreeriti vastavalt 537 ja 204 lühiajalist töötamist, on rikkumiste hulk üsna väike.

2.2.2 Lühiajaline töötamine

Ajutiselt Eestis viibiv välismaalane võib Eestis töötada juhul, kui tema töötamine on registreeritud.⁷⁹ Registreeritud lühiajaline töötamine võimaldab seaduslikul alusel Eestis viibival välismaalasel töötada Eestis kuni kuus kuud 12 kuu jooksul.⁸⁰

Tavaliselt on välismaalastel selleks õiguslikuks aluseks, mis võimaldab neil Eestis viibida üle kolme kuu korraga lühiajalise töötamise eesmärgil, pikaajaline viisa.

Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 265/2010, millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel,⁸¹ on pikaajaline viisa riigisisene viisa, mida väljastatakse kauemaks kui kolmekuuliseks riigis viibimiseks. Nimetatud määruse artiklis 1 täpsustatakse, et pikaajalise viisat väljastatakse kehtivusajaga, mis ei ületa ühte aastat. Välismaalaste seadus sätestab, et pikaajalise viisa võib anda kuni kuuekuulise viibimisajaga⁸² (kui välislepinguga ei ole sätestatud teisiti).

Vastavalt eespool nimetatud määruse artikkel 1 lõikele 2 võib pikaajalise viisa valdaja vabalt liikuda Schengeni alal kolm kuud kuue kuu jooksul.

Pikaajaline viisa antakse kolmanda riigi kodanikele mitmekordekse või ühekordseks sisenemiseks⁸³ Eestisse ja Eestis viibimiseks maksimaalselt kuus kuud 12 kuu jooksul.⁸⁴

⁷⁸ 26.08.2010 Politsei- ja Piirivalveameti vastus ERV Eesti kontaktpunktile.

⁷⁹ VMS § 104 lg 1.

⁸⁰ VMS § 106 lg 1.

⁸¹ ELTL 85, 31.03.2010, lk 1–4.

⁸² VMS § 60 lg 3.

⁸³ VMS § 60 lg 1.

⁸⁴ VMS § 60 lg 3.

Enne 1. oktoobrit 2010, mil jõustus välismaalaste seaduse uus redaktsioon, võimaldas välismaalaste seadus väljastada pikaajalisi viisasid järgmistele kolmandate riikide kodanike kategooriatele:⁸⁵

- 1) Välisministeeriumi akrediteeritud välismaist massiteabevahendit esindav ajakirjanik ning tema abikaasa, alaealine laps või täisealine laps, kes ei ole tervisliku seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- 2) Eesti aukonsul ning tema abikaasa, alaealine laps või täisealine laps, kes ei ole tervisliku seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- 3) välismaalane, kes on registreerinud oma lühiajalise Eestis töötamise enne viisa taotlemist, ning tema abikaasa, alaealine laps või täisealine laps, kes ei ole tervisliku seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- 4) välislepingus määratud isik, välislepingus sätestatud tingimustel lepinguga määratletud isik antud lepingus sätestatud tingimustel.

Alates 1. oktoobrist 2010 ei ole pikaajalise viisa väljastamisel eeltoodud piiranguid ning neid on võimalik taotleda määramatul hulgal juhtudel. Siiski väärrib märkimist, et enne 1. oktoobrit 2010 väljastati enamik pikaajalisi viisasid välismaalastele, kes olid registreerinud oma lühiajalise Eestis töötamise vastavalt välismaalaste seadusele.

Lühiajalise töötamise regulatsioon kehtestati välismaalaste seadusega,⁸⁶ mis jõustus juba mais 2003. Vastavalt välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjale⁸⁷ võeti lühiajalise töötamise regulatsioon vastu eesmärgil, et Eestis viisa või viisavaba viibimise õiguse alusel viibiv välismaalane võiks Eestis töötada ilma formaalse tööloata. Ammendavat loetelu juhtudest, millal välismaalasel oli lubatud Eestis lühiajaliselt töötada, peeti selliseks, mis oma olemuselt ja iseloomult ei ohusta Eesti tööjouturgu. Tagamaks kontrolli ja ülevaadet välismaalaste lühiajalisest Eestis töötamisest, peab aga selline töö olema registreeritud.

Käesoleval ajal saab lühiajalist töötamist taotleda järgmistel juhtudel:⁸⁸

- 1) töötamine etendusametis loominguilise töötajana etendusametis seaduse tähenduses;

⁸⁵ VMS (RT I 1993, 44, 637; 2010, 34, 184) § 10⁷ lg 1.

⁸⁶ Välismaalaste seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2003, 4, 20.

⁸⁷ Seletuskiri välismaalaste seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde (1211 SE). Kättesaadav internetis: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023090022.

⁸⁸ VMS § 106 lg 1.

- 2) töötamine õpetaja või õppejõuna Eesti õigusaktidega kehtestatud nõuetele vastavas õppeasutuses;
- 3) teaduslik tegevus, kui välismaalasel on selleks erialane ettevalmistus või kogemus;
- 4) erialane tegevus sportlase, treeneri, spordikohtuniku või sporditöötajana vastava spordialaliidu kutsel;
- 5) töötamine kutseõppe eesmärgil praktika korras välisriigis asuva õppeasutuse või üliõpilasorganisatsiooni vahendusel või välisriigis asuva õppeasutuse suunamisel, kui see on õppeprogrammi osa;
- 6) töötamine noorteprojekti või -programmi raames, kui see noorteprojekt või -programm on Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt tunnustatud;
- 7) välisriigi diplomaatilisele esinduse teenindamine Välisministeeriumi loal;
- 8) töötamine lapsehoidjana;
- 9) töötamine eksperdi, nõustaja või konsultandina, kui välismaalasel on selles valdkonnas töötamiseks vajalik erialane ettevalmistus;
- 10) töötamine seadmete paigaldajana või oskustöölisena, kui välismaalasel on selles valdkonnas töötamiseks vajalik erialane ettevalmistus;
- 11) töötamine põllumajandussaaduste töötlemisega seotud hooajatöödel.

Eespool esitatud loetelu on aastate jooksul püsinud enam-vähem sama, teatud väikesed muudatused välja arvata. Kuni 1. maini 2004⁸⁹ oli võimalik registreerida ka lühiajalise töötamisena töötamist Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtimisorgani liikmena juhtimis- või järelevalveülesannete täitmiseks, ning kuni 14. maini 2008⁹⁰ oli võimalik registreerida lühiajalist töötamist välismaise otseinvesteeringu teostamiseks, Eestis välismaa äriühingu filiaali asutamiseks või ümberpaiknemise korras esindusõiguse või juhtimisfunktsiooni teostamiseks Eestis registreeritud äriühingus, mis kuulub rahvusvahelisse kontserni; tegevuseks riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse osalusega rahvusvahelise koostööprogrammi raames; ning töötamiseks koduabilisena.

Lühiajalise töötamise registreerimise menetlus on kehtestatud siseministri 14. juuli 2010 määrusega nr 24 “Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord ning välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse vormide kehtestamine”⁹¹

Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlus esitatakse Politsei- ja Piirivalveametile või selle prefektuurile tööandja poolt, kes soovib välismaalast tööle

⁸⁹ Välismaalaste seaduse muutmise ning sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2004, 28, 189.

⁹⁰ Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I 2008, 15, 107.

⁹¹ RT I 2010, 61, 436.

võtta.⁹² Politsei- ja Piirivalveamet vaatab esitatud taotluse läbi ning registreerib või keeldub lühiajalise töötamise registreerimisest 10 tööpäeva jooksul pärast kõikide asjakohaste dokumentide esitamist.⁹³

Taotluses ja taotlusega esitatud täiendavates dokumentides esitatakse andmed tööandja⁹⁴ (nt kontaktandmed), töötaja⁹⁵ (nt isikuandmed, andmed hariduse ja ettevalmistuse kohta, kontaktandmed) ja lühiajalist töötamist⁹⁶ puudutavad andmed. Lühiajalist töötamist puudutavate andmete hulka kuuluvad ka töösuhte alustamise ja lõpetamise kuupäev, täpsem teave töö kohta ja välismaalasele makstava palga suurus.

Eestis kasutatakse lühiajalist töötamist peamiselt täiendava tööjõu toomiseks töötamaks seadmete paigaldaja või oskustöölisena (sellel alusel registreeris ajavahemikul 2004–2009 oma lühiajalise töötamise Eestis 958 välismaalast), samuti eksperdi, nõustaja või konsultandina (sellel alusel registreeris ajavahemikul 2004–2009 oma lühiajalise töötamise Eestis 690 välismaalast).

Kehtiv lühiajaline Eestis töötamise regulatsioon võimaldab välismaalasel Eestis töötada kuni kuus kuud 12-kuulise perioodi vältel, ning antud regulatsiooni järgi puuduvad takistused samale välismaalasele korduva juurdepääsu võimaldamisel Eesti tööturule. See on kohaldatav juhul, kui on olemas tööandja, kes on välismaalaste seaduse põhjal võimeline ja valmis antud välismaalast tööle võtma, ning kui välismaalane ei ole varem rikkunud Eestis viibimise tingimusi.

Alates 2004. aasta algusest kuni 30. septembrini 2010 on kokku 644 välismaalast registreerinud oma lühiajalise Eestis töötamise rohkem kui ühel korral. Kuid kuna lühiajalise töötamise registreerimise taotluses võib taotleja kirja panna kuni üheksa tööperioodi (aga taotluse suhtes tehakse ainult üks otsus), siis on tegelik Eestis korduvalt lühiajalise töötamise regulatsiooni alusel töötanud välismaalaste arv tõenäoliselt palju suurem. Kahjuks ei võimalda andmebaas sellise teabe ekstraheerimist.⁹⁷

Esinenud on ka juhtumeid, kus Eestis lühiajalise töötamise kava regulatsiooni alusel töötanud välismaalased taotleavad seejärel tähtajalist elamisluba. Kokku on taotlenud tähtajalist elamisluba pärast lühiajalist töötamist Eestis 58 isikut.

