



RÄNDE- JA KODAKONDSUS- POLIITIKA AASTARAPORT 2022

RÄNDE- JA KODAKONDSUSPOLIITIKA AASTARAPORT 2022

EMN Eesti

Rände- ja kodakondsuspoliitika
aastaraport 2022

Autorid: Maarja Vollmer, Eike Luik, Annika Murov, Barbara Orloff
(Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt)

Kujundus: Mart Kivisild

Fotod pärinevad brandestonia.com.
Fotode autorid Annika Haas, Kajar Kattai, Johann Kööp,
Eiliki Pukk, Sander Rannakivi, Tauri Taal, Tõnu Tunnel

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

ISSN 2674-3477

RÄNDE- JA
KODAKONDSUS-
POLIITIKA
AASTARAPORT

2022

Sisukord

	Lühendid.....	4
1.	Sissejuhatus	8
1.1.....	Metoodika	10
1.2.....	Lühiülevaade 2021. aasta arengusuundadest	12
2.	ÜLDISED RÄNDETRENDID JA –SUUNDUMUSED, SEALHULGAS VENEMAA SÕDA UKRAINAS	16
2.1.....	Üldised suundumused maailmas.....	17
2.2.....	Rändekriisid Euroopa lähiümbruses.....	19
2.2.1.....	Valgevene piirikriis.....	19
2.2.2.....	Afganistan	19
2.3.....	Venemaa sõda Ukrainas ja selle pikaajaline mõju	20
2.4.....	Tuleviku väljakutsed Eestis ja Euroopas.....	25
3.	SEADUSLIK RÄNNE	28
3.1.....	Seaduslik ränne arvudes	29
3.2.....	Seadusliku rände valdkondlikud arengusuunad	35
3.2.1.....	Tööränne.....	38
3.2.2.....	Õpiränne.....	48
3.2.3.....	Pereränne	51
3.2.4.....	Start-up viisad, diginomaadi viisad ja e-residentsus	52
3.2.4.1.....	Diginomaadid	56
3.2.4.2.....	E-residentsus.....	56
4.	RAHVUSVAHELINE KAITSE	58
4.1.....	Rahvusvaheline kaitse arvudes	59
4.2.....	Arengusuunad rahvusvahelise kaitse valdkonnas	67
4.3.....	Ümberasustamine ja ümberpaigutamine Euroopas	74
4.4.....	Saatjata alaealised ja teised haavatavad rühmad.....	76

5.	KOHANEMINE JA LÕIMUMINE	80
6.	KODAKONDSUS JA KODAKONDSUSETUS	90
6.1.....	Pikaajalise elaniku elamisload	91
6.2.....	Olukord kodakondsuse valdkonnas	94
6.3.....	Kodakondsusetus.....	96
7.	EBASEADUSLIK RÄNNE	98
7.1.....	Ebaseaduslik ränne arvudes.....	99
7.1.1.....	Riiki sisenemise keeldumised välispiiril.....	103
7.1.2.....	Seadusliku aluseta riigis viibivad isikud.....	104
7.2.....	Piirihaldus.....	107
7.2.1.....	Valgevene rändekriis Euroopa välispiiril.....	107
7.3.....	Arengusuunad ebaseadusliku sisserände tõkestamisel ja ennetamisel.....	115
7.4.....	Ebaseadusliku rände tõkestamine ja seaduslike rändekanalite kuritarvitamine	115
7.5.....	Inimkaubandus	119
8.	TAGASISAATMINE	122
8.1.....	Tagasisaatmine arvudes	123
8.2.....	Arengusuunad tagasisaatmise korraldamisel	126
8.3.....	Kinnipidamine ja alternatiivid kinnipidamisele.....	131
8.4.....	Koostöö kolmandate riikidega ja tagasivõtulepingute rakendamine.....	135
9.	BIBLIOGRAAFIA	138

Lühendid

ABIS	automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu
AHQ	ad hoc query ehk kiireloomuline infopäring
AMIF	Euroopa Liidu Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
COVID-19	koroonaviirushaigus
EAS	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
EASO	Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet
EES	riiki sisenemise ja riigist lahkumise infosüsteem (Entry Exit System)
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
EL-27	Euroopa Liidu 27 liikmesriiki
EMN	Euroopa rändevõrgustik
EN	Euroopa Nõukogu
ESTDEV	Eesti Rahvusvahelise Arengukoostöö Keskus
ETIAS	Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem
EJAA	Euroopa Liidu Varjupaigaamet
Eurodac	rahvusvahelise kaitse taotlejate sõrmejälgede võrdlemise infosüsteem
Eurostat	Euroopa Liidu Statistikaamet
EUROSUR	Euroopa piiride valvamise süsteem
eu-LISA	Euroopa Liidu IT agentuur
FRA	Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet
Frontex	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet
ILO	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
INSA	Integratsiooni Sihtasutus
IOM	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon
KOV	kohalik omavalitsus
MIS	migratsiooni infosüsteem
MTÜ	mittetulundusühing
OECD	Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
SA	sihtasutus
SIS	Schengeni infosüsteem
UNHCR	ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet
VEKO	vägivalla ennetamise kokkulepe
VMS	välismaalaste seadus
VRKS	välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
WHO	Maailma Terviseorganisatsioon
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Maatähised

AT	Austria	IE	Iirimaa
BE	Belgia	IT	Itaalia
BU	Bulgaaria	LT	Leedu
CY	Küpros	LV	Läti
CZ	Tšehhi	LU	Luksemburg
DE	Saksamaa	MD	Moldova
DK	Taani	MT	Malta
EE	Eesti	NL	Holland
EL	Kreeka	NO	Norra
ES	Hispaania	PL	Poola
FI	Soome	PT	Portugal
FR	Prantsusmaa	RO	Rumeenia
GE	Gruusia	SE	Rootsi
HU	Ungari	SI	Sloveenia
HR	Horvaatia	SK	Slovakkia

Sissejuhatus

2021. aastat jäävad rändevaldkonnas meenutama jätkunud COVID-19 pandeemia ning poliitilised rahutused Euroopa Liidu välispiiril ja mujal maailmas, mis mõjutasid oluliselt riikide rände- ja varjupaigasüsteeme. Näiteks tõi Valgevene piirikonflikt kaasa muudatusi Euroopa Liidu, aga ka riiklikul tasandil – Eesti, Läti, Leedu ja Poola rakendasid sagenenud piiriületuste ja ebaseadusliku rände tõkestamiseks erinevaid meetmeid nagu eriolukorra välja kuulutamine, piiritõkete püstitamine jm. Eelnev näitab ilmekalt, kui kiiresti võib ühes piirkonnas rändevaldkonna olukord muutuda. Kiiret sekkumist ja reageerimist nõudis ka Afganistani valitsuse kukkumise järel tekkinud olukord, mispeale Euroopa Liidu liikmesriigid (ja ka teised riigid) asusid evakueerima üheaegselt nii oma riigi kodanikke kui ka Afganistani kodanikke ja nende perekonnaliikmeid. Vaid ühe kuu jooksul evakueeriti Afganistanist kokku ligikaudu 22 000 afgaani.¹ COVID-19 pandeemia mõjutas 2021. aastal jätkuvalt Euroopa Liidu liikmesriikide rände- ja varjupaigasüsteeme, kuid võrreldes eelmise aastaga väiksemas ulatuses. Sellegipoolest kohandasid riigid jätkuvalt oma poliitikat ja lähenemist vastavalt muutuvale olukorrale.

Valgevene piirikriisi ja Afganistani olukorraga seotud ootamatustele vaatamata jätkasid nii EL kui ka selle liikmesriigid edasilikumist rände- ja varjupaigapoliitika pikaajaliste prioriteetide ja strateegiliste eesmärkide suunas. 2021. aasta septembris, aasta pärast uue rände- ja varjupaigaleppe ettepaneku vastuvõtmist, avaldas Euroopa Komisjon aruande,² et hinnata tehtud edusamme ning anda ülevaade varjupaiga ja rändega seotud peamistest arengusuundadest. Nii ELi kui ka riiklikul tasandil võeti vastu strateegiaid ja tegevuskavasid, mis panevad aluse edasistele õigus- ja poliitikameetmetele. Riikidel on küll erinevad prioriteedid, kuid kokkuvõttes on näha, et arengud on suunatud digitaliseerimisele, protsesside lihtsustamisele ning rändehaldussüsteemide tõhususe, tulemuslikkuse ja kvaliteedi parandamisele.

Eesti rändepoliitika kontekstis võeti 2021. aastal vastu mitu olulist strateegilist dokumenti. Vabariigi Valitsus kiitis heaks „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“, mis sõnastab teiste teemade hulgas uue kümnendi Eesti rände-, kodakondsuse- ja identiteedipoliitika eesmärgid, ning kinnitas „Sidus Eesti 2021–2030“ arengukava, mis seab järgmiseks kümneks aastaks eesmärgid nii uussisserändajate kohanemise kui ka lõimumise valdkonnas. Lisaks kiitis Vabariigi Valitsus heaks vägivallaennetuse kokkuleppe aastateks 2021–2025, mis annab muu hulgas suuna inimkaubanduse tõkestamiseks.

1 Euroopa Parlament (2021) „Evacuation of Afghan nationals to EU Member States“, kättesaadav: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI\(2021\)698776_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI(2021)698776_EN.pdf).

2 Euroopa Komisjon (2021) „Report on Migration and Asylum“, COM (2021) 590, kättesaadav: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-migration-asylum.pdf>.

Käesolev raport annab ülevaate 2021. aasta olulisematest arengutest rände- ja varjupaigavaldkonnas Eestis, teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ning Norras ja Gruusias. Raportis käsitletakse eelkõige rändepoliitika eri valdkondade statistilisi trende, muutuseid poliitikas ja praktikas ning antakse võimaluse korral ülevaade, millised on need muudatused Euroopa Liidu riikide võrdlevas kontekstis. Kuigi Venemaa sõjaline sissetung Ukrainasse toimus 2022. aastal, on käesolevas raportis põgusalt kajastatud ka selle lühi- ja pikaajalisi tagajärgi eri riikide, sh Eesti, julgeoleku- ja sisserändeolukorrale.

Raport on jaotatud seitsmesse temapeatükki. Sissejuhatuse järel antakse ülevaade üldistest rändetrendidest ja -arengutest, seaduslikust rändest, rahvusvahelisest kaitsest, kohanemisest ja lõimumisest, kodakondsusest, ebaseaduslikust rändest ning viimasena tagasisaatmisest päritoluriiki.

1.1 Metoodika

Euroopa rändevõrgustiku rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport tugineb peasjalikult **dokumendianalüüsile sekundaarallikate põhjal**. Eestit puudutavate arengute analüüsis on paljuski lähtunud EMN Eesti kontaktpunkti koostatud ingliskeelsest aastaraportist³, mis tugines omakorda Eesti ametkondadelt ja huvirühmadelt saadud sisendile. Ülevaadet on täiendatud 2021. aasta kohta kättesaadavate allikate põhjal (nt statistika, pressiteated, meediakajastus, ametkondade raportid, info seaduseelnõude ning seadusemuudatuste kohta).

Rahvusvaheliste poliitikatrendide kajastamisel oli peamiseks allikaks EMNi 2021. aasta rände- ja varjupaiga sünteesraport⁴ ning 2021. aastat käsitlevad EMNi bülläänid (nr 34–37),⁵ mis võtavad kokku iga kvartali olulisemad Euroopa Komisjoni algatused ning liikmesriikide rände- ja varjupaigavaldkonnas toimunud arengud seoses seadusandluse ja poliitikamuudatustega. Need on aluseks peamiste poliitikatrendide kaardistamisel ning liikmesriikide arengut ja arengusuundi näitlikustavate tekstikastide valikul. Erinevalt eelmistest aastatest on 2021. a EMNi sünteesraportisse oma sisendi andnud ka Gruusia kui EMNiga värskest liitunud vaatejariik.

Teiste dokumentide ja raportite puhul on viidatud kasutatud allikatele tekstis. Täiendavate allikatena kasutati käesoleva aastaraporti koostamisel näiteks 2021. ja 2022. aastal (kuni juunikuuni) avaldatud EMNi uuringuid, kiireloomulisi päringuid (AHQ) ning erinevate Euroopa Liidu asutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide aastaraportide ja analüüse.

Statistilised andmed pärinevad eeskätt Eurostatist, Politsei- ja Piirivalveametist (PPA), Siseministeriumist, Eesti Statistikaametist ja Euroopa Piiri- ja Rannavalve Agentuuri (Frontexi) statistikaülevaadetest. Riigisiseste andmete puhul on aluseks võetud ka EMNi ja Kultuuriministeriumi koostöös valminud rändestatistika ülevaade.⁶ Ülevaate andmisel on püütud näidata Eesti arengut muu Euroopa kontekstis, mistõttu on võimalusel eelistatud rahvusvahelist võrdlust võimaldavaid andmebaase. See tähendab aga seda, et statistikas võib esineda erinevusi, kuna statistika kogumise meetodid varieeruvad asutuste lõikes. Täpsuse huvides on iga raportis kuvatud joonise juurde märgitud ka andmete allikas (nt PPA, Eurostat, Frontex). Eurostati andmete puhul on märgitud ka konkreetne andmekogum, millele on tuginetud, ning andmete allalaadimise kuupäev, et fikseerida andmebaaside paranduste või täienduste hetkeseisu.

3 Vollmer, M. & Luik, E. (2022) EMN Annual Report on Migration and Asylum 2021: Estonian National Report, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/arm2021-estonia.pdf.

4 Euroopa rändevõrgustik (2022) Annual Report on Migration and Asylum 2021, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/emn-annual-report-migration-report-final.pdf.

5 EMN bülläänid, kättesaadav: www.emn.ee/publications-catalog/bulletaanid.

6 EMN Eesti ja Kultuuriministerium (2022) Rändestatistika 2017–2021, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/07/randestatistika-2017-2021-est.pdf.

Raportis kasutatud valdkondlik terminoloogia tugineb **EMN varjupaiga ja rände sõnaraamatul (EMN Glossary)**,⁷ mis aitab tagada rahvusvahelise võrdluse esitlemisel ühesuguste ja võrreldavate mõistete kasutamise.

Aastaraportis kajastatud muudatused puudutavad eelkõige ajaperioodi **jaanuar 2021 – detsember 2021**. Mõnel juhul on näidatud ka 2022. aasta arenguteed, nt Venemaa sõda Ukrainas.

⁷ EMN varjupaiga ja rände sõnaraamat, kättesaadav: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_et.

1.2 Lühiülevaade 2021. aasta arengusuundadest

Üldised rändetrendid

- Erinevate hinnangute kohaselt vähendasid COVID-19 pandeemia ja sellele järgnenud liikumiskiirangud rahvusvaheliste rändajate koguarvu võrreldes pandeemiaeelsete prognoosidega ligikaudu 2 miljoni inimese võrra (ehk -27%). Kuigi liikumiskiirangud ja tööränne võimalused vähendasid seaduslikke rändevooge, ei toonud need kaasa ümberasustamise ja ebaseadusliku rände vähenemist.
- Poliitilised rahutused Euroopa Liidu välispiiril ja mujal maailmas mõjutasid oluliselt riikide rände- ja varjupaigasüsteeme. Valgevene piirikonflikti ja kunstlikult tekitatud rändesurve tulemusel kasvas ebaseaduslike piiriületuste arv ELi idapiiril ning riigid nagu Eesti, Läti, Leedu ja Poola rakendasid ebaseadusliku rände tõkestamiseks erakorralisi meetmeid.
- Ameerika Ühendriikide otsus viia oma väed pärast pea 20 aastat kestnud sõjalist kohalolu Afganistanist välja, muutis tähelepanuväärselt julgeolekuolukorda maailmas. Vägede taandumisel haaras võimu äärmusislamistlik rühmitus Taliban, mis kuulutas septembris välja uue ajutise valitsuse. Senise valitsuse kukkumine nõudis Lääne riikidelt kiiret sekkumist ja reageerimist, mille tulemusel asuti riigist evakueerima nii enda riikide kui ka Afganistani kodanikke.



Seaduslik ränne



- ELi riikides väljastatud esmaste elamislubade arv jõudis 2021. aastal tagasi pandeemiaeelsele tasemele ning kasvas võrreldes 2020. aastaga 47%. Ülemaailmsete reisipiirangute tõttu väljastati lühiajalisi ehk Schengeni viisaid 2020. aastaga võrreldes aga 4,2% vähem.
- Eestis väljastati esmaseid elamislube 2020. aastaga võrreldes 29% rohkem. Rändeliikide lõikes kasvas kõige enam õppimise ning pererände eesmärgil väljastatud esmaste tähtjaliste elamislubade osakaal. Eesti välisesindustes väljastati lühiajalisi viisaid 2020. aastaga võrreldes 51% rohkem.
- Eestis võttis Riigikogu vastu ABISe ehk automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu loomise seaduse, mis võimaldab riigil koguda ja säilitada biomeetrilisi isikuandmeid ning tehisintellekti abil neid andmeid võrrelda. Perioodil 2021–2025 on

Eesti ametiasutused teinud ja tegemas mitmeid olulisi arendustegevusi rändemenetluste tõhustamiseks ja automatiseerimiseks. Avaliku korra ja siseturvalisuse valguses on oluline, et uudsed digilahendused aitavad vähendada nii rände- kui ka maksureeglite rikkumist.

- Euroopa Liidu tasandil oli 2021. aastal seadusliku rände valdkonnas üks olulisemaid edasiminekuu uuendatud ELi sinise kaardi direktiivi (direktiiv (EL) 2021/1883) vastuvõtmine, eesmärgiga hõlbustada keskmise ja kõrge kvalifikatsiooniga kolmandate riikide kodanike ELi saabumist ja seal töötamist.

Rahvusvaheline kaitse

- Maailmas kasvas vägivaldsete konfliktide, tagakiusamise, inimõiguste rikkumiste või looduskatastroofide tõttu kaitset vajavate inimeste arv 2021. aasta lõpuks 89,3 miljonini, mis on rohkem kui 1% maailma elanikkonnast. Endiselt on enim põgenikke pärit Süüriast, Venetsueelast, Afganistanist, Lõuna-Sudaanist ja Myanmarist.
- Surve Euroopa Liidu välispiiridele kasvas ja jõudis 2021. aastal pandeemiaeelsele tasemele jätkuvatest COVID-19 piirangutest olenemata. Eurostati andmetel esitati 2021. aastal EL-27 riikides 632 315 rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on võrreldes eelneva aastaga 34% rohkem. Kõige rohkem rahvusvahelise kaitse taotlusi esitasid sarnaselt eelnevatele aastatele Süüria kodanikud (116 110), kellele järgnesid Afganistani kodanikud (99 775). Nagu ka varasematel aastatel esitati enim rahvusvahelise kaitse taotlusi Saksamaal.
- Taotluste suhtes tehtud otsuste arv püsis eelnevate aastatega sarnasel tasemel, sealjuures positiivsete otsuste osakaal oli 38,5%.
- Eestile esitati 76 esmast rahvusvahelise kaitse taotlust ning kaitse said 46 inimest. Eestilt kaitse saanute hulgas oli enim Afganistani kodanikke.



Kohanemine ja lõimumine

- 2021. aastal algas Euroopa Liidus uue „Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027“ elluviimine, mille Euroopa Komisjon võttis vastu 2020. aasta novembris.
- Lähtudes põhimõttest, et lõimumine on kahepoolne protsess, suurendasid mitmed riigid nii vastuvõtva ühiskonna kui ka sisserändajate osalust lõimumisprotsessis. Samuti kujundasid mitmed liikmesriigid lõimumispoliitikat ümber, muutes riiklike, regionaalsete ja kohalike asutuste rolli lõimumisprotsessis.

- Eestis kinnitas Vabariigi Valitsus „Sidus Eesti 2021–2030” arengukava, mis seab järgmiseks kümneks aastaks eesmärgid nii uussisserändajate kohanemise kui ka lõimumise valdkonnas.
- Alates aprillist on Kultuuriministerium vastutav riikliku kohanemis- ja lõimumispoliitika eest. Kohanemispoliitika oli varem Siseministeriumi haldusalas.

Kodakondsus

- Suurem osa 2021. aastal tehtud jõupingutustest keskenduski kodakondsuse saamise protseduuri ligipääsetavuse suurendamisele või kodakondsuse saamist toetavate teenuste kättesaadavuse parendamisele. Samuti muudeti erinevate lõivude või menetluskulude tasumise korraldust või digitaliseeriti erinevaid kodakondsuse saamise platvorme või protseduure.



- 2021. aastal anti Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras 992 inimesele, kellest 91 olid määratlemata kodakondsusega inimeste lapsed, kes said kodakondsuse sünni hetkest.
- Kodakondsuseta isikute suure arvu tõttu oli mitmes Euroopa Liidu riigis jätkuvalt prioriteetne teema selliste isikute arvu vähendamine, luues võimalusi riigis viibimine seadustada või pakkudes võimalust kodakondsus määratleda.
- Alates 2021. aastast on Integratsiooni Sihtasutuse vahendusel võimalik Eesti kodakondsuse taotlejatel sõlmida keeleõppeleping, et läbida keeleõpe B1 tasemeni kodakondsuse taotlemise eesmärgil. Varem pakkus lepingu sõlmimise võimalust Sisekaitseakadeemia.

Ebaseaduslik ränne

- 2021. aastal oli piiride ja Schengeni piirkonnaga seoses toimunu tugevasti mõjutatud jätkuvast COVID-19 pandeemiast ning kriisist Valgevene piiril. Samuti jätkati ettevalmistusi EESI, ETIASe ja Euroopa koostalitusvõime raamistikuga (EIF) liitumiseks ja Schengeni informatsioonisüsteemi (SIS II) kasutuselevõtuks.
- 2021. aastal tutvustas Euroopa Komisjon uut Schengeni piirkonna tugevdamise ja vastupidavamaks muutmise strateegiat, tähtsustades oma eesmärkides Schengeni eeliste säilitamist. Uue strateegia eesmärk on Euroopa Liidu välispiiride efektiivse haldamise tagamine, politseikoostöö, turvalisuse ja migratsioonihalduse meetmete tugevdamine, aga ka Schengeni valmisoleku ja üldjuhtimise tõhustamine.



- Ebaseaduslikud piiriületused Euroopa Liidu välispiiridel kasvasid 2021. aastal 58% võrreldes 2020. aastaga.
- Vastuseks massilisele ebaseaduslikule sisserändele Leetu saatis Politsei- ja Piirivalveamet alates 2021. aasta juuni keskpaigast ESTPOL5 üksusi Leedu-Valgevene piirile, et toetada Leedu piirioperatsioone.
- Tulenevalt Valgevene ja ELi välispiiril toimunud rändekriisist rajati 2021. aastal Eesti maismaapiirile ligikaudu 40 km lõigule lõiketraadist ajutine piiritõke. Seda tehti kaitseväge lisaõppekogunemise „Okas“ raames.

