

RÄNDE- JA KODAKONDSUS- POLIITIKA AASTARAPORT 2021



EMN Eesti
RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKA
AASTARAPORT
2021

Koostaja: Ave Lauren
Autorid: Ave Lauren (põhitekst), Barbara Orloff, Eike Luik,
Maarja Vollmer (tekstikastid)

Kujundus: Mart Kivisild

Fotod pärinevad brandestonia.com. Fotode autorid on Martti Volt,
Taivo Aarna, Rasmus Jurkatam, Taaniel Malleus, Renee Altrov,
Vaas / Transpordiamet, Karl Markus Antson

Euroopa Rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt
Sisekaitseakadeemia
Kase 61,
12012 Tallinn,
Eesti

emn@sisekaitse.ee
www.emn.ee

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

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

ISSN 2674-3477

Sisukord

Akronüümid.....	5
-----------------	---

1. Sissejuhatus

Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport	7
Metoodika.....	8
Lühiülevaade 2020. aasta arengutest	9

2. Üldised rändetrendid ja arengud

COVID-19 mõjud rändele laiemalt.....	13
Euroopa ettepanek uueks rände- ja varjupaigaleppeks.....	18

3. Seaduslik ränne

Seaduslik ränne arvudes.....	29
Arengud seadusliku rände valdkonnas	34

4. Rahvusvaheline kaitse

Rahvusvaheline kaitse arvudes	51
Arengud rahvusvahelise kaitse valdkonnas	58

5. Kohanemine ja lõimumine

Väliskogukonnad Euroopas.....	73
Arengud kohanemise ja lõimumise vallas.....	76

6. Kodakondsus

Pikaajalise elaniku elamisload.....	85
Olukord kodakondsuse valdkonnas.....	87
E-residendid	92

7. Ebaseaduslik ränne

Ebaseaduslik ränne arvudes.....	95
Piirihaldus.....	101
Arengud ebaseadusliku sisserände tõkestamisel ja ennetamisel.....	103

8. Tagasisaatmine

Tagasisaatmine arvudes.....	111
Arengud tagasisaatmise korraldamisel	116

Bibliograafia.....	126
--------------------	-----

Akronüümid

ABIS - automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu	IKT – info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
AMIF – Euroopa Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond	ILO – Rahvusvahelise Tööorganisatsioon
AT – Austria	INSA – Integratsiooni Sihtasutus
BE – Belgia	IOM – Rahvusvaheline Rändeorganisatsioon
Brexit – Ühendkuningriigi lahkumine Euroopa Liidust	IT – Itaalia
BU – Bulgaaria	KOV – kohalik omavalitsus
COVID-19 - koroonaviirushaigus-19	LR – Euroopa Liidu liikmesriik
CY – Küpros	LT – Leedu
CZ – Tšehhi	LV – Läti
DE – Saksamaa	LU – Luksemburg
DK – Taani	MT – Malta
EAS – Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus	MTÜ – mittetulundusühing
EASO – Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet	NL – Holland
EE – Eesti	NO – Norra
EES – riiki sisenemise ja riigist lahkumise infosüsteem	OECD – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon
EL (tekstis) – Euroopa Liit	PL – Poola
EL (joonistel) – Kreeka	PPA – Politsei- ja Piirivalveamet
EL-27 – Euroopa Liidu 27 liikmesriiki	PT – Portugal
EMN – Euroopa Rändevõrgustik	RO – Rumeenia
ES – Hispaania	SA – sihtasutus
ETIAS – Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem	SE (joonistel) – Rootsi
Eurodac - varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmete võrdlemise süsteem	SE (tekstis) – seaduseelnõu
Eurostat – Euroopa Liidu Statistikaamet	SI – Sloveenia
EUROSUR - Euroopa piiride valvamise süsteem	SIS - Schengeni infosüsteem
FI – Soome	SK – Slovakkia
FR – Prantsusmaa	UK – Ühendkuningriik
FRA – Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet	UN-DESA – ÜRO majandus- ja sotsiaalosakond
Frontex – Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet	UNESCO - Ühinenud Rahvaste Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon
HU – Ungari	UNHCR – ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet
ICAO - Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon	USA – Ameerika Ühendriigid
IE – Iirimaa	VMS – Välismaalaste seadus
	VRKS – Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
	VSS – Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
	WHO – Maailma Terviseorganisatsioon
	ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

1. Sissejuhatus



Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport

2020. aasta tõi kaasa piiriülese liikumise koguarvude languse kõikjal maailmas ning jättis sügava jälje rahvusvahelisele rändele. Rahvusvaheline reisimine ja rändamine on viimastel kümnenditel näidanud pidevat kasvtrendi ning kõikide prognooside kohaselt võib eeldada, et piiriülene liikumine hakkab esimesel võimalusel kiiresti taastuma, kuid samas on pandeemia mõjud rändepoliitikatele ja praktikatele suure tõenäosusega pikaajalised. Kui 2000ndate alguses aset leidnud 11. septembri terrorirünnakud USA-s ja terrorismivastane sõda kutsusid esile sisserände laialdase julgeolekustamise, mille mõjud üleilmsetele rändevoogetele (sh pagulasvoogudele) ja rändehaldusele on tuntavad tänaseni, siis COVID-19 pandeemia tulemusena võime näha juba täna, et fookusesse on liikumas piiride bioturvalisuse ning rahvatervise tagamine. Selle üle, kuidas need arengud mõjutavad rahvusvahelise rände tingimusi ja olemust kõikjal maailmas järgnevate aastate jooksul, võime täna aga alles spekuloida.

Raport annab ülevaate 2020. aasta olulisematest arengutest rände- ja varjupaigavaldkonnas Eestis ja Euroopa Liidus. COVID-19 mõjud olid tuntavad igas valdkonnas. Samas polnud kõik arengud seotud kriisile reageerimisega, vaid seda kasutati ka hea võimalusena uute lahenduste leidmiseks. Paljud Euroopa riigid tegid olulise digihüppe: kasutusele võeti uued elektroonilised süsteemid või digitiisid võimaldamiseks rändeprotsessidel jätkuda ning samal ajal ajakohastada rändemenetluse süsteeme. Innovatsiooniga tegeleti ka kodumaal: Eesti lõi ühena esimestest riikidest maailmas uuendusliku digitaalnomaadi viisa. Üle-euroopalistest poliitilistest arengutest võib kõige olulisemaks pidada 2020. aasta sügisel avalikustatud Euroopa Komisjoni ettepanekuid uueks rände- ja varjupaigaleppeks, millega loodetakse luua järgmiseks kümnendiks Euroopa Liidu ülene raamistik rände paremaks haldamiseks.

Sarnaselt varasematele rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraportitele püüab ka tänavune raport anda vastuse järgnevatele küsimustele:

- Millised on statistilised trendid erinevates rändepoliitika valdkondades Eestis ja Euroopa Liidus?
- Milliseid poliitika ja praktika muudatused toimusid eelmisel aastal antud valdkonnas Eestis?
- Milliseid arenguid näeme Euroopa tasandil rändepoliitika kujundamises ning mida teevad teised liikmesriigid?

Neid küsimusi käsitletakse seitsmes teemapeatükis: üldised rändetrendid ja arengud, seaduslik ränne, rahvusvaheline kaitse, sisserändajate kohanemine ja lõimimine, kodakondsuspoliitika, ebaseaduslik sisseränne ning ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmine päritoluriiki. Teemade valikus on lähtutud eeskätt Euroopa Rändevõrgustiku (EMN) analüüsifookusest, mis keskendub kolmandate riikide kodanike sisserändele ja tagasisaatmisele.

Metoodika

Euroopa rändevõrgustiku rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport tugineb sekundaarsetele allikatele ning dokumendianalüüsile. Eestit puudutavate arengute analüüsis on lähtutud EMN Eesti kontaktpunkti koostatud ingliskeelsest aastaraportist (Vollmer, 2021), mis tugines omakorda Eesti ametkondadelt ja huvirühmadelt saadud sisendile. Sellesse ülevaatesse panustasid erinevad ministeeriumid (Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium, Välisministeerium, Justiitsministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium) ning ametiasutused (Politsei- ja Piirivalveamet, Sotsiaalkindlustusamet, Eesti Töötukassa, Maksu- ja Tolliamet, Integratsiooni Sihtasutus, Haridus- ja Noorteamet ja EAS-Work in Estonia). Sisendit andsid ka Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Eesti esindus, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), Eesti Punane Rist, AS Hooldekandeteenused, Eesti Pagulasabi, Johannes Mihkelsoni Keskus, MTÜ Living for Tomorrow, MTÜ Mondo ja Eesti Inimõiguste Keskus. Seda on täiendatud 2020. aasta kohta kättesaadavate allikate põhjal (nt pressiteated, meediakajastus, ametkondade raportid, info seaduseelnõude ning seadusmuudatuste kohta).

Rahvusvaheliste poliitikatrendide kajastamisel oli peamiseks allikaks EMN-i sünteesaastaraport (EMN, 2021a) ning 2020. aastat kajastavad EMNi bülletäänid (nr 30–33, EMN, 2020a, 2020b, 2020c ja 2021b), mis võtavad kokku olulisemad Euroopa Komisjoni algatused ning liikmesriikides toimunud arengud rände- ja varjupaigavallas. Nendest on lähtutud peamiste poliitikatrendide kaardistamisel ning illustreerivate liikmesriikide näidete valikul. Teiste dokumentide ja raportite puhul on viidatud kasutatud allikatele tekstis. Muude allikatena kasutati käesoleva aastaraporti koostamisel näiteks 2020. ja 2021. aastal valminud EMN-i uuringuid, kiireloomulisi päringuid (AHQ) ning erinevate Euroopa Liidu asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide aastaraportide ja muid analüüse.

Statistilised andmed pärinevad eeskätt Eurostatist, Politsei- ja Piirivalveametist (PPA), Siseministeeriumilt, Statistikaametist ja Euroopa Piiri- ja Rannavalve Agentyuri (Frontexi) statistikaülevaadetest. Siseriiklike andmete puhul on aluseks võetud ka EMNi ja Siseministeeriumi koostöös valminud rändestatistika ülevaade (Siseministeerium/EMN, 2021). Ülevaate andmisel on püütud panna Eesti arengud muu Euroopa konteksti, mistõttu on võimalusel eelistatud rahvusvahelist võrdlust võimaldavaid andmebaase. See tähendab aga seda, et statistikas võib esineda erinevusi, kuna statistika kogumise meetodid varieeruvad asutuste lõikes. Näiteks kui Eesti käsitleb esmaste elamislubadena kõiki uusi elamislubasid (sh juhul, kui inimene pole õigeaegselt pikendanud oma elamisõigust ning esitab uue elamisloa taotluse), siis Eurostati andmete kogumisel aluseks olev statistikamäärus käsitleb esmasena vaid selliseid elamislube, mis on taotletud vähemalt kuus kuud peale eelmise elamisõiguse kehtivusaja lõppu.

Täpsuse huvides on jooniste juures ära toodud ka andmete allikas (nt PPA, Eurostat, Frontex). Eurostati andmete puhul on välja toodud ka konkreetne andmekogum, millele on tuginetud ning andmete allalaadimise kuupäev, et fikseerida andmebaaside paranduste või täienduste hetkeseisu.

Lühiülevaade 2020. aasta arengutest

Üldised rändetrendid

- Koroonapandeemia tulemusena vähenes rahvusvaheline mobiilsus ja ränne kõikjal maailmas: rändajate koguarvu kasv jäi ligi kahe miljoni võrra madalamaks kui oli prognoositud.
- Pandeemia mõjutas rändesüsteeme laiemalt. Pääaegu kõik EL liikmesriigid taastasid ajutiselt piirikontrolli ning piirasid piiriületamist ilma mõjuva põhjusega. Lisaks kehtestati bioturvalisuse tagamise eesmärgil mitmesuguseid ajutisi piiranguid ning investeeriti digivõimekuse tõstmisesse.
- Euroopa Komisjon avaldas sügisel uue rände- ja varjupaigaleppe ettepaneku, mille eesmärk on luua EL ülene terviklik raamistik, mis koondaks nii rände-, varjupaiga-, integratsiooni- kui ka piirihalduse poliitikaid, looks paremad tingimused rände haldamiseks ja tagaks kiiremad ja tõhusamad menetlused kõigis liikmesriikides.



Seaduslik ränne

- Euroopa Liidu riikides väljastati 2020. aastal ligi 25% võrra vähem esmaseid elamislubasid ning 75% vähem viisasid kui aasta varem.
- Esmaste elamislubade väljastamine vähenes ka Eestis (21%) ning seda kõigis rändekategooriates. Enim oli kriisist mõjutatud õpiränne.
- Hoolimata piirangutest oli tippspetsialistide ja oskustöötajate rände soodustamine jätkuvalt EL riikides prioriteediks. Huvi soodustada spetsialistide jõudmist riiki tuleneb laiematest tööturumuudatustest ning ebakõladest.
- Varasemast enam pöörati tähelepanu hooajatöötajate rändele. Pandeemia alguskuudel kardeti, et ilma hooajatöötajateta jääb saak põldudele, seades sel viisil ohtu Euroopa riikide toidutagavarad.



Rahvusvaheline kaitse

- Mullu oli maailmas ligikaudu 80 miljonit sundrändajat, sh 26,4 miljonit pagulast. Kaks kolmandikku kõigist pagulastest pärinevad vaid viiest riigist: Süüria, Venetsueela, Afganistan, Lõuna-Sudaan ja Myanmar.
- Kui aasta esimestel kuudel EL-27 riikides esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste koguarv ületas 2019. aastat, siis liikumispiirangutest tulenevalt langes rahvusvahelise kaitse taotluste koguarv 32,5% võrra. Enim taotlusi esitati Saksamaal.
- Neljandat aastat järjest tehti ELis enam negatiivseid kui positiivseid otsuseid.
- Eestis oli kõige vähem rahvusvahelise kaitse taotlusi Euroopas (46) ning kaitse anti 26 inimesele. Enim anti kaitset Venemaa kodanikele.



Kohanemine ja lõimumine

- Väliskogukonnad Euroopas on viimasel kümnendil kasvanud ja mitmekesisemad. 2020. aasta alguses elas EL-27 riikides kokku ligi 20,3 miljonit kolmanda riigi taustaga isikut.
- Kuigi rändajate sotsiaalmajanduslik taust ja haridustase on aastatega aina paranenud, on keskmine kolmandate riikide kodanik Euroopas jätkuvalt püsielanikkonnaga võrreldes ebasoodsas olukorras.
- 2020. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu uue integratsiooni ja kaasamise tegevuskava, mis näeb ette, et integratsioon on igapäevaseks nii õigus kui ka kohustus.
- Eestis jätkus 2020. aastal töö Sidusa Eesti arengukavaga aastateks 2021-2030.



Kodakondsus

- Euroopas elas 2020. aasta lõpus ligikaudu 10,3 miljonit pikaajalise elaniku elamislooga kolmanda riigi kodanikku, kusjuures 2011-2020 kasvas nende koguarv enam kui 107%.
- Eestis elas 155 181 pikaajalise elaniku elamislooga inimest, seejuures ligi 96% neist olid kas Venemaa kodanikud või määratlemata kodanikud isikud.
- Naturalisatsiooni arvud Euroopas on viimastel aastatel olnud stabiilsed.



- Väikeriigina on Eesti naturalisatsiooni näitajad ootuspäraselt ühed Euroopa madalamad. Mullu anti Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras 763 isikule.

Ebaseaduslik ränne

- Ebaseaduslike piiriületuste arv Euroopa Liidu välispiiril langes 2020. aastal viimase kuue aasta madalaimale tasemele.
- Enim piiririkumisi tehti Vahemerel, eelkõige taasaktiveerunud Kesk-Vahemere ehk Liibüa rändekoridori kaudu. Sealtkaudu ELi pürgijate koguarv kasvas aastaga mitu korda. Lisaks kasvas 8,5 korda Lääne-Aafrika rändekoridoris registreeritud piiririkumiste koguarv.
- 2020. aastal tabati ebaseaduslikult piiriületuselt Eestis kokku 101 isikut (90 meest ja 11 naist). Enim püüdis Eestisse jõuda ebaseaduslikult Venemaa, Tadžikistani ja Guinea kodanikke.
- EL-27 riikides avastati võrreldes eelneva aastaga 11,2% vähem ebaseaduslikult riigis viibivaid isikuid. See oli osaliselt mõjutatud erinevatest pandeemiast tulenevatest piirangutest, mis vähendasid Euroopasse tulnud inimeste koguarvu, kuid raskendasid ka välismaalaste identifitseerimist.



Tagasisaatmine

- Üleilmsed liikumispäängud muutis keeruliseks ka riigist lahkumise, põhjustades nii lahkumissetekirjutuste kui ka tegelike tagasipöördumiste koguarvus märgatava languse.
- 2020. aastal tehti EL-27 riikides 19,3% vähem lahkumissetekirjutusi ning täideviidud lahkumissetekirjutuste arv langes lausa 50,7%. Enim lahkumissetekirjutusi tehti Alžeeria, Maroko ja Albaania kodanikele.
- Kõige rohkem lahkumissetekirjutusi tehti Prantsusmaal, kellele järgnesid Hispaania, Kreeka ja Saksamaa. Täideviidud tagasisaatmiste arv oli kõrgeim Saksamaal, Hollandis, Kreekas ja Prantsusmaal.
- Võrreldes paljude teiste liikmesriikidega oli COVID-19 mõju tagasisaatmise valdkonnale Eestis võrdlemisi väike. 2020. aastal tehti Eurostati andmetel Eestis 1235 lahkumissetekirjutust ja kokku teostati 995 tagasisaatmist. Enim oli tagasisaadetute hulgas Ukraina kodanikke, kellele järgnesid Venemaa ja Moldova kodanikud.



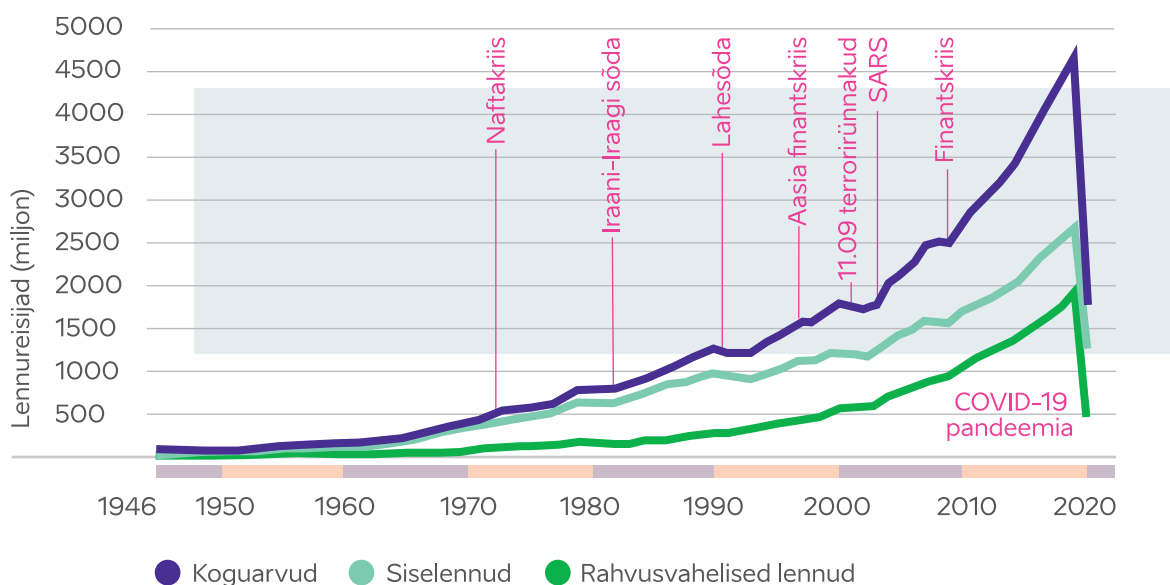
2. Üldised rände- trendid ja arengud



COVID-19 mõjud rändesüsteemidele

2020. aastat jääb kõigis eluvaldkondades meenutama ennekõike koroonaviirus, mille näol on tegemist esimese tõeliselt globaalse tervisekriisiga, mille mõjud on tuntavad kõikides maailma riikides. Märtsi keskpaigaks oli suur osa riikidest kuulutanud välja eriolukorra ning Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) nimetas COVID-19 11. märtsil üleilmseks pandeemiaks. 12. märtsil 2020 kuulutas ka Vabariigi Valitsus esimest korda taasiseseisvunud Eestis välja eriolukorra, mis kestis 17. maini. Eriolukord asendus 18. mail 2020 tervishoiualase hädaolukorraga ning 9. juunil 2020 viis terviseamet valmisoleku taseme hädaolukorra ohu faasi.

COVID-19 pandeemia mõjud olid paljudes riikides kõige kiiremini tuntavad ja nähtavad piiriületustel. Pea kõik maailma riigid sulgesid 2020. a kevadel oma riigipiirid ning kehtestasid vahele riiki sisenemiseks mitmesuguseid piiranguid ja lisatingimusi. Eesti piiras viiruse leviku tõkestamiseks 17. märtsil ajutiselt Schengeni sise- ja välispiiri ületamise. Riiki pääsesid eelkõige Eesti kodanikud ja Eesti elamislooma või elamisõigust omavad elanikud, sh määratlemata kodakondsusega isikud ehk nn halli passi omanikud. Samuti need välisriigi kodanikud ning need välismaalased, kelle pereliige elab Eestis. Selleks, et tagada riigi toimimine, kehtestati siiski ka üksikud erandid. Piiriületust võimaldati näiteks neile haigusnähtudeta välismaalastele, kes on seotud vahetult kauba ja tooraine transpordiga või osutavad tervishoiuteenuseid või muid hädaolukorra lahendamiseks vajalikke teenuseid. Kõik Eestisse sisenejad pidid jääma 14 päevaks isolatsiooni. Riigist väljumise keeldu Eesti ei rakendanud. Lisaks kehtestati eriolukorra ajaks piiriületuspunktides sanitaarkontroll tuvastamiseks inimeste koroonaviiruse haigussümptomeid (ERR, 2020a). Eriolukorra lõppedes jõustus Eestis 18. mail 2020 Vabariigi Valitsuse korraldus nr 169 (Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks), mis oli seejärel aluseks riigipiiri ületamise reguleerimisel.



Joonis 1. Rahvusvahelise lennuliikluse koguarvud maailmas. Allikas: ICAO

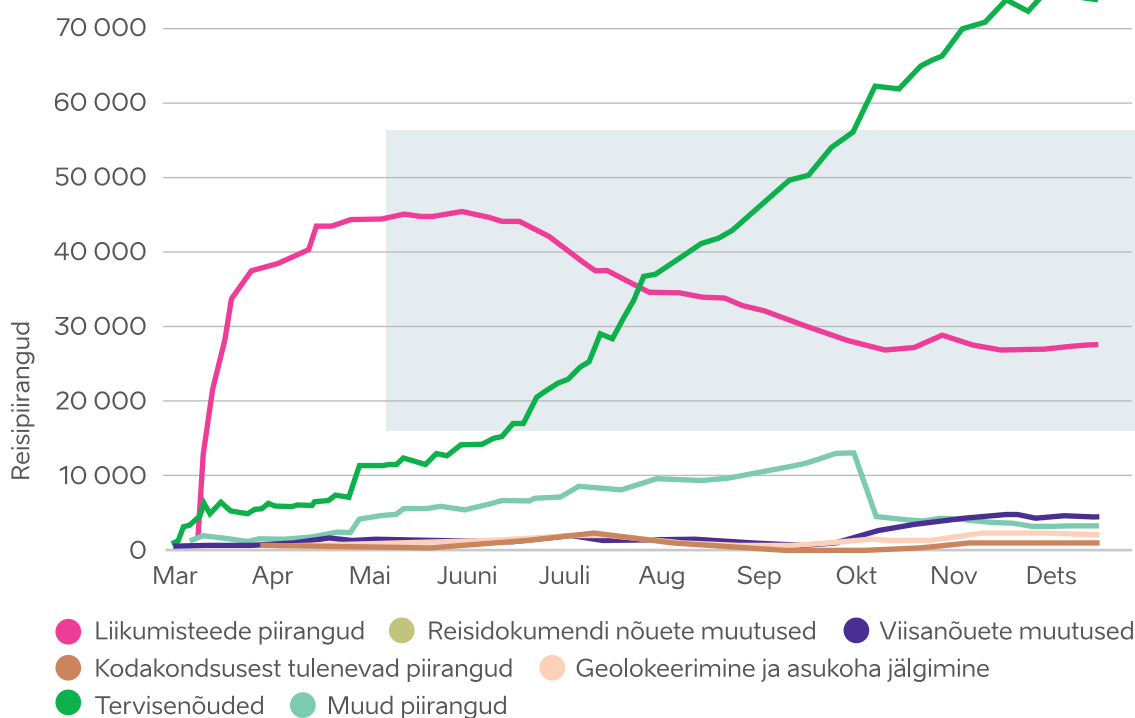
Üleilmne koroonapandeemia ning sellega kaasnenud piiride sulgemine põhjustasid rahvusvahelises mobiilsuses ja rändes enneolematu koguarvude languse. Piiride sulgemise tagajärjel langes 2020. aastal globaalne lennuliiklus ligi 60% — krahh, mille laadset pole lennundusajaloost varasemast teada (ICAO, 2021). Seetõttu ei tule üllatusena, et 2020. aastal jäi rahvusvaheliste rändajate koguarvu kasv ligi kahe miljoni isiku võrra madalamaks kui oli ootuspärane (UN-DESA, 2020).

Kriis algas ajal, kus rahvusvaheline ränne oli aastakümneid kestnud kasvutrendide tulemusel jõudnud ajaloolisesse kõrgpunkti — seda nii koguarvude kui ka sellest mõjutatud inimhulkade ja rändevormide poolest. ÜRO hinnangul oli 2020. aasta alguses maailmas 272 miljonit rahvusvahelist migranti. Seda oli ligi 3,2 korda rohkem kui näiteks 1970. aastal, mil nende koguarv maailmas ulatus 84,5 miljonini. Täna elab ainuüksi Aasias oma sünniriigist erinevas riigis 83,5 miljonit inimest, Euroopas küündib nende arv 82,3 miljonini, kellest paljud on isikute vaba liikumise privileege kasutavad Euroopa Liidu kodanikud ja nende pereliikmed (UN-DESA, 2019, 2020).

Pandeemia mõjud polnud nähtavad ainult arvudes, vaid mõjutasid rändesüsteeme palju laiemalt¹. Uut rändemaastikku iseloomustab eri laadi piirangute laialdane levik ning nende pidev muutlikkus. IOM hakkas 2020. aasta märtsis kaardistama maailma kõigi riikide ja regioonide mobiilsuspiiranguid ja -erisusi ning aasta lõpuks oli kehtestatud (ja tühistatud) sadu tuhandeid erimeetmeid, neist enim oli seatud tervisenõuetega (Benton, et al., 2021). Enamik riike maailmas on tänaseni säilitanud eri laadi reisipiirangud ning karantiini- ja testimisnõuded, et piirata viiruse levikut ja muteerumist. Reegleid on ajakohastatud vastavalt epidemioloogilisele olukorrale riigis.

Olulisi samme piirihalduse valdkonnas tehti piiride bioturvalisuse (biosecure borders) tagamiseks (Benton, et al., 2021; EMN/OECD, 2021b). Paljud EL riigid laiendasid möödunud aastal otsekontaktide vähendamiseks automatiseeritud piirikontrolli võimekust ning paigaldasid reisijate kehatemperatuuri kontrollimiseks termokamerad. Piiriületused on enamuses riikides tänaseni keelatud haigusnähtudega reisijatele ning kehtima on jäänud ka piiril testimise ja/või negatiivse COVID-19 testi tulemuste tõendamise kohustus, millele üldjuhul lisandub sihtriigis kohustuslik 10-14 päevane eneseisolatsioon ning kohustus täita reisija asukoha ankeet (Passenger Locator Form) või aktiveerida geolokeerimist võimaldavad rakendused, mis laseksid ametiasutustel nakatumisohu korral isikuga kontakteeruda. Peale laialdaste vaksineerimiskampaaniate algust on hakatud aina ulatuslikumalt rakendada piiriületusel vaksineerimistõendi nõuet. Paljud riigid on koostanud bioturvalisuse eesmärgil madala ja kõrgema riskiga riikide nimekirju, mille alusel on võimaldanud või piiranud piiriületusi ning loonud nn reisimulle ja -koridore.

¹ Loe täpsemalt COVID-19 mõjudest rändesüsteemidele EMN-OECD informide seeriast (käsitlitud teemad: elamisload ja sisserändajate töötus, COVID-19 mõju välisühendustele, töörande säilitamine olulistest sektorites, COVID-19 mõju rahasiiretele (remittances) ja COVID-19 mõju tagasi- saatmismenetlusele) (EMN-OECD, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, ja 2021a) ja koondinformist EMN/OECD (2021b).



Joonis 2. Rahvusvahelised reisipiirangud perioodil märts-detsember 2020.
Allikas: (Benton et al., 2021)

Koroonapandeemia tõi kaasa märkimisväärse digihüppe rände- ja asuülivaldkonnas. Sarnaselt paljudele muudele valdkondadele kolis ka suur osa rändehaldusest möödunud aastal virtuaalkeskonda. Rändehaldusega seotud tööprotsesside digitaliseerimine ja automatiseerimine ning isikuandmete (sh biomeetriliste andmete) digiteerimisega on paljud EL riigid tegelenud juba aastaid. Eelmine aasta sundis mitmeid suurriike neid protsesse aga kiirendatud korras reformima (nt Prantsusmaa ja Hispaania). Kui möödunud aastal keskenduti eelkõige viisade, elamislubade ja rahvusvahelise kaitse taotluste esitamise, menetlemise ja otsuste väljastamise viimisele veebikeskkonda tagamaks rändesüsteemi toimimine liikumiskiirangute korral, siis algatatud arenduste pikaajalised mõjud võivad olla tunduvalt suuremad. Pandeemia tõttu käivitatud arendustegevuste tulemusena loodavad mitmed EL riigid tulevikus paremini kasutada tehisintellekti ja suurandmete analüüsi võimalusi, et automatiseerida ja kiirendada rändemenetlusi ning paremini tuvastada erinevaid julgeolekuriske.

Veebikeskkonda ei kolinud aga ainult rändehaldus, vaid ka ränne ise. See torkas eelkõige silma õpi- ja talendirände valdkonnas. EL riigid on juba aastaid püüdnud rahvusvahelisi tippspetsialiste enda juurde meelitada, kuid seni on Euroopa jäänud Põhja-Ameerika ja Okeania riikidele talendiatraktiivsuse osas alla. Seoses rahvusvahelise värbamise peatumisega ja kaugtöö laiema levikuga hakati rääkima sellest, kuidas jõuda muude riikide oskustöötajateni ilma füüsilise rändeta ning võimaldada digitaalnomadlust ehk piiriülest asukohast sõltumatut töötamist. Digitaalnomadlust võimaldavad viisad on nüüdseks kasutusel Eestis, Portugalis,

Horvaatias, Tšehhis ja Saksamaal. Digitaalnomadluse kasv (ja vastavate viisade õiguslane ettevalmistamine) algas juba enne pandeemiat, kuid viimase aasta jooksul toimunud kaugtöö normaliseerumine, vajaliku infrastruktuuri laienemine ning jätkuv vajadus oskustöötajate järele Euroopa riikides on loonud soodsa pinnase vastavate rändepoliitikate levikule EL ja OECD riikides.

Pandeemia mõjud töörandele ja välistöötajate olukorrale olid mitmetahulised (Capps, et al., 2020; EMN/OECD, 2020a, 2020c; Gelatt, et al., 2020). Välistöötajad olid enamuses arenenud riikides ebaproportsionaalselt esindatud nendes valdkondades, mis said kriisilukorras enim kannatada (sh majutus, toitlustus ja turism ning muud teeninduse tegevusalad) ning kaotasid üldjuhul töo enne kui kohalikud töötajad. Samal ajal esines reisipiirangute tõttu kriitiline töajapuudus, eriti hooajalise põllumajandustöö valdkonnas. Kui USA-s on ligi 46% põllumajandustöötajatest välismaalased, siis Austraalias vähemalt kolmandik. Olukord Euroopa riikides pole nii tõsine, kuid ka siin on põllumajandussektor muutumas aina enam välistöötajate sõltuvaks (Hooper & Le Coz, 2020). Hooajatöötajate puudus 2020. aasta kevadel seoses piiride sulgemisega tekitas siiski ka Euroopas olukorra, kus riikide toiduturvalisus sattus ohtu (ILO, 2020). Töajapuudus valmistas probleeme samuti teistele sektoritele, sh tervishoid.

COVID-19 tõttu ELi sisepiiridel piirikontrolli kehtestamine

Analüüs "Piirikontrolli ajutine kehtestamine sisepiiridel" (Lindsaar, 2021) tõi välja, et kuigi EL-tasandil on Schengeni piirieskirjadega väga täpselt reguleeritud protseduurid ja toimingud, mida spetsiaalse väljaõppe saanud piirikontrolliametnikud ajutise piirikontrolli kehtestamisel tegema peavad, siis ei ole õigusaktid piisavad olukorraks, kui piirikontrolli rakendatakse pandeemia leviku tõkestamiseks. Euroopa Komisjon avaldas 16.03.2020 juhised piirihalduseks COVID-19 tingimustes, rõhutades, et säästa tuleb rahva tervist ja tagada kaupade ja elutähtsate teenuste kättesaadavus. Vältida tuleks järjekordade tekkimist sisepiiril ja rahva kogunemist, samas aga puudusid täpsemad juhised ja ühtselt ning ühetaoliselt rakendatavad protseduurid. Samuti tuleb Schengeni piirieskirjade järgi piirikontrolli ajutisel taaskehtestamisel rakendada sisepiiridel välispiiri kontrollile kohalduvaid nõudeid mutatis mutandis (ld keelest 'muutes seda, mida on vaja muuta'), ehk siis asjakohaselt ja oludele vastavalt. Sisepiiril piirikontrolli ajutise taaskehtestamine peab olema proportsionaalne avalikku korda või sisejulgeolekut ähvardava ohuga ega tohi kesta kauem, kui see on hädavajalik. Kuna tegemist oli ettenägematu ja enneolematu olukorraga, rakendasid liikmesriigid, sh Eesti, sisepiiri kontrollis esialgu maksimaalset, välispiirile kohast kontrolli.

2020. aasta aprilli lõpu seisuga oli 26-st Schengeni riigist 16 – **Austria, Belgia, Hispaania, Leedu, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Slovakkia, Soome, Šveits, Taani, Tšehhi, Ungari** – teatanud Euroopa Komisjonile piirikontrolli taastamisest sisepiiridel või selle osadel. **Itaalia, Läti, Malta, Holland ja Sloveenia** on kohaldanud isikute vaba liikumise selliseid piiranguid, mis puudutasid mitteolulist reisimist. **Eesti** taaskehtestas piirikontrolli sisepiiridel 17.03.2020-15.05.2020 (eelnevalt oli Eesti sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamist kasutanud ainult kahel korral: 17.04.–23.04.2010 seoses NATO välisministrite mitteametliku kohtumisega, 31.08.–04.09.2014 seoses Ameerika Ühendriikide presidendi visiidiga Eestisse). Nii oligi piirikontrolli taastamise ulatus eri riikide sisepiiridel erinev; samuti erinesid riigiti kontrolliprotseduurid, kuna vastav regulatsioon puudus nii ELi, kui ka riikide tasandil.

Iga liikmesriik, olles suuremal või väiksemal määral tekkinud koroonakriisist mõjutatud, püüdis leida piirikontrolli tegemiseks sisepiiril kõige sobilikumad protseduurid. Mitu liikmesriiki, sh **Eesti**, kohustas piiriületajaid täitma tervisedeklaratsiooni. Kuna tegemist oli piirikontrolli taastamisega pikema aja vältel ja politsei oma jõududega lõunapiiril hakkama ei saanud, edastas siseministerium Vabariigi Valitsusele ettepaneku piiriturvalisuse tagamiseks kaasata kuu aja jooksul kuni 150 kaitseliitlast päevas. Iga päev oli lõunapiiril kohal 60 politseinikku ja sama palju kaitseliitlasi, lisaks liikuvad patrullid ja teised abilised.

Soome tõi sisepiiride kontrolliks lisaressursid välispiirilt, kuna Venemaa sulges piirid. Samuti kasutati piirivalve reservi, mis koosneb erru läinud piirivalveametnikest, ning osaliselt isikkoosseisu, kelle igapäevaülesanneteks on haldustegevus. Lisaks piirivalvele on Soomes vajalik piirikontrollikompetents nii politseil kui ka tollil. **Saksamaal** ei toimunud täielikku sisepiiri sulgemist, kuid seda tegid Saksamaa naaberriigid (**Poola ja Tšehhi Vabariik**). Saksamaa piirikontrolli ei kehtestatud **Prantsusmaa ja Luksemburgiga**. **Austria** piiril oli piirikontroll taastatud seoses migratsioonisurvega. Sisepiiril piirikontrolli taastamisel kasutatakse Saksamaal märulipolitsei ressursse. Kuid ka see ressurss pole piisav juhul, kui sisepiiride kontrollimine kestab kauem kui kolm nädalat. **Rootsi** ei taaskehtestanud COVID-19 leviku tõkestamiseks sisepiiridel piirikontrolli ega kehtestanud sisepiiride ületamiseks ka muid piiranguid. Üldine arvamus oli, et piirikontrolli taaskehtestamise ja liikumise piiramise mõju on piiratud, v.a juhul, kui seda oleks tehtud kohe, pandeemia leviku alguses. Rootsis puuduvad regulatsioonid pandeemia leviku korral sisepiiridel piirikontrolli taaskehtestamiseks. Rootsis vastutab piirikontrolli tegemise ja/või selle ajutise taaskehtestamise eest sisepiiridel politsei. **Läti** ei taastanud 2020. aasta kevadel sisepiiridel piirikontrolli, küll aga taastasid piirikontrolli **Leedu ja Eesti**. Samas, alates 07.12.2020. a paigutati Läti sisepiiri aladele liikuvad migratsioonijärelevalve üksused, mis kontrollivad piiriületajal tervisedeklaratsiooni olemasolu. Tervisedeklaratsioon, millega piiriületaja kinnitab kirjalikult, et ei põe COVID-19 ega ole olnud ühegi nakatunu lähikontaktne, kehtis 14 päeva.

Kui vaadata pandeemia mõju sisserändajate vaatepunktist, saab Euroopa rändemaastikul 2020. aastal eristada kahte omanäolist perioodi: kevadine eriolukord ja suve lõpul alanud 'uue normaalsuse' kujundamine. Pandeemia alguskuudel võeti EL riikides kasutusele mitmesuguseid ajutisi kriisimeetmeid, mille raames leevendati muuhulgas kolmandate riikide kodanikele riigis viibimise tingimusi, et säilitada nende seaduslik alus riigis viibida, ning laiendati kehtivaid toetusi, et tagada neile vajalikud tervishoiu- ja tööturuteenused. Seda tehti paljudes EL riikides olukorras, kus välismaalased olid pandeemia mõjul kaotanud oma töö. Riigid tagasid kõigile sisserändajatele juurdepääsu COVID-19-ga seotud testimisvõimalustele ja ravile, seda isegi juhul, kui riigis viibiti ebaseaduslikult. Tegemist on mitmes mõttes ainulaadse olukorraga Euroopa ajaloos, kus lühikese perioodi jooksul liberaliseeriti ajutiselt olulisel määral välismaalastele suunatud regulatsioone.

Aasta teisel poolel hakkas olukord muutuma ning mitmel pool kärbiti välismaalastele laiendatud hüvesid. Kui esimestel kuudel polnud toetusmeetmete määramisel sisserände kategooriatel olulist tähtsust, siis aasta lõpuks laienesid peamised toetusmeetmed vaid pikaajaliselt riigis viibivatele kolmandate riikide kodanikele. Erandina saab välja tuua juurdepääsu COVID-19 testimisele ja ravile, mida võimaldati jätkuvalt kõigile. Kuigi ajutiste meetmete lõpp oli paratamatu, siis olukorra muutudes leidsid paljud sisserändajad end võrreldes kohaliku elanikkonnaga ebasoodsamast olukorrast. Paljudes EL ja OECD riikides on sisserändajad üle-esindatud nii kõrgema nakatumisriskiga eesliini töökohtadel kui ka majanduslanguse ja COVID-19 piirangute tulemusena suurima löögi saanud sektorites (nt turism, toitlustus jne) ning nende vajadus riigipoolse toetuse järele oli tihtipeale püsielanikkonnaga võrreldes suurem. Pandeemia paljastas ning süvendas OECD ja ELi ühiskondade haavatavust: olulisemad pandeemia-järgsed küsimused saavad olema, kuivõrd välismaalasi ja nende perekondi kaasatakse majanduse taastamise kavadesse ning kuidas tagada, et 'uus normaalsus' ei vii vähemuskogukondade suurema marginaliseerumiseni.

Euroopa tegi ettepaneku uueks rände- ja varjupaigaleppeks

Hoolimata pandeemiast toimus Euroopas aktiivne töö uue rändepoliitika kujundamiseks. 2020. aasta septembris esitas Euroopa Komisjon uue rände- ja varjupaigaleppe ettepaneku, millega loodetakse tuua liikmesriigid sisserände- ja varjupaigaküsimustes ühise laua taha, et luua Euroopa Liidu ülene terviklik raamistik, mis koondab nii rände-, varjupaiga-, integratsiooni- kui ka piirihalduse poliitikaid, et luua paremad tingimused rände haldamiseks ja tagada kiiremad ja tõhusamad menetlused kõigis liikmesriikides (Euroopa Komisjon, 2020a). Ettepanekute koostamisel konsulteeris Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi, kõigi liikmesriikide ning paljude eri sidusrühmadega, et koondada mitmesuguseid perspektiive Euroopa jaoks kaasava ning tervikliku rände- ja varjupaigaarhitektuuri loomisel.

Uue rände- ja varjupaigaleppega loodetakse täita järgmised eesmärgid:

- välispiiride kindlakäeline ja õiglane haldamine, sealhulgas isikusamasuse, tervise- ja julgeolekukontrollide tegemine;
- õiglased ja tõhusad varjupaiganormid, ühtlustatud varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlused;
- uus solidaarsusmehhanism otsingu- ja päästetegevuse jaoks ning ootamatult suurenenud rändesurve ja kriisiolukordade puhuks;
- parem tulevikuanalüüs, valmisolek kriisideks ja neile reageerimine;
- tulemuslik tagasisaatmispoliitika ja liikmesriikide vahel paremini koordineeritud lähenemisviis tagasisaatmisele;
- terviklik juhtimine ELi tasandil varjupaiga- ja rändepoliitika paremaks haldamiseks ja rakendamiseks;
- vastastikku kasulikud partnerlused peamiste kolmandate päritolu- ja transiidiriikidega;
- kestlike seaduslike sisserännuvõimaluste arendamine kaitset vajavate inimeste jaoks ja selleks, et meelitada Euroopa Liitu talente, ning
- mõjusa integratsioonipoliitika toetamine.

Nende eesmärkide saavutamiseks soovib Euroopa Komisjon toetuda nii mitmetele varasematele ettepanekutele kui ka ajutistele kokkulepetele, nt seoses miinimumnõuete määruse, vastuvõtutingimuste direktiivi, liidu ümberasustamisraamistiku määruse ja Euroopa Liidu Varjupaigaametiga. Samaaegselt võttis Komisjon tagasi 2016. aasta muudetud Dublini määruse ettepaneku ning asendas selle varjupaiga- ja rändehalduse määruse uue ettepanekuga. Samuti pakuti välja üheksa lisavahendit, millega toetada paremate rändesüsteemide loomist Euroopas, mh uus taustakontrolli määrus, uus varjupaiga- ja rändehalduse määrus, kriisi ja väärarmatu jõuga seotud olukordade määrus ja uus rändevaldkonna valmisoleku- ja kriisikava.

Uue leppega loodetakse vähendada erinevusi eri liikmesriikide olukordade vahel ja soodustada vastastikust usaldust. Sellest tulenevalt on üheks olulisemaks, aga ka poliitiliselt kõige tundlikumaks, leppe aspektiks jätkusuutlikuma lahenduse leidmine Euroopa-suunalise rändesurvega kaasneva vastutuse õiglaseks jagamiseks ja solidaarsuseks. Rändesurve on riikides alati olnud erinev ning 2015–16. aastal haripunkti saavutanud rändekriisi ajal olid enim pagulasvoogudest ja ebaseaduslikest piiriületustest mõjutatud Malta, Kreeka ja Itaalia. See mõjutas nende riikide rändesüsteemide toimimist ning koormas üle nende julgeoleku- ja sotsiaalsüsteemid. Olukorra leevendamiseks kutsus Euroopa Komisjon teisi liikmeriike üles näitama solidaarsust rändesurve all kannatavate riikidega ning paigutama ümber



nendes riigis viibivaid kaitsesaajaid, millega aga mitmed Ida- ja Kesk-Euroopa riigid polnud nõus. Sellest ajast on riikidevahelise solidaarsuse teemalised üleskutsed jäänud rände- ja asüülivaldkonnas üheks peamiseks pinges allikaks Euroopas.

Euroopa Komisjon pole solidaarsuse püüdlusi maha matnud ka uue rändeleppega. President von der Leyeni rõhutas 2020. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus: „Need riigid, kes täidavad oma õiguslikke ja moraalseid kohustusi või kus rändesurve on suurem, peavad saama tugineda terve Euroopa Liidu solidaarsusele. ... Kõik peavad tegudele asuma ja võtma vastutuse” (Euroopa Komisjon, 2020a:2). Samas pakutakse nendele riikidele, kes ei soovi ümberpaigutamises osaleda, muid alternatiive nagu tagasisaatmise toetamine. Tagasisaatmise toetamine tähendab, et liikmesriigid annavad surve all olevale liikmesriigile kogu vajaliku toetuse nende isikute tagasisaatmiseks, kellel ei ole õigust sellesse riiki jääda, ning toetav liikmeriik võtab materiaalse vastutuse selle eest, kui tagasisaatmine ei toimu kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul. Uus rändelepe näeb ette, et ümberpaigutamises ja/või

tagasisaatmise toetamises peaks osalema iga liikmesriik ning liikmesriikide suhtes kohaldatakse jaotuskvooti, riikidele jääb aga paindlikkus otsustada, kas ja millises ulatuses soovivad nad suunata oma jõupingutused ühelt poolt isikute ümberpaigutamisele ja teiselt poolt isikute tagasisaatmise toetamisele. Liikmesriigid võivad lisaks panustada ka mõnes muus solidaarsuse vormis, nt aidata suurendada rändesurve all kannatavate riikide suutlikkust, pakkuda tegevustoetust või tehnilisi ja operatiivtöölaseid eriteadmisi ning toetada rände välisaspektidega tegelemist.

Sügisel avalikustatud ettepanekute hulgas oli kesksel kohal üleskutse ühtlustada, reformida ja reformida piirimenetlusi Euroopa liikmesriikides. Komisjon tegi ettepaneku võtta kasutusele integreeritud piirimenetlus, mida kohaldataks kõigi ilma loata piiri ületavate kolmandate riikide kodanike suhtes. See sisaldab sisenemiseelset taustakontrolli, mis hõlmab isikusamasuse tuvastamist, tervise- ja julgeolekukontrolli ning sõrmejälgede võtmist ja registreerimist Eurodac-süsteemis. Pärast taustakontrolli võib isikud suunata varjupaigamenetlusse ning seejärel vajaduse korral tagasisaatmismenetlusse, seejuures varjupaiga ja tagasisaatmise piirimenetluste normid koondatakse ühte õigusakti. Integreeritud piirimenetlusega loodetakse võimaldada varjupaiga- ja rändeasutustel põhjendatud taotlusi tulemuslikumalt hinnata, kiiremaid otsuseid teha ning seeläbi aidata kaasa varjupaiga- ja tagasisaatmispoliitika paremale ning usaldusväärsemale toimimisele.

Integreeritud piirihaldus oleks uues rändeleppes prioriteediks ka laiemalt. Komisjon näeb selles ELi jaoks hädavajalikku poliitikavahendit, et kaitsta ELi välispiire ning tagada sisepiirikontrollita Schengeni ala terviklikkus ja toimimine. Viimasel kümnendil taastati seoses rändekriisi ja COVID-19 pandeemiaga sisepiiridel ajutisi kontrole, mis läheb vastuollu Schengeni põhimõtetega ning tulevikus soovib Komisjon seda minimeerida. Integreeritud piirihaldust nähakse tervikliku rändepoliitika olulise osana — hästi hallatud ELi välispiirid on integreeritud varjupaiga- ja tagasisaatmispoliitika alase koostöö puhul esmatähtsad.

Rõhutati vajadust edendada kolmandate riikidega kohandatud ja vastastikku kasulikke partnerlusi. Ränne on kesksel kohal ELi üldistes suhetes peamistest partneritest päritolu- ja transiidiriikidega. Paremad partnerlussuhted ei aita mitte ainult luua vastastikust kasu majanduses, kestlikus arengus, hariduses ja oskustes, stabiilsuses ja turvalisuses ning suhetes diasporaadega, vaid aitab ka tegeleda rände algpõhjustega ja vähendada Euroopa-suunalist rändesurvet. EL on maailma suurim arenguabi andja ning vastavalt komisjoni ettepanekutele võetakse edaspidi välisvahendite eraldamisel rännet süstemaatilisemalt prioriteedina arvesse.

Sügisel avalikustatud ettepanekutega ei kaetud aga kõiki rändevaldkondi. Euroopa Komisjon planeerib tutvustada täiendavaid sisulisi ettepanekuid eri etappides. Esimeses etapis keskenduti eelkõige rahvusvahelise kaitsega seotud teemadele ning muude valdkondade reformimiseks asjakohaste muudatuste ettepanekud lubati teha järgneva aasta jooksul. 2021. aasta kevadel tutvustati ettepanekuid tagasisaatmise valdkonnas, sh vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiat. Läbirääkimised ja arutelud liikmesriikidega alles kestavad ning lepet pole 2021. aasta sügiseks vastu võetud.