⁹² Siseministri 14.07.2010 määruse nr 24 “Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord ning välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse vormide kehtestamine” § 1.

⁹³ Ibid § 7 lg 1.

⁹⁴ Ibid § 8 lg 1.

⁹⁵ Ibid § 8 lg 2.

⁹⁶ Ibid § 8 lg 3.

⁹⁷ 20.10.2010 Politsei- ja Piirivalveameti vastus ERV Eesti kontaktpunktile.

Allpool toodud statistika järgi võib täheldada, et lühiajalise töötamise registreerimiste arv on 2009. aastal kahekordselt vähenenud võrreldes 2008. aastaga, mis on seletav ülemaailmse majanduslangusega. Seega võimaldab lühiajalise töötamise regulatsioon tööandjatel hinnata nende võimalikku lühiajalist vajadust välistööjõu järele ja sellele vastavalt toimida.

Eestis mitmeid aastaid edukalt rakendamist leidnud lühiajalise töötamise regulatsioon kuulub juhitud korduvrände alla. Samuti võib seda iseloomustada kui sissepoole suunatud korduvrännet. Selline ajutiste töötajate programm on üks enimkasutatud kavu tööjõupuuduse lahendamiseks immigrante vastuvõtvast riigis.

2.2.3 Elamisload

Eestis on võimalik taotleda kas tähtajalist elamisluba või pikaajalise elaniku elamisluba.

Tähtajaline elamisluba väljastatakse kehtivusajaga kuni viis aastat⁹⁸ ja seda võib pikendada juhul, kui elamisloa pikendamise tingimused on täidetud ja puudub alus pikendamisest keeldumiseks.⁹⁹ Lisaks ei tohiks elamisloa väljastamise alus olla ära langenud.¹⁰⁰

Väljastatud tähtajalise elamisloa kehtivusaja määramisel võetakse arvesse mitmeid asjaolusid, milleks on nende asjaolude tõendamine, mis on elamisloa andmise aluseks, muud olulised asjaolud ning võimalus, et sellised asjaolud võivad antava elamisloa kehtivusaja jooksul muutuda.¹⁰¹

2009. aasta oli esimene aasta pärast 2007. aastat, mil tähtajalise elamisloa pikendamise otsuste arv (3900) ületas (esmasest) tähtajalise elamisloa otsuste arvu (3769), mis võib viidata suurema hulga kolmandate riikide kodanike otsusele siduda oma elu pikemaks ajaks Eestiga.

Tähtajaline elamisluba antakse välismaalasele:¹⁰²

- 1) elama asumiseks püsivalt Eestis elava abikaasa juurde;
- 2) elama asumiseks püsivalt Eestis elava lähedase sugulase juurde;

⁹⁸ VMS § 119 lg 1.

⁹⁹ VMS § 128.

¹⁰⁰ VMS § 129 lg 2.

¹⁰¹ VMS § 119 lg 2.

¹⁰² VMS § 118.

- 3) õppimiseks;
- 4) töötamiseks;
- 5) ettevõtluseks;
- 6) piisava legaalse sissetuleku olemasolu korral, mis tagab tema äraelamise Eestis;
- 7) välislepingu alusel (nt Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline Kokkulepe Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimustes Eesti Vabariigi territooriumil¹⁰³);
- 8) kaaluka avaliku huvi korral.

Võib täheldada, et Eestisse erinevatel eesmärkidel elama asuda soovivatel välismaalastel on võimalus seda teha taotledes tähtajalist elamisluba. Kõikide taotluste menetlemisel võetakse arvesse sisserände piirarvu, seda kas taotleja arvatakse selle sisse või mitte, ja kui arvatakse, siis kas sisserände piirarv on täitunud või mitte. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui taotluse suhtes otsuse tegemise ajaks on sisserände piirarv täitunud.¹⁰⁴

Sisserände piirarv, mis aitab kontrollida Eestise elama ja tööle tulevate välismaalaste hulka, ei tohi ületada 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast.¹⁰⁵ Välismaalaste seaduses on sätestatud sisserände piirarvu ülempiir, täpne arv aga kehtestatakse iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse poolt.¹⁰⁶

Siseministril on sisserände piirarvu piires õigus kehtestada sisserände piirarvu jagunemise elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi, samuti ajalise jaotuse aasta piires.¹⁰⁷ Viimastel aastatelei ole siseminister aga aastase sisserände piirarvu sellist jaotust ette näinud.

Alates 14. juunist 2008 on välismaalaste seaduse muudatusega kehtestatud sisserände piirarvu maksimaalseks määraks 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast.¹⁰⁸ Enne muudatuste jõustumist oli sisserände piirarvu maksimaalne määr 0,05% Eesti alalisest elanikkonnast.¹⁰⁹ Lisaks oli siseministril õigus arvata teatud isikud sisserände piirarvust välja majandus- ja kommunikatsiooniministri, rahandusministri, kultuuriministri või haridus- ja teadusministri motiveeritud ettepaneku alusel, kui konkreetse välis-

¹⁰³ RT II 1995, 46, 203.

¹⁰⁴ VMS § 123 lg 4.

¹⁰⁵ VMS § 113 lg 2

¹⁰⁶ VMS § 114 lg 1.

¹⁰⁷ VMS § 114 lg 2.

¹⁰⁸ Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I 2008, 15, 107.

¹⁰⁹ VMS (RT I 1993, 44, 637; 2007, 62, 394) § 6 lg 1.

maalase saabumine on vajalik, lähtudes riiklikust huvist majanduse, hariduse, teaduse või kultuuri arendamisel.¹¹⁰

Kehtiv välismaalaste seadus ei näe ette võimalust täiendavaks isikute piirarvust välja arvamiseks. Piirarvust välja arvatud konkreetsed isikurühmad on loetletud välismaalaste seaduses. Kehtiv välismaalaste seadus annab hea ülevaate sisserände piirarvust välja arvatud isikute ammendavast nimekirjast. Need isikud on:¹¹¹

- 1) eestlane;
- 2) Eesti kodaniku ja Eestis elamisloa alusel elava välismaalase abikaasa, kellele antakse elamisluba elama asumiseks abikaasa juurde;
- 3) Eesti kodaniku ja Eestis elamisloa alusel elava välismaalase alaealine ja täisealine laps, vanem ja vanavanem ning eestkostetav, kellele antakse elamisluba elama asumiseks lähedase sugulase juurde;
- 4) välismaalane, kellele antakse elamisluba õppimiseks;
- 5) välismaalane, kellele antakse elamisluba töötamiseks teadusliku tegevuse eesmärgil, tingimusel, et tal on selleks erialane ettevalmistus;
- 6) välismaalane, kellele antakse elamisluba kaaluka avaliku huvi korral;
- 7) välismaalane, kellele elamisloa andmine on põhjendatud ega kahjusta Eesti riigi huve ja kes asus Eestisse elama enne 1990. aasta 1. juulit ega ole pärast nimetatud tähtaega lahkunud elama mõnda teise riiki;
- 8) Ameerika Ühendriikide kodanik;
- 9) Jaapani kodanik ja
- 10) välismaalane, kellele on elamisluba antud, arvestades sisserände piirarvu täitumist, ja kes ei ole pärast seda lahkunud elama mõnda teise riiki.

Põhimõtteliselt on arvatakse sisserände piirarvu alla välismaalased, kes taotlevad elamisluba töötamiseks või ettevõtluseks.

Tähtajalise elamisloa taotlemisel kehtib reegel, et välismaalane esitab taotluse Eesti välisesindusele, kes pärast välismaalase isiku tuvastamist või isikusamasuse kontrollimist edastab taotluse Politsei- ja Piirivalveametile menetlemiseks.¹¹² Välismaalaste seadus näeb ette erandid, mis tähendab, et teatud välismaalaste kategooriatel on lubatud esitada oma elamisloa taotlus otse Politsei- ja Piirivalveametile. Alates 1. oktoobrist 2010 kuuluvad erandite alla ka välismaalased, kes Eestis seaduslikult viibides taotlevad elamisluba õppimiseks riiklikust tunnustatud õppekava alusel magistri- või doktoriõppes.¹¹³

¹¹⁰ *Ibid.*, § 6 lg 4.

¹¹¹ *VMS* § 115.

¹¹² *VMS* § 215.

¹¹³ *VMS* § 216 lg 1 p 14.

Eespool toodud täiendus on loonud suurema paindlikkuse tähtajalise elamisloa taotlemisel potentsiaalsetele üliõpilastele kolmandatest riikidest, kus Eestil puudub välisesindus, kuid kus Eesti on esindatud teise Schengeni liikmesriigi poolt viisaesinduslepingu alusel.

Viisaeskirja jõustumisega on Eesti poolt hästi kasutust leidnud esindamise regulatsioon, et hõlbustada viisa taotlemist kolmandates riikides või kolmandate riikide piirkondades, kus Eestil ei ole esindust, ning on allkirjastanud viisaesinduslepingud mitme liikmesriigiga. Viisaesinduslepingud Schengeni viisade menetlemiseks ja väljastamiseks on sõlmitud 12 Schengeni liikmesriigiga.¹¹⁴

Eespool nimetatud välismaalaste seaduse sätte täienduse jõustumisega on Eesti parandanud oma ligipäasetavust (ja seega atraktiivsust) potentsiaalsetele õppijatele magistri- või doktoriõppes, mis on kooskõlas Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegiaga aastateks 2006–2015 ning võimaldab seega kolmandate riikide kodanike ajutist rännet Eestisse.