Tagasisaatmine

- 2021. aasta kevadel tutvustas Euroopa Komisjon oma esimest Euroopa Liidu vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiat, mis pakkus vahendeid ja juhiseid tagasisaatmise jätkusuutlikkuse parandamiseks, et tihendada koostööd partnerriikidega. Eelkõige toetab strateegia ELi ühise tagasisaatmissüsteemi väljatöötamist ELi tagasisaatmispoliitika tugevamate struktuuride (Frontex + liikmesriigid) ühendamise abil, et tagada jätkusuutlik tagasipöördumine ja taasintegreerimine.
- Frontex alustas olulisi samme ELi rahastatud ERRIN programmi ülevõtmiseks, mis oli eelnevalt iseseisev toetatud tagasipöördumise ja taasintegratsiooni projekt.
- Eestis oli 2021. aastal lahkumisettekirjutuste täitmise protsent jätkuvalt kõrge (94%), sealjuures ELi keskmine on alla 30%.



ÜLDISED
RÄNDETRENDID
JA –SUUNDUMUSED,
SEALHULGAS
VENEMAA SÕDA
UKRAINAS

2.



2.1 Üldised suundumused maailmas

2021. aasta rändevaldkonna keskmised olid jätkuvad COVID-19 pandeemia ning poliitilised rahutused Euroopa Liidu välispiiril ja mujal maailmas, mis mõjutasid riikide rände- ja varjupaigasüsteeme. 2020. aasta alguses alanud COVID-19 pandeemia mõjutas inimeste mobiilsust ka 2021. aastal – nii riikide sisesed kui ka piiriülesed liikumispääringud viiruse leviku tõkestamiseks muutis üleilmselt liikumisharjumusi ning põhjustasid probleeme kodakondsusjärgsetesse riikidesse tagasipöördumisel, välistööjõu kaasamisel ja lõimumistegevuste elluviimisel. Pääringud mõjutasid pea kõiki rändeliike. 2021. aastat ilmestas ka Valgevene piirikriis ja Afganistani valitsuse lagunemine, mis kasvatas järsult ELi saabuvate siserändajate arvu. Valgevenest lähtuv rändesurve ja propaganda näitasid, kuidas läbi kunstlikult tekitatud piirikriisi püüti pingestada julgeolekuolukorda. Äärmusislamistliku Talibani võimuletulek Afganistanis muutis aga Ameerika Ühendriikide senise terrorismivastase sõja olemust ning põhjustas inimõiguste ja kodanike vabaduste kaitse kriisi Afganistanis.

Rahvusvaheliste rändevoogude suurus ja suund sõltusid 2021. aastal mitmetest teguritest nagu rahvusvahelised sõjad, kodusõjad ja regionaalsed konfliktid, majanduse globaliseerumine, tehnoloogilised muutused, demograafilised muutused, sotsiaalmajanduslik areng, aga ka keskkonna- ja kliimamuutused. 2021. aastal oli rahvusvaheliste rändajate arv kokku 281 miljonit, moodustades 3,6% maailma rahvastikust, ning see arv kasvas võrreldes 2019. aastaga 3,3%. Rahvusvaheliste rändajate arv on kasvanud kiiremini kui maailma rahvastik, mille peamiseks põhjuseks on maailma eri paigus aset leidvate konfliktide kasv. Aastatel 1993–2021 on maailmas ümberasustatud inimeste arv peaaegu neljakordistunud: 21,4 miljonist 82,4 miljonini. Riigisisest ümberasustatud isikute arv on kasvanud rohkem kui 11 korda: 4,2 miljonist 48 miljonini. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) hindas 2021. aastal põgenike arvuks kokku 26,4 miljonit, kellest 51% olid pärit Süüriast, Afganistanist, Lõuna-Sudaanist, Myanmarist ja Kongo Demokraatlikust Vabariigist.⁸

Vaatamata sellele, et COVID-19 pandeemia algusest on möödunud juba enam kui kaks aastat, on selle mõju rahvusvahelisele rändele endiselt väga suur. Pandeemia on suurendanud majanduslikku survet ning raskusi suurele osale madala sissetulekuga riikidele, aga ka nende territooriumil elavatele siserändajatele ja põgenikele. Ebaühtlane majanduse taastumine soodustab tõenäoliselt ebaseaduslikku rännet ka järgnevatel aastatel. Seda eeldust toetavad 2021. aasta sündmused, nagu ebaseaduslike rändevoogude suurenemine Põhja-Aafrika riikidest, Süüria ja Afganistani kodanike teisene ränne Türgist ja Iraanist, aga ka Ladina-Ameerikast Ameerika Ühendriikide lõunapiirile ebaseaduslikult saabunute arvu järsk kasv.

⁸ ICMPD (2022) „Migration Outlook 2022“, kättesaadav: www.icmpd.org/file/download/56783/file/icmpd%20migration%20outlook%202022.pdf.

Mõnevõrra ootamatult ei toonud liikumiskiirangud ja maailmamajanduse kasv kaasa migrantide rahaülekannete (*remittances*) märkimisväärselt vähenemist. 2020. aasta lõpuks oli nende tase 2019. aastaga võrreldes vaid 1,6% võrra madalam (540 miljardit USA dollarit vs 548 miljardit USA dollarit). Võrreldes 2019. aastaga suurenes aga 2021. aastal rahaülekannete sissevool 12% ehk 605 miljardi USA dollarini, jagunedes piirkonniti: 25,3% Lääne-Ameerikas ja Kariibi mere piirkonnas, 6,9% Lõuna-Aasias, 7,6% Lähis-Idas ja Põhja-Aafrikas, 14,1% Sahara-taguses Aafrikas ning 7,8% Euroopas ja Kesk-Aasias. Vähenesid rahaülekanned Ida-Aasiasse ja Vaikse ookeani piirkonda (3,3%). 2021. aastal olid suurimad rahaülekannete vastuvõtjariigid India (89 miljardit USA dollarit), Mehhiko (54 miljardit) ja Hiina (53 miljardit). 2021. aastal olid suurimad rahaülekannete väljavoolu allikariigid USA (74,6 miljardit USA dollarit), Saudi Araabia (40,7 miljardit), Hiina (22,9 miljardit), Venemaa Föderatsioon (16,8 miljardit) ja Luksemburg (15,6 miljardit). Selline positiivne suundumus on osaliselt reisi kiirangute kaudne mõju, mis sunnib rändajaid kasutama raha ülekandmiseks ametlike kanaleid, selle asemel et koju minnes sularaha kaasa tuua. Neis rahaülekannetes väljendub ka lähteriikide leibkondade sõltuvus välismaalt tehtavatest rahaülekannetest ja diasporaade valmisolek rahalist toetust kriisi ajal veelgi suurendada.

Erinevate hinnangute kohaselt vähendasid COVID-19 ja sellele järgnenud liikumiskiirangud rahvusvaheliste rändajate koguarvu võrreldes pandeemiaeelsete prognoosidega ligikaudu 2 miljoni inimese võrra (ehk -27%). Kuigi liikumiskiirangud ja tööandjate võimadused vähendasid seaduslike rändevoo, ei põhjustanud need ümberasustamise ja ebaseadusliku rände vähenemist. Kogu maailmas suurenes sunniviisiliselt ümberasustatud isikute (pagulased, varjupaigataotlejad ja riigisisesed põgenikud) koguarv 2021. aastal 89,3 miljonini.⁹ 2021. aastal suurenes varjupaigataotluste koguarv ELis 2020. aastaga võrreldes 34%¹⁰ ja ebaseaduslike piiriületuste juhtumite koguarv 58%¹¹.

2021. aastal oli juurdepääs vaktsiinidele maailma eri piirkondades jätkuvalt ebaühtlane. Aasta lõpuks oli Aafrikas täielikult vaktsineeritud vaid 9,9%, Põhja-Ameerikas 59%, Lõuna-Ameerikas 65% ja Euroopas 62% elanikkonnast.¹²

9 UNHCR (2022) UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2021, kättesaadav: www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html.

10 Rahvusvahelise kaitse taotlused EL-27 riikides 2018–2021, Allikas: Eurostat, 26.09.2022

11 Risk Analysis for 2022/2023, Frontex, kättesaadav: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023>.

12 ICMPD (2022) „Migration Outlook 2022“, kättesaadav: www.icmpd.org/file/download/56783/file/icmpd%20migration%20outlook%202022.pdf.

2.2 Rändekriisid Euroopa lähiümbruses

2.2.1 Valgevene piirikriis

Pärast Valgevenes toimunud võltsitud tulemustega presidendivalimisi, ametivõimude poolt rahumeelsete meeleavaldajate vastu lubamatult vägivalda kasutamist, rändajate ärakasutamist poliitilistel eesmärkidel ning hübriidrännakuid ELi välispiiridel on EL oma sanktsioneerivaid meetmeid järk-järgult laiendanud: alates 2020. aasta oktoobrist on EL seoses olukorraga Valgevenes kehtestanud viis sanktsioonide paketti, mis on suunatud kokku 195 isiku ja 35 üksuse vastu.¹³ Vastumeetmena hakkas Valgevene 2021. aasta juunis korraldama lende ja sisetransporti, et hõlbustada sisserändajate (eelkõige Iraagi, Afganistani ja Süüria kodanike) transporti Läti, Leedu ja Poola suunal¹⁴ ning suunama ebaseaduslikku sisserännet ELi idapoolset välispiiril. Seetõttu rakendasid mitmed EL idapoolset välispiiri omavat liikmesriiki välispiiri tugevdamise meetmeid, et paremini hallata ebaseadusliku rände survet.

2021. aastal ületas ELi välispiiri ida suunalt enam kui 8000 ebaseaduslikku sisserändajat. Valgevene–Läti piiril tõkestati 3900 ebaseaduslikku sisserändajat, Valgevene–Leedu välispiiril 5900 ning Valgevene–Poola piiril 40 000 ebaseaduslikku sisserändajat. Kolmes Valgevene–ELi piiririigis kuulutati välja erakorraline olukord ning võeti kasutusele meetmed patrull- ja vaatlustegevuse, sealhulgas füüsilise taristu tugevdamiseks.

Edu ebaseadusliku rände pidurdamisel tagas paljuski otsesuhtlus kolmandate riikidega, et kummutada Valgevene desinformatsiooni ning saada toetust kodakondsusjärgsetesse riikidesse tagasipöördumisele ja tagasivõtmisele. Suhtlemine hõlmas ka otsekontakte lennuettevõtjate ja tsiviillennundusasutustega selgitamiseks välja, kuidas saaks piirata ebaausal eesmärgil reisimist Valgevenes.

Samas seni, kuni EL ja Valgevene ei ole jõudnud poliitilisele kokkuleppele, on ebaseaduslike piiriületuste katsete oht EL välispiiril jätkuvalt suur. Valgevenes on jätkuvalt hinnanguliselt 3000–4000 sisserändajat, kes ootavad võimalust ELi pääsemiseks.

2.2.2 Afganistani olukord

Julgeolekuolukorda ning Ameerika Ühendriikide senise terrorismivastase sõja olemust muutis märgiliselt Ameerika Ühendriikide otsus viia pärast pea 20 aastat kestnud sõjalist kohalolu Afganistanist välja sealsed väed. Sõjaline kampaania käivitati

¹³ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu (2022) „Valgevene vastu suunatud ELi piiravad meetmed“, kättesaadav: <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus>.

¹⁴ Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu (2021) „ELi suhted Valgevenega“, kättesaadav: <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/eastern-partnership/belarus>.

2001. aastal pärast 11. septembri terrorirünnakuid eesmärgiga nõrgestada äärmusislamistlikku rühmitust Taliban ja kõrvaldada nende võimekus varjata Al-Qaeda terroriste. Katsed Afganistani stabiliseerida ning toetada sealset valitsust lõppesid vägede lahkumisega 31. augustil, millele järgnes kaos Afganistani pealinnas Kabulis ning sealse lennujaamas. Taliban alustas ulatuslikku pealetungi Afganistani valitsuse ja selle liitlaste vastu 1. mail ning suutis augustiks vallutada lisaks maapiirkondadele enamiku provintseskustest ning augusti lõpuks ka pealinna. Septembris kuulutati välja uus ajutine valitsus.

Tänaseks on Afganistani olukord võtnud humanitaarkatastroofi mõõtmed. Pikaajased sõjalised ja poliitilised konfliktid, rahvusvaheliste sõjajõudude väljaviimine, Talibani võimuletulek ning viimase 30 aasta rängim üleriigiline põud on jätnud elanikkonna haavatavasse olukorda ning riigi majandus on pea täielikult kokku varisenud. Alates Kabuli vallutamisest on kehtestatud üha rangemad piirangud ennekõike naiste ja tüdrukute õigustele, samuti on režiimivastaseid meelevaldselt kinni peetud, piinatud ja hukatud. Kriis on viinud elanike massilise siseriikliku ümberpaiknemise ja ennekõike naaberriikidesse põgenemiseni.

Afganistani kriisi mõjud avalduvad ka Eestis: rahvusvahelise kaitse saajate koguarv kasvas 2020. aastaga võrreldes 77% ning kodakondsuste lõikes oli kaitse saajate hulgas kõige rohkem Afganistani kodanikke. Need näitajad on tingitud afgaanide evakueerimisest, milles teiste liikmesriikide kõrval osales ka Eesti. 2021. aasta augustis otsustas Vabariigi Valitsus paigutada 30 Afganistanis ohtu sattunud inimest ümber Eestisse: nende seas oli 10 Euroopa Liidu ja NATO-ga koostööd teinud inimest ning 20 Eestiga koostööd teinud inimest koos pereliikmetega. Kokku saabus Eestisse 16 Afganistani kodanikku.

2.3 Venemaa sõda Ukrainas ja selle pikaajaline mõju

Kuigi relvakonflikt Ukraina territooriumil sai alguse juba 2014. aastal, alustas Venemaa Föderatsioon 24. veebruaril 2022. aastal Ukraina suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud ulatuslikku sõjalist agressiooni, mis muutis kardinaalselt julgeolekuolukorda Euroopas. Sõda Euroopa pinnal ja kultuurilis-ajalooliselt lähedases Ukrainas on pannud lääneriike hindama ümber nii enda kaitsevõimet, julgeolekukorraldust kui ka Venemaa poliitilise režiimiga dialoogi pidamise võimalikkust. Euroopa reaktsioon täiemahulisele sõjale Ukrainas, mille käigus rünnatakse sõjalise taktika osana rahumeelset elanikkonda, tsiviilobjekte ja infrastruktuuri, on selgelt erinev reaktsioonist Venemaa rünnakule Gruusias 2008. aastal ja Ukrainas 2014. aastal. Lisaks jätsid Euroopa ja ka maailma teadvusesse jälje Kiievi eeslinnas Butšas okupatsioonivägede poolt toime pandud jõhkrad sõjakuriteod.

Venemaa autoritaarne režiim on suutnud kontrollile allutada nii Venemaa elanikkonna kui ka eliidi. Venemaa käsitles sissetungi sõjalise erioperatsioonina, režiim on püüdnud Ukrainas aset leidvat reaalsust varjata ja säilitada siseriiklikku stabiil-

sust, leides kiirelt asenduse Venemaalt hukkamõistu valguses lahkunud ettevõtetele ning kaubasortimendile. Venemaa on valmistunud agressiooniks juba 2014. aastast, kuid ka Ukraina on kogu selle aja riigikaitsele keskendunud. Sõja puhkedes ei osanud Venemaa väärihinnata Ukraina valitsuse, relvajõudude ja rahva võitlustahet ning läänepoolse abi ulatust. Vastupidiselt Venemaa eeldustele on Euroopa asunud otsima võimalusi sõltuvuse vähendamiseks Venemaa gaasi-, fossiilkütuste- ja söetarnetest ning astunud samme tarnetest täielikult loobumiseks. Vähetähtis ei ole ka Venemaa relvajõudude lünklik võitlusvõime, logistilised katsumused ja vähemalt osaliselt küsitav sõdurite võitlustahe. Lääs on kogu sõja vältel väljendanud selget ja järjekindlat toetust Ukrainale ning mõistnud üheselt hukka Venemaa provotseerimata ja põhjendamatu sõjalise agressiooni. Lisaks on vahendatud nii rahalist kui sõjalist abi, jagatud luureandmeid, organiseeritud kodanikuühiskonna tasandil, külastatud Ukraina pealinna Kiievit ning kehtestatud esimesi sanktsioone juba alates 21. veebruarist, mil Venemaa president tunnustas nn Donetski ja Luganski rahvavabariike Venemaa osana.

Euroopa Liit on võtnud Venemaa suhtes vastu nii individuaalseid kui ka majanduslikke sanktsioone eesmärgiga nõrgestada Venemaa majandust, jättes riigi ilma tehnoloogiast ja turgudest ning piirates märkimisväärselt riigi võimet sõda pidada. Kokku on vastu võetud kuus sanktsioonide paketti ning peatatud täielikult Euroopa Liidu ja Venemaa vaheline viisalihtsustusleping.

2. märtsil 2022. aastal tegi Euroopa Komisjon ettepaneku aktiveerida ajutise kaitse direktiiv, mille alusel antakse ajutise kaitse all olevatele Ukraina kodanikele elamis- luba ning juurdepääs nii haridusele kui ka tööturule. Agressiooni eskaleerumine, tsiviilelanike hukkimine ja tahtlik tapmine, piinamised, mitmete linnade piiramis- rõngas hoidmine ja humanitaarabi ligipääsu tahtlik takistamine ning elanike tah- tevastane ümberasustamine Venemaa territooriumile on sundinud hinnanguliselt enam kui 5 miljonit Ukraina elanikku riigist põgenema ja enam kui 7 miljonit inimest riigisiselt ümber paiknema. Septembri keskpaiga seisuga on Ukrainat ümbritse- vatesse riikidesse põgenenud hinnanguliselt enam kui 1,6 miljonit inimest (kõige enam Poola) ning teistesse Euroopa riikidesse ligikaudu 3 miljonit inimest. Eestis on septembri 2022. a keskpaiga seisuga taotlenud ajutist kaitset kokku 34 981 Ukraina kodanikku ning koguarvude võrdluses moodustavad ajutise kaitse saajad Eesti elanikest 2,7%.

Pikaajalise mõju üle arutlemisel on mitu tahku. Rände kontekstis mõjutab põge- nike sissevool nii rahvastikku, tööhõivet, haridussüsteemi kui ka riiklikke kulu-tulu mudeleid. Eestisse jõudnud Ukraina sõjapõgenikest kõik ei ole taotlenud ajutist ega rahvusvahelist kaitset ning osad viibivad siin seadusest tuleneva õiguse koha- selt¹⁵. Osa saabunuist kavatseb Eestist lahkuda pärast lühiajalisemat viibimist ning naasta Ukrainasse, osa on tänaseks juba lahkunud ning osa soovib oma tuleviku

¹⁵ Ukraina kodanikul või rahvusvahelise kaitse saanud isikul või nende perekonnaliikmetel, kes kuni 24.02.2022 elasid Ukrainas ja lahkusid sealt 24.02.2022 või hiljem ning kellel ei ole keh- titvat Eesti viisat ja kes ei ole veel saanud ajutise kaitse elamis luba, või Ukraina kodanikul, kes viibis Eestis seaduslikult enne 24.02.2022, on seadusest tulenev õigus Eestis viibida ja töötada, kui muud alused selleks on lõppenud.

siduda Eestiga. Põgenike hulk on otseses seoses kuludega nagu toimetulekutoetused, tugiteenused ja avalikud teenused (tervishoid, toetused, haridus ja tööelu), teisalt ka tuludega, mis edukal lõimimisel aitavad vähendada struktuurset tööjõupuudust ning elanikkonna vanuselist ja tööealist jaotust.

Tööjõust ja tööturule sisenemisest rääkides tuleb aga silmas pidada valdkondi, kus on läbivalt suurem tööjõupuudus. Kõrvutades näiteks varasemate aastate lühiajalise töötamise registreerimisi ja sisserände piirarvu raames väljastatud tähtajalisi elamislubasid töötamiseks tööandja põhitegevusalade lõikes, selgub, et välistööjõudu kasutatakse kõige enam ehituses, töötlevas tööstuses, majutuses ja toitlustuses ning veonduses ja laonduses. Võttes selle juures arvesse Ukraina sõjapõgeniku profiili (naine lapse või lastega), varasemat tööalast tausta ja keelebarjääri, ei saa eeldada, et täna Eestis viibivad tööealsed sõjapõgenikud suudavad täita ettevõtete ja tööandjate vajadused kõikide valdkondade lõikes.

2022. aasta septembri keskpaiga seisuga on end töötuna registreerinud veidi enam kui 5500 põgenikku, kellest 78,8% moodustavad naised. Vanusegrupi järgi on enam töötuid vanusevahemikus 25–54. Viimase ametikoha valdkonna järgi puudub 13,4%-l eelnev töökogemus ning 13,1% on töötanud kaubanduses või klienditeeninduses. Ülejäänud valdkondade näitajad jäävad alla 5%. Põgenikud valdavad peamiselt ukraina keelt emakeelena ning 11,3% töötuna registreerunud põgenikest valdab vene keelt ja/või inglise keelt. Kui kavatsetakse jääda riiki pikemaks ajaks, muutub oluliseks tööturule sisenemise kiirus, seeläbi ka parem ühiskonda lõimumine ja majandusliku iseseisvuse saavutamine toetustest. Olulised on tööturumeetmed, keeleõpe ning põgeniku enda motiveeritus, samuti kvalifikatsiooni olemasolul sellega arvestamine. Sundrände olukorras on põgenike seisund haavatavam ning tööalase ekspluateerimise oht suurem.

Õppima asumine on kooliealistele lastele kohustuslik ning õppimisvõimalusi pakutakse nii eestikeelse ning vanemate soovil ka venekeelse emakeelega koolis. Keelekümblus- või tavaklassides õppimine on eesti keelt mitte oskavatele lastele keerule, suurendab koormust õpetajatele ning mõjutab õppekava läbimise kiirust ja kvaliteeti. Keeleoskus, hariduse omandamine ja edukas tööturule sisenemine tekitavad aga püsivaid sidemeid, millesse kõik põgenikud ei pruugi tahta Ukrainasse naasmise ootuses panustada. Pikemaajalisi stsenaariume silmas pidades on oluline, et põgenikud lõimuksid pigem eestikeelse kui muukeelse kogukonnaga ning jõuaksid tänu toetavatele meetmetele võimalikult kiiresti tööturule ja haridussüsteemi.