Tuleviku väljakutsed Eestis ja Euroopas

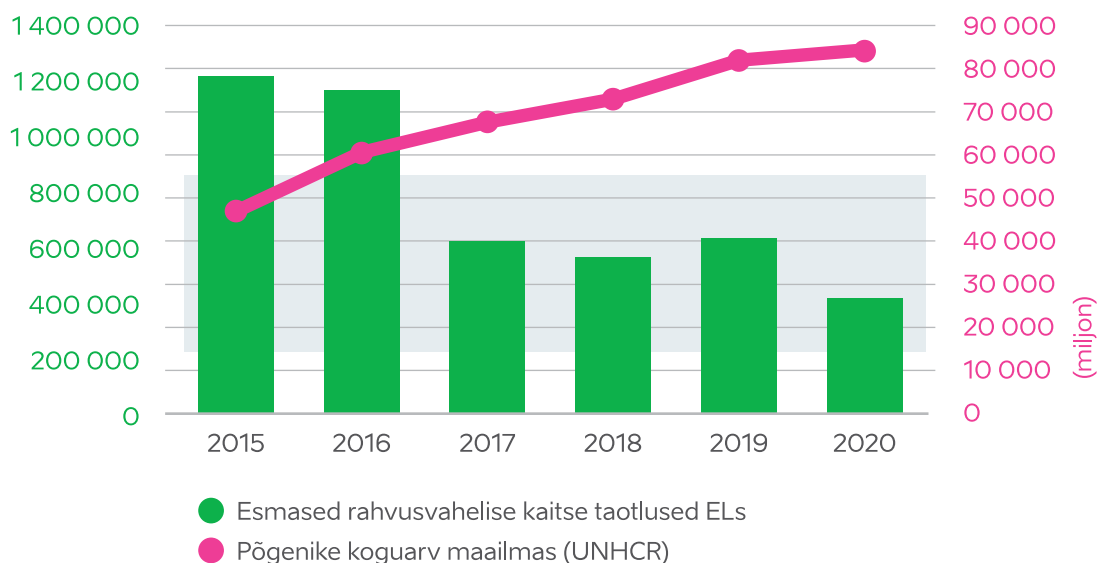
Piiride bioturvalisuse ja kõigi riigis viibivate isikute tervishoiu tagamine

Alatest 2020. aastast on Euroopas tehtud bioturvalisuse tagamiseks mitmesuguseid muudatusi rände ja rahvusvahelise liikumise reguleerimisel. Piiriületuse eelduseks on muutunud haigusnähtude puudumine ning vaksineerimispassi või muude vastava riigi poolt nõutud tervisetõendite olemasolu. Paljud riigid on võtnud kasutusele bioturvalisuse seisukohast madala ja kõrgema riskiga riikide nimekirjad, mille alusel võimaldatakse või piiratakse riikidevahelist liikumist ja piiriületusi.

Kui algselt loodeti, et vaktsiin on „imerohi“ eri piirangute vastu, siis nüüdseks on mõistetud, et pandeemia lõpp on veel kaugel. 2021. aasta alguseks oli enam maailma riike alustanud ajaloo suurimat vaksineerimiskampaniat, kuid COVID-19 viiruse kiire muteerumine koosmõjus madala vaksineerimistasemega teatud kogukondades – tulenevalt nii vaktsiinide ebaühtlasest jaotusest riikide vahel kui elanikkonna vaktsiiniskeptilisusest – soodustab uute ohtlikumate tüvede teket. Sellest tulenevalt mõtlevad riigid sellele, kuidas tõsta oma piiride bioturvalisust ka pikemas perspektiivis. Arutelud on alanud seoses uute teabevahetussüsteemide arendamisega, kuhu rahvusvahelised reisijad hakkaksid sisestama tõendata-vaid andmeid oma viimase 14 päeva reisimiste ja tervisliku olukorra kohta (EMN/OECD, 2021b; Frontex, 2021). Taolised arendused jääksid suure tõenäosusega nõuendatava meetmena paika ka peale praeguse pandeemia lõppu.

Bioturvaliste piiride kõrval on aga vaja laiemalt mõista seda, et rahvatervis peab tulevikus hõlmama ka sisserändajaid ja riigis ajutiselt viibivaid isikuid. Eriti probleemseks on osutunud turvaliste tingimuste tagamine pagulaslaagrites. Hügieenitingimused ülerahvastatud pagulaslaagrites on olnud juba varasemalt probleemiks, kuid pandeemiaga on olukord muutunud ohtlikuks mitte ainult laagrite elanikele, vaid ka laiemale kogukonnale ning viljakaks pinnaks viiruse mutatsioonidele. Nii UNHCR kui ka IOM on hoiatanud, et ilma vaksineerimiskampaniate laiendamiseta pagulaslaagritesse muutuvad need peamisteks koroonakolleteks (IOM, 2020; UNHCR, 2021a). Seda osaliselt seetõttu, et enamik maailma pagulaslaagritest asub arengumaades, kelle juurdepääs vaktsiinidele on niigi olnud seni piiratud.

Haruldased pole kahjuks ka lood, kus välistöötajad leiavad end Euroopas või mujal arenenud riikides olukorrast, kus neil puuduvad turvalised elamis- ja töötamistingimused. Näiteks Saksamaal suri 2020. aprillis sparglifarmi ühiselamus Rumeenia päritolu Nicolae Bahan koroonaviirusesse, olles eelnevalt kurtnud tööandjale viiruse sümptomite üle (Der Spiegel, 2020). Singapuris leiti, et viirusnäitajad välistöötajate hulgas olid ligi kolm korda kõrgemad kui kohalike hulgas – 2020. aasta lõpuks oli 47% (152 000) kõigist välistöötajatest nakatunud koroonasse (BBC, 2021).



Joonis 3. Põgenike koguarvu muutus võrdluses esmaste rahvusvahelise kaitse taotlustega Euroopa Liidu riikides, 2015–2020. Allikad: Eurostat ja UNHCR

Pandeemia ajal on Euroopa riikides püütud üldjuhul võimaldada võrdsetel tingimustel juurdepääsu COVID-19 testimisele ja vajadusel ravile. Koroonaviirus pole pikemas perspektiivis ainuke ohtlik viirus. Tulevikus peavad riigid varasemast enam mõtlema sellele, kuidas laiendada tervishoiuteenusid ja arstiabi välismaalastele, kuid seda viisil, et see ei mõjuks riiklikele süsteemidele laastavalt. COVID-19 pandeemia on näidanud, et üldise rahvatervise tagamine pole võimalik ilma kõiki riigis viibivaid inimesi arvesse võttes.

Vaikus enne tormi – kas elame uue pagulaskriisi ootuses?

COVID-19 pandeemia avaldas sügavat ja keerukat mõju Euroopa riikide varjupaiga- ja vastuvõtusüsteemide toimimisele kui ka inimeste arvule, kes saavad Euroopasse rahvusvahelist kaitset otsima. Vaatamata COVID-19 pandeemia tõttu 2020. aastal vähenenud liikuvusele viitavad tõendid aga püsivatele rändevoogudele (EASO, 2021). Viimasel paaril kümnendil on rahvusvaheliste ja riigisiseste põgenike arvud näidanud pidevat kasvutrendi - ÜRO andmetele ületas möödunud aastal pagulaste koguarv maailmas 80 miljoni piiri. Erinevalt teistest rändevoogudest, mille koguarvudes näeme eri piirangute ja COVID-19 pandeemia tulemusena langust, ei näidanud põgenike arvu kasv ÜRO pagulaste ülemvoliniku ameti (UNHCR) andmetel aeglustumise märke (UNHCR n.d). Põgenike koguarvu kasvust hoolimata, võis mullu näha olulist langust rahvusvahelise kaitse taotluste arvus ja kaitse andmiste protsendis, eriti Euroopas. Rahvusvahelise kaitse taotluste koguarv Euroopa Liidus langes möödunud aastal ligi 33%, seejuures 2020. aasta märtsis ja aprillis langes taotluste koguarv lausa 87% võrreldes eelneva kahe kuuga (EMN/OECD, 2021b).



Lisaks COVID-19 pandeemiaga kaasnenud piiride sulgemisele mõjutasid arvude vähenemist viimaste aastate poliitika, eelkõige aina laialdasem rahvusvahelise kaitse ja rändehalduse eksternaliseerimine. Euroopa Komisjon on ebaseaduslike piiriületuste tõkestamise eesmärgil teinud laialdasi investeeringuid ELi naabruspoliitikasse ja naabrite rändehaldussüsteemidesse, et luua kolmandatest riikidest nõ puhvertsoon, mis peataks vähemalt osa Euroopa-suunalistest rändevoogudest. Nt on sõlmitud mitmeid EL ja kolmandate riikide kahepoolseid leppeid, nagu Itaalia-Liibüa vastastikuse mõistmise memorandum, et pakkuda Liibüale ELi tuge oma rannavalve mehitamiseks ja inimkaubitsejate vastu võitlemiseks. Hispaania ja Maroko tugevdasid oma koostööd võitluses ebaseadusliku sisserände ja inimkaubitsemisega, EL panus koostöösse oli 140 miljonit eurot, et kaasajastada rannapatrullide varustust. Selle tulemusena on paljud Euroopa suunas liikunud põgenikud leidnud end pandeemia eel ja ajal Euroopa Liidu naaberriikide juurest ilma võimaluseta edasi liikuda.

See aga ei tähenda, et paljude soov jõuda Euroopasse oleks kadunud. Euroopa lähiümbruse kriisid pole näitamas lahenemismärke, vaid pigem näeme ebastaabiilsuse süvenemist EL naabruskonnas. Süüria kriis on tänaseks kestnud kümme aastat: riik on senimaani peamiseks lähteriigiks Euroopasse jõudvatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele. 2021. aasta suvel haaras Afganistanis võimu Taliban, kelle režiimi eest põgenemine lahvatas regioonis uue pagulaskriisi, mille mõju pole veel jõudnud Euroopasse. Sõjalistele ja poliitilistele kriisidele lisanduvad aga ka nii kliimamuutustega kui ka COVID-19 majandusmõjudega kaasnevad rändevood. Maailmapanga hinnangul langeb koroonapandeemia mõjul absoluutsesse vaesusesse ligi 150 miljonit inimest ning seda eelkõige just nendes riikides, kus juba praegu on kõrged vaesusnäitajad, sh paljudes Aafrika riikides (World Bank, 2021).

Need arengud kasvatavad väljarändesurvet eelkõige nendes riikides, mis juba on täna Euroopa-suunalise rände lähteriigid. Kolmandad 'puhverriigid' võivad neid rändevoogusid ajutiselt peatada, kuid see pole jätkusuutlik lahendus. Kuigi rahvusvahelise kaitsega seonduvad surved on viimastel aastatel vähenenud, siis praegu on sobiv aeg Euroopa riikidel valmistuda järgmiseks võimalikuks rändekriisiks.

Rände kasvav roll välispoliitikas

Rahvusvahelise kaitse ja ebaseadusliku rände tõkestamise eksternaliseerimine on vaid üks valdkond, kus näeme rände aina kasvavat välispoliitilist dimensiooni. Ränne ja välispoliitika on alati olnud seotud, kuid rändeuhtimine ja -haldus on muutumas kriitiliseks poliitiliseks hoovaks rahvusvahelistes suhetes. Heaks näiteks on siin Euroopa Komisjoni uue rände- ja varjupaiga leppe ettepanekud. Euroopa Komisjon plaanib edaspidi välisvahendite eraldamisel kolmandatele riikidele võtta rännet süstemaatilisemalt prioriteedina arvesse (Euroopa Komisjon, 2020a). Uue leppega plaanitakse tuua rändedimensioon sisse kõikidesse koostöövaldkondadesse, sh arengukoostöö, julgeolek, viisad, kaubandus, põllumajandus, investeringud ja tööhõive, energeetika, keskkond ja kliimamuutused ning haridus. Lisaks rõhutatakse Komisjoni teatises, et „EL vajab värsket pilguheitu oma prioriteetidele, eelkõige seoses rände kohaga välissuhetes ja muudes poliitikavaldkondades ning seejärel seoses sellega, mida see tähendab meie üldistes suhetes konkreetsete partneritega. Terviklikes partnerlussuhetes peaks ränne olema keskne küsimus, mis põhineb ELi ja partnerriikide huvide hindamisel (Euroopa Komisjon, 2020a:18)“.

Rände kasvav roll ei peegeldu ainult koostöös, vaid rändevooget kasutatakse ka pahatahtlikel eesmärkidel. Ilmne näide on 2021. aastal Leedu-Valgevene piiril lahvatanud rändekriis, kus piirile on kogunenud tuhanded isikud (eelkõige Iraagi taustaga), kes soovivad piiri ületada. Enamus neist pole piirile jõudnud iseseisvalt, vaid tõendid viitavad sellele, et tegemist on Valgevene poolt suunatud hübriidrünnakuga Leedu vastu. Balti riikide kaitseministrite sõnul on põgenike saatmine piirile riiklikult organiseeritud ja selle kohta on olemas ka konkreetsed tõendid (Pealinn, 2021). Põgenikud hakkasid Leedu piirile kogunema ja piiri ebaseaduslikult ületama pärast seda, kui Aleksandr Lukašenko ähvardas vastuseks Euroopa Liidu

sanktsioonidele Leedu "migrantide ja narkootikumidega üle ujutada" (ERR, 2021). Olukord piiril on Leedu piirivalvestruktuurid ja vastuvõtukeskused üle koormanud ning seeläbi seadnud ohtu julgeolekustruktuuride toimimise. Lisaks muudab taoline rändajate kasutamine välispoliitilise relvana mõjutatud isikute elud ja heaolu teisejärguliseks. Kuigi osa migrante Leedu piiril võivad olla õnneotsijad, võib nende hulgas olla ka neid, kes vajavad tegelikult rahvusvahelist kaitset.

Ränne kui valitute privileeg?

Viimastel kümnenditel kasvutrendi näidanud rahvusvahelisele reisimisele ja rändele tõi globaalne pandeemia esmapilgul kiire lõpu. Eeldatavasti rändemahud tasapisi taastuvad, kuid rändegrupid, kes jõuavad Euroopasse, võivad oluliselt erineda pandeemia-eelsetest rändegruppidest. Kui varasemat rändeajastut on iseloomustanud lisaks kogumahtude kasvule eelkõige rände mitmekesisustumine ja demokratiseerumine (Haas et al., 2019), siis nüüd on ränne muutumas pigem väljavalitute privileegiks ning ülejäänud rännet piiratakse või juhitakse ELi eemale.

See trend sai alguse juba pandeemia eelnenud kümnendil, kus paljud riigid keskendusid varasemast enam talentide ja kvalifitseeritud töötajate rände soodustamisele. See on viinud nn 'meritokraatsete selektiivsuspoliitikate' tekkeni, mis väljenduvad eelkõige talendirände ning 'parimate ja säravamate' meelitamisele keskenduvate rändepoliitikate plahvatuslikus kasvus kõikjal maailmas (Cerna, 2016, Czaika, 2018). Sarnane trend iseloomustab olukorda ka Euroopas. Viimastel aastatel on paljudes Euroopa Liidu riikides olnud töörande vallas põhirõhk muudatustel, mille eesmärgiks on soodustada just kvalifitseeritud töötajate rännet ja mobiilsust (ülevaate saamiseks vaata varasemaid EMNi aastaraporteid, nt Lauren, 2020).

Tippspetsialistide ja kõrgharitud inimeste rände lihtsustamisega paralleelselt on paljude muude töörandajate piiriülene liikumine muutunud aina keerukamaks ning omandanud ajutise iseloomu. Lihttööde tegijad jõuavad kolmandatest riikidest Euroopasse pigem hooaja- või renditöö kanaleid pidi (Newland & Riester, 2018; vt ka MacGregor, 2021), mis ei näe üldjuhul ette pikaajalist ümberasumist vastuvõtvasse riiki. Kui talente püütakse meelitada ja hoida, siis lihttöötajate puhul pigem piiratakse nende võimalusi tulla ja jääda vastuvõtvasse riiki.

Pandeemia on neid trende võimendanud ning loonud uusi takistusi rahvusvahelisele liikumisele. Piirid on küll hakanud jälle avanema, kuid lühikese ajaga on reisimine muutunud tunduvalt kallimaks. Seda osaliselt lendude vähenemise tõttu, kuid ka seoses piirangutest tulenevate lisakuludega, nt tasulised testid (reisimiseks nõutavate PCR testide hinnad jäävad Eestis 50–80 euro vahele). Täiendavaid takistusi reisimisele ja rändele seavad ka vaktsiinid. Vaktsineerimisvõimaluste ebavõrdsusest tulenevalt on nendest piirangutest enim mõjutatud just vaesemate riikide kodanikud: 2021. aasta juulikuuks oli 80% kõigist COVID-19 vaktsiinidoosidest läinud arenenud riikidesse ning vaid 1% kõigist arengumaade kodanikest olid saanud oma esimese doosi (Padma, 2021).

Kui varasemalt oli rändel kanda oluline roll eri maailma piirkondades sündinud inimeste võimaluste ühtlustamisel (Murrugarra et al., 2011; Cortina & Cortina, 2013), siis mainitud arengud võivad viia mitmete seniste rändekanalite kahanemiseni ning muuta rahvusvahelise rändamise üha enam kõrgelt haritud ja jõukamate isikute privileegiks.



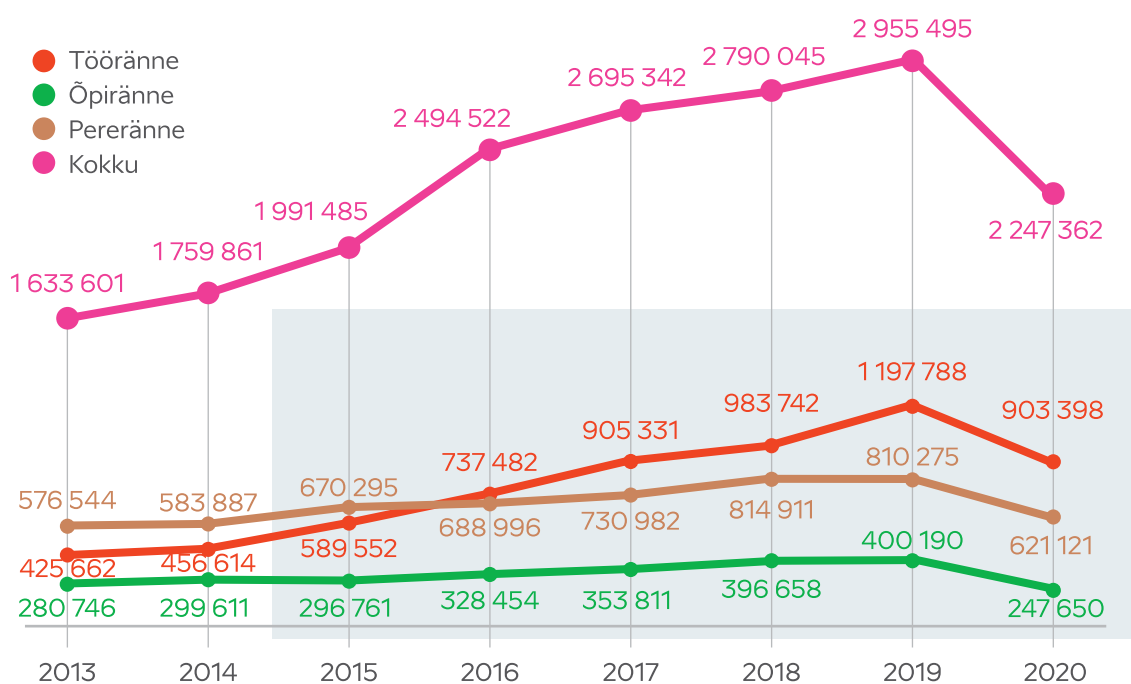
3. Seaduslik ränne



Seaduslik ränne arvudes

Esmased elamisload²

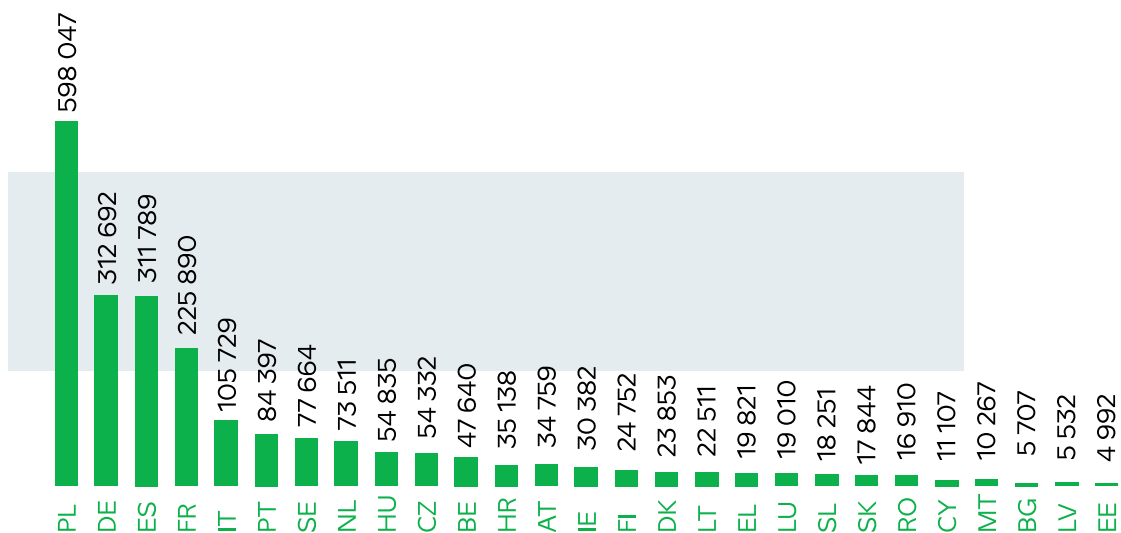
Viimasel kümnendil on Euroopa Liidus väljastatud esmaste elamislubade koguarv näidanud pidevat kasvutrendi kõikide rändeliikide lõikes³. Möödunud aasta tõi aga kaasa koguarvude märkimisväärse languse. 2020. aastal väljastati Euroopa Liidu riikides kokku 2 247 362 (-24%) esmast elamisluba, neist enim töötamise eesmärgil (903 398, -24,6%). Esmaste elamislubade väljastamine vähenes kõigis liikmesriikides v.a. Leedus (+5,1%). Kõige suuremat langust võis näha Tšehhis (-53,6%) ja Kreekas (-53,2 %). Enim väljastati esmaseid elamislubasid Poolas (598 047), eelkõige töötamise eesmärgil. Poolale järgnesid Saksamaa (312 692), Hispaania (311 789), Prantsusmaa (225 890) ja Itaalia (105 729). Kõige vähem väljastati esmaseid elamislubasid aga Bulgaarias, Luksemburgis, Lätis ja Eestis.



Joonis 4. EL-27 väljastatud esmased elamisload 2013-2020 rändeliikide lõikes. Allikas: Eurostat (migr_resfirst, 04.10.2021)

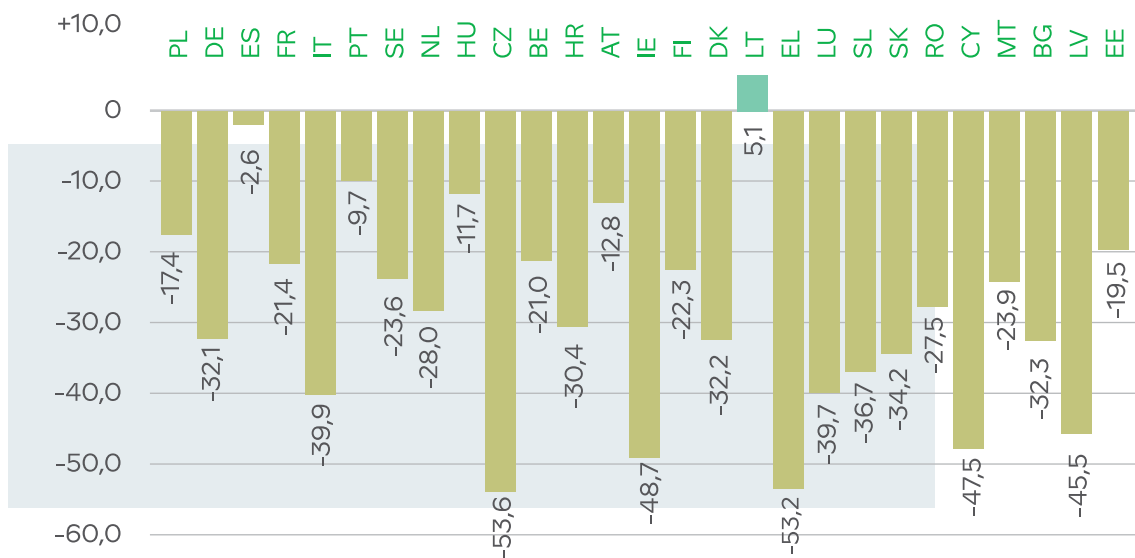
² Erinevus PPA ja Eurostati andmetes tuleneb sellest, et Eesti käsitleb esmaste elamislubadena kõiki uusi elamislubasid (sh juhul, kui inimene pole õigeaegselt pikendanud oma elamisõigust ning esitab uue elamisloa taotluse). Eurostati andmete kogumisel aluseks olev statistikamäärus aga käsitleb esmasena vaid selliseid elamislube, mis on taotletud vähemalt kuus kuud peale eelmise elamisõiguse kehtivusaja lõppu. Liikmesriikide võrdluses kasutame Eurostati andmeid, et tagada parem võrreldavus. Siseriikliku analüüsi puhul on aga aluseks PPA andmed.

³ Andmed kajastavad EL-27 liikmesriike. Varasemates EMNi aastaraportites oleme kajastanud ka Ühendkuningriigi elamislubasid (st EL-28 andmeid), millest tulenevad erinevused koguarvudes ning sellest johtuvalt ka analüüsis.



Joonis 5. Esmased elamisload liikmesriikide lõikes 2020. aastal.

Allikas: Eurostat (migr_resfirst, 04.10.2021)



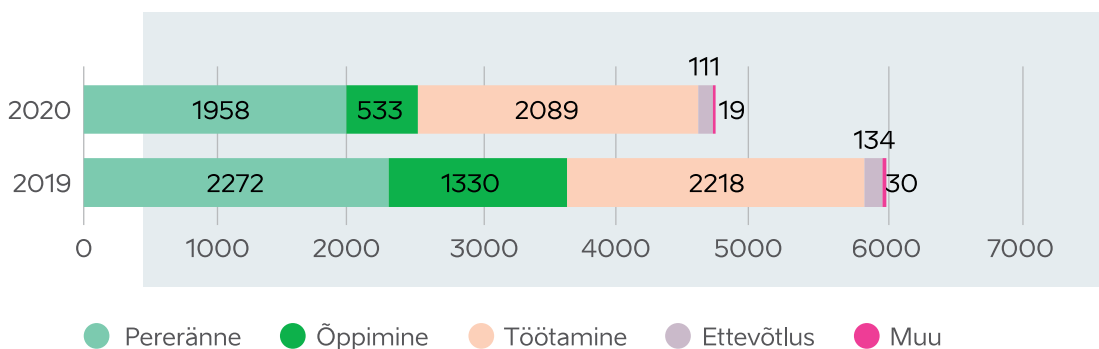
Joonis 6. Muutus (%) 2019-2020. aastal väljastatud esmaste elamislubade koguarvudes.

Allikas: Eurostat (migr_resfirst, 04.10.2021)

Eestis väljastati 2020. aastal PPA andmetel 4710 esmast elamisluba, mida oli ligi 21% võrra vähem kui 2019. aastal. Kui eelneval aastal anti enim elamislubasid pererändeks, siis 2020. aastal oli peamiseks rände põhjuseks töötamine (2089, -5.8% võrreldes 2019. aastaga), millele järgnesid pereränne (1958, -13.8%), õppimine (533, -60%), ettevõtlus (111, -17%) ja muud põhjused⁴ (19, -36.7%). Koguarvud vähenesid kõigis rändekategooriates, kuid enim oli kriisist mõjutatud õpiränne.

4 Muud põhjused on näiteks välisleping ja kriminaalmenetluses osalemine.

Suure languse taga oli mitmete Eesti ülikoolide otsused kõrgema koroonariskiga riikidest uusi tudengeid 2020/2021 õppeaastaks mitte vastu võtta (ERR, 2020b, 2020c; TLÜ, 2020).



Joonis 7. Eestis väljastatud esmased elamisload rände aluste lõikes, 2019-2020. Allikas: PPA

PPA andmetel olid esmase elamisloa saajatest 2020. aastal 60% mehed ja 40% naised. Olulisi erinevusi esines kategooriate lõikes. Mehi tuli enam töörände (85% mehed ja 15% naised), ettevõtluse (80% mehed ja 20% naised) ja õppimise eesmärgil (61% mehed ja 39% naised), naised aga rohkem pererändajate hulgas (67% naised ja 33% mehed). Sarnaselt eelneva aastaga väljastati 2020. aastal esmaseid elamislubasid enim Ukraina kodanikele (1791), kellele järgnesid Venemaa (1135), India (222), Valgevene (273) ja Nigeeria (232) kodanikud.

Eestisse elama asuvate välismaalaste arv on piiratud sisserände piirarvuga. Aasta lõpus kinnitas siseminister 2021. aastaks sisserände piirarvuks 1315, millest 25 tähtajalist elamisluba on mõeldud loominguilistele töötajatele, 24 sportlastele ning 5 tähtajalist elamisluba antakse välja välislepingu alusel (Siseministeerium, 2020a). Ülejäänud osa piirarvust oli mõeldud vabalt jagamiseks. 2020. aastal oli piirarv 1314.

Mis on sisserände piirarv?

Esmastele elamislubadele kehtib Eestis sisserände piirarv, mis ei tohi ületada aastas 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast. Piirarv reguleerib eelkõige madala ja keskmise oskustasemega sektorite töörännet, sest sinna alla ei kuulu pereränne, õpiränne, teadlase ja õppejõuna tööle asumine, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialal tööle asumine, iduettevõtetes tööle asumine või selle asutamine, suurinvestorina tegutsemine, elamislubade pikendamine ja tippspetsialistid, kellele töödaja maksab vähemalt Eesti kahekordset keskmist töötasu. Samuti ei kuulu piirarvu arvestusse Euroopa Liidu kodanikud ja nende perekonnaliikmed, Ameerika Ühendriikide, Jaapani ja Ühendkuningriigi kodanikud ega rahvusvahelise kaitse saajad.

Viisad

Elamislubadest ehk enamgi oli mõjutatud viisade väljastamine. Euroopa Liidu riikides väljastatud viisade koguarv langes 2020. aastal keskmiselt 75%. Kui 2019. aastal väljastati EL-27 riikides üle 16 miljoni viisa, siis mullu langes nende koguarv napilt alla 4 miljoni. Arvuliselt oli suurim langus Prantsusmaal, kus väljastati 2,8 miljonit viisat vähem kui aasta varem, protsentuaalselt oli langus suurim aga Küprosel (-90.4%) ja Norras (-90%). Kõige väiksem langus väljastatud viisade arvus oli Luksemburgis (-51.6%) ja Poolas (-52.1%) – küündides ka nendes riikides üle 50%. Poola tõusis mullu enim viisasad (740 314) väljastanud riigiks, kellele järgnesid Prantsusmaa, Saksamaa, Hispaania ja Itaalia.

Tabel 1. Euroopa Liidu riikides ja Norras väljastatud C- ja D-viisad 2019. ja 2020. aastal.

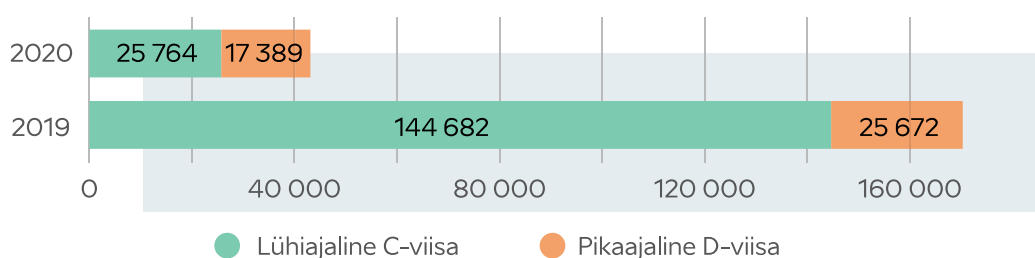
Allikas: (EMN, 2021) (Eesti arve korrigeeritud vastavalt PPA andmetele)

Riik	2019	2020	muutus võrreldes 2019. aastaga	% muutus võrreldes 2019. aastaga
Poola	1 545 684	740 314	-805 370	-52.1
Prantsusmaa	3 534 999	712 311	-2 822 688	-79.8
Saksamaa	2 284 037	654 544	-1 629 493	-71.3
Hispaania	1 871 884	379 543	-1 492 341	-79.7
Itaalia	204 0175	369 381	-1 670 794	-81.9
Tšehhi	717 204	185 952	-531 252	-74.1
Holland	785 181	179 743	-605 438	-77.1
Soome	877 761	152 543	-725 218	-82.6
Leedu	403 283	103 336	-299 947	-74.4
Belgia	224 437	63 038	-161 399	-71.9
Austria	332 883	60 153	-272 730	-81.9
Ungari	230 740	57 124	-173 616	-75.2
Bulgaaria	319 900	46 887	-273 013	-85.3
Eesti	170 354	43 153	-127 201	-74.7
Iirimaa*	137 207	37 262	-99 945	-72.8
Läti	171 670	36 339	-135 331	-78.8
Rootsi	180 057	32 815	-147 242	-81.8
Norra	188 545	18 876	-169 669	-90
Horvaatia	69 011	12 728	-56 283	-81.6
Küpros	93 145	8 965	-84 180	-90.4
Slovakkia	29 148	7 240	-21 908	-75.2
Luksemburg	13 208	6 395	-6 813	-51.6
Sloveenia	23 562	5 013	-18 549	-78.7
Malta**	43 313			

* Iirimaa ei kuulu Schengeni viisaruumi ning väljastab ainult riiklikke viisasad.

** Andmed 2020. aasta kohta raporti koostamise hetkel puudusid.

Eestis langes väljastatud viisade koguarv samas suurusjärgus kui Euroopa keskmine – 2020. aastal väljastati kokku 43 153 viisat (25 764 lühiajalist C-viisat⁵ ja 17 389 pikaajalist D-viisat⁶), mida oli 74.7% vähem kui 2019. aastal. Rohkem vähenes lühiajaliste C-viisade arv (-82%), mida kasutatakse eelkõige turismi eesmärgil, lähedaste külastamiseks ja ärireisideks. Pikaajaliste viisade arv samuti kahanes, kuid tunduvalt vähem (-32%). Neid kasutati peamiselt lühiajaliseks töötamiseks, lähedaste külastamiseks ja õpinguteks. Enim väljastati lühiajalisi C-viisaid Venemaa, Valgevene, Kasahstani, India ja Filipiinide kodanikele. Pikaajalisi D-viisaid aga väljastati enim Ukraina, Venemaa, Valgevene, Moldova ja Usbekistani kodanikele.



Joonis 8. Eestis välja antud viisad, 2019–2020. Allikas: PPA

	Turism	Lähedaste külastamine	Ärireis	Sport	Transiit
Lühiajaliste viisade väljastamise TOP 5 (reisi eesmärgi järgi, 2020)	I	II	III	IV	V
Pikaajaliste viisade väljastamise TOP 5 (reisi eesmärgi järgi, 2020)	Lühiajaline töötamine	Lähedaste külastamine	Õpingud	Ärireis	Iduettevõtlus
	I	II	III	IV	V

Joonis 9. Viisade väljastamise peamised põhjused Eestis 2020. aastal. Allikas: PPA

	Venemaa	Valgevene	Kasahstan	India	Filipiinid
Lühiajaliste viisade top 5 kodakondsus	I	II	III	IV	V
Pikaajaliste viisade top 5 kodakondsus	Ukraina	Venemaa	Valgevene	Moldova	Usbekistan
	I	II	III	IV	V

Joonis 10. Eestis 2020. aastal välja antud viisade saajate peamised kodakondsused. Allikas: PPA

5 Ühtne Schengeni viisa (C-viisa) võimaldab kolmanda riigi kodanikul liikuda kogu Schengeni alal kuni 90 päeva 180 päeva jooksul.

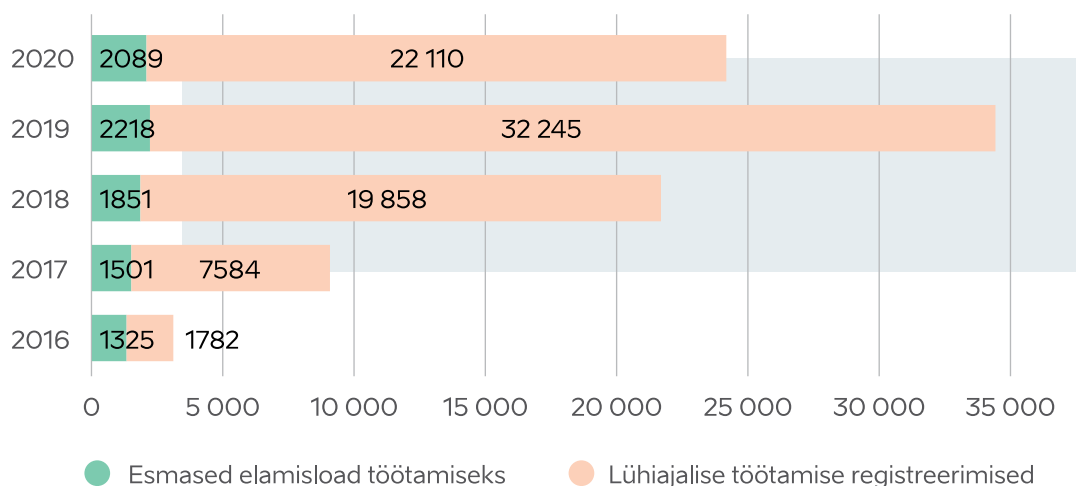
6 Pikaajaline viisa (D-viisa) antakse Eestis viibimiseks kuni kaheteistkümneks järjestikuseks kuuks viibimisajaga kuni 365 päeva. Pikaajaline viisa on siseriiklik viisa, mis annab õiguse liikuda kogu Schengeni alal kuni 90 päeva 180 päeva jooksul.

Arengud seadusliku rände valdkonnas

Tööränne

Suur osa rahvusvahelisest rändest toimub majanduslikel põhjustel ja töötamise eesmärgil (IOM, 2020). Kui varasematel aastatel oli tööränne ehk ajendatud eelkõige rändajate endi huvidest, siis viimasel paaril kümnendil on enamik arenenud riike tegelenud aktiivselt välistöötajate meelitamisega nende riiki (Cerna, 2016; Czaika, 2018). Euroopa Liidu riikides on peamised ajendid töörände soodustamiseks olnud demograafilised (sh rahvastiku vananemine ja kahanemine) ning tööturu ebakõlad (st oskuste mittevastavus ja sobiva tööjõu puudus).

Pandeemiaga kaasnevad piirangud ning töötuse kasv mõjutasid töörännet negatiivselt kõikjal Euroopas, kuid tihtipeale polnud koguarvude langus nii suur kui oleks võinud arvata. Heaks näiteks siin on Eesti ise – kuigi võrreldes 2019. aastaga tööränne Eestisse langes, siis 2020. aasta arvud ületasid 2018. ja varasemate aastate näitajaid. Töötamiseks antud elamislubade arv kahanes vaid 5.8% samal ajal kui kõikide esmaste elamislubade koguarv langes keskmiselt 21%. Lühiajaliste töötamiste registreerimisest kuude lõikes võis näha, et peale eriolukorra lõppu ja reisimispiirangute leevenemist hakkasid arvud uuesti kasvama – kuigi 2019. aasta mahtudeni ei jõutud⁷. Sellest tulenevalt võib eeldada, et rahvusvahelise olukorra stabiliseerumisel ning piiriülese liikumise taastumisel tõusevad suure tõenäosusega taas ka töörändemahud.

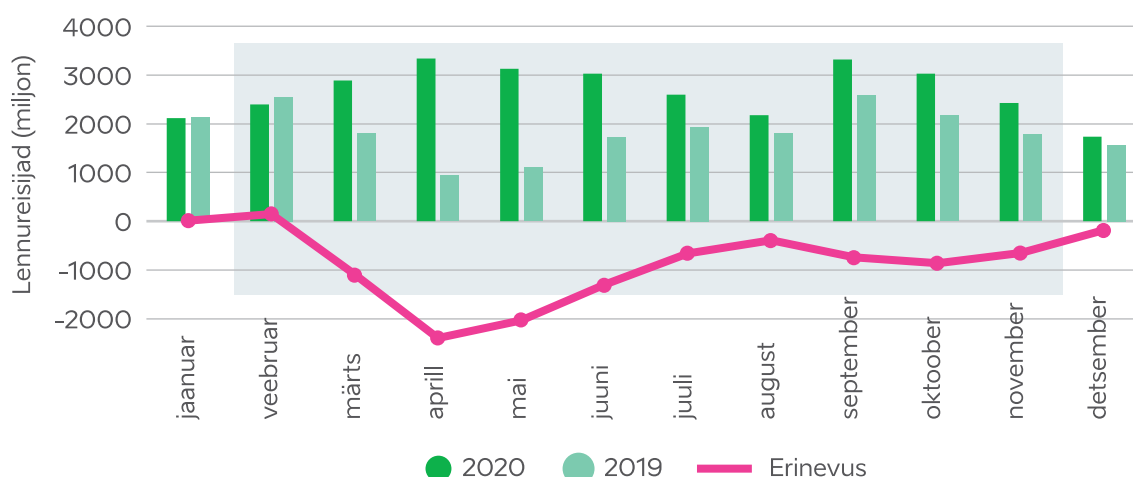


Joonis 11. Tööränne Eestisse 2016–2020. Allikas: PPA

⁷ Töötamiseks mõeldud elamislubade puhul ei ole võrdluse vaatamine kuude lõikes asjakohane, sest väljastamiste arvu kuude lõikes mõjutab rände piirarv ning taotluste koondumine aasta algusesse. 2020. aastal täitus teatud osa töörännet reguleerivast rände piirarvust juba esimese nädalaga (Ärileht, 2020).

Tabel 2. Esmakordsed tähtajalised elamisload töötamiseks, töötamise liikide lõikes (2018-2020).
Allikas: PPA

	2018	2019	2020
Üldkorras	1224	1283	1256
Tippspetsialist	228	390	384
Iduettevõttes töötamine	186	315	232
Ekspert/nõustaja/konsultant	58	78	53
Teaduslik tegevus/õppejõud	40	42	36
Eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liige	37	26	33
Sportlane/treener/kohtunik	21	10	18
EL sinine kaart	19	19	9
Vaimulik/munk/nunn	18	16	22
Loominguline töötaja	11	7	12
Õpetaja	7	15	12
Muu	2	17	22
Kokku	1851	2218	2089



Joonis 12. Lühiajalise töötamise registreerimised kuude lõikes, 2019-2020. Allikas: PPA

Mis on lühiajaline töötamine?

Välismaalased, kes viibivad Eestis ajutiselt (sh viisa või viisavabaduse alusel), võivad Eestis töötada, kui nende lühiajaline töötamine on tööandja poolt Politsei- ja Piirivalveametis enne tööle asumist registreeritud. Lühiajalise töötamise saab registreerida kuni 365 päevaks 455-päevase perioodi jooksul. Erandeid tehakse olukorras kui tegemist on õpetaja või õppejõuna töötamisega, teadusliku tegevusega, tippspetsialistina või iduettevõttes töötamisega, mille korral võimaldatakse registreerida töötamine ka pikemaks perioodiks. Lühiajalise töötamise hooajatoeks saab registreerida kuni 270 päevaks 365-päevase perioodi jooksul.

Tippspetsialistid ja oskustöötajad

Euroopa Liidu liikmesriikides oli ka 2020. aastal tippspetsialistide ja oskustöötajate rände soodustamine prioriteet. Huvi soodustada spetsialistide jõudmist riiki tuleb laiimatest tööturumuudatustest ning ebakõladest. Eri prognoosid näitavad, et iga aastaga kasvab keerukamat tööd tegevate spetsialistide ametikohtade arv ning väheneb rutiinseid ülesandeid täitvate töökohtade arv, kuid tihtipeale kohalikest kutse- ja kõrgkoolide noortest lõpetajatest ei piisa tuleviku töökohtade täitmiseks või ei vasta nende oskused tegelikele tööturu vajadustele (vt OSKA, 2020).

Riigid otsivad leevendust rahvusvahelisest talendimobiilsusest ning mullu võeti 16 liikmesriigis ja Norras vastu erinevaid talendirännet puudutavaid seadusi. Nii näiteks jõustus Saksamaal 1.märtsil 2020 uus talendirände seadus, mis võimaldab 'oskustöötaja' kategooriasse kuuluval välismaalasel lihtsustatud tingimustel juurdepääsu Saksamaa tööturule, sh eemaldades tööandjalt kohustuse veenduda, et Saksa tööturult ei ole võimalik asjaomaste oskustega inimest leida (nn tööturustest). Uue seaduse mõjualasse jäävad nii kõrgharidusega kui ka kutse kvalifikatsioonidega töötajad. Belgia võimaldab nüüd pikendada senise kahe korra asemel tippspetsialistide töölubasid määramata arv kordi.

Mitmed liikmesriigid kehtestasid eelmisel aastal erisusi tippspetsialistide ja oskustöötajate (sh tervishoiutöötajate) rändele (nt **Tšehhi, Prantsusmaa, Hispaania, Iirimaa, Slovakkia, Luksemburg, Rootsi ja Läti**). Piirangute olukorras menetleti tippspetsialistide viisasid ja elamislubasid esmajärjekorras ja võimaldati neile riiki sisenemist hoolimata teistele rändekategooriatele kehtivatest reisipiirangutest (nt **Soome, Prantsusmaa ja Leedu**). Teised erisused, mida talentidele rakendati, olid automaatne elamislubade pikendamine (**Soome**), elamisloa taotluste menetlemine ilma biomeetriliste andmeteta (**Leedu**) ning mõnes riigis kaotati kohustus tõendada kohaliku elukoha olemasolu enne taotluse esitamist (**Austria**). **Hispaania** keskendus erisused eelkõige tervishoiutöötajatele ning lihtsustati nende töötajate palkamist, kelle eriala kvalifikatsioonidele Hispaanias ametlik vastepuudub.

Erisuste kõrval aga pöörati riikide talendipoliitikas ja turundustegevustes tähelepanu riikide reklaamimisele kui atraktiivsete kaugtöö sihtkohtadena: isegi kui talent ei saanud või ei soovinud füüsiliselt riiki tulla, siis reklaamiti laialdaselt vabu töökohti, mida sai teha asukohast sõltumata (sh Eesti oma Work in Estonia tegevustega).

Uuenduslikud rändeteed Euroopa tööturuvajaduste täitmiseks

Euroopa rändevõrgustiku esimene inform sarjast „**Innovatsioon ja migratsioon**“ (EMN, 2021c) annab ülevaate liikmesriikide praktikast seoses talendipartnerluse ja täiendavate rändeteedega, mis on loodud selleks, et rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed saaksid ELis töötada ning seeläbi paremini integreeruda.

Nagu rõhutab **uus rändepakt**, on uute seaduslike rändeteede loomine oluline meede mitte ainult töörande, oskuste tööturuvajadustega kooskõlla viimise ja tööjõupuuduse adresseerimise kontekstis, vaid selles nähakse võimalust ka ebaseadusliku rände vähendamiseks. Rändepakt näeb ette tõhusamat ja suuremat panust seadusliku rände ja mobiilsuse toetamisel oluliste partneritega. Talendipartnerluse eesmärk on luua terviklik ELi poliitiline raamistik, et paremini ühildada tööturuvajadusi ja -oskusi ELis ning välja töötada tööriistakast partnerlusriikidega strateegilise koostöö tegemiseks migratsiooni vallas. Teiseks rändepaktis ette nähtud seadusliku rände väljundiks on täiendavad rändeteed, mis on programmid, skeemid ja algatused, mille eesmärk on lihtsustada rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste juurdepääsu ELi tööturule.

Informist selgus, et partnerlus kolmandate riikidega toimub erinevates vormides ja partnerlust rakendatakse liikmesriikide poolt kahepoolsete lepingute, programmide ja projektide raames. Need algatused on väga mitmekülgsed oma eesmärgilt, sihtrühmalt ning päritoluriikidelt ja neid on võimalik liigitada kolme kategooriasse: 1) ametlikud kahepoolsed lepingud, mis võimaldavad juurdepääsu tööturule; 2) partnerlus seoses koolilõpetajate ja noorte spetsialistidega; 3) mobiilsusprojektid ja programmid, mis on mõeldud konkreetsete sektorite ja päritoluriikide tarbeks.

Kolmandate riikidega sõlmitavad ametlikud kahepoolsed lepingud seoses töörande ja mobiilsusega

Töörände ja mobiilsusega seonduvad lepingud kolmandate riikidega on seni sõlminud Belgia, Bulgaaria, Prantsusmaa, Luxembourg, Sloveenia, Slovakkia ja Hispaania. Näiteks on Prantsusmaa juba 1963. aastal sõlminud lepingud Maroko ja Tuneesiaga, mille alusel võimaldatakse nendest riikidest pärit hooajatöötajatele lihtsustatud korras vastuvõtu-menetlust. Bulgaaria on sõlminud lepingud reguleerimaks töörandet Armeenia, Georgia ja Moldovaga ning on läbirääkimisi pidamas võimalike uute lepingu-partneritega — Ukraina ja Valgevenega. Samuti on valitsus andnud mandaadi läbirääkimisteks Albaania, Aserbaidžani, Kõrgõzstani, Turkmenistani ja Usbekistaniga. Kokkulepete alusel saavad nende riikide kodanikud juurdepääsu Bulgaaria tööturule ilma tööloa nõudeta. Luksemburg on sõlminud kahepoolse lepingu Roheneemesaartega, mille alusel antakse lihtsustatud vastuvõtumenetluse raames aastas kuni 50 tööloa. Lepingu kohasel saavad ka kuni 10 Roheneemesaarte noort spetsialisti loa töötada Luxembourgis kuni 18 kuud, et edendada enda karjääri mingis kindlas töösektoris.

Noorte spetsialistide mobiilsuse partnerlusprogrammid

Austrias, Eestis, Prantsusmaal, Hollandis ja Hispaanias on seoses tööturu mobiilsusega välja töötatud partnerlusprogrammid ülikoolide lõpetajatele, noortele spetsialistidele ja teadlastele. Austrial on partnerriikidega kahepoolseid teadusmobiilsusprogramme. **Eestis** viib Pagulasabi, koostöös Eesti start-up kogukonnaga, läbi ettevõtluskursusi haavatavasse gruppi kuuluvatele naistele Ukrainas. Algatus kasvas välja humanitaariabi programmidest, mille eesmärk oli aidata Venemaa-Ukraina sõjast mõjutatud kogukondi. **Prantsusmaa** on sõlminud kolmandate riikidega 12 kahepoolset lepingut, mis annavad sisserändajatele võimaluse pärast õpingute lõpetamist Prantsusmaal töötada. Nende lepingute alusel saavad noored otsida tööd ja töötada valdkonnas, mis on seotud nende õpitud erialaga ja kelle palk on 1.5-kordne keskmine palk. Lisaks on **Prantsusmaa** sõlminud 17 kahepoolset lepingut, mille alusel saavad noored spetsialistid, kes on juba töötamas, veel 18 kuud laiendada enda töökogemust Prantsusmaal, et edendada enda karjääri päritoluriiki tagasi-pöördumisel. **Hollandi** stipendiumiprogramm „StuNed“ on osa kahepoolsest koostöölepingust Hollandi ja Indoneesia valitsuse vahel, mille eesmärk on tugevdada ja täiendada Indoneesia kodanike teadmisi, võimaldades sealt pärit tudengitel osaleda haridusprogrammis Hollandis. Igal aastal saab selle stipendiumi üle 200 Indoneesia kodaniku, et läbida magistriprogramm või mõni lühem kursus, mille fookuses on olulised majandussektorid Indoneesias ja Hollandis. **Hispaania** on läbi viimas pilootprojekti Marokoga, mille raames saavad sada Maroko ülikoolilõpetajat edendada ja tugevdada enda oskusi ja teadmisi magistriprogrammis Hispaanias, seda aga Marokole olulistest sotsiaalmajanduslikes sektorites.