Pikaajalise elaniku elamisluba võeti Eesti õigusaktidesse üle nõukogudirektiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, transponeerimisega, asendades varem kehtinud alalise elamisloa.¹¹⁵ Alalist elamisluba juba omavad välismaalased loeti pikaajalise elaniku elamisloa valdajateks.¹¹⁶

Pikaajalise elaniku elamisluba on luba, mis väljastatakse välismaalastele Eestis viibimiseks määramata aja jooksul.¹¹⁷ Selline luba antakse välismaalasele, kes on Eestis elamisloa alusel püsivalt elanud vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotlemist.¹¹⁸

Pikaajalise elaniku elamisloa andmise otsuste arv on langenud viimase kahe aasta jooksul (2008 – 786, 2009 – 896) võrreldes varasemate aastatega (2006 – 7090, 2007 – 3068), mis võib viidata kas välismaalaste tagasipöördumisele oma päritoluriiki (või Eestist lahkumiseks teise sihtriiki), või välismaalase jätkuvale Eestis viibimisele täht-

¹¹⁴ Kolmandate riikide nimekiri, kus teine Schengeni liikmesriik esindab Eestit Schengeni viisade menetlemisel ja väljastamisel on kättesaadav Välisministeeriumi kodulehel: <http://www.vm.ee/?q=taxonomy/term/132>.

¹¹⁵ Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2006, 21, 159.

¹¹⁶ Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (RT I 2006, 21, 159) § 1 p 36.

¹¹⁷ VMS § 230.

¹¹⁸ VMS § 232 lg 1 p 1.

ajalise elamisloa alusel, nt integratsiooninõude¹¹⁹ tõttu, pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel. 1. jaanuaril 2010 oli kokku 25 212 kehtivat tähtajalist elamisluba ja 187 411 kehtivat pikaajalise elaniku elamisluba.

Samuti on võimatu hinnata, kui palju Eesti pikaajalisi elanikke elab tegelikult praegu mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis, kuna alles alates 1. oktoobrist 2010 on pikaajalised elanikud kohustatud registreerima oma Eestist eemalviibimist.

2.2.4 Eestist eemalviibimise registreerimine

Kui välismaalane, kellel on (tähtajaline või pikaajalise elaniku) elamisluba, soovib Eestist eemal viibida rohkem kui 183 päeva aasta jooksul, peab ta registreerima Eestist eemalviibimise Politsei- ja Piirivalveametis.¹²⁰ Eemalviibimist on võimalik registreerida vaid edasiulatuvalt.¹²¹

Välismaalane võib registreerida oma eemalviibimise Eestist juhul, kui see on tingitud järgmistest põhjustest:¹²²

- 1) töötamine;
- 2) õppimine;
- 3) välisriigi relvajõududes ajateenistuses viibimine;
- 4) muudel ajutise iseloomuga põhjustel, mis eeldavad välismaalase Eestist eemal viibimist.

Eeltoodud nimekirja alusel võib järeldada, et Eestist eemalviibimise registreerimise põhjused ei ole piiratud. Peamine põhjendusele kohalduv kriteerium on eemalviibimise ajutine iseloom. Samuti peab oma eemalviibimist registreeriv välismaalane esitama tõendid eemalviibimise põhjuste ja asjaolude kohta¹²³ ning eemalviibimist saab registreerida kuni kaheks aastaks korraga.¹²⁴

Eestist eemalviibimise registreerimise õiguslik tagajärg on see, et välismaalase Eestist eemalviibitud aeg loetakse tema püsivalt Eestis elatud aja hulka.¹²⁵ Välismaalasel on

¹¹⁹ VMS § 232 lg 1 p 5.

¹²⁰ VMS § 252 lg 1.

¹²¹ VMS § 252 lg 2.

¹²² VMS § 253.

¹²³ VMS § 257.

¹²⁴ VMS § 255.

¹²⁵ VMS § 254.

sellest kasu, kui ta soovib taotleda pikaajalise elaniku elamisluba või Eesti kodakondsust, kusjuures välismaalase poolt püsivalt Eestis elatud aeg on üks tingimusi, millele taotleja peab vastama.

Välismaalaste seadus näeb ka ette, et juhul, kui välismaalane on viibis aasta jooksul Eestist eemal rohkem kui 183 päeva, kuid tal ei olnud mõjuval põhjusel võimalik oma eemalviibimist registreerida, võib Politsei- ja Piirivalveamet lugeda välismaalase Eestist eemalviibitud aja püsivalt Eestis elatud aja hulka.¹²⁶

Ajavahemikul 2004–2009 on välismaalaste seaduse alusel oma Eestist eemalviibimise registreerinud kokku 7324 välismaalast. Kahjuks ei kogu Politsei- ja Piirivalveamet andmeid Eestist eemalviibimise põhjuste kohta.

Võib täheldada kehtivate õigusaktide paindlikkust antud regulatsiooni osas, mis omakorda soodustab positiivselt korduvrännet, kõrvaldades korduvrännet pärssivad tegurid. Nimelt on välismaalasel kehtiva korra kohaselt võimalik Eestist (praegusest asukohariigist) eemal viibida, kaotamata samal ajal kehtivast elamisloast saadavaid eeliseid. Peamine eelis sel juhul on püsivalt Eestis elatud aeg, mis on oluline, kui välismaalane on huvitatud pikaajalise elaniku elamisloa või Eesti kodakondsuse taotlemisest. Antud regulatsioon on samuti oluline juhtudel, kui välismaalane, kellel on Eesti tähtajaline elamisluba, siirdub ajutiselt oma päritoluriiki (või kolmandasse riiki), kuid ei taha kaotada elamisluba. Seega eemaldab see õigusakt ühe korduvrännet mittesoodustava ajaolu, mis muudab lihtsamaks välismaalase ajutise Eestist eemalviibimise ja Eestisse tagasituleku.

2.3 Koostöö kolmandate riikidega

Eesti on kokku allkirjastanud kolm kolmandate riikidega sõlmitud ning ajutist rännet edendavat ja soodustavat lepingut.

2.3.1 Koostöö Austraaliaga

20. septembril 2004 allkirjastati Eesti Vabariigi valitsuse ja Austraalia valitsuse vastastikuse mõistmise memorandum töötamisõigusega turismiviisade kohta.¹²⁷

¹²⁶ VMS § 256.

¹²⁷ RT II 2005, 8, 17.

Memorandum on suunatud noortevahetuse soodustamisele Eesti ja Austraalia vahel, andes mitmekordseid töötamisõigusega turismiviisasad kaheteistkümne (12) kuu pikkuseks ajavahemikuks. Memorandumi artikli 2 punktis a esitatakse loetelu kriteeriumidest, millele memorandumi poolte kodanikud peavad vastama, et saada töötamisõigusega turismiviisa. Viisa andmise tingimustele vastavad järgmised isikud:

- 1) kes kavatsevad eelkõige veeta puhkuse vastavalt kas Eestis või Austraalias;
- 2) kes on vanuses 18 kuni 30 aastat;
- 3) kellel ei ole kaasas neist sõltuvaid lapsi;
- 4) kes ei ole varem töötamisõigusega turismiviisa alusel Eestisse ega Austraaliasse saabunud;
- 5) kellel on kehtiv pass ja tagasisõidupilet või piisavalt vahendeid, et osta tagasisõidupilet;
- 6) kellel on piisavalt vahendeid enda ülalpidamiseks vastavalt kas Eestis või Austraalias viibimise algperioodil;
- 7) kellel on hea tervis ja usaldusväärne taust.

Memorandumi alusel väljastatud viisa võimaldab selle viisa valdajal automaatselt ajutiselt töötada ja elada kas Eestis või Austraalias, samas kui külastuse peamine eesmärk on puhkus. Külastuse töötamise osa loetakse puhkuse kõrval teisejärguliseks. Eeldatakse, et töötamisõigusega turismiviisa omanik ei tööta kogu oma 12-kuuse külastuskäigu jooksul.

Leping edendab teatud vanuserühma kuuluvate noorte ajutist rännet. Just ajutist rännet soosivaks muudab antud kokkuleppe asjaolu, et ette nähakse kvantitatiivne piirang, mille kohaselt meedet võib kasutada ühe ja sama isiku poolt ainult ühe korra.

2.3.2 Koostöö Uus-Meremaaga

28. septembril 2006 allkirjastati Eesti Vabariigi valitsuse ja Uus-Meremaa valitsuse töötamisõigusega turismi käsitlev kokkulepe.¹²⁸

Kokkuleppele tuginedes väljastavad Uus-Meremaa ja Eesti teise poole kodanikele kaksteist (12) kuud kehtiva tööviisa, kui need kodanikud vastavad kokkuleppes esitatud nõuetele.

¹²⁸ RT II 2007, 18, 49.

Kokkuleppe poolte kodanikele esitatavad ühtsed nõuded viisa saamiseks on järgmised:

- 1) Eesti ja Uus-Meremaa kodaniku alaline elukoht on vastavalt kas Eestis või Uus-Meremaal;
- 2) viisataotleja külastuse esmane eesmärk on puhkus, kusjuures töötamine on teisejärguline;
- 3) taotleja on vanuses 18 kuni 30 aastat;
- 4) taotlejal ei ole kaasas lapsi;
- 5) taotlejal on tagasisõidupilet või piisavalt vahendeid tagasisõidupileti ostmiseks;
- 6) taotlejal on piisavalt vahendeid enda ülalpidamiseks riigis viibimise perioodil;
- 7) taotlejal on olemas piisav tervisekindlustus;
- 8) taotleja tervislik seisund vastab kummagi poole kehtestatud nõuetele.

Kokkuleppe artikli 2 kohaselt annab Uus-Meremaa valitsus välja mitte rohkem kui sada tööviisat aastas, kuid võib antud arvu ka muuta. Eesti poolel ei ole sarnaseid piiranguid kehtestatud.

2.3.3 Koostöö Kanadaga

14. detsembril 2009 allkirjastati Eesti Vabariigi valitsuse ja Kanada valitsuse noortevahetuse kokkulepe.¹²⁹ Kokkuleppe eesmärk on arendada kahe riigi tihedat koostööd ning anda noortele kodanikele rohkem võimalusi täiendada end pärast keskhariduse omandamist, saada töökogemusi ning õppida paremini tundma teise riigi keeli, kultuuri ja ühiskonda.