Laiemas vaates on sõda Ukrainas muutnud globaalsel tasandil energiahindu, põhjustanud ülemaailmset toidupuudust, kahjustanud oluliselt nii Venemaa kui Ukraina majandust ning kutsunud esile inflatsioonimäära jätkuva tõusu. Julgeolekulukord ning jõujooned on samuti nihkunud. Stsenaariumis, kus senine Venemaa režiim ei lagune, tugevneb läänele vastanduv identiteet veelgi. Soome ja Rootsi esitasid NATOga liitumise taotlused ning vastavate kõnelustega jätkatakse, kuid on ebaselge, mil määral NATO ja selle liikmesriigid oma sõjalist võimekust parandavad. Venemaa relvastatud kallaletungi tagajärjel on hävitatud suur osa Ida- ja Lõuna-Ukraina majandusest, infrastruktuurist, tsiviilrajatistest ja elamutest. Sõja kulust, püsiva rahu loomise võimalikkusest ja idast lähtuva ohu maandamisest sõltub, kuivõrd

suudab Ukraina üles ehitada oma tööstuspiirkonnad ning taastada kaubanduse mereteid pidi. Ka otsese sõjategevuse lõppemine tähendaks Ukrainale tohutuid ülesehitamise kulutusi ning pingutusi majanduse viimiseks sõjaeelsele tasemele. Vähetähtis ei ole ka asjaolu, et sõjategevusest jääb ühiskonda sügav valulik pärand ja võimalikud teravad poliitilised pinged nii siseriiklikul kui ka kogukondade vahelisel tasandil.

Infoleht „Ukrainlased Eestis 2021. aasta seisuga“¹⁶

UKRAINLASED EESTIS 2021. AASTA SEISUGA

Osakaal rahvastikust

Statistikaameti andmetel elas 1. jaanuaril 2021. a seisuga Eestis **27 254 ukrainlast** (52% mehed, 48% naised), mis moodustab Eesti rahvastikust ligikaudu **2%**. Emakeelena räägib ukraina keelt **11 487** Eestis elavat inimest.

2021. aastal omandas naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse **32 Ukraina kodanikku**.

Eestlased	68,8%	914 896
Ukrainlased	2,0%	27 254
Valgevenelased	0,9%	11 485
Soomlased	0,6%	8 479
Lätlased	0,3%	3 572
Venelased	24,3%	322 700
Muud rahvused	1,5%	20 353

Allikas: Statistikaamet

Rändekontekst

Pikaajalise elaniku elamisloa saajate seas on viimastel aastatel **Ukraina kodakondsusega inimesed moodustanud keskmiselt 3% kõikidest elamisloa saajatest.**

KEHTIVAD PIKAAJALISE ELANIKU ELAMISLOAD EESTIS

2018	160 279
2019	157 681
2020	155 262
2021	150 943

Allikas: PPA

PIKAAJALISE ELANIKU ELAMISLUBA

on tähtjatu elamisloa, mida saavad taotleda kolmandate riikide kodanikud, kui nad on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat, omavad kehtivat tähtjalt elamisloa ja piisavat legaalselt sissetulekut ning on kindlustatud, elukohta registreerinud ja oskavad eesti keelt vähemalt B1-tasemel.

Ukraina	4136	4183	4253	4249
2018	2019	2020	2021	

Allikas: PPA

TÄHTAJALINE ELAMISLUBA

on välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks. Tähtajaline elamisloa võib anda välismaalasele elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde, õppimiseks, töötamiseks või ettevõtluseks, püsivalt Eestis elama asumiseks, erandjuhul ka kriminaalmenetluses osalemiseks, kaaluka riikliku huvi korral või välislepingu alusel. Tähtajaline elamisloa kehtib kuni 5 aastat ja seda on võimalik pikendada kuni 10 aastaks.

KEHTIVA TÄHTAJALISE ELAMISLOA SAAJATE ARV

Ukraina	1628	7882	8575	9963
2018	2019	2020	2021	

Allikas: PPA

VIIMASTEL AASTATEL ON TÄHTAJALISE ELAMISLOA SAAJATEST OLNUD KESKMISLTI 28% UKRAINA KODAKONDSUSEGA INIMESID.

Tähtjalt elamisloa on Ukraina kodanikele enim väljastatud töötamiseks või elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde. Esmakordselt tähtajalist elamisloa saajatest on Ukraina kodanikud viimastel aastatel moodustanud ligikaudu kolmandiku (34%).

TÄHTAJALINE ELAMISLUBA (ESMAKORDESD TÄHTAJALIST ELAMISLOAD)

Ukraina	1628	1930	1791	1924
2018	2019	2020	2021	

Allikas: PPA

UKRAINLASED EESTIS 2021. AASTA SEISUGA

LÜHIAJALINE TÖÖTAMINE

Eestis võib lühiajaliselt töötada välismaalane, kes viibib seaduslikult ajutiselt Eestis (näiteks viisa või viisavabaduse alusel); Ukrainal on viisavabadus EL riikidega alates 2017. aastast) ja kelle töötamine on enne tööleasumist registreeritud Politsei- ja Piirivalveametis. Lühiajalise töötamise saab registreerida kuni 365 päevaks 455-päevase perioodi jooksul.

Lühiajalise töötamise registreerunute hulgas on viimastel aastatel olnud palju Ukrainale kodanikke, moodustades keskmiselt kolmeveerandi (74%) kõikidest lühiajalistest registreerimistest.

LÜHIAJALINE TÖÖTAMINE

Ukraina	15 524	24 340	15 820	23 570
2018	2019	2020	2021	

Allikas: PPA

RAHVUSVAHELINE KAITSE

Rahvusvahelise kaitse saaja on välismaalane, keda on tunnustatud pagulasena või täiendava kaitse saajana ning kellele on antud Eesti elamisloa.

UKRAINLASED, KELLELE ON ANTUD EESTIS ELAMISLUBA KAITSEVAJADUSE ALUSEL AASTATEL 2014-2021

Aasta	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Varjupaik	0	53	21	8	0	4	0	0
Täiendav kaitse	0	6	0	1	0	0	0	0

Allikas: PPA

Vahemikus 1997-2021 on Eestis rahvusvahelist kaitset taotlenud 209 Ukraina kodanikku ning kaitse saanud 93 Ukraina kodanikku. Taotluste arv kasvas 2015. aasta lõpus alanud Ukraina kriisi tagajärjel, mille raames Venemaa annekteeris 2014. aastal Krimmi poolsaare ja algas sõjategevus Ida-Ukrainas Donbassis.

E-RESIDENDID

Alates 2014. aasta detsembrist saavad mitteresidendid taotleda Eesti e-residendi staatust koos e-residendi digi-ID kaardiga, mis on riiklikult tagatud turvaline digitaalne isikutuvastuse võimalus ning annab välismaalasele võimaluse kasutada Eesti e-riigi teenuseid vajaduspõhiselt ja asukohast sõltumata. E-residendi digi-ID ei ole füüsiline isikut tõendav või residokument (sellel ei ole fotot), samuti ei anna see kodakondsust, maksuresidentust, elamisloa ega ka Eestisse või Euroopa Liitu sisnemise luba.

2022. aasta alguse seisuga on e-residendi staatust antud ligikaudu 90 000 inimesele, sealjuures on ukrainlased olnud läbi aastate TOP5 riikide seas, moodustades 6% kõikidest e-residentidest.

IDUETTEVÕTJAD JA TÖÖTAJAD

Ukrainlased on aktiivselt panustanud ka Eesti startup-ökosüsteemi arengusse. 2022. aasta veebruaris seisuga oli startup staatust väljastatud 128 Ukraina kodakondsusega asutajale ja kaasasutajatele. See võimaldab neil ja nende iduettevõtjatel siseneda riiki eritingimustel, kasutades selleks startup viisat või elamisloa. Perioodil 2017-2021 saabus startup eriregulatsiooni alusel Eestisse 368 Ukraina kodanikku, neist 48 olid asutajad ning 315 töötajad.



16 EMN Eesti (2022) Infoleht: Ukrainlased Eestis 2021. a seisuga, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/03/ukrainlased-eestis-statistika-2021-1.pdf.

Infoleht „Ajutine kaitse Ukraina kodanikele Eestis“¹⁷

AJUTINE KAITSE UKRAINA KODANIKELE EESTIS

Ajutine kaitse võimaldab pakkuda massilise sisserände korral isikutele erakorralist ja kiireloomulist rahvusvahelist kaitset.

Ajutine kaitse on erandlik menetlus, mille eesmärk on anda massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatut ja ajutist kaitset välismaalastele, kes ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda. Seda rakendatakse olukorras, kus valitseb oht, et tavapärase rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda nimetatud sisserännet piisavalt tõhusalt menetleda, et tagada kaitset vajavate inimeste hvide kaitse. (VRKS § 5 lg 1)

Ajutise kaitse õiguslik alus

Ajutise kaitse kohaldamist reguleerib Euroopa Liidu Nõukogu 20. juuli 2001 direktiiv 2001/55/EÜ. Eestis reguleerib ajutise kaitse menetlust välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus.

Seoses Venemaa Föderatsiooni 24. veebruaril 2022. a toimunud sõjalise sissetungiga Ukrainasse, võitis Euroopa Liidu Nõukogu 04.03.2022 vastu rakendusotsuse, millega määras kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu Nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning kehtestas selle tulemusena ajutise kaitse.

Vabariigi Valitsuse 09.03.2022 jõustunud korraldus annab sõja eest Eestisse tulnud Ukraina kodanikele ja nende pereliikmetele võimaluse taotleda Eestis ajutist kaitset.

Ajutise kaitse kehtivus

Ajutise kaitse kehtib üks aasta alates 04.03.2022 EL Nõukogu rakendusotsusest. Kui ajutise kaitse andmise põhjused ei ole ära langenud, võidakse seda pikendada kuue kuu kaupa kuni ühe aasta võrra. Kui ajutise kaitse kohaldamine on ka seejärel jätkuvalt põhjendatud, võib EL Nõukogu tähtaega veel ühe aasta võrra pikendada.

Ajutine kaitse lõpeb maksimaalse kaitsetähtaja lõppemisel või vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu otsusele.

Ajutise kaitse taotlemine Eestis

- Ajutise kaitse taotleja esmane vastuvõtt toimub vastuvõtpunktides, kust saab esmatahtsat infot ajutise kaitse taotlemise, meditsiinilise abi, majutuse jms kohta.
- Ajutist kaitset saab taotleda Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) teeninduspunktides või PPA mobiilsetes menetluspunktides.
- Taotluse esitamiseks PPA teeninduspunktis tuleb eelnevalt broneerida aeg: <https://broneering.politsei.ee/>.
- Teeninduspunktis tuleb esitada taotlus ajutise kaitse ja elamisloakaardi saamiseks. Taotlemisel tuleb esitada isikult tõendav dokument, sünnitunnistus või muu pereliikmeks olemist tõendav dokument.
- Elamisloakaardi jaoks tehakse foto ja võetakse sõrmejälgid.
- Üldjuhul tehakse kaitse andmise otsus kohehel, elamisloakaardi saab kätte kuni 30 päeva jooksul taotlemisest.

Eesti kohaldab ajutist kaitset:

- Ukraina kodanikele, kes saabusid Eestisse alates 24. veebruarist.
- Muu kodakondsusega või kodakondsuseta inimestele, kellele Ukraina on andnud rahvusvahelise kaitse ja kes saabusid Eestisse alates 24. veebruarist.
- Ülalinimetatud inimeste pereliikmetele, kelleks on abikaasa, elukaaslane, alaealine vallaline laps, teised lähisugulased, kes elasid samas leibkonnas ja olid ülalpidamisel.

Ajutine kaitse ei laiene Ukraina kodanikele ja nende pereliikmetele, kes elasid või viibisid Eestis enne 24.02.2022. Nemad saavad Eestisse jääda muudel seaduslikel alustel.

EMN Eesti
Kaitse ja siseturvalisus EESTIS
Tasand AHTP poolt

Euroopa rändevõrgustik (EMN) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest ja kohalikest rände- ja varjupaiga valdkonna organisatsioonidest, millega kontaktpunktid koostööd teevad. EMNi peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat rände- ja varjupaiga-valdkonna infot ning jagada saadud teavet poliitikategijate ja laiemale avalikkusele.

SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

EMN Eesti
Address: Kase 61, 12012 Tallinn, Eesti
E-mail: emn@sisekaitse.ee
Koduleht: emn.ee

AJUTINE KAITSE UKRAINA KODANIKELE EESTIS (2)

Esmased toimingud riiki sisenemisel

Ajutise kaitse staatuse saajatele tagatakse Eestis:

1-aastane elamisloaba, mida vajadusel pikendatakse ning elamisloakaart

PPA poolt esmane registreerimine

Juurdepääs infole seoses ajutise kaitse menetluse ja riigis viibimise seadusliku alusega

Soovi korral võimalus esitada ajutise kaitse taotlus

Lühiajaline majutus majutuspartnerite juures kuni üheks kuuks

Vältimatu arstiabi vältimatu hambaravi, COVID-19 testimine ja vaktsineerimine ja rahvusvahelise kaitse

Võimalus asuda tööle

Sotsiaaltoetused

Juurdepääs haridusele ja lasteaikahohale

Pikaajaline majutus

Õigus saada ravikindlustus

Õigus perekonna taasühinemisele

Kohanemisprogrammi 1-päevane koolitus

Võimalus osaleda A1 taseme eesti keele õppes

Vaimse tervise abi

Peamised kontaktasutused:

Politsei- ja Piirivalveamet www.politsei.ee
Sotsiaalkindlustusamet ja kohalikud omavalitsused
Vaimse tervise tugi: Veebinõustamine www.palunabi.ee/vaimne-tervis
Eesti Haigekassa
Eesti Töötukassa
Haridus- ja Teadusministeerium
Pagulasabi

Üldinfo on koondatud: kris.ee

Peamised kontaktid:

Riiginfo telefon 1247 või + 372 600 1247
Ukraina saatkond Eestis + 372 601 5815
Ukraina kogukond Eestis + 372 56 502 572
Hädaabi 112
Ohvriabi kriisitefon 116 006

EMN Eesti
Kaitse ja siseturvalisus EESTIS
Tasand AHTP poolt

17 EMN Eesti (2022) Infoleht: Ajutine kaitse Ukraina kodanikele Eestis, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/03/ajutise-kaitse-final-onepager-a4.pdf.

2.4 Tuleviku väljakutsed Eestis ja Euroopas

Rände kasvav roll julgeolekupoliitikas

Kui paaril eelneval aastal olid rändealased väljakutsed seotud COVID-19 pandeemia ja rahvusvahelise liikumise reguleerimisega ning selle tagajärjel vähenes rändajate koguarv võrreldes pandeemiaeelse ajaga enam kui veerandi võrra, ei mõjutanud liikumiskiirangud ebaseaduslikku rännet. 2021. aasta näitas, kuidas rahvusvaheline intsident Valgevene näitel võib viia riiklikult korraldatud ebaseadusliku migratsioonini ning kuidas autoritaarse režiimi käsutuses võib rännet ja rändajaid kasutada teadlikult ära rahvusvahelise konflikti õhutamiseks.

Valgevene režiimi poolt Minskis maanduma sunnitud lennu ja opositsionäärist reisija kinnipidamisele järgnesid ELi sanktsioonid ning Valgevene valitsuse ähvardused ujutada EL üle inimkaubanduse, narkokuritegevuse ja migrantidega. Ühes ametivõimude ja riigi kontrolli all olevate turismiettevõtetega korraldatud ulatuslik Lähis-Lda suunaline kampaania koos lisalennuliinide, viisapakkumiste ning piiriületuseks nõuandeid jagavate sotsiaalmeediagruppidega, viis kümnete tuhandete migrantide kogunemisele Valgevene-Poola piirile. Kunstlikult konstrueeritud rändete, mida võimendas sotsiaalmeedia roll ja valeinfo levitamine, oli ilmekas näide, kuidas autoritaarsed või vaenulikud režiimid võivad ka edaspidi kasutada rännet ja rändesurvet vahendina enda (geo)poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

Ebaseaduslikud piiriületuskatsed migrantide poolt jätkusid Valgevene-Poola piiril ka 2022. aasta alguses ning olukord muutus talvekuudel humanitaar- ja meditsiiniabi vaates kriitiliseks. Seejuures ei võtnud Valgevene võimud ELi välispiiridelt tagasilükatud ja nn eikellegimaale jäänud migrantide eest vastutust, vaid püüdsid propaganda abil näidata humanitaarkriisi süüdlasena läänt. Konstrueeritud rändesurve abil tehti seega katse kriisi keskmes olevat inimest dehumaniseerida ning eetikaküsimuste kõrval tõstata olulised julgeoleku ja siseturvalisuse nüansid, mille analüüsimise ja järelduste tegemise tulemil vajab julgeolekualane poliitika suure tõenäosusega ka tulevikus ümbermõtestamist. Kuidas reageerida hübriidrännakule, mis ei ole otseselt sõjaline konflikt? Kuidas maandada sellisest rännakust tulenevat ohtu läänelike väärtuste ja vabaduste vastu? Kuidas võtta vastutusele autoritaarset või vaenulikku režiimi, mille rännaku subjektiks on inimene, kelle individuaalsed asjaolud ja esmased vajadused on ühe konflikti osapoole jaoks vähetahtsad? Ning kokkuvõtvalt, kuidas leida tasakaal riigi suveräänses otsustusõiguses oma territooriumile lubatavate isikute osas, riigipiiri kaitsmise ning inimõiguste vahel?

Valgevene piirikriis oli seega nii rände kui julgeolekuaspektist märgilise tähtsusega. Seni puudus rände- ja julgeolekupoliitikas konstruktsioon hübriidrännakust või rände instrumentaliseerimisest. Reaalse olukorra lahendamine koostöös piiriäärsete omavalitsuste, riigisiseste ja ELi ülestest jõustruktuuride ning ametkondadega ei näidanud mitte üksnes seniste kriisiplaanide ja õppuste toimepidevust, vaid osutas olulistele kitsaskohtadele haldussuutlikkuses ja õigusloomes. Tänapäevaks on

selge, et ränne ei ole üksnes kaudne vahend poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, vaid ka otsene survestamise ja konflikti õhutamise meetod. Uute kontseptsioonide lisandumisel on seega oluline, et nii ELi välispiiri omavad liikmesriigid kui EL ter- vikuna oleksid regionaalpoliitilisi ohte arvestades valmis sarnasteks inimhulkade liikumisteks ja Valgevene poolt rakendatud meetodi võimalikuks imiteerimiseks. Seda nii reaalses, käegakatsutavas mõõtnes nagu inimressurss kui ka haldus- suutlikkust reguleerivas õigusraamistikus.

Energiakriis, toiduarustuskindlus ja poliitiline meelsus

24. veebruaril 2022. aastal koondus kogu maailma tähelepanu Valgevene piiri- kriisist Ukrainasse, mille suveräänsuse ja territoriaalse terviklikkuse vastu alustas Venemaa ulatuslikku sõjalist agressiooni. Kuigi märgid võimalikust sõja puhke- misest olid õhus juba eelnenud aasta lõpus (näiteks koos liitlasest Valgevenega korraldatud suurõppus Zapad-2021 ning vägede koondamine Ukraina piirile), oli täieulatusliku sõjategevuse alustamine kultuuriliselt ja geopoliitiliselt lähedases Ukrainas kogu kollektiivset läänt raputav. Erinev ajalootunnetus Euroopas on jät- nud sõjad ja aastakümneid kestnud konfliktid Lähis-Idas tavainimese jaoks mõõ- dukalt kaugeks, kuid lääne reaktsioon Venemaa rünnakule nii Gruusias 2008. kui Ukrainas 2014. aastal, aga iseäranis 2022. aastal on olnud terav.

Ukrainas toimuv on ilmestanud selget nihet geopoliitilises plaanis. Kui seni käsit- les lääs Ukrainat suuresti osana Ida-Euroopast, mis oli alles Nõukogude süsteemi lagunemise järgses arengufaasis ning võitles korrupsiooni ja oligarhidega, siis tänaseks peab Ukraina sõda lääne väärtuste eest ning tunnustama on asunud Ukraina püüdlusi läbipaistva demokraatia ja Euroopa suunal. Ukrainat toetatakse järjekindlalt ja igakülgset ning mõneti ettevaatlik dialoog Venemaaga on asendu- nud üha karmimate sanktsioonidega, mille lõplik eesmärk on Venemaa majan- duslik isolatsioon.

Välispiir Venemaaga ning Soome ja Rootsi NATO liikmelisuse taotlemine on taas tõstnud Läänemere piirkonna olulisust julgeoleku seisukohast. Kuna Venemaa ei ole välistanud agressiooni raames ka tuumarelva kasutamist, ei saa kõige mus- tema stsenaariumi kohaselt sõjalist sekkumist välistada ka lääneriigid ja -orga- nisatsioonid. Lisaks tuleb arvestada, olenemata agressiooni kestusest, et Vene- maaga maismaapiiri omavad riigid tunnevad konflikti mõju võimalikus kasvavas ebaseaduslikus rändes. Inimeste arv, kes Venemaalt lahkuda püüavad, on sõja puhkemisest alates olnud kasvutrendis. Arvestades, kuivõrd mõjutas COVID-19 pandeemia riikide tagasisaatmise võimekust, on nüüd lisandunud sõda Ukraina territooriumil ning Venemaa poolt välja kuulutatud mobilisatsioon.

On raske ennustada, millal ja kuidas sõjaline agressioon Ukrainas lõpeb, kuid selle mõjud on kahtlemata nii lühi- kui pikaajalised. Agressioon võib muutuda kurna- missõjaks, mille jälgimisest ja millele kaasaelamisest avalikkus võib väsida. Teisalt võib sõda lõppeda Ukraina võidu ja Venemaa senise režiimi kokkuvarisemisega.

Arvestas kuivõrd olulist rolli mängib Ukraina nii Venemaalt Euroopasse suunduvate energiakandja transiidina kui põllumajandustoodete eksportijana, ulatuvad mõjud nii energiakriisi kui toiduvastustuskindluse mõistes Euroopast märksa kaugemale. Venemaa ei ole Ukrainas rünnanud mitte üksnes rahumeelset elanikkonda, vaid teadlikult tsiviilobjekte ja -taristut, mis on aidanud kaasa rekordilisele hinnatõusule nii energia- kui toiduhindades. Seetõttu on ohus miljonite inimeste toiduga varustamise kindlus, iseäranis Ukraina ekspordist sõltuvates Aafrika ja Lähis-Ida riikides.

Prognoosi kohaselt jäävad toiduainete hinnad kõrgeks kogu 2023. aasta vältel. Ennekõike on sellest mõjutatud riigid, kus on madalad sissetulekud. Samas ei ole seos toidu võimalikust puudujäägist tuleneva ebakindluse ja rände vahel sugugi nii ilmne: Euroopa Komisjoni Teadusuuringute keskus leiab, et toiduga kindlustamata riikides suureneb küll inimeste püüdlus välja rännata, aga reaalselt ei pruugi välja rändavate inimeste arv kasvada. Samal ajal hindas ÜRO 2022. aastal globaalselt rekordsuurt kasvu inimeste arvus, kes vajavad humanitaarabi (274 miljonit, mis on võrreldes 2021. aastaga 17% rohkem). COVID-19 pandeemia, Venemaa agressioon Ukrainas, mille tõttu peab arvestama Ukraina põllumajandustoodete ekspordi osakaalu olulise vähenemisega, ülemaailmne energiakriis, inflatsioon ja kliimatilised muutused (näiteks süvenev vaesus ja näljahäda Afganistanis ning üleujutused Pakistanis) suurendavad inimeste vajadusi humanitaarabi järele järgnevatel aastatel üle maailma veelgi. Ei ole välistatud, et lisaks sõjapõgenike väljavoolule Ukrainast peavad lääneriigid olema valmis kasvavaks rändeks kolmandatest riikidest, mis saavad tunda Kesk-Euroopas aset leidva sõja kaudsemaid mõjusid.