Partnerlusprogrammid ja projektid, mis on loodud konkreetsete sektorite ja päritoluriikide töötajate mobiilsuseks

Selliste programmide olemasolust andsid teada **Belgia, Saksamaa, Leedu, Holland** ja **Hispaania**. **Belgia** viis ajavahemikul 2019-2021 läbi pilootprojekti Marokoga, mille eesmärk oli vähendada IKT valdkonna tööjõupuudust **Belgias** ja Marokos. Projekti raames said 120 Maroko kodanikku suurendada enda IKT-alaseid teadmisi ja oskusi ning seeläbi võimaluse asuda tööle IKT valdkonnas Belgias või Marokos. Umbes pooled koolituse läbijaist asusid tööle Marokos, teine osa Flandris. Saksamaal on kolmandate riikidega mitmeid partnerlusprogramme. Näiteks on ühe programmi eesmärk koolitada ja tööle võtta medõdesid Serbiast, Bosnia ja Hertsegoviinast, Filipiinidelt ja Tuneesiast. Hollandis on projekt „Match“, mis on vajaduspõhine korduvrände projekt, mille eesmärk on vähendada tööjõupuudust neljas Euroopa riigis (Itaalia, Belgia, Luxembourg ja Holland) võimaldades umbes 210 Nigeeriast ja Senegalist pärit sisserändajal töötada kuni kaks aastat ELis asuvates selliste sektorite firmades, kus on tuvastatud tööjõupuudus. Samuti on Hispaanias juba aastaid ellu viidud korduvrände skeemi Marokoga, mil hooajataotajad Marokost, peamiselt naised, tulevad Hispaaniasse kevadel ja suvel marju korjama.

Seadusliku rände skeemid, mis on suunatud kindlate riikide kodanikele ja/või spetsiifilistele oskustele, kuid mis ei põhine konkreetsetel partnerlusel

Mitmed liikmesriigid on loonud töörandega seotud seadusliku rände skeemid, mis ei põhine otseselt partnerlusel kindla kolmanda riigiga, kuid mis on sellegipoolest suunatud kindlate riikide kodanikele ja tööturusektoritele. Kindlatele kolmandate riikide kodanikele mõeldud vastuvõtuskeeme saab liikmesriikide vastuste põhjal jagada kaheks: 1) liikmesriigid, kes lihtsustavad teatud kindlate riikide kodanike juurdepääsu, sõltumata nende ametialast; 2) liikmesriigid, kes lihtsustavad teatud kindlate riikide kodanike jaoks juurdepääsu, seda aga kindlates tööturusektorites. Lisaks on liikmesriikides välja töötatud skeemid kindlate ametikohtade ja sektorite tarbeks, mis ei ole mõeldud kindlate kolmandate riikide kodanikele. Näiteks on **Austrias, Belgias, Horvaatias** ja Leedus lihtsustatud vastuvõttu tegevusaladel, kus valitseb tööjõupuudus. **Saksamaa** ja **Eesti** kohaldavad soodsamaid tingimusi IKT töötajatele. **Horvaatia, Eesti, Leedu** ja **Portugalil** on spetsiaalsed riiklikud skeemid uuenduslikele ettevõtjatele eesmärgiga meelitada iduettevõtjaid ja diginomaade.

Täiendavad rändeteed, mis on mõeldud rahvusvahelist kaitset vajavatele inimestele töötamise võimaldamiseks

Olgugi et enamikul liikmesriikidest ei ole välja töötatud spetsiifilisi rändekanaleid, mis oleks mõeldud just rahvusvahelise kaitse vajadusega inimestele töötamise võimaldamiseks, raporteerisid mõned liikmesriigid teistest algatustest ja projektidest, mis on seotud rahvusvahelist kaitset vajavate inimestega. Näiteks Prantsusmaa loonud PAUSE programmi, mille eesmärk on majutada ja kaitsta teadlasi ning haritlasi, kes on pärit riikidest, mille poliitiline olukord seab nende töö ja perekonna ohtu. Nende seas on olnud nii juba riiki saabunud isikuid, kui ka neid, kes on välja valitud kolmandates riikides ning kellele on Prantsusmaale sisenemiseks väljastatud pikaajaline viisa kui teadlastele, talentidele või tudengitele. Nimetatud projekti alusel on juba toetatud 222 ohtu sattunud kolmandast riigist pärit teadlast: 30% teadlastest tulid Süüriast, 60% saabusid Iraagist, aga ka Venemaalt, Afganistanist ja teistest riikidest nagu Burundi, Venezuela, Pakistan ja Jeemen. Saksamaal on samuti mitmeid hariduslikke programme, mis on loodud eesmärgiga pakkuda täiendavaid seaduslikke rändeteid. Näiteks programmi „Leadership for Syria“ alusel saavad 200 Süüria tudengit või teadlast stipendiumi enda hariduse edendamiseks Saksamaal. Programmi eesmärk on tudengite integreerimine Saksamaa tööturule, samuti noorte kooolitamine, et nad saaksid aidata kaasa enda riigi arengule pärast konflikti lõppu. 2020. aastal loodi Saksamaal sarnane programm „Leadership for Africa“, eesmärgiga pakkuda pagulastele Etioopiast, Keeniast, Sudaanist ja Ugandast võimalus omandada magistrakraad valitud erialadel Saksamaa kõrgkoolides. Lisaks on Soome planeerimas tegevusi, et välja töötada töörandega seonduvaid täiendavaid rändeteid.

Hooajatöötajad

Euroopa põllumajandussektor ning teised hooajalise töö valdkonnad on suuresti sõltuvad välistööst. Sellel on mitmeid põhjuseid, kuid samas mängib olulist rolli ka kohalike töötajate leige huvi valdkonna vastu: hooajaliste töökohtade sissetulekud on ebastabiilsed, mõne sektori ettevõtted (nt põllumajandus ja metsandus) paiknevad isoleeritud kohtades ning tihti on tegemist füüsiliselt raske tööga, mis ei huvita paljusid kohalikke töötajaid ning leitakse muud (stabiilsemad) alternatiivid.

Sel põhjusel ohustasid 2020. aasta kevadel kehtestatud reisipiirangud mitmete hooajaliste majandussektorite tööd. Nii näiteks hoiatasid põllumajanduslikke ettevõtteid ühendavad liidud Prantsusmaal ja Saksamaal juba märtsi alguses, et riikides on puudu vastavalt 200 000 ja 286 000 põllumajandustöötajat ning ilma hooajatöötajateta jääb saak põldudele, seades sel viisil ohtu kogu Euroopa Liidu toidutagavarad (ILO, 2020).

Ennetamaks mõjutatud sektorites tootmis- ja tarneaehelate kollapsi võttis enamik Euroopa Liidu riike vastu ajutisi kriisimeetmeid, et leevendada ettevõtete välistööstöö vajadusi. Peamised meetmed, mida rakendati, olid viisade ja riigis viibimise aluste pikendamine (nt **Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia** ja **Austria**), töötamise võimaldamine tavapärasest pikemaks perioodiks (nt **Belgia, Prantsusmaa** ja **Sloveenia**), reisipiirangute leevendamine hooajatöötajatele (nt **Soome, Tšehhi** ja **Luksemburg**), lihtsustatud korras tööandja vahetamine võimaldamaks riigis juba viibivatel hooajatöötajatel töötada mitme tööandja jaoks (**Poola**), rahvusvahelise kaitse taotlejate töötamise lubamine hooajalistes sektorites (nt **Küpros** ja **Hispaania**) ja muude ajutiste erandite võimaldamine (nt **Läti, Poola** ja **Slovakkia**).

Tähelepanu pöördi ka turvaliste elamis- ja töötamistingimuste tagamisele. Teatud hooajatöö puhul (nt põllumajanduses) on tavapärane, et tööandja tagab töötajale ka majutuse ning ühiselamud võisid kiiresti muutuda uueks koroonakoldeks. Nii viiruse leviku peatamise kui ka välistöötajatele turvaliste töötingimuste tagamise eesmärgil kehtestati täiendavaid nõudeid hooajatöötajaid kasutavatele ettevõtetele ja sektoritele. **Hispaania** näiteks nõudis ettevõtetest detailset riskiplaani ning töötajatele suunatud täiendavaid koolitusi, et tagada teadlikkus piirangutest ja headest tavadest viiruse leviku piiramisel. Tööandja oli vastutav ka piiriületamiseks vajalike tervisekontrolli korrektse täitmise eest ning pidi tagama kõik vajalikud kulud olukorras kui välismaalase tagasipöördumine koduriiki oli peale hooajatöö perioodi lõppu reisimispiirangute tõttu raskendatud.

Hooajatööga seotud probleemidest ei jäänud puutumata ka **Eesti**. Siinsed põllumajandusettevõtted olid mõjutatud töötajate puudusest – 2020. aastal langes reisimispiirangute tõttu kolmandatest riikidest pärinevate hooajatöötajate arv ligi 30%. Teema leidis 2020. aasta kevad-suvel laialdast kajastust ka Eesti meedias, seda eriti seoses tööjõupuudusega marjakasvatuses. Eesti Aiandusliidu, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoja ja Eestimaa Talupidajate Keskliidu kevadises ühis-pöördumises Riigikogu Maaelukomisjoni poole toodi välja, et hooajaliste töötajate vajadus suuremates marjakasvatusettevõtetes (30ha+) ulatub iga-aastaselt 100-

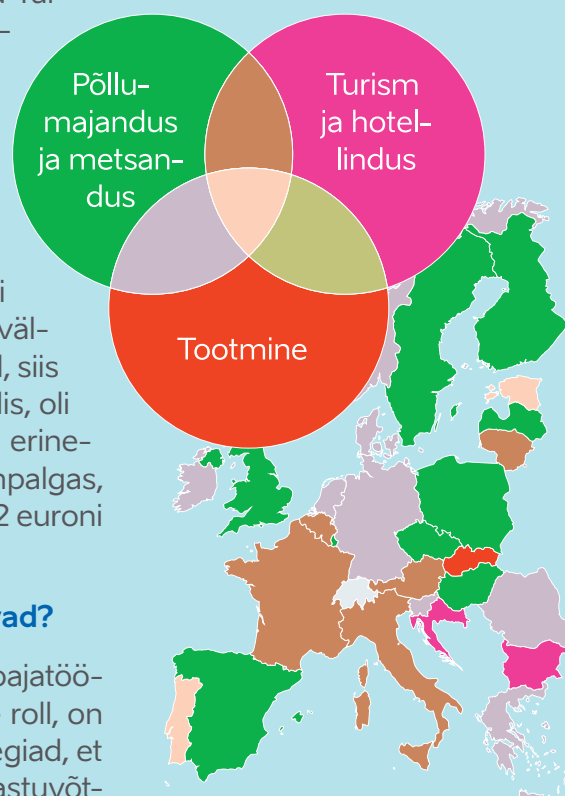
Kuidas EL liikmesriigid ja Ühendkuningriik kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajaid riiki meelitavad ja nende õigusi kaitsevad?

Kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajad on paljude EL liikmesriikide jaoks üliolulise tähtsusega, kuna nad täidavad hooajalise iseloomuga tööturuvajadusi. Alates vastava direktiivi* vastuvõtmisest ning selle siseriiklikku õigusesse ülevõtmist, on liikmesriigid hooajatöötajate vastuvõtupoliitika rakendamisele ja nende õiguste kaitsele palju tähelepanu pööranud. Millised on kolmandatest riikidest pärit hooajatöötajate vastuvõtmise trendid, riiklikud poliitikad ja praktikad, sellest annab ülevaate 2020. aasta lõpul valminud EMNi uuring (EMN, 2020d).

Uuringust selgus, et enamik liikmesriike (erandiks on Malta, Luksemburg, Saksamaa ja Holland), kes on direktiivi üle võtnud, on selle alusel hooajatöötajaid ka vastu võtnud. Hooajatöötajad tulevad Euroopa Liitu ja Ühendkuningriiki tööle peamiselt põllumajandus-, turismi- ja tööstussektoritesse ning nende tööhõive perioodi tippaeg jääb hiliskevadest hilissuveni. Peamiselt saabusid hooajatöötajad ELi naaberriikidest (enim Ukrainast), kuid näiteks Soome ja Rootsi puhul saabus suur osa hooajatöötajast marju korjama Tai Kuningriigist. Direktiivi alusel vastuvõetud hooajatöötajate statistika varieerub liikmesriigiti olulisel määral – kui 2019. aastal võttis Läti vastu umbes 300 hooajatöötajat, siis samal ajal saabus Poola üle 46 000 hooajatöötaja. Oluliselt erines ka hooajatöök lubatud seadusliku aluse kestvus. Kui mõnes riigis, nagu Soome ja Bulgaaria, väljastati peamiselt 1–90 päevaseid lubasid, siis teistes riikides, näiteks Eestis ja Portugalis, oli keskmine loa pikkus 7–9 kuud. Oluline erinevus ilmnes ka hooajatöötajate miinimumpalgas, mis varieerus 312 eurost Bulgaarias 2142 euroni Luksemburgis.

Kuidas riigid hooajatöötajaid meelitavad?

Kuna paljude liikmesriikide jaoks on hooajatöötajatel tööturuvajaduste täitmisel oluline roll, on loodud spetsiaalsed meetmed ja strateegiad, et lihtsustada selle kategooria töötajate vastuvõtmist. Sellisteks meetmeteks on näiteks taotlusprotseduuride lihtsustamine, menetlustähtsate lühendamise, kuid ka koostöö kolmandate



Joonis 13. Peamised hooajatöötajate töövaldkonnad liikmesriikides ja Ühendkuningriigis. Allikas: EMN

* Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajana riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta

riikidega. Näiteks on Prantsusmaa sõlminud kahepoolse kokkuleppe Maroko ja Tuneesiaga, mille alusel on nende riigi kodanikele loodud eraldiseisev värbamismenetlus, samuti on Tuneesiast saabuvatele hooajatöötajatele kehtestatud kvoot, nende reisikulud maandumiskohast tööandja juurde katab riik jne. Lisaks eelnevale ja kooskõlas direktiivis ettenähtuga, lihtustavad pea kõik riigid hooajatöötajate riiki nn taas-sisenemist, kas siis kiirendades viisa-/loamenetlust, kohaldades eelis-kohtlemist või on kaotanud teatud dokumendinõuded.

Milline on olukord hooajatöötajate õiguste kaitsel?

Olgugi et hooajatöötajate direktiiv näeb ette kolmanda riigi kodanikest hooajatöötajate võrdset kohtlemist, jätab see siiski liikmesriikidele võimaluse piirata teatud õigustele juurdepääsu. Uuringust selgus, et mitmes liikmesriigis on hooajatöötajate juurdepääs võrdsel kohtlemisele piiratud eelkõige osas, mis puudutab töötaja peretoetusi. Peamine piirangute põhjus tuleneb hooajatöötajate lühiajalisest riigis viibimisest. Seoses hooajatöötajate õigustega näeb direktiiv ette ka kohustuse tagada isikule adekvaatne majutus.

COVID-19 pandeemia mõjud ja meetmed hooajatöötajatele

Uuring andis ülevaate COVID-19 pandeemia mõjust hooajatöötajatele ja meetmetest, mida liikmesriigid kohaldasid, et vähendada selle negatiivseid mõjusid. Nendeks olid nii hooajatöötajate riigis viibimise õiguse pikendamine, reisipiirangutest erandite tegemine, kui ka kohaliku tööjõu mobiliseerimine, et leevendada kindlates sektorites olevat tööjõupuudust. Näiteks võimaldasid mõned liikmesriigid ajutiselt põllumajandussektoris töötada 18-21-aastastel varjupaigataotlejatel, väljasaadetavatel või ebaseaduslikult riigis viibivatel isikutel. Kümme liikmesriiki tegid hooajatöötajatele erandi ELi reisikeelust, sealjuures Poola vabastas selle kategooria töötajad ka kohustuslikust karantiiniperiодist. Austria sõlmis eraldi kokkulepped Ukraina, Itaalia, Maroko ja Indiaga, et põllumajandussektori töötajad otselennuga riiki lubada. Mitmes liikmesriigis (sh Eestis) tõi COVID-19 pandeemia kaasa ka avaliku debati hooajatöötajate olulisuse üle.

Olukord Eestis

Eesti võttis hooajatöötajate direktiivi siseriiklikusse õigusesse üle 17.01.2017 jõustunud välismaalaste seaduse muudatustega, mille käigus kehtestati valitsuse määrusega nimekiri tööturu sektoritest, kuhu hooajatöötajad tööle tulla võivad. Hooajatöötajate arv Eestis on näitamas kasvutrendi. Kui 2017. aastal anti 1037 hooajatöötajale luba Eestis töötamiseks, siis 2019. aastaks oli see number Eurostat'i andmetel kasvanud 4762ni. Eestisse tuleb enim hooajatöötajaid Ukrainast ning peamiselt tulla tööle põllumajandus-, turismi- ja tööstussektoritesse ja keskmiselt 7 kuni 9 kuuks. Erinevalt tavakorra lühiajaliselt töötamisest, ei kohaldu hooajatöötajatele palgakriteerium ning hooaj töö on lubatud kuni 270 päevaks 365 järjestikuse päeva jooksul. Ka Eesti piirab hooajatöötajate juurdepääsu toetustele, kuna nad viibivad riigis ajutiselt.

150 töötajani ning kohalike töötajate huvi on kesine, mistõttu sõltutakse üldjuhul välistöötajast (Strastin, et al., 2020). Sarnaselt teiste Euroopa riikidega kehtestas Eesti mitmeid erimeetmeid, et leevendada negatiivset mõju hooajatööst sõltuvatele sektoritele.

2020. aasta juunis kehtestati Eestis välismaalase ajutise viibimise ja lühiajalise töötamise erisus, mille alusel võimaldati eriolukorra ja reisipiirangute alguses (17. märts) seaduslikult riigis viibinud välismaalastele, kes töötasid taime- ja loomakasvatuses, jahinduses või neid teenindavatel tegevusaladel, lihtsustatud tingimustel jätkata tööd ning jääda põllutööde kõrghooajaks Eestisse kuni 2020. aasta augusti lõpuni.

Lisaks hakati 2020. juunist Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Töötukassa vahelise koostööna pakkuma töövahendust neile lühiajalistele välismaalastest töötajatele, kes on kaotanud töö, eesmärgiga viia paindlikumalt kokku tööjõu pakkumine ja hooajalise tööjõu vajadus. Varem pidi töötaja olema töötukassa töövahendusteenuse saamiseks veel eelmises kohas tööl. Muudatusega loodeti eelkõige leevendada tööjõupuudust põllumajandussektoris.

Muud töötajad

Arenguid toimus 2020. aastal ka teistes töörande valdkondades. Mitmed riigid kogesid tööjõupuudust sisenemisbarjäärideta töökohtadel, mistõttu leevendati kolmandatest riikidest pärit lihttööjõu vastuvõtutingimusi. Osa riike sidusid erisused konkreetsete lähteriikidega, nt **Tšehhi** lihtsustas Valgevenest ja Filipiinidelt pärit töötajate sisserännet ning **Saksamaa** Lääne-Balkani riikide töörännet. Teised liikmesriigid aga hoopis konkreetsete erialadega, näiteks **lirimaa** leevendas sisenemistingimusi kokkadele. **Belgias** Valloonia piirkonnas eemaldati mitmed erialad tööturustest kohustusest (st välismaalt palkamisele eelnevalt pole vaja kohale korraldada siseriiklikku konkurssi või taotleda välistöötajate värbamiseks töötukassa luba).

Samas polnud kõik muutused seotud sisenemistingimuste leevendamisega. Iirimaa ja Luksemburg näiteks pikendasid tööturustestide perioode. Need muutused olid seotud eelkõige pandeemiast tuleneva töötuse kasvuga liikmesriikides. **Iirimaa** pikendati siseriikliku konkursi pikkust 14 päevalt 28 päevale ning **Luksemburg** pikendas ajutise meetmena tööturustestide kolmelt nädalalt kuuele nädalale. Kui tööandjal ei õnnestu selle perioodi jooksul kohalikult tööturult sobivat töötajat leida, siis on tal õigus värvata uus töötaja välismaalt.

2020. aastal jätkasid mitmed liikmesriigid muudatuste tegemist oma seadustesse tulenevalt Ühendkuningriigi lahkumisega Euroopa Liidust ehk nn Brexitiga. Ühendkuningriik lahkus Euroopa Liidust 31. jaanuaril 2020. Pärast seda algas 1. veebruarist üleminekuperiood, mis kestis 31. detsembrini 2020. Ühendkuningriigi kodanike staatus muutus Brexiti järgselt: Euroopa Liidu kodanikest, kellele kohalduvaid õigusi ja kohustusi reguleerivad liikmesriikides ühed seadused, muutusid

nad kolmanda riigi kodanikeks, kelle seaduslikku staatust ja õiguseid reguleerivad kolmanda riigi kodanikele ettenähtud õigusaktid. Need muutused mõjutasid olulisel määral töörännet ning Euroopa Liidus töötavaid Ühendkuningriigi kodanikke. Paljud liikmesriigid alustasid juba 2019. aastal nii Euroopa Liidu kodanikke kui ka rännet puudutavatesse seaduste muutmist ning sellega jätkati ka 2020. aastal, tihtipeale kohaldades Ühendkuningriigi kodanikele eritingimusi võrreldes teiste kolmandate riikide kodanikega. **Saksamaa** näiteks võimaldas alates 1. jaanuarist 2021 kõigile Ühendkuningriigi kodanikest töörändajatele automaatse juurdepääsu tööturule olenemata nende erialast ja kvalifikatsioonidest.

Õpiränne

Viimastel aastatel on enamik Euroopa Liidu riike aktiivselt püüdnud tõsta oma atraktiivsust kolmandate riikide tudengite hulgas ning sama trend jätkus ka mullu. Liikmesriigid viisid sisse mitmeid meetmeid, mille eesmärgiks on soodustada välis- tudengite ja teadlaste jõudmist Euroopa Liitu, sh uute kõrghariduse rahvusvahel- listumise strateegiate vastu võtmine (nt **Austria, Tšehhi** ja **Soome**), välismaiste hariduskvalifikatsioonide tunnustamise lihtsustamine (**Tšehhi**), veebipõhiste taot- lussüsteemide kaasajastamine ja edasiarendamine (**Prantsusmaa**) ja erinevad õpirännet mõjutavad administratiivsed lihtsustused (nt **Bulgaaria, Soome, Läti** ja **Leedu**). Soome alustas seadusmuutmist, mis võimaldaks anda välisstudengitele elamisluba kogu õpingute perioodiks senise kahe aasta asemel, et kaotada vajadus pikendada elamislubasid õpingute ajal. Lisaks muudeti erinevaid seadusi, et viia riiklikud õigusaktid paremini vastavusse üliõpilaste ja teadlaste direktiiviga (nt **Bel- gia, Rootsi, Sloveenia** ja **Eesti**).

Mitmed 2020. aasta muutused olid otseselt seotud COVID-19 pandeemiaga ning liikmesriigid võtsid vastu erimeetmeid, et tagada riigis viibivate välisstudengite hea- olu ja võimaldada neile reisi piirangute ajal kas naasta kodumaale või hoopis õpin- guteks turvaliselt riiki siseneda (mh **Austria, Belgia, Hispaania, Soome, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Läti** ja **Holland**). Mõned muudatustest viidi sisse selleks, et säili- tada välisstudengite seaduslik alus riigis viibimiseks (nt **Belgia, Küpros, Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa, Sloveenia** ja **Slovakkia**), teised aga tulenesid rahvatervise kaalutlustest, sh distantsõppe võimaldamine riigis viibivatele kolmandate riikide tudengitele tavapärase nõude asemel osaleda traditsioonilisel klassiruumiõppes (nt **Austria, Belgia, Küpros, Prantsusmaa, Itaalia** ja **Slovakkia**).

Soome võimaldas rahvusvahelistel tudengitel, kes olid vastu võetud kraadiõppesse, registreerida end 2020-2021 õppeaastal kaugõppe tudengina, kui ta ei soovi või ei saa füüsiliselt alustada õpinguid Soomes. **Iirimaa** võimaldas aprillist oktoobrini töö- tada välisstudengitel kuni 40 tundi nädalas kui nende õpe oli kas peatatud või õppe- asutus oli läinud täielikult üle distantsõppele. **Luksemburg** aga võimaldas teatud valdkondade teadlastele riiki sisenemist olenemata reisi piirangutest.

Eesti valitsus võttis 2020. aasta juulis vastu otsuse avada piirid õpirändele 2020-

2021 õppeaastaks, kuid pani ülikoolidele vastutuse tagada, et kõrge või teadmata nakkusohuga riikidest saabunud üliõpilased püsiksid kaks nädalat isolatsioonis, korraldada neile transport ja majutus, ning et nad teeksid endale riiki saabudes ja karantiiniperioodi lõpus koroonatesti. Seatud lisatingimuste ja ressursipuuduse tõttu loobusid mitmed Eesti kõrgkoolid kõrge nakatumiskordajaga kolmandatest riikidest pärit tudengite vastuvõtust 2020/2021 õppeaastal ning tagasid vähemalt õppeaasta alguses e-õppe võimaluse.

Eesti ülikoolides õppivate välisüliõpilaste arv on olnud viimastel aastatel avalikkuse tähelepanu all ning 2020. aastal **jätkusid arutelud Eesti õpirände regulatsioonide korrastamise osas julgeoleku- ja ränderiskide vaatest**. Teema tõstatas laiemalt meedias juba 2019. aasta detsembris seoses kooskõlastusringile saadetud välismaalaste seaduse muutmise eelnõuga, millega sooviti piirata kolmandatest riikidest pärit välistudengite õpingute kõrvalt töötamist ja Eestis õppivate välismaalaste võimalusi oma pereliikmete kaasa toomiseks. 2019. aastal Siseministeriumi algatatud eelnõu jäi kooskõlastamata teiste ministereeriumide vastuseisu tõttu. Tegevustega õpirände regulatsioonide korrastamiseks jätkati 2020. aastal ning septembris algatati uue eelnõu menetlemine (Välismaalaste seaduse, kõrgharidusseaduse ning õppetootuste ja õppelaenu seaduse muutmise seadus 241 SE). Eelnõu 241 SE kohaselt on Eestis õppimise regulatsioonis kavas luua järgmised muudatused: piirata pikaajalise viisa andmist Eestis õppiva välismaalase pereliikmetele samadel tingimustel välisüliõpilasega⁸; täpsustada välismaalast õppima kutsuvale kõrgkoolile esitatavaid nõudeid; lõpetada õppimiseks tähtajalise elamisloa saanud välismaalastele vajaduspõhise õppetootuse maksmine; kehtestada lisatingimused õppimiseks tähtajalise elamisloa saanud välismaalase abikaasale elamisloa andmiseks; korrastada Eestisse elama jäämise tingimusi välismaalastele, kes on oma õpingud lõpetanud. Seaduse muutmiseni 2020. aastal ei jõutud ning arutelud õpirände regulatsiooni korrastamiseks julgeoleku- ja ränderiskidest tulenevalt jätkuvad.

Aasta lõpus valmis Statistikaameti **uuring välistudengite (nii Euroopast kui kolmandatest riikidest) majandusliku mõju ning Eesti tööturul osalemise kohta** aastatel 2019/2020 (Rootalu, et al., 2020), mis oli järg 2019. aastal ilmunud ülevaatele välisüliõpilaste majanduslikust mõjust õppeaastatel 2016–2019. Statistikaameti analüüs näitas et pooled Eestis õppivad välisüliõpilased töötavad õpingute ajal, võrdlusena kohalikest üliõpilastest töötab aga üle 80%. Suurema tõenäosusega töötavad õpingute kõrvalt Aafrika ja Aasia riikidest pärit tudengid ning need välisüliõpilased, kes õpivad IKT valdkonnas: õpingute kõrvalt töötas IKT valdkonna välisüliõpilastest umbes kaks kolmandikku. Kõige vähem töötavad õpingute kõrvalt Põhja-Euroopa regioonist, eelkõige Soomest pärit tudengid. Töötavate välisüliõpilaste eest tasuti 2019/2020. õppeaastal tulu- ja sotsiaalmaksu kokku 10 miljonit eurot, mida oli 2 miljoni euro võrra rohkem kui aasta varem. Analüüsist selgus, et COVID-19 eriolukorra tõttu kaotasid välisüliõpilased töö suurema tõenäosusega kui kohalikud tudengid: kui kohalike üliõpilaste hulgas oli eriolukorra tõttu töö kaotanute osakaal 11%, siis välistudengite puhul 17%.

8 VMS muudatusettepanek ei tähenda, et pereliige ei saaks viisat taotlelda iseseisva taotlejana.

Pereränne

Pereränne on jätkuvalt Euroopa Liidu üks peamiseid rändekanaleid, mille kaudu kolmandate riikide kodanikud Euroopasse jõuavad. Perekonna taasühinemise põhimõtteid reguleerib Euroopa Liidu riikides juba 2003. aastal vastu võetud direktiiv (2003/86/EÜ) ning valdkondlikke arenguid on viimastel aastatel olnud pigem vähe

Vähesed arengud, mis pererändes 2020. aastal Euroopas toimusid, keskendusid eelkõige administratiivkoormuse vähendamisele (nt **Austria, Bulgaaria, Prantsusmaa, Itaalia** ja **Holland**) või eriolukorrast tulenevate mõjudega toimetulekule (nt **Belgia, Hispaania, Soome, Läti, Luksemburg** ja **Sloveenia**). Pandeemiamõjudega seoses sätestati erisusi miinimumpalga ja piisavate ressursside nõuetesse (nt **Belgia, Hispaania, Soome, Sloveenia** ning ajutise meetmena **Läti**), tehti erandeid reisi piirangutes (**Luksemburg**) ning võimaldati suuremat paindlikkust vanusepiirangutega seoses taotluse esitamise ajal (**Belgia**).

Rootsis muudeti Euroopa Kohtu otsusest tulenevalt laste pererände taotluste menetlemise praktikat. Varasemalt tugineti elamislubade otsuste tegemisel laste vanusele otsuse tegemise hetkel, kuid kohtulahendist tulenevalt võetakse edaspidi arvesse lapse vanust taotluse esitamise hetkel⁹.

Viisapoliitika ja Schengen

2020. aastal toimus mitmeid arenguid viisapoliitika valdkonnas nii Euroopa Liidu kui ka liikmesriikide tasandil. Saksamaa ELi Nõukogu eesistumise ajal 2020. aasta detsembris jõuti esmase kokkuleppeni olulisemates poliitilistes punktides, mis puudutavad **viisainfosüsteemi (VIS)** määruse muutmist. 2021. aasta mais võttis Nõukogu määruse muutmise eelnõu vastu ning saatis selle Euroopa Parlamenti. Viisainfosüsteem (VIS) on Schengeni liikmesriikide vaheline viisaid puudutava teabevahetuse süsteem, mille peamiseks eesmärgiks on hõlbustada viisa taotlemise protseduure, lihtsustada kontrolli välispiiridel ja tõhustada turvalisust. VIS sisaldab Schengeni viisat taotlevate isikute biograafilisi ja biomeetrilisi andmeid. Kavandatud muudatuste järgselt sisaldaks VIS täiendavalt andmeid ka pikaajaliste viisade taotlejate kohta. Samuti näeb eelnõu ette muutusi vanusepiiris. Sõrmejälgede andmise nõudest oleksid edaspidi vabastatud alla 6-aastased lapsed (hetkel alla 12-aastased) ning üle 75-aastased isikud (hetkel ülempiir puudub). Samuti parandatakse süsteemi koostalitusvõimet teiste rändevaldkonnas oluliste ELi infosüsteemidega, mh SIS (Schengeni infosüsteem), EES (riiki sisenemise ja riigist lahkumise infosüsteem), ETIAS (Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem), Eurodac (varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmete võrdlemise süsteem) kui ka Europoli ning Interpoli andmebaasidega (Euroopa Parlament, 2020).

⁹ Liidetud kohtuasi C133/19, C136/19 ja C137/19.

2. veebruaril 2020 jõustusid Euroopa Liidus **Schengeni viisaeeskirja muudatused**. Uute reeglite kohaselt on kolmandate riikide kodanikel võimalus esitada viisataotlused kõige rohkem 6 kuud ja kõige vähem 15 päeva enne reisi, seejuures nähes ette võimaluse korduval taotlemisel taotluse vormi täita ja allkirjastada elektrooniliselt. Samuti ühtlustati Schengeni riikides praktikaid mitmekordsete viisade väljastamise osas. Viisa menetlemise tasu tõsteti 80 euroni. Muudatuste seonduvalt tegid paljud liikmesriigid muudatusi oma regulatsioonides (mh **Austria, Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Prantsusmaa, Holland, Rootsi, Läti ja Eesti**).

8. jaanuaril 2020 sõlmiti **Euroopa Liidu ja Valgevene viisalihtsustuslepingu** (koos tagasivõtulepinguga), mis jõustus 1. juulil. See hõlbustab Valgevene kodanikel Euroopa Liidu liikmesriikidesse reisimist ning võimaldab Euroopa Liidu kodanike lühiajalist viisavaba reisimist (Minski kaudu). Aasta alguses käivitati ka viisalihtsustuslepingu läbirääkimised **Cabo Verdega** (Roheneemesaared). Avaldati kaks Euroopa Komisjoni teatist seoses **USA ja ELi vastastikuse viisavabaduse kehtestamisega** kõikide liikmesriikide jaoks. Endiselt kohaldatakse Bulgaaria, Horvaatia, Küprose ja Rumeenia kodanike suhtes USAsse reisimisel viisanõuet.

Alates 1. jaanuarist 2021 saavad **Ühendkuningriigi kodanikud reisida viisavabalt Schengeni riikides** kuni 90 päeva 180 järjestikuse päeva jooksul. Viisavabaduse perioodi arvestatakse alates ELi territooriumile sisenemise päevast. Nende isikute puhul, kes on sisenenud ELi liikmesriiki enne 1. jaanuari 2021, arvutatakse viisavaba viibimise aeg alates 1. jaanuarist 2021.

Mis on Schengeni ala?

1985. aastal otsustasid Prantsusmaa, Saksamaa, Belgia, Luksemburg ja Holland loobuda omavahelisest piirikontrollist ning Luksemburgi linna järgi, kus lepingud allkirjastati, sai see territoorium tuntuks Schengeni ala nime all. Schengeni sisepiirikontrollita ala moodustavad praegu 26 Euroopa riiki (neist 22 on Euroopa Liidu liikmesriigid): Belgia, Tšehhi, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Holland, Austria, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Soome ja Rootsi, samuti Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits. Samas EL liikmesriigid Iirimaa, Küpros, Bulgaaria, Rumeenia ja Horvaatia pole Schengeni lepinguga liitunud. Sisepiirikontrollita ala koosseisu kuulumine tähendab, et ühinenud riigid ei kohalda omavahelistel sisepiiridel piirikontrolli, vaid ainult oma välispiiril (st Schengeni riigi ja Schengeni alasse mittekuuluva riigi vahelisel piiril). Selle tulemusel saavad nii ELi kodanikud kui ka kolmandate riikide kodanikud Schengeni alal vabalt reisida ja neid kontrollitakse üksnes välispiiri ületamisel.

COVID-19 pandeemia leviku tõkestamise eesmärgil **otsustas enamik liikmesriike mittehädavajalikuks reisimiseks ette nähtud viisataotluste menetlemise peatada**, paljudel juhtudel määramata ajaks. Seoses COVID-19 tulenevate reisi- piirangutega avaldas Euroopa Komisjon mitu eri teatist, et koordineerida paremini liikmesriikide viisapoliitikat pandeemia ajal, need käsitlesid mh mitte hädavajalike reise ajutist piiramist, viisataotluste menetlemist pandeemia ajal (sh miinimumteenuste osutamise tagamist liikmesriikides hädavajalike reisijate jaoks) ning suuniseid viisamenetluste järkjärguliseks taastamiseks.

Kuigi üldjoontes püüti koordineerida Euroopa Liidu siseselt kolmandate riikide kodanikele kehtivat viisapoliitikat, võeti liikmesriikides arvesse ka oma siseriiklikku olukorda. Mitmed liikmesriigid otsustasid möödunud kevad-suvel ajutiselt lõpetada viisade menetlemise, välja arvatud prioriteetvaldkondades või hädavajalikele reisijatele (nt Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Soome, Horvaatia, Läti, Luksemburg, Holland ja Portugal). Kui Euroopa Liidus viibivatel kolmandate riikide kodanikel lõppesid lühi- või pikaajalised viisad eriolukorra ja reisimispiirangute ajal, siis mitmed liikmesriigid lubasid neil jääda riiki nn tolereeritud viibimisena või pikendades nende viisasid (mh Tšehhi Vabariik, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Horvaatia, Lirimaa, Läti, Poola ja Portugal).

Lisaks COVID-19 erimeetmetele oli liikmesriikides ka muid arenguid viisapoliitika valdkonnas. **Bulgaaria**, kes pole veel Schengeni süsteemiga ühinenud, sai 2020. aastal nn 'passiivse' juurdepääsu VIS infosüsteemile. **Horvaatia** jätkas ettevalmistusi Schengeniga ühinemiseks (praeguse ajakava kohaselt peaks see toimuma 2024. aastal) ning alustas esmakordselt pikaajaliste viisade väljastamist.

Lisaks on mitmed riigid võtnud plaani ajakohastada oma töörande süsteeme, et need vastaksid paremini tulevikutöö vajadustele. Üheks arenguks siin valdkonnas on uudsed **diginomaadi viisad**¹⁰, mis võimaldavad välismaalasel tulla riiki, viibida seal turistina ja samal ajal jätkata töötamist välisriigi tööandja heaks või vabakutse- lisena asukohast sõltumata.

Esimesena Euroopas jõustus diginomaadi viisa regulatsioon **Eestis**. Alates 2020. aasta suvest saab välismaalane taotleda Eesti välisesindustest nii lühi- kui ka pikaajalist viisat kaugtöö eesmärgil (nn diginomaadi viisat), kui välismaalase Eestis ajutise viibimise eesmärk on töökohustuste täitmine asukohast sõltumatult. Eesti atraktiivsus diginomaadide silmis seisneb meie startup ökosüsteemis, ligipääsus Euroopa Liidu turule, heas inglise keele oskuse tasemes ja e-residentsuse programmis. 2020. aastal väljastati kaugtöö eesmärgil 37 pikaajalist viisat. Peamis- teks viisa saajateks olid Ameerika Ühendriikide, Kanada, Austraalia, Lõuna-Aafrika Vabariigi ja Jaapani kodanikud.

¹⁰ Digi- või digitaalnomaadid on isikud, keda iseloomustab üheaegne virtuaalne töötamine ja rahvusvaheline ränne. Seda elustiili praktiseerivate inimeste töö on valdavalt veebipõhine ja asukohast sõltumatu, mis võimaldab neil elada ja töötada kõikjal maailmas.

Digitaalnomaadlust võimaldava viisa loomine on arutelul ka **Soomes, Lätis, Poolas, Sloveenias ja Hispaanias. Horvaatia** käivitas 2020. aastal aga diginomaadi elamisloa väljastamise.

Eestis toimus ka muid muudatusi viisapoliitika valdkonnas. 2020. aasta maikuus jõustus COVID-19 kobareelnõuga algatatud seaduste pakett, mille kohaselt töötamise eesmärgil pikaajalise viisaga või viisavabalt Eestis viibiv kolmanda riigi kodanik peab töö kaotamisel leidma mõistliku aja jooksul kas uue töö või Eestist lahkuma. Mõistlikuks üleminekuperioodiks on üldjuhul üks kuu, kuid Politsei- ja Piirivalveamet hindab iga üksikjuhtu eraldi.

Õigusselguse huvides sätestati, et Schengeni konventsiooni liikmesriigi pikaajalise viisa alusel võib Eestis viibida kuni 90 päeva 180 päeva jooksul. Kuigi praktikas on järgitud ka varasemalt 90-päevast tähtaega, siis seni pole Schengeni konventsioonist tulenevat Eestis viibimise õiguse tähtaega pikaajalise viisa puhul seaduses sätestatud.

2020. aastal alustati **Eesti viisaregistri arendustöödega**, mille esimene faas peaks lõppema 2021. aastal. Teine ja kolmas faas vastavalt 2023. ja 2026. aastal. Aasta lõpus sõlmiti ka uued lepingud väliste teenusepakkujatega Schengeni viisade väljastamiseks 11 riigis (sh Austraalias, Kanadas, USAs, Ühendkuningriigis, Iirimaa, Jaapanis ja Iisraelis). Varasemast on teenusepakkujad Eestil ka Venemaal, Valgevenes, Türgis, Indias ja Hiinas.

4. Rahvusvaheline kaitse



Rahvusvaheline kaitse arvudes

2021. aastal möödub **70 aastat ÜRO pagulasseisundi konventsiooni vastuvõtmisest** Genfis, millega määratleti rahvusvahelised reeglid pagulasseisundi andmiseks ja pagulaste õiguste kaitseks. Konventsiooniga kehtestati pagulaste õiguste keskmes olev non-refoulement põhimõte, mis ei luba inimest tagasi saata kohta, kus võib olla oht tema elule või inimväärikusele. Kui esialgne konventsioon puudutas eelkõige Euroopa sõjapõgenikke, siis 1967. aastal sõlmitud täiendava New Yorgi protokolliga kohaselt hõlmab see kogu maailma. Euroopa Liidu õigustikuga on rahvusvahelise kaitse andmise aluseid täpsustatud ja laiendatud, sh loodud on eraldi täiendava kaitse staatus, kuid üldjoontes toetub pagulasstaatuse andmine tänaseni suuresti 1951. aasta konventsioonile.

Kaitset vajavate inimeste koguarv maailmas on nende 70 aasta jooksul aina kasvanud ning põhjused kodust põgenemiseks on muutunud mitmekesisemaks. 2020. aastal oli ÜRO pagulaste ülemvoliniku hinnangul sundrändest mõjutatud üle 80 miljoni inimese ehk umbes 1% maailma rahvastikust, sh 26,4 miljonit pagulast, 4,2 miljonit varjupaigataotlejat ja 45,7 miljonit riigisiselt ümberasustatud inimest või põgenikku (UNHCR. n.d., vt ka UNHCR, 2021b). Samuti kuulub selle koguarvu hulka 3,6 miljonit välisriikidesse sundrännanud Venetsueela kodanikku, kellest paljude põgenemispõhjuseid (sh ravimite, kütuse ja toiduainete puudus, aastaid kestnud hüperinflatsioon jm) pagulasseisundi konventsioon, mis loodi eelkõige sõjapõgenike kaitseks, ei kata.

Kaks kolmandikku maailma pagulastest pärines 2020. aastal viiest riigist: Süüria (6 miljonit), Venetsueela (3,6 miljonit), Afganistan (2,7 miljonit), Lõuna-Sudaan (2,3 miljonit) ja Myanmar (1 miljon) (EASO, 2021). Enim uusi varjupaigataotlejaid tuli

Kes on rahvusvahelise kaitse saaja?

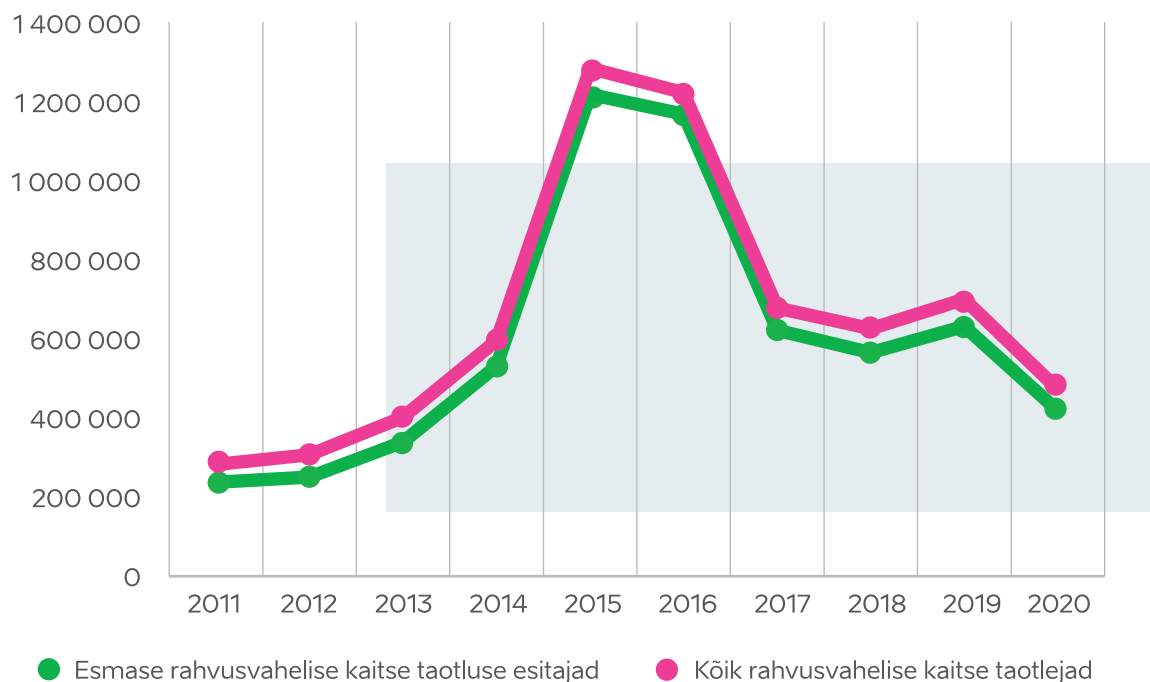
Rahvusvahelise kaitse saaja on inimene, kellele on antud pagulasseisund (pagulane) või täiendava kaitse seisund (täiendava kaitse saaja). Pagulasstaatuse antakse inimesele, kelle puhul on tuvastatud põhjendatud tagakiusu kartus rassi, usu, rahvuse, ühiskondlikku rühmitusse kuulumise või poliitilise meelsuse alusel ning talle on antud rahvusvaheline kaitse 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni alusel. Täiendav kaitse antakse välismaalasele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kelle väljasaatmine või kodumaale tagasisaatmine võib talle kaasa tuua tõsise ohu (näiteks surmanuhtlus, piinamine, muu ebainimlik või inimväärikust alandav kohtlemine ja karistamine, rahvusvaheline või riigisisene relvakonflikt).

2020. aastal Venetsueelast. Kõige kiiremini kasvab UNHCR hinnangul aga põgenike koguarv Aafrikas, sh Saheli piirkonnas (Mauritaania, Mali, Burkina Faso, Niger ja Tšaad), Mosambiigis ning Etioopias (UNHCR, 2021b). Kuigi Süüria kriisi algusest sai 2021. aastal 10 aastat, siis lähiaastatel pole ka sealt oodata kaitsetaotlejate arvu langust.

Kõik märgid viitavad sellele, et järgmiste kümnendite jooksul sõdadest ja relvakonfliktidest erinevatel põhjustel – sh kliimamuutused – põgenevate inimeste koguarvud kasvavad, mis on tõstatanud küsimuse kas peaks laiendama rahvusvahelise kaitse aluseid, mis omakorda võiks maailmas viia kaitset vajavate inimeste koguarvu hüppelise kasvuni.

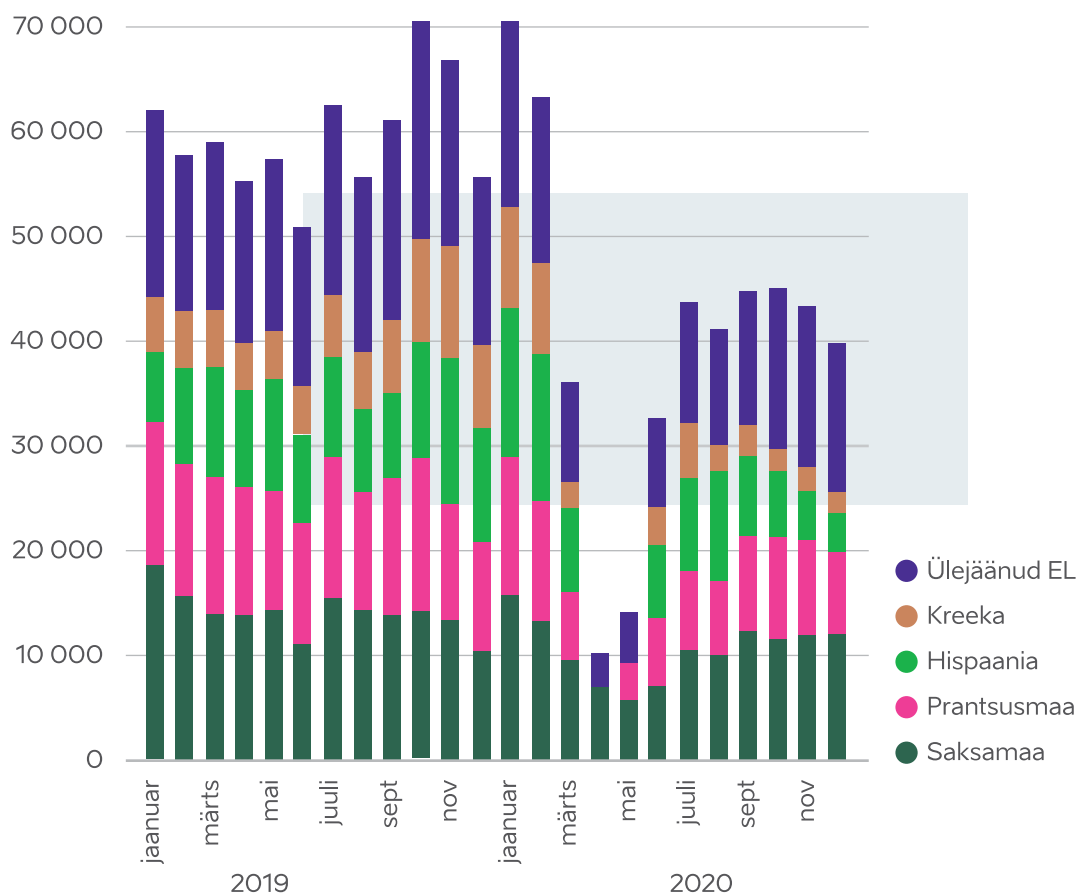
Ligikaudu 85% maailma pagulastest ja kaitset vajavatest inimestest oli koondunud arengumaadesse, seejuures 73% kõigist pagulastest jäävad naaberriiki ning vaid 27% otsib kaitset kaugemalt (UNHCR, 2021b). Kõige enam pagulasi on **Türgis**, kellele järgnevad **Colombia, Pakistan, Uganda** ja **Saksamaa**.

2020. aastal esitati rahvusvahelise kaitse taotlusi EL-27 riikides 471 935 (neist olid esmased 417 380), mida oli ligikaudu 32,5% vähem kui aasta varem. Varjupaigataotluste arvu langus tuleneb eelkõige COVID-19 piirangutest piiriülesele ja riigisisesele liikumisele, mida rakendati nii Euroopa Liidu kui ka kolmandates riikides. 2020. aasta esimestel kuudel esitatud taotluste koguarv ületas 2019. aastat, kuid pärast esimest viirusepuhangut märtsis langes taotluste arv märkimisväärselt. Alates juunist hakkas koos liikumispiirangute järk-järgulise leevenemisega taasuma ka taotluste hulk.



Joonis 14. Rahvusvahelise kaitse taotlused EL-27 riikides, 2011-2020.