Lepingu alusel on tingimustele vastavad isikud järgmised:

- 1) noored kodanikud, kaasa arvatud keskhariduse omandanud isikud, kes ette kokkulepitud töölepingu alusel töötades soovivad saada täienduskoolitust oma karjääri edendamiseks;
- 2) registreeritud õpilased ja immatrikuleeritud üliõpilased, kes õpivad keskharidusejärgses õppeasutuses ning kes soovivad sooritada oma õppekavas ettenähtud ette kokkulepitud õppe- või praktikaperioodi vastuvõtvas riigis, sealhulgas juhtudel, kui see põhineb õppeasutustevahelisel kokkuleppel;
- 3) noored kodanikud, kaasa arvatud registreeritud õpilased ja immatrikuleeritud üliõpilased, kes soovivad vastuvõtvas riigis reisida ning lisaraha teenimiseks lühiajaliselt töötada.

¹²⁹ RT II 2010, 16, 68.

Viisa saamiseks peavad isikud vastama järgmistele kriteeriumidele:

- 1) vastama nii Eesti kui Kanada rändelaste õigusaktide nõuetele,
- 2) olema vanuses 18 kuni 35 aastat;
- 3) olema Eesti või Kanada kodanik, omama kehtivat Eesti või Kanada passi;
- 4) omama piletit sihtkohta või piisavalt raha, et katta sõidukulud sihtkohta;
- 5) reisima ilma ülalpeetavateta;
- 6) tõendama piisava raha olemasolu, et katta esialgsed kulud teises riigis;
- 7) omama asjaomast tervisekindlustust,

Pooled nõustuvad andma teise riigi nõuetele vastavatele kodanikele õigusliku aluse, mis võimaldab juurdepääsu oma territooriumile ning kehtib maksimaalselt ühe aasta.

Sarnaselt Uus-Meremaaga sõlmitud kokkuleppele märgitakse kokkuleppes Kanadaga, et pooled määravad igal aastal ja vastastikkuse põhimõtte alusel nende kodanike arvu, kes saavad kasutada kokkuleppe alusel antavaid soodustusi. Aastaks 2010 on selliseks isikute arvuks kokku lepitud 200 inimest kummaltki poolt. Järgmise, 2011. aasta arvu ei ole veel kehtestatud.

Eespool nimetatud kolmandate riikidega sõlmitud lepingud soodustavad peamiselt ajutist rännet ja võimaldavad noorte reisimist eesmärgiga omandada kogemusi teises riigis. Kahjuks on võimatu saada teavet nende lepingute kasutamise kohta mõlema poole kodanike poolt.

Üks kolmest lepingust (Austraaliaga sõlmitud leping) piirab lepingu alusel võimalike reiside arvu. Ülejäänud kaks lepingut (Uus-Meremaa ja Kanadaga sõlmitud lepingud) ei määratle, mitu korda võib inimene lepingu alusel liikuda, kuid nad piiravad seda isikute arvu, kes võivad ühe aasta jooksul lepingu alusel reisida.

2.4 Muud aspektid

2.4.1 Sinise kaardi direktiivi ülevõtmine

Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta¹³⁰ (ehk nn sinise kaardi direktiiv) tuleb liikmesriikidel transponeerida oma riigisisesse õigus- korda 19. juuniks 2011.

¹³⁰ ELT L 155, 18.06.2009, lk 17–29.

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu¹³¹ sinise kaardi direktiivi transponeerimiseks näeb ette ELi sinise kaardi kehtestamist tähtajalise elamisloa töötamiseks allkategoriana.

Eelnõuga sätestatakse üldine palgakriteerium 1,5 kordne keskmine aastane brutopalk, kuid eelnõu näeb sellest ette ka erandi (1,2 kordne keskmine aastane brutopalk) vastavalt sinise kaardi direktiivis täpsustatud kutsealadele kolmandate riikide kodanike töölevõtmisel.

Vastavalt sinise kaardi direktiivi artiklile 6 ei mõjuta direktiivi kohaldamine liikmesriigi õigust määrata kindlaks nende kolmandate riikide kodanike ülemmäär, kellel nad lubavad oma territooriumile siseneda kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil. Nimetatud sätte alusel ei näe eelnõu ette ELi sinist kaarti taotlevate välismaalaste väljaarvamist sisserände piirarvu alt.

Eelnõu näeb ette ka seaduslikult Eestis viibiva välismaalase õiguse taotleda ELi sinist kaarti otse Politsei- ja Piirivalveametist (erandina üldreeglist, mille kohaselt tuleb esitada taotlus Eesti välisesindusele). Politsei- ja Piirivalveametist ELi sinist kaarti taotleda võivate täiendavate välismaalaste kategooriate hulka kuuluvad ka need, kellel on mõne teise liikmesriigi poolt välja antud ELi sinine kaart ning tema abikaasal ja lähedasel perekonnaliikmel on elamisluba, mis on neile väljastatud kui ELi sinist kaarti omava välismaalase pere liikmele.

Üks sinise kaardi direktiivist tulenev kavandatud muudatus puudutab pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise korda. Selleks, et vastata pikaajalise elaniku elamisloa saamise tingimustele, peab ELi sinist kaarti omav välismaalane olema ELi sinise kaardi alusel püsivalt elanud ühes või mitmes ELi liikmesriigis viis aastat, sealhulgas neist kaks, vahetult enne taotluse esitamist, Eestis. Et lugeda välismaalast püsivalt Eestis elavaks, ei tohi tema ELi liikmesriikide territooriumilt ajutise eemalviibimise periood ületada 12 järjestikust kuud või 18 kuud viimase viie aasta jooksul.

Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõus nähakse ette ka välismaalaste seaduse sellise sätte kehtetuks tunnistamine, mis välistab tähtajalist elamisloa õppimiseks omava välismaalase õiguse taotleda Politsei- ja Piirivalveametist elamisloa töötamiseks¹³² (v.a välismaalasel, kes on elanud Eestis vahetult enne uuel alusel elamisloa taotlemist vähemalt kaks aastat järjest elamisloa alusel, mis on antud õppimiseks gümnaasiumis, kutseõppeasutuses või kõrgharidustaseme riiklikult tunnustatud

¹³¹ Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav internetis: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=298338.

¹³² VMS § 215 lg 2.

õppekava alusel kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või ülikoolis). See muudatus lihtsustab kõigi nende Eestis õppivate kolmandate riikide kodanike olukorda, kes tahavad pärast õpingute lõpetamist jätkata tööd Eestis, kuid kelle puhul kehtib eeltoodud säte. Praegu peab tähtajalist elamisloa õppimiseks omav kolmanda riigi kodanik esitama oma taotluse tähtajalise elamisloa töötamiseks saamiseks Eesti välisesindusse. Eestil on kolmandates riikides väga piiratud arv esindusi, enamik neist asub teistes liikmesriikides või kolmandates riikides, kelle kodanikud ei vaja viisat reisimiseks ELi.¹³³ Selle tõttu on üliõpilastel, kes on kolmandate riikide kodanikud ja soovivad jääda Eestisse tööle, mõningad raskused Eesti elamisloa taotlemisega. See muudatus lihtsustab kehtivad korda läbi selle, et hõlbustab kõrgelt kvalifitseeritud migrantide Eestisse jäämist.

2.4.2 Ajutine/ korduvränne ja integratsioon

Vastavalt Eesti lõimumiskavale 2008–2013¹³⁴ on uusimmigrantide arv Eestis on praegu väike ning nende toimetulekut näiteks tööturul ei ole eraldi uuritud. Kuigi tõenäoliselt ei kujune Eestist aastail 2007–2013 massilise rände sihtriiki, on siiski alust arvata, et seoses isikute vaba liikumisega Euroopa Liidus ning kiire majanduskasvuga suureneb Eestis välispäritolu isikute arv. [...] Võib eeldada, et uusimmigrantide puhul on probleemid teistsugused kui Eestis pikka aega elanud muukeelsete inimeste puhul, sest uusimmigrandid erinevad sageli oma kultuuri- või keeletausta poolest Eesti venekeelsest elanikkonnast ning nad ei ole osa võtnud venekeelsele elanikkonnale mõeldud lõimumisprotsessist. Teiste riikide kogemusele tuginedes võib eeldada, et hästi lõimunud uusimmigrandid aitavad kaasa eestlastest elanikkonna sallivuse suurendamisele teiste rahvuste esindajate vastu.¹³⁵

Pärast Eesti taasiseseisvumist sisserännanuid (uusimmigrante) ei käsitletud eelmises riiklikus programmis¹³⁶ eraldi rühmana ning nende lõimimiseks polnud planeeritud eraldi tegevusi. Seni on olnud uusimmigrantide lõimimine üleriigiliselt koordineerimata ning projektipõhine, mistõttu leiti Eesti lõimumiskavas 2008–2013, et tuleb välja töötada ja rakendada ameermed uusimmigrantide lõimimiseks. Sellest lähtudes on sotsiaalse ja majandusliku lõimumise valdkonna meetmed koondatud kahe alaees-

¹³³ Eesti välisesinduste nimekiri on saadaval Välisministeeriumi kodulehel: <http://www.vm.ee/?q=taxonomy/term/124>.

¹³⁴ Eesti lõimumiskava 2008–2013. Kättesaadav internetis: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf.

¹³⁵ *Ibid*, lk 12.