Kui 2015–2016. aasta rändekriisi raames dokumenteeriti pea 2 miljonit ebaseaduslikku piiriületust ning see tõi kaasa liikmesriikide vahelised erimeelsused ja parempoolsete või protektsionistlike poliitiliste vaadete tõusu, ei ole välistatud, et ka sõda Ukrainas ning sõjapõgenike hulk võib viia poliitilise polariseerumiseni. Hinnanguliselt on sõda sundinud enam kui 5 miljonit Ukraina elanikku riigist põgenema ning enam kui 7 miljonit riigisisest ümber paiknema. Ukrainat ümbritsevasse riiki-desse on põgenenud veidi alla 2 miljoni inimese ning teistesse ELi riikidesse ligi 3 miljonit inimest. Kui seni on elanike toetus Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisele püsinud stabiilselt kõrge, võib suurim II ilma sõja järgne põgenike laine koosmõjus energiakriisi ja jätkuva hinnatõusuga kujuneda soodsaks pinnaseks parempoolse populismi tõusule ja mõjutusoperatsioonidele kõigutamaks ELi ühtsust ning demokraatlikku elukorraldust. Nii on tuleviku vaates üheks proovikiviks ELi ja Schengeni ala üksmeele ja poliitilise stabiilsuse hoidmine.

SEADUSLIK
RÄNNE

3.

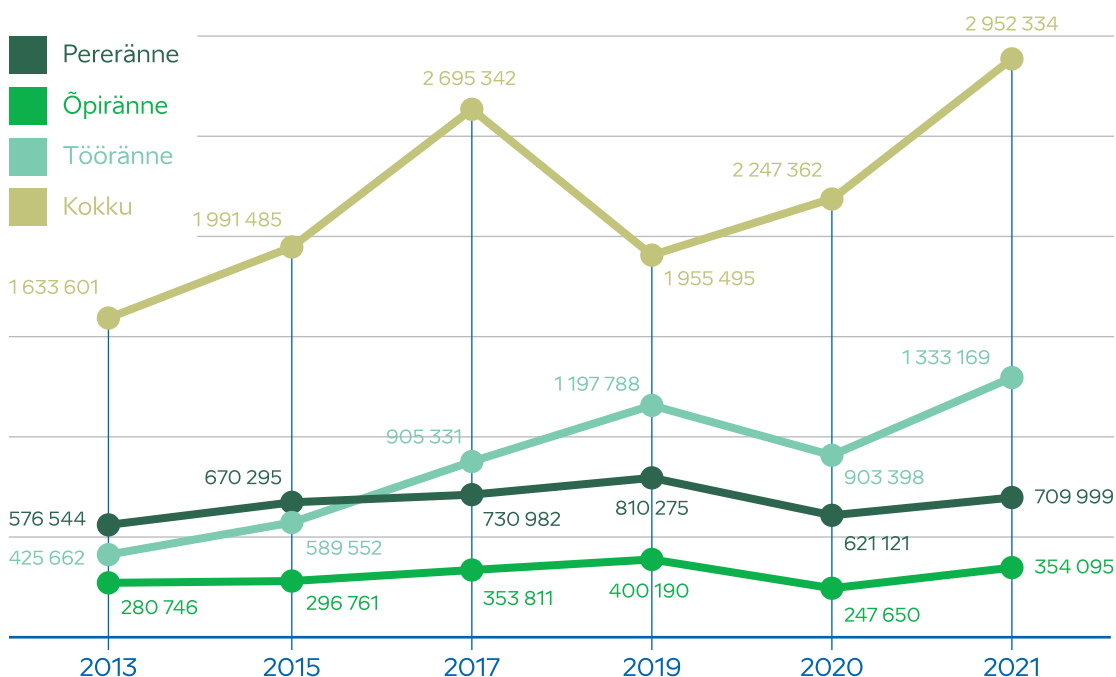
nia.enter
e-

2021. aastal iseloomustasid ELi liikmesriikide seadusliku rände peamisi arengusuundi kolm olulist teemat. Esiteks oli juriidiliste- ja poliitikameetmete fookuses jätkuvalt oskustööstest ja kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate meelitamine ja hoidmine tööturu vajaduste katmiseks. Teiseks jätkati erinevate menetluste protsessi digitaliseerimise ja lihtsustamisega, kusjuures enamik liikmesriike võtsid kasutusele või uuendasid oma viisa- ja elamisloataotluste menetlemise ja jälgimise digitaalseid platvorme ja tööriistu. Kolmandaks teatati ulatuslikest meetmetest kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja elukoha reguleerimiseks.

3.1 Seaduslik ränne arvudes

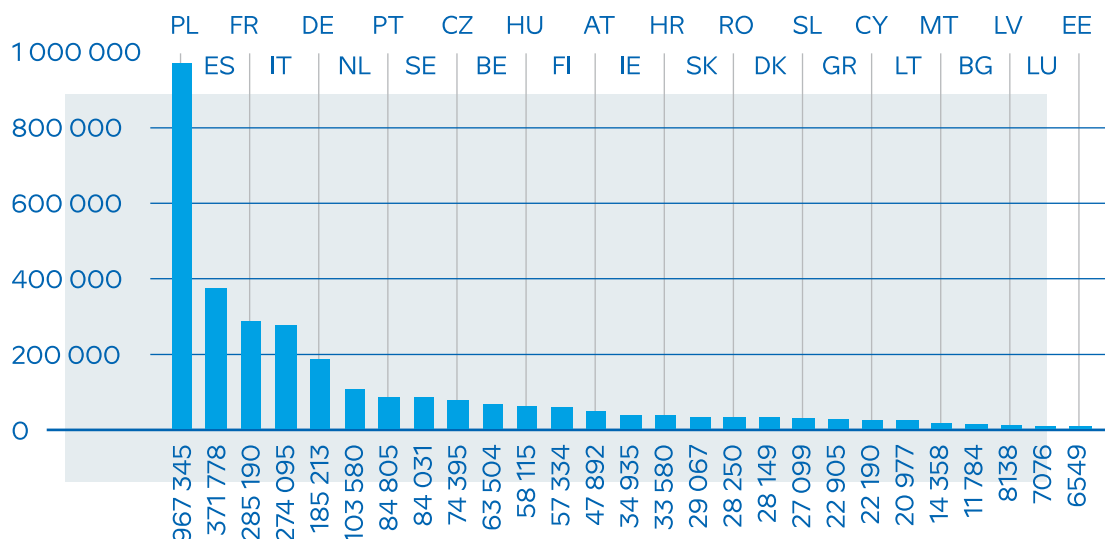
Elamislubade statistika

Viimasel kümnendil on Euroopa Liidus väljastatud esmaste elamislubade arv olnud kasvavas trendis kõikide rändeliikide lõikes, langedes vaid 2020. aastal COVID-19 pandeemia tõttu ning jõudes koguarvus 2021. aastal tagasi pandeemiaeelsele tasemele. Kusjuures tööränne eesmärgil antud esmaste elamislubade arv ületas isegi 2019. aasta taset (vt joonis X). Kokku väljastati Euroopa Liidu riikides 2021. aastal 2 952 334 esmast elamisluba. Neist enim väljastati elamislube töötamise eesmärgil (1 333 169, kasv võrreldes 2020. aastaga +47%).



Joonis 1. EL-27 väljastatud esmased elamisload 2009–2021 rändeliikide lõikes. Allikas: Eurostat (migr_resfirst, 13.10.2022)

2021. aastal väljastas ELi liikmesriikidest ligi kolmandiku kõikidest esmastest elamislubadest Poola (967 300 ehk 33%), järgnesid Hispaania (371 800 ehk 13%) ja Prantsusmaa (285 200 ehk 10%). Võrreldes 2020. aastal väljastatud esmaste elamislubade koguarvuga oli suurim kasv Itaalias (+159%), Soomes (+132%) ning Poolas (+62%). Võrreldes 2020. aastaga koguarv aga vähenes Saksamaal (-41%), Leedus (-7%) ja Horvaatias (-4%). Töörände eesmärgil väljastati esmaseid elamislube kõige enam Poolas (790 100), haridusrände eesmärgil Prantsusmaal (90 600) ning pererände raames Hispaanias (159 200) ja Itaalias (120 500). Kodakondsuste lõikes väljastati esmaseid elamislube kõige rohkem Ukraina (875 800 ehk 29%), Maroko (150 100 ehk 5%) ja Valgevene kodanikele (149 000 ehk 5%). Loetletud riikide kodanikud moodustasid kõikidest välja antud esmastest elamislubadest 40%. Esikümnesse kuulusid ka India, Venemaa, Brasiilia, Türgi, Hiina, Ameerika Ühendriikide ja Süüria kodanikud.



Joonis 2. EL-27 väljastatud esmased elamisloa liikmesriikide lõikes 2021. aastal. Allikas: Eurostat (migr_resfirst, 13.10.2022)

Eestis väljastati PPA andmetel 2021. aastal kokku 6087 esmast tähtajalist elamisluba¹⁸, mida oli võrreldes 2020. aastaga 1377 elamisloa võrra rohkem (+29%). Rändeliikide lõikes kasvas kõige enam õppimise (1078, +102%) ning pererände (2642, +35%) eesmärgil väljastatud esmakordsete tähtajaliste elamislubade hulk. Tagasihoidlikum oli kasv töötamise eesmärgil väljastatud elamislubade osas (2249, +7,6%). Vähesel määral oli langustrend täheldatav ettevõtluse eesmärgil väljastatud tähtajaliste elamislubade koguarv (106, -4%).

¹⁸ 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.

Tabel 1. Esmakordsed tähtajalised elamislood ja elamisõigused rändeliikide lõikes, 2017-2021
(Allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020	2021	M	N
Esmakordsed elamislood kokku	3995	4912	5984	4710	6087	3446	2641
Pereränne (abikaasa/lähedase sugulase juurde)	1184	1661	2272	1958	2642	862	1780
Elamisluba õppimiseks	1211	1267	1330	533	1078	628	450
Töötamine	1501	1851	2218	2089	2249	1856	393
Elamisluba ettevõtluseks	53	87	134	111	106	92	14
EL kodanike pereliikmed	42	57	82	106	107	22	85
Muu põhjus*	46	46	30	19	12	8	4

*Muu põhjus - kriminaalmenetluses osalemine ja välisleping.

Kõikide rändeliikide lõikes väljastati PPA andmetel 2021. aastal esmaseid tähtajalisi elamislube kõige enam Ukraina kodanikele (1924), kellele järgnesid Venemaa (1423), Valgevene (437), India (258) ja Nigeeria (217) kodanikud. Kui vaadata esmaseid tähtajalisi elamislube taotlemise põhjuste lõikes, siis on kodakondsuste TOP 5 aga mõnevõrra erinev. Ukraina kodanikele on kõige enam väljastatud tähtajalisi elamislube pererände ja töötamise eesmärgil, Venemaa kodanikele aga õppimise ja ettevõtluse eesmärgil. Õppimiseks antud esmaste tähtajaliste elamislubade vaates kuuluvad TOP 5 kodakondsusjärgse riigi hulka ka Aserbaidžaan ja Pakistan, ettevõtluse vaates Türgi ja USA ning töötamise vaates samuti USA.

Tabel 2. 2021. aastal väljastatud esmaste tähtajaliste elamislubade TOP 5 kodakondsuste lõikes
(Allikas: PPA)

Kodakondsus	Väljastatud esmaseid tähtajalisi elamislube	Osakaal
Ukraina	1924	31,6%
Venemaa	1423	23,4%
Valgevene	437	7,2%
India	258	4,2%
Nigeeria	217	3,6%
Muud	1828	30%
Kokku	6087	100%

Tabel 3. Esmakordsete tähtajaliste elamislubade TOP 5 kodakondsused rändeliikide lõikes
(Allikas: PPA)

Pereränne (abikaasa/lähedase sugulase juurde)	Õppimine		Töötamine		Ettevõtlus		
Ukraina	886	Venemaa	152	Ukraina	947	Venemaa	38
Venemaa	826	Nigeeria	133	Venemaa	387	Iraan	21
Valgevene	186	Ukraina	85	Valgevene	217	Valgevene	9
Nigeeria	69	Aserbaidžaan	84	India	118	Türgi	8
India	65	Pakistan	71	USA	50	USA	4
Muud	610	Muud	553	Muud	530	Muud	26
Kokku	2642	Kokku	1078	Kokku	2249	Kokku	106

Esmastele elamislubadele kehtib Eestis sisserände piirarv, mis ei tohi ületada aastas 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. Piirarv reguleerib peamiselt töö- ja ettevõtlusrännet kolmandatest riikidest Eestisse ning sinna alla kuuluvad töötamiseks, ettevõtluseks ja välislepingu¹⁹ alusel antavad tähtajalised elamisloa. Sisserände piirarvu kohaldamisalast on välja arvatud nii info- ja kommunikatsioonitehnoloogia erialal töötajad kui ka iduettevõttes töötavad ja iduettevõtlusega tegelevad välismaalased, samuti ei kuulu piirarvu alla pere- ja õpiränne, õppejõuna tööle asumine, suurinvestorina tegutsemine ning töötamine tippspetsialistina. Piirarvu arvestusse ei kuulu ka ELi kodanikud ja nende perekonnaliikmed, Ameerika Ühendriikide, Ühendkuningriigi ja Jaapani kodanikud ega rahvusvahelise kaitse taotlejad.

Vastavalt siseministri määrusele jaotati 2021. aasta sisserände piirarv analoogselt 2020. aastale elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi. Jaotuse tulemusena oli 2021. aastal võimalik anda 25 tähtajalist elamisluba töötamiseks loomingu- ja töötajana, 24 töötamiseks spordi valdkonnas, 5 välislepingu alusel ning 1261 tähtajalist elamisluba töötamiseks üldkorras. Kokku oli 2021. aasta sisserände piirarvuks 1315 elamisluba. Võrdluseks, et aasta varem ehk 2020. aastal oli piirarvuks 1314.

Vaadates sisserände piirarvu jagunemist 2020. ja 2021. aasta võrdluses, on TOP 5 kodakondsused analoogsed. Kõige enam on mõlemal aastal sisserände piirarvu arvestusest antud tähtajalisi elamisluba Ukraina, Venemaa, Valgevene, India ja Moldova kodanikele.

Tabel 4. 2020. ja 2021. aasta sisserände piirarvu jagunemine kodakondsuste lõikes (Allikas: PPA)

Kodakondsus	2020. a piirarv	2021. a piirarv
Ukraina	876	858
Venemaa	159	127
Valgevene	121	123
India	23	35
Moldova	13	15
Muud	89	128
Kokku väljastatud elamislube	1281	1286
Piirarv	1314	1315

2020. aastal jäi väljastamata 32 tähtajalist elamisluba (23 töötamiseks loomingu- ja töötajana ja 9 välislepingu alusel) ning 2021. aastal 29 (24 töötamiseks loomingu- ja töötajana ja 5 välislepingu alusel). Väljastamata tähtajaliste elamisloade hulga tingis jätkuv pandeemia mõju.

¹⁹ Välislepingute alla kuuluvad siseministeeriumi, välisministeeriumi ja kaitseministeeriumi valitsusalasse jäävad lepingud.

Viisastatistika

Euroopa Liidu riikide välisesindustes 2021. aastal väljastatud viisad

ELi liikmesriikide välisesindustes esitati 2021. aastal ligikaudu 3 miljonit lühiajalise ehk Schengeni viisa taotlust. Pandeemiast tingitud ülemaailmsed reisipiirangud mõjutasid jätkuvalt nõudlust lühiajaliste viisade järele ning seetõttu jäi ka väljastatud lühiajaliste viisade arv 2020. aastaga võrreldes madalamaks (-4,2%) – väljastati 2,4 miljonit lühiajalist ehk Schengeni viisat (2020. aastal 2,5 miljonit). Enim taotlusi esitasid sarnaselt eelnevate aastatega Venemaa (536 241 taotlust, võrdluses 2021. aastaga -18%), Türgi (271 997, +18,7%), Maroko (157 000, -12,8%), India (130 000, -22,6%) ja Hiina (27 458, -86,7%) kodanikud.

Kui viisataotluste arv Türgi kodanike vaates veidi kasvas, siis näiteks Hiina kodanike esitatud taotluste arv kahanes hüppeliselt ehk pea 90%. Võrreldes 2020. aastaga jätkas Aafrika riikides taotluste arv enam kasvumist Elevandiluurannikul (24 521, +105%), Kamerunis (11 001, + 69%) ja Nigeerias (+50%). Lähis-Ida riikidest aga Saudi-Araabias (173 485, +268%), Kataris (44 416, +178%) ja Iraagis (17 699, +82%). Aasia riikide vaates oli mõningane tõus täheldatav Pakistanis (26 392, +42%) ja Filipiinidel (77 779, +21,3%), kuid lisaks Hiinale võis täheldada langust Sri Lankal (3207, -44%), Indoneesias (27 555, -41,6%), Bangladeshis (4266, -37%) ja Nepalil (1734, -26,%)²⁰

Viisa andmisest keeldumiste protsent jäi 2021. aastal eelmise aastaga võrreldes samale tasemele. Kokku jäeti rahuldamata 13,4% esitatud taotlustest. Viisa andmisest keeldumiste arv jäi alla 2,5% näiteks Valgevene ja Moldova kodanike puhul. Seevastu Nigeeria, Ghana, Boliivia, Guinea ja Süüria kodanike taotlustest lükati tagasi enam kui 40%.²¹

Ülevaade Eestis väljastatud lühiajalistest C-liiki ja pikaajalistest D-liiki viisadest

Kuna 2021. aastal jätkusid COVID-19 leviku tõttu piirangud inimeste liikumisele kogu maailmas, sh Eestis, siis ei taastunud lühiajaliste C-liiki viisade arv ka 2021. aastal pandeemiaeelsele tasemele. Kokku väljastati PPA andmetel Eesti välisesindustes 2021. aastal 38 819 C-liiki viisat. 2020. aastaga võrreldes väljastati 13 055 lühiajalist viisat rohkem (+51%), kuid 2019. aastaga võrreldes 105 864 võrra vähem (-73%). Pikaajaliste D-liiki viisade arv aga isegi ületas 2019. aasta taset. Kokku väljastas Eesti 2021. aastal PPA andmetel 25 852 D-liiki viisat ehk 2020. aastaga võrreldes 8463 võrra rohkem (+48%).

²⁰ Euroopa Komisjon (2022) „Statistics on short-stay visas issued by the Schengen States“, kättesaadav: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903.

²¹ Euroopa Komisjon (2022) „Statistics on short-stay visas issued by the Schengen States“, kättesaadav: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903.

Kõige enam väljastati lühiajalisi (C-liiki) viisaid turismi (17 844), sugulaste või sõprade külastuse (8401) ning ärireisi eesmärgil (6768). Kodakondsuste lõikes väljastati lõviosa lühiajalistest viisadest Venemaa kodanikele (81,5%). Järgnesid Valgevene, Türgi, Kasahstani ja India kodanikud.

Tabel 5. 2021. aastal Eesti poolt väljastatud lühiajalised (C-liiki) viisad reisi eesmärkide lõikes (Allikas: PPA)

Reisi eesmärk	Turism	Sugulaste külastus	Ärireis	Sport	Kultuur
	I	II	III	IV	V
	17 844	8401	6768	1841	1018
Kokku:	38 819				

Tabel 6. Top 5 kodakondsust lühiajaliste (C-liiki) viisade lõikes (Allikas: PPA)

C-viisa top 5 kodakondsused	Kokku
Venemaa	31 645
Valgevene	4724
Türgi	752
Kasahstan	392
India	325

TOP 5 kodakondsust:



Pikaajalisi (D-liiki) viisaid väljastati kõige enam lühiajalise töötamise eesmärgil (20 611). Reisi eesmärkide lõikes järgnesid sugulaste või sõprade külastus (2068) ning õpingud (1518). Vaadates väljastatud pikaajalisi viisaid kodakondsuste lõikes, erineb pilt lühiajalistest viisadest: lõviosa väljastati Ukraina kodanikele (60%), kellele järgnesid Venemaa, Valgevene, Moldova ning Usbekistani kodanikud.

Tabel 7. 2021. aastal Eesti poolt väljastatud pikaajalised (D-liiki) viisad reisi eesmärkide lõikes (Allikas: PPA)

Reisi eesmärk	Lühiajaline töötamine	Sugulaste külastus	Õpingud	Ärireis	Kaugtöö
	I	II	III	IV	V
	20 611	2068	1518	473	151
Kokku:	25 852				

Tabel 8. Top 5 kodakondsused pikaajaliste (D-liiki) viisade lõikes (Allikas: PPA)

D-viisa top 5 kodakondsused	Kokku
Ukraina	15 413
Venemaa	2617
Valgevene	1552
Moldova	1006
Usbekistan	970

TOP 5 kodakondsust:



3.2 Seadusliku rände valdkondlikud arengusuunad

Arengusuunad Euroopa Liidus

Euroopa Liidu tasandil oli 2021. aastal seadusliku rände valdkonnas üks olulisemaid edasiminekuid uuendatud ELi sinise kaardi direktiivi (direktiiv (EL) 2021/1883) vastuvõtmine eesmärgiga hõlbustada keskmise ja kõrge kvalifikatsiooniga kolmandate riikide kodanike ELi saabumist ja töötamist. Läbirääkimised lõppesid 17. mail 2021. aastal Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu vahelise poliitilise kokkuleppega. Direktiiv võeti vastu 20. oktoobril 2021. aastal ning sellest ajast alates on liikmesriikidel kaks aastat aega, et direktiiv täielikult riiklikku õigusse üle võtta. Sinise kaardi süsteemi muudatuse jõustudes saab aastase töölepingu asemel kaarti taotleda kuuekuulise töölepingu esitamisel. Selleks, et sinine kaart oleks kättesaadav rohkematele inimestele, alandatakse selle taotlemiseks nõutavad palgataset 1- kuni 1,6-kordsele keskmisele aastasele brutopalgale.²²

²² Euroopa Parlament (2021) „ELi sinine kaart: uued reeglid kõrgelt kvalifitseeritud töötajate koitmiseks“, kättesaadav: www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/eu-affairs/202109-02STO11113/eli-sinine-kaart-uued-reeglid-korgelt-kvalifitseeritud-tootajate-koitmiseks.