Allikas: Frontex, Eurostat (migr_asyappctza, 25.07.2021)



Joonis 15. Varjupaigataotluste arv peamiste vastuvõtjariikide lõikes, kuude kaupa, 2019-2020. Allikas: EASO, Eurostat (migr_asyappctza, 28.04.2021)

Enim rahvusvahelise kaitse taotlusi esitati jätkuvalt **Saksamaal** (121 955, -26,4% võrreldes 2019. aastaga), kuid viimastel aastatel on sealsete taotluste koguarv näidanud langustrendi ka COVID-19 mõjudest sõltumatult – 2019. aastal näiteks langes koguarv 12% võrreldes eelneva aastaga. Saksamaale järgnesid **Prantsusmaa** (93 200, -38,3%), **Hispaania** (88 530, -24,8%) ja **Kreeka** (40 560, -47,5%). **Kõige vähem taotlusi esitati Euroopa Liidu riikidest Eestis** (50, -52,4%), kellele järgnesid **Ungari** (115, -77%) ja **Läti** (180, -7,7%). Kuigi enamikus liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotluste koguarv langes, siiski võis leida Euroopast ka paar erandit. Taotluste arv kasvas 2020. aastal lausa 137,6% **Rumeenias** (6 155), 64% **Bulgaarias** (3 525), 21,7% **Slovakkias** (280), 14,8% **Austrias** (14 760) ja 14,6% **Horvaatias** (1 605).

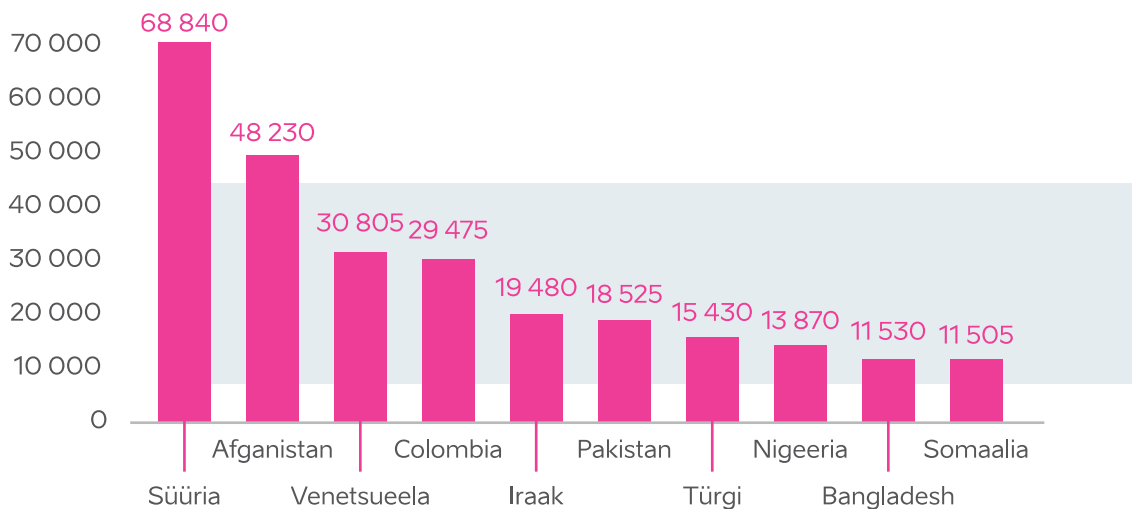
Kõige rohkem rahvusvahelise kaitse taotlusi esitasid sarnaselt 2019. aastale **Süüria** (68 840), Afganistani (48 230) ja Venetsueela (30 805) kodanikud. Esikümnesse jõudsid lisaks neile Colombia, Iraak, Pakistan, Türgi, Nigeeria, Bangladesh ja Somaalia.

Tabel 3. Rahvusvahelise kaitse taotlused EL-27 riikides, 2019-2020.
Allikas: Eurostat (migr_asyappctza, 25.07.2021)

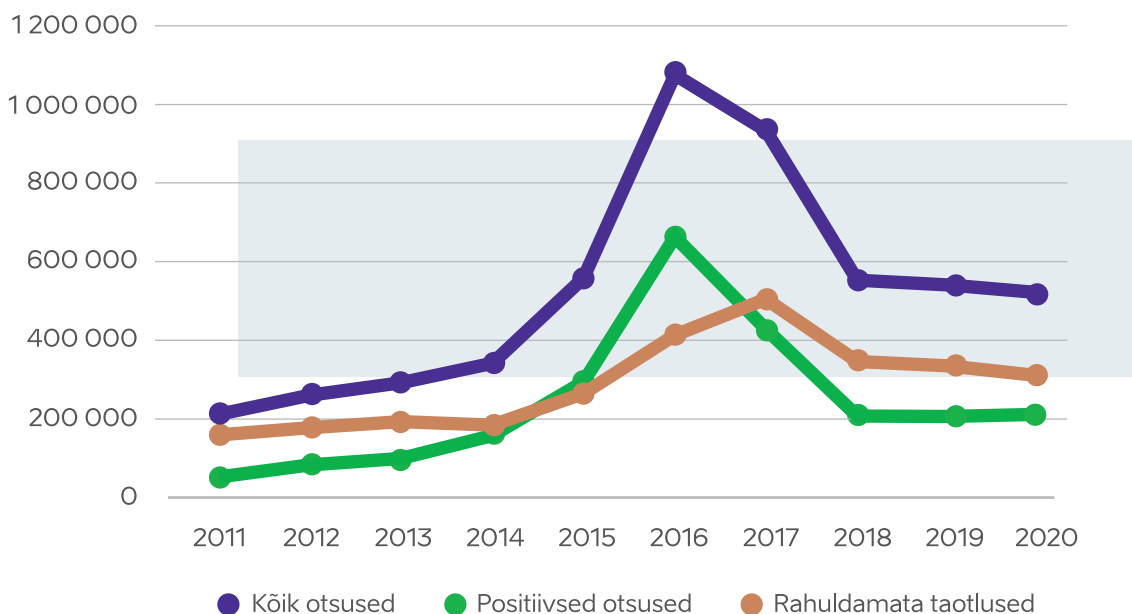
	2019	2020	Muutus	Muutus (%)
EL-27	698 760	471 935	-226 825	-32,5
Saksamaa	165 615	121 955	-43 660	-26,4
Prantsusmaa	151 070	93 200	-57 870	-38,3
Hispaania	117 800	88 530	-29 270	-24,8
Kreeka	77 275	40 560	-36 715	-47,5
Itaalia	43 770	26 535	-17 235	-39,4
Belgia	27 460	16 710	-10 750	-39,1
Rootsi	26 255	16 225	-10 030	-38,2
Holland	25 200	15 255	-9 945	-39,5
Austria	12 860	14 760	1 900	14,8
Küpros	13 650	7 440	-6 210	-45,5
Rumeenia	2 590	6 155	3 565	137,6
Sloveenia	3 820	3 550	-270	-7,1
Bulgaaria	2 150	3 525	1 375	64,0
Soome	4 520	3 190	-1 330	-29,4
Poola	4 070	2 785	-1 285	-31,6
Malta	4 090	2 480	-1 610	-39,4
Horvaatia	1 400	1 605	205	14,6
Iirimaa	4 780	1 565	-3 215	-67,3
Taani	2 700	1 475	-1 225	-45,4
Luksemburg	2 270	1 345	-925	-40,7
Tšehhi Vabariik	1 915	1 160	-755	-39,4
Portugal	1 820	1 000	-820	-45,1
Leedu	645	315	-330	-51,2
Slovakkia	230	280	50	21,7
Läti	195	180	-15	-7,7
Ungari	500	115	-385	-77,0
Eesti*	105	50	-55	-52,4

* PPA andmetel oli taotluste koguarv Eestis 2019. aastal 101 ja 2020. aastal 46, kuid parema võrreldavuse huvides tugineme üle-euroopaliste muutuste näitamisel Eurostati andmetele.

Kui taotluste koguarv langes ligikaudu kolmandiku võrra, siis rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes tehtud otsuste arv püsis võrdlemisi stabiilne, langedes vaid 3,7%. 2020. aastal langetati EL-27 riikides 521 000 otsust, kaitse anti 211 815 inimesele ning rahuldamata jäeti 309 185 taotlust. Kuigi positiivsete otsuste koguarv kasvas võrreldes 2019. aastaga (+2,6%), siis **neljandat aastat järjest on Euroopa Liidus olnud enam negatiivseid kui positiivseid otsuseid**. Positiivsete otsuste osakaal oli 2020. aastal 40,7%. Pagulasstaatust anti mullu 106 130 (50,1% kaitseasajatest) ja täiendav kaitse 50 270 (23,7%) taotlejale. Ülejäänutele anti riiklik kaitse (sh humaansetel alustel).

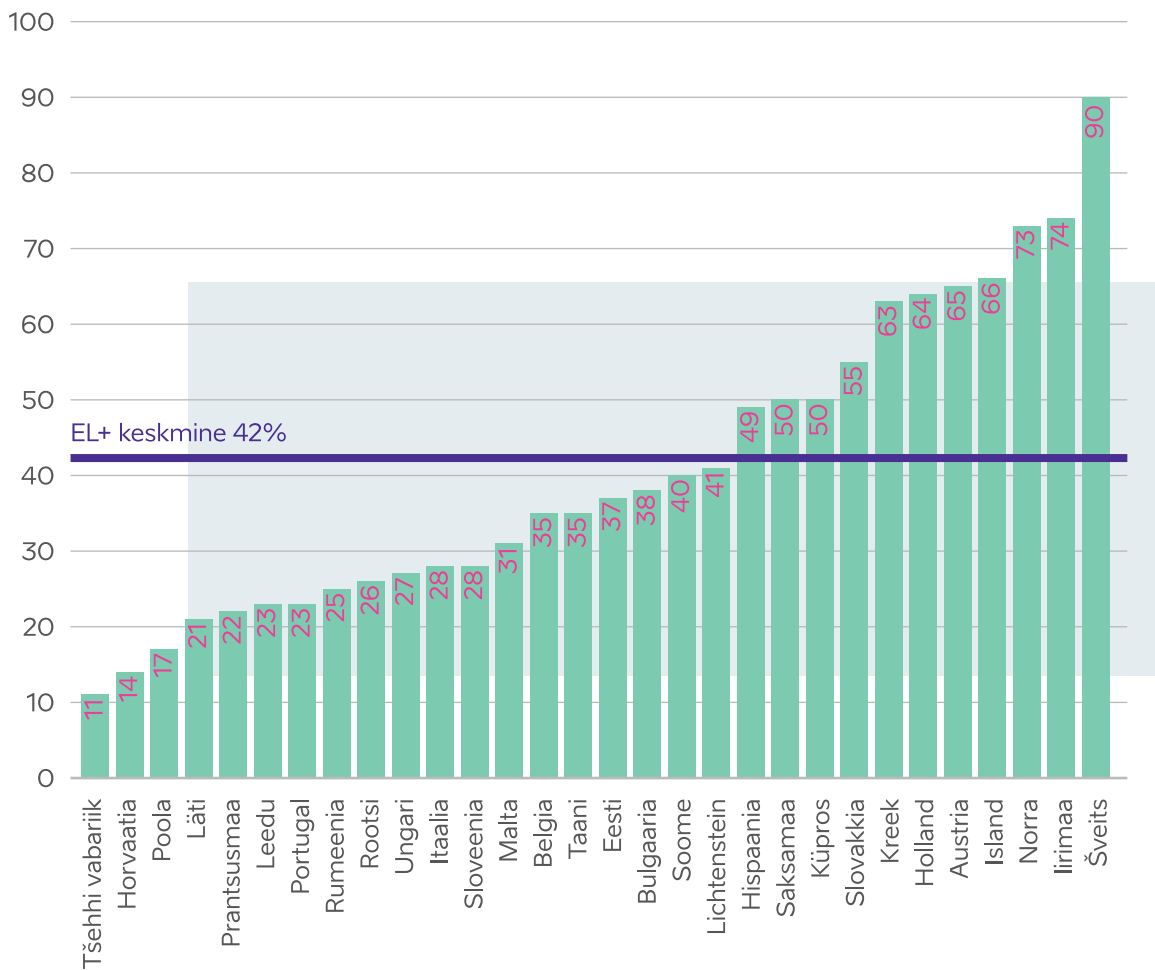


Joonis 16. Top 10 rahvusvahelise kaitse taotlejad EL-27 riikides kodakondsuste lõikes.
Allikas: Eurostat (migr_asyappctza, 25.07.2021)



Joonis 17. Rahvusvahelise kaitse otsused EL-27, 2011-2020.
Allikas: Eurostat (migr_asydcfsta, 25.07.2021)

Mitmendat aastat järjest jätkas kasvamist humanitaarse kaitse saanud inimeste koguarv – mullu anti see 55 415 (26,2%) inimesele. See staatus antakse üldjoontes nendele inimestele, kellel on tõendatav kaitsevajadus, kuid kellele ei laiene ÜRO pagulasseisundi konventsioon ega EL õigusega reguleeritud kaitse staatused. Enim annab Euroopas humanitaarset kaitset juba teist aastat järjest Hispaania (45 300, peamiselt Venetsueela kodanikele), kellele järgnevad Saksamaa (5700) ja Itaalia (2035). Paljud liikmesriigid, sh Eesti, humanitaarset kaitset ei anna.



Joonis 18. Positiivsete otsuste osakaal kõigist esimese astme otsustest EL+ riikides (sh Euroopa Majanduspiirkonna riigid). Allikas: EASO

Tabel 4. Positiivsed rahvusvahelise kaitse otsused 2020. aastal EL-27-s, enim positiivseid otsuseid saanud kodakondsusrühmade kaupa. Allikas: Eurostat migr_asycdfsta (25.07.2021)

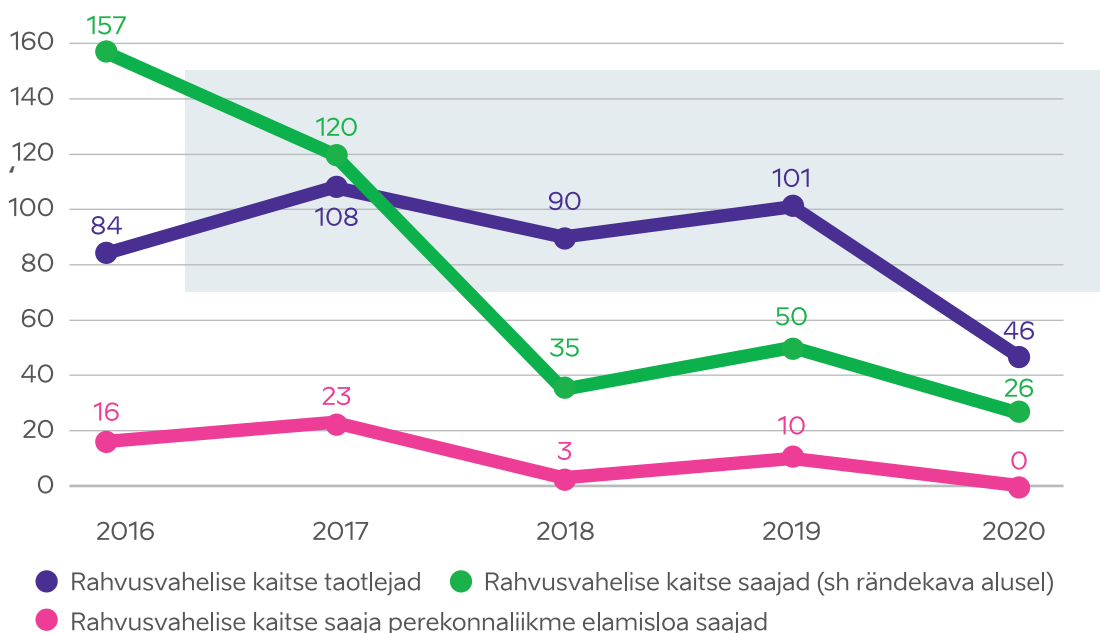
	Positiivsed otsused	Positiivsete otsuste osakaal	Positiivsete otsuste osakaalu muutus võrreldes eelmise aastaga
Kokku	211 815	40,7	+2,6
Süüria	63 180	84,9	-0,5
Venetsueela	46 790	95,0	-1,3
Afganistan	24 155	57,8	+4,0
Iraak	9 485	42,9	+0,2
Türgi	7 850	43,3	-8,4
Somaalia	6 255	60,1	+10,8
Eritrea	6 100	80,9	+0,1
Iraan	3 780	31,4	-1,5
Palestiina	3 000	50,5	-0,4
Nigeeria	2 905	16,8	+2,1

Enim kaitse saajaid Euroopas oli jätkuvalt **Süüria** kodanike hulgas (63 180), kuid süürlaste taotluste positiivsete otsuste osakaal (84,9%) näitab jätkuvalt langustrendi ja oli mullu madalaim alates Süüria konfliktide puhkemisest kümme aastat tagasi. Kõige kõrgem positiivsete otsuste osakaal oli Venetsueela kodanikel (95%), kes olid ka teisel kohal positiivsete otsuste koguarvu poolest. Samas varieerub positiivsete otsuste osakaal olulisel määral enim kaitset saanud rahvuste hulgas: kuigi Nigeeria jõudis positiivsete otsuste koguarvu poolest esikümnesse, siis kaitse anti vaid 16,8% kõigist taotlejatest.

Eesti on järjepidevalt olnud rahvusvahelise kaitse taotluste koguarvu poolest viimasel kohal EL riikide hulgas ning sama trend jätkus ka 2020. aastal. Alates 1997. aastast, kui Eesti ühines ÜRO pagulasseisundi konventsiooniga, on Eestilt rahvusvahelist kaitset taotlenud 1248 välismaalast ning kaitse on antud perioodil 1997-2020 kokku 554 välismaalasele. **2020. aasta seisuga elas Eestis kokku 322 rahvusvahelise kaitse saajat ja nende perekonnaliiget.**

Perioodil 1997-2020 on enim taotlusi Eesti riigile esitanud Ukraina (206), Venemaa (168), Gruusia (97), Süüria (70) ja Afganistani (58) kodanikud. Kaitset on aga antud enim (sh Euroopa rändekava alusel) Süüria (196¹¹), Ukraina (93), Venemaa (54), Iraagi (41) ja Sudaani (26) kodanikele.

2020. aastal esitati Eestis 46 rahvusvahelise kaitse taotlust ning kaitse anti 26 inimesele, seejuures 22 inimest said pagulasstaatuse ja 4 taotlejat täiendava kaitse staatuse. Kaitse saajad olid pärit Venemaalt, Türgist, Süüriast, Iraanist ja Eritreast.



Joonis 19. Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kaitse saajate arv Eestis, 2016–2020. Allikas: PPA

¹¹ Kaitse saanute koguarv ületab taotluste arvu seetõttu, et paljud Süüria kodanikud on jõudnud Eestisse Euroopa ümberpaigutamise ja ümberasustamise programmide kaudu, kus kaitse taotlust pole esitatud Eestile.

Arengud rahvusvahelise kaitse valdkonnas

Varjupaigamenetlus

Peamine prioriteet rahvusvahelise kaitse valdkonnas oli säilitada juurdepääs varjupaigamenetlusele ning tagada kaitsetaotlejatele tervise ja põhiõiguste kaitse üleilmse pandeemia tingimustes. 16. aprillil 2020 avaldas **Euroopa Komisjon teatise** (Euroopa Komisjon, 2020b), millega andis liikmesriikidele praktilised suunised varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlusi ning ümberasustamist käsitlevate ELi õigusnormide rakendamise kohta tagamaks ühtse Euroopa varjupaigasüsteemi järjepidevus ja toimimine. Nende seas olid mh üleskutse muuta taotluste esitamine ja menetlemine võimaluste piires veebipõhiseks, parandada kaitsetaotlejatele asjakohase informatsiooni jagamist kas veebipõhiselt või distantsilt, võimaldada menetlejatele turvaline kaugjuurdepääs asjakohastele infosüsteemidele, laiendada tervisekontrolli võimekust varjupaigataotlejate vastuvõtuasutustes, vähendada nende täituvust ja luua isolatsiooniruumid nakatunud kaitsetaotlejate jaoks. Ajutiste meetmete rakendamisel ja muudatuste sisseviimisel pakkusid liikmesriikidele tuge nii EASO kui ka Frontex.

Pandeemiast tulevalt tehti muudatusi taotluste esitamise korras, mh võimaldades seda teha kontaktivabalt (nt **Saksamaa**) ja ajutiselt leevendades erinevaid tingimusi, mis puudutasid nii sõrmejälgede andmist kui ka erinevaid ajalisi piiranguid nii taotluse registreerimisel, menetlemisel ja vaidlustamisel (nt **Prantsusmaa** ja **Poola**). Paljud riigid eelistasid veebipõhiseid intervjuusid taotlejatega (nt **Küpros**, **Holland** ja **Itaalia**). Üldjuhul oli tegemist eelkõige operatiivsete ja ajutiste muutustega, millega ei kaasnenud seadusmuudatusi.

Paljud liikmesriigid viisid sisse mitmesuguseid muudatusi majutus- ja kinnipidamisasutustes, et tagada sealsete elanike kui ka töötajate turvalisus (mh **Austria**, **Belgia**, **Küpros**, **Saksamaa**, **Eesti**, **Hispaania**, **Prantsusmaa**, **Horvaatia**, **Iirimaa**, **Holland**, **Rootsi**, **Sloveenia** ja **Slovakkia**). Mõned liikmesriigid avasid uusi (sh ajutisi) majutusasutusi või võtsid uuesti kasutusele 2015-16 rändekriisi ajal kasutatud keskused (nt **Austria**, **Belgia**, **Bulgaaria**, **Luksemburg**, **Tšehhi** ja **Holland**), et erimeetmetega paremini toime tulla. Teised tegid muudatusi olemasolevatesse keskustesse, et hajutada elanikke ning võimaldada eneseisolatsiooni nõuete täitmist (nt **Iirimaa**, **Küpros**, **Horvaatia**, **Itaalia**, **Läti** ja **Poola**). Mitmed riigid võtsid kasutusele spetsiaalsed karantiinalad või -keskused uute asukate eraldamiseks (nt **Belgia**, **Küpros**, **Horvaatia** ja **Itaalia**). Laialdaselt rakendati ka majutus- ja kinnipidamisasutustes külastuskeeldusid (nt **Belgia**, **Bulgaaria**, **Tšehhi**, **Luksemburg** ja **Horvaatia**).

Mitmed riigid püüdsid soodustada kaitsetaotlejate (eriti perekondade) majutamist majutus- ja kinnipidamisasutuste väliselt leevendamaks ülerahvastust ning soodustamiseks sotsiaalse distantsi hoidmist (nt **Belgia** ja **Iirimaa**). Iirimaal on kavas sama lähenemist rakendada ka kriisijärgselt ning teha selles vallas edaspidi koostööd kolmanda sektoriga. Üldjuhul püüti tagada keskuste lahtiolek ning majutus-

võimalused neile, kellel polnud alternatiivset elukohta või kelle puhul nähti ohtu ebaseaduslikult edasi rännata. Nt **Hispaania** kvalifitseeris rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja selle saajatele suunatud tegevused hädavajalike teenustena, millele kehtisid erireeglid.

Euroopas toimus vastuvõtuvallas ka arenguid, mis polnud seotud COVID-19 kriisiga. Mitmed riigid (nt **Prantsusmaa** ja **Hispaania**) alustasid 2020. aastal ettevalmistusi, et suurendada majutuskohtade koguarvu riigis. **Eesti** aga hoopis sulges ühe majutuskeskuse seoses kaitsetaotlejate madala arvuga. Üheks laiemaks trendiks oli kaitse taotlejatele ja selle saajatele suunatud erinevate teenuste koondamine ühe katuse alla ehk nn rahvusvahelise kaitse one-stop-shopide avamine (nt **Saksamaa**, **Luksemburg** ja **Norra**). Uus vastuvõtukeskus **Norras** lõi teeninduspunktid kõikidele asjakohastele ametitele ja politseile, et kiirendada taotluste menetlemist, toetada suurema tõenäosusega kaitse saavate inimeste varast integreerimist ning negatiivse otsuse saanute tagasisaatmise tõhustamist. **Saksamaal** on sarnasel põhimõttel töötavaid keskuseid kaheksa eri liidumaa peale kokku juba 16 ning 2020. aastal avati kaks uut keskust Hamburgis ja Baden-Württembergi liidumaal.

Liikmesriigid on varasemast enam hakanud tähelepanu pöörama välismaalaste edukamale lõimumisele juba varjupaigamenetluse ajal. Vaid paar aastat tagasi ei peetud seda üldjuhul vajalikuks, sest suur osa kaitse taotlejaid ei saa varjupaigamenetlusi lõpuks kaitset ning nad peavad riigist lahkuma. Seetõttu nähti kaitsetaotlejatele suunatud lõimumistegevusi kas ressursside raiskamisena või emotsionaalsete sidemete loomisena riigiga, kuhu inimesel pole õigust püsivalt elama jääda. Tänapäevaks on aga suhtumine hakanud muutuma. Varajaste lõimumistegevuste puudumist nähakse probleemina nende inimeste jaoks, kes saavad kaitse ning ühe võimaliku põhjusena, mis soodustab pikas perspektiivis kaitsesaajate ühiskondlikku eraldatust. **Rootsi** töötas välja seaduseelnõu, mis laiendaks olulisel määral kohanemistegevusi ja -koolitusi rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Koolitused keskendusid Rootsi õigusruumi ja ühiskondlike normide tutvustamisele. Lisaks laiendatakse kaitsetaotlejatele juba varasemalt kaitsesaanajatele kehtestatud sanktsioone, mille alusel võib Rootsi riik kärpida nende inimeste päevarahasid ning muid rahalisi hüvesid, kes kolivad 'probleemsete alade' nimistusse kantud piirkondadesse. Sellega püütakse luua tingimused sotsiaalmajanduslikult jätkusuutlikuks kohanemiseks ja vähendada getostumist. **Itaalia** ja **Norra** võimaldasid rahvusvahelise kaitse taotlejatele juurdepääsu mitmetele lõimumismeetmetele, mis olid varasemalt suunatud vaid kaitsesaajatele ja saatjata alaealistele.

Arenguid toimus ka kinnipidamisega seoses. **Eesti** ja **Rootsi** tegid mullu muudatusi oma kinnipidamist puudutavatesse regulatsioonidesse. Mõlemad riigid täpsustasid, millistel tingimustel võib kaitse taotlejad suunata kinnipidamisasutustesse. Kohtulahenditest tulenevalt piirati **Rootsis** kinnipidamise rakendamist juhtudel, kus puudus muu kinnipidamisalus kui eeldatavad raskused negatiivse otsuse korral inimese tagasisaatmisel. **Eestis** võeti üle naasmisdirektiivi artikkel 18, mis võimaldab liikmesriigil olukorras, kus riiki saabub erakordselt suur hulk ebasea-

duslikke sisserändajaid või rahvusvahelise kaitse taotlejaid, muuta välismaalase kinnipidamise nõudeid¹². Hädaolukorraks loetakse Eestis juhtumeid, kus siia saabub ootamatult vähemalt 3000 välismaalast mitmekümnetest inimestest koosnevates gruppides. Vastavalt seaduste muudatustele on hädaolukorras lubatud järgmised piiratud erisused: ebaseaduslikult riiki sisenenud välismaalasi on võimalik kohtu loal kinni pidama kuni 7 päeva esmaste toimingute tegemiseks., võimaldada kohtul nimetatud otsus vormistada ilma kirjeldava ja põhjendava osata, pidada välismaalasi kinni ka väljaspool kinnipidamiskeskust (nt politsei arestimajas või muus kinnipidamiskohas, v.a. vanglas) ja piirata ajutiselt teenuste hulka ja perekondade majutamisel teatavaid privaatsuse tagamise nõudeid.

Sama seadusmuudatuse raames tegi **Eesti** ka muid massilise sisserände parema haldamisega seotud muudatusi. Hädaolukorra ajal ja juhul, kui välismaalase asukoht Eestis ei ole PPAle teada ja inimesele ei õnnestu dokumenti kätte toimetada, võib PPA jätta tavapäraseid haldusakti või menetluskumendi kättetoimetamise viisid kohaldamata. Selle asemel on PPA-l õigus avaldada veebilehel rahvusvahelise kaitse taotluse number ja menetluskumendi või taotluse kohta tehtud otsuse pealkiri, millega loetakse menetluskumendit või haldusakti välismaalasele kätte toimetatuks ja jõustunuks. Muudatusi tehti negatiivse otsuse saanud inimeste väljasaatmist ja sisenemiskeeldu puudutavates regulatsioonides. Lisaks süvendati valdkondlikku infovahetust teiste Euroopa Liidu liikmesriikide, EASO, Euroopa Liidu institutsioonide, UNHCR ja muude asjakohaste rahvusvaheliste inimõiguste organisatsioonidega rahvusvahelise kaitse valdkonnas, et tagada selle teemaliste normide parandamine. Koostööd teiste osapooltega arendati ka seadusmuudatuste väliselt. 2020. aastal hakati näiteks korraldama PPA ja kohtute vahelisi ümarlaudu, et arutada varjupaigamenetlusega seotud küsimusi.

Euroopa riigid tegid muudatusi oma turvaliste päritoluriikide nimekirjadesse ning nende rakendamise seotud praktikatesse. **Iirimaa** määratles rahvusvahelise kaitse regulatsioonides 'turvalise kolmanda riigi' mõiste ning lisas 'eelneva turvalises kolmanda riigis viibimise' võimalike kaitsest keeldumise põhjuste nimekirja. **Bulgaaria** jõustas seadusmuudatused, mis kohustavad ametiasutusi täiendavalt hindama taotleja tegelikku sidet turvalise päritoluriigiga ja teavitama välismaalast taotluse esitamisel kas tema päritoluriiki peetakse 'turvaliseks' või mitte. Enamik riike vaatasid üle ning laiendasid oma nimekirju (nt **Soome, Saksamaa, Malta ja Küpros**), seejuures lisasid Ühendkuningriigi turvaliste kolmandate riikide nimistusse (nt **Rootsi, Holland, Austria ja Eesti**). **Eesti** kehtestas seadusmuudatusega kohustuse PPA-l hinnata ja täiendada turvaliste päritoluriikide nimekirja vähemalt korra aastas. **Holland** täpsustas seaduses ka sur place kaitsetaotlejaid¹³ puudutavaid menetlusprotseduure.

¹² Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadus (massilise sisserände tõkestamine)

¹³ Sur place viitab olukorrale, kus kaitsevajadus tekkis peale inimese lahkumist riigist, st välismaalase koduriigis algas sõjaline konflikt või tema taustaga isikute tagakiusamine.

Andmehaldus Euroopa Liidu riikide ja Norra varjupaigamenetluses

Tagamaks rahvusvahelise kaitse menetluse sujuv toimimine, on vaja kiiresti ja tõhusalt taotleja isik tuvastada ja tema andmed registreerida tagades samal ajal andmete korrektsuse. Uus EMNi uuring (EMN, 2021d) annab ülevaate, **kuidas on andmete kogumine erinevate liikmesriikide varjupaigamenetluses korraldatud, millised on andmekaitse tagatised, sh kuidas kindlustatakse andmete täpsus, ja millised on liikmesriikide väljakutsed selles valdkonnas.**

Andmehaldus liikmesriikides varieerub varjupaigamenetluse erinevates etappides (sooviavalduse esitamine, taotluse registreerimine ja vastuvõtmine ning selle läbi vaatamine). Osades riikides eristatakse etappe selgelt nii seadustes kui ka praktikas, teistes selget eristamist ei toimu ning kolm esimest varjupaigamenetluse etappi võivad aset leida üheaegselt.

Esmajärjekorras kogutakse andmeid **inimese nime, kodakondsuse, biomeetria, sünniaja ja dokumentide kohta**. Andmeid kogutakse suuliste intervjuude ja küsimustike kaudu ning biomeetrilisi andmeid elektrooniliste vahendite abil. **Mitmed liikmesriigid on alustanud ka sotsiaalmeedia ning mobiiliseadmete analüüsi ja tehisintellekti kasutamist andmekogumise protsessis.** Kogutud andmeid säilitatakse peamiselt andmebaasides, kuigi liikmesriikides on endiselt kasutusel ka elektroonilised failid ja pabertoimikud. Andmebaasidele on juurdepääs menetlusega seotud ametiasutustel, mis lihtsustab infovahetust ja vähendab vajadust andmete taaskogumiseks. Samas võimaldatakse mitmes liikmesriigis teatud andmetele juurdepääs varjupaigamenetluse välistele ametiasutustele, nt tervishoiuga seonduvalt või luureteenistusele.

Liikmesriigid peavad ELi õiguse kohaselt kindlustama, et taotlejate andmekaitsega seonduvad õigused on tagatud, sh tuleb taotlejaile jagada infot isikuandmete kogumise, andmete kvaliteedi kontrolli ja andmekaitse järelevalvemehhanismide kohta. Sellest tulenevalt annavad enamik liikmesriike taotlejaile privaatsusteatisega koos tõlkega. Isikuandmete kaitse üldmäärusest tulenevalt on taotlejal õigus enda andmetele juurde pääseda, neid kustutada ja parandada. Seda saab teha, kas isiklikult, elektrooniliselt või posti teel. Samas ei ole see õigus kõikides liikmesriikides taotlejaile alati tagatud, nt andmete arhiveerimise tõttu.

Suur osa liikmesriikidest ja Norra **hindavad kogutud isikuandmete kvaliteeti, et tagada selle täpsus, õigeaegsus, järjepidevus ja kehtivus.** Need kvaliteedikontrollid on enamasti tsentraliseeritud ja toimuvad kõikides varjupaigamenetluse etappides. Kasutusel on mitmed kvaliteedikontrolli meetmed, nagu automaatsed kvaliteedikontrollid, erinevate andmekogumite andmete võrdlemine, taotlejate kaasamine andmete kvaliteedi kontrollimisse. Mitmes riigis on kasutusel ennetavad meetmed tagamaks andmete korrektsus, nt on andmebaasides kohustuslikud ja eelnevalt määratletud väljad koos rippmenüüdega. Kindlustamiseks varjupaigamenetluses isikuandmete töötlemise seaduslikkus, on enamikes riikides välja arendatud andmekaitse järelevalvemehhanismid. Mitmel juhul on need osa

üldisest riiklikust andmekaitse järelevalvemehhanismist ja mõnel juhul on need loodud rändeasutuste pädevuses olevatena spetsiaalselt kohaldatuna varjupaigamenetlusele.

Varjupaigamenetluse andmehalduse **väljakutsed on peamiselt tulenenud inimressursside või rahaliste vahendite puudumisest ja erinevate andmebaaside koostalitusvõimest**, mis on kaasa toonud vastuolusid andmetes, raskusi andmete ristkontrollimisel ning andmekogumise dubleerimise. Samuti on esinenud tehnilisi piiranguid seoses andmetöötusega (näiteks vana tehnika tõttu), aga ka transliteratsiooni ja andmekaitse üldmääruse nõuetekohase rakendamisega seotud küsimustes.

Eelpool tooduga toimetulemiseks on riigid suurendanud andmehalduse digitaliseerimist varjupaigamenetluses, rakendanud nõuetekohaselt andmekaitse üldmäärust ja reorganiseerinud andmebaase. Osadele taotlustele on kohaldatud kiirendatud või eelisjärjekorras menetlust muutes varjupaigamenetluse sujuvamaks. Seoses COVID-19 pandeemiaga on riigid pidanud tegema muudatusi andmekogumises – kontaktide vähendamiseks peatama ajutiselt varjupaigataotluste registreerimise ja muutma sõrmejälgede võtmise protseduuri. Samuti pidid riigid kiirendatud korras teatud tegevusi digitaliseerima, nt mindi üle kaugintervjuudele ja loodi uusi digitaalseid platvorme.

Ümberasustamine ja ümberpaigutamine Euroopas¹⁴

2020. aasta kevadel jäid erinevad ümberasustamistegevused COVID-19 pandeemiast tingitud reisipiirangute tõttu praktiliselt seisma. **Horvaatias** aga mõjutas ümberasustamise tegevuste peatumist kevadel toimunud maavärin ning **Belgias** majutuskohtade puudus. Aasta teisel poolel tegevused tasapisi taastusid, kuid enamik riike ei täitnud oma esialgseid 2020.aasta eesmärke.

Kaheksa liikmesriiki (**Belgia, Küpros, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Malta, Holland ja Portugal**) korraldasid riiklike programmide kaudu ümberpaigutamistegevusi 2020. aastal. Suur osa neid tegevusi olid seotud septembris Lesbose saarel toimunud Moria pagulaslaagri põlenguga, mille järgselt võtsid mitmed liikmesriigid vastu just Moria ja teiste Egeuse mere saarte pagulaslaagritest pärit kaitsevajajaid. Mitmed riigid prioritseerisid seejuures haavatavate gruppide ja perede ümberpaigutamist.

Mitmed riigid Euroopas tegelesid 2020. aastal erinevate era- ja kogukonna sponsorluskemide arendamisega ümberasustamise valdkonnas (nt **Saksamaa, Iirimaa ja Belgia**). **Soome** viis mullu läbi uuringu, et hinnata kogukonnapõhiste spon-

¹⁴ Eesti ei osale ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevustes.

Mis on turvaline päritoluriik ja turvaline kolmas riik?

VRKS alusel on turvalise päritoluriigiga tegemist, kui riigi õigusliku olukorra, õigusaktide demokraatlikus süsteemis kohaldamise ja üldiste poliitiliste olude põhjal on võimalik tõestada, et riigis ei toimu üldist ja järjekindlat tagakiusamist ega esine tõsist ohtu. Konkreetse rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes võib turvaliseks päritoluriigiks pidada riiki juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei ole esitanud mõjuvaid põhjendusi selle kohta, miks ei saa riiki tema seisukohalt pidada turvaliseks päritoluriigiks, ning rahvusvahelise kaitse taotlejal on selle riigi kodakondsus või kui ta kodakondsuseta isikuna elas viimati selles riigis.

Turvaliseks kolmandaks riigiks peetakse aga riiki, kus rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase elu ja vabadus ei ole ohus tema rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu; austatakse non-refoulement põhimõtet ja järgitakse rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud keeldu saata välismaalane tagasi, kui teda ähvardab piinamine või muu julm, ebainimlik või inimväärikust alandav kohtlemine; tal on võimalus taotleda pagulasseisundit ning pagulasena tunnustamise korral saada kaitset vastavalt Genfi konventsioonile ning sinna riiki Eestist tagasi- või väljasaatmine ei too välismaalasele kaasa tõsist ohtu (nt surmanuhtluse kohaldamist või täideviimist, vägivalda rakendamist või piinamist).

Turvalise kolmanda riigi ja turvalise päritoluriigi määratleb Politsei- ja Piirivalveamet.

sorlusskeemide sobivust riigis ning kuidas saaksid need toetada olemasolevaid programme ning kaitsesaajate paremat lõimumist. **Belgia** piloteeris uut kogukonnaskeemi, kus ümberasustatud inimeste vastuvõtu, majutamise ja esmase kohanemise eest ei vastuta tavapärased ametiasutused, vaid huvitunud kodanikuühendused. **Saksamaa** käivitas uue kogukonna sponsorlusprogrammi (Neustart im Team/NesT), kus ümberasustamise kaudu Saksamaale saabunud pagulased saavad endale vähemalt viiest kohalikust koosneva mentortiimi, kes aitab neid riiki sisse elamisel, isikliku lõimumisplaani koostamisel ning tagavad pagulasele tasuta majutuse kaheks aastaks.

Horvaatia ja **Rootsi** kasutasid võimalust parandada informatsiooni edastamist ümberasustamise valdkonnas, töötades välja erinevaid kaitsesaajatele suunatud mobiilirakendusi. **Horvaatia** lõi rakenduse, mis on suunatud pagulaslaagrites viibivatele inimestele, kust nad saavad informatsiooni Horvaatia ümberasustamisprogrammi kohta, elust Horvaatias ning ootustest sisserännanute lõimumisele. **Rootsis** arendatud mobiilirakendus on aga suunatud juba ümberasustamise programmi vastu võetud pagulastele ning täidab lahkumiseelse брифingu rolli koondades esmase vajaliku info elust Rootsis.

Mis on ümberasustamine ja ümberpaigutamine?

Ümberasustamine on rahvusvahelise kaitse saanud inimese vastuvõtmine kolmandast riigist liikmesriiki. Ümberasustamise programmide raames asustatakse pagulaslaagritest turvalistesse riikidesse ümber inimesi, kelle puhul on mõni pädev asutus juba hinnanud kaitsevajadust ning riik, kes ümber asustab, ei hinda seda ise üle vaid annab inimesele kaitse staatuse ja elamisloa.

Ümberpaigutamine on aga Euroopa Liidu sisene ümberasustamistegevus solidaarsuse eesmärgil, kus rahvusvahelist kaitset vajav inimene võetakse vastu teisest EL liikmesriigist.

Tabel 5. Planeeritud ja tegelik ümberasustamine Euroopa liikmesriikides ja Norras 2020. aastal.
Allikas: EMN

Riik	Programm	Sihtmäär 2020. aastaks	Tegelik vastuvõtt	Riigid, kust asustati ümber	Peamised lähteriigid
Belgia	Euroopa ümberasustamise programm	758	176	Liibanon, Türgi	Süüria
Bulgaaria	Euroopa ümberasustamise programm	25	0	N/A	N/A
Saksamaa*	Euroopa ümberasustamise programm (sh EL-Türgi lepe)	5500	1378	Liibanon, Jordaania, Etioopia	Süüria, Somaalia
	Riiklik humanitaarprogramm	1553	291	Kreeka	Afganistan, Süüria, Palestiina
	Muud püsiskeemid	400	16	Jordaania, Etioopia, Liibanon, Kreeka	Süüria, Somaalia, Kongo DV
Soome	Euroopa ümberasustamise programm	850	661	Afganistan, Botswana, India, Iraak, Iraan, Iisrael, Jordaania, Kamerun, Keenia, Hiina, Kongo DV, Liibanon, Madagaskar, Malawi, Malaisia, Niger, Paapua Uus-Guinea, Sambia, Sri Lanka, Tansaania, Türgi, Usbekistan, Venemaa, Süüria, Kongo DV, Eritrea	Süüria, Kongo DV, Eritrea

* Saksamaa riikliku humanitaarprogrammide ja muude püsiskeemide statistika hõlmab ka Kreekat.

Prantsusmaa	Euroopa ümberasustamise programm	1000	116	Liibanon, Türgi, Jordaania, Niger, Tšaad, Egiptus, Rwanda	Süüria, Sudaan, Kongo DV
	Muud püsiskeemid	500	520	Liibanon	N/A
	Ad-hoc erimeetmed	N/A	15 690	Türgi, Liibanon, Iraak, Jordaania	Süüria, Iraak
Horvaatia	Euroopa ümberasustamise programm	100	0	N/A	N/A
Iirimaa	Euroopa ümberasustamise programm	650	195	Liibanon, Jordaania	Süüria
Itaalia	Euroopa ümberasustamise programm	700 (aastad 2020-2021)	21	Sudaan, Liibüa	Eritrea, Süüria
	Muud püsiskeemid	N/A	331	Liibanon, Niger, Etioopia	Süüria, Eritrea, Sudaan
Leedu	Euroopa ümberasustamise programm	18	5	Jordaania	Süüria
Luksemburg	Euroopa ümberasustamise programm	200	14	Niger (evakueeritud Liibüast)	Somaalia, Eritrea
Malta	Euroopa ümberasustamise programm	20	0	N/A	N/A
Holland	Euroopa ümberasustamise programm (sh EL-Türgi lepe)	1000	424	Liibanon, Egiptus, Lõuna-Sudaan, Tuneesia, Jeemen, Suriname, Uganda, Türgi	N/A
Norra	Riiklik ümberasustamise programm	3015	2407	Liibanon, Jordaania, Iraak, Uganda, Rwanda, Liibüa, Etioopia, Keenia	Süüria, Kongo DV, Eritrea
Portugal	Euroopa ümberasustamise programm	1010	222	Türgi, Egiptus	Süüria, Iraak, Lõuna-Sudaan
	Riiklik ümberasustamise programm	N/A	222	Türgi, Egiptus	Süüria, Iraak, Sudaan
Rootsi	Euroopa ümberasustamise programm	5000	3599	Liibanon, Egiptus, Türgi, Uganda, Niger, Rwanda, Liibüa, Keenia, Sudaan, Jeemen, Etioopia, Iraan, Somaalia, Lõuna-Aafrika Vabariik	Süüria, Eritrea, Kongo DV

Haavatavad grupid

Viimaste aastate üks olulisemaid trende varjupaiga vallas on suurema tähelepanu pööramine haavatavuse hindamisele ning haavatavate gruppide vajaduste paremale mõistmisele. Haavatavateks inimesteks peetakse üldjoontes alaealisi, saatjata alaealisi, puudega või eakaid inimesi, rasedaid, alaealise lapsega üksikvanemaid, inimkaubanduse ohvreid, raske haigusega inimesi (sh vaimse tervise probleemidega), piinamise või vägistamise ohvreid või inimesi, kelle suhtes on tarvitatud muud jõhkrat psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda. Pea kõik liikmesriigid on hiljaaegu selles valdkonnas teinud kas olulisi seadusmuudatusi või muutnud oma praktikaid. Sama trend jätkus ka 2020. aastal.

Paljud liikmesriigid püüdsid 2020. aastal parandada saatjata alaealistele suunatud teenuseid ja tegevusi (sh **Belgia, Bulgaaria, Saksamaa, Soome, Eesti, Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Läti** ja **Slovakkia**). Mõned riigid avasid spetsiaalselt alaealistele mõeldud majutus- ja vastuvõtuasutusi või antud vanusegrupile suunatud osakondi (nt **Belgia, Itaalia, Küpros** ja **Bulgaaria**). Teised laiendasid alaealistele suunatud teenuseid või õigusi (nt **Norra** ja **Luksemburg**) või pöörasid tähelepanu saatjata alaealiste täiskasvanuikka ülemineku hõlbustamisele (nt **Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Itaalia** ja **Läti**). **Soome** tõstis riiki alaealisena saabunud kaitseaanutele suunatud tugiteenuste osutamise vanusepiiri 25. eluaastani (varasemalt oli 21). Seitse liikmesriiki muutsid rahvusvahelist kaitset puudutavad informaterjalid lastesõbralikumaks (mh **Hispaania, Soome, Prantsusmaa** ja **Holland**).

Saatjata alaealistele mõeldud regulatsioone muudeti 2020. aastal ka Eestis ja mindi üle kaasuspõhisele lähenemisele. Vastutavaks asutuseks saatjata alaealistega töötamisel on Sotsiaalkindlustusamet. Sealsed ohvriabi töötajad hindavad iga lapse olukorda individuaalselt ning püüavad talle leida parima pikaajalise lahenduse, eelistatult perepõhise asendushooldusena. Senine praktika **Eestis** on kesine, sest koguarvud on alati olnud väga madalad. Perioodil 2017-2019 ei viibinud Eestis ühtegi saatjata alaealist, 2020. aastal jõudis riiki üks saatjata alaealine, kes otsustas aga vabatahtlikult naasta koduriiki.

Mõnes riigis tehti saatjata alaealisi puudutavad muudatused kohtusüsteemi poolt tähelepanu juhitud puuduste likvideerimiseks. Nt **Ungari** laiendas Euroopa Kohtu otsusest tulenevalt 14-18 aastaste kaitsetaotlejate õigusi olla majutatud lastekaitseasutustes. Varasemalt võimaldati seda vaid alla 14. aastastele lastele. Ka **Bulgaaria** muutis oma praktikaid riikliku kohtusüsteemi survele. Kui varasemalt võis alaealise huve esindada varjupaigamenetluse raames kohaliku omavalitsuse esindaja, siis tulevikus peab riik tagama alaealisele kaitsetaotlejale ka juristi teenused, kelle üheks kohustuseks on seletada lapsele menetluse nüansse ning võimalikke tagajärgi.

Tähelepanuta ei jäänud ka teised haavatavad grupid. Erilise tähelepanu all olid muudatused, mis puudutasid LGBT+ kogukonda kuuluvaid kaitsetaotlejaid. **Itaalia** võimaldab nüüd anda humanitaarset kaitset inimestele, kes päritoluriiki naasmisel

Lapsed rändes – milline on viimaste aastate olukord Euroopas?

Möödunud kümnendil kasvas järsult Euroopa Liitu sisserännanud sisserännanud laste arv. Kui osa neist jõudis Euroopasse koos peredega, siis paljud tulid saatjata. Nt oli 2017. aastal varjupaika taotlemaid saatjata alaealisi ELis 31 400. Taolised arengud on pannud suure surve riiklikele rände haldamise- ja lastekaitse süsteemidele. Rändesurvega toimetulekuks koostas Euroopa Komisjon 2017. aastal lapsi puudutava teatise (COM/2017/211), mis sisaldas meetmeid leidsaks kiired lahendused Euroopasse saabuvate lastega seonduvatele probleemidele – alates nende tuvastamisest, vastuvõtust ja menetluslike tagatiste rakendamisest kuni jätkusuutlike lahenduste kasutusele võtmiseni. Peale teatise koostamist on toimunud mitmeid arenguid ja 2019. aastaks oli varjupaika taotlevate saatjata alaealiste arv vähenenud 17 675ni. Samas moodustavad saatjata alaealised ja lastega pered jätkuvalt umbes 2/3 ebaseaduslikult ELi saabunud inimestest. Kuna teema on jätkuvalt aktuaalne, siis ilmus hiljuti sel teemal ka EMN uuring (EMN, 2021e). Raport vaatleb Komisjoni teatise sihtgruppi kuulunud sisserännanud laste olukorda liikmesriikides ja Norras, käsitledes seadusi, poliitikat ja praktikaid.

Kiire ja põhjalik tuvastamine ning kaitse tagamine

Paljude meetmete aluseks kõikjal Euroopas on 2017. aasta Euroopa Komisjoni teatis, kus rõhutatakse, et piiri ületavad lapsed peaksid olema prioriteetsed kõigis piirimenetluse etappides ja saama piisavat tuge eraldi selleks koolitatud töötajatelt, kes peaksid biomeetriliste andmete kogumisel rakendama lapsesõbralikke ja sootundlikke lähenemisviise.

Raportist selgus, et 2019. aastaks olid liikmesriikides ja Norras laste kiireks ja põhjalikuks tuvastamiseks ning kaitseks paigas mitmed meetmed. Nt on enamikus riikides alaealiste tuvastamise ja registreerimise juures ametnik, kellel on piisav väljaõpe lastega tegelemiseks. Lisaks koolitatakse piirivalve- ja politseiametnikke tuvastama nii alaealisi kui ka eriti haavatavaid inimesi, nt inimkaubanduse ohvreid. Alaealiste biomeetrilisi andmeid kogutakse vaid lapse esindaja või eestkostja juuresolekul ning selleks eraldi ettenähtud ruumis (nt Hollandis on kasutusel spetsiaalsed peretoad), mis on kujundatud lapsesõbralikus atmosfääris, arvesse võttes lapse haavatavust ja sugu (nt võib lapse soovil protseduure läbi viia temaga samast soost isik). Kuigi kõik liikmesriigid töid välja erinevaid lapsesõbralikke andmete kogumise meetmeid, ei järgita sellistes tegevustes ühtlustatud juhust. See puudutab eriti biomeetriliste andmete kogumist sootundlikult.

Nõuetekohase vastuvõtu tagamine

Vastuvõtutingimuste osas sätestab 2017. aasta teatis, et need peaksid olema kooskõlas ELi õigusega, kusjuures vastuvõtutingimused peaksid lisaks ohutule ja sobivale majutusele hõlmama kõiki lapse huvide ja heaolu tagamiseks vajalikke tugiteenuseid, nt sõltumatut esindamist, juurdepääsu haridusele, tervishoiule, psühhosotsiaalsele toele, vaba aja veetmise ja integratsiooniga seotud meetmetele.