¹³⁶ Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007. Kättesaadav internetis: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/integratsioon_eesti_uhiskonnas111.pdf.

märgi alla, millest üks nägi ette täiskasvanud uusimmigrantidele võimaluste loomise loimimiseks ühiskonda (sh kultuuri- ja keeleõppematerjalide ning keele- ja kohanemisprogrammide väljatöötamine ja rakendamine).¹³⁷

Aruandes valdkondliku arengukava „Eesti loimumiskava 2008-2013“ rakendusplaani täitmise kohta 2008. ja 2009. aastal¹³⁸ on märgitud, et valmis ning Tallinnas, Jõhvis ja Tartus piloteeriti kohanemisprogrammi, mis sisaldab meetmeid hiljuti saabunud kolmandate riikide kodanikele. Kohanemisprogrammi piloteerimises osales 56 inimest viieteistkümnest riigist.¹³⁹

2.4.3 Tööandjate manifest 2011–2015

30. augustil 2010 avaldas Eesti Tööandjate Keskliit oma nelja-aastase tegevuskava “Tööandjate manifest 2011–2015”.¹⁴⁰ Tööturu peatükis konstateeris manifest “selleks, et vältida kohaliku tööjõu konkurentsivõime langust, tuleb Eesti tööturg avada kolmandatest riikidest tulevale välistööjõule. See on oluline eeskätt kõrgemat kvalifikatsiooni omava tööjõu osas, kuid vajadusel tuleks soodustada ka lühiajalist töötamist madalapalgalistel ametikohtadel (nt hooaja- või lihttöödel). Kuna lühiajaliste tööde puhul puudub oht, et odavam välistööjõud halvendaks Eesti töötajate konkurentsipositsiooni tööturul, oleks otstarbekas vähendada lühiajalistel töödel ettenähtud keskmise palga kriteeriumi nõuet”.¹⁴¹

Manifesti avaldamine tekitas ajaleheveergudel tulise avaliku debati. Sotsiaaldemokraatliku erakonna juhtimisel pandi kokku Töötajate manifest¹⁴², millele kirjutasid alla mitmed ametiühingud, kuigi selles ei puudutata Tööandjate manifestis sisalduvat eespool käsitletud välistööjõu küsimust.

Tööandjate manifesti avaldamise järel intervjueriti Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekanterlerit Erkki Koorti, kes väitis, et võõrtööjõu massilisel sissevoolul oleksid

¹³⁷ Eesti loimumiskava 2008–2013, lk 21.

¹³⁸ Aruanne valdkondliku arengukava „Eesti loimumiskava 2008-2013“ rakendusplaani täitmise kohta 2008. ja 2009. aastal. Kättesaadav internetis: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_2008-2009_aruanne_lyh.pdf.

¹³⁹ Ibid, lk 11.

¹⁴⁰ Tööandjate manifest 2011–2015. Kättesaadav internetis: <http://www.tooandjad.ee/images/manifest2015.pdf>.

¹⁴¹ Tööandjate manifest 2011–2015 ptk 2 p 5.

¹⁴² Rand, E. Töötajate manifest: nelja aastaga tööpuudus nelja protsendini. Artikkel avaldatud 15.09.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.epl.ee/artikkel/583621>.

rängad tagajärjed ja kannataks kohalike elanike turvalisus.¹⁴³ Ta lisas, et võõrtöajõu kontrollitult sissetoomises ei ole midagi halba. Samas näitavad senised kogemused selles vallas selgelt, kui drastiliselt võib võõrtöajate vajalikkus muutuda lühikese aja jooksul.

Lisaks märkis Tööandjate Manifesti ära ka Eesti Vabariigi peaminister, kes väljendas arvamust, et lihttöoliste massilise riiki lubamise suhtes peab olema ettevaatlik ka siis, kui Eestis ei oleks nii suurt tööpuudust.¹⁴⁴

Nimetatud avaliku arutelu põhjal võib järeldada, et Eesti immigratsioonipoliitika jääb ka edasidi tõenäoliselt üsna konservatiivseks. Samuti kinnitab see Eesti praeguse poliitika suunda olla rohkem avatud kõrge kvalifikatsiooniga tööjõudu suhtes.

¹⁴³ Kass, M. Siseministeerium näeb riigi avamises võõrtöajõule ohtu julgeolekule. Artikkel avaldatud 01.09.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.postimees.ee/?id=307093>.

¹⁴⁴ Jaagant, U. Peaminister Ansip: võõrtöajõu suhtes tuleb olla ettevaatlik. Artikkel avaldatud 10.09.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.epl.ee/artikkel/583298>.

3. ANDMED KORDUV- JA AJUTISE RÄNDE KOHTA

Tabel 1. Ajavahemikul 2004–2009 väljastatud pikaajalised (D) viisad.

Aasta	2004	2005	2006	2007	2008	2009	KOKKU
Väljastatud pikaajalised viisad	251	384	518	665	728	405	2951

Allikas: Välisministeerium

Tabel 2. Lühiajalise töötamise registreerimine kodakondsuse alusel ajavahemikul 2004–2009.

Kodakondsus/ Sugu	2004		2005		2006		2007		2008		2009		KOKKU
	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N	M	N	
Ukraina	55	0	69	26	203	40	296	44	239	53	49	21	1095
Venemaa	107	25	65	132	119	71	85	55	81	29	37	25	831
Moldova	0	0	1	0	19	0	51	6	22	11	0	4	114
Bulgaaria	11	2	30	9	46	14	–	–	–	–	–	–	112
Valgevene	0	0	0	1	22	2	19	0	14	7	2	6	73
Muu	238		32		43		96		81		60		550
KOKKU	438		365		579		652		537		204		2775

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Tabel 3. Lühiajalise töötamise registreerimine töötamise liigi alusel ajavahemikul 2004–2009.

Töötamise liik	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Kokku töötamise liigi alusel
Loominguline või teaduslik tegevus (VMS § 106 lg 1 p-d 1 ja 3) ⁱ	49	89	176	124	101	107	646
Õpetaja või õppejõud (VMS § 106 lg 1 p 2)	19	14	15	16	9	7	80
Sportlane, treener, spordikohtunik või sporditöötaja (VMS § 106 lg 1 p 4)	7	8	10	14	23	10	72
Töötamine kutseõppe eesmärgil praktika korras (VMS § 106 lg 1 p 5)	11	139	21	15	13	10	209
Välisriigi diplomaatilise esinduse teenindamine (VMS § 106 lg 1 p 7)	0	0	0	0	4	17	21
Lapsehoidja või koduabiline ⁱⁱ (VMS § 106 lg 1 p 8)	0	4	19	12	4	0	39
Ekspert, nõustaja või konsultant (VMS § 106 lg 1 p 9)	333 ⁱⁱⁱ	49 ⁱⁱⁱ	130	107	61	10	690
Seadmete paigaldaja või oskustööline (VMS § 106 lg 1 p 10)	-	61	206	347	302	42	958

Hooajatöoline põllumajandussaaduste töötlemisel (VMS § 106 lg 1 p 11)	1	0	2	16	19	0	38
Juhtimis- või järelevalvefunktsiooni teostamiseks Eestis registreeritud äriühingus ^{iv}	15	0	0	0	0	-	15
Otseinvesteeringu teostamiseks ^v	0	0	0	0	0	-	0
Eestis välismaa äriühingu filiaali asutamiseks või ümberpaiknemiseks ^v	0	1		0	1	-	2
Tegevused riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse osalusega rahvusvahelise koostööprogrammi raames ^v	3	0	0	1	0	-	4
Välislepingu alusel	0	0	0	0	0	1	1
KOKKU	438	365	579	652	537	204	2775

Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

ⁱ Lühiajaline töötamine loomingu- ja teadusliku tegevuse eesmärgil läbiviimiseks olid ühes punktis kuni 14. maini 2008, mistõttu on tabelis andmed esitatud ühiselt.

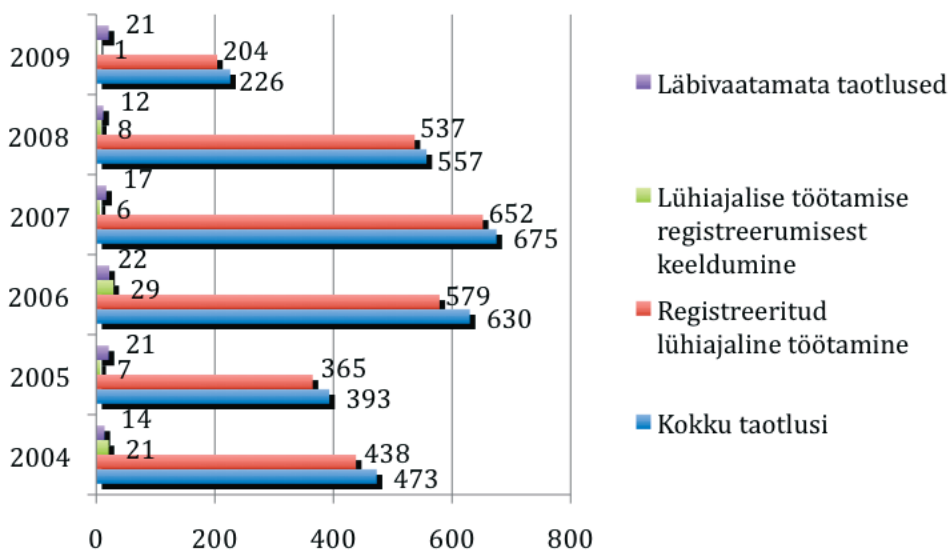
ⁱⁱ Koduabilisena lühiajalise töötamise registreerimise alus tunnistati kehtetuks 14. mail 2008.

ⁱⁱⁱ Kuni 1. maini 2005 kuulusid seda tüüpi töötamise alla eksperdid, nõustajad, konsultandid ja seadmetepaigaldajad.

^{iv} Alus tunnistati kehtetuks 1. mail 2004.

^v Alus tunnistati kehtetuks 14. mail 2008.

Joonis 1. Lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotlemine 2004–2009.