Kooskõlas uue rände- ja varjupaigaleppega²³ ja tuginedes seadusliku rände direktiivide toimivuse hindamise tulemustele hakkas Euroopa Komisjon 2021. aastal ette valmistama ka mitut seadusliku rände alast algatust nn oskuste ja talendi paketi jaoks. Täpsemalt viis Komisjon läbi mõjuhindamised pikaajaliste elanike direktiivi (2003/109/EÜ) ja ühtse loa direktiivi (2011/98/EL) läbivaatamiseks ning lisaks OECD-ga 2019. aastal läbiviidud uuringule jätkati ELi talendireservi võimalike arengusuundade sätestamist.

27. aprillil 2022. aastal avaldati Komisjoni teatis „Oskustöölise ja andekate inimeste meelitamine ELi“, millega määratletakse järgmised sammud ELi seadusliku rände poliitikas nii kesk- kui ka pikemas perspektiivis.

Mil määral võiksid digilahendused toetada rände- ja varjupaigahaldust?

Viimastel aastatel on liikmesriigid tõhustanud või kavatsevad tõhustada digitehnoloogia kasutuselevõttu mitmetes rände- ja varjupaigahaldusega seotud valdkondades. Digitehnoloogia kasutamist on kiirendanud mitmed väljakutsed nagu kasvanud rändesurve ja COVID-19 pandeemia. Pandeemia tõttu pidid liikmesriikide rände- ja varjupaigaasutused laiendama kiiresti veebipõhiseid teenuseid. Liikmesriikides on kasutusele võetud nii elamislubade ja kodakondsustaotluste esitamiseks ja jälgimiseks mõeldud veebipõhised süsteemid, klienditeenindusportaalid, aga ka tehisintellekti funktsioonid ning blokiahela tehnoloogia. Tehisintellekti kasutavad liikmesriigid rändehalduses peamiselt keeletuvastamiseks ja hindamiseks, isikut tõendava dokumendiga seotud pettuste tuvastamiseks, juhtumikorraldamiseks ja klientidega suhtlemiseks. Lisaks rakendavad mitmed riigid pilootprojekte või kavandavad algatusi tehisintellekti kasutamiseks, sealhulgas vestlusroboteid, rände prognoosimist ja dokumendi pettuse jälgimist.

Digitehnoloogia laialdasem kasutamine toob esile ka põhiõigustega seotud kitsaskohad, seda eelkõige seoses isikuandmete kaitsega. Kõik liikmesriigid peavad andmete käitlemisel lisaks ELi põhiõiguste hartale järgima ka isikuandmete kaitse üldmäärust (GDPR). Mõned ELi liikmesriigid raporteerisid, et nad on andmekaitse põhimõtete järgimise tagamiseks läbi viinud andmekaitse mõju hindamisi (DPIA).

EMN ja OECD koostöös valminud inform²⁴ annab ülevaate digitehnoloogia rakendamisest varjupaiga, rände- ja kodakondsuse menetluses ning piirihalduses.

23 Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele, Uus rände- ja varjupaigalepe, COM(2020) 609, kättesaadav: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

24 EMN & OECD (2022) „The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management“, kättesaadav: <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2021/07/joint-emn-oecd-digitalisation-and-ai-inform.pdf>.

Arengusuunad Eestis

Eestis kiitis Vabariigi Valitsus heaks „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“, mis seab teiste teemade hulgas uue kümnendi Eesti rände-, kodakondsuse- ja identiteedipoliitika eesmärgid.

Lisaks võttis Riigikogu vastu ABISE ehk automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu loomise seaduse. Uus andmebaas võetakse kasutusse etapiisilisel 2022. aastal. Andmebaas võimaldab riigil koguda ja säilitada biomeetrilisi isikuandmeid (näo- ja sõrmejäljekujutisi ning peopesajälgi) ning tehisintellekti abil neid andmeid võrrelda. Tõhus autentimine ja isikusamasuse kontroll aitab õiguskaitseorganitel toetada võitlust raske kuritegevuse ja terrorismiga, suurendada välispiiri turvalisust ja ennetada ebaseaduslikku rännet, vältida dokumendivõltsingute ning vale- või topeltidentiteedi kasutamist ja tõhustada tipptehnoloogia abil teenistujate tööülesannete täitmist. ABISE kasutuselevõtt avaldab seeläbi olulist mõju nii avaliku korra kui ka sisejulgeoleku tagamisele.

Eesti ametiasutused (PPA koostöös Maksu- ja Tolliameti ning Tööinspektsiooniga) on perioodil 2021–2025 teinud ja tegemas mitmeid olulisi arendustegevusi rändemenetluste tõhustamiseks. Arenduste esimese etapi raames, mis on juba kasutusele võetud, täiendati lühiajalise töötamise registreerimise iseteeninduskeskkonna funktsionaalsusi. Arenduste tulemusena on tööandjatele tagatud võimalus esitada PPA-le andmeid ja dokumente mugavalt ja kiirelt elektrooniliselt, samuti saab tulevikus iseteeninduskeskkonnas jälgida menetluse seisu ja suhelda PPA-ga. Lisaks on loodud ka mugav ja funktsionaalne meneteleja töölaud. Arenduste teises faasis kavandatakse automatiseerida lühiajalise töötamise registreerimise menetlused, muutes need seeläbi digitaalseks ja paberivabaks, ning tegeleda asutuste vahelise andmevahetuse tõhustamisega. Arenduste kolmandas faasis on kavas luua elamisloataotluste iseteeninduskeskkond ja ajakohastada elamislubade menetluskeskkonda.

Paralleelselt on loomisel ka migratsioonijärelevalve andmekogu (MIGIS), mille eesmärgiks on tagada avalik kord ja riiklik julgeolek seoses välismaalase ajutise Eestis viibimise, Eestis elamise ja Eestis töötamise ning Eestist eemalviibimise asjaoludega, rakendades selleks riiklikku järelevalvet. Andmekogu asutamise tulemusel on riiklik järelevalve edaspidi lihtsam, selgem, kiirem ja mõjusam. Andmekogu automatiseerib senised manuaalsed päringud teistesse kasutusel olevatesse andmebaasidesse ning hõlbustab oluliselt järelevalvega tegelevate teenistujate tööülesannete täitmist.

Arendustegevuste tulemusena väheneb riigiasutuste halduskoormus taotluste menetlemisel, samuti järelkontrolli teostamisel. Iseteeninduskeskkond hõlbustab nii tööandjate kui ka välismaalaste suhtlust riigiga ja muudab taotlusprotsessi märksa kasutajasõbralikumaks. Avaliku korra ja siseturvalisuse valguses on oluline, et uudsed digilahendused aitavad vähendada nii rände- kui maksureeglite rikkumist.

3.2.1 Tööränne

SEADUSLIKU RÄNDE ÜLDISED STRATEEGILISED POLIITIKAMUUTUSED

Kolmandate riikide töötajate ligimeelitamine tööturu vajaduste katmiseks

Mitmed liikmesriigid muutsid õigusakte tööjõupuuduse leevendamiseks ja riigi atraktiivsuse suurendamiseks kolmandatest riikidest pärit töötajate jaoks.²⁵ Näiteks Horvaatia tühistas vana kvoodisüsteemi ja võttis kasutusele uue tööjõurändesüsteemi, mis põhineb Horvaatia tööhõivetalituse poolt läbi viidud tööturustel. Slovakkia nn taaste- ja vastupidavuskava sisaldab eraldi peatükki tööturuvajaduste rahuldamiseks kõrge kvalifikatsiooniga töötajatega, sh eriti tervishoiu, hariduse ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonnas. Soome võttis vastu haridus-/tööpõhise sisserände tegevuskava aastani 2035.

Soome haridus- ja tööpõhise sisserände tegevuskava

2021. aasta septembris võttis Soome vastu pikaajalise tegevuskava, et meelitada riiki spetsialiste, ettevõtjaid, teadlasi ja üliõpilasi. Tegevuskava seab esmakordselt kvantitatiivsed eesmärgid tööpõhise sisserände kahekordistamiseks aastaks 2030 ja uute välistudengite arvu kolmekordistamiseks kuni 15 000 üliõpilaseni, kusjuures neist 75% peaks jääma pärast õpingute lõpetamist Soome tööle. Tegevuskava toob välja ka meetmed oskustöölise sisserände edendamiseks lähtuvalt Soome ettevõtete teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni (RDI) vajadustest peamistes kasvavates sektorites ning samuti tööjõupuuduse all kannatavates sektorites.

Elamisloamenetluste digitaliseerimine ja lihtsustamine

Elamisloamenetluste digitaliseerimine ja lihtsustamine oli 2021. aastal mitme liikmesriigi peamine poliitiline eesmärk.²⁶ Näiteks Belgias kehtestati ühtse loa direktiivi (2011/98/EL) „universaalse“ mehhanismi ühe osana 2021. aasta mais uus platvorm „Töötamine Belgias“. See digitaalne platvorm lubab tööandjatel alustada ühtse loa taotlemist ja vaadata taotluse hetkeseisu. Horvaatia võttis kasutusele internetipõhise taotlussüsteemi teatud loakategooriate väljastamiseks, et lihtsustada ja kiirendada elamis- ja töölubade väljaandmist. Hollandis, kus paberandjal menetletakse rohkem kui 10000 juhtumit aastas, võeti 2021. aasta märtsis kasutusele seadusliku rände digitaalne kohtumenetlus, et leevendada juristide ning migratsiooni- ja naturalisatsiooniameti (IND) halduskoormust. Hispaania eraldas täiendavad finantsvahendid, et täiustada ja laiendada rände haldamise digitaalset tööriistu. Slovakkia kehtestas prioriteedid arengukavadokumendis „Slovaki

²⁵ EL, ES, HR, FI, FR, SK.

²⁶ BE, EL, ES, FI, FR, IE.

Vabariigi rändepoliitika: perspektiiv aastani 2025”, mis kirjeldas muuhulgas ka teabesüsteemide sidumist ja asjaomaste sidusrühmade vahelise koostöö tagamist, samuti elamisloa väljaandmise lihtsustamist ja digitaliseerimist.

Mitmed liikmeriigid teatasid oma menetluskorra lihtsustamisest.²⁷ Näiteks Prantsusmaal lihtsustati ühtse loa taotlemisel kolmandate riikide kodanikelt nõutavate dokumentide nimekirja. Poolas kehtestati lühema menetlusajaga ajutise elamisloa andmise lihtsustatud kord. Jõustusid mitmed muudatused, mis lihtsustasid kuue riigi (Armeenia, Valgevene, Gruusia, Moldova, Venemaa ja Ukraina) kodanike riigis elamist ja töötamist. Näiteks pikendati tööandja avalduse põhjal töötamise ajaks antud elamisloa perioodi 6 kuust 24 kuuni.

Kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja elamisõiguse reguleerimine

Mitmed liikmesriigid muutsid õigusakte kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigis viibimise paremaks reguleerimiseks.²⁸ Austria, Eesti, Iirimaa ja Itaalia kohandasid oma iga-aastaseid kvoote, mis on seatud teatud kolmandate riikide kodanikele väljastatud elamis- ja töölubade jaoks. Rootsis jõustusid 2021. aasta juulis Rootsi välismaalaste seaduse muudatused, mis mõjutasid oluliselt seaduslikku rännet. Näiteks seati elamisloa pikendamise eeltingimuseks vähemalt kaheaastase elamisloa olemasolu ning alalise elamisloa saamise tingimuseks taotleja toimetulekunõue ja Rootsis seaduslikult elamine vähemalt 3-aastase perioodi jooksul. Toimetulekunõuet muudeti ka pereliikme elamisloa taotlemisel ehk Rootsis elav sugulane peab suutma kanda nii enda kui tema juurde elama asuda sooviva pereliikme ülalpidamiskulud. Hispaania kiitis heaks töötamiseks ajutise elukoha andmise korra kolmandate riikide kodanikele erakorralistel asjaoludel, mis kehtib ühe aasta. Sellega kaasneb luba töötada ja aasta lõpus võib kolmanda riigi kodanik taotleda elamis- ja tööloa. Gruusias pikendati alalise elamisloa maksimumaastast 6 aastast 12 aastani, samas kui ajutise elamisloa kestust (mis on vajalik alalise elamisloa taotlemise võimaldamiseks) pikendati 6 aastast 10 aastani.

Kõrgelt kvalifitseeritud töötajad

Kõrgelt kvalifitseeritud tööranne oli ka 2021. aastal jätkuvalt prioriteet kogu ELis. Mitmed liikmesriigid²⁹ võtsid kasutusele erinevaid seadusandlikke ja poliitilisi meetmeid kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate meelitamiseks ja hoidmiseks. Näiteks Horvaatias ja Küprosel vabastati kutseoskustega töötajad tööturust eeldusel, et nad vastasid palgakünnisele. Belgias lubati kutseoskustega töötajatel viia läbi lisategevusi rahvusvahelise lektorina Flaami piirkonnas. Poola „Poland Business Harbour” (PAIH) programm, mis võimaldab välisriigi IKT spetsialistidel Poolasse

²⁷ BE, FI, FR, PL.

²⁸ BG, CZ, ES, FI, HR, LT, SE, SI and GE.

²⁹ AT, BE, BG, CY, EE, EL, HR, FI, IE, LT, LU, NL, PL, SK.

siseneda ja oma äri sinna üle viia, laienes Gruusiale, Venemaale, Ukrainale, Moldovale ja Armeeniale. Iirimaa suunas pilgu aga meditsiinivaldkonnale, võttes tarvitusele meetmed töölubade pikendamise lihtsustamiseks koolitusel viibivate haiglaarstide jaoks, kaotades vajaduse nende üldise tööloa pikendamiseks igakordsel töökoha muutumisel riiklikus tervishoiusüsteemis 2-aastase perioodi jooksul.

Austria ja Leedu löid spetsiaalsed võimalused oskustöölisele teabe andmiseks ja teenuste osutamiseks. Austrias avas Viini linn ärialase rändeameti „MA35 Business Immigration Office“³⁰, mis toimib kvalifitseeritud tööränne teenusekeskuseks. Sarnaselt rajas Leedu „International House Vilnius“ keskuse, et tagada kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajatele universaalne keskasutus erinevate rände- ja integratsiooniteenuste osutamiseks inglise ja vene keeles. International House Vilnius väljastab vastavale sihtrühmale elamislube ja pakub teavet sotsiaaltoetuste, kindlustuse, äri alustamise, tööhõive ning haridus- ja tervishoiuasutustes registreerimise kohta.

Ka Eestis töötas EAS välja „Work in Estonia“ välisalentide kaasamise uue tegevuskava aastateks 2021–2025. Kava eesmärgiks on välisspetsialistide kaasamisega leevendada Eestis kvalifitseeritud tööjõu puudujääki IKT ning loodus- ja täppisteaduste valdkonnas ning toetada tööandjaid välismaalaste värbamisel. Tegevuskava kohaselt soovitakse Eestisse meelitada 2025. aastaks kokku 3000 kõrgelt kvalifitseeritud välismaalast (s.o 600 inimest aastas). Riigikogu kiitis tegevuskava heaks 2022. aasta veebruaris.

2021. aastal viis SA Kutsekoda läbi OSKA analüüsi, mille eesmärgiks oli analüüsida, kuidas muutuvad aastani 2027 IKT-valdkonna põhikutsealade hõive ja vajavad oskused ning milliseid muudatusi on selle alusel vaja teha koolituspakkumises, et paremini vastata tööjõuturu muutuvatele vajadustele. Tulemused³¹ näitasid, et aastas on vaja vähemalt 2600 uut IKT-valdkonna töötajat ehk üle 18 000 spetsialisti seitsme aasta vältel. Kuna Eesti tasemeõppe lõpetanutest ei piisa uute IKT-spetsialistide vajaduse katmiseks, tuleks puudujäägi katmiseks valdkonna spetsialiste välismaalt Eestisse meelitada. Eesti on välistööjõu meelitamiseks vajalikke samme astunud, kuid IKT-sektoril on vaja täiendavat tuge, et 2027. aastaks lisanduks Eesti tööjõuturule vähemalt 3000–5000 kõrgelt kvalifitseeritud IKTspetsialisti. Selle eesmärgi saavutamiseks soovivad uuringu autorid:

- kavandada tegevused välisspetsialistide Eestisse meelitamiseks;
- kasvatada välisüliõpilaste vastuvõttu IKT-erialadel.

30 Vienna MA35 Business Immigration Office koduleht: www.wien.gv.at/english/administration/immigration/business-immigration-office.html.

31 Kutsekoda (2021) „OSKA uuring: Eesti vajab igal aastal juurde 2600 uut IKT-spetsialisti“, kättesaadav: www.kutsekoda.ee/oska-uuring-eesti-vajab-igal-aastal-juurde-2600-uut-ikt-spetsialisti/?fbclid=IwAR3HKveA1dGOWsbq8De2Bf03-E4XTWdkO4q0ca9lwFILAVu9u5mK-8NuCsR8.

Ettevõtjad, alustavad ettevõtted ja investorid

2021. aastal toimus mitmeid muutused ka ettevõtluse, iduettevõtete ja investo-rite suunal, kokku seitsmes liikmesriigis³². Bulgaaria võttis kasutusele lihtsustatud vastuvõtutingimustega start-up viisa kolmandate riikide kodanikele, kes tegelevad kõrgtehnoloogiliste ja/või innovatiivsete projektidega. Belgia (Flandria) võttis kasutusele ettevõtlustalentidele mõeldud lihtsustatud digitaalse taotlemis-, menetlemis- ja vaidlustuskorra, mis jõustub 2022. aastal. Soome käivitas projekti elamisloa taotlemise menetluse lihtsustamiseks ettevõtjate, alustavate ettevõtete ja investorite jaoks. Selleks, et meelitada ligi rohepöörde valdkonnas tegutsevaid ettevõtjaid, muutis Norra nõuet, mille kohaselt peavad riiki elama asuvad välisriigi ettevõtjad äri alustamiseks omama ajutist elamisluba.

Horvaatia ja Kreeka võtsid kasutusele diginomaadi viisa nende kolmandate riikide kodanike jaoks, kes töötavad või tegelevad IKT-valdkonnas Horvaatias või välisriigi ettevõttes. Viisa võimaldab maksuvabastust ja on mõeldud digitaalsete nomaadide Horvaatiasse elama meelitamiseks.

Neli liikmesriiki teatasid konkreetsetest välisinvestorite jaoks mõeldud seadusandlikest või poliitilistest meetmetest.³³ Küprosel muudeti elamisloa andmise kriteeriume Küprose majandusse investeerivate taotlejate jaoks nii, et need hõlmavad nüüd ka kinnisvarainvesteeringuid ning investeeringuid Küprosel tegutsevate ja seal töötajaid omavate ettevõtete aktsia- või osakapitali. Leedu võttis kasutusele uued elamisloa alused investoritele, nende töötajatele ja pereliikmetele lähtuvalt teatud minimaalsest kapitalikünnisest, et soodustada ettevõtete töötajate ümberasumist Leetu. Portugal muutis nn „kuldse viisa“ programmi, piirates võimalust saada elamisluba investeerimistegevuseks Assooride ja Madeira autonoomses piirkonnas. Muudatus suurendas ka investeeringute miinimumväärtust ja loodavate töökohtade arvu, et ületada maismaa linnapiirkondade ja rannikualade vahelist olulist arenguerinevust.

Madala ja keskmise kvalifikatsiooniga töötajad (v.a hooajatöötajad)

Ka madala ja keskmise kvalifikatsiooniga töötajatele loodi 2021. aastal mitmeid uusi meetmeid³⁴. Näiteks Austria, Iirimaa ja Itaalia kohandasid teatud valdkondades ja majanduse vajadustest lähtuvalt madala ja keskmise kvalifikatsiooniga töötajate kvoote. Iirimaa kohandas oma kvoote teatud kutsealadel põllumajanduse/põllumajandustoiduainete, majutuse ning transpordi/logistika sektorites, mis kajastas COVID-19 mõju tööturule ning sellest tulenevat puudust nendes valdkondades. Belgia uuendas Flaami ja Vallooni piirkonna tööjõupuuduses olevate kutsealade loetelu.

³² BE, FI, FR, HR, LT, NL, NO.

³³ CY, LT, LV, PT.

³⁴ AT, BE, BG, CZ, EL, HR, IE, IT, LT, NL, PL.

Hooajatöötajad

2021. aastal suurenesid võrreldes 2020. aastaga taas hooajatöötajate mahud. Näiteks Eestis suurenes PPA andmetel hooajatöötajate arv 2020. aastaga võrreldes 46%, jõudes tagasi pandeemiaeelsele tasemele. PPA on täheldanud ka hooajatöötajate regulatsiooni tingimuste väärkasutamist tööandjate poolt. Nimelt kasutavad tööandjad hooajatöötajaid ka väljaspool hooaega ja muudel põhjustel kui hooajatöö, milleks inimene tööle on võetud. Sellest tulenevalt on PPA algatanud arutelud huvirühmadega ning kaalub hooajatöötajate seadusliku töötamise tagamiseks järelkontrolli tugevdamist.

Mitmed liikmesriigid³⁵ võtsid kasutusele erinevad hooajatöötajaid puudutavad meetmed. Näiteks Belgia hõlbustas hooajatöötajate värbamist sellega, et vähendas keskmise igakuise sissetuleku palgakünnist Flaami piirkonnas. Saksamaa sõlmis Moldovaga tööjõuvahenduse kokkuleppe põllumajanduses saagikoristuse ajaks töötajate värbamiseks. Portugalis viidi koostöös Euroopa Komisjoni, EURESi, teiste EL riikide ja sotsiaalpartneritega läbi kampaania „Õigused igaks hooajaks“, mis oli suunatud hooajatöötajate ja tööandjate õigusi ning kohustusi puudutava teadlikkuse tõstmisele. Kampaania koosnes 53 teadlikkuse tõstmise tegevusest, milles osales ligi 2000 hooajatöötajat. Samuti viidi läbi kontrollitegevused, mis hõlmasid 700 tööandjat ja 9600 hooajatöötajat. Hispaania kohandas päritoluriigis värbamise kollektiivse esindamise (GECCO) programmi aastaks 2022, mis võimaldas korduvrände projektide arendust koos kolmandate riikidega töötajate nõudlusega sektorites.

Ettevõttesiseselt üleviidavad isikud

Aasta jooksul tehtud ettevõttesiseselt üleviidavaid isikuid puudutavad seadusandluse muudatused olid suunatud eelkõige ettevõttesisese üleviimise direktiivi (2014/66/EL) teatud sätete selgitamiseks ja üle võtmiseks.³⁶ Näiteks rakendas Belgia 2021. aasta lõpuks direktiivi oma seadusandluses, juurutades tavapärasest ühtse loa menetlusajast lühema menetlusajaga ettevõttesisese üleviimise load. Luksemburg rakendas soodsamat varasema teenistuse kolmekuulist miinimumperioodi kõigis ettevõttesiseste üleviimiste kategooriates. Pärast väärkasutusest teada saamist nõuab Holland alates 2021. aasta oktoobrist uutelt ettevõtetelt, kes võtavad vastu ettevõttesiseselt üleviidud töötajaid, rohkem tõendusdokumente, et kontrollida varasemast enam ettevõttesisese üleviimise tingimuste täitmist ja seda, kas Hollandis asuv ettevõtte filiaal tegeleb majandustegevusega.