Raportist selgus, et lastega peredele ja saatjata alaealistele pakutavad vastuvõtutingimused on liikmesriigiti väga erinevad. Mõni liikmesriik pakkus lastele eraldi majutust (nt eraldi elamispinnal või spetsiaalsetes sihtgrupile mõeldud vastuvõtukeskustes), samas kui teised seda ei teinud (nt pakuti majutust üldistes vastuvõtukeskustes). Tugiteenuste osas pakub enamik liikmesriikide nii varjupaigamenetluse raames kui ka ebaseaduslikult riigis viibivatele lastele ligipääsu haridusele, majutusele ja tervishoiule. Psühholoogilise toele on ligipääs parem neil, kes on saabunud riiki varjupaika taotlema. Siiski rõhutavad kõik LRd, et riiklikul tasandil kehtestatud meetmed peaksid vastama lapse olukorrale, tema vanusele ja soole ning haavatavusele.

Õigusliku seisundi kindlaksmääramise menetluse kiire ja tõhus algatamine ning menetluslike tagatiste rakendamine

2017. aasta teatises soovitas Komisjon liikmesriikidel tugevdada eestkostesutusi tagamaks kõigile saatjata alaealistele eestkostjate kiire määramine. Paljude muude meetmete hulgas soovitati teatises prioriteerida alaealisi puudutavaid menetlusi.

Raportist selgub, et enamik liikmesriike näeb ette saatjata alaealistele eestkostja või esindaja määramise. Kui osa liikmesriike tagas eestkostja või esindaja varjupaigasüsteemis saatjata alaealistele, siis teised määrasid esindaja ka saatjata alaealistele, kes varjupaika ei taotle. Lisaks alaealisele vajaliku esindatuse tagamisele on oluline tagada lapse informeeritus oma õigustest ja menetlusprotseduuridest, mida ka enamikus liikmesriikides tehti. Siin olid abiks informatiivsed brošüürid, lastele mõeldud menetlusprotseduure seletavad veebileheküljed ja lihtsalt vestlused pädevate isikutega. Nt Norras on loodud veebileht (Asylbarn.no), mis pakub nii saatjaga kui saatjata alaealistele lastesõbralikul viisil infot varjupaigamenetluse kohta.

Saatjata alaealiste ja perede kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil

Komisjoni teatises on sätestatud, et laste kinnipidamine peaks olema kooskõlas ELi õigusega ning seda tuleks rakendada vaid erandjuhtudel, ainult viimase võimalusena, lühikese aja jooksul ja mitte kunagi vanglas.

Saatjata alaealiste ja alaealistega perekondade puhul on kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil paljudes ELi liikmesriikides seaduslikult lubatud, kuid seda

rakendatakse ainult äärmise vajaduse korral ja viimase abinõuna. Kinnipidamise ärahoidmiseks on riikides paigas ranged ettevaatusabinõud nagu laste parimate huvide tagamine, õigusabile ligipääsu tagamine, kinnipidamise alternatiivide kasutamine ning kinnipidamisele vanusepiirangu seadmine. Nt näevad mõned liikmesriigid ette, et alla 14- või 15-aastast last ei tohi kinni pidada.

Püsivate lahenduste leidmine

Püsivate lahenduste tagamine on võtmetegur sisserännanud laste ellu stabiilsuse tagasitoomisel. Seoses püsivate lahendustega rõhutatakse teatistes varase integratsiooni tähtsust, et toetada laste arengut täiskasvanueas, eriti hariduse, juhendamise ja toetuse kaudu.

Integratsiooni osas puudus enamikel liikmesriikidel konkreetne poliitika või strateegia, mis käsitleks vaid sisserändaja taustaga alaealiste integreerimist. Küll aga puudutati selle sihtgrupi integratsiooni teiste strateegiatega või arengukavade osana. Mõned riigid tõid välja, et vastuvõtukeskused, hooldusasutused ning esindajad teevad ära suurema osa tööst sisserände taustaga laste integreerimisel, kuid leidub riiklike programme, kus soodustatakse integratsiooni, nt läbi spordi- ja kultuuritegevuste.

Toetus üleminekul täiskasvanuikka

Puudub konkreetne õiguslik raamistik, mis hõlmaks täisealiseks saavate saatjata laste olukorda. Ehkki neid noori täiskasvanuid ei kaitse enam laste suhtes kohaldatavad õiguslikud tagatised, ei pruugi neil siiski olla iseseisva elu elamiseks ja ühiskonda täielikult integreerumiseks vajalikke oskusi. Komisjon soovitas oma 2017. aasta teatistes liikmesriikidel pakkuda lastele selles olulisel üleminekufaasis tuge ja võimalusi.

Raportist selgus, et üleminekufaasis toe pakkumine ja võimalused ning täisealiseks saamisega seonduvad tagajärjed erinesid oluliselt liikmesriigiti. Reeglina peavad saatjata lapsed täisealiseks saamisel lahkuma lastekaitsest süsteemist (s.o lasteasutustest ja eestkoste süsteemist). Mõni liikmesriik lubab neil noortel viibida lastele mõeldud majutuskohas kuni kooliaasta lõpuni, mõnel juhul kuni kutseõppe või kõrghariduse omandamiseni. Kuigi liikmesriigiti on siin suur variatiivsus, hõlmab see enamasti abi majutuse leidmisel, haridusalast abi, psühhosotsiaalset tuge ja rahalist toetust. Ka abi kestus on riigiti erinev. Nt pakutakse tihtipeale tuge noore 21-aastaseks saamiseni, vahel lausa 27-aastaseks saamiseni. Tugi ülemineku eas on omakorda kättesaadavam laste jaoks, kes taotlevad varjupaika. Võimalusi on loodud ka riigis ebaseaduslikult viibivatele lastele. Nt antakse Saksamaal alla 21-aastastele noortele, kes on riigis hästi integreerunud (Saksamaal koolis käinud), võimalus taotleda ajutist elamisluba, kui inimese väljasaatmist on juba 4 aastat edasi lükatud.



võivad langeda ebainimliku kohtlemise või vägivalda ohvriks tulenevalt nende seksuaal- või sooidentiteedist. **Belgia** ja **Holland** muutsid oma protseduure, et paremini võtta arvesse antud grupi vajadusi. **Holland** võttis vastu otsuse menetleda LGBT+ kogukonda kuuluvate inimeste taotlusi turvalistest päritoluriikidest tavamenetluse raames. **Hispaania** avas eraldi LGBT+ taotlejatele suunatud majutuasutused ja teenuskeskused, mille raames tehakse tihedat koostööd asjakohaste mittetulundusühingutega.

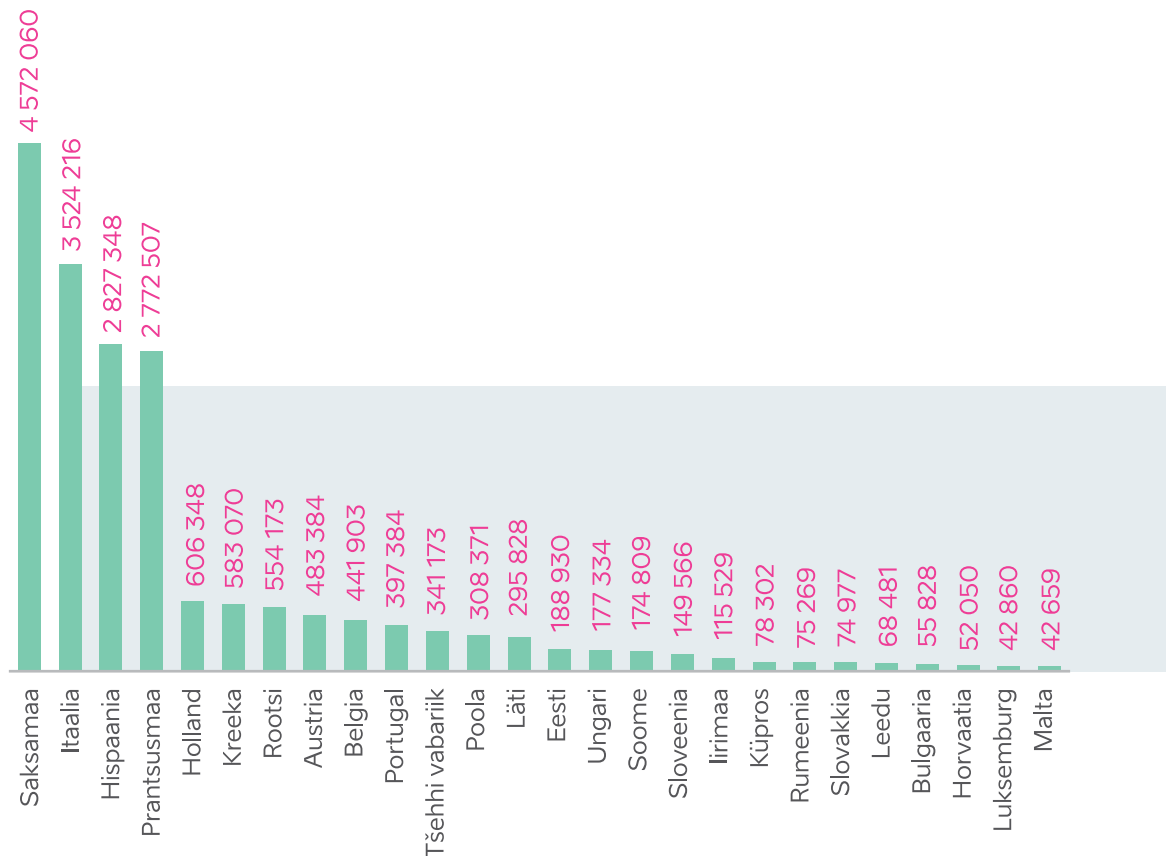
Möödunud aasta augustis võttis Eestis PPA kasutusele uue haavatavuse hindamise küsimustiku, mille eesmärgiks on paremini aru saada taotleja vajadustest ja nendega majutuse ning menetluse korraldamisel arvestada.

5. Kohanemine ja lõimumine



Väliskogukonnad Euroopas

Väliskogukondade edukas kohanemine ja lõimumine on ühiskonna pikaajalise heaolu tagatis. Rändetaustaga inimesed mängivad Euroopa majanduses ja ühiskonnas olulist rolli ning nende panuse on muutnud veelgi ilmsemaks COVID-19 kriis. Paljud arstid, õed, hooldustöötajad ning muude kriitiliste teenuste osutajad (sh teenindussektoris) üle Euroopa, kes aitasid kaasa kriisi haldamisele, olid välismaalased. Teadusuuringute Ühiskeskus leidis, et 2020. aastal oli 13% kõigist eesliinitöötajatest uussisserändajad (Fasani & Mazza, 2020a), kes samal ajal olid pandeemia ajal just haavatavamas positsioonis. Paljudel kolmandate riikide kodanikel puudus juurdepääs kõigile riiklikele COVID-19 tugimeetmetele, elati tingimustes, kus sotsiaalne distantseerumine oli raskendatud ning töötati töökohtadel, kus kokupuude viirusega suurem (nt eesliinil) ning kaugtöö võimalused piiratud (Fasani & Mazza, 2020b).

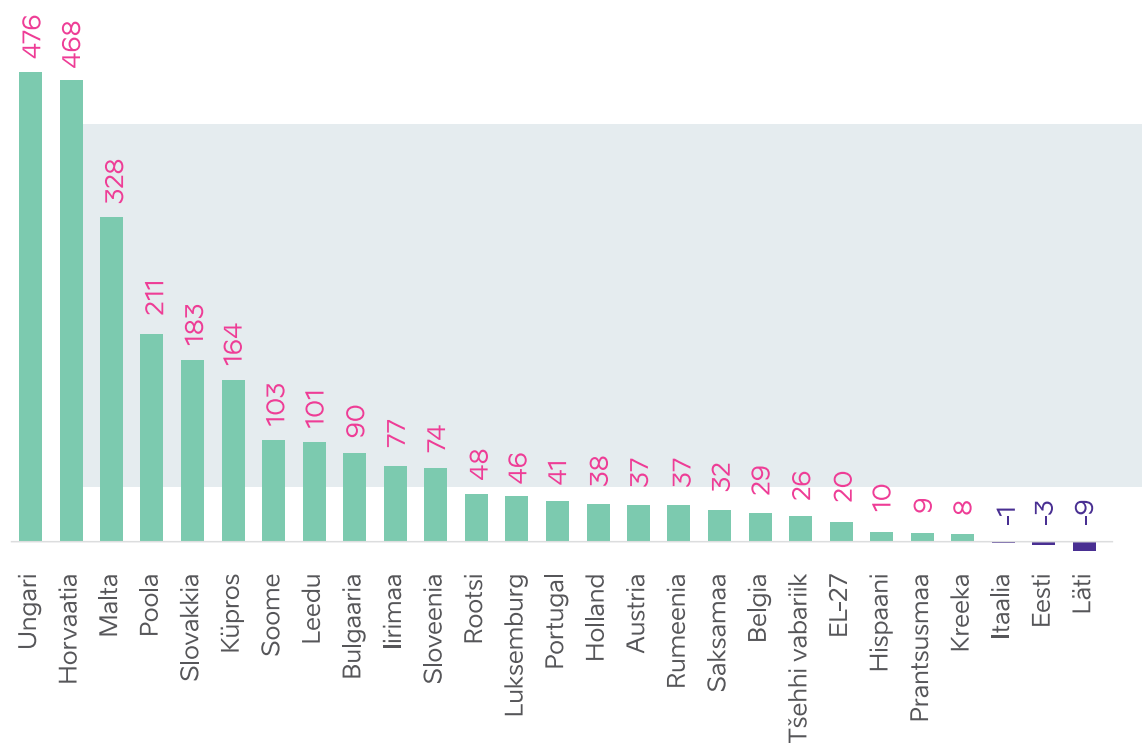


Joonis 20. Vähemalt aastase kestusega (sh tähtjatu) elamislooga kolmandate riikide kodanike või määratlemata kodakondsusega isikute arv liikmesriikides, 31.12.2019 seisuga.
Allikas: Eurostat, migr_resvalid (05.08.2021)

Välismaalaste oluline roll Euroopa riikide toimimises pole ka üllatav, sest rändetaustaga isikute koguarvud on viimase kümnendi jooksul kasvanud kõikjal maailmas. Väljaspool ELi on Eurostati andmetel sündinud umbes 34 miljonit ELi elanikku (ligikaudu 8 % ELi elanikkonnast) ja 10 %-l 15–34aastastest Euroopas sündinud

noortel on vähemalt üks vanem sündinud välismaal (Euroopa Komisjon, 2020c). 2020. aasta alguses elas EL-27 riikides ligi 20,3 miljonit välismaalast, kellest ligi 19 miljonil oli vähemalt aastase kestusega (sh tähtajatu) elamisloa ja neist ligi kolm neljandikku (72%) neist elas vaid neljas riigis: Saksamaal (4,6 miljonit), Itaalias (3,5 miljonit), Hispaanias (2,8 miljonit) ja Prantsusmaal (2,8 miljonit).

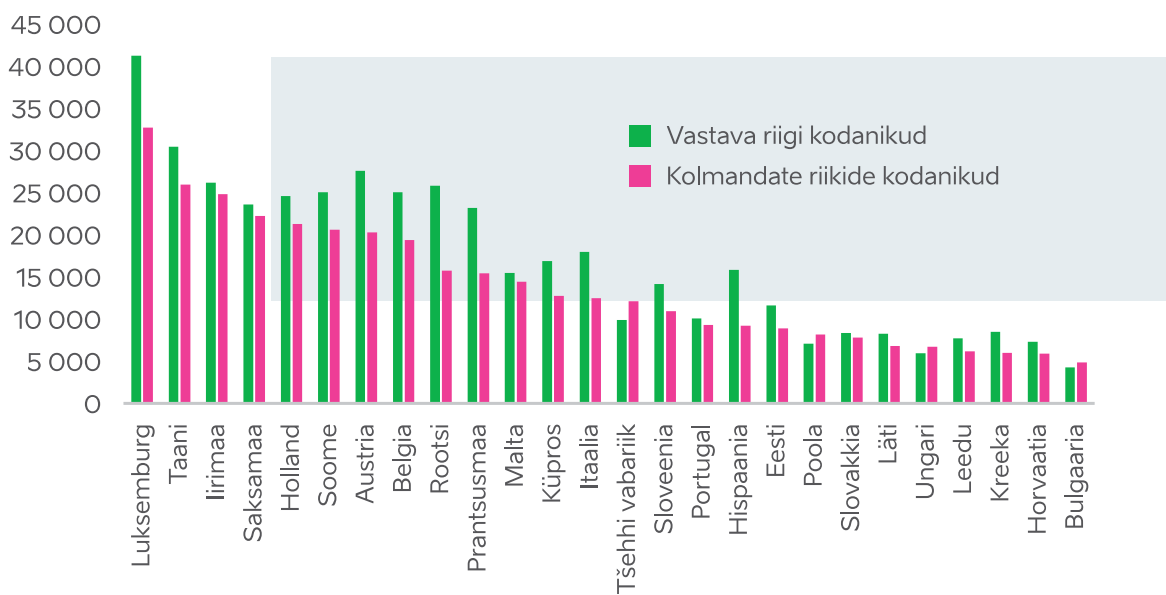
Teiste Euroopa riikide väliskogukonnad on ehk koguarvude poolest madalamad, kuid sellest hoolimata on pea kõikides riikides need arvud näidanud kasvutrendi. Võrreldes 2015. aasta algusega olid viimase viie aasta jooksul kogukonnad kasvanud kõige kiiremini Ungaris (476%), Horvaatias (468%), Maltal (328%), Poolas (211%) ja Slovakkias (183%). Ainult kolmes liikmesriigis olid need selle perioodi vältel kahanenud: Itaalia (-0,9%), Eesti (-3%) ja Läti (-9%). Eestis ja Lätis on langus aga olnud tingitud eelkõige pikaajalise elaniku elamisloa alusel riigis viibivate määratlemata kodakondsusega isikute ehk nn halli passi omanike arvu vähenemisest.



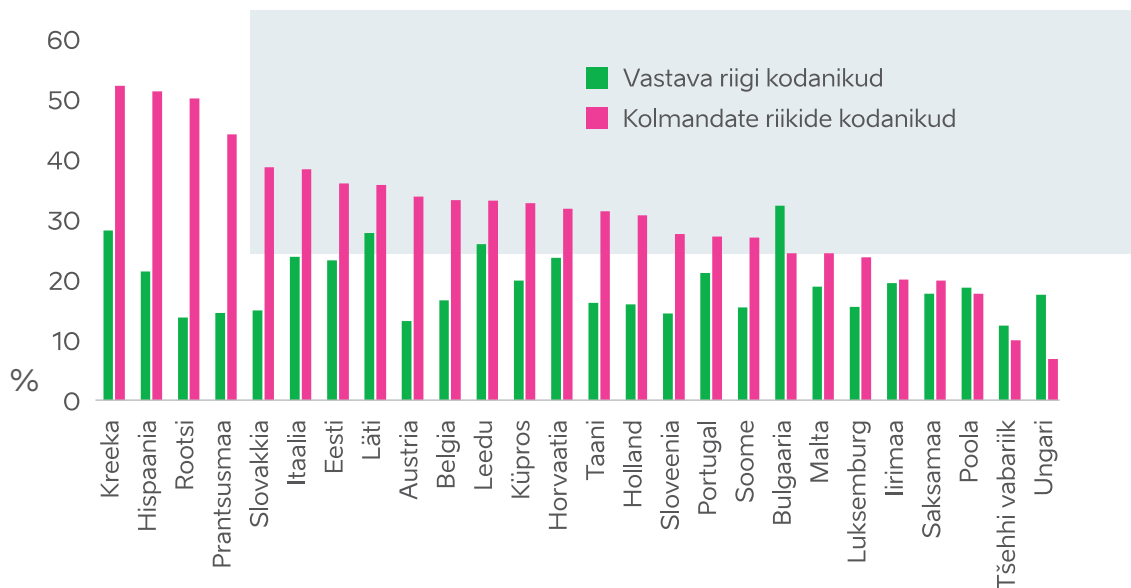
Joonis 21. Vähemalt aastase kestusega (sh tähtajatu) elamisloaga kolmandate riikide kodanike või määratlemata kodakondsusega isikute arvu muutus (%) vahemikus 2014–2019. Allikas: Eurostat (migr_resvalid, 05.08.2021)

Koguarvud aga ei räägi tervet lugu, sest mitmel pool Euroopas (sh Eestis) on leidnud aset sisserände ja seeläbi väliskogukondade mitmekesisustumine, millega kaasnevad ka uued kohanemis- ja lõimumisalased katsumused. Samal ajal on vaja veel tegeleda mitmete raskustega, millega väliskogukonnad Euroopas on juba pikemat aega silmitsi seisnud. Üheks selliseks on sotsiaalmajanduslik ebavõrdsus. Kuigi viimase paari kümnendi jooksul on rändajate sotsiaalmajanduslik taust ja haridustase aina paranenud (Czaika, 2018), on keskmine kolmandate riikide kodanik Euroopas on jätkuvalt püsielanikkonnaga võrreldes ebasoodsas olukorras. Kui EL-27 riikides

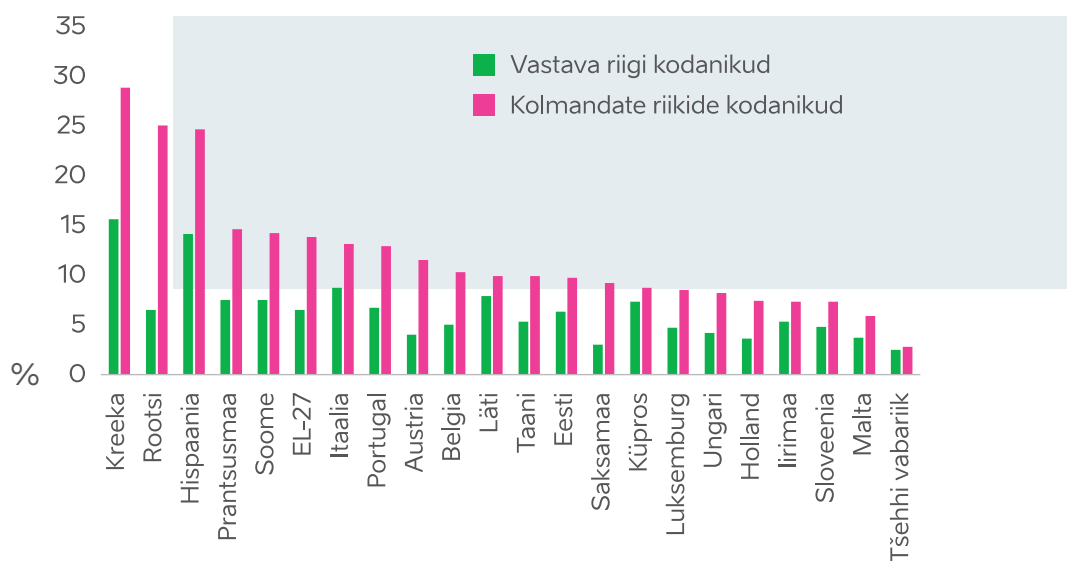
on kohalikest kodanikest vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus keskmiselt 19,6%, siis kolmandate riikide kodanike hulgas oli see näitaja Euroopas 38%. Olulisi erinevusi kohalike ja kolmandate riikide kodanike vahel on ka leibkonna sissetulekutes ning töötuse näitajates. Seejuures on ebavõrdsus tuntavam paljudes jõukamates ja pikema rändeajalooga liikmesriikides (nt Rootsi, Prantsusmaa ja Belgia), aga ka Lõuna-Euroopa riikides (nagu Kreeka ja Hispaania). Ka Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikides esineb ka ebavõrdsust, eriti kui vaadata töötuse näitajaid ja sotsiaalse tõrjutuse ning vaesuse ohtu, kuid sissetulekutes on erinevused vähemtuntavad. Vajadus panustada kohanemise ja lõimumise tegevustesse on aga kõikjal.



Joonis 22. Keskmised (mediaan) leibkonna ekvivalentsissetulekud kohalike kodanike ja kolmandate riikide kodanike lõikes, 2019. Allikas: Eurostat, (ILC_D115, 05.08.2021)



Joonis 23. Vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse oht (%) kohalike kodanike ja kolmandate riikide kodanike lõikes (18 ja vanemad), 2019. Allikas: Eurostat, (ILC_PEPS05, 05.08.2021)



Joonis 24. Töötus (%) kohalike kodanike ja kolmandate riikide kodanike hulgas, 2020.
Allikas: Eurostat, (LFSA_URGAN, 05.08.2021)

Arengud kohanemise ja lõimumise vallas

2020. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu uue „Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027“ (Euroopa Komisjon, 2020c), mis lähtub põhimõttest, et integratsioon peab olema igapäevaseks nii õigus kui ka kohustus. Uus tegevuskava täidab Euroopa Liidu rändemaastikul olulist rolli, kuna sisserrändajate ja rändetaustaga inimeste arv Euroopas kasvab iga aastaga. Euroopa Liidu liikmesriikides elab Eurostati andmetel umbes 34 miljonit inimest, kes on sündinud väljaspool ELi (umbes 8 % ELi elanikkonnast) ja 10 protsendil liikmesriikides sündinud noortest (vanuses 15–34) on vähemalt üks vanem sündinud mõnes kolmandas riigis. Näiteks elab Saksamaal üle 15 miljoni väljaspool ELi sündinud isiku, Prantsusmaal 8,5 miljonit ning Hispaanias seitse miljonit, Eestis on nende arv ligikaudu 200 000.

Kuigi sotsiaalpoliitika väljatöötamise ja rakendamise eest vastutavad esmajoones liikmesriikide endi valitsused, on ELil oluline roll liikmesriikide toetamises rahastamise, suuniste väljatöötamise ning asjakohaste partnerluste soodustamise kaudu. Uues tegevuskavas rõhutatakse vajadust alustada rändajate integreerimist võimalikult ruttu ning meetmete puhul liikuda lühiprojektide juurest pikaajaliste investeeringute suunas. See hõlmab nii uussisserrändajaid kui ka EL rändetaustaga kodanikke ning annab enam kui 50 soovitusi, kuidas toetada liikmesriikides elavate muu rahvustaus- taga isikute edukamat lõimumist. Erilise tähelepanu all on naismigrandid ning uute tehnoloogiate kasutamine lõimumise soodustamisel.

Komisjoni kõrval tegelesid oma riiklike või piirkondlike integratsioonipoliitikate ja õigusaktide läbivaatamisega paljud liikmesriigid (nt **Austria, Belgia, Tšehhi, Eesti,**

Mida tahab Euroopa Komisjon 2027. aastaks saavutada integratsiooni valdkonnas?

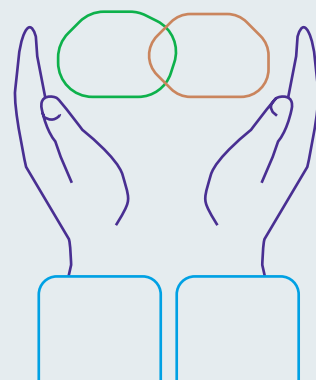
Muuhulgas töötatakse uue tegevuskava (Euroopa Komisjon, 2020c) alusel järgmiste aastate jooksul järgnevate sihtide suunas:

- Suuremale hulgale lapsrändajatele ja rändetaustaga lastele tuleb anda võimalus käia kvaliteetses ja kaasavas alusharidus- ja lapsehoiurühmas.
- Õpetajad peavad omandama vajalikud oskused ning neil peavad olema kasutada vahendid ja toetus mitmekultuuriliste ja mitmekeelsete rühmade juhendamiseks, nii et arvestataks ühteaegu nii lapsrändajate kui ka kohalike laste huve.
- Rohkem tuleb toetada rändajatest ettevõtjaid, sh sotsiaalseid ettevõtjaid, lihtsustades nende juurdepääsu rahastamisele, koolitusele ja nõustamisele.
- Naissoost rändajate osalus tööturul peab suurenema.
- Tervishoiuteenustele juurdepääsu lihtsustamisel tuleb võtta täielikult arvesse naissoost rändajate erivajadusi, sealhulgas tuleb tagada neile sünnituseelne ja -järgne tervishoid.
- Liikmesriikide ning kohalike ja piirkondlike omavalitsuste käsutusse tuleb anda valik tööriistu ja juhiseid, mille abil võidelda diskrimineerimise vastu eluasemeturul.
- Kogu ELis tuleb jõuda uuenduslikke eluasemelahenduste laialdase kasutuseni, et edendada sel teel kaasatust ja võidelda segregatsiooni vastu.
- Kohaliku, piirkondliku, riikliku ja Euroopa tasandi konsultatsiooni- ja otsustusprotsessides peab osalema rohkem rändajaid ja rändetaustaga ELi kodanikke.
- Rändajatele ja rändetaustaga ELi kodanikele tuleb tagada digioskused, et neil oleks võimalik internetiteenustest täiel määral osa saada.
- Digitaalsete avalikke teenuseid tuleb kavandada koos kodanikega, sh rändajatega, et muuta need inimkeskseks, kergesti juurdepääsetavaks ja sobivaks mitmekesisele elanikkonnale.
- Eurooplaste informeeritus rändest ja integratsioonist peab paranema.

Soome, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Leedu, Holland ja Rootsi). Mitu riiki kinnitas uued siseriiklikud lõimumisalased tegevuskavad (nt **Saksamaa, Luksemburg ja Rootsi**), teised jätkasid tööd nende välja töötamisega (sh **Eesti, Horvaatia ja Iirimaa**). Aktiivne töö käis ka rassismi, vihakõne ja diskrimineerimise vastaste tegevuskavade ja programmide kallal (nt **Austria, Belgia, Saksamaa, Portugal, Slovakkia, Iirimaa ja Horvaatia**).

Kohanemist ja lõimumist toetav Eesti

EESMÄRK: Eesti ühiskond on sidus ja stabiilne, kus eri keele- ja kultuuritaustaga inimesed kannavad Eesti identiteeti, osalevad aktiivselt ühiskonnaelus, jagavad demokraatlikke väärtusi ja ühist kultuuri-, info- ja suhtlusruumi ning tunnevad ühtekuuluvust. Loodud on võrdsed võimalused edukaks iseseisvaks toimetulekuks ja heaoluks kõigile Eestis elavatele inimestele.



TEGEVUSSUUND 1: Tänapäevaste, nutikate ja tulemuslike kohanemise ning lõimumisteede arendamine

TEGEVUSSUUND 2: Ühine, arusaadav ja usaldusväärne kommunikatsioon- ja inforuum

TEGEVUSSUUND 3: Ühtekuuluvustunnet toetavate sotsiaalsete kontaktide soodustamine

TEGEVUSSUUND 4: Uuendusmeelse ja vastutustundliku tööturu toetamine

TEGEVUSSUUND 5: Eesti keele oskuse, riigi ja kultuuriruumiga sideme suurendamine

TEGEVUSSUUND 6: Kohaliku tasandi toetamine ja sektoriüleste partnerlusuhete arendamine

Joonis 25. Sidusa Eesti arengukava 2021-2030 eesmärgid ja tegevussuunad kohanemise ja lõimumise vallas. Allikas: Kultuuriministeerium

Eestis jätkus 2020. aastal töö Sidusa Eesti arengukavaga aastateks 2021-2030. Arengukava eesmärk on muuta Eesti järgmisel kümnendil senisest sidusamaks ja kaasavamaks ühiskonnaks. See keskendub kohanemise ja lõimumise, üleilmse eestluse, kodanikuühiskonna ning rahvastikuarvestuse edendamisele. Kohanemise ja lõimumise vallas on aluseks põhimõtte, et mitmekultuurilise ühiskonnaga toimetuleku eeldus ja ühtlasi ühiskonna sidususe alus on ühtne Eesti identiteet. Eesti identiteedi all ei mõelda ainult sünnijärgset kuuluvustunnet, pigem on selle tunnusteks jagatud põhiseaduslikud väärtused ja arusaamad, eesti keele ja kultuuri väärtustamine ning enesemääratlemine Eesti ühiskonna liikmena. Tegevuskava on plaanis kinnitada 2021. aastal.

Üheks pikaajaliseks trendiks kohanemise ja lõimumise vallas on kohalike omavalitsuste ja linnade kasvav roll lõimumistegevuste elluviimisel. Selles vallas jätkusid arengud ka 2020. aastal ning vastavaid muudatusi tehti **Austrias, Belgias, Prantsusmaal, Iirimaa, Leedus, Luksemburgis, Slovakkias, Horvaatias, Norras ja Eestis**. Lisaks sellele, et kohalikele omavalitsustele anti suurem vastutus lõimumispoliitika ja – tegevuste kujundamisel, loodi **Austrias** koostöös UNESCOga rahvusvaheline inimõiguste kohalikul ja piirkondlikul tasandil edendamise keskus. Uue keskuse üheks eesmärgiks on muuta linnad ja inimasulad kaasavamaks, ohutumaks ja jätkusuutlikumaks rändetaustaga inimeste jaoks. Bratislava linn **Slovakkias** võttis vastu uue linnastrateegia, mis esmakordselt sisaldas strateegilistes dokumentides ka välismaalasi (ELi kodanikke ja kolmandate riikide kodanikke) kui ühte kaasatavat sidusrühma linna arendamisel ning uute tegevuste ja teenuste väljatöötamisel.

Eestis alustasid Siseministerium ja Tallinna linn koostööd töötamaks välja tegevused, kuidas toetada uussisserändajate kohanemist pealinnas. Kultuuriministerium avaldas juhendmaterjalid kohalikele omavalitsustele seoses kohanemise ja lõimumise teenustega (Kultuuriministerium, 2020). Integratsiooni Sihtasutuse eestvedamisel valmis kohanemis- ja lõimumisteenuste veebikeskkond LINDA, mis on suunatud välismaalastega töötavatele ametnikele. Veebikeskkonnas saab tutvuda erinevate tugiteenustega ning leida lahendusi kohanemist ja lõimumist soodustavatele olukordadele.

Välismaalaste parem kaasamine kodanikuühiskonda ning õigusruumi tutvustamine oli mullu samuti prioriteediks mitmel pool Euroopas. Arenguid siin valdkonnas raporteerisid **Austria, Belgia, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Slovakkia, Holland, Luksemburg ja Rootsi**. Enamikes liikmesriikides püüti seda teha erinevate kohanemisprogrammide ja -koolituste kaudu, suurendades mooduleid, mis keskenduvad nii kodanikeühenduste, kohaliku õigusruumi ja seaduste kui ka siseriiklike poliitiliste protsesside tutvustamisele. **Rootsi** muutis taolistel koolitustel osalemise kaitsesaanutele kohustuslikuks, **Prantsusmaa** pakkus täiendavat tuge ja ressursse nende kursuste läbiviijatele.

Euroopa riikides on alati olnud kohanemise ja lõimumise valdkonna tegevustes kesksel kohal keeleoskuse parandamine väliskogukondades. Vähest keeleoskust peetakse üheks peamiseks edukat lõimumist takistavat teguriks, mistõttu riigid on teinud selleks aastast aastasse suuri investeeringuid. Täiskasvanute keeleoskuse parandamise vallas toimus arenguid kõikjal Euroopas (sh **Austria, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Holland, Rootsi, Portugal ja Eesti**). **Soome** laiendas välis- tudengitele pakutavate keelekursuste valikut, et soodustada keele omandamist ja lihtsustada peale õpingute lõppu riiki jäämist ning töö leidmist. Rootsi alustas uute keelekursustega, mis on suunatud väikeste lastega kodus olevatele sisserändajatele, sh vanemapuhkusel olevad isikud ja pererände teel riiki jõudnud välismaalastele. Paljud riigid viisid seoses COVID-19 pandeemiaga välismaalastele suunatud keelekursused veebi (sh **Austria, Eesti, Saksamaa, Tšehhi, Itaalia ja Norra**).

Eestis toimub suur osa välismaalastele suunatud ja riigi poolt toetatud keeleõppes alates 2019. aastast eesti keele majades. Eesti keele maju oli 2020. aastal kaks – Tallinnas ja Narvas - ning need loodi eesmärgiga pakkuda keeleõppijatele toetavat eestikeelset keskkonda, kus nad saaksid harjutada keelt, kasvatada rääkimisjulgust ning Eesti elu paremini tundma õppida. Lisaks pakutakse neis lõimumist ja keeleõpet toetavat nõustamisteenust. 2020. aastal oli nõustamisi 6200 ja 5870 isikut osalesid eesti keele kursustel (sh keelemajade poolt vahendatavatel kursustel). Üle 3900 inimese osales muudes keelemajade poolt pakutavates tegevustes.

Seoses pandeemiaga pidid mitmed eesti keele majade teenused kolima virtuaal-keskkonda ning selle raames töötati välja mitmeid uusi keeleõppe tegevusi. Üheks taoliseks tegevuseks oli keelerulett, mis tõi virtuaalselt kokku eesti keelt kõneleda soovivad juhuslikud inimesed lühikesteks vestlusteks etteantud teemadel. Keele- rulett töötati välja koos Riigikantselei innovatsioonitiimiga projekti 'Vajaduspõhine eesti keele õpe ja nõustamine muust rahvusest täiskasvanutele' raames. Lisaks töötati selle raames välja ka teenused kokkutoov eesti keele õppe digivärava prototüüp. Projektis olid esindatud kultuuriministeerium, Integratsiooni SA, haridus- ja teadusministeerium, sotsiaalministeerium, Töötukassa ning siseministeerium

Eesti keele majades käivitati 2020. aasta kevadel keelesõprade programm, mis annab eesti keele õppijatele võimaluse saada suhtluskeele praktikat, vesteldes vabatahtlike eesti keele mentoritega e-kanalite kaudu. Esimestel kuudel osales programmis 885 inimest, kelle hulgas oli 410 vabatahtlikku mentorit ja 475 keeleõppijat. Enamik mentoreid olid Eestist, kuid programmi panustasid ka välismaal elavad eestlased Soomest, Rootsist, Belgiast, Hollandist, Islandilt, Rumeeniast, Prantsusmaalt, Itaaliast, Hispaaniast, Šveitsist, Venemaalt, Iirimaa, Sri Lankalt, Indoneesiast, Ameerika Ühendriikidest, Kolumbiast, Ugandast ja mujalt.

Veebi kolisid ka **Eestis** kohanemisprogrammi raames pakutavad keelekursused ja muud moodulid. Kuigi see nõudis õppemeetodite muutmist, siis kokkuvõttes korraldajate hinnangul osalemishuvi hoopis kasvas ning virtuaalselt suudeti jõuda paremini oma sihtrühmani. Sellest tulenevalt on otsustatud ka tulevikus hakata pakkuma kohanemisprogrammi hübriidversioonis: nii veebis kui ka füüsilises klasis.

Möödunud aastal pidi tulenevalt olukorrast pöörama varasemast enamgi tähelepanu välismaalaste vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohu vähendamisele. Sisserändajad on tavapäraselt majanduskriisidest enam mõjutatud kui püsielanikud ning pandeemiaga kaasnenud majandusmõjud on olnud tuntavamad väliskogukondades (Fasani & Mazza, 2020b). Raske majandusliku olukorra leevendamiseks laenasid mitmed liikmesriigid kolmandate riikide kodanike juurdepääsu erinevatele tugiteenustele, taskukohastele eluasemetele ning tervisekindlustusele (nt **Austria, Belgia, Itaalia, Portugal** ja **Norra**). Portugal kaotas kolmandate riikide kodanike jaoks riikliku tervisekindlustuse puhul omaosaluse rakendamise. **Norra** laiendas samuti välismaalastele juurdepääsu tervisekindlustusele, kuid sidus selle läbitud keeleõppe tingimusega, st mida parem on välismaalase norra keele oskus, seda

heldem on ka saadav tervisekindlustus. **Austria** võttis vastu eristrateegia, et ennetada töökoha kaotamisel vaesusesse langemist.

Eesti on teinud tööd välismaalaste tervishoiuteenustele juurdepääsu parandamisega juba enne pandeemiat, kuid viimase aasta sündmused kiirendasid arenguid siin vallas. Siseministerium ja Terviseamet tegid koostööd, et parandada juurdepääsu vene- ja ingliskeelsele perearstiteenusele ning lihtsustada uussisserändajate juurdepääsu arstiteenustele. Koroonakriisi algusest peale tagati ka juurdepääs muukeelsetele infomaterjalidele, sh jagati infoliini kaudu informatsiooni nii inglise kui ka vene keeles.

COVID-19 kriisiga kaasnevate tegevuste kõrval toimus ka laiemaid muudatusi, et parandada välismaalaste sotsiaalmajanduslikku lõimumist. Mitmes liikmeriigis tehti seadusmuudatusi, et kiirendada EL-väliste kvalifikatsioonide tunnustamist (nt **Austria, Iirimaa, Prantsusmaa** ja **Norra**). Austrias oli see seotud eelkõige meditsiini valdkonnaga, et suurendada riigis olevate tervishoiutöötajate koguarvu. **Norra** võimaldas välismaalastel ajutise meetmena kombineerida täiendkoolitusi koos töötutoetustega, **Rootsi** pikendas toetuste maksmise perioodi ning **Belgia** ja **Hispaania** võimaldasid seoses kriitilise tööjõupuudusega rahvusvahelise kaitse taotlejatel ajutiselt töötada.

Kuhu on jõudnud Eesti lõimumisvallas?

2021. aastal ilmus lõimumise valdkonnas kaks ülevaatlikku raportit, mis aitavad näha, kuidas Eestil lõimumisega läheb. Esiteks lõppes „Lõimuv Eesti 2020“ arengukava täitmine ning ilmus arengukava rakendamise perioodi (2014–2020) lõpparuanne (Kultuuriministeerium, 2021b). Teiseks ilmus 2020. aasta integratsiooni monitooring (Kultuuriministeerium, 2021a), mis oli järjekorras juba kaheksas. Integratsiooni monitooring tähistas ka teist juubelit – nimelt on lõimumist Eestis süsteemselt monitooringu abil uuritud juba 20 aastat.

Lõimumiskava lõpparuandes leiti, et Eesti ühiskonna lõimumine on olnud järjepidev ning positiivse trendiga. Tugevnenud on eri rahvustest inimeste riigiidentiteet. Ka sallivust ja avatust on ühiskonnas varasemast rohkem. Riigikeele oskust peetakse üha olulisemaks. Olulisemad algatused, mis sel perioodil käivitati on 2015. aastal tööd alustanud venekeelne telekanal ETV+ ning 2018. aastal avatud Narva ja Tallinna eesti keele majad Integratsiooni Sihtasutuse struktuuriüksusena.

Arengukohtadena toodi lõpparuandes välja vajadus eri rahvusest inimeste vaheliste kontaktide paranemiseks võimaluste loomine. Samuti nende suurem kaasatus vabakonna organisatsioonidesse ja vabatahtlikusse tegevusse. Lisaks toodi välja vajadus jätkata töötamist tugiteenuste kättesaadavuse parandamise nimel ning panna senisest enam rõhku sotsiaalmajanduslike lõhede vähendamisele.

Ka viimases integratsiooni monitooringus tõdeti, et kui tervikuna on ühiskonnas ühtekuuluvuse valdkonnas positiivsed suundumused, siis lõimumise edukusel on näha suuri piirkondlikke ja vanuselisi erinevusi. Säilinud on 1990. aastate alguses kujunenud rahvuslik ebavõrdsus tööturul, mis väljendub madalamas tööhõive määras ning venekeelsed elanikud hindavad oma töösuhete ja tööturu olukorda madalamalt kui eestlased. Eesti ühiskonna lõimumise kontekstis on isoleeritus ja piirkondlik ebavõrdsus seotud eelkõige Ida-Virumaaga, kus on paljud sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised näitajad kui ka inimeste hoiakute näitajad teiste piirkondadega võrreldes märkimisväärselt kehvemad. Paraku on ajaga piirkondlikud erinevused pigem suurenenud.

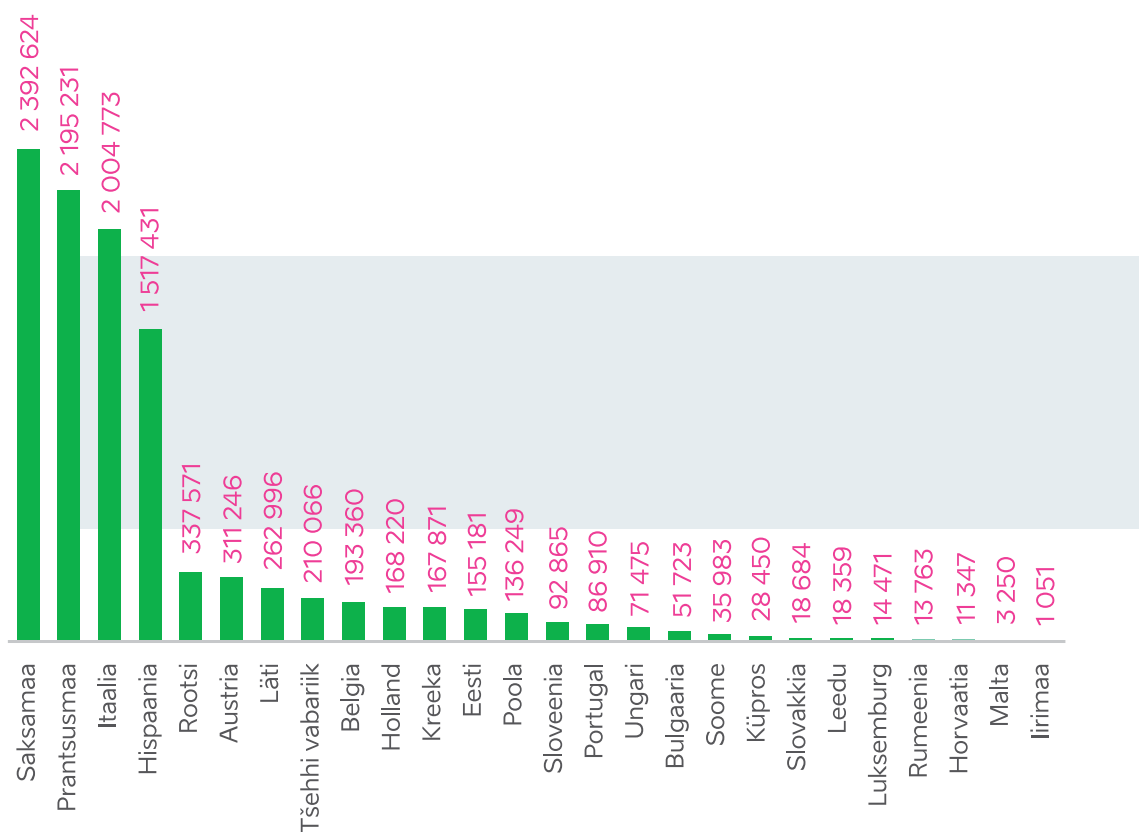
Olulise positiivse trendina toodi aga välja viimastel aastatel toimunud muutus, kus venekeelsete elanike seas on nõrgenenud seni valdav olnud vene meedia mõju, mille asemel suureneb Eesti venekeelsete väljaannete, eelkõige veebimeedia ja rahvusringhäälingu tähtsus. Positiivne on ka see, et erinevat kodust keelt kõnelevate noorte omavaheline läbikäimine on võrreldes vanema vanuserühmaga ligikaudu kaks korda sagedasem. Tulevikku vaadates on oluline, et sõltumata rahvuslikust taustast suureneb elanike toetus võimalikult varasele eesti keele õppele – 2020. aasta EIM-i andmetel toetab eestikeelse õppe alustamist juba lasteaias 81% eestlastest ja 66% teisest rahvusest vastajatest.

6. Kodakondsus



Pikaajalise elaniku elamisload

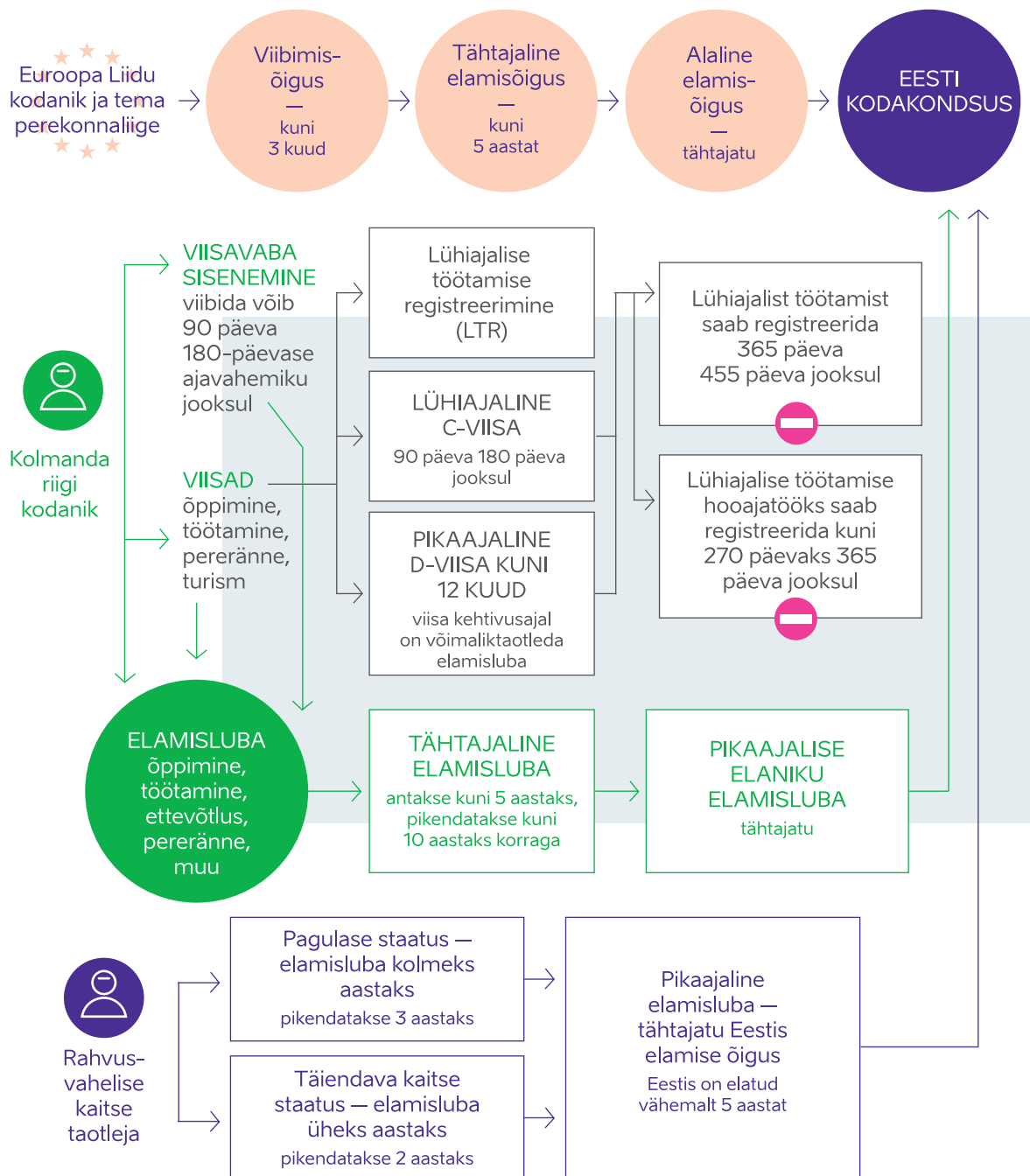
Üheks kodakondsuse omandamise tingimuseks paljudes Euroopa riikides on pikaajalise elaniku elamisloa olemasolu. 2020. aasta lõpus elas Euroopa Liidu riikide ligikaudu 10,3 miljonit pikaajalise elaniku elamisloaga kolmanda riigi kodanikku, kusjuures vahemikus 2011-2020 oli kasv enam kui 107%. Kõige rohkem oli pikaajalise elaniku elamisloaga kolmandate riikide kodanikke Saksamaal (2 392 624), Prantsusmaal (2 195 231), Itaalias (2 004 773), Hispaanias (1 517 431) ja Rootsis (337 571). Kõige rohkem anti EL-27 riikides pikaajalisi elamislubasid Türgi, Maroko, Alžeeria, Hiina (502 800) ja Ukraina kodanikele.