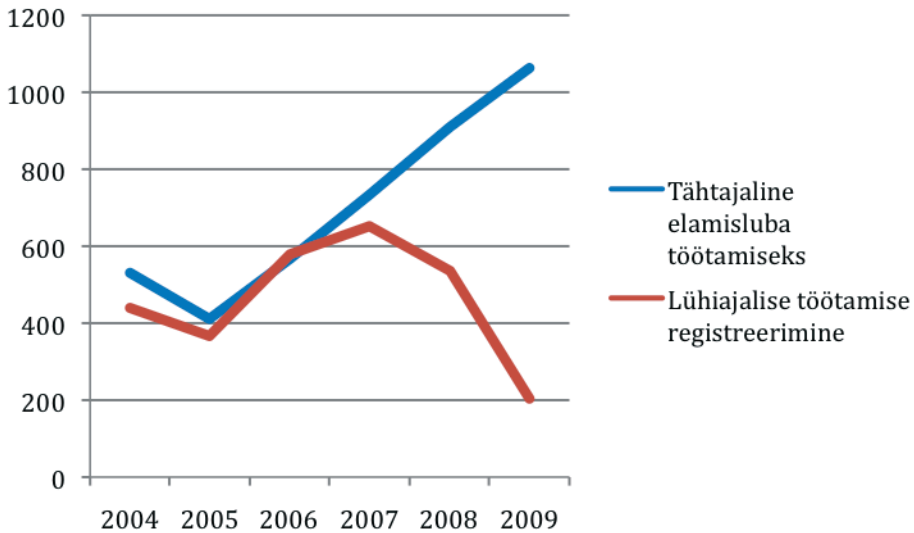


Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Tabel 4. Eesti sisserände piirarv ja selle täitumine.

Aasta	Kehtestatud sisserände piirarv	Täituvuse protsent	Jääk
2005	677	60%	265
2006	675	87%	86
2007	686	100%	0
2008	1013	84%	160
2009	1002	80%	200
2010	1009	–	–

Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Joonis 2. Elamisluba töötamiseks ja lühiajalise töötamise registreerimise võrdlus ajavahemikul 2004–2009.

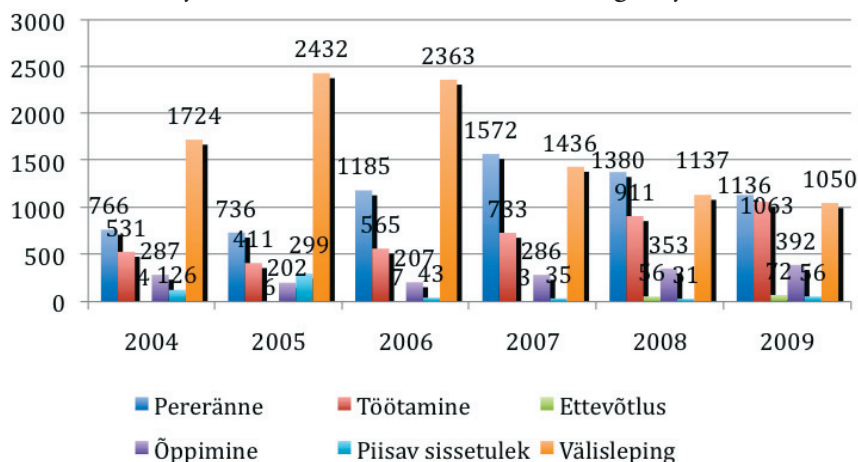
Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Tabel 5. Tähtajalise elamisloa andmise otsused liigiti ajavahemikul 2004–2009.

Tähtajalise elamisloa liik	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pereränne	766	736	1185	1572	1380	1136
Töötamiseks	531	411	565	733	911	1063
Ettevõtluseks	4	6	7	3	56	72
Õppimiseks	287	202	207	286	353	392
Piisava sissetuleku olemasolul	126	299	43	35	31	56
Välisleping	1724	2432	2363	1436	1137	1050
KOKKU	3438	4086	4370	4065	3868	3769

Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Joonis 3. Tähtajalise elamisloa andmise otsused liigiti ajavahemikul 2004–2009.

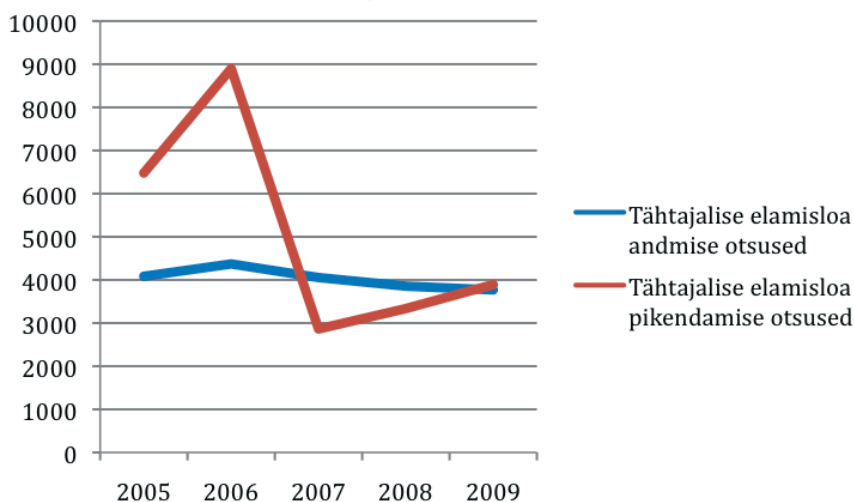


Tabel 6. Tähtajalise elamisloa pikendamine ajavahemikul 2005–2009.

Aasta	Tähtajalise elamisloa pikendamise taotlused	Tähtajalise elamisloa pikendamise otsused
2005	7 282	6 489
2006	8 249	8 898
2007	3 009	2 863
2008	3 530	3 351
2009	3 877	3 900
KOKKU	25 947	25 501

Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Joonis 4. Tähtajaliste elamisloade andmise ja tähtajaliste elamisloade pikendamise otsuste võrdlus ajavahemikul 2005–2009.



Tabel 7. Kehtivate elamislubade hetkeseis kodakondsuse alusel ajavahemikul 2004–2010.

Kodakondsus	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006	01.01.2007	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010
Määratlemata kodakondsus	162 075	150 536	136 000	125 799	116 217	110 284	104 785
Venemaa	88 130	91 424	93 027	95 658	95 841	96 616	98 024
Muu	12 352	13 164	14 769	8 143	8 779	9 445	9 814
KOKKU	262 557	255 124	243 796	229 600	220 837	216 345	212 623

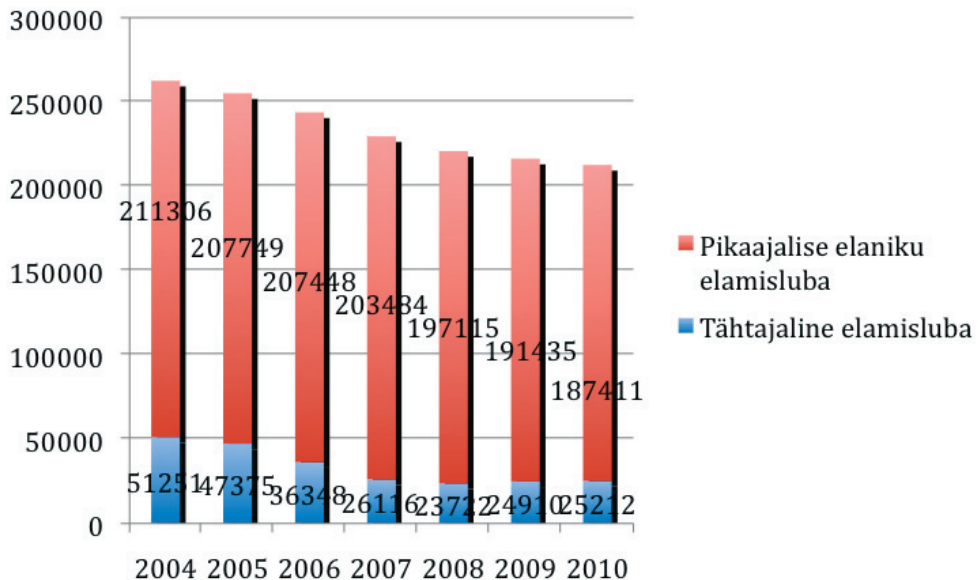
Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Tabel 8. Kehtivate tähtajaliste ja pikaajaliste elanike elamislubade seis ajavahemikul 2004–2010.

Elamisloa tüüp	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006	01.01.2007	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010
Tähtajaline elamisluba	51 251	47 375	36 348	26 116	23 722	24 910	25 212
Pikaajalise elaniku või alaline elamisluba	211 306	207 749	207 448	203 484	197 115	191 435	187 411
KOKKU	262 557	255 124	243 796	229 600	220 837	216 345	212 623

Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Joonis 5. Kehtivate tähtajaliste ja pikaajaliste elanike elamislubade seis ajavahemikul 2004–2010.

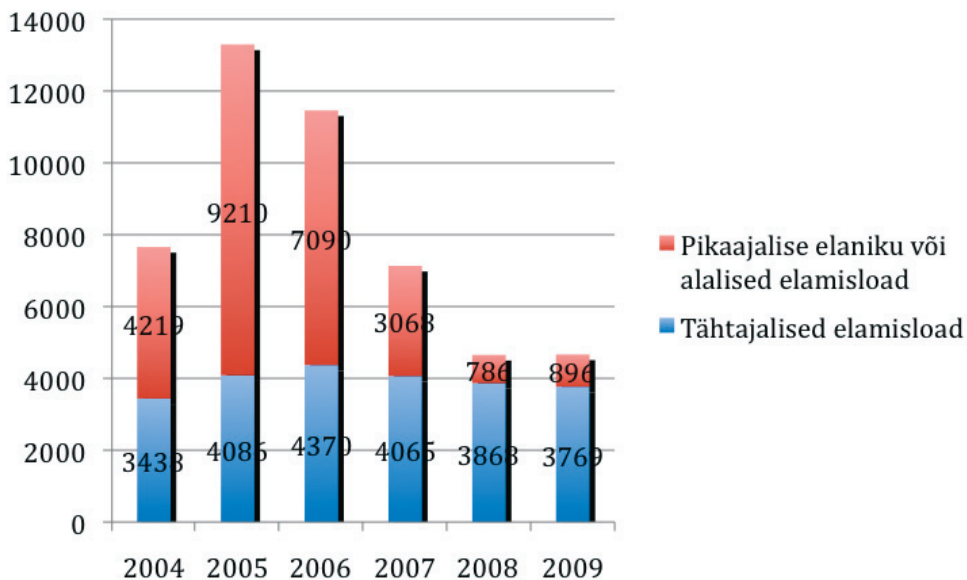


Tabel 9. Ajavahemikul 2004–2009 välja antud tähtajalised ja alalised või pikaajalise elaniku elamisload.