³⁵ AT, BE, BG, DE, EL, ES, FI, HR, IT, PT.

³⁶ BE, BG, LT, LU, NL.

Tööturu vajaduste rahuldamine

Mõned liikmesriigid teatasid tööpuuduse all kannatavate kutsealade loetelu (või samaväärse loetelu) uuendamisest, mis kajastab muutuvat tööjõu nõudlust.³⁷ Näiteks Austrias kasvas 2022. aastal loetletud kutsealade arv märkimisväärselt oskustöölise suureneva puuduse tõttu tehnilistel kutsealadel ning eriti tervishoiu- ja turismisektoris. Iirimaa lisas oma kriitiliste oskustega kutsealade loetellu (*Critical Skills Occupations List*, CSOL) sotsiaaltöötajad ja toitumisspetsialistid. Samuti kustutati mitmed kutsealad mittekõlblike kutsealade loetelust (*Ineligible Occupations List*, IOL) tervishoiu- ja ehitussektorites, mistõttu need kutsealad kuuluvad nüüd üldise tööloa alla. Ajude äravoolu tõkestamiseks uuendas Saksamaa riikide loetelu, kus esineb tervishoiutöötajate märgatav kriitiline puudus vastavalt Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) avaldatud loetelule.³⁸ Nimekirjas olevatest riikidest tohib tervishoiutöötajaid värvata üksnes Saksamaa Föderaalne Tööhõiveamet.

Kahepoolsed töörande kokkulepped

Mitmed liikmesriigid sõlmisid kahepoolsed kokkulepped töörande haldamiseks ja kolmandate riikide töötajate vastuvõtmise hõlbustamiseks.³⁹ Näiteks Bulgaaria ja Gruusia vahel sõlmitud leping sätestab nende kahepoolse töörande kokkuleppe rakendamise korra. Prantsusmaa ja India sõlmisid rände ja tööjõu liikuvuse partnerlusleppe kahe riigi vahelise koostöö alustamiseks ja arendamiseks ning kutse- ja majandustegevusega seotud tööjõu, üliõpilaste, akadeemilise personali ja teadlaste liikuvuse soodustamiseks. Prantsusmaa sõlmis kahepoolse leppe Keeniaga mõlema riigi noorte töötajate, õpetajate ja teadlaste vahetuse soodustamiseks.

Saksamaa Föderaalne Tööhõiveamet sõlmis öendustöötajate vahendamise lepped Indoneesia, Mehhiko ja India Kerala osariigiga. Mehhikoga sõlmitud töötajate vahendamise lepe hõlmab ka hotelli- ja toitlustussektori kutsealasid. Slovakkia ja Kanada vahel sõlmitud noorte tööjõu liikuvuse kokkulepe näeb ette vastastikuse kvoodi 350 osalejat. Prantsusmaa sõlmis nn *working holiday* kokkulepped Peruu ja Ecuadoriga. Slovaki Vabariik peatas COVID-19 tõttu ajutiselt sama leppe Uus-Meremaaga.

³⁷ AT, BE, ES, FR, HR, IE, LT

³⁸ WHO (2020) „Health Workforce Support and Safeguards List“, kättesaadav: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/hwf-support-and-safeguards-list8jan.pdf?sfvrsn=1a16bc6f_5#:~:text=The%202020%20Health%20Workforce%20Support,the%20World%20Health%20Assembly%20every.

³⁹ BE, DE, FR, PL, PT, SK.

WAFIRA pilootprojekt Hispaanias, mis toetab Maroko naiste korduvrännet

Hispaania käivitas oma teise Maroko seadusliku rändega seotud pilootprojekti, mille kaasrahastaja on EL. WAFIRA projekt koolitab Marokost igal aastal Hispaaniasse maasikaid korjama saabuvaid naissoost hooajatöötajaid, et nad saaksid Marokosse naasmisel projekti rahalise ja tehnilise toega alustada tulutoovaid tegevusi. Eialgu osalevad projektis ainult põllumajandussektoris töötavad naised. Teine periood laieneb naistele, kes soovivad alustada majandustegevust teistes sektorites.

Uenduslikud rändeteed Euroopa tööturuvajaduste täitmiseks

Euroopa uue rändepakti ettepanekutega rõhutatakse, et uute seaduslike rändeteede loomine on oluline meede mitte ainult tööränne, oskuste tööturuvajadustega kooskõlla viimise ja töäjõupuudusega tegelemise kontekstis, vaid selles nähakse ka võimalust 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 töötada välja tööriistakast partnerlusriikidega strateegilise koostöö tegemiseks migratsiooni vallas. Teiseks rändepaktis ette nähtud seadusliku rände väljundiks on täiendavad rändeteed, mis hõlmavad programme, skeeme ja algatusi, mille eesmärk on lihtsustada rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste juurdepääsu ELi tööturule.

Partnerlus kolmandate riikidega toimub erinevates vormides ja partnerlust rakendatakse liikmesriikide poolt kahepoolsete lepingute, programmide ja projektide raames. Need algatused on oma eesmärgi, sihtrühma ning päritoluriikide poolest väga mitmekülgsed ja neid saab 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 tööränne ja mobiilsusega

Töörände ja mobiilsusega seonduvad lepingud kolmandate riikidega on seni sõlminud Belgia, Bulgaaria, Prantsusmaa, Luksemburg, Sloveenia, Slovakkia ja Hispaania. Näiteks Prantsusmaa sõlmis juba 1963. aastal lepingud Maroko ja Tuneesiaga, mille alusel võimaldatakse nendest riikidest pärit hooajatöötajatele lihtsustatud korras vastuvõtumenetlust. Bulgaaria on sõlminud lepingud regu-

leerimaks töörännet Armeenia, Gruusia ja Moldovaga ning on läbirääkimisi pidamas võimalike uute lepingupartneritega – 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 Luksemburgis 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, teadlastele ja noortele spetsialistidele. Austrias viiakse partnerriikidega läbi kahepoolseid teadusprogramme. Eestis viib Pagulasabi koostöös Eesti start-up kogukonnaga läbi ettevõtluskursusi haavatavasse gruppi kuuluvatele naistele Ukrainas. Algatus kasvab välja humanitaarabi 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 kus palk on 1,5-kordne keskmine palk. Lisaks on Prantsusmaa sõlminud 17 kahepoolset lepingut, mille alusel saavad noored spetsialistid, kes on juba töötamas, laiendada oma töökogemust Prantsusmaal veel 18 kuu jooksul, et edendada oma karjääri päritoluriiki tagasipöördumisel. 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 100 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 mobiilsuse edendamiseks

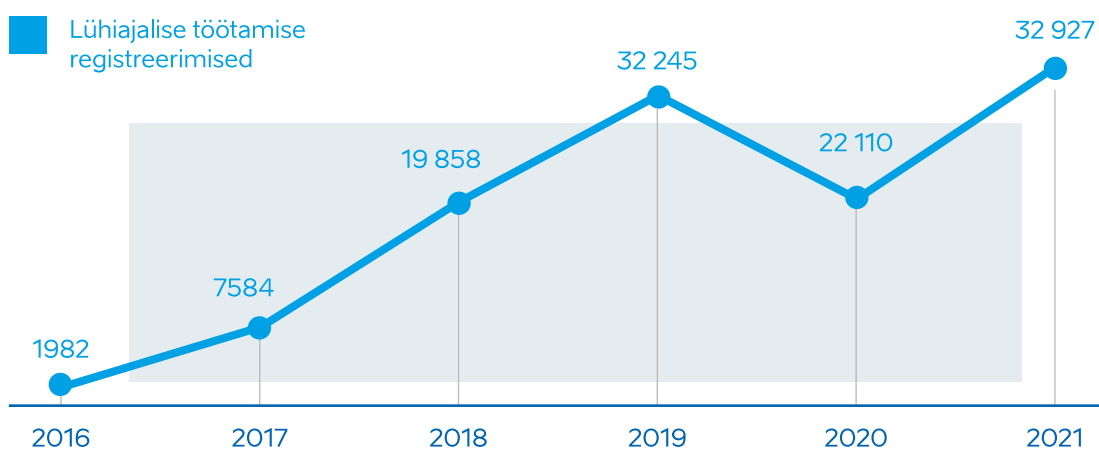
Selliste programmide olemasolust andsid teada Belgia, Saksamaa, Leedu, Holland ja Hispaania. Belgia viis ajavahemikul 2019–2021 läbi pilootprojekti Marokoga, mille eesmärk oli vähendada IKT valdkonna tööjõupuudust Belgias ja Marokos. Projekti raames said 120 Maroko kodanikku suurendada oma IKT-alaseid teadmisi ja oskusi ning seeläbi võimaluse asuda tööle IKT valdkonnas Belgias või

Marokos. Umbes pooled koolituse läbinutest asusid tööle Marokos, teine pool aga Flandrias. 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 vajaduspõhine korduvrände projekt „Match“, mille eesmärk on vähendada tööjõupuudust neljas Euroopa riigis (Itaalia, Belgia, Luksemburg ja Holland), võimaldades selleks 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, mille raames tulevad hooajatöötajad Marokost, peamiselt naised, Hispaaniasse kevadel ja suvel marju korjama.

Seadusliku rände skeemid, mis on suunatud kindlate riikide kodanikele ja/või spetsiifilistele oskustele, kuid ei põhine konkreetsel 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, mis lihtsustavad teatud kindlate riikide kodanike juurdepääsu, sõltumata nende ametialast; 2) liikmesriigid, mis 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, Eestil, Leedul ja Portugalil on spetsiaalsed riiklikud skeemid uuenduslikele ettevõtjatele eesmärgiga meelitada iduettevõtjaid ja diginomaade.

Eesti kontekstis on tööraände vaates ettevõtted ja erinevad majandussektorid kasvavas trendis kasutanud võimalust välismaalaste rakendamiseks lühiajalise töötamise registreerimise abil. Kui 2020. aastal esitati 26 150 taotlust lühiajalise töötamise registreerimiseks, siis 2021. aastal 11 777 taotluse võrra rohkem ehk 37 927 (+45%). Kokku registreeriti 2021. aastal 32 927 lühiajalist töötamist (2020. aastal 22 110 (+49%)). Võrreldes 2016. aastaga, mil vastavad muudatused välismaalaste seaduses jõustusid, on toimunud märkimisväärne kasv, jättes kõrvale pandeemia mõjud.



Joonis 3. Lühiajalise töötamise registreerimised 2016–2021 (Allikas: PPA)

Tööandja põhitegevusala järgi asutakse lühiajalise töötamise registreerimise alusel tööle kõige enam ehituse, töötleva tööstuse, põllumajanduse, metsamajanduse ja kalapüügi, muude teenindavate tegevuste ning veonduse ja laonduse valdkonda. Kodakondsuste lõikes on perioodil 2019–2021 lühiajalise töötamise registreerimise seas kõige enam Ukraina, Valgevene, Venemaa ja Moldova kodanikke. Esi-viisikusse on kuulunud veel Gruusia (2019), India (2020) ja Usbekistani (2021) kodanikud.

Tabel 9. Lühiajalise töötamise registreerimised tööandja põhitegevusala järgi, 2019–2021 (Allikas: PPA)

Tööandja põhitegevusala	2019	2020	2021
Ehitus	10 879	7628	10 204
Töötlev tööstus	7270	5005	9737
Põllumajandus, metsa- majandus, kalapüük	3234	2613	3629
Muud teenindavad tegevused	2530	1484	1932
Veondus ja laondus	2063	1560	1964
Teised põhitegevusalad	6206	3769	5428
Kokku	32 245	22 110	32 927

TOP 5 kodakondsust:



Esmaste tähtjaliste töötamiseks mõeldud elamislubade vaates tööandjate põhi-tegevusalad mõnevõrra erinevad. Kõige rohkem asutakse tähtjalise elamisloa alusel tööle info ja side ning töötleva tööstuse valdkonda. Järgnevad muud teenindavad tegevused, ehitus ning veendus ja laendus. Ka kodakondsuste lõikes on pilt lühiajalise töötamise registreerimisest erinev. Kõige enam on tähtjalisi elamislube töötamiseks väljastatud Ukraina, Venemaa, Valgevene ja India kodanikele.

Tabel 10. Esmased tähtjalised elamisload töötamiseks tööandja põhitegevusala lõikes, 2019–2021 (Allikas: PPA)

Tööandja tegevusala	2019	2020	2021
Info ja side	483	346	618
Töötlev tööstus	492	618	417
Muud teenindavad tegevused	313	324	295
Ehitus	277	190	235
Veendus ja laendus	96	94	150
Teised tegevusalad	554	517	534
Kokku	2215	2089	2249

TOP 5 kodakondsust:



3.2.2 Õpiränne

2020. aasta järel, mil rahvusvaheline õpiränne oli suures osas piiratud, taastusid 2021. aastal välistudengite- ja teadlaste rändemahud, ent mitte pandeemiaeelsele tasemele. Näiteks Eestis suurenes PPA andmetel rahvusvaheliste tudengite arv 2021. aastal võrreldes 2020. aastaga 102%, jäädes siiski ligikaudu viiendiku madalamaks kui 2019. aastal.

2021. aastal panid erinevad riigid rõhku erinevate rahvusvaheliste tudengite meelitamisega seotud tegevustele, sh võeti vastu riiklikke strateegiaid kõrghariduse rahvusvahelistumise toetamiseks,⁴⁰ riiki sisenemise ja elamisloa taotlemise menetluse lihtsustamiseks⁴¹ ning rahvusvaheliste üliõpilaste riiki jäämise toetamiseks pärast õpingute lõpetamist⁴².

Kõrghariduse rahvusvahelistumine oli prioriteet mitme liikmesriigi (sh Tšehhi, Slovakkia ja Gruusia) jaoks ning see väljendus ka vastavate riiklike strateegiatega vastuvõtmises. Näiteks Slovakkia võttis vastu kõrghariduse rahvusvahelistumise strateegia aastani 2030, mis hõlmas mitmeid meetmeid õppimisvõimaluste edendamiseks ja vastuvõtukorra kaasajastamiseks. Gruusia lõi „Õpi Gruusias“ programmi⁴³, et hõlbustada rahvusvaheliste üliõpilaste vastuvõttu Gruusia ülikoo-

40 CZ, FR, SK ja GE.

41 BE, BG, FR, LT, MT, SI

42 EL, FI, LT

43 Vaata www.studyingeorgia.ge.

lides. Prantsusmaa seadis strateegilised prioriteedid talentide ligimeelitamiseks ja kõrgharidusasutuste toetamiseks tiheda rahvusvahelise konkurentsi ja COVID-19 pandeemia jätkuvate mõjude kontekstis. Eesmärkide hulgas olid näiteks välistudengite majutustingimuste parandamine ja Prantsuse välisõpingute ülikoolilinnaku rajamiseks Aafrikas, Vahemeremaades ning India ja Vaikse ookeani piirkonnas.

Belgias võeti üliõpilaste ja teadlaste direktiivi (2016/801/EL) ülevõtmisest tulenevate seadusandluse muudatustega kasutusele 12-kuuline töötõotus luba, mis lubab Belgia ülikooli lõpetavatel välistudengitel otsida tööd või hakata iseenda tööandjaks ilma tööandjale, palgatasemele või töökohale kohaldatavate piiranguteta. Sarnaselt koostati Soome rahvusvaheliste üliõpilaste riigis hoidmise strateegia, tuginedes seaduseelnõule, mis võimaldab saada töötõotus loa kaheks aastaks pärast ülikooli lõpetamist. Luba ei pea kasutama kohe ning seda võib taotleda viie aasta jooksul pärast eelneva õppimiseks või teadusuuringuteks antud loa kehtivuse lõppemist. Prantsusmaa lihtsustas taotlemise protsessi ja vähendas menetlemisaega, võimaldades rahvusvahelistel üliõpilastel saata oma taotlusedokumentide digitaalsed koopiad 'France-Visas' portaali vahendusel.

2021. aastal algatati Eestis õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (ÕÕS) eelnõu, mille peamine eesmärk on doktoriõppe süsteemi reformimine selliselt, et doktorandid oleksid alustavad teadlased, kes teevad ülikooli või tööandja juures teadustööd. Samuti aitab regulatsioon tagada noorteadlaste järelkasvu ja luua ettevõtlusdoktorantuur, mis edendab teadusasutuste ja ettevõtete koostööd. Muuhulgas muudeti vajaduspõhise õppetoetuse saamise aluseid. Võttes arvesse VMSi-s sätestatud põhimõtteid, mille kohaselt Eestisse asumisel tähtajalise elamisloa andmise tingimus on piisav legaalne sissetulek, mis võimaldaks tema toimetulekut Eestis, muudetakse ÕÕSi selliselt, et õppimiseks antud tähtajalise elamisloaga Eestis viibival välismaalasel ei ole edaspidi õigust saada vajaduspõhist õppetoetust. VMS-is on sätestatud tähtajalise elamisloa kehtivuse ajal legaalse sissetuleku olemasolu tingimus, mille eesmärk on tagada välismaalase toimetulek ja vältida riigi sotsiaalsüsteemi koormamist. Seadus jõustus 1. augustil 2022. aastal.

Statistikaameti ja HARNO koostöös mõõdeti taaskord ka Eestis elavate välistudengite majanduslikku mõju.⁴⁴ Analüüs näitas, et 2019/2020 õppeaastal tasusid välistudengid Eestis ligikaudu 10 miljonit ning vilistlased enam kui 3 miljonit eurot tulu- ja sotsiaalmaksu. Analüüs leidis veel, et:

- ligikaudu 50% Eestis õppivatest rahvusvahelistest tudengitest ei tööta õpingute kõrvalt (võrreldes Eesti päritolu tudengitega, kellest töötab 80%). Õpingute kõrvalt töötatakse kõige sagedamini IKT, inseneriteaduse, tootmise, ehituse, äri- või õigusvaldkonnas;
- IKT, inseneriteaduse, tootmise ja ehituse valdkonna lõpetanud välistudengid jäävad suurema tõenäosusega õpingute järel Eestisse tööle;

⁴⁴ Statistikaamet (2021) „Töötavad välistudengid ja -vilistlased töid Eestisse üle 13 miljoni euro maksutuluga“, kättesaadav: www.stat.ee/et/uudised/tootavad-valistudengid-ja-vilistlased-toid-eestisse-ule-13-miljonieuro-maksutulu-0.

- võrreldes kohalike tudengitega töötavad välistudengid sagedamini välismaalaste omanduses olevates ettevõtetes;
- COVID-19 pandeemia ajal kehtinud piirangute tõttu kaotasid välistudengid võrreldes kohalike tudengitega suurema töenäosusega töö.

Mitmed liikmesriigid teatasid ka rahvusvahelistele teadlastele mõeldud meetmetest.⁴⁵ Näiteks Prantsusmaa võttis kasutusele uue „teadustegevuse eesmärgil riigis viibimise“ loa kolmandate riikide doktorantide ja teadlaste ligimeelitamiseks ning seeläbi teadusringkonna ja selle majanduspotentsiaali suurendamiseks.

Rahvusvaheliste teadlaste meelitamine ja hoidmine

Kõrghariduse ja teaduse rahvusvahelistumine on prioriteet paljudes riikides, kuid mida teevad Euroopa Liidu liikmesriigid, et meelitada ja hoida rahvusvahelisi teadlasi? 2021. aastal avaldatud EMN inform⁴⁶ annab ülevaate 22 liikmesriigi tegevustest ja meetmetest, mille abil püütakse välisteadlasi riiki meelitada, ning peamisest väljakutsetest antud valdkonnas. Lisaks käsitleb inform koostöölepinguid ELi liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel, mille eesmärk on rahastada ühiseid uurimisprojekte või akadeemikute võrgustike loomist.

Riikide võrdleva analüüsi tulemused näitavad, et kuigi enamik ELi liikmesriike seab oma poliitikas prioriteediks rahvusvaheliste teadlaste meelitamise ja hoidmise, kasutatakse selleks eri riikides erinevaid meetodeid. Liikmesriigid on kasutusele võtnud turundus- ja teabetgevusi, et suurendada oma atraktiivsust rahvusvaheliste teadlaste jaoks (nt infovoldikud, teabepäevad, veebisaidid, meediakampaaniad või välislähetused). Lisaks on erinevad riigid lihtsustanud rahvusvaheliste teadlaste kandideerimisprotsessi, pakkudes näiteks nõ fast-track taotluste esitamise võimalust, pikaajalise mobiilsuse maksimaalse perioodi pikendamist, aga ka rahalisi toetusi. Välisteadlaste vastuvõtmise puhul lähtuvad enamik riike EL direktiivist ((EL) 2016/801)⁴⁷, kuid sellele lisaks rakendatakse välisteadlaste puhul ka muid riiklikke või ELi tööhõive lihtsustamisele suunatud skeme, mis lubavad välisteadlastel kui kõrgelt kvalifitseeritud töötajatel riiki siseneda. Olukordades, mida ELi õigus ei reguleeri, kohaldatakse täiendavaid spetsiifilisi teadusuuringutele suunatud riiklikke skeme.

⁴⁵ BE, ES, FI, FR, LU, LT, SE, SI, SK.

⁴⁶ EMN (2021) „Rahvusvaheliste teadlaste meelitamine ja hoidmine“, kättesaadav: www.emn.eu/wp-content/uploads/2022/04/emn-inform-international-researchers2022.pdf.

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetusprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pairina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, 11. mai 2016, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:32016L0801>.

Riiklikul tasandil on kasutusele võetud mitmeid meetmeid rahvusvaheliste teadlaste hoidmiseks, et nende riigis viibimise aega pikendada. Nende hulka kuuluvad näiteks elamisloa saamise toetamine ja elukohta registreerimine kohalikes omavalitsustes, nt tugi saabumisel ja kohanemiskoolitused. Informis rõhutatakse, et ELi liikmesriigid annavad rahvusvaheliste teadlastele võimaluse saada ajutine luba üheksaks kuuks või pikemalt, et leida töö või asutada ettevõtte peale teadustöö lõpuleviimist.

Liikmesriigid on rahvusvaheliste teadlaste meelitamisel ja hoidmisel kogenud mitmeid väljakutseid. Need on tihtipeale oma olemuselt bürokraatlikud takistused, aga mõni riik on hädas ka sellega, et riiki ei peeta piisavalt atraktiivseks, näiteks piiratud teadusinfrastruktuuri ja rahalise toetuse puudumise tõttu. Väljakutseks osutus ka COVID-19 pandeemia, millel oli negatiivne mõju kogu ELis. Näiteks segasid reisi piirangud teadlaste mobiilsust ja mõnel juhul takistasid ka käimasolevate projektide elluviimist. Nende probleemide lahendamiseks võeti kasutusele uued meetmed, näiteks rohkem veebipõhiseid või hübriidseid mobiilsusmehhanisme, et kompenseerida rahvusvaheliste teadlaste piiratud füüsilisest mobiilsusest tingitud väljakutseid.