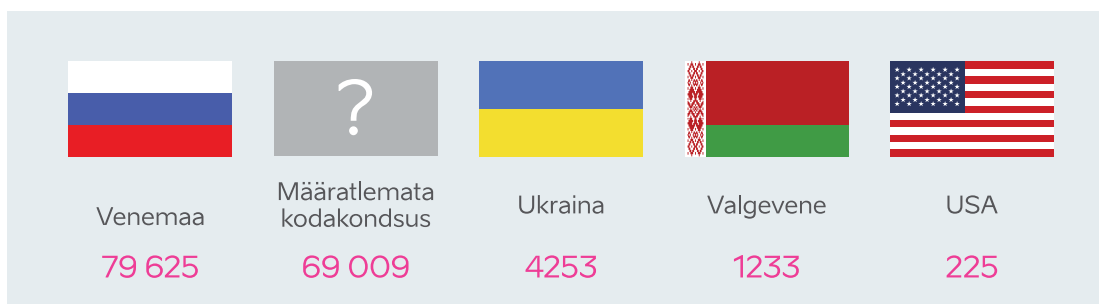
Joonis 26. Pikaajalise elaniku elamisload Euroopa Liidus riikide lõikes 31.12.2020 seisuga.
Allikas: Eurostat (migr_reslong, 06.10.2021)

Eestis elas 2020. aasta alguses pikaajalise elaniku elamisloa alusel Eestis 155 181 inimest, seejuures ligi 96% kõigist pikaajalistest elaniku elamislubadest jaotusid peamiselt Venemaa kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute vahel: Eurostati andmetel oli Eestis Venemaa kodanikke 79 598 ja määratlemata kodakondsusega isikuid 68 960, järgnesid Ukraina 4251, Valgevene 1233 ja USA 225 kodanikuga.

Millised on uussisserändaja võimalused Eestisse sisenemiseks, elamiseks ja tema teekond Eesti kodakondsuseni?

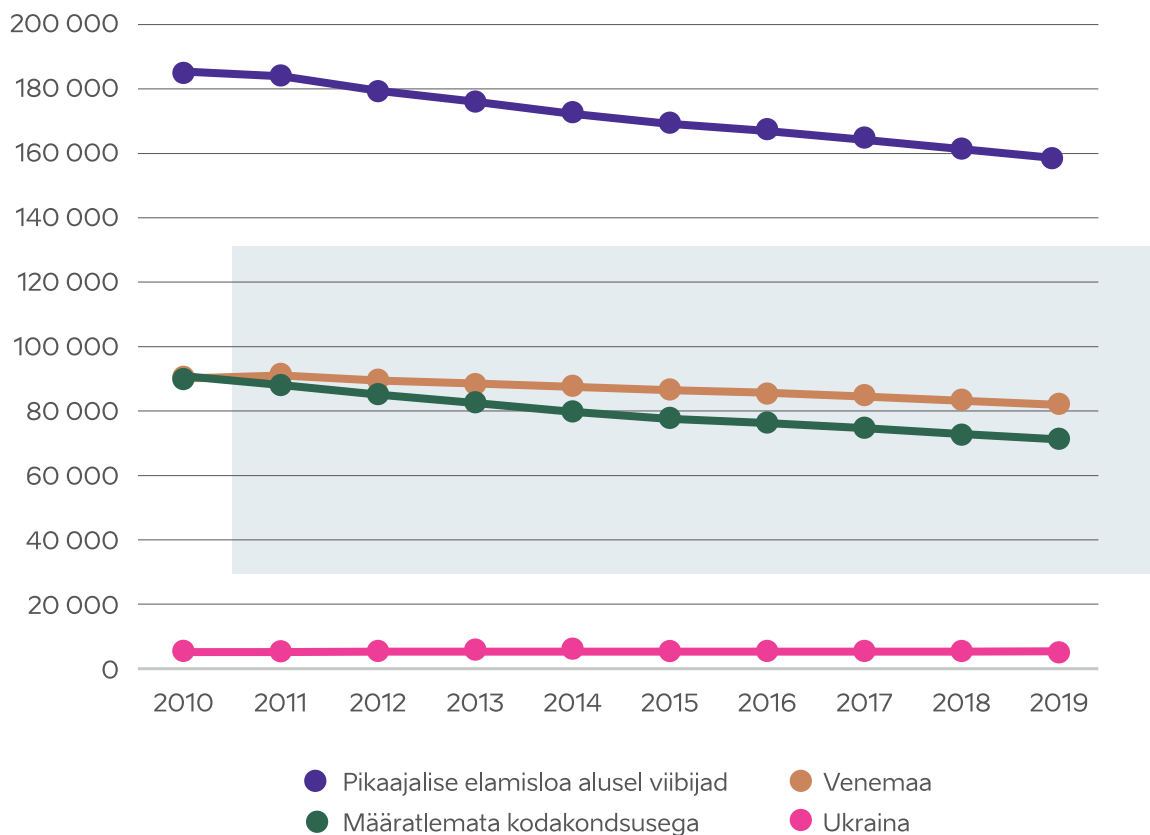


Allikas: (Siseministerium/EMN, 2021)



Joonis 27. Kehtiva pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalaste top 5 kodakondsused (31.12.2020). Allikas: PPA

Eestis on aga pikaajalise elaniku elamisloa alusel riigis viibivate isikute koguarvud on viimastel kümnenditel ühtlaselt aina langenud. See langus on mõjutatud määratlemata kodakondsusega isikute koguarvu pidevast vähenemisest: taasiseseisvumise järgselt oli Eestis nende koguarv ligikaudu 490 000, 2020. aasta lõpuks langes see alla 69 000. Vähenemise peamisteks põhjusteks on olnud isikute surm (antud grupp muutub aina eakamaks ning uusi halli passi omanikke peale ei tule) ja Eesti või mõne teise riigi kodakondsuse omandamine.

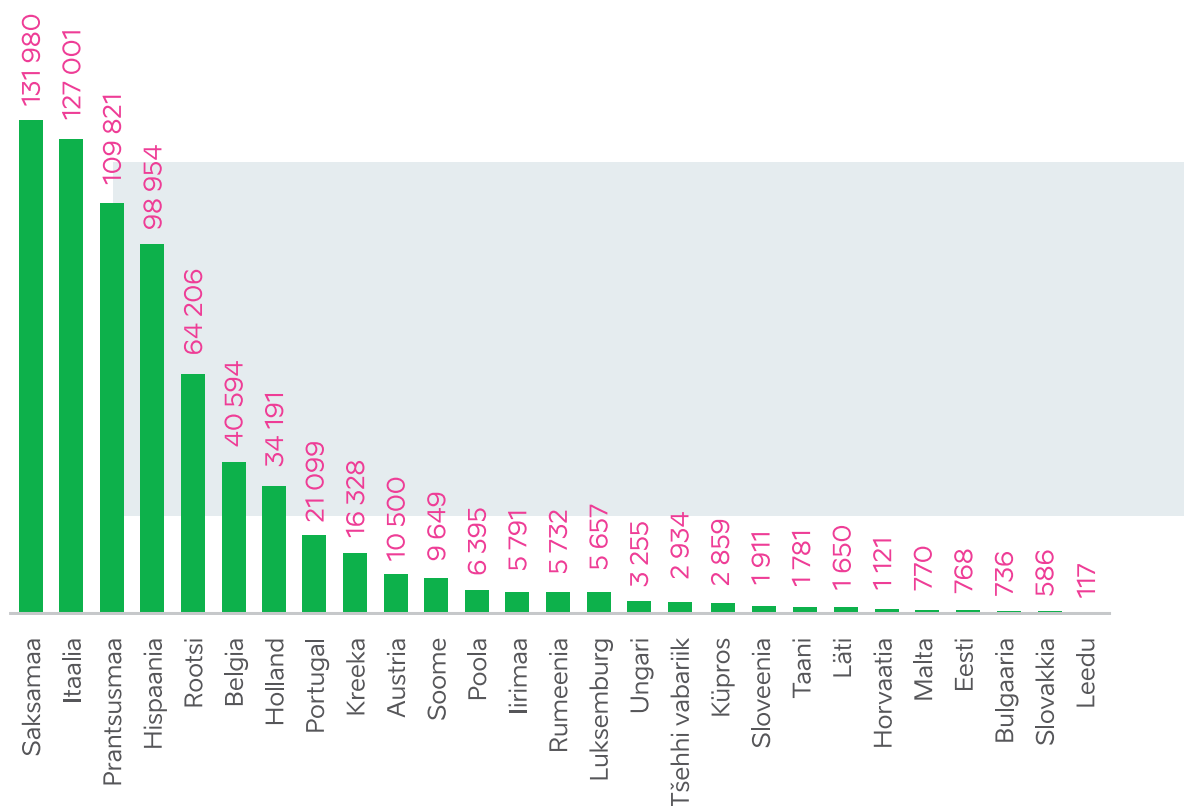


Joonis 28. Eestis pikaajalise elamisloa alusel viibijad kokku ja peamiste kodakondsuste lõikes 31.12.2019 seisuga. Allikas: Eurostat (migr_reslas, 07.08.2021)

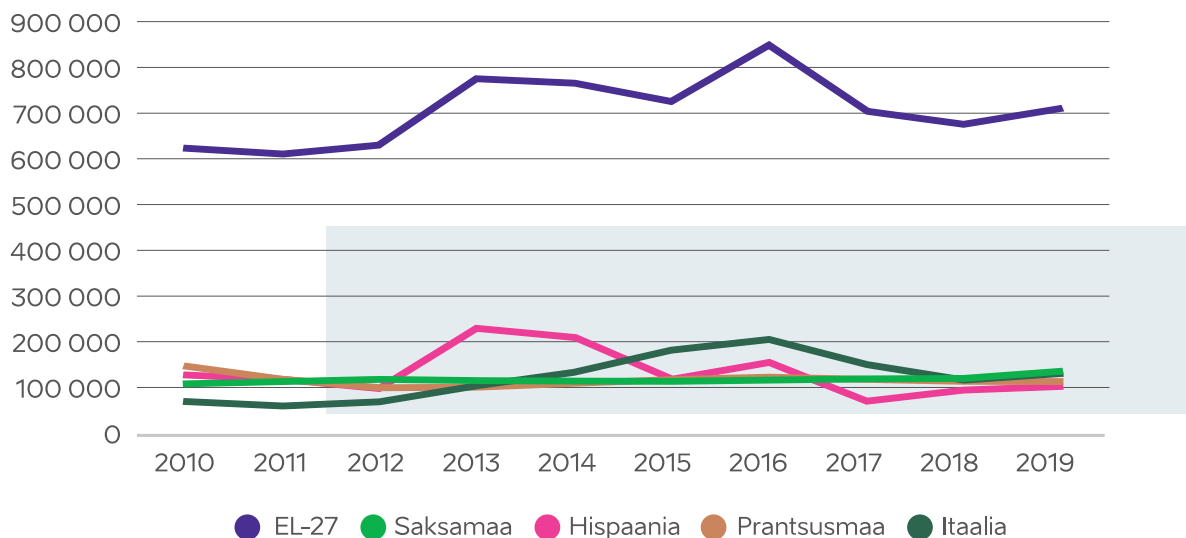
Olukord kodakondsuse valdkonnas

Liikmesriikide kodakondsuspoliitika, kodakondsuse saamise menetlus ja -tingimused on tulenevalt poliitilistest kaalutlustest, riigi prioriteetidest ja ka rändevoogudest ajas muutuvad. Nii on viimastel aastatel EL liikmesriigid teinud mitmeid muudatusi enda kodakondsuspoliitikasse, mille tulemusel on kolmanda riigi kodanike juurdepääs kodakondsusele olenevalt liikmesriigist, kas lihtsustunud või rangemaks muutunud (EMN, 2020e). Poliitiliste muutuste tõttu võib olla naturalisatsiooniarvudes üksikute aastate lõikes suuri muutuseid, kuid pikema perioodi jooksul on naturalisatsiooni mahud paljudes Euroopa liikmesriikides olnud suhteliselt stabiilsed. 2019. aastal naturaliseeriti EL-27 riikides 706 397 kolmanda riigi kodanikku. Kõige rohkem võeti Saksamaa (131 980), Itaalia (127 001), Prantsusmaa (109 821) ja Hispaania (98 954) kodakondsust. Kõige madalamad naturalisatsiooniarvud olid Leedus (117) ja Slovakkias (586).

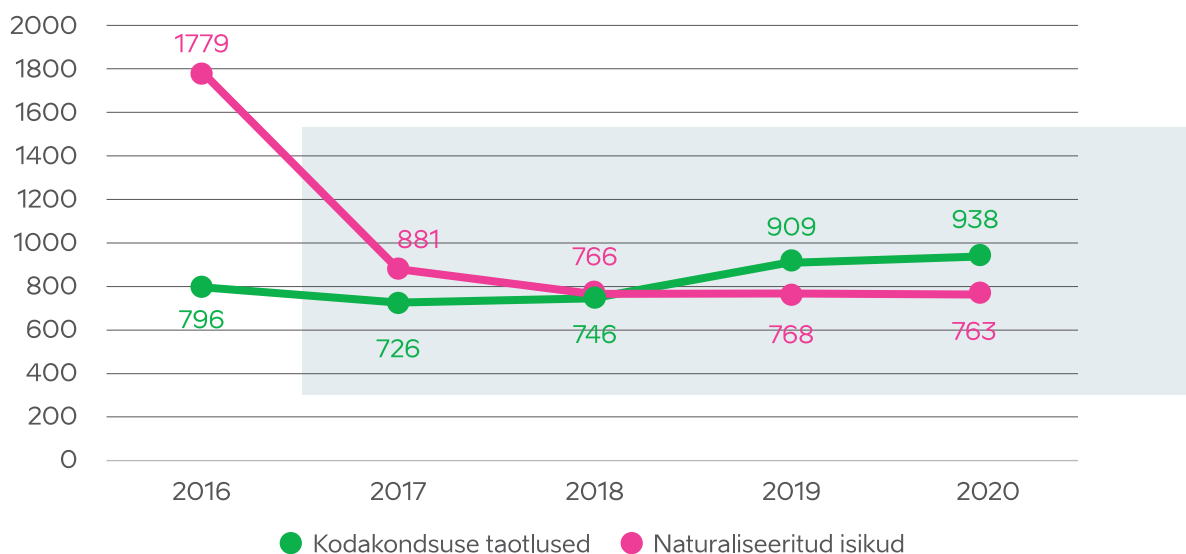
Väikeriigina on Eesti naturalisatsiooni näitajad ootuspäraselt ühed Euroopa madalamad. 2020. aastal anti Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras 763 isikule, nende hulgas oli enim määratlemata kodakondsusega isikuid, järgnesid Venemaa Föderatsiooni, Ukraina, Armeenia ja Pakistani kodanikud. Perioodil 2016–2020 naturaliseeriti kokku 4957 isikut, kellest 2601 olid naised ja 2356 mehed.



Joonis 29. Naturalisatsiooniarvud Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes, 2019.
Allikas: Eurostat (migr_acq, 07.08.2021)



Joonis 30. Muutused naturalisatsiooniarvudes EL-27 üleselt ja suurimates liikmesriikides perioodil 2010-2019. Allikas: Eurostat (migr_acq, 07.08.2021)



Joonis 31. Kodakondsuse taotlemine ja saamine Eestis (2016-2020). Allikas: Siseministeerium

Alates 1990. aastate lõpust, mil Eesti hakkas lõimumispoliitikat kujundama, on üks läbiv eesmärk olnud soodustada Eesti kodakondsuse võtmist, kuid alates 2000ndate keskpaigast on varasem võrdlemisi kõrge naturalisatsioonihuvi tunduvalt langenud (Pohla, 2021). Oluline roll eriti määratlemata kodakondsusega isikute puhul on olnud selles, et Eesti kodakondsuse puudumine ei takista Eestis hästi hakkamasaamist: kui 2011. aasta integratsiooni monitooringu kohaselt nõustus selle väitega ligikaudu kolmandik vastajatest (34%), siis 2020. aastal olid sel arvamusel peaaegu pooled (47%). Samal ajal on aga sihtgrupi silmis Eesti kodakondsuse saamisel mitmeid tõkestavaid tegureid: Eesti ei luba topeltkodakondsust, Venemaale reisimine muutuks Eesti kodanikuna keerulisemaks, lisaks peetakse kodakondsuseksamit liiga keeruliseks ja eesti keelt ei suudeta ära õppida (Pohla, 2021).

Üleilmne eestlus

Ränne ei mõjuta ainult kolmandate riikide kodanikke Euroopas, vaid eurooplased on ka ise aktiivsed väljarändajad. Viimastel aastatel on Euroopa riigid hakanud varasemast enam mõtlema oma väliskogukondade paremale kaasamisele ja paremini läbi mõeldud diasporaapoliitikate kujundamisele. Diasporaad osalevad lähteriigi arengus rahaülekannete, heategevuse, teadmussiirde, investeeringute ja poliitilise kaasamise kaudu. Lisaks loodavad mitmed riigid, sh Itaalia ja Leedu, luua meetmeid, et innustada oma kodanikke naasma koduriiki, et aidata seal paremini toime tulla demograafiliste ja tööturuprobleemidega.

Paremate suhete hoidmisele oma väliskogukondadega keskendub üha rohkem ka Eesti. Eesti on üks väiksemaid riike Euroopas. Kolme väljarändelaine tulemusena on Eestil suur ja hajali paiknev väliskogukond – hinnanguliselt kuni 200 000 Eesti juurtega inimest. Suurimad rahvuskaslaste kogukonnad asuvad täna Soomes, Venemaal, Suurbritannias, Saksamaal, Rootsis ja Põhja Ameerikas. Eri põhjustel on soov hoida sidet kodumaaga kasvanud, kuid eestlaste kogukonnad aga erinevad nii suuruse, võimaluste kui ka tausta poolest ning nende vajadused ja ootused riigile on isesugused. Sellest tulenevalt on otsustanud Eesti riik võtta kandvama rolli sidemete elus hoidmises ja edendamises.

Diasporaapoliitikate näol pole iseenesest tegemist valdkonnaga Eestis ning selleteemalisi algatusi on juba varasemast ajast, nt Rahvuskaslaste programm, millega tehti algust 2004. aastal. Kui aga varasemad tegevused keskendusid eelkõige kultuurile ja keeleõppele (Pajumets ja Lauren, 2016), siis viimastel aastatel on ilmnunud vajadus kujundada terviklikum diasporastrateegia, mis toetaks ka äri- ja rahvadiplomaatiat ning eesti kuvandi kujundamist maailmas.

Eestis alustatigi juba 2019. aastal tööd uue üleilmse eestluse programmi välja töötamisega. Lisaks erinevate ministriumite, nende allasutuste ja ülikoolide esindajatele kaasati sinna Ülemaailmse Eesti Kesknõukogu, Eesti Rahvuskomitee Ühendriikides, Eestlaste Kesknõukogu Kanadas, Rootsi Eestlaste Liit, ühenduse Soome Eesti Noored, rahvuskaslaste programmi nõukogu, Eesti Instituudi, Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku ja Eesti Kultuuriseltside Ühenduse esindajad. Programmi töötasid välja kaheksa tööühma, kes keskenduvad järgmistele teemadele: keeleõpe ja haridus; Eesti kuvand, info ja kommunikatsioon; kultuuri rahvusvahelistumine; majanduskoostöö ja investeeringud; konsulaartenused ja rahvadiplomaatia; noored ja noored täiskasvanud; rahvuskaslaste usuline teenimine; ja tagasipöördumine.

Tänaseks on üleilmse eestluse programm osa „Sidusa Eesti arengukavast aastateks 2021–2030“. Peamised tegevussuunad programmi raames on Eesti identiteedi edendamine ja säilitamine välismaal, Eestisse tagasipöördumise ning Eesti eluga (taas)kohanemise toetamine ning välismaal asuva eestlaskonna ja Eesti sõprade kaasamine ühiskonna ellu ja arengusse, koostöö edendamine ning kvaliteetsete teenuste tagamine. Lisaks Sidusa Eesti arengukavale käsitleb „Eesti välispoliitika arengukavas 2030“ teemasid nagu eestlaskonna kaasamine välismaal, tõhusad konsulaartenused ja Eesti side eestlaskonnaga välismaal.

Sellest hoolimata on Eesti riik jätkanud tööd, et tõsta huvi naturalisatsiooni vastu ning lihtsustada pikaajaliselt Eestis viibinud isikutele selle omandamist. 2020. aasta alguses jõustus seadusmuudatus, mis võimaldab Eestis sündinud alaealistele, kelle üks vanem (või vanavanem) elas Eestis enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist ja kelle teine vanem on mõne muu riigi kodanik, saada Eesti kodakondsus lihtsustatud korras (muudatus puudutab umbes 1500 last). 2019. aastal käivitati kodakondsuselepingute süsteem. See võimaldab vähemalt 5 aastat Eestis elanud välismaalastel sõlmida riigiga ühekordse keeleõppe lepingu, mis ühelt poolt võimaldab inimesele tasuta keeleõpet ja teisalt kohustab sooritama eesti keele eksami vähemalt B1 tasemel ning ühe aasta jooksul pärast eksami sooritamist taotlema ka Eesti kodakondsust. Samal ajal hüvitatakse keeleõppes osalejatele riigi poolt keskmise palga ulatuses kuni 20 päeva õppepuhkust.

2020. aastal toimus Euroopas kodakondsuse valdkonnas võrdlemisi vähe arenguid ning paljud riigid prioriseerisid COVID-19 pandeemia ajal muid teemasid. Mõned riigid tegid protseduurilisi muutuseid (nt **Belgia, Ungari ja Luksemburg**) ning teatavaid kohandusi kodakondsuse taotlemiseks vajalike tingimuste osas (sh **Prantsusmaa, Itaalia, Holland ja Norra**). **Norra** näiteks tõstis keelenõudeid: kui varem pidi taotleja rääkimisoskus olema vähemalt A2, siis nüüd nõutakse B1 taset. Samal ajal võimaldas **Norra** topeltkodakondsust oma kodanikele. Lisaks toimusid enamik kodakondsustseremooniaid kõikjal Euroopas virtuaalselt.

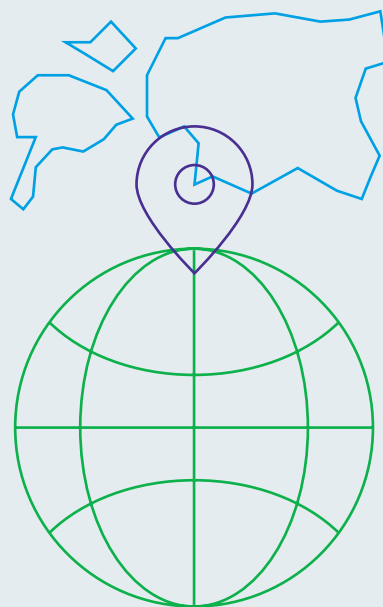
Üleilmne eestlus

EESMÄRK: Väljaspool Eestit asuv eestlaskond kannab Eesti identiteeti, osaleb Eesti ühiskonna- ja kultuurielus ning Eestisse tagasipöördumine on oodatud ja vajalikul määral toetatud. Eestit toetavad ja väärtustavad inimesed aitavad kujundada Eesti positiivset kuvandit maailmas, tutvustada kultuuri, edendada majandust ning rahvusvahelisi suhteid.

TEGEVUSSUUND 1: Eesti identiteedi edendamine ja säilitamine välismaal

TEGEVUSSUUND 2: Eestisse tagasipöördumise ning Eesti eluga (taas)kohanemise toetamine

TEGEVUSSUUND 3: Välismaal asuva eestlaskonna ja Eesti sõprade kaasamine ühiskonna ellu ja arengusse, koostöö edendamine ning kvaliteetsete teenuste tagamine.



Läti ja **Portugal** lihtsustasid kolmandate riikide kodanikele sündinud laste juurdepääsu kodakondsusele. Läti võimaldab nüüdsest riigis sündinud mittekodanike lastele sünnijärgset **Läti** kodakondsust kui just vanemad ei vali lapsele mõne muu riigi kodakondsust. See areng on seotud sooviga vähendada riigis elavate määratlemata kodakondsusega isikute arvu. **Portugal** töötas samuti välja seadusliku aluse, et anda sünnijärgne kodakondsus nendele riigis sündinud kolmandate riikide kodanike lastele, kelle vanemad on vähemalt aasta seaduslikult riigis elanud.

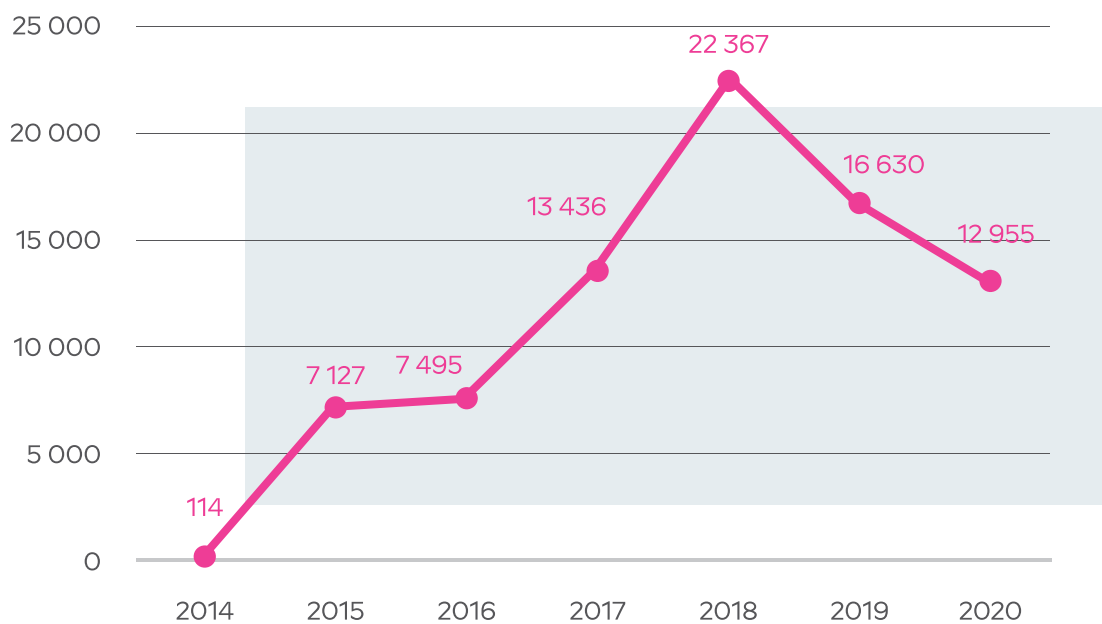
Mullu kaotasid nii **Malta** kui ka **Küpros** oma vastuolulised 'kuldse passi' skeemid. Juba aasta varem oli Euroopa Komisjon avaldanud analüüsi suurinvestoritele suunatud kodakondsus- ja residentsus-skeemide ehk nn 'kuldsete passide ja elamislubade' kohta, millest ilmnis mitmeid skeemidega kaasnevaid riske (sh julgeolek, rahapesu, korruptsioon, maksupettused ja ELi eeskirjadest kõrvalehoidmine) (Euroopa Komisjon, 2019). Taolised skeemid võimaldavad kolmanda riigi kodanikel piisavalt suure investeeringu korral sisuliselt endale osta ELi liikmesriigi kodakondsus. 2020. aasta sügisel avaldati Al Jazeera poolt salajase uurimise tulemusena koostatud reportaaž korruptsioonist Küprosel, kus riigi tipp-poliitikud müüsid kodakondsust isikliku kasu eesmärgil. Selle tulemusena käivitas Euroopa Komisjon rikkumismenetluse nii Küprose kui ka Malta vastu, kus neid riike süüdistatakse Euroopa Liidu aluslepingu rikkumises, ELi kodakondsuse õõnestamises ning teiste liikmesriikide julgeoleku ohustamises. Kuigi Malta ja Küpros ametlikult peatasid sügisel kuldse passi skeemid, süüdistas Komisjon 2021. suvel riike varem esitatud taotluste jätkuvas menetlemises.

Eestis jõustus kodakondsuse seaduse muudatus, mis võimaldab uue alusena raskete riigivastaste kuritegude toimepanemisel kodakondsuse äravõtmist.

E-residendid

Eesti oli pikka aega ainukene riik maailmas, kes pakkus e-residentsust. Alates 2014. aastast on mitte-residendid saanud taotleda Eesti e-residendi staatust, mis on digitaalne identiteet, mille abil Eesti lubab teiste riikide kodanikel turvaliselt kasutada oma avalikke ja erasektori e-teenuseid. See võimaldab asutada Eestis ettevõtet, seda juhtida, teha e-panganduse kaudu tehinguid, digiallkirjastada dokumente ja lepinguid ning palju muud. Samas ei anna see kodakondsust, maksuresidentsust, elamisluba ega ole reisidokument Eestisse või Euroopa Liitu sisenemiseks. Huvi programmi vastu on olnud suur ning mitmed riigid on otsustanud astuda Eesti jälgedes. Viimase aasta jooksul käivitas e-residentsuse programmi **Ukraina** ning **Leedu** ja **Portugal** töötasid selle suunas.

Eesti e-residentide koguarv oli 31.12.2020 seisuga 76 070, neist 13% olid naised ja 87% olid mehed. Top 5 kodakondsused olid Soome, Venemaa, Ukraina, Saksamaa, Hiina. Eelmisel aastal vähenes e-residentide staatuse väljastamine, eriti kui võrrelda 2018. aasta arvudega. Tollane arvude järsk tõus tulenes pikendustaotlustest, sest e-residentide digi ID-d olid hakanud alates 2017. aastast aeguma.



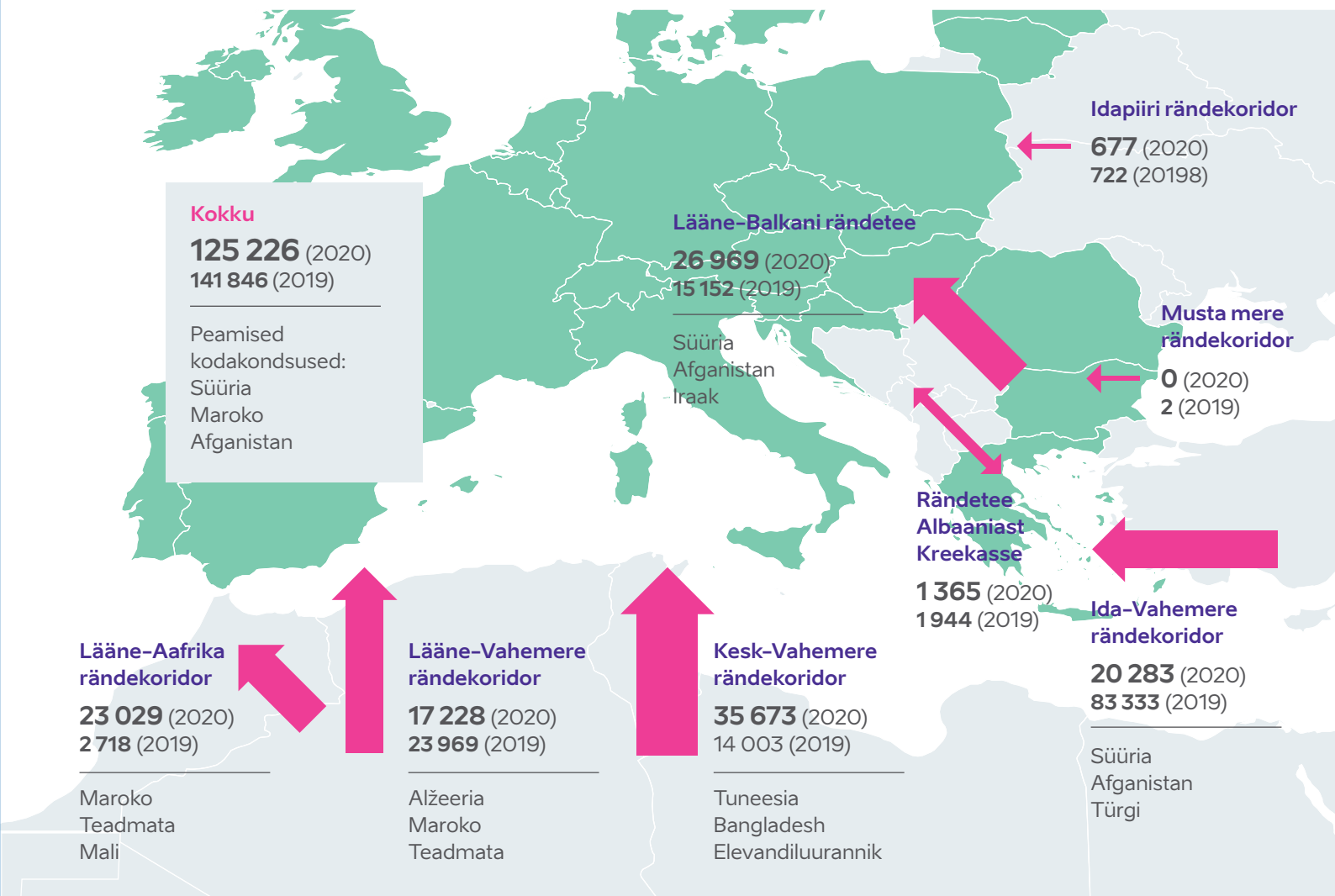
Joonis 33. E-residendi digi-ID väljastamise otsused Eestis. Allikas: PPA

Mullu sügisel allkirjastasid siseministerium, politsei- ja piirivalveamet ning BLS International Services Limited lepingu, mille alusel saab peagi e-residendi digitaalsete isikutunnistusi väljastada kuni 20 erinevas riigis üle maailma. Muuhulgas luuakse uued väljastamiskohad Johannesburgi, Tokyosse, Singapuri, São Paulosse ja Bangkoki.

7. Ebaseaduslik ränne



Ebaseaduslik ränne arvudes

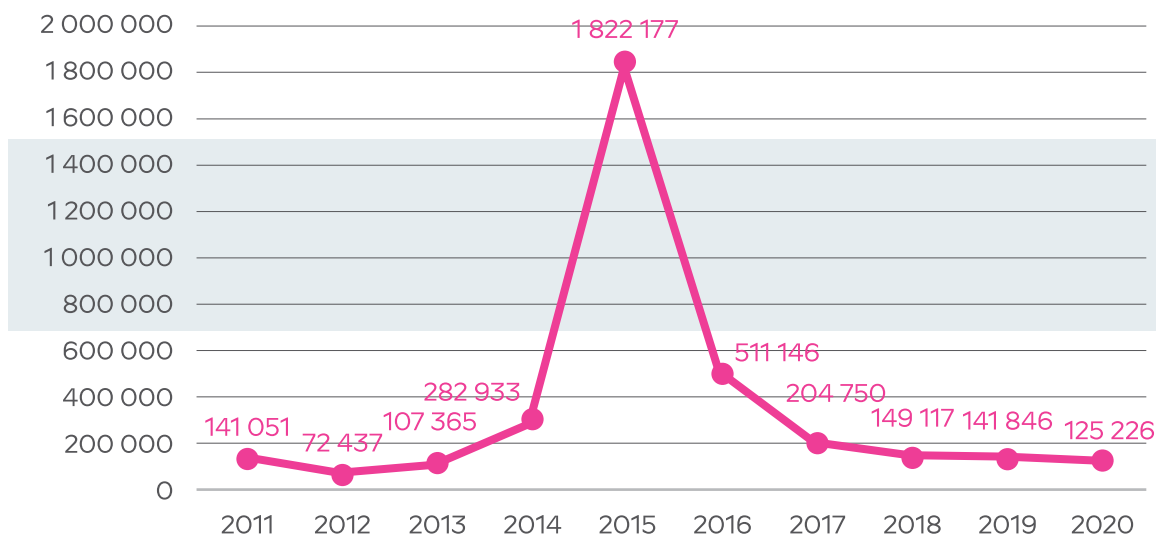


Joonis 34. Ebaseaduslikud piiriületused Euroopa Liidu välispiiril, 2020. Allikas: Frontex, 2021

Ebaseaduslike piiriületused Euroopa Liidu välispiiril on alates 2015. aastast näidanud pidevat langustrendi ning 2020. aastal langesid koguarvud madalaima tasemeni alates 2013. aastast (Frontex, 2021). COVID-19 kiirendas koguarvude kahenemist veelgi: 2020. aastal registreeriti kokku 125 226 ebaseaduslikku piiriületust piiripunktide vahelisel alal, mida oli 11,7% vähem kui aasta varem ning ligi 14,5 korda vähem kui 2015. aastal mil rändekriis saavutas oma haripunkti. Jätkuvalt toimus enim piiririkumisi Vahemerele: kolme Vahemere rändekoridori kaudu püüdis ebaseaduslikult Euroopasse siseneda 73 184 isikut.

Kui 2019. aastal kasvas varasemate aastatega võrreldes naiste ja alaealiste osakaal ebaseaduslikult piiri ületanute hulgas olulisel määral, siis 2020. aastal nende gruppide koguarvud hoopis langesid märgatavalt. Nii olid 2019. aastal 23% ebasea-

duslikest piiriületajatest naised, aga 2020. langes nende osakaal 8%-le. Alaealiste osakaal langes 23%-lt 11%-le. Eelmainitud kategooriatesse kuuluvad rändajad liiguvad tihtipeale gruppidena, kelle liikumist takistasid olulisel määral COVID-19 tulemusena kehtestatud riikidesisesed liikumispiirangud ning selle asemel, et püüda üksinda edasi liikuda jääd rändegrupiga paigale ning otsiti ajutisi lahendusi kolmandatest riikidest (Frontex, 2021).



Joonis 35. Ebaseaduslikud piiriületused EL välispiiril piiripunktide vahelisel alal. Allikas: Frontex

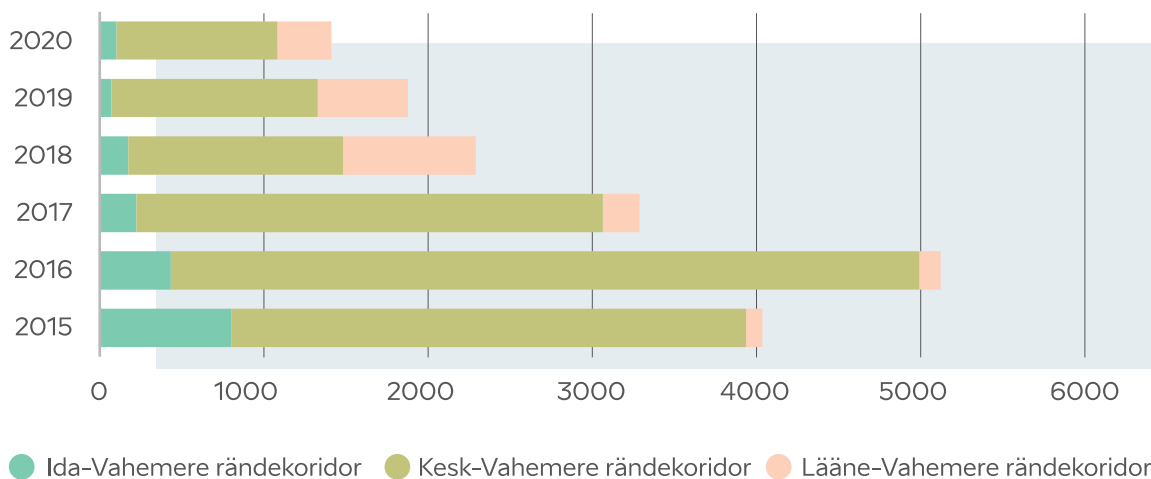
Mullu võis näha mitmeid muutusi eri rändekoridoride aktiivsuses. Türgis ja Kreekas COVID-19 tulemusena kehtestatud liikumispiirangud mõjutasid olulisel määral **Ida-Vahemere rändekoridori aktiivsust**. Sellel suunal registreeriti aasta peale kokku 20 283 ebaseaduslikku piiriületust, mida oli 75,7% vähem kui 2019. aastal. Kui 2020. aasta esimesel kahel kuul oli Egeuse merel ebaseaduslikke piiriületusi isegi varasemast rohkem, siis kevad-suvel need peaaegu peatusid. Aasta teisel poolel hakati uuesti proovima sealtkaudu Euroopa Liitu jõuda, kuid arvud olid jätkuvalt madalad: nii registreeriti teisel poolaastal kuue kuu peale kokku sama palju ebaseaduslikke piiriületusi Egeuse merel kui neid oli olnud 2020. aasta jaanuaris. Peamiselt kasutasid Ida-Vahemere rändekoridori süürlased, afgaanid ja türklased.

Ida-Vahemerel toimuv mõjutab üldjuhul ka Kagu-Euroopa maismaakoridori. Erinevalt Egeuse mere rändekanalite kokkukuivamisest, piiriületuste koguarv **Lääne-Balkani maismaa rändekoridoris** 2020. aastal hoopis kasvas ligi 80% ning see rändekoridor muutus üheks peamiseks ebaseadusliku rände kanaliks Euroopasse. Sarnaselt Ida-Vahemere rändekoridorile registreeriti ka siinsel piiril aasta esimestel kuudel erakordselt palju piiriületusi, mis aga kevad-suvel langesid peaaegu nulli. Erinevalt Egeuse merest numbrid taastusid sügisel kiiresti, sest paljud aasta alguses Egeuse mere ületanud rändajad jäid eriolukorra ajal lõksu Lääne-Balkani riikidesse ning jätkasid esimesel võimalusel liikumist Euroopa Liidu riikide suunas (Frontex, 2021). Nendele lisandusid uued Ida-Vahemere rändekoridori kaudu saabuvad isikud. Peamiselt liikusid siitkaudu Euroopasse süürlased ja afgaanid.

ELi **idapiiril** oli olukord aga rahulik ning registreeriti kokku 677 ebaseaduslikku piiriületust, mis on madalaim näit alates ajast, kui Frontex hakkas vastavat infot 2007. aastal koguma. **Musta mere suunal** ei registreeritud samal ajal ühtegi ebaseaduslikku piiriületust.

Kõige rohkem ebaseaduslikke piiriületusi toimus 2020. aastal **Kesk-Vahemere** ehk **Liibüa rändekoridori kaudu**. Eelnevatel aastatel kahanes see rändekanal kiiresti, sest Liibüa-Itaalia suunalised mereületused muutusid aina keerulisemaks ja kallimaks: vahemikus 2017-2019 langes ebaseaduslike piiriületuste arv ligi 8,5 korda. 2020. aastal Kesk-Vahemere rändekoridor taasaktiveerus ja sealtkaudu ELi pürgijate koguarv kasvas mitu korda ning kokku registreeriti 35 673 ebaseaduslikku piiriületust. Koguarvude kasvu taga on Tuneesias viimastel aastatel süvenenud poliitiline ebastabiilsus, majanduslik ebavõrdus ja töötus, mis on innustanud noori tuneeslasi otsima paremaid võimalusi Euroopast. 2020. aastal olid ligi 87% kõigist Kesk-Vahemere rändekoridori kaudu ELi pürgijatest just tuneeslased.

Kesk-Vahemere rändekanaliga taasaktiveerumine on murettekitav, sest tegemist on kõige ohtlikuma Vahemere koridoriga, kus on läbi aegade olnud kõige rohkem hukkunuid. IOMi andmetel hukkus Vahemerel 2020. aastal kokku 1417 rändajat, neist 983 suri just Kesk-Vahemere ületamisel. Liibüa rannikult päästeti avamere jaoks kõlbmatutelt alustelt, sh kummi- ja sõudepaatidelt ning väikestelt kalastuspaatidelt, ligikaudu 11 000 inimest (Frontex, 2021).



Joonis 36. Hukkimised Vahemere ületamisel rändekoridoride lõikes, 2015-2020. Allikas: IOM (n.d.)

Lääne-Vahemere rändekoridori kaudu Euroopasse pürgimine jätkas 2020. aastal kahanemist ning sellel suunal registreeriti 28,1% võrra vähem ebaseaduslikke piiriületusi kui aasta varem. Osaliselt tulenes see langus paremini koordineeritud koostööst Maroko ja Hispaania ametivõimude vahel, mis omakorda on muutnud smugeldajate töö raskemaks ja piiriületuste hinna kallimaks. Teisalt aga takistasid Maroko sisesed liikumispääsradad paljudel Sahara-tagusest Aafrikast pärit rändajatel jõudmast Vahemere rannikuni, kes eelistasid selle asemel hoopis Lääne-Aafrika

rändekoridori, kus ELi (eelkõige Kanaari saartele) püütakse jõuda Atlandi ookeani kaudu. 2020. aastal kasvas **Lääne-Aafrika rändekoridoris** registreeritud piiriirikumiste koguarv 8,5 korda. Mahtude hüppelisele arvule aitas kaasa see, et smugeldajad kasutavad siin tunduvalt suuremaid ookeanisõitu võimaldavaid laevu kui kasutatakse Vahemerel ja see tähendab seda, et edukate piiriületuste korral on ka ebaseaduslikke piiriületajaid kordades rohkem kui mujal.

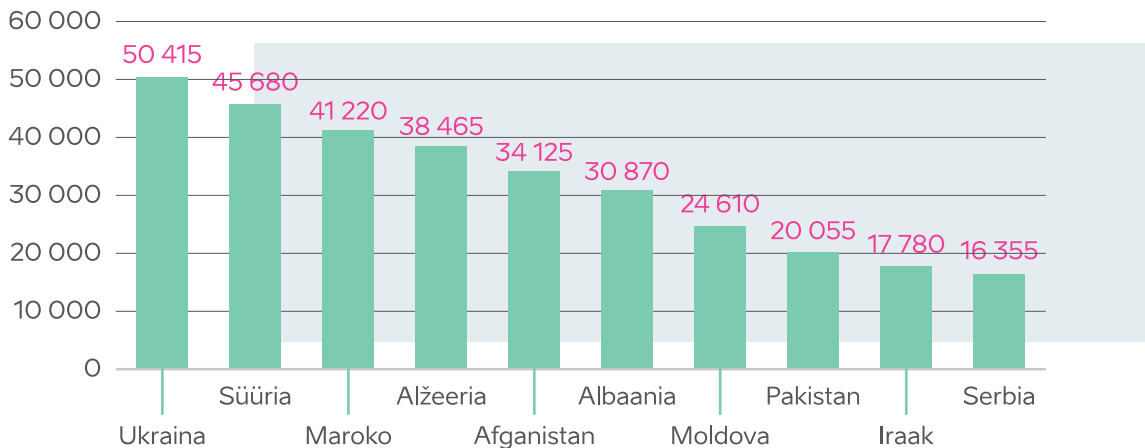
Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega on Eestis olnud võrdlemisi madalad ebaseadusliku rände statistilised näitajad. Selle põhjuseks on Eesti kaugus Vahemerest ning senine rahulik olukord idapiiril. Valgevenes 2020. aastal alanud poliitiline kriis on pingeid tõstnud, kuid seni pole need mõjutanud veel rännet Eesti suunas. 2020. aastal tabati ebaseaduslikult piiriületuselt Eestis kokku 101 isikut (90 meest ja 11 naist), mis oli sarnane 2019. aasta arvudele (104). Enim püüdis Eestisse jõuda ebaseaduslikult Venemaa, Tadžikistani ja Guinea kodanikke.



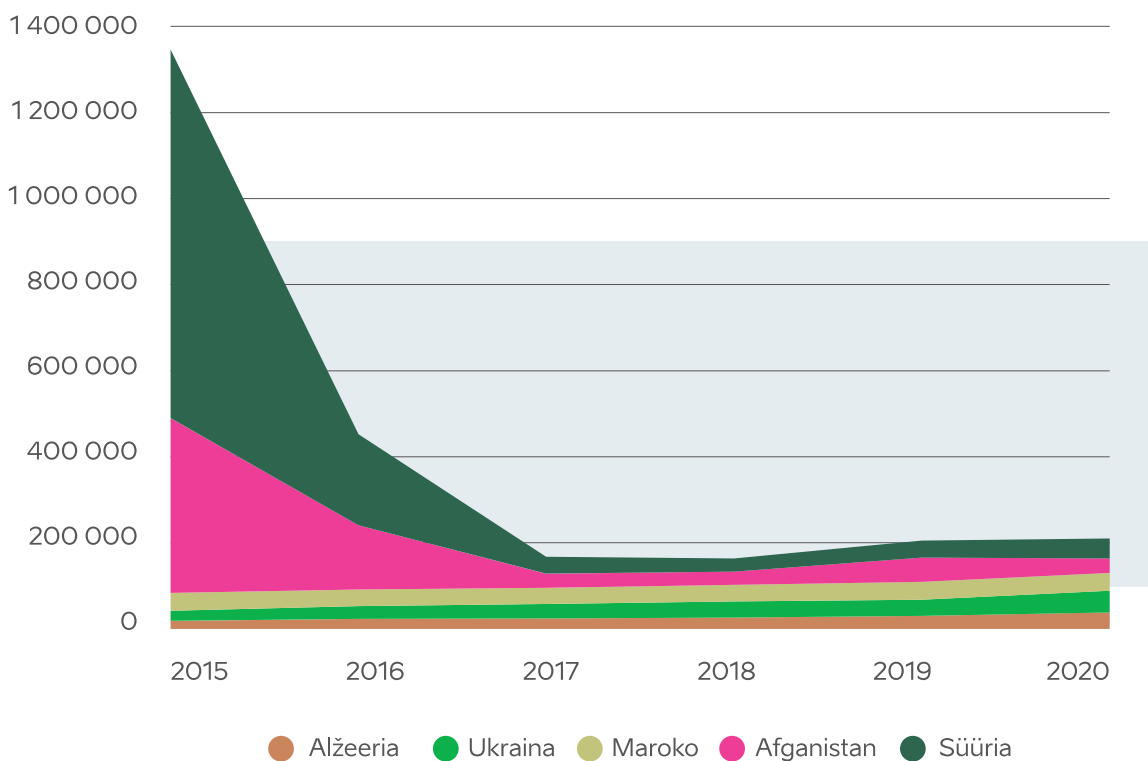
Joonis 37. Seadusliku aluseta Euroopas viibivate kolmandate riikide kodanike avastamine EL-27 riikides, 2014–2020. Allikas: Eurostat (migr_eipre, 28.07.2021)

Ebaseaduslike piiriületuste koguarvu kahanemisele on viimastel aastatel kaasa aidanud tihe koostöö kolmandate riikidega ning Frontexi võimekuse kasv ebaseadusliku rände tõkestamisel (Frontex, 2021). Samas on paljud ebaseaduslikult Euroopa Liidus viibivad isikud algselt siia jõudnud seaduslikult, nt turismiviisiga, kuid jäänud regiooni pikemaks ajaks kui ette nähtud ning kaotanud EL-is viibimise seadusliku aluse. Sellest tulenevalt on ebaseaduslikult Euroopa Liidu riikides viibivate isikute koguarvud kõrgemad kui ebaseaduslike piiriületuste koguarvud. Ehkki 2020. aastal avastati võrreldes eelneva aastaga 11,2% vähem ebaseaduslikult EL-aladel viibivaid isikuid, oli see osaliselt mõjutatud erinevatest pandeemiast tulenevatest piirangutest, mis vähendasid Euroopasse tulnud inimeste koguarvu ja raskendasid välismaalaste identifitseerimist. 2020. aastal avastati sellest hoolimata 557 455 kolmanda riigi kodanikku, kellel polnud seadusliku alust Euroopa Liidus viibida. Kõige rohkem identifitseeriti ilma seadusliku aluseta kolmandate riikide kodanikke Saksamaal (117 930), Prantsusmaal (103 915), Ungaris (89 370),

Hispaanias (72 265) ja Kreekas (47 295). Eurostati andmetel avastati Eestis 1330 ebaseaduslikult siin viibinud kolmanda riigi kodanikku. Enim oli nende hulgas Ukraina kodanikke.