Elamisloa tüüp	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tähtajalised elamisload	3 438	4 085	4 370	4 065	3 868	3 769
Alalised või pikaajalise elaniku elamisload	4 219	9 210	7 090	3 068	786	896
KOKKU	7 657	13 295	11 460	7 133	4 654	4 665

Allikas: Politsei-ja Piirivalveamet

Joonis 6. Ajavahemikul 2004–2009 välja antud tähtajalise ja alalise või pikaajalise elaniku elamisload.



Tabel 10. Tähtajaliste elamislubade pikendamise otsused aluste kaupa ajavahemikul 2004–2009.

Tähtajalise elamisloa pikendamisest keeldumise alused	2004	2005	2006	2007	2008	2009	KOKKU
Välismaalase poolt valeandmete esitamine	0	1	0	0	0	0	1

Välismaalane on toime pannud kuriteo, mille eest talle on mõistetud vangistus kestusega üle ühe aasta, ja tema karistus ei ole kustunud	10	3	0	0	1	0	14
Välismaalast on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest	1	1	0	0	0	0	2
Elamisloa andmise või pikendamise alus on ära langenud	1	10	1	1	0	1	14
Välismaalne ei vasta elamisloa pikendamise või andmise tingimustele	11	6	2	0	2	3	24
Põhjendamatu taotlus	21	35	26	14	14	16	126
Isik on võtnud kohustuse Eestist lahkuda, saanud rahvusvahelise abiprogrammi kauu elamispinna välismaal või saanud Eestist lahkumiseks toetust	2	1	1	0	0	0	4
Abikaasa juurde elama asumise taotlus on põhjendamatu või ei vasta elamisloa andmise tingimustele	0	4	0	0	0	0	4
Abikaasa juurde elama asumise elamisloa andmise alus või põhjus on ära langenud	3	2	2	0	1	0	8
Abikaasa ei ela püsivalt Eestis	10	15	20	5	2	7	59
Välismaalase abikaasa ei vasta sätestatud tingimustele	1	0	0	0	0	0	1
Elamisloa taotlus lähedase sugulase juurde elama asumiseks ei vasta elamisloa andmise tingimustele	1	2	2	1	0	0	6
Lähedase sugulase juurde elama asumise elamisloa andmise või pikendamise alus või põhjus on ära langenud	1	2	1	2	1	1	8
Lähedane sugulane ei ela püsivalt Eestis	6	7	5	7	3	9	37
TOTAL	68	89	60	30	24	37	308

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Tabel 11. Tagasirände toetuse statistika aastatel 2004–2009.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tagasirände toetuse taotlused	36	12	40	144	242	42
Kokku makstud toetuse suurus (Eesti kroonides)	397 000.-	197 000.-	795 000.-	2 005 000.-	1 907 500.-	695 000.-

Allikas: Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed

4. JÄRELDUSED

Alates taasiseseisvumisest on Eesti immigratsioonipoliitika olnud stabiilselt konservatiivne. Samal ajal on riik tulnud vastu turu vajadustele välismaise tööjõu järele, aga samuti muud liiki rändevajadustele, näiteks õppimiseks, ning on aastate jooksul viinud sisse ajutist ja korduvrännet soodustavaid muudatusi. Ometi kehtivad jätkuvalt selged kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed piirangud, millele välismaalane peab vastama, näiteks palgakriteerium ja sisserände piirarv.

Hoolimata nendest piirangutest määratlevad tööjõuturul vajaduse välistööjõu järele tööandjad. Piirangud on kehtestatud selleks, et ränne toimuks kontrollitud viisil koos riigi sekkumise võimalusega. Kui riigi sekkumiseks ei ole põhjust, näiteks tööandjal ei ole maksuvõlga, välismaalast ei peeta ohuks avalikule korrale ja sisejulgeolekule jne, võib tööandja palgata kolmanda riigi kodaniku, kes vastab tema vajadustele konkreetse töö osas.

Sisserände piirarvu võib kasutada täiendava välismaise tööjõu vajaduse näitajana. Kui sisserände piirarv täitub aastast aastasse kiiresti, on selge, et vajadus välistööjõu järele on kehtestatud koguselisest piirnormist suurem. Sisserände piirarvu ei ole viimase paari aasta jooksul täitunud, mis toetab valitsuse lähenemist, kes on kehtestanud lubatud ülempiirist väiksema aastase piirarvu.

Elamisloa alusel Eestis viibiva välismaalase võimalust registreerida oma ajutine eemalviibimine Eestist elamisloa omamise eeliseid kaotamata võib esile tuua kui ühte kõige parimat tava.

Kehtiv kord on väga paindlik ning julgustab korduvrännet, kõrvaldades seda pärsivad asjaolud. Kehtiva korra alusel on välismaalasel võimalik Eestist (e praegusest asukohariigist) eemal viibida, kaotamata samal ajal kehtivast elamisloast saadavaid eeliseid. Peamine eelis sel juhul on püsivalt Eestis elatud aeg, mis on oluline, kui välismaalane on huvitatud pikaajalise elaniku elamisloa või Eesti kodakondsuse taotlemisest. Ajutise eemalviibimise võimaldamine on samuti oluline juhtudel, kui välismaalane, kellel on Eesti tähtajaline elamisluba, siirdub ajutiselt oma päritoluriiki (või kolmandasse riiki), kuid ei taha kaotada elamisluba. Seega eemaldab antud regulatsioon ühe korduvrännet mittedoodustava ajaolu, mis muudab lihtsamaks välismaalase ajutise Eestist eemalviibimise ja Eestisse tagasituleku.

Samal ajal tuleb märkida, et hetkel ei koguta Eestis andmeid välismaalaste Eestist eemalviibimise põhjuste kohta. Alates 1. oktoobrist 2010 on ka pikaajalise elani-

ku elamisluba omavad välismaalased kohustatud registreerima oma eemalviibimise, olgu nad siis mõnes kolmandas riigis või mõnes teises liikmesriigis.

Selleks, et oleks võimalik saada parem ettekujutus korduvrände muustritest, oleks vaja koguda andmeid välismaalaste ajutise eemalviibimise põhjuste kohta.

Tuleb märkida, et Eesti õigusaktides on olnud mitmeid teisi ajutist rännet soodustavaid muudatusi, näiteks võimalus taotleda Politsei- ja Piirivalveametist elamisluba õppimiseks magistri- või doktoriõppes jne. Need ühest küljest väikesed muudatused on olulised Eesti-taolisele väikeriigile, kellel on piiratud esindatus kolmandates riikides, sest need muudavad Eesti atraktiivseks kõrgelt kvalifitseeritud kolmandate riikide üliõpilastele.

Lühiajalise töötamise registreerimine, mida on võimalik kvalifitseerida ajutiseks töötajate programmiks, on veel üks regulatsioon, mida võib esile tuua kui head tava, mis edendab (juhitud) korduvrännet. Regulatsioon, mis on kehtinud juba mitu aastat ja on praktiliselt olnud muutumatu, on osutunud üsna tõhusaks vahendiks võitluses lühiajalise vajadusega tööjõu, peamiselt oskustööjõu järele. Sarnaselt tähtajalise elamisloaga töötamiseks kehtib ka lühiajalise töötamise puhul alates 2008. aastast palgakriteerium, mis on takistanud tööandjaid toomast sisse odavat tööjõudu ning taganud, et pigem tuuakse sisse kvalifitseeritud tööjõudu, mille järele on olemas tegelik vajadus.

Eesti on toetanud ajutist rännet ka kolmandate riikidega kokkuleppeid sõlmides, mille eesmärk on lihtsustada noorte reisimist vastavatesse riikidesse, et omandada välismaal elamise ja töötamise kogemusi.

Teine oluline poliitikasuund Eestis on diaspora tagasikutsumine, mis on samuti korduvrände liike. Seni kasutusele võetud meetmete tulemused näitavad, et eestlased on valmis Eestisse tagasi tulema, kui on täidetud teatud tingimused, mis on enamasti seotud tööga: pakutav töökoht on positsioonilt ja töötasult piisavalt atraktiivne jne. Välismaal pikka aega viibinud eestlaste tagasipöördumise põhjused ulatuvad perekonna taasühinemisest paremate elamis- ja töötamistingimusteni. Meelitades tagasi diasporaad, teeb Eesti valitsus ka oma osa tööjõuturu täitmisel kvalifitseeritud ja kõrgelt kvalifitseeritud tööjõuga, kelle järele on tööandjatel vajadus, mis tähendab, et tööandjatel on vähem vajadust välistööjõu järele.

Diaspora tagasimeelitamiseks võetud meetmeid võib samuti esile tuua kui parimaid tavasid, kuid kahjuks on praegu veel raske hinnata nende täielikku tõhusust.