3.2.3 Pereränne

Perekonna taasühinemine, sealhulgas pere loomise eesmärgil riiki sisenemine

Mitmed liikmesriigid võtsid vastu meetmed, et tagada kolmandate riikide kodanikele paremad võimalused perekonna taasühinemiseks (vastavalt perekonna taasühinemise direktiivile (2003/86/EÜ))⁴⁸ ja/või perekonna taasühinemise õiguse reguleerimiseks.⁴⁹ Näiteks Horvaatia hõlbustas perekonna taasühinemist, lühendades ooteperioodi (kahelt aastalt ühele aastale) juhul, kui sponsor on elanud liikmesriigis seaduslikult enne kui pereliikmed nendega ühineda saavad. Sloveenias aga hoopis pikendati seda perioodi ühelt aastalt kahele aastale, et vähendada koormust sotsiaaltoetuste süsteemile. Eesti Riigikohtu 2021. aasta otsuse kohaselt oleks põhiseadusevastane mitte anda kolmanda riigi kodanikule ajutist elamisluba selleks, et ta saaks asuda elama oma registreeritud samasoolise ja kehtiva elamisloaga partneri juurde.⁵⁰

⁴⁸ EE, EL, FI, HR, LU, NL, PL, SE.

⁴⁹ EL, LT, MT, SI, GE.

⁵⁰ Riigikohtu otsus nr 5-21-4, 28. september 2021, kättesaadav: www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-21-4/13.

COVID-19 ja juhtumite kuhjumise tõttu kirjutasid Holland ja IOM alla koostööleppetele individuaalsete DNA proovide ajutise kogumise kohta Kreekas, Türgis ja Sudaanis elavatelt pereliikmetelt, kes taotlesid Hollandis vastu võetud varjupaigataotlejate perekonna taasühinemist.

COVID-19 pandeemiaga seonduvate piirangute kontekstis otsustati Eestis perede taasühinemise toetamiseks 2021. aasta veebruarikuus teha erisus kolmandate riikide kodanikest start-up või IKT valdkonna tippspetsialistidele, lubades nende pereliikmetel nendega Eestis ühineda.⁵¹

3.2.4 Start-up viisad, diginomaadi viisad ja e-residentsus

Start-up viisade arengusuunad

Kuidas hindavad liikmesriigid start-up programmides osalejate edukust?

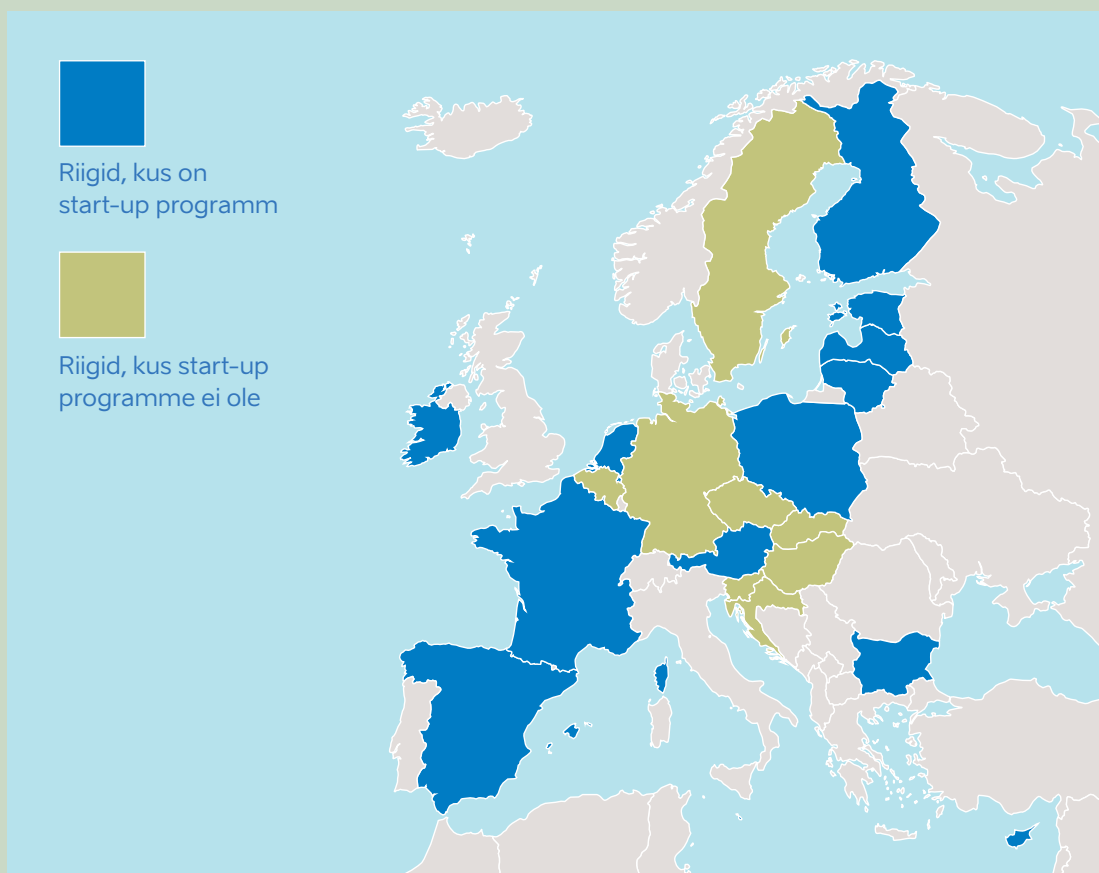
2019. aastal läbi viidud rändevõrgustiku uuringust „Start-up´ide ja teiste uuenduslike ettevõtete rändeteed Euroopa Liitu“ selgus, et 13 riigis on iduettevõtetele või teistele uuenduslikele ettevõtetele loodud eriregulatsioon, kuid kuna enamasti oli tegemist suhteliselt värskelt loodud programmidega, siis ei kajastanud uuring start-up´ide edukuse ja kasvu hindamise küsimust. 2021. aastal viis EMN läbi kiireloomulise päringu, et välja selgitada, kuidas liikmesriigid hindavad iduettevõtete kasvu ja edukust ja mis järgneb sellele, kui ettevõtte ei vasta nõutud kriteeriumitele.

Päringule vastanud riikidest 12 raporteerisid, et neil on eraldi viisa/elamisloa programm, mille eesmärk on lihtsustada iduettevõtete asutajate rännet riiki.

Vastuvõtutingimused ja kriteeriumid, millele peab vastama, et kvalifitseeruda start-up programmi, varieeruvad liikmesriigiti. Seetõttu erinevad oluliselt ka start-up´i edukuse ja kasvu hindamine pärast vastuvõtmist. Näiteks kui liikmesriik annab välja viisa/elamisloa nii start-up´i asutajale kui ka töötajale, siis tuleb eraldiseisvalt hinnata nii ettevõtet kui ka töötajat.

Enamik riike, kellel on start-up eriregulatsioon, raporteerisid, et edukuse hindamine leiab aset viisa või elamisloa pikendamisel, uuendamisel või viisalt elamisloale üleminekul ning hinnatakse nii ettevõtte kui ka indiviidi vastavust tingimustele. Poolas seevastu on start-up skeemi nõue osalemine kiirendiprogrammis ja hindamine leiab aset programmist väljumisel ja uuesti pärast kiirendusfaasi. Küprosel ja Lirimaal vaadatakse start-up skeeme üle ning see võib mõjutada ka hindamiskriteeriume. Eesti plaanib välja töötada uue hindamisskeemi.

⁵¹ Vabariigi Valituse korraldus „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks“, 12.06.2020, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/306072020002>.



Kuna start-up'i hindamine toimub enamasti elamisloa või viisa pikendamise/ uuendamise ajal, võib hindamise sagedus liikmesriigiti oluliselt erineda tulenevalt viisade ja elamislubade kehtivusajast. Näiteks Eestis on võimalik tähtjaline elamisluba saada viieks aastaks ning seda on võimalik pikendada kümneks aastaks. Iirimaal antakse esmane luba kaheks aastaks võimalusega pikendada kolmeks aastaks. Hollandis seevastu antakse luba üheks aastaks ning seejärel eeldatakse, et kolmanda riigi kodanik läheb üle füüsilisest isikust ettevõtja skeemile.

Kuna start-up viisade ja elamislubade väljastamise eesmärk on ettevõtet kasvatada, siis võetakse kõikides riikides hindamisel arvesse ettevõtte majanduslikku seisuga ja edusamme püstitatud eesmärkide saavutamise suunas. Samas see, millistele tingimustele ning millises ulatuses erinevad liikmesriigid ettevõtte hindamisel rõhku panevad, varieerub oluliselt. Näiteks Leedus tuleb kord aastas tähtjalise elamisloa pikendamiseks esitada start-up'i eduaruanne ja aastaplaan. Need dokumendid vaatab läbi komisjon, kuhu kuuluvad Teadus-, Innovatsiooni- ja Tehnoloogiaameti volitatud esindajad aga ka riskikapitalifondide ja ärikiirendite esindajad. Pärast tähtjalise elamisloa kahekordset pikendamist saab seda pikendada veel 2 aasta võrra, kui taotlejal on võimalik esitada dokument, mis kinnitab, et kolmanda riigi kodaniku asutatud ettevõtte on kaasanud vähemalt 30 000 euro suuruse investeeringu. Iirimaal vaadatakse uuendamisetapis läbi start-up'i iga-aastane

äriaruanne ja märgitakse: (1) aastakasum; 2) tööle võetud töötajate arv; ja (3) kas ettevõttesse tehti investeeringuid. Taotlejalt nõutakse ka narratiivi koos tõendavate dokumentidega, mis näitavad ettevõtte kasvu üksikasju. Taotleja peab esitama ka tõendid maksukohustuste täitmise kohta riigis.

Seevastu Hollandis eeldatakse pärast ühte aastat riigis viibimist, et start-up elamisloa saajad vastavad füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise skeemile, mis põhineb kolmest osast koosneval punktisüsteemil: isiklik kogemus (haridus, ettevõtlikkus, töökogemus), äriplaan (turuanalüüs, toode/teenus, hind, finantseerimine) ja lisandväärtus Hollandile (innovatsioon, töökohtade loomine, investeeringud). Lisaks peab elamisloa saajal olema avaldus, mis näitab, et ta läbis järelevalvetrajektoori vähemalt kolme kuuga ja positiivsete tulemustega. Seega peab start-up ettevõtja põhjendama, et tal on piisavalt isiklike kogemusi ja piisavalt elujõuline ettevõtte.

Tavaliselt kaasavad liikmesriigid ettevõtte kasvuga seotud hindamiste läbiviimiseks välispartnereid või valitsusasutusi, kes ei osale migratsiooni järelevalves. Vastanud liikmesriigist seitsmes hindavad start-up'i edukust ja kasvu äri- ja ettevõtlusagentuurid, välishindajad või spetsiaalsed selleks määratud komisjonid (Küpros, Soome, Iirimaa, Läti, Leedu, Holland, Poola). Prantsusmaal vastutab hindamiste eest majandusministeerium ja Hispaanias tööstus-, kaubandus- ja turismiministeerium. Vaid Eesti teatas, et ettevõtlusega seotud hindamiste eest vastutavad asutused on üldiselt migratsiooniga seotud tegevuste eest vastutavad valitsusasutused (Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministeerium), kes koguvad vajalikku teavet erinevatest e-registritest.

Juhul kui esmase otsusega selgub, et iduettevõtte edukus ja kasv on ebapiisavad, ei näe enamik liikmesriike ette ajavahemikku ettevõtte parandamiseks. Erandiks on Läti ja Iirimaa. Näiteks Läti annab võimaluse pikendada elamisloa registreerimise otsuse väljastamist nelja kuu võrra, et idufirma asutaja saaks ettevõtte kasvu kiirendada. Iirimaa näeb ette võimaluse uuendada luba 12 kuu kaupa (mitte kolme aasta kaupa), et jälgida edasist arengut juhtudel, kui iduettevõtte edeneb oodatust aeglasemalt. Kui majanduslikud tingimused ei ole täidetud, näevad kõik start-up skeemidega liitunud riigid ette võimaluse viisa/elamisloa tühistamiseks.

Võttes arvesse iduettevõtete ebaõnnestumiste suurt määra, lubab Iirimaa isikul, kelle ettevõtmise ei õnnestunud, esitada skeemi alusel uue taotluse või muul alusel elamisloa taotluse.

Vastanud liikmesriikidest neli (Eesti, Soome, Läti ja Hispaania) teatasid start-up programmide väärkasutamise või väärkasutuse kahtluse tuvastamisest. Riikides on teatatud erinevatest väärkasutuse juhtudest: viisaprogrammi kasutamine Schengeni alale pääsemiseks; äriplaanid, mis on kirjutatud teise isiku poolt; äriplaanid on esitatud üksnes elamisloa saamiseks; asutajad, kes ei võta meetmeid ettevõtte edendamiseks ja asuvad tööle mujal; nn riulifirmade loomine, mis ei olnud kunagi mõeldud tegelikuks tegutsemiseks.

Eesti kontekstis on iduettevõtluseks väljastatud viisade ja tähtajaliste elamislubade arvu puhul COVID19 pandeemia mõju nähtav. Kui pärast 2017. aastal jõustunud välismaalaste seaduse muudatusi, millega loodi start-up viisa ning nähti iduettevõtetele ette tingimused nii elamisloa taotlemiseks kui lühiajalise töötamise registreerimiseks, anti näiteks 2019. aastal 163 viisat iduettevõtluseks, siis 2021. aastal vaid 56 (-65,6%). Langustendents oli täheldatav esmaste tähtajaliste elamislubade puhul. Kui pandeemiaeelsetel 2019. aastal anti tähtajalisi elamislube töötamiseks iduettevõttes 406 ning ettevõtluseks iduettevõttes 128, siis 2021. aastal vastavalt 350 (-13,8%) ja 115 (-10,2%). Väike tõus oli aga lühiajalise töötamise registreerimises töötamiseks iduettevõttes: kui 2019. aastal registreeriti 522 lühiajalise töötamise registreerimist, siis 2021. aastal 575 (+10,2%).

2021. aastal on kodakondsuste vaates tähtajalisi elamislube töötamiseks iduettevõttes antud kõige enam Venemaa, Ukraina, India, Brasiilia ja Türgi kodanikele. Varasemalt on esiviisikusse kuulunud ka Iraani kodanikud (2020. aastal). Tähtajalisi elamislube ettevõtluseks iduettevõttes anti 2021. aastal kõige rohkem Venemaa, Iraani ja Türgi kodanikele ning võrdselt Valgevene ja USA kodanikele. Lühiajalisi töötamisi iduettevõttes registreerisid enam Venemaa, India, Nigeeria ja Brasiilia kodanikud. Viisasad iduettevõtlusega tegelemiseks väljastati enam aga Venemaa ja Valgevene kodanikele ning võrdselt Iraani ja Pakistani kodanikele.

Tabel 11. Iduettevõtluseks väljastatud viisad, tähtajalised elamisload (TA) ja lühiajalise töötamise registreerimised, 2017-2021 (Allikas: PPA)

	2017	2018	2019	2020	2021
TA elamisload töötamiseks iduettevõttes	73	248	406	297	350
TA elamisload ettevõtluseks iduettevõttes	36	82	128	57	115
Lühiajalise töötamise registreerimised töötamiseks iduettevõttes	94	235	522	362	575
Viisad iduettevõtluseks	71	92	163	68	56

3.2.4.1 Diginomaadid

Alates 2020. aastast saab välismaalane taotleda nii lühiajalist kui ka pikaajalist viisat kaugtöö eesmärgil (nn diginomaadi viisat), kui välismaalase Eestis ajutise viibimise eesmärk on töökohustuste täitmine asukohast sõltumatult. 2021. aastal väljastati kaugtöö eesmärgil 153 pikaajalist viisat, 2020. aastal aga 37. Siinkohal tuleb arvestada, et viisataotlusi kaugtöö eesmärgil sai esitada alates 2020. aasta 1. augustist. Siiski on väljastatud viisade arv kahe aasta võrdluses oluliselt kasvanud. Peamisteks viisa saajateks olid Venemaa Föderatsiooni, Ameerika Ühendriikide, Suurbritannia, India ja Ukraina kodanikud.

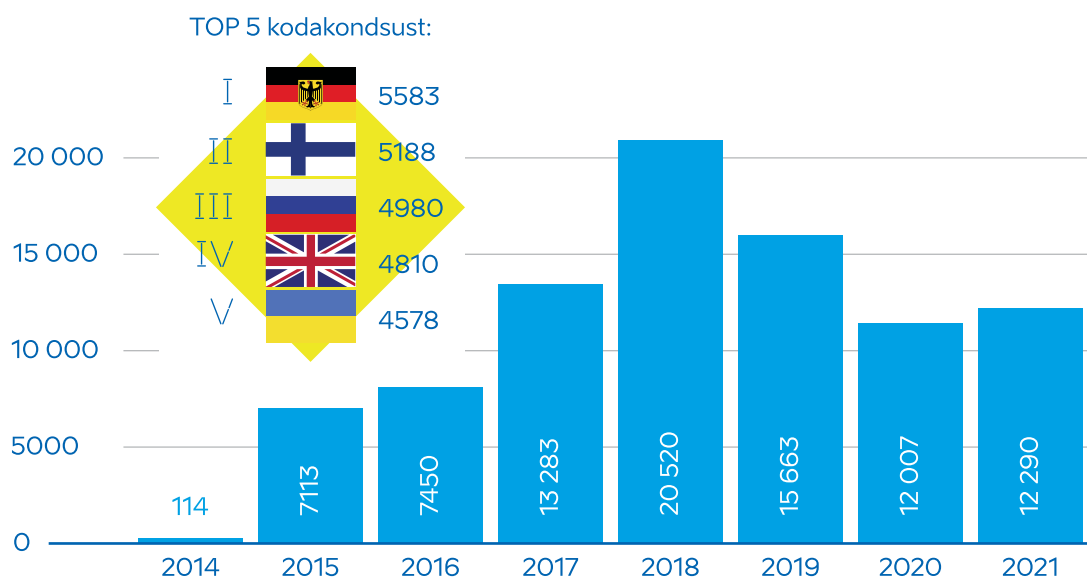
3.2.4.2 E-residentsus

Eesti oli esimene riik maailmas, mis alustas e-residentsuse ehk digitaalse identiteedi teenuse pakkumisega välisriikide kodanikele. Alates 2014. aasta lõpust saavad mitteresidendid taotleda Eesti e-residendi staatust koos e-residendi digi-ID kaardiga, mis on riiklikult tagatud turvaline digitaalne isikutuvastuse võimalus ning annab välismaalasele võimaluse kasutada Eesti e-riigi teenuseid vajaduspõhiselt ja asukohast sõltumata. Samas ei ole e-residendi digi-ID füüsiline isikut tõendav või reisidokument (sellel ei ole fotot), samuti ei anna see kodakondsust, maksuresidentsust, elamisluba ega ka Eestisse või Euroopa Liitu sisenemise luba. Eesti e-residendid kasutavad oma digitaalset dokumenti lisaks Eestis ettevõtte asutamisele, selle juhtimiseks, e-panganduse tehinguteks, rahvusvahelisteks makseteenusteks, tuludeklaratsiooni elektrooniliseks täitmiseks ning dokumentide ja lepingute digiallkirjastamiseks.

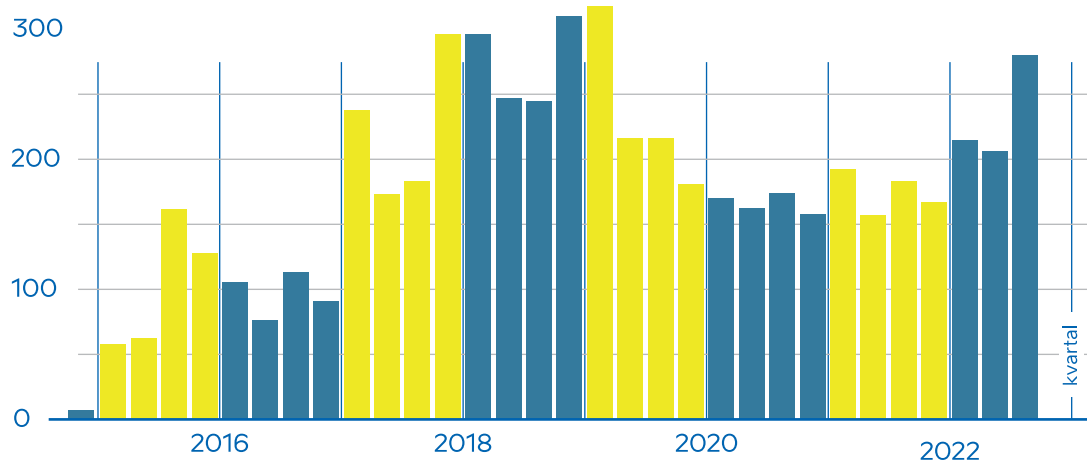
2021. aastal registreeriti võrreldes 2020. aastaga 8% rohkem e-residente. Uutel e-residentidel oli kõige sagedamini Venemaa, Soome, Ukraina, Saksamaa, Hispaania, Ukraina ja Hiina kodakondsus. 2021. aasta lõpu seisuga oli Eestis kokku 88 267 e-residenti. E-residentidest on 87% mehed ja 13% naised. E-residentide seas on kõige rohkem Vene, Soome, Ukraina, Saksamaa ja Hiina kodakondsusega isikuid.

Alates 2021. aasta aprillist nõutakse e-residentidelt vastava staatuse taotlemisel täiendavat infot, et varasemast täpsemini määratlada taotluse tõsidust. Samuti uuendati 2021. aastal e-residentide iseteeniduskeskkonda ning e-residentsust on võimalik nüüd väljastada ka Bangkokis, Johannesburgis, São Paulos ja Singapuris.

Sia lisandub juurde e-residentsuse programmist statistikat al. 2014. aastast, kus ühel joonisel näitaks staatuse saanute arvu, iga aasta top3-5 riiki ja asutatud ettevõtete arvud (+ võimalusel ka maksutulu).