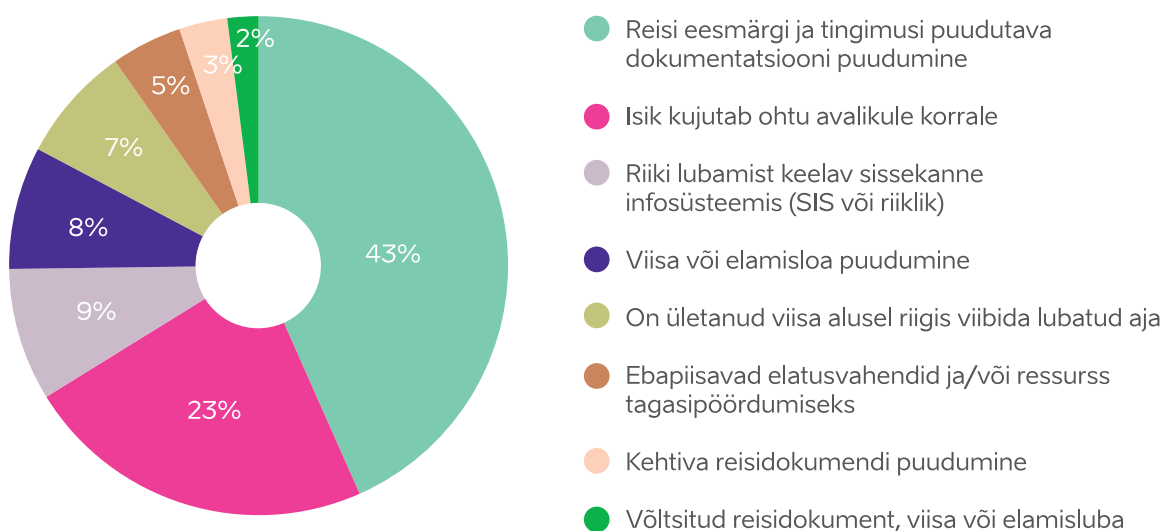
Joonis 38. Seadusliku aluseta EL-27 riikides viibivate isikute põhilised kodakondsused. Allikas: Eurostat (migr_eipre, 28.07.2021)



Joonis 39. Viie peamise seadusliku aluseta EL-27 riikides kodakondsusrühma avastamiste koguarvude muutus ajas, 2015-2020. Allikas: Eurostat (migr_eipre, 28.07.2021)

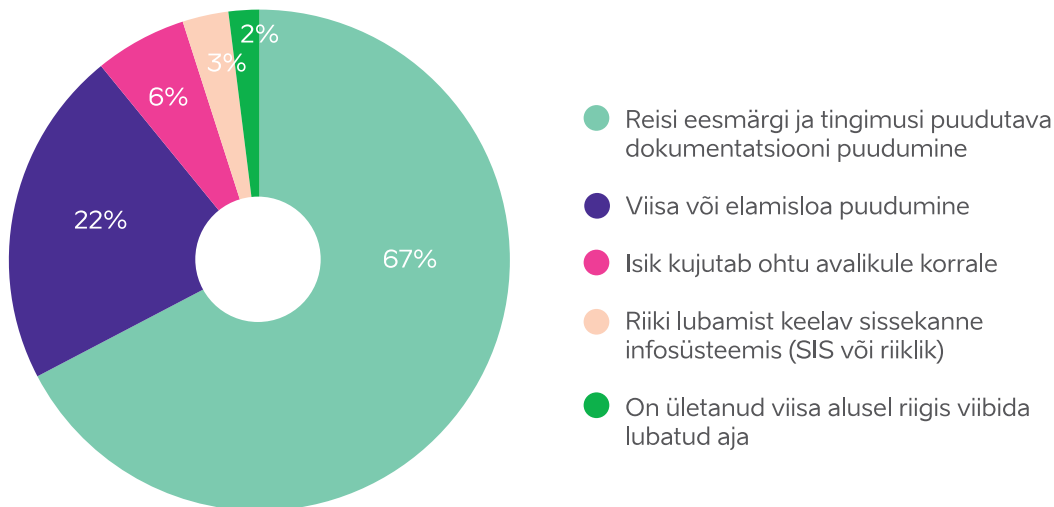


Joonis 40. Seadusliku aluseta Eestis viibivate kolmandate riikide kodanike avastamine, 2014–2020. Allikas: Eurostat (migr_eipre, 28.07.2021)



Joonis 41. Keeldumiste põhjused EL-27 piiridel, 2020. Allikas: Eurostat (migr_eirfs, 30.07.2021)

Üheks oluliseks viisiks, kuidas püütakse vähendada ebaseaduslikult riiki jäävate välismaalaste koguarvu, on piirivalve võimekuste arendamine, et suuta juba piiril tuvastada, kas isik püüab siseneda riiki ebaausal eesmärgil või plaanib seaduslike rändekanaleid väärkasutada. Kui viimasel kümnendil on keeldumiste arv piiril olnud püsivalt tõusuteel, kasvades vahemikus 2014–2019 ligi 165%, siis mullu saadeti EL-27 riikides piirilt tagasi 137 840 kolmanda riigi kodanikku, mida oli ligi 80% vähem kui 2019. aastal. Kahanemise taga oli eelkõige rahvusvahelise reisimise drastilise vähenemisega kaasnenud piiriületuste koguarvu vähenemine. Peamiseks keeldumise põhjuseks oli reisi eesmärgi põhjendamatus või reisi tingimusi puudutava asjakohase dokumentatsiooni puudumine. Sellele järgnes keeldumine seonduvalt ohu põhjustamisega avalikule korrale (kokku keelduti sel alusel 31465 korral, 2019. aastal põhjendati keeldumist sellega vaid 4710 korral). Oht, mida piiril peatatud isikud endast kujutasid, oli eelkõige oht rahvatervisele.



Joonis 42. Keeldumiste põhjused Eesti piiril, 2020. Allikas: Eurostat (migr_eirfs, 30.07.2021)

Piirihaldus

COVID-19 pandeemia mõjud olid paljudes riikides kõige kiiremini tuntavad ja nähtavad piiriületustel. Enamik ELi ja OECD riike rakendasid kiiresti mitmesuguseid reisipiiranguid, millele aasta jooksul lisandusid erinevad karantiini- ja testimisnõuded. 2020. aastal taastasid peaaegu kõik EL liikmesriigid ajutiselt piirikontrolli ning piirasid piiriületamist ilma mõjuva põhjusega. Seejuures iseloomustas 2020. aastat suur muutlikkus riikide piirirežiimides vastavalt epidemioloogilisele olukorrale riigis. Pidevad muudatused riiki sisenemise reeglites ning lühike etteteatamisaeg põhjustasid kõikjal maailmas olukordi, kus inimesed jäid lühemaks või pikemaks ajaks (välis)riikidesse lõksu. Muutlik olukord koos piirikontrolli ajutise kehtestamisega ELi sisepiiridel tõi piirivalveasutustele kõikjal Euroopas kaasa mitmesuguseid väljakutseid ning lisakoormust hoolimata piiriületuste märkimisväärsest langusest.

Olulisi samme piirihalduse valdkonnas tehti piiride bioturvalisuse (biosecure borders) tagamiseks (EMN/OECD, 2021b). Paljud EL riigid laiendasid möödunud aastal automatiseeritud piirikontrolli võimekust, et vähendada otsekontakte ning paigaldasid piirile reisijate kehatemperatuuri kontrollimiseks termokaamerad. Lisaks on enamus riike kehtestanud piiril testimise ja/või negatiivse COVID-19 testi tulemuste tõendamise kohustuse, millele üldjuhul lisandub sihtriigis kohustuslik 10-14 päevane eneseisolatsioon ning kohustus täita reisija asukoha ankeet (Passenger Locator Form) või aktiveerida geolokeerimist võimaldavad rakendused, mis laseksid ametiasutustel nakatumisohu korral isikuga kontakteeruda. Paljud riigid on koostanud bioturvalisuse eesmärgil ka madala ja kõrgema riskiga riikide nimekirju, mille alusel on võimaldanud või piiranud piiriületusi ning loonud nn reisimulle ja -koridore. Nende arengute mõjud on suure tõenäosusega pikaajalised. Mitmed riigid kaaluvad nii vaktsineerimispasside kohustuse kehtestamist reisimisel kui ka uusi teabevahetussüsteeme, kus reisijad peaksid sisestama tõendata-vaid andmeid viimase 14 päeva reisi teekonna ja tervisliku olukorra kohta.

Liikmesriigid tegid ka mitmesuguseid pandeemiast sõltumatuid investeeringuid siseriikliku võimekuse tõstmisesse. Mõned liikmesriigid intensiivistasid patrullimis- ja järelevalvetegevusi, sh veoautode läbiotsimisi, et ennetada ebaseaduslikke piiriületusi (nt **Austria, Tšehhi, Horvaatia, Holland** ja **Sloveenia**), ja ostsid uusi tehnilisi vahendeid, sh biomeetrilisi isikutuvastuse vahendeid vahendid, kaugusmõõtjaid, kaameraid ja droone (nt **Austria, Holland, Eesti** ja **Horvaatia**). **Eestis** loodi PPA koosseisu juurde eraldi piirivalve üksus, mille ülesanneteks jäid piiride valvamine, kaitse ja kontroll, ebaseadusliku sisse- ja läbirände tõkestamine, päästetööd merel ja siseveekogudel, lennupäästeotsingud maismaal, merereostuse avastamine ja likvideerimine ning valdkonna arendamine. Seni oli piirivalve jaotatud nelja PPA prefektuuri vahel. **Hollandis** piloteeriti 'Sujuv voog' (Seamless flow) programmi, mis võimaldab lennujaamades kohustuslike kontrollide läbiviimist kasutades vaid automaatseid biomeetrilisi isikutuvastusvahendeid, sh ka lennukile minekul.

Viimastel aastatel on tähelepanu all olnud ka mitmesugused andmebaaside ja infosüsteemide arendustegevused, mis jätkusid ka 2020. aastal. Enamus liikmesriike raporteeris arenguid Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (ETIAS) ning riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (Entry-Exit System ehk EES) täismahus rakendamise suunas (mh **Austria, Belgia, Saksamaa, Eesti, Leedu, Holland, Portugal, Rootsi, Küpros, Hispaania** ja **Tšehhi**). **ETIAS** on ELi uus reisiinfo ja -lubade süsteem. Seda kohaldatakse viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel tuleb enne reisi elektroonilist taotlust esitades saada reisiiluba. Igas taotluses esitatud teavet võrreldakse automaatselt muude ELi ja Interpoli andmebaasides leiduvate andmetega eesmärgiga kontrollida, kas on põhjust reisiloo andmisest keelduda. **EES** süsteemis registreeritakse Schengeni ala välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise, riigist lahkumise ja sisenemiskeelu andmed. See võimaldab vähendada viivitusi piirikontrolli läbiviimisel, parandada piirikontrolli kvaliteeti, arvutades automaatselt iga reisija lubatud viibimisaja ning tagada viibimisaja ületajate süstemaatiline ja usaldusväärne tuvastamine.

Eesti jätkas 2020. aastal automaatse biomeetrilise identifitseerimissüsteemi andmekogu ABIS edasiarendamist. Vabariigi Valitsus otsustas ABISe loomise 2017. aastal ning see peaks valmima 2021. aasta lõpuks. ABIS saab olema keskne andmekogu, kus hakatakse säilitama riiklike menetluste raames kogutud biomeetrilisi isikuandmeid – sõrmejälgi ja näokujutisi. Sinna koonduvad kokku isikut tõendavate dokumentide (nt passid, ID-kaardid ja elamisloakaardid), sissesõidukeeldude, välismaalaste lühiajalise töötamise, viisataotluste ja muude menetluste raames kogutud biomeetrilised andmed. Lisaks koondatakse sinna riiklikus sõrmejälgedes registris olevad biomeetrilised andmed, mida on kogutud süüteo menetluste raames.

Arengud ebaseadusliku sisserände tõkestamisel ja ennetamisel

Inimsmugeldamine

Inimsmugeldajate roll ebaseadusliku rände võimaldamisel on viimaste aastatega aina kasvanud ning sellest tulenevalt olid paljud Euroopa-ülesed tegevused 2020. aastal ebaseaduslike sisserände tõkestamisel seotud inimsmugeldamise vastase võitlusega.

Euroopa Liidu tasandil jätkus töö uue tegevuskava väljatöötamisega aastateks 2021–2025, mille fookuses on rändajate ebaseaduslikult üle piiri toimetamise tõkestamine. Tegevuskavaga loodetakse tugevdada operatiivkoostööd ja teabevahetust liikmesriikide ja ELi õiguskaitseorganite vahel, et tabada ja lõhkuda inimsmugeldajate võrgustikke. Operatiivkoostöö hõlmab valdkondi nagu finantsuurimine, kriminaaltulu jälitamine, dokumendipettus ja digitaalne smugeldamine. Senisest suurem rõhuasetus on kolmandate riikide ametiasutustega koostöö tõhustamisel nii lähteku transiitriikides.

Koostöö EL riikide vahel on toimunud inimsmugeldamise valdkonnas juba pikka aega ning mitmeid uusi tegevusi alustati ka eelmisel aastal. Frontex käivitas kaks uut operatsiooni **Küprosel** ja **Hispaanias**, millest viimane oli seotud suurenenud rändesurvega Kanaari saartel seoses piiririkumiste hüppelise kasvuga Lääne-Aafrika rändekoridoris. Selleks, et tagada jätkuv koostöö inimsmugeldamise valdkonnas peale Ühendkuningriigi lahkumist Euroopa Liidust, lõid **Prantsusmaa** ja **Ühendkuningriik** ühise operatiivüksuse (nn prantsuse–briti operatiivvuringute üksus). Uue üksuse eesmärgiks on koguda infot inimsmugeldajate võrgustike kohta ning toetada kriminaaluurimist mõlemas riigis. Ülesannete täitmiseks saab üksus vabalt tegutseda nii Prantsusmaal kui ka Ühendkuningriigi territooriumil.

Eelmisel aastal käivitasid paljud liikmesriigid ka uusi projekte ja koostöötegevusi kolmandate riikidega (nt **Austria**, **Tšehhi**, **Malta**, **Hispaania**, **Ungari**, **Itaalia**, **Leedu**, **Holland** ja **Slovakkia**). Liikmesriigid sõlmisid mitmeid koostöölepinguid erinevate Vahemere riikidega (mh Alžeeria, Egiptuse, Mauritaania, Liibüa, Iisraeli, Palestiina ja Süüriaga). Valdav enamus koostöötegevusi olid seotud lähteriikide võimekuse tõstmisega ebaseadusliku rände ennetamisel. **Saksamaa** koos **Tšehhi**, **Poola**, **Ungari** ja **Slovakkia**ga alustas ühisprojekti Marokos, millega püütakse vähendada ebaseaduslike piiriületusi. Projekt keskendub nii piirihaldusele tõhustamisele kui ka majandusabile, et mõjutada rände algpõhjuseid.

Hispaania oli liikmesriikidest aga ehk kõige aktiivsem. Ühisprojektid käivitati Mauritaania, Maroko, Senegali ja Gambiaga. Need hõlmasid nii regulaarselt läbiviidud piirivalve ühisoperatsioone kõigis riikides, tehniliste vahendite soetamist partneritele kui ka uute operatiivprotseduuride välja töötamist Senegalis, et võimaldada paremat infovahetust inimsmugeldamise ja ebaseadusliku rände vallas. Erinevates Aafrika riikides oli aktiivne ka Holland, kes aitas Gambial, Malil, Senegalil ja Elevandiluurannikul välja töötada seadusmuudatuse eelnõud inimsmugeldamise vastase võitluse valdkonnas, Elevandiluurannikul võeti need ka 2020. aastal vastu.

Seaduslike rändekanalite kuritarvitamine

Paljudes Euroopa Liidu liikmesriikides on seaduslike rändekanalite kuritarvitamine jätkuvalt murekohaks, mistõttu väärkasutamise ennetamine ja tuvastamine olid ka mullu mitmes liikmesriigis prioriteetsed. Põhilised arengud 2020. aastal keskendusid enamasti kontrolli tõhustamisele (sh distantsilt) ning seadusliku sisenemise reeglite ja kriteeriumide selgitamisele (nt **Belgia, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia** ja **Rootsi**).

Paljud arengud väärkasutamise ennetamisel ja tuvastamisel töörande valdkonnas olid ebaseadusliku riigis viibimise kõrval otseselt seotud ka riikide tegevustega sotsiaalse dumpingu piiramisel. **Tšehhi** kuulutas ebaseadusliku ja deklareerimata töötamise vastase võitluse valitsuse prioriteetvaldkonnaks ning seal alustati ministeeriumiteülese üksuse loomist eesmärgiga luua kõiki valdkondi hõlmav ühisstrateegia.

Seaduslike rändekanalite kuritarvitamisele töörande raames võivad aidata kaasa ka tööandjad, kes palkavad ebaseaduslikult riigis viibivaid ja/või töötavaid välismaalasi, et hoida tööjõumaksude pealt raha kokku või saada muud rahalist kasu. Sellest tulenevalt on mitmed seaduslike rändekanalite väärkasutamise ennetamisega seotud tegevused suunatud probleemsete tööandjate vastu (nt **Läti** ja **Rootsi**). **Eestis** jõustusid 2020. aasta juulis välismaalaste seaduse, tulumaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muudatused, mille eesmärk on tõkestada Eestis töötamise reeglite eiramist ning tagada, et Eestis töötavate välismaalaste töötasu pealt makstav tulumaks laekub Eestisse ja seda saab kasutada Eesti ühiskonna hüvanguks (Siseministeerium, 2021b). Seaduse muudatuse kohaselt vastutab välismaalase töötamise seaduslikkuse ja selle tõendamise eest edaspidi see ettevõtte Eestis, kes välismaalase tööst tegelikult kasu saab. See kohustus laieneb ka renditööjõudu kasutavatele ettevõtetele. Samuti peab tööandja maksma välismaalasele õiglast palka. Välismaalasel tuleb töötamine lõpetada seniks, kuni tööandja on registreerinud tema töötamise õigel alusel, mis tähendab välismaalasele Eesti keskmise palga maksmist, või tõendanud, et tal on õigus kasutada mõnda EL soodsamat skeemi, st maksta välismaalasele madalamat palka. Kohustuste täitmata jätmise eest on võimalik ettevõtet või juriidilist isikut karistada rahatrahviga kuni 32 000 eurot.

Peamiselt on seaduslike rändekanalite kuritarvitamine seotud töötamisega, kuid seda esineb ka pere- ja õpirände valdkonnas. **Belgia** töötas mullu välja meetmeid, et paremini fiktiivabielusid tuvastada ning koostöös omavalitsustega kaardistasid võimalikke perekonna taasühinemise õigust kuritarvitanud isikuid. **Küpros** võttis vastu seadusmuudatuse, mille kohaselt peavad kõik riigis abielluda soovivad kolmandate riikide kodanikud hankima abiellumist takistavate asjaolude puudumist kinnitava tõendi. Lisaks kehtestati Küprosel õpirände piirarv ning auditeeriti kõrgharidusasutuste välistudengite vastuvõtuprotseduure. **Läti** alustas 2020. aastal uuringut, et hinnata vajadust muuta õpirände regulatsioone vähendamaks selle rändekanalite kuritarvitamist.

Mullu kohaldati pea kõigis liikmesriikides mitmesuguseid erisusi, et vältida seaduslike rändekanalite mittetahtlikku kuritarvitamist COVID-19 olukorras. Need puudutasid eelkõige viisade, elamislubade ja tööõiguse automaatset pikendamist isikutel, kelle viisad ja elamisload aegusid ning neil polnud võimalik naasta koduriiki või nad olid kaotanud seadusliku aluse riigis viibida (nt koondatud vm). Osa liikmesriike kasutasid võimalust seadustada ebaseaduslikult riigis viibivate ja töötavate isikute staatus. **Itaalia** pakkus nn 'Decreto rilancio' raames, mille eesmärgiks oli taaskäivitada kohalikku majandust, võimaluse COVID-19 pandeemia alguses riigis ebaseaduslikult viibinud isikutel saada nn. amnestia, kui nad lähevad tööle põllumajanduse, karjakasvatuse ja kalanduse, või hooldusvaldkonda.

Inimkaubandus

Mitmes Euroopa riigis oli COVID-19 pandeemial märgatav mõju inimkaubandusele, teravdades nii töjõu kui seksuaalse ärakasutamise ohtu. **Austrias** näiteks kasvas tööalane ekspluateerimine hüppeliselt. Valdav enamus juhtumitest oli põllumajandussektoris: paljud töötajad leidsid ennast sundolukorrast, kus nende elu- ja töötin- gimused olid halvad või lausa ohtlikud ning töötasid peeti ebaseaduslikult kinni. Samuti oli pandeemia-tingimustes ohvreid keerulisem tuvastada ning tavapärasest enam oli probleeme ohvritele tugiteenuste osutamisega.

Teisalt oli möödunud aasta aga võrdlemisi tegus inimkaubanduse vastases võit- luses. Kaheksateist liikmesriiki tegid muudatusi oma siseriiklikes regulatsioonides ning võtsid vastu uusi strateegiadokumente, mis aitaksid vähendada inimkaubanduse levikut Euroopa Liidus. Valdav osa muudatusi näevad ette koostöö paranda- mist siseriiklike partneritega (nt **Austria, Küpros, Horvaatia, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa, Luksemburg, Holland ja Sloveenia**), lisaks keskenduti ka ametnike koolitamisele (nt **Tšehhi, Eesti ja Ungari**) ning erinevatele teadlikkuse tõstmisega seotud tegevustele (nt **Belgia, Bulgaaria, Eesti, Prantsusmaa, Leedu ja Poola**).

Küpros näiteks keskendus õiguskaitseametnike, finantsuurijate ja pankade koostöö tugevdamisele eesmärgiga koguda kiiremini ja paremaid tõendeid inimkaubanduse kohta, aidata ohvritele hüvitist maksta ja vältida finantsteenuste väärkasutamist inimkaubandusega tegelevate isikute ja ettevõtete poolt. **Iirimaa** aga viis läbi suure üleriikliku kampaania **#Anyone (#Igaüks)**, millega loodeti tõsta teadlikkust inimkaubandusest, sealhulgas ohumärkide tuvastamise osas.

Laiem trend Euroopas oli koostöö tõhustamine kolmandate riikidega ning võime- kuste arendamine peamistes inimkaubanduse lähteriikides. **Portugal** alustas mit- meid koostöötegevusi Tuneesia ametiasutustega ning viis riigis läbi mitmeid inim- kaubanduse tõkestamise teemalisi koolitusi. Põhja-Aafrika regionaalarengu ja kaitse programmi (RDPP NA) raames käivitas **Itaalia** mitmes Aafrika riigis suutlikkuse tõst- mise tegevusi inimkaubanduse tõkestamise valdkonnas. **Holland** viis läbi infokam- paania Nigeerias, et vähendada Nigeeriast kaubitsetud inimeste arvu. **Küpros** alus- tas läbirääkimisi Columbia, Omaani ja Saudi Araabiaga, et tugevdada riikidevahelist koostööd organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses, mille üheks osaks on ka inimkaubanduse tõkestamine.

Mis on inimkaubandus?

Inimkaubandus on rahvusvahelises õiguses määratletud raske kuritegu ja inimõiguste rikkumine. Inimkaubandus on tegevus, mille eesmärgiks on teiste inimeste ekspuuteerimine kaubitseja poolt või selle võimaldamine teistele. Inimkaubanduse mõiste hõlmab nii siseriiklikku kui rahvusvahelist tegevust. See tähendab, et inimkaubandus ei pea tingimata toimuma üle riigipiiride, see võib aset leida ka riigisiselt. Eesti karistusseadustiku § 133 käsitleb inimkaubandusena: inimese asetamine majandusliku kasu saamise eesmärgil või ilma selleta olukorda, kus ta on sunnitud abielluma, töötama tavapäratutel tingimustel, tegelema prostitutsiooniga, kerjama, panema toime kuriteo või täitma muud vastumeelset kohustust, samuti inimese sellises olukorras hoidmine, kui tegu on toime pandud vabaduse võtmise, vägivalda, pettuse, kahju tekitamisega ähvardamise, teisest isikust sõltuvuse, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega. Allikas: (CBSS, 2019).

Eestis identifitseeriti 2020. aastal 5 kolmanda riigi kodanikust inimkaubanduse ohvrit, kellest neli langesid seksuaalse ekspuuteerimise ning üks sunnitud kuritegevuse ohvriks. Lisaks tuvastatud ohvritele oli Eestis 29 eeldatavat välismaalasest ohvrit, kelle juhtumid puudutasid enamjaolt seksuaalset ekspuuteerimist ja tööalast ärakasutamist. Peamiselt olid need Venemaa, Ukraina, Valgevene ja Gruusia kodanikud. Mullu arreteeriti 10 isikut ning mõisteti süüdi 8 inimkaubitsejat ja üks juriidiline isik.

Eesti on viimastel aastatel keskendunud mitmete koostöötegevuste arendamisele. Siseriiklikult jätkati ka 2020. aastal koostöö parandamist sotsiaalkindlustusameti, tööinspeksiooni ja PPA vahel ning rahvusvaheliselt Läänemeremaade nõukogu kaudu teiste läänemeriikide ja Põhjamaadega. Need tegevused on aidanud töötada välja mitmeid ennetus-, suunamis- ja kaitsemehhanisme ning soodustanud teadustegevust inimkaubanduse tõkestamise valdkonnas, nt FLOW projekti raames, kus eestipoolne partner on Tartu Ülikool. MTÜ Eluliin aga osaleb rahvusvahelises Andreia projektis koos Hispaania, Saksamaa, Itaalia ja Kreekaga, mille raames töötatakse välja meetodeid inimkaubanduse ohvrite integreerimiseks vastuvõtvasse ühiskonda ning ennetamaks korduvalt inimkaubanduse ohvriks lange-

Perest lahutatud ja kadunud migrandid: Liikmesriikide praktikad ennetamiseks ja kadunud migrantide otsimiseks

Üksi reisisid on kolmandate riikide kodanikud ja varjupaigataotlejad Euroopa Liitu (EL) sisenemisel ja lõppsihtkohta jõudes tihtipeale isoleeritud. Nii võivad nad olla haavatavamad ja sattuda ekspluateerimise, inimkaubanduse või smugeldamise ohvriks. Samuti ei pruugi kolmandate riikide kodanikud olla teadlikud viisidest, kuidas hoida kontakti oma lähedastega. Olukorras, kus riigis viibitakse ebaseaduslikult, võidakse otsustada mitte kontakti võtta, et vältida tagasisaatmist või ollakse hirmul, et nende pereliikmetel tekivad probleemid. Kõik see võib viia kontakti kaotamiseni oma perega, inimene ise kaob ja hiljem on keeruline kontakti taastada. Vahemikus 2015–2018 esitati Punase Risti erinevatele üksustele kokku ligikaudu 60 000 otsingutaotlust kolmandate riikide kodanike leidmiseks, kes olid ebaseaduslikul teel Euroopasse või läbi Euroopa reisinud. Seega on viimastel aastatel märkimisväärne hulk kolmandate riikide kodanikke kas kadunud või oma peredest lahutatud.

2020. aasta lõpus uuris EMN (2021f), milline on EL riikide ja Norra praktika kolmandate riikide kodanike kadumise ennetamisel või hiljem juba otsimisel, sh millised on protseduurid kadumise teatamiseks ja otsingute läbiviimiseks. Informi fookuses on sisserändajad, kes on kadunud tahtmatult ning juba EL-s viibides, st mitte olles teel mõnda EL riiki. Käsitletud ei ole saatjata alaealiste otsimist, kuna seda teemat käsitleti 2020. aastal ilmunud informis (EMN, 2020f).

Nagu perest lahutatud migrandid

Perekonna puutumatus on mitmekülgsest kaitstud nii rahvusvahelises kui ka siseriiklikus õiguses. Nii ongi peamine rõhk seatud pereliikmete teineteisest eraldumise ennetamisele. Seejuures on riiki sisenemisel või kinnipidamisel kasutusel mõnevõrra erinevad meetmed. Pere registreerimisel EL välispiiril või pere esmakordsel saabumisel vastuvõtukeskusesse viiakse enamikes riikides kõik protseduurid perega läbi üheaegselt. Eri aegadel riiki saabudes viiakse pereliikmed kokku. Kui isik saabub riiki üksi, kuid ütleb, et tema pere on samuti EL-s, on liikmesriigid kohustatud järgima Dublini III regulatsiooni. EL välispiirile saabumisel palutakse enamikes riikides sisserändajatel ka deklareerida oma perekorrasteis. Näiteks Hollandis viiakse läbi täiendav skriining, et kindlaks teha perekonnasidemed. Kui pereliikmed saavad riiki eraldi, tehakse koostööd Punase Risti esindustega, et pere jälle kokku tuua. Lisaks on näiteks Eestist võimalik saata otsinguteated nii teistesse EL riikidesse kui kolmandatesse riikidesse, kui on olemas teadmine, kus otsitav pereliige võib paikneda.

Olukorras, kus pere tuleb kinni pidada kinnipidamisasutuses, hoitakse peret koos kinni ja paigutatakse koos spetsiaalsetesse asutustesse. Seejuures kasutatakse alternatiivseid kinnipidamisemeetmeid kui peres on lapsed. Neljas riigis, sealhulgas

Eestis, paigutatakse pere kinnipidamisasutusse viimase variandina. Ainult äärmistel juhtudel paigutatakse pereliikmed eraldi. Seda nt olukorras, kus üks pereliikmetest võib kujutada ohtu teistele või riiklikule julgeolekule. Esineb ka haruldasi olukordi, kui pere paigutatakse kinnipidamiskeskusesse saabumisel eraldi, nt kui see on lapse parimate huvide kaitseks või riikliku julgeoleku tagamiseks. Siiski hoitakse pere võimalusel koos ning kasutatakse kinnipidamisele alternatiive. Ka ühest majutusasutusest teise üleviimisel hoitakse pere koos, et ennetada ja vältida pereliikmete lahknemist üksteisest.

Enamikes riikides võimaldatakse kinnipeetaval hoida kas telefoni, interneti või Punase Risti kaudu kontakti oma välismaal viibivate sugulastega. Olukorras, kus pere viibib riigis ebaseaduslikult või peetakse kinni politsei poolt, põhinetakse peresidemete kindlakstegemisel isiku ütlustele. Seejuures kaasatakse vajadusel migratsiooniasutus. Mitmed riigid kontrollivad ka seoseid inimkaubandusega. Nt Hispaanias tehakse sisserändajale DNA test, kui ilmneb kahtlus, et isik võib olla inimkaubanduse ohver või muud tüüpi vägivalla ohver. Enamikes riikides on pereliikmete üksteisest eraldumise ennetamise eest vastutavaks migratsiooni- või õigusasutused ning vastuvõtukeskused. Kolmes riigis, sealhulgas Eestis, on see roll politseil.

Viies riigis (CY, FR, LU, LV, SE) ei ole aga pereliikmete jälgimise mehhanisme, seda peamiselt seetõttu, et tegu on väikese riigiga ning pereliikmete üksteisest eraldumine on ebatõenäoline.

Kadunud migrantide otsimine

Informist selgub, et riikidel ei ole piisavalt protseduure, mis oleks spetsiaalselt migrantide leidmiseks välja töötatud. Nende otsimiseks kasutatakse samu meetodeid, mis on kasutusel ka kohalike elanike otsimiseks. See hõlmab näiteks info esitamist nii Schengeni Infosüsteemi (SIS) kui vajadusel ka Interpoli andmebaasidesse. Ainsa erinevusena kaasatakse sisserändajate puhul otsingusse sageli kohalik migratsiooniamet või küsitakse infot kadunu kohta naaberriikidelt või tema kodumaal asuvatelt lähedastelt. Enamikes riikides on otsingutesse kaasatud ka Punase Risti esindused ning mõnedes riikides ka kolmanda sektori organisatsioonid. Otsingute vältel on enamikes riikides peamine roll politseil. Vajadusel kaasatakse näiteks ka prokuratuur, luureamet või piirivalve.

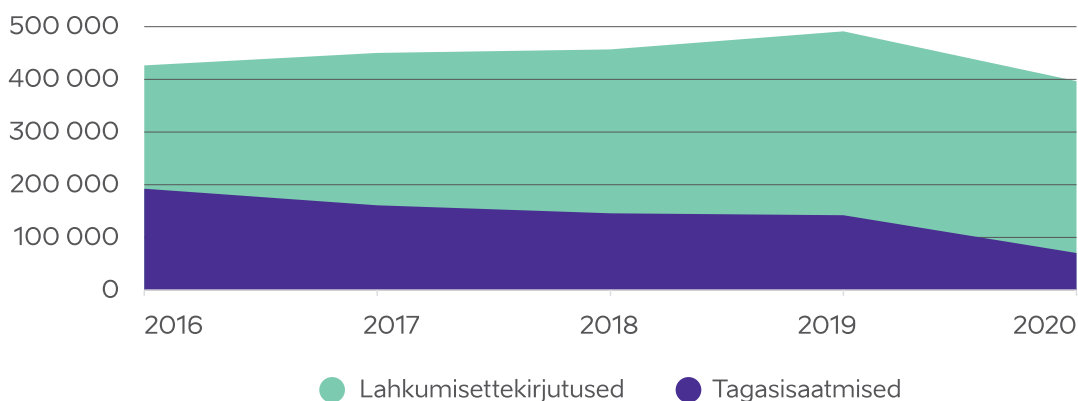
Nagu enne märgitud, võib kadumisega kaasneda hirm, et sisserändaja tabatakse ebaseaduslikult riigis viibimiselt, millele järgneb tagasisaatmine. Enamikel riikidel ei ole seejuures kasutusel võimalust kadumisest anonüümselt teada anda, mis aitaks teatajal vältida näiteks omaenda ebaseaduslikku riigis viibimist paljastada. Selline võimalus on olemas Hollandis, Iirimaa, Sloveenias ja Rootsis. Horvaatias, Saksamaal ja Leedus võib isiku kadumisest teatada Punase Risti vahendusel, vältides nii viisi kinnipidamist ebaseaduslikult riigis viibimise tõttu.

8. Tagasisaatmine

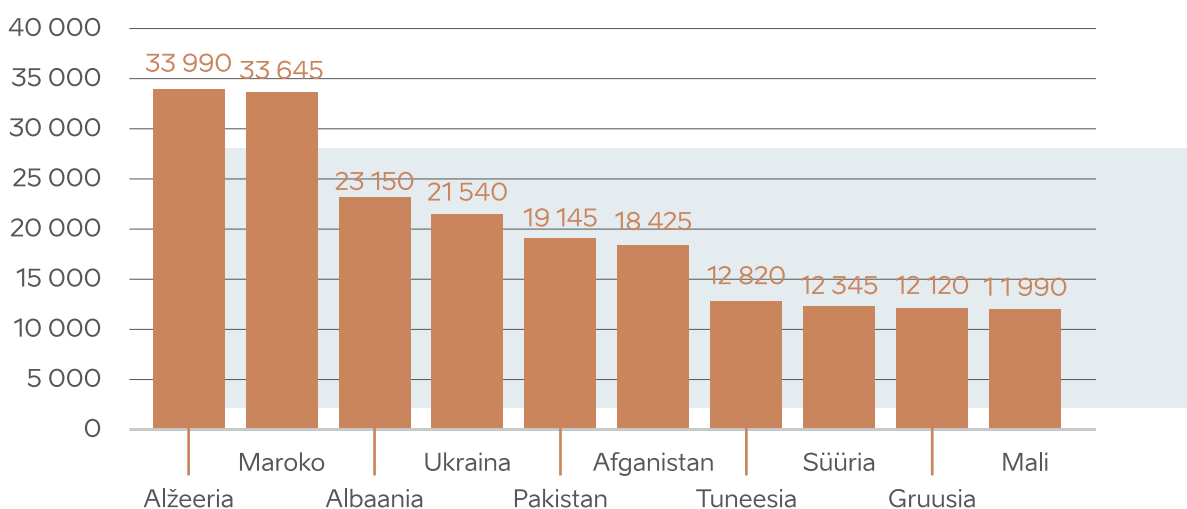


Tagasisaatmine arvudes

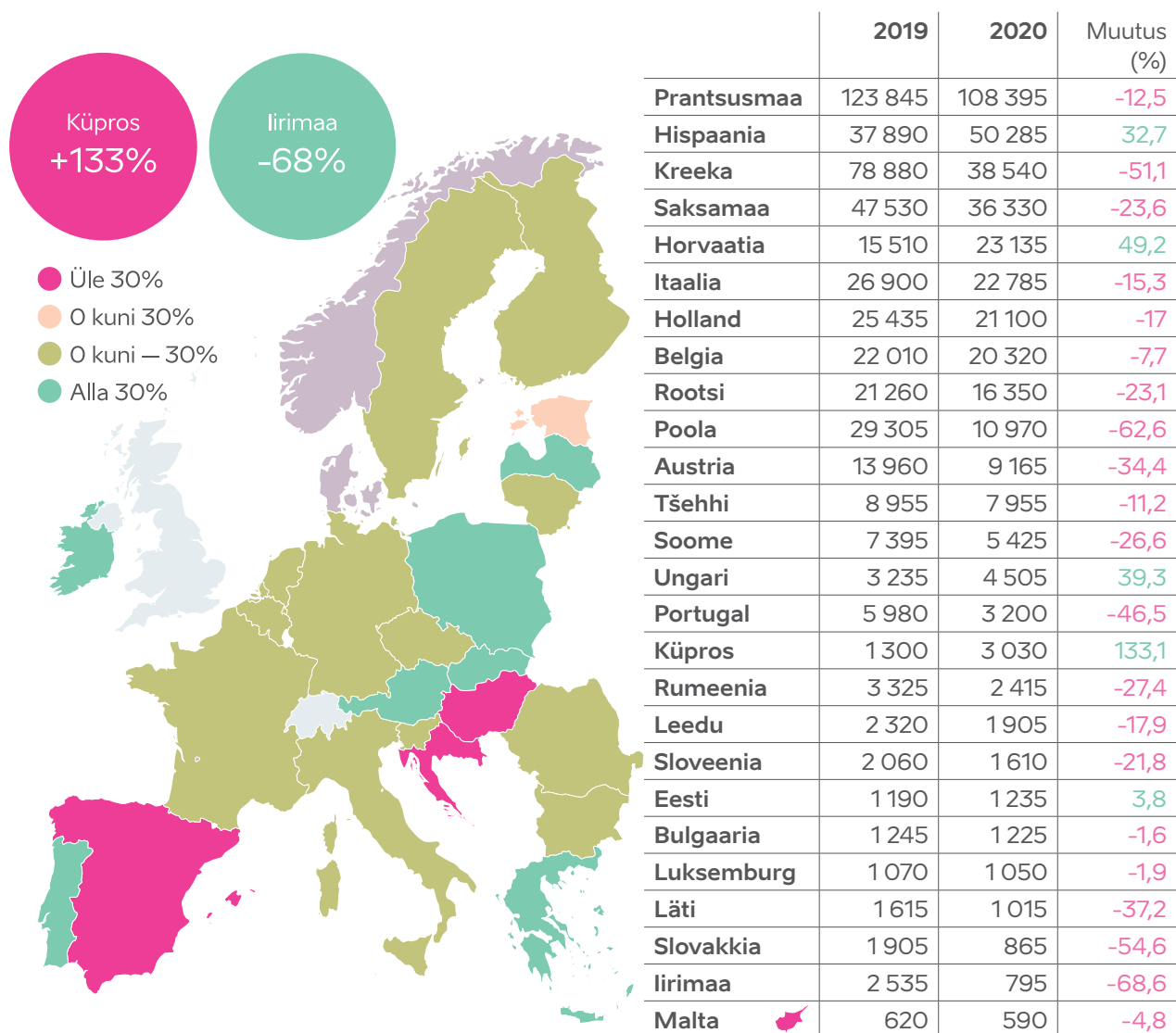
Tagasisaatmine on peamine viis, kuidas tasakaalustada ebaseaduslikku sisserännet ning saata seadusliku aluseta Euroopas viibivad välismaalased tagasi päritoluriiki või mujale, kus neil on seaduslik alus viibida. Möödunud aasta muutis aga tagasisaatmise varasemast keerulisemaks. Nii nagu COVID-19 raskendas sisserännet Euroopasse, siis muutsid ülemaailmsed liikumiskiirangud samaaegselt keeruliseks ka siit lahkumise, põhjustades nii lahkumisetekirjutuste kui ka tegelike tagasipöördumiste koguarvuse märgatava languse. 2020. aastal tehti EL-27 riikides kokku 396 435 lahkumisetekirjutust (19,3% vähem võrreldes 2019. aastaga), täideviidud lahkumisetekirjutuste arv langes aga lausa 50,7% 70 230-le. Enim lahkumisetekirjutusi tehti mullu Alžeeria (33 990), Maroko (33 645) ja Albaania (23 150) kodanikele.



Joonis 43. Lahkumisetekirjutused ja täideviidud lahkumisetekirjutused EL-27 riikides, 2016-2020. Allikas: Eurostat, (migr_eiord ja migr_eritn, 18.08.2020)



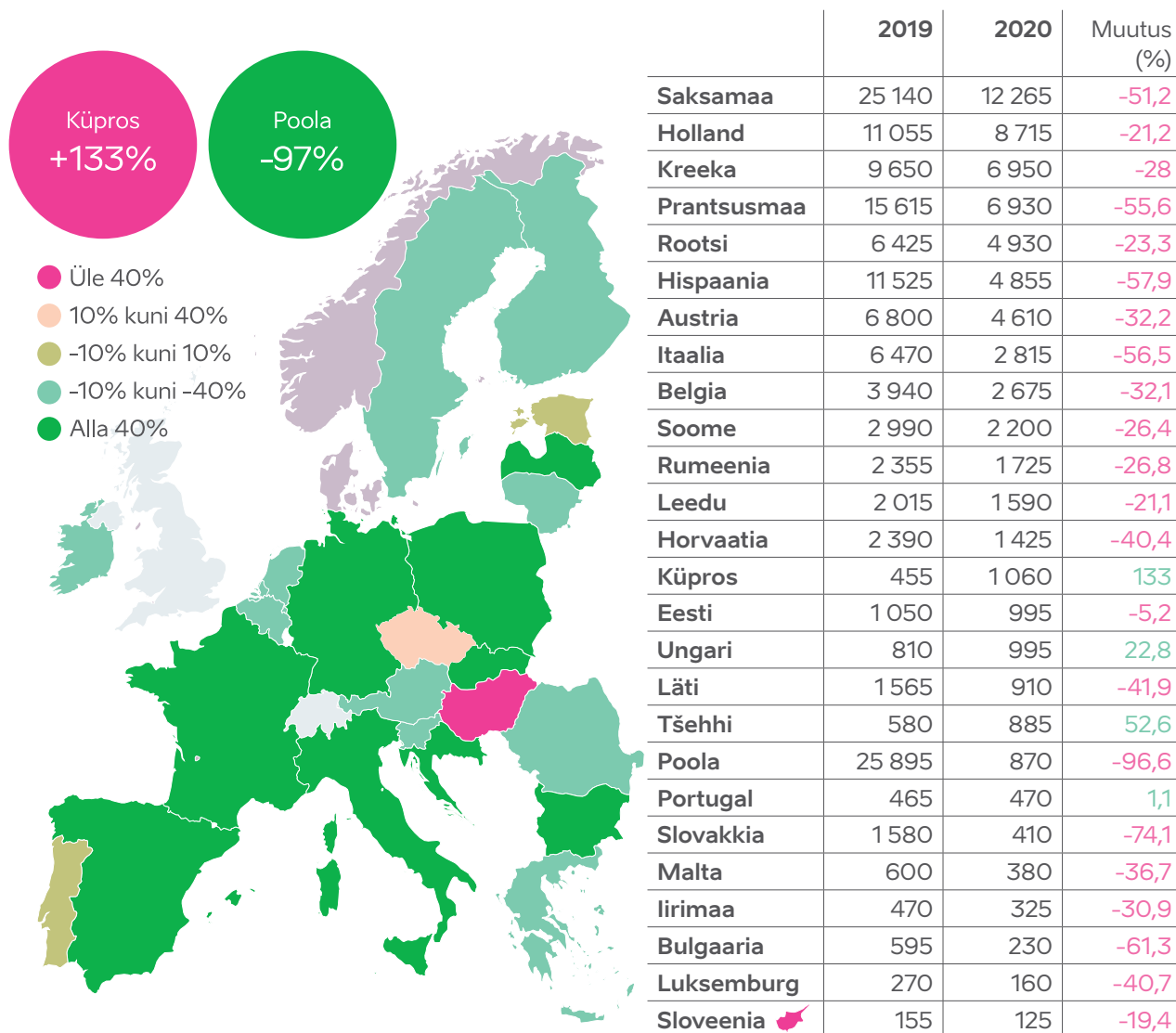
Joonis 44. Lahkumisetekirjutused EL-27 riikides kümne peamise kodakondsuse lõikes, 2020. Allikas: Eurostat (migr_eiord, 02.08.2021)



Joonis 45. Lahkumisettkirjutused EL liikmesriikides 2020. aastal ning muutus võrreldes 2019. aastaga. Allikas: EMN, Eurostat (migr_eiord, 27.05.2021)

.Lahkumisettkirjutuste koguarvud langesid mullu pea kõikjal Euroopas. Riigid, kus tehti võrreldes 2019. aastaga rohkem ettekirjutusi olid Küpros (+133,1%), Horvaatia (+49,2%), Ungari (+39,3%), Hispaania (+32,7%) ja Eesti (+3,8%). Kõige rohkem lahkumisettkirjutusi tehti 2020. aastal Prantsusmaal (108395), kellele järgnesid Hispaania (50 285), Kreeka (38740) ja Saksamaa (36 330).

Iga lahkumisettkirjutus ei vii aga tegeliku isiku vabatahtliku tagasipöördumise või tagasisaatmiseni. Täideviidud lahkumisettkirjutusi oli koguarvult enim 2020. aastal Saksamaal (12265), Hollandis (8715), Kreekas (6950) ja Prantsusmaal (6930). Seoses reisipiirangutega langes aga tagasisaatmiste arvud enamuses liikmesriikides. Poolas oli langus lausa 96,6%: kui 2019. aastal saadeti riigist välja 25895, siis 2020. aastal toimus tagasisaatmisi vaid 870. Eestis vähenes täideviidud lahkumisettkirjutuste arv samuti 5,2%, kuid muutus ei olnud nii suur kui valdavas enamuses liikmesriikides. Neljas liikmesriigis tagasisaatmiste koguarv aga hoopis kasvas: Küprosel (133%), Tšehhis (52,6%), Ungaris (22,8%) ja Portugalis (1,1%).



Joonis 46. Täideviidud lahkumisettekirjutused EL liikmesriikides 2020. aastal ning muutus võrreldes 2019. aastaga. Allikas: EMN, Eurostat (migr_eiord, 27.05.2021)

Alates 2013. aastast on Euroopas lahkumisettekirjutuste ja täideviidud lahkumisettekirjutuste koguarvude vahe tasapisi mitmel pool Euroopas kasvanud. Selle põhjuseid on mitmeid. Olulist rolli mängivad raskused usaldusväärse statistika kogumises ja kajastamises. Lahkumisettekirjutuste ja väljasaatmiste vahel on üldjoontes märkimisväärne ajaline nihe, sest tagasisaatmise ettevalmistamine võtab aega ning isik võib ka otsuse vaidlustada, mis tekitab täiendavaid viivitusi. Tulenevalt EL-i naasmisdirektiivist on riigid kohustatud väljastama lahkumisettekirjutusi ka isikutele, keda pole võimalik antud hetkel välja saata (näiteks ealistel või tervislikel põhjustel)¹⁵. Seetõttu ei pruugi ettekirjutus kuuluda täitmisele sama aastanumbri sees. Lisaks läheb ametlikus statistikas kaduma suur osa isikuid, kes pöörduvad tagasi iseseisvalt peale lahkumisettekirjutuse saamist. Lahkumisettekirjutuses antakse välismaalasele üldjuhul mõistlik aeg vabatahtlikult riigist

¹⁵ Alternatiivina saavad riigid ebaseadusliku riigis viibimise seadustada ja välismaalasele anda humaansetel kaalutlustel viisa või elamisloa.

lahkumiseks enne kui ta saadetakse riigist välja sunniviisiliselt. Kui sunniviisiliste väljasaatmiste ja toetatud tagasipöördumiste statistika on lihtsamalt kättesaadav ja kogutav, siis vabatahtlik tagasipöördumine on kajastatud Eurostati andmebaasides ainult olukorras, kus see on usaldusväärset registreeritud, mis pole aga alati võimalik, eriti suuremate liikmesriikide puhul.

Erinevused tehtud ja täideviidud lahkumisetekirjutuste vahel võivad valmistada COVID-19 kontekstis mitmeid pikaajalisi probleeme. Frontex (2021) raporteerib, et juba praegu on pea kõigis liikmesriikides kasvanud ettekirjutuste täideviimisel mahajäämus ('backlog') ning lähiaastatel pole suure tõenäosusega võimalik tagasisaatmiste koguarvu olulisel määral kasvatada. Seda eelkõige seetõttu, et paljudes riikides, kuhu kolmandate riikide kodanikud peaksid tagasi pöörduma, on viirusnäitajad väga kõrged ning vaksineerimine alles algusjärgus. Samas on liikmesriikides lahkumisetekirjutuste arv hakanud uuesti kiiresti kasvama. Kui 2020. aasta kevad-suvel tegi enamus riike vähem lahkumisetekirjutusi ning ajutiselt tolereeriti ebaseaduslikku riigis viibimist, siis aasta teisel poolel hakkas olukord normaliseeruma. See võib tekitada olukorra, kus lahkumisetekirjutustega kolmandate riikide kodanike koguarvud neis riikides kasvavad hüppeliselt, kuid realselt nende tagasisaatmisi ei toimu (Frontex, 2021).

Tagasisaatmiste edukus on mõjutatud olulisel määral vastuvõtvast riigist ning sellest millised on kolmanda riigi suhted liikmesriigi ja Euroopa Liiduga laiemalt. Tagasisaatmine Lääne-Balkani ja Ida-Euroopa riikidesse on sel põhjusel olnud üldjuhul edukam, samas kui Ida-Aafrika ja Lõuna-Aasia suunal on lahkumisetekirjutuste elluviimine olnud tunduvalt keerulisem (Frontex, 2021).