LISA(D)

Publikatsioonid

1. Agunias, Dovelyn R., Newland, Kathleen. Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward. Migration Policy Institute, 2007. Kättesaadav internetis: http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf.
2. Annus, Ruth. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised, 2009. Kättesaadav internetis: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2>.
3. Kaubandus-Tööstuskoja „Talendid Koju!“ projekt kutsub noori eestlasi kodumaale tööle. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, 06.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.koda.ee/?id=51044>.
4. Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vaheline korduvränne ja liikuvuspartnerlus. KOM(2007) 248 lõplik, 16.05.2007. Kättesaadav internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:ET:PDF>.
5. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud põhiseadus. 2. täiendatud trükk. Juura Kirjastus AS, 2008.
6. Eesti. Arve ja fakte. 2010. Eesti Statistika, 2010. Kättesaadav internetis: <http://www.stat.ee/43013>.
7. Tööandjate Manifest 2011–2015. Kättesaadav internetis: <http://www.toandjad.ee/images/manifest2015.pdf>.
8. Immigrantrahvastik Eestis. 2009. Eesti Statistika, 2009. Kättesaadav internetis: <http://www.stat.ee/31389>.
9. Jaagant, Urmas. Peaminister Ansip: võõrtöajõu suhtes tuleb olla ettevaatlik. Eesti Päevaleht, 10.09.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.epl.ee/artikkel/583298>.
10. Kass, Martti. Koju pöördumise vastu tunneb huvi oodatust rohkem talente. Postimees, 13.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.postimees.ee/?id=326174>.
11. Kass, Martti. Siseministeerium näeb riigi avamises võõrtöajõule ohtu julgeolekule. Postimees, 01.09.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.postimees.ee/?id=307093>.
12. Newland, Kathleen. Managed and Spontaneous Circular Migration: An overview of contemporary practice. 15th International Metropolis Conference workshop WS322, 2010.

13. Niitra, Sirje. Enamik välismaal õppivaid noori tahab Eestisse tagasi. Veebiportaal www.tarbija24.ee, 07.10.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.tarbija24.ee/?id=323216>.
14. Rand, Erik. Töötajate manifest: nelja aastaga tööpuudus nelja protsendini. Eesti Päevaleht, 15.09.2010. Kättesaadav internetis: <http://www.epl.ee/artikkel/583621>.
15. Ränne. 2000–2007. Migration. Eesti Statistika, 2009. Kättesaadav internetis: <http://www.stat.ee/31107>.
16. Tööjõupuuduse leevendamine migratsiooni abil Eestis. Sisekaitseakadeemia, 2010. Kättesaadav internetis: http://www.sisekaitse.ee/public/ERV/EMN_EE_NCP_Study_on_SATISFYING_LABOUR_DEMAND_THROUGH_MIGRATION_IN_ESTONIA.pdf.
17. Vertovec, Steven. Circular Migration: the way forward in global policy? International Migration Institute, University of Oxford, 2007. Kättesaadav internetis: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp4-circular-migration-policy.pdf>.
18. Wiesbrock, Anja, Prof. Dr. Schneider, Hildegard. Circular Migration and Mobility Partnerships. Briefing paper prepared for the LIBE committee, 2009. Kättesaadav internetis: <http://www.ceps.be/system/files/old/circular.pdf>.
19. Politsei- ja Piirivalveameti 26. augusti 2010 vastus ERV Eesti kontaktpunktile.
20. Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed 7. Septembri 2010 vastus ERV Eesti kontaktpunktile.
21. Välisministeeriumi 13. septembri 2010 vastus ERV Eesti kontaktpunktile.
22. Politsei- ja Piirivalveameti 29. oktoobri 2010 vastus ERV Eesti kontaktpunktile.
23. Eesti kodanike kojutuleku seaduse eelnõu (821 SE) ja seletuskiri. Kättesaadav internetis: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1164510&u=20101021125309.
24. Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu. Kättesaadav internetis: http://eogus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=298338.
25. 25. oktoobri 2002 seletuskiri välismaalaste seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav internetis aadressil: http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=023090022.
26. 31. augusti 2006 valitsuskabineti nõupidamise päevakord. Kättesaadav internetis: <http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=35849&tpl=1006>.
27. 14. juuni 2007 valitsuskabineti nõupidamise päevakord. Kättesaadav internetis: <http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=284531&tpl=1006>.

Euroopa Liidu õigusaktid

1. Nõukogu otsus, 19. aprill 2007, Euroopa Ühenduse ja Vene Föderatsiooni vahelise lühiajaliste viisade väljastamise lihtsustamise lepingu sõlmimise kohta. Euroopa Ühenduse ja Venemaa Föderatsiooni vaheline Euroopa Liidu ja Venemaa Föderatsiooni kodanikele viisade väljastamise lihtsustamise leping. Euroopa Liidu Teataja L 129, 17.05.2007, lk 25–34.
2. Nõukogu otsus, 22. november 2007, Euroopa Ühenduse ja Moldova Vabariigi vahelise lühiajaliste viisade väljastamise lihtsustamise lepingu sõlmimise kohta. Euroopa Ühenduse ja Moldova Vabariigi vaheline Euroopa Liidu ja Moldova Vabariigi kodanikele viisade väljastamise lihtsustamise leping. Euroopa Liidu Teataja L 334, 19.12.2007, lk 168–179.
3. Nõukogu otsus, 29. november 2007, Euroopa Ühenduse ja Ukraina vahelise lühiajaliste viisade väljastamise lihtsustamise lepingu sõlmimise kohta. Euroopa Ühenduse ja Ukraina vaheline Euroopa Liidu ja Ukraina kodanikele viisade väljastamise lihtsustamise leping. Euroopa Liidu Teataja L 332, 18.12.2007, lk 66–76.
4. Nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta. Euroopa Liidu Teataja L 155, 18.06.2009, lk 17–29.
5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). Euroopa Liidu Teataja L 243, 15.09.2009, lk 1–58.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 265/2010, 25. märts 2010, millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel. Euroopa Liidu Teataja L 85, 31.03.2010, lk 1–4.

Eesti Vabariigi riiklikud programmid

1. Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011. Kättesaadav internetis: <http://www.valitsus.ee/?id=1307>.
2. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogramm. Kättesaadav internetis aadressil: http://www.valitsus.ee/failid/2008_12_30_VV_Tegevusprogramm_2007_2011_koduleht.pdf.
3. Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011. Kättesaadav internetis: http://www.riigikantselei.ee/failid/ELPOL_2007_2011.pdf.

4. Eesti lõimumiskava 2008–2013. Kättesaadav internetis: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf.
5. Eesti kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastateks 2006–2015. Kättesaadav internetis: <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=5617>.
6. Riiklik programm "Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007". Kättesaadav internetis: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/integratsioon_eesti_uhiskonnas111.pdf.
7. Aruanne valdkondliku arengukava „Eesti lõimumiskava 2008–2013“ rakendusplaani täitmise kohta 2008. ja 2009. aastal. Kättesaadav internetis: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_2008-2009_aruanne_lyh.pdf.

Eesti Vabariigi õigusaktid

1. Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline Kokkulepe Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimuses Eesti Vabariigi territooriumil. RT II 1995, 46, 203.
2. Välismaalaste seadus RT I 1993, 44, 637; 2010, 34, 184.
3. Välismaalaste seadus. RT I 1993, 44, 637; 2007, 62, 394.
4. Välismaalaste seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2003, 4, 20.
5. Välismaalaste seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2004, 28, 189.
6. Välismaalaste seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I 2006, 21, 159.
7. Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I 2008, 15, 107.
8. Isikutõendavate dokumentide seaduse, konsulaarseaduse, karistusseadustiku, riigilõivuseaduse, välismaalaste seaduse ja kodakondsuse seaduse muutmise seadus. RT I 2009, 27, 166.
9. Välismaalaste seadus. RT I 2010, 3, 4.
10. Välismaalaste seadus. RT I 2010, 3, 4; 2010, 41, 240.
11. Euroopa Liidu kodaniku seadus. RT I 2006, 26, 191; 2010, 41, 241.
12. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. RT I 2006, 2, 3; 2010, 3, 4.
13. Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2002 määrus nr 364 "Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord". RT I 2002, 98, 574; 2008, 12, 83.

14. Vabariigi Valitsuse 12. juuni 2008 määrus nr 94 "Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2002. a määruse nr 364 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“ muutmine". RT I 2008, 24, 162.
15. Vabariigi Valitsuse 31. märtsi 1998 korraldus nr 263 "Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse asutamine". RT I 1998, 33, 471.
16. Vabariigi Valitsuse 11. juuni 2009 korraldus nr 236 "Vabariigi Valitsuse korralduste muutmine seoses ministri ülesannete üleandmisega". RTL 2009, 48, 700.
17. Kultuuriministri 25. augusti 2010 käskkiri nr 303 "Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed põhikirja kinnitamine". Kättesaadav internetis: <http://www.meis.ee/pohikiri>.
18. Siseministri 14.07.2010 määrus nr 24 "Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord ning välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse vormide kehtestamine". RT I 2010, 61, 436.
19. 20. septembri 2004 Eesti Vabariigi valitsuse ja Austraalia valitsuse vastastikuse mõistmise memorandum töötamisõigusega turismiviisade kohta. RT II 2005, 8, 17.
20. 28. septembri 2006 Eesti Vabariigi valitsuse ja Uus-Meremaa valitsuse töötamisõigusega turismi käsitlev kokkulepe. RT II 2007, 18, 49.
21. 14. detsembri 2009 Eesti Vabariigi valitsuse ja Kanada valitsuse noortevahetuse kokkulepe. RT II 2010, 16, 68.

Veebilehed

1. Vabariigi Valitsus, www.valitsus.ee.
2. Siseministeerium, www.siseministeerium.ee.
3. Välisministeerium, www.mfa.ee.
4. Sotsiaalministeerium, www.sm.ee.
5. Kultuuriministeerium, www.kul.ee.
6. Politsei- ja Piirivalveamet, www.politsei.ee.
7. Sisekaitseakadeemia, www.sisekaitse.ee/erv.
8. Integratsiooni and Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed, www.meis.ee.
9. Eesti Statistika, www.stat.ee.
10. Töötukassa, www.tootukassa.ee.
11. Eesti Tööandjate Keskliit, www.tooandjad.ee.
12. Eesti Ametiühingute Keskliit, www.eakl.ee.
13. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, www.koda.ee.