Tabel 6. Lahkumisetekirjutused ja tagasisaatmised olulisemate sihtregioonide lõikes, 2019–2020. Allikas: Frontex

	2019		2020	
	Lahkumisetekirjutused	Tagasisaatmised	Lahkumisetekirjutused	Tagasisaatmised
Lääne-Balkan	25 920	23 844	34 979	14 920
Ida-Euroopa	4 6190	38 036	32 003	16 664
Lääne-Aafrika	2 6131	5 226	28 329	1 837
Põhja-Aafrika	46 153	19 884	58 496	6 541
Ida-Aafrika	9 903	1 638	8 262	583
Lähis-Ida	40 899	8 471	4 0154	4 460
Lõuna-Aasia	55 057	10 239	61 016	5 284

Võrreldes paljude teiste liikmesriikidega oli COVID-19 mõju tagasisaatmise valdkonnale Eestis võrdlemisi väike. 2020. aastal tehti Eurostati andmetel Eestis **1235 lahkumisetekirjutust**, mida oli 45 võrra rohkem kui aasta varem. Samas täideviidud lahkumisetekirjutuste koguarv vähenes, kuid mitte oluliselt. Kokku teostati **995 tagasisaatmist**. Enim lahkuti Ukrainasse, kellele järgnesid Venemaa ja

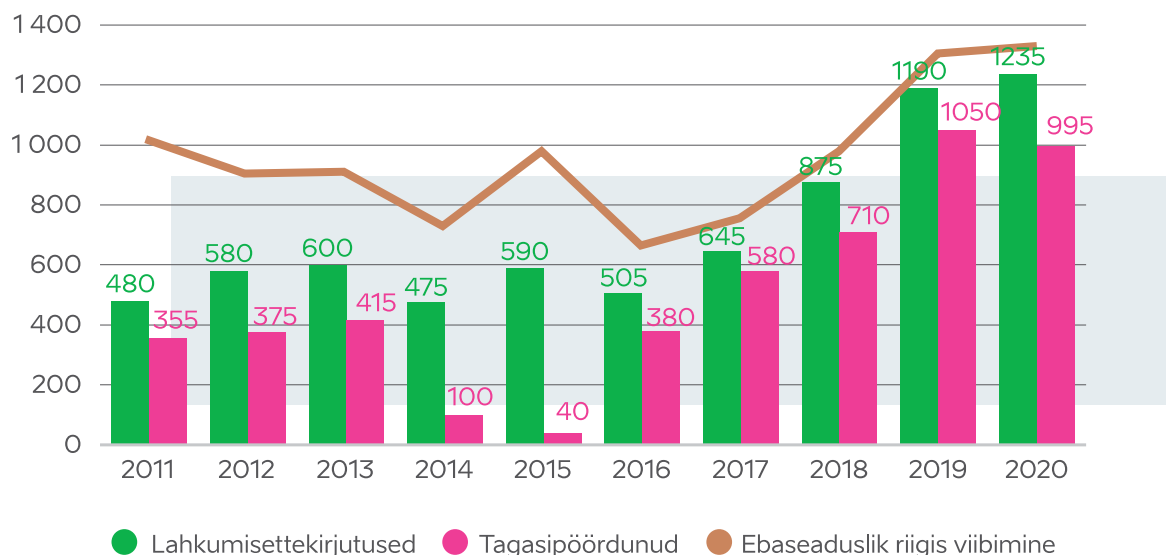
Mis on tagasisaatmise keeld rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetluses ning millal seda kasutatakse?

Non-refoulement põhimõte on üks isiku välja- või tagasisaatmise lubamatuse alustalasid, see tähendab, et selle rakendamine nii rahvusvahelise kaitse menetluse, kui tagasisaatmismenetluse raames peaks andma isikule tagatise, et teda ei saadeta välja- ega tagasi riiki, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Non-refoulement põhimõte tuleneb 28.07.1951 Genfi pagulasseisundi konventsioonist ja seda täiendavast 31.01.1967 New Yorgi protokollist ja on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 18 ja artikli 19 lõikega 2.* Eesti õiguses on välja- ja tagasisaatmise keeld reguleeritud rahvusvahelise kaitse menetluses välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 9 lg 4 ja § 50 ning väljasaatmise menetluses väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses § 17¹ lg 1, 2.

Kuigi isiku tagasisaatmise keeldu hinnatakse nii rahvusvahelise kaitse menetluse, kui tagasisaatmise protsessis (olenemata sellest, kas isik on eelnevalt taotlenud rahvusvahelist kaitset või mitte) see on liikmesriigiti erinev. Eestis koostatakse isiku tagasisaatmise keeldu hindamist rahvusvahelise kaitse menetluse raames üldjuhul üks kord. Vajadus uuesti hindamiseks võib tekkida juhul, kui rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuse ja isiku reaalse riigist lahkumise vahele jääb pikk ajaperiood, ning olukord isiku päritoluriigis või riigis, kuhu isik tagasi pöördub on muutunud. Isikute osas, kes ei ole rahvusvahelist kaitset taotlenud, viiakse hindamine läbi tagasisaatmismenetluse raames. Isiku tagasisaatmise keeldu hindamist teeb Politsei- ja Piirivalevamet, kasutades hindamisel ka päritoluriigi informatsiooni (COI) eksperdi koostatud ülevaadet olukorrast tagasisaadetava riigis.

* Välja- või tagasisaatmise lubamatust/keeldu ehk non-refoulement põhimõtet on rahvusvahelises õiguses defineeritud esimest korda 1951. a Genfi Pagulasseisundi Konventsiooni artiklis 33, mille kohaselt ei saadeta pagulast selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Samuti Euroopa Liidu *acquis* Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis 2013/32/EL, rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta ning nn naasmisdirektiivis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

Moldova. Sarnane esikolmik oli ka möödunud aastal. Lahkumisettekirjutustest ligi 90% olid 2020. aastal vabatahtliku lahkumiskohustusega. Sundtäidetava lahkumisettekirjutuse osakaal aga kahanes aastaga ligi 48%. Täideviimisi raskendasid eelkõige koroonapandeemiaga kaasnevad mobiilsuspiirangud.



Joonis 47. Ebaseaduslik riigis viibimine, lahkumisettekirjutused ja täideviidud tagasisaatmised Eestis, 2011–2019. Allikas: Eurostat (migr_eirtn, 28.07.2021)

Arengud tagasisaatmiste korraldamisel

Möödunud aastal võtsid paljud Euroopa riigid kasutusele uusi meetmeid ning tegid muudatusi regulatsioonidesse, et tõsta tagasisaatmistegevuste tulemuslikkust, viia õigusaktid ja tavad paremini vastavusse ELi õigusaktidega ning võtta arvesse Ühendkuningriigi lahkumist EList. Lisaks tehti ka mitmeid muudatusi, et reageerida paremini COVID-19 pandeemiast tulenevatele katsumustele (EMN/OECD, 2021a).

Tagasisaatmismenetluste tõhustamise ja tulemuslikkuse parandamise eesmärgil viis enam kui kolmandik kõigist liikmesriikidest sisse muudatusi nii oma siseriiklikesse regulatsioonidesse kui ka praktikatesse (sh **Austria, Belgia, Bulgaaria, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg** ja **Holland**). **Saksamaa** võttis vastu seadusmuudatuse liidumaade ülese keskse andmekogumise võimaldamiseks eesmärgiga aidata kaasa eri tagasisaatmistegevuste koordineerimisele ning ressursside kokkuhoidmisele. **Küpros** hakkas väljastama nn 'kolm ühes' otsuseid, kus ühe haldusakti raames saab isik koos eitava varjupaigaotsusega tagasisaatmisotsuse ja sisene-miskeelu kehtestamise otsuse. Eesti tegi sarnase muudatuse juba aasta varem. **Tšehhi** tugevdas kahepoolsete kohtumiste ja töötubade kaudu koostööd tagasisaatmise seisukohast prioriteetsete saatkondadega.

Mis on tagasisaatmise määr ('return rate') ja kuidas seda mõõdetakse?

Kolmandate riikide kodanikud, kellel ei ole Euroopa Liidus viibimiseks seaduslikku alust, peavad tagasi pöörduma oma koduriiki. Selliste isikute viibimine Liidus on lose-lose-lose- olukord kõigile kolmele osapoolele – isikule endale, liikmesriigile ja kolmandale riigile, kuna isik ei saa kasutada õigusi, mis kaasnevad seadusliku residentsusega (õigus töötada, saada haridust, saada sotsiaal- või tervishoiu abi).

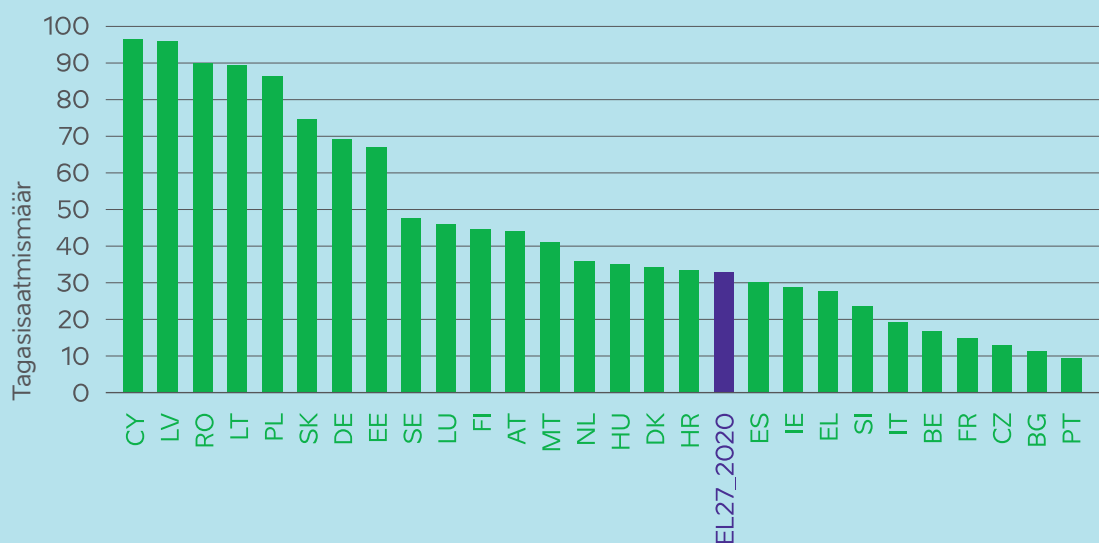
Liikmesriikide tagasisaatmise ja kolmandate riikide vastuvõtmise tulemuslikkuse hindamisel on oluline mõõta tagasisaatmise tõhusust. Uus rände- ja varjupaigalepe annab tagasisaatmise tõhususe kvantiteedile hinnangu, et „hetkel naaseb isikutest, kellele on liikmesriik väljastanud lahkumisettekirjutuse, ainult umbes kolmandik“. See on proportsioon, mida nimetatakse tagasisaatmise määraks ning mis mõõdab tagasisaatmise tõhusust kolmanda riigi kodanike arvust, kellele väljastatakse lahkumisettekirjutus (denominator) ning kes realselt lahkuvad Liidust pärast lahkumisettekirjutuse saamist (numerator). Soovides teha täpsemat tagasisaatmise määra hindamist, võetakse arvesse ainult ühe kindla kodakondsuse (return rate for a specific MS-TC pair) või liikmesriigist tagasisaadetavate isikute arv, olenemata nende kodakondsusest (return rate of the MS).

Tagasisaatmise määra (RR) arvutamisel kasutatakse valemit:

$$RR_{MS_i,t} = \frac{RET_{MS_i,t}}{OTL_{MS_i,t}}$$

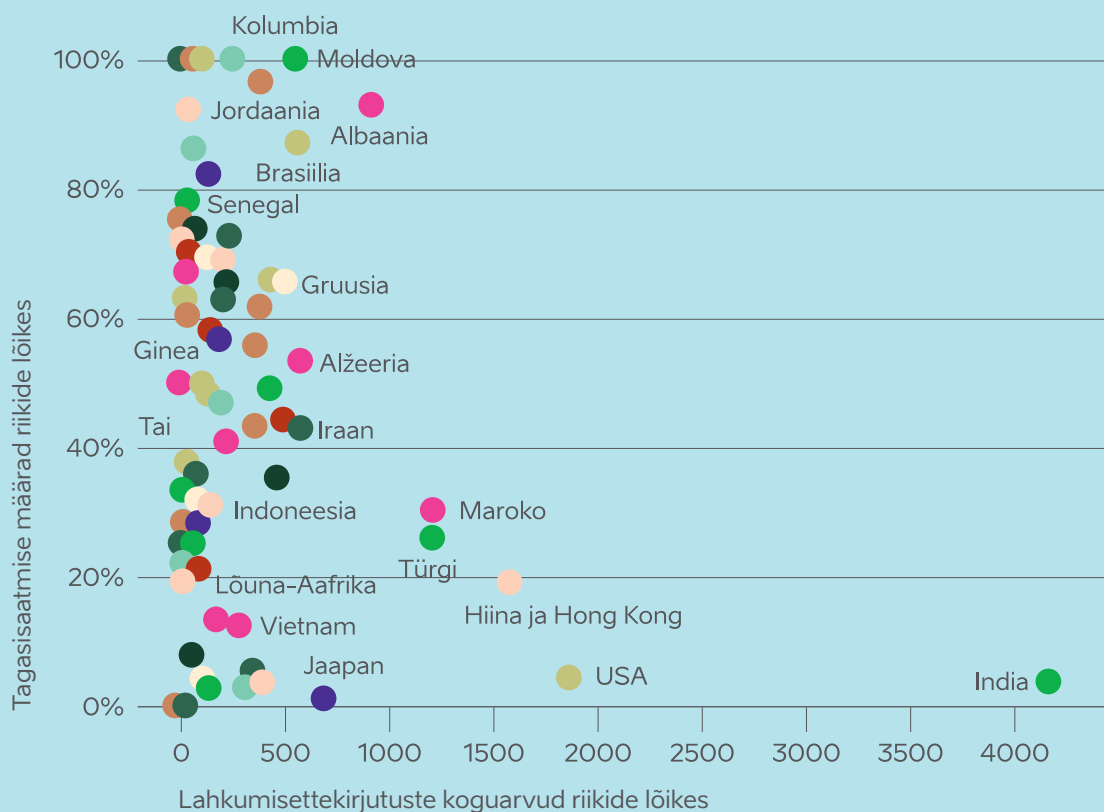
Kus MS on vastav liikmesriik, lahkumiste arv lahkumisettekirjutustest (RET) ja OTL (lahkumisettekirjutuste koguarv), mis on väljastatud teatud aja jooksul t.

Tagasisaadetavate isikute määra arvutamine aitab mõista, kuidas õnnestub liikmesriikidest väljasaatmine ja kolmandate riikide poolne vastuvõtmine, samuti ajalisi progressi ja arenguid, võrreldes riike ja nende koostöötaset, ning analüüsida faktoreid, mis viivad eduka või edutu tagasisaatmiseni (sh hoida tasakaalu tagasi-pöördumise efektiivsuse ning kulu-efektiivsuse, tagasisaatmise jätkusuutlikkuse ja inimõiguste vastavuses).

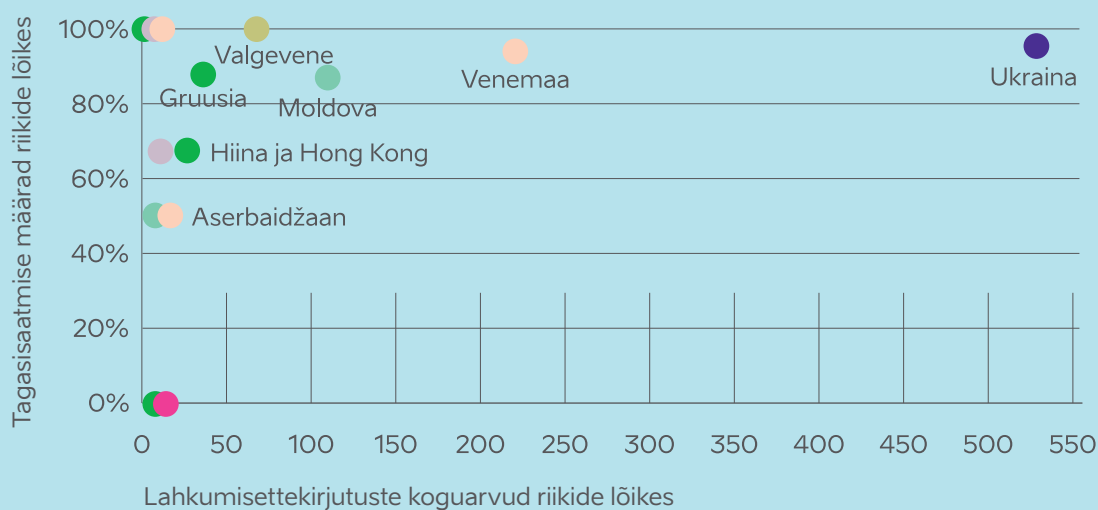


Joonis 48. Keskmise tagasisaatmise määr EL-27 riikides perioodil 2010-2019

Tagasisaatmise määra tohususes on suur roll sellel, mil määral teeb kolmandas riik koostööd isiku tagasivõtmisel. Näiteks on võrreldud Hollandit ja Eestit: kuigi Eestil on kõrgem isikute tagasisaatmise määra protsent, siis ei ole meil isikute päritoluriikide osas nii suurt variatiivsust, kui Hollandil.

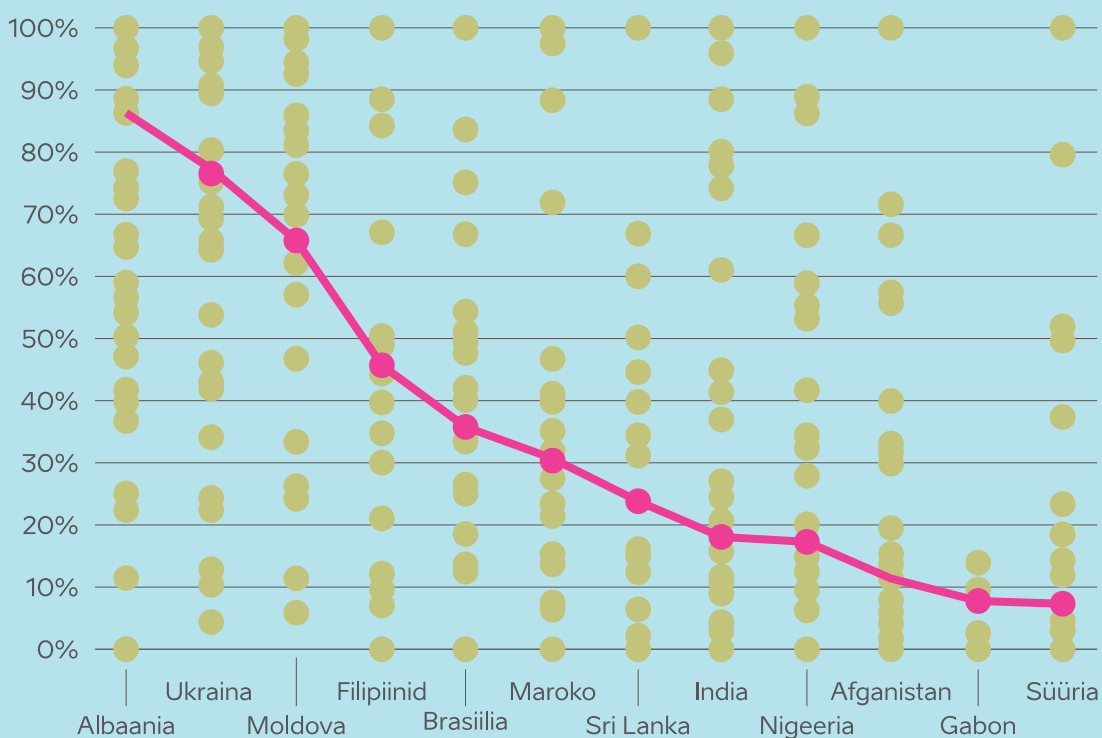


Joonis 49. Tagasisaatmise määrad ja lahkumisettkirjutuste koguarvud riikide lõikes Hollandis, 2019



Joonis 50. Tagasisaatmise määrad ja lahkumisettekirjutuste koguarvud riikide lõikes Eestis, 2019

Euroopa Teadusuuringute Ühiskeskus on välja töötamas liikmesriikide ametkondadele vajalikku tööriista, millega saab võimalikult täpselt kaardistada, milliste kolmandate riikidega nõuab tagasivõtmise alane koostöö tõhustamist.



Allikas: (Belmonte, et al., 2021)

Joonis 51. ELi keskmine isikute kodakondsuse põhine tagasisaatmise määr, perioodil 2010–2019

Mitmed liikmesriigid viisid oma seadusi paremasse vastavusse üle-euroopaliste õigusaktidega ja Euroopa Kohtu otsustega (nt **Bulgaaria, Holland ja Itaalia**). **Bulgaaria** muutis Euroopa Kohtu otsusest tulenevalt oma väljasaatmisotsuse apelleerimisregulatsioone. **Holland** täpsustas regulatsioone, mis puudusid olukordi, kus lahkumisettekirjutuse saanud isikud ei saa lahkuda riigist neist sõltumatutel põhjustel. Lisaks loodi õiguslik alus negatiivse otsuse saanud varjupaigataotleja kinnipidamiseks apelleerimisfaasis. Seda ajendas Euroopa Kohtu otsus, milles leiti, et liikmesriigid peavad lubama kolmandate riikide kodanikel oma territooriumile jääda, kui nad kaebavad negatiivse otsuse edasi.

Eestis võeti üle naasmisdirektiivi artikkel 18, mis võimaldab liikmesriigil olukorras, kus riiki saabub erakordselt suur hulk ebaseaduslikke sisserändajaid või rahvusvahelise kaitse taotlejaid, muuta välismaalase kinnipidamise nõudeid¹⁶. Sama seadusmuudatuse raames kehtestati võimalus hädaolukorra ajal ja juhul, kui välismaalase asukoht Eestis ei ole PPA-le teada, jätta haldusorganil tavapärased haldusakti või menetlusdokumendi kättetoimetamise viisid kohaldamata. Selle asemel on PPA-l õigus avaldada oma veebilehel üksnes rahvusvahelise kaitse taotluse number ja taotluse kohta tehtud otsuse pealkiri. Veebilehel avaldamisega loetakse haldusakt välismaalasele kättetoimetatuks ja jõustunuks. Samuti reguleeriti rahvusvaheline koostöö Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti Frontexiga. Lahkumisettekirjutuse saanud isikule loodi võimalus saada tagasipöördumise nõustamist.

Valdav enamus liikmesriike tegi muudatusi seoses COVID-19 pandeemiaga (sh **Austria, Belgia, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Horvaatia, Leedu, Iirimaa, Poola, Rootsi ja Slovakkia**). Suur osa muudatusi oli seotud sellega, et tagada nii töötajate kui ka tagasisaadetavate isikute turvalisus tagasisaatmistegevuste raames ning reisipiirangute ja piiride sulgemisega seotud katsumustega parem toime tulemine: pikendati lahkumisettekirjutuste tähtaegu, muudeti reegleid kinnipidamisasutustes ja väljasaatmiskeskustes ning kehtestati testimis- ja karantiin nõuded. Näiteks **Belgia** võimaldas eriolukorra ajal taotleda lahkumisettekirjutuse saanud isikutel lahkumise tähtaja pikendamist, **Küpros, Eesti, Poola ja Hispaania** pikendasid vabatahtliku tagasipöördumise tähtaegu aga automaatselt.

Viimastel aastatel on paljud riigid rõhutanud vajadust soodustada vabatahtlikku tagasipöördumist sunniviisilise väljasaatmise asemel. Sama trend jätkus möödunud aastal. Nt **Belgia** uus koalitsioonivalitsus seadis tagasisaatmise valdkonna ja selle reformimise üheks oma prioriteetsemaks ning muutuste keskse alustalana nähakse digitaliseerimise kõrval just vabatahtliku tagasipöördumise mahtude ja juurdepääsu suurendamist. **Tšehhi** ja **Norra** laiendasid 2020. aastal toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmidele kvalifitseeruvate isikute rühmasid.

Liikmesriigid investeerisid vabatahtliku ja toetatud tagasipöördumise valdkonna koostöötegevustesse (nt **Eesti, Horvaatia, Saksamaa, Soome, Rootsi, Küpros ja Austria**), tugevdasid koostööd Frontexiga (nt **Soome, Prantsusmaa, Eesti** ja

¹⁶ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seadus (massilise sisserände tõkestamine)

Rootsi) ning töötasid välja uusi tööriistu ja viise, kuidas soodustada vabatahtliku tagasipöördumise kasutamist (mh **Saksamaa, Iirimaa, Tšehhi Vabariik** ja Itaalia). **Tšehhi** töötas välja uued tegevused, kuidas jõuda paremini ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanikeni, neile tagasipöördumise võimaluste (sh toetatud tagasipöördumist) tutvustamiseks, mh alustati selle raames laiemat koostööd kodutute varjupaikade ja tervishoiuasutustega. **Iirimaa** aga kaalub tulenevalt 2020. aastal läbiviidud analüüsi tulemusena vabatahtliku tagasipöördumise ajalise tähtaja pikendamist viielt päevalt kolmekümnele ning võimalust lasta alaealistel ja õpilastel lõpetada enne väljasaatmist kooliaasta. **Saksamaa** kohandas oma vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise programme, et võtta paremini arvesse pandeemiast tulenevaid erivajadusi, sh testimise ja karantiiniga seonduvate kulude katmine läbi suurema rahalise toetuse. **Belgia** pikendas taasintegratsiooni programmide kestvust 12-kuult 18-kuule.

Eestis viidi andmekogu ILLEGAAL uuele platvormile (ILLEGAAL 2) ning kehtestati andmekogule uus põhimäärus. Andmekogus töödeldakse Euroopa Liidu õigusaktis, välislepingus, seaduses ja määruses sätestatud ülesannete täitmise käigus Eestis ebaseadusliku viibimise ja Eestist lahkumise kohustuse menetluste käigus antud haldusaktide ja sooritatud toimingute andmeid. Andmeid ja andmekogusse kantud alusdokumente säilitatakse aktiivselt 10 aastat. Võrreldes eelneva andmekoguga on uus süsteem kasutajasõbralikum. Lisaks tekkis PPAI võimekus kasutada platvormi, mille kaudu registreerida ja koordineerida tagasisaatmist puudutavat informatsiooni Gruusia, Bangladeshis ja Sri Lankaga.

Uus üle-euroopaline vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia

Euroopa Komisjon tutvustas 27. aprillil 2021 uut Euroopa Liidu vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiat, mis on rände- ja varjupaigaleppe tagasipöördumise peatüki sisuline arendus. Strateegiaga antakse rändepoliitika kujundamisele uued tegevussuunad: luuakse praktilised meetmed vabatahtlikku tagasipöördumist puudutava õigus- ja tegevusraamistiku tugevdamiseks, parandatakse vabatahtliku tagasipöördumise- ja taasintegreerimise programmide kvaliteeti ning suurendatakse koostööd kolmandate riikidega tagasivõtu – ja taasintegreerimise osas, mille tulemusel luuakse ühine, sidus ning efektiivne tagasipöördumise süsteem.

EL on seni olnud oma tagasipöördumise poliitika realiseerimises suhteliselt edutu. Vaid ligi 30% isikutest, kes saavad lahkumisettekirjutuse, lahkuvad ka tegelikult Liidust. Seevastu Eestis on isikute lahkumiskohustuse täitmise määr seni püsinud väga kõrge, ligi 90% (erandiks oli 2020. a, mil COVID-19 tõttu oli oluliselt takistatud isikute riigist lahkumine, näiteks transpordiühenduste puudumise tõttu, mille tulemusel oli määr 83%). Peamine põhjus, miks Eestil on keskmisest tunduvat kõrgem tagasipöördumise määr, on koduriiki naasvate isikute päritolu kolmandatest riikidest, kellega ELil on toimivad tagasivõtulepingud nt Ukraina, Gruusia, Moldova ja Venemaa Föderatsioon. EL on siiani sõlminud 18 tagasivõtulepingut* ja kuus tagasivõtukokkulepet**. Pooleli on läbirääkimised tagasivõtulepingute sõlmimiseks Nigeeria, Tuneesia, Maroko ja Hiinaga. Isikute tagasivõtmist käsitlevaid sätteid leiab ka suuremates ELi lepingutes kolmandate riikide või piirkondadega***, nagu nt Cotonou lepingu järgses lepingus ELi ja 79 Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riigi vahel****, mille üle lõppesid hiljuti läbirääkimised. Liikmesriigid on sõlminud ka kahepoolseid tagasivõtulepinguid kolmandate riikidega, nt Eestil on kahepoolne tagasivõtuleping Kosovoga.

2020. aastal langes Eestis võrreldes 2019. aastaga sundtäidetavate lahkumisettekirjutuste arv 61%, seevastu vabatahtliku lahkumistähtajaga ettekirjutuste arv tõusis 29%. Sundtäidetavate ettekirjutuste languse peamiseks põhjuseks oli vabatahtliku tagasipöördumise otsuse tegemise eelistamine sundtäitmisele, eelpool mainitud põhjusel, et isikute võimalus koheselt riigist lahkuda, oli raskendatud. Lahkumisettekirjutusi vormistati enim Ukraina, Venemaa ja Moldova kodanikele.

* Hongkong, Macau, Sri Lanka, Albaania, Venemaa, Ukraina, Põhja-Makedoonia, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Gruusia, Armeenia, Aserbaidžaan, Türgi, Cabo Verde, Valgevene

** Afganistan, Gambia, Guinea, Bangladesh, Etiopia ja Côte d'Ivoire

*** Lepingud, mis sisaldavad rändepeatükki konkreetsete tagasivõtmissätetega: Kanada; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua ja Panama; Kuuba; Tadžikistan; Usbekistan; Iraak; Vietnam; Indoneesia; Uus-Meremaa; Kasahstan; Malaisia

**** Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna ning ELi partnerlusleping, artikkel 13

Senise tagasipöördumispoliitika murekohad ja kuidas edasi

Kuigi vabatahtlikku tagasipöördumist peetakse üldjuhul kõige kulu-efektiivsemaks tagasipöördumise viisiks (nt on Euroopa Parlamendi teadusteenistus kalkuleerinud, et hinnanguliselt läheb sunnitud tagasipöördumine maksma 3414 eurot isiku kohta, samas kui vabatahtliku tagasipöördumise kulu isiku kohta on 560 eurot*), siiski moodustab kõikidest lahkumisettekirjutustest ELis vabatahtlik tagasipöördumine ainult 27% (samas Eestis 85%).

Peamise põhjusena nähakse siin ELi ühtse raamistiku puudumist vabatahtliku tagasipöördumise- ja taasintegreerimise vallasja seal valitsevat suurt killustatust. Nt piirduvad osades riikides tagasipöördumise toetuse programmid ainult keelduva otsuse saanud rahvusvahelise kaitse taotlejatega; tagasipöördumise nõustamise kättesaadavus on madal; ametitevaheline koostöö on nõrk; finantseerimine on ebapiisav jne. Puudub selge visioon koostööst kolmandate riikidega ning liikmesriikide koostöötasemed kolmandate riikidega on väga erinevad. Selline fragmentaarsus võib isikuid julgustada liikuma edasi sinna Euroopa riiki, kus on nende jaoks soodsamad ja heldemad tagasipöördumise toetusmeetmed.

Milline on ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia sisu, mis peaks aitama lahendada neid kitsakohti ning samas ka suurendama kolmandatesse riikidesse naasvate isikute tagasipöördumise määra? Uus strateegia toetub seitsmele sambale, mis peaks aitama saavutada ettenähtud meetmete täitmist:

1.

Efektiivsem õigus- ja tegevusraamistik – plaanis on uuendada mitmeid seni ELis tagasipöördumist reguleerinud õigusakte, sh uuesti sõnastada naasmisdirektiiv (eesmärk on saavutada parem sidusus riiklike tagasipöördumise programmide ja vabatahtliku tagasipöördumise vahel); muuta varjupaigamenetluse ühise menetluse määrust (eesmärk on lühendada tagasipöördumise menetlust, muutes tagasipöördumine efektiivsemaks); uuendada Eurodac määrust (parandada LRde võimekust monitoorida isikule väljastatud tagasipöördumise ja taasintegreerimise toetust); uuendada rändestatistika määrust (LR peavad hakkama esitama tagasipöördumise toetust puudutavaid andmeid, lisaks kogutakse andmeid läbi infosüsteemide nagu EU Entry-Exit süsteem ja SIS).

* Sunnitud tagasipöördumise kulude hulka arvatakse isiku väljasaatmise eelne kinnipidamine kinnipidamiskeskuses, isiku päritoluriiki saatemeeskonna kulud jm. Vabatahtliku tagasipöördumise kulude hulka loetakse nn in-cash ja in-kind toetus isikule, transpordikulud ja vajadusel re-integratsiooni pakett.

Tegevusraamistiku efektiivsuse parandamisel nähakse kesksel rollil Frontex'il (Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet). Läbi tugevdatud mandaadi hakkaks Amet lisaks senisele sunnitud väljasaatmise korraldamisele tegutsema ka vabatahtliku riigist lahkumise- ning taasintegreerimise vallas. Amet hakkab pakkuma ametiasutustele ja isikutele operatiivset tuge igas tagasipöördumise etapis: alates riigist lahkumise eelsest nõustamisest kuni taasintegreerimise toetuse efektiivsuse monitoorimiseni. Frontexi juurde luuakse ühised taasintegreerimise teenused, mis töötatakse välja koostöös LRdega. Rajatakse tagasisaatmiskoordinaatori koht ja kõrgetasemeline tagasisaatmisvõrgustik, mis koosneb LRdest ning peaks abistama õiguslike aspektide lahendamisel ja pakkuma tehnilist tuge.

2.

Parem koostöö huvirühmadega – parandades kolmandates riikides toimivate EL delegatsioonide (EURLO toetusel), LRde esindusete ja LRde vahelist koostööd, loodetakse välja töötada ja soodustada isikute taasintegreerimise võimalusi nende koduriigis (läbi parema töö-, hariduse-, oskuste ja sotsiaalse kaasamise).

3.

Isikute vabatahtliku tagasipöördumise – ja taasintegreerimise toetamine, naasmisel Euroopast või teisest kolmandast riigist – näiteks jätkatakse projektidega nagu Aafrika Liidu -EL-UN rakkerühm, mille raames on toetatud üle 100 000 Liibüa, Nigeeria ja teistest Aafrika riikidest pärit migrandi tagasipöördumist ja taasintegreerimist nende päritoluriigis.

4.

Tõhus tagasipöördumise nõustamine ja sellele suunamine – õigeaegsel, aja- ja asjakohasel tagasipöördumise nõustamisel on väga oluline roll. Komisjon on koostöös Euroopa rändevõrgustikuga kaardistanud (ja jätkab iga-aastaselt selle uuendamist) LRde võimalused pakkuda tagasipöördumise nõustamist. Koostöös Frontexiga luuakse ammendav praktikutele mõeldud õpijuhised (return curriculum). Parandamiseks tagasipöördumisnõustajate tagasipöördumise alase info kättesaadavust peaks LRd enam kasutama ametkondadele loodud tööriistu, nagu RIAT ja RRAI (tagasipöördumise- ja taasintegreerimise infosüsteemid).

5.

Toetuse kvaliteedi tagamine – kui seni lähtuti üldisest teadmisest, mida vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise toetus sisaldama peaks (nõustamine, meditsiiniline- ja psühholoogiline tugi, reisi- ja rahaline toetus), kuid puudusid toetuse kvaliteedistandardid, siis töötab nüüd COM välja raamistiku, mis põhineb ühistel kvaliteedistandarditel.

6.

Taasintegreerimise ja partnerriikide vastutuse jätkusuutlikkuse edendamine – eesmärk on rohkem julgustada partnerriike võtma osa tagasipöördunud isikute taasintegreerimisest ja algatama koostööd riikide puhul, kellega hetkel koostöö puudub. ka. COM omalt poolt integreerib isikute tagasipöördumist arengukoostöö programmidesse nii riiklikul, kui kohalikul tasandil.

7.

Vabatahtliku tagasipöördumise- ja taasintegreerimise finantseerimine – uuel eelarveperioodil 2021-2027 jätkatakse AMIF fondi kaudu vabatahtliku tagasipöördumise toetamist ning esmast taasintegreerimist. Selleks ette nähtud eelarve suureneb ka tänu NDICI (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument) ja IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) panusele; samuti tuleb LRdel, läbi enda riikliku panuse, jätkata isikute toetamist nende tagasipöördumisel.

EMN jätkab Euroopa Komisjoniga koostööd tagasipöördumise valdkonnas, panustades lisaks tagasipöördumise nõustamise monitoorimisele ning RRAI (Return and Reintegration Assistance Inventory) infosüsteemi haldamisele ka uuringute/informide läbiviimisse ja ad-hoc päringutele vastamisesse.

Bibliograafia



- BBC (2021) COVID-19: Singapore migrant workers infections were three times higher. [online] BBC News. Kättesaadav siit: <https://www.bbc.com/news/world-asia-55314862>
- Belmonte, M., Sermi, F., Tarchi, D. (2021) How to measure the effectiveness of return? Problem definition and alternative definitions of the return and readmission rates. JRC Study. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Kättesaadav siit: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC122948/how_measure_effectiveness_return_final-pdf.pdf
- Benton, M., Batalova, J., S Davidoff-Gore, S. and Schmidt, T. (2021) COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020. Washington, D.C., and Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration. Kättesaadav siit: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/covid-19-and-the-state-of-global.pdf>
- Capps, R., Batalova, J. and J. Gelatt (2020) COVID-19 and Unemployment Assessing the Early Fallout for Immigrants and Other U.S. Workers. MPI Factsheet. Washington: MPI
- CBSS (2019). Inimkaubanduse selgitav sõnaraamat. CBSS. Kättesaadav siit: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/wtb12874_inimkaubaduse_glossary_est_final.pdf
- Cerna, L., (2016). Immigration policies and the global competition for talent. London : Palgrave Macmillan
- Cortina, O. R. & Cortina, J.. (2013). New perspectives on international migration and development. New York : Columbia University Press
- Czaika, M. (2018). High-skilled migration : Drivers and policies. Oxford: Oxford University Press
- Der Spiegel (2020) Tod eines Erntehelfers mit Corona: Besuch beim Spargelhof in Bad Krozingen. [online] Der Spiegel. Kättesaadav siit: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/bad-krozingen-tod-eines-spargel-helfers-mit-corona-ein-leben-fuer-den-spargel-a-ff21540c-8fa9-429d-b69d-0a54cc5c3462>
- EASO (2021) EASO Asylum Report 2021. Valletta: European Asylum Support Office. Kättesaadav siit: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2021.pdf>
- EMN (2020a) EMN Bulletin nr 30: January to March 2020. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2020/05/00-eu-30-emn-bulletin-final.pdf>
- EMN (2020b) EMN Bulletin nr 31: April to June 2020. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2020/08/00-31st-emn-bulletin-updated-en.pdf>
- EMN (2020c) EMN Bulletin nr 32: July to September 2020. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2020/11/00-emn-32nd-bulletin-en.pdf>
- EMN (2020d) Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom – Synthesis Report. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2020/12/00-eu-seasonal-workers-study-synthesis-report-en.pdf>
- EMN (2020e) Pathways to citizenship for third-country nationals in the EU. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2020/07/00-eu-emn-study-synthesis-report-citizenship-final-en-O-isbn.pdf>
- EMN (2020f) How do EU Member States treat cases of missing unaccompanied minors?

EMN Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/04/inform-missing-uam-final.pdf>

EMN (2021a) Annual report on migration and asylum 2020. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/10/emn-arm-2020-synthesis-report.pdf>

EMN (2021b) EMN Bulletin nr 33: October to December 2020. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/05/00-emn-33rd-bulletin-final-en.pdf>

EMN (2021c) Exploring legal pathways to fulfil labour needs. EMN Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/07/emn-inform-legal-pathways-final-19072021.pdf>

EMN (2021d) Accurate, timely, interoperable? Data management in the asylum procedure – study. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/02/emn-study-data-management-in-asylum-procedure-24062021.pdf>

EMN (2021e) Children in Migration: Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/03/emn-2019-children-in-migration-synthesis-report-final.pdf>

EMN (2021f) Separated and missing migrants: Member States approaches to prevent family separation and search mechanisms for missing migrants. EMN Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/06/00-eu-separated-missing-migrants-inform-en.pdf>

EMN/OECD (2020a) EU and OECD Member States responses to managing residence permits and migrant unemployment during the COVID-19 pandemic – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/07/00-eu-inform1-residence-permits-and-unemployment-en-updated-final.pdf>

EMN/OECD (2020b) Impact of COVID-19 on international students in EU and OECD Member States – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/09/00-eu-inform2-students-final-en.pdf>

EMN/OECD (2020c) Maintaining labour migration in essential sectors in times of pandemic – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/10/00-eu-inform3-labour-migration-2020-en.pdf>

EMN/OECD (2020d) Impact of COVID-19 on remittances in EU and OECD countries – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/12/00-eu-inform4-remittances-2020-en-0-1.pdf>

EMN/OECD (2021a) Impact of COVID-19 pandemic on voluntary and forced return procedures and policy responses – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/01/00-eu-inform5-return-en.pdf>

EMN/OECD (2021b) The impact of COVID-19 in the migration area in EU and OECD countries – EMN-OECD Inform. Brussels: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/04/emn-covid-19-umbrella-inform-final-28042021.pdf>

ERR (2020a) Eesti sulgeb piirid välisriikide kodanikele. [online] ERR. Kättesaadav siit: <https://www.err.ee/1064078/eesti-sulgeb-piirid-valisriikide-kodanikele>

ERR (2020b) Tehnikaülikool ei võta vastu koroonariskiriikidest uusi välistudengeid. [online] ERR. Kättesaadav siit: <https://www.err.ee/1115592/tehnikaulikool-ei-vota-vastu-koroonariskiriikidest-uusi-valistudengeid>

ERR (2020c) Ülikoolid loodavad, et välistudengid täidavad isolatsiooninõudeid. [online] ERR. Kättesaadav siit: <https://www.err.ee/1121485/ulikoolid-loodavad-et-valistudengid-taidavad-isolatsiooninoudeid>

ERR (2021) Margarita Šešelgyte: ränne kui relv Leedu-Valgevene piiril. [online] ERR. Kättesaadav siit: <https://www.err.ee/1608337079/margarita-seselgyte-ranne-kui-relv-leedu-valgevene-piiril>

Euroopa Komisjon (2019) Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union. Brussels: European Commission. Kättesaadav siit: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2019_12_final_report.pdf

Euroopa Komisjon (2020a) Uus rände- ja varjupaigalepe, Komisjoni Teatis COM/2020/609. Kättesaadav siit: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM:2020:609:FIN>

Euroopa Komisjon (2020b) COVID-19: suunised varjupaiga- ja tagasisaatmismenetlusi ning ümberasustamist käsitlevate ELi õigusnormide rakendamise kohta, Komisjoni Teatis 2020/C 126/02. Kättesaadav siit: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=EN)

Euroopa Komisjon (2020c) Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027, Komisjoni Teatis COM/2020/758. Kättesaadav siit: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758&from=ET>

Euroopa Parlament (2020) Deal on an enhanced information system for visas in the EU. Press release, 8.12.2020. Kättesaadav siit: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201208IPR93304/deal-on-an-enhanced-information-system-for-visas-in-the-eu>

Fasani, F. & Mazza, J. (2020a) Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response, JRC Working Paper. Kättesaadav siit: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/sites/default/files/key_workers_covid_0423.pdf

Fasani, F. & Mazza, J. (2020b) A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic, EUR 30225 EN. Brussels: Publications Office of the European Union. Kättesaadav siit: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120730/online.pdf>

Frontex (2021) Risk Analysis for 2021. Warsaw: Frontex. Kättesaadav siit: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_2021.pdf

Gelatt, J., Batalova, J. ja Capps, R. (2020) An Early Readout on the Economic Effects of the COVID-19 Crisis, MPI Factsheet. Washington: Migration Policy Institute. Kättesaadav siit: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/COVID-19-Unemployment-Women-FS-FINAL.pdf>

Haas, H., Castles, S. & M.J. Miller. (2019) The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World (6th ed.). London: Red Globe Press.

Hooper, K. & Le Coz, C. (2020) Seasonal Worker Programmes in Europe: Promising practices and ongoing challenges, MPI Brief. Brussels: Migration Policy Institute. Kättesaadav siit: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-Seasonal-Workers-Policy-Brief-Final.pdf>

ICAO (2021) Economic Impacts of COVID-19 on Civil Aviation. Montreal: International Civil Aviation Organization. Kättesaadav siit: https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

ILO (2020) COVID-19 and the impact on agriculture and food security, ILO Sectoral Brief. Geneva: International Labour Organization. Kättesaadav siit: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/ed_dialogue/--sector/documents/briefingnote/wcms_742023.pdf

IOM (2020) World Migration Report 2020. Geneva: International Organisation of Migration. Kättesaadav siit: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

IOM (2021) Migration Health: 2020 Impact Overview. Geneva: International Organisation of Migration. Kättesaadav siit: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/MHD-Annual-Report-2020.pdf>

IOM (n.d.). Missing Migrants Project. Kättesaadav siit: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

Kultuuriministeerium (2020) Ülevaade lõimumis- ja kohanemisvaldkonna teenustest Eestis. Juhendmaterjal kohalikele omavalitsustele. Tallinn: Kultuuriministeerium. Kättesaadav siit: <https://www.kul.ee/media/481/download>

Kultuuriministeerium (2021a) Eesti ühiskonna lõimumise monitooring 2020. Tallinn: Kultuuriministeerium. Kättesaadav siit: <https://kul.ee/media/3154/download>

Kultuuriministeerium (2021b) „Lõimuv Eesti arengukava lõpparuanne“, Tallinn: Kultuuriministeerium. Kättesaadav siit: <https://www.kul.ee/media/3242/download>.

Lauren, A. (2020) Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport 2020. Tallinn: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2020/10/raport-2020-eraldi.pdf>

Lindsaar, I. (2021) Piirikontrolli ajutine kehtestamine sisepiiridel. Tallinn: Sisekaitseakadeemia. Kättesaadav siit: https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2705/2021%2002%20piirikontroll_WEB.PDF?sequence=1&isAllowed=y

MacGregor, M. (2021) Europe: Few routes for unskilled migrants. InfoMigrants, 27.01. Kättesaadav siit: <https://www.infomigrants.net/en/post/29885/europe-few-routes-for-unskilled-migrants>

Murrugarra, E.; Larrison, J.; Sasin, M. (2011) Migration and poverty: Toward better opportunities for the poor. Washington, D.C.: World Bank.

Newland, K. & Riester, A. (2018) Welcome to Work? Legal Migration Pathways for Low-Skilled Workers. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Kättesaadav siit: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/LegalPathwaysLowSkilledWorkers-finalweb.pdf>

OSKA (2020) Eesti tööturg täna ja homme 2019–2027. Tallinn: OSKA. Kättesaadav siit: https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2020/05/Töjööuprognooosi-lühiaruanne_veeb.pdf

Padma, T.V., (2021) COVID vaccines to reach poorest countries in 2023 — despite recent pledges, Nature, 595: 342-343. Kättesaadav siit: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01762-w>

Pajumets, M. ja Lauren, A. (2016). Eestimaalased välismaal: kaotatud ajud või Eesti saadikud? 2016. aasta Paide Arvamusfestivali diskussiooni edasiarendus. Acta Politica Estica, 95–104.

Pealinn (2021) Laanet: Leedu rändekriis kujutab endast hübriidrünnakut, 24.juuli. Kättesaadav siit: <https://pealinn.ee/2021/07/24/laanet-leedu-randekriis-kujutab-endast-hubriidrunnakut/>

Pohla, T. (2021) 'Kodakondsus, poliitiline enesemäärang ja osalus', p.44–60. Kogumikus: Kultuuriministeerium (2021a) Eesti ühiskonna lõimumise monitooring 2020. Tallinn: Kultuuriministeerium. Kättesaadav siit: <https://kul.ee/media/3154/download>

Rootalu, K., Sõstra, K. ja Raitviir, T. (2020) Välisüliõpilaste majanduslik mõju: Eesti tööturul osalemine 2019/2020. Tallinn: Statistikaamet. Kättesaadav siit: https://www.stat.ee/sites/default/files/2021-01/valistudengid_raport2020.pdf

Siseministerium (2020a) Siseminister kehtestas 2021. aasta sisserände piirarvu jaotuse. [online] Siseministeriumi veebileht. Kättesaadav siit: <https://www.siseministerium.ee/et/uudised/siseminister-kehtestas-2021-aasta-sisserande-piirarvu-jaotuse>

Siseministerium (2020b) Tänaest jõustuvad seadusemuudatused, mis tõkestavad Eestis töötamise reeglite kuritarvitamist. [online] Siseministeriumi veebileht. Kättesaadav siit:

<https://www.siseministerium.ee/et/uudised/tanasest-joustuvad-seadusemuudatused-mis-tokestavad-eestis-tootamise-reeglite>

Siseministerium/EMN (2021) Rändestatistika ülevaade 2016–2020. Tallinn: Siseministerium. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2012/02/randestatistika-2021.pdf>

Strastin, R., Sõrmus, R., ja Ats, K. (2020). Eesti Aiandusliiku, Eesti Põllumajandus–Kaubanduskoja ja Eestimaa Talupidajate Keskliidu ühispöördumine Maaelukomisjoni poole, 2.mai 2020. Kättesaadav siit: <https://epkk.ee/wp-content/uploads/2020/05/2020-05-02-valistoojõu-teema-maaelukomisjonile.pdf>

TLÜ (2020) Välistudengite võimalused Tallinna Ülikoolis algaval õppeaastal. [online] Tallinna Ülikooli veebileht. Kättesaadav siit: <https://www.tlu.ee/uudised/valistudengite-voimalused-tallinna-ulikoolis-algaval-oppeaastal>

UN-DESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs) (2019) International Migrant Stock 2019. Kättesaadav siit: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

UN-DESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs) (2020). International Migration 2020 Highlights (ST/ESA/SER.A/452). New York: United Nations Press. Kättesaadav siit: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf

UNHCR (2021a) UNHCR's Most Underfunded Situations in 2021. Geneva: UNHCR. Kättesaadav siit: <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Underfunding-Report-2021.pdf>

UNHCR (2021b) Global Trends: Forced Displacement in 2020. Geneva: UNHCR. Kättesaadav siit: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>

UNHCR. n.d. UNHCR - Refugee Statistics. [online] UNHCR. Kättesaadav siit: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> [5.10.2021 seisuga].

Vabariigi Valitsus (2020) Korraldus nr 169, „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks“. Kättesaadav siit: <https://www.riigiteataja.ee/akt/316072021006?leiaKehtiv>

Vollmer, M. (2021) Annual Report On Migration and Asylum 2020: Estonia. Tallinn: European Migration Network. Kättesaadav siit: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/08/arm2020-part-ii-estonia.pdf>

World Bank (2021) COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021. [online] World Bank. Press Brief: 2021/024/DEC-GPV . Kättesaadav siit: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

Ärileht (2020) Välistööjõu piirarv täitus aasta esimese nädalaga, Eestisse tööle tulla tahtjaid oli lubatust rohkem [online] Ärileht. Kättesaadav siit: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/88580305/valistoojõu-piirarv-taitus-aasta-esimese-nadalaga-eestisse-toole-tulla-tahtjaid-oli-lubatust-rohkem>