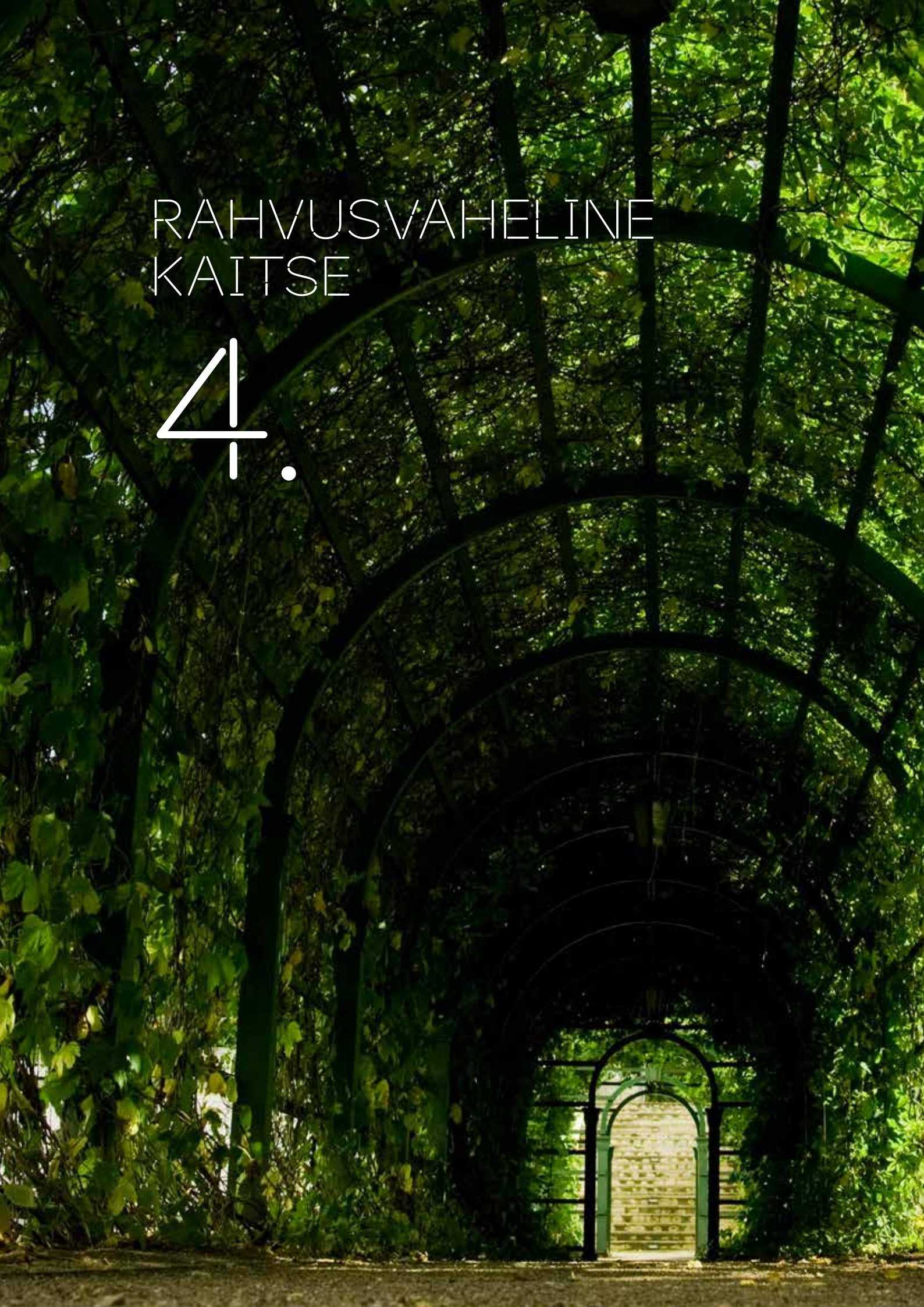
Joonis 4. Uued e-residentid. Allikas: E-residentsuse programm



Joonis 5. Ukraina kodanikest e-residentide arv (kvartaalne) Allikas: E-residentsuse programm

RAHVUSVAHELINE KAITSE

4.



4.1. Rahvusvaheline kaitse arvudes

2021. aastal möödus 70 aastat ÜRO pagulasseisundi konventsiooni vastuvõtmisest, millega määratleti rahvusvahelised reeglid pagulasseisundi andmiseks ja pagulaste õiguste kaitseks. Pagulasseisundi konventsioon on aja jooksul jäänud muutumatuks, lisandunud on vaid 1967. aasta lisaprotokoll. 70 aastat pärast konventsiooni allkirjastamist on sundränne endiselt rahvusvahelise kogukonna jaoks suureks väljakutseks ning konventsioon on siiani väga oluline põgenike kaitsmise õiguslik instrument.

Maailmas kasvas vägivaldsete konfliktide, tagakiusamise, inimõiguste rikkumiste või looduskatastroofide tõttu kaitset vajavate inimeste arv 2021. aasta lõpuks 89,3 miljonini, mis on rohkem kui 1% maailma elanikkonnast. 2021. aasta jooksul ületas kaitse saamise eesmärgil riigipiire 1,7 miljonit inimest ja 14,4 miljonit inimest olid sunnitud riigisiselt ümber asuma. Kui riigipiiriülelset rahvusvahelist kaitset otsivate inimeste suurusjärk on jäänud stabiilseks, tulenevalt mitmes riigis endiselt kehtivatest tervise ja reisimisega seotud piirangutest, siis riigisiselt oli sunnitud ümber asuma 3,2 miljonit inimest rohkem kui 2020. aastal.⁵²

2021. aastat iseloomustab juba olemasolevate ning uute lisandunud konfliktide rohkus. Riikide arv, mida mõjutavad erinevad konfliktid, on viimase kümnendi jooksul pea kahekordistunud. Näiteks Afganistanis Talibani poolt Kabuli ülevõtmise tagajärjel põgenesid inimesed nii riigisiselt kui ka naaberriikidesse. Etioo-

Kes on rahvusvahelise kaitse saaja?

Rahvusvahelise kaitse saaja on inimene, kellele on antud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund.

Pagulase staatus 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).

Humanitaarne vastuvõtt on siseriikliku seadusandluse alusel antav täiendav kaitse alus, mis ei ole Euroopa Liidu tasandil harmoniseeritud ja mida kõik liikmesriigid ei rakenda.

⁵² UNHCR (2022) UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2021, kättesaadav: www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html.

pias on Tigray provintsi konflikt põhjustanud vähemalt 2,5 miljoni inimese riigisisese ümberasumise, kellest küll 1,5 miljonit on koju naasnud. Myanmaris 2021. aastal toimunud sõjaline riigipööre tõi kaasa laiaulatusliku vägivalda ja paljud inimesed olid sunnitud põgenema. Samuti kasvas poole miljoni võrra Venetsueelast põgenenud inimeste arv, ulatudes 2021. aasta lõpuks 4,4 miljonini. Kasvas ka Kongo DVst, Nigeeriast, Lõuna-Sudaanist, Sudaanist, Süüriast ja Jeemenist põgenenute arv.⁵³ Võttes arvesse Venemaa sõda Ukraina vastu, prognoosib UNHCR, et 2022. aasta lõpuks on sundränne ületanud 100 miljoni inimese piiri.

Lisaks relvastatud konfliktidele ja sõdadele põhjustavad lähikümnenditel põgenike arvu kasvu kliimamuutused, millel on üha suurenev ja ebaproportsionaalne mõju kõige haavatavamatele kogukondadele, ning sealjuures on kliimast põhjustatud ümberpaiknemisel väga rasked tagajärjed. Kliima tõttu kodust lahkuma sunnitud inimeste puhul raskendab lahenduse leidmist asjaolu, et puuduvad nii seaduslik defitsioon kui ka ühtsed kriteeriumid sellistel põhjustel sundrändavate inimeste kohta, mille alusel saaks inimestele kaitset anda.

Sarnaselt eelmistele aastatele pärineb ka 2021. aastal 83% põgenikest vaid kümnest riigist. Endiselt on enim põgenikke pärit Süüriast (6,8 miljonit), Venetsueelast (4,6 miljonit), Afganistanist (2,7 miljonit), Lõuna-Sudaanist (2,36 miljonit) ja Myanmarist (1,17 miljonit). Süüria põgenike hulk on maailmas endiselt kõige suurem, moodustades 2021. aasta lõpu seisuga 27% kõigist maailma põgenikest. Kuigi Süüria põgenikke elab 129 riigis, asub neist kolm neljandikku endiselt naaberriikides. Samal ajal Venetsueela põgenikud elavad peamiselt Ameerika regioonis ning neil puudub enamasti ametlik kaitsestaatus.⁵⁴

2021. aastal oli 83% kõikidest põgenikest koondunud madala ja keskmise sissetulekuga riikidesse, sealjuures 72% põgenikest on jäänud oma naaberriikidesse. Enim oli põgenikke Türgis (3,8 miljonit), millele järgnes Kolumbia (1,8 miljonit), Uganda (1,5 miljonit), Pakistan (1,5 miljonit) ning esimese Euroopa riigina Saksamaa (1,3 miljonit).

Covid-19 pandeemia on oluliselt mõjutanud kaitset vajavate inimeste liikumisvõimalusi. Liikumispiirangud on raskendanud inimeste põgenemist ja suurendanud riski langeda smugeldajate võrgustikesse, samuti on kasvanud vajadus kasutada turvalisusse jõudmiseks ohtlikke teekondi. Ühiskondade sulgemine lõi täiendavaid barjääre, mis takistasid juurdepääsu haridusele ja tervishoiuteenustele. Selleks, et tegeleda pandeemiaga kaasnenud uute väljakutsetega ja tagada uues olukorras teenustele jätkuv juurdepääs, pidid kaitset pakkuvad riigid kohanema ning pöörduma digitaalsete lahenduste poole. 2021. aasta jooksul said innovaatilised lahendused, mis töötati välja kiire reaktsioonina pandeemia ajal toimimiseks, nagu internetipõhine ja kaugteel taotluste registreerimine ja menetlemine, tavapäraseks töömeetodiks.⁵⁵

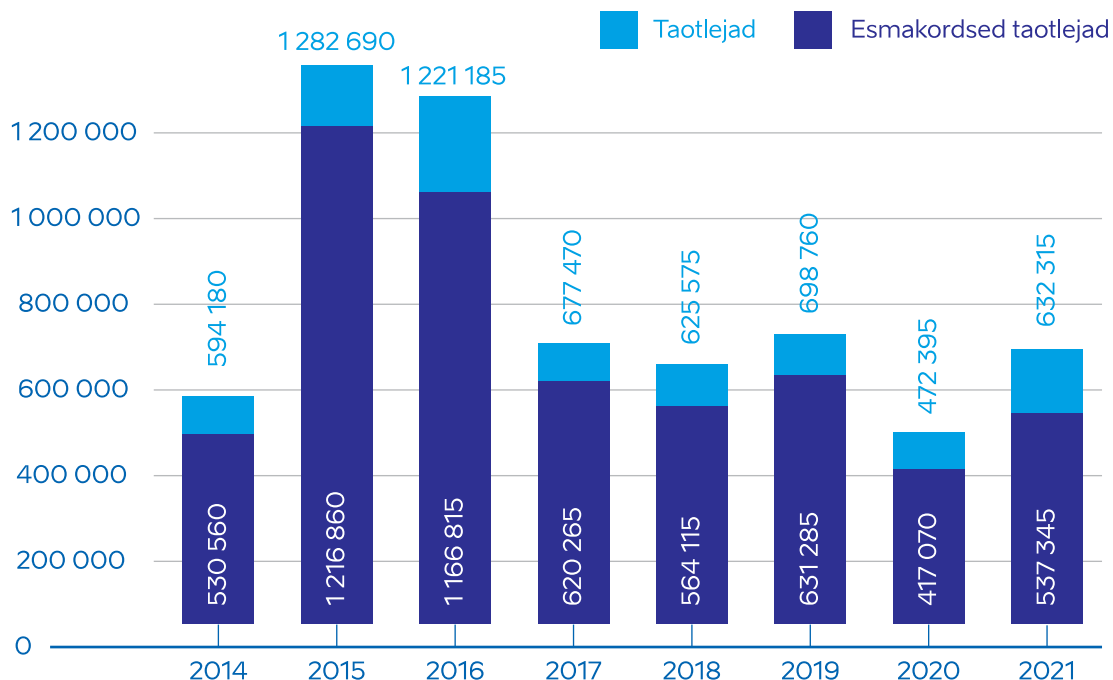
53 UNHCR (2022) UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2021, kättesaadav: www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html.

54 UNHCR (2022) UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2021, kättesaadav: www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html.

55 EUAA (2022) Asylum Report 2022, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>.

Selleks, et taastada ühiskonna tavapärase toimimine, viidi mitmes riigis ka rahvusvahelise kaitse saajate ja taotlejate seas läbi vaksineerimiskampaaniaid. Uuringud näitavad, et vaksineerimise osas on kõrgema sissetuleku ja madalama sissetulekuga riikide vahel on väga suur lõhe. Madala sissetulekuga riikides ei saanud paljud sundrändesse sattunud inimestest juurdepääsu vaktsiinidele, testimisele või ravile ega ka usaldusväärsele infole. Tuleb teha täiendavaid jõupingutusi, et tagada riikideüleselt võrdsed vaksineerimisvõimalused ning jagada teadmisi ja ekspertisi.⁵⁶

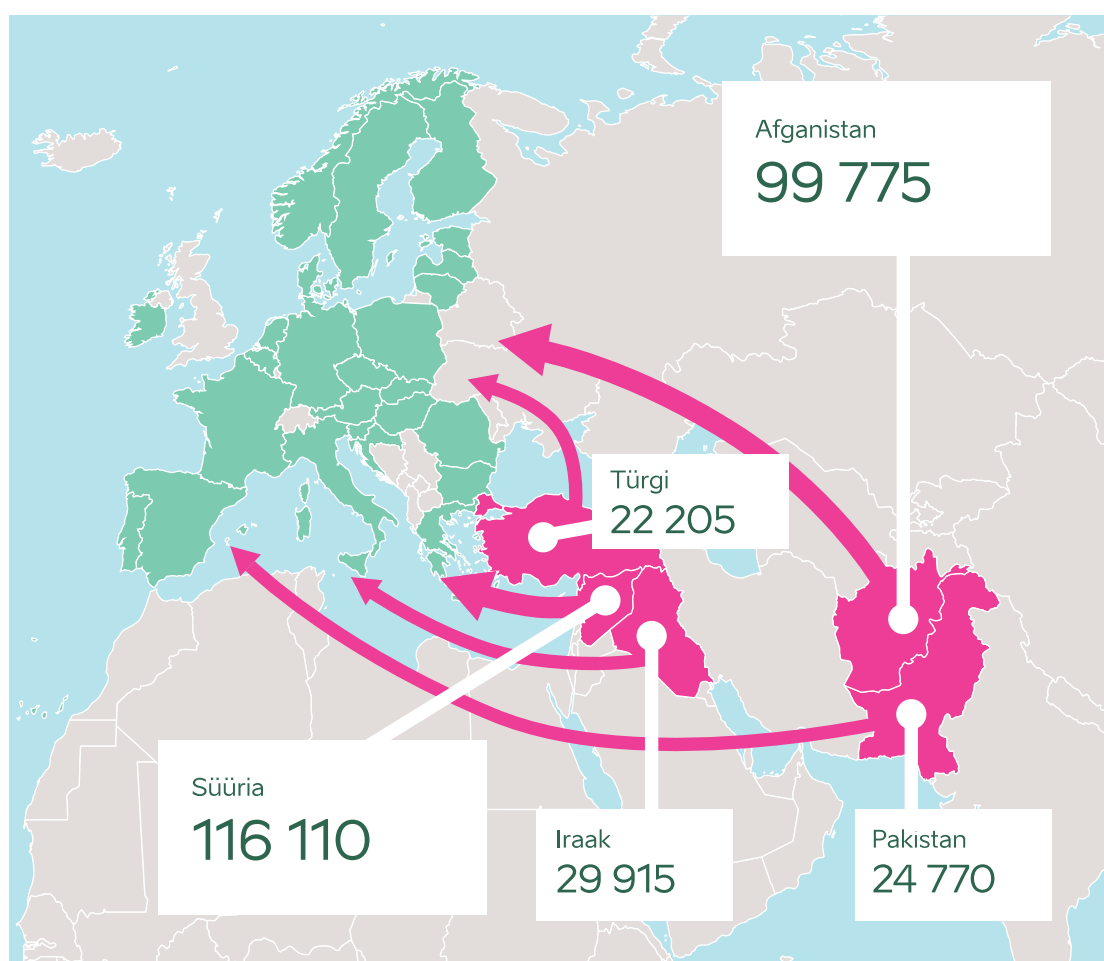
Surve Euroopa Liidu välispiiridele kasvas 2021. aastal, jõudes pandeemiaeelsele tasemele jätkuvatele COVID-19 piirangutele vaatamata. Eurostati andmetel esitati 2021. aastal EL-27 riikides 632 315 rahvusvahelise kaitse taotlust, millest esmakordseid taotlusi oli 537 345. Võrreldes 2020. aastaga esitati EL-27 riikides 34% rohkem rahvusvahelise kaitse taotlusi, mis on samas suurusjärgus kui 2018. aastal. Endiselt on taotlejate seas tugevas ülekaalus mehed, kes moodustasid 70% kõikidest taotlejatest. 2021. aasta esimestel kuudel oli taotluste arv stabiilne ja jäi 2020. aasta lõpukuude tasemele, aga aasta teises pooles hakkas taotlejate arv kasvama ning enim esitati taotlusi septembris ja novembris. Taotlejate arvu kasvu põhjustas ühelt poolt Talibani võimuhaaramine Afganistanis, mille tagajärjel leidsid aset afgaanide päästeoperatsioonid, aga kasvu põhjustasid ka afgaanide esitatud korduvad taotlused ning Süüria kodanike taotlused.



Joonis 6. Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja esmakordsed taotlejad EL-27 riikides, 2014–2021
(Allikas: Eurostat, migr_asyappctza, 26.09.2022)

⁵⁶ EUAA (2022) Asylum Report 2022, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>, lk 22.

Kõige rohkem rahvusvahelise kaitse taotlusi esitasid sarnaselt eelnevatele aastatele Süüria kodanikud (116 110), kellele järgnesid Afganistani kodanikud (99 775). Nende kodanike poolt esitatud taotlused tingisid suuremal osalt ka taotluste kasvus 2021. aastal. Erinevalt 2020. aastast ei ole viie kõige enam taotlusi esitanud riigi kodanike seas Venetsueela kodanikke, seevastu on suuruselt kolmas grupp Iraagi kodanikud (29 915), kellele järgnevad Pakistani (24 770), Türgi (22 205) ja Bangladeshhi (20 065) kodanikud. Kui viimati nimetatud riikide kodanikud esitasid 2021. aastal oluliselt rohkem taotlusi võrreldes eelneva aastaga, siis neile esikümnes järgnenud Venetsueela ja Kolumbia kodanikud esitasid märkimisväärselt vähem taotlusi kui eelnevatel aastatel.

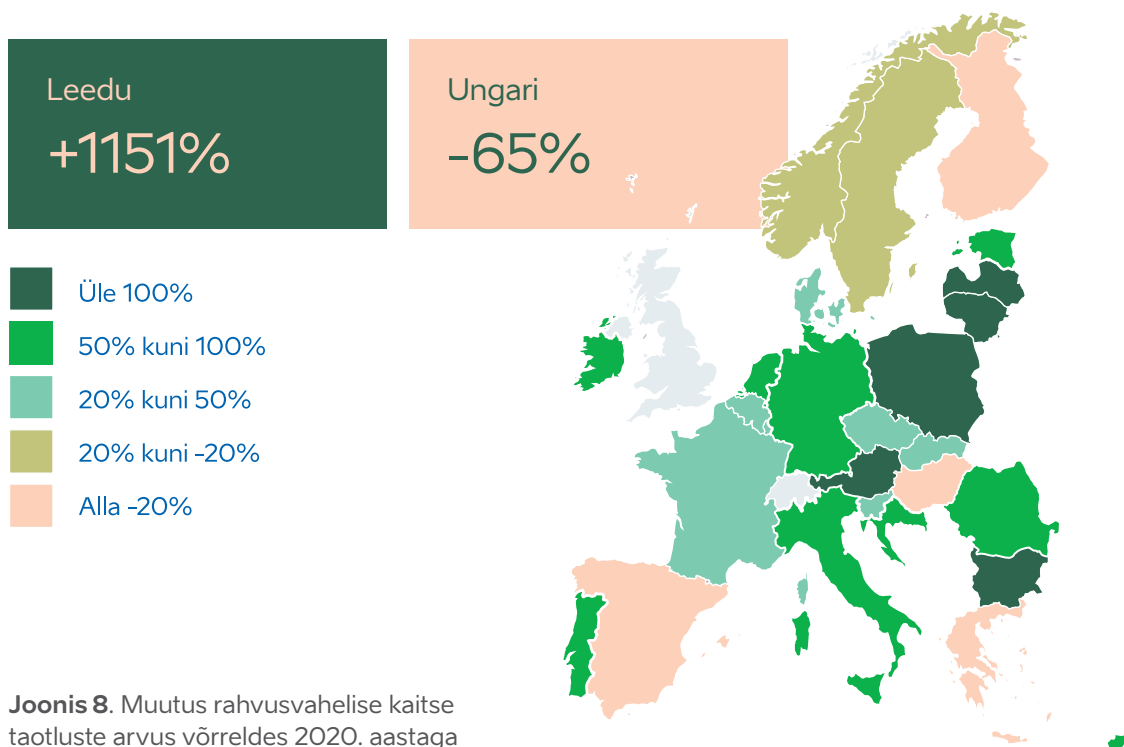


Joonis 7. Rahvusvahelise kaitse taotlused 2021. aastal top 5 kodakondsused

Allikas: ARM, Eurostat (migr_asyappctza, 26.09.2022)

2021. aastal kasvas mitmes ELi riigis rahvusvahelise kaitse taotlejate arv, mille põhjuseks oli peamiselt Süüria ja Afganistani kodanike kasvanud taotluste arv. Nagu ka varasematel aastatel esitati enim rahvusvahelise kaitse taotlusi Saksamaal (190 545) sealjuures kasvas taotluste arv võrreldes 2020. aastaga 56%. Saksamaale järgnesid Prantsusmaa (120 685, +29%), Hispaania (65 295, -26%)

ja Itaalia (53 610, +99%). Oluliselt kasvas taotluste arv Austrias, kus esitati 39 900 taotlust, mis on 170% rohkem kui eelneval aastal. Samal ajal suurim protsentuaalne kasv leidis aset Leedus (3940), kus esitati lausa 1151% rohkem taotlusi võrreldes 2020. aastaga (315). Kõige vähem taotlusi esitati Euroopa Liidu riikidest Ungaris (40, -65%), kellele järgnesid Eesti (80, +60%), Slovakkia (370, +32%) ja Läti (615, +242%). Kõige suurem langus taotluste arvus leidis aset Ungaris (-65%), Maltal (-39%), Kreekas (-30%) ja Hispaanias (-26%).



Joonis 8. Muutus rahvusvahelise kaitse taotluste arvus võrreldes 2020. aastaga

Allikas: ARM, Eurostat (migr_asyappctza, 26.09.2022)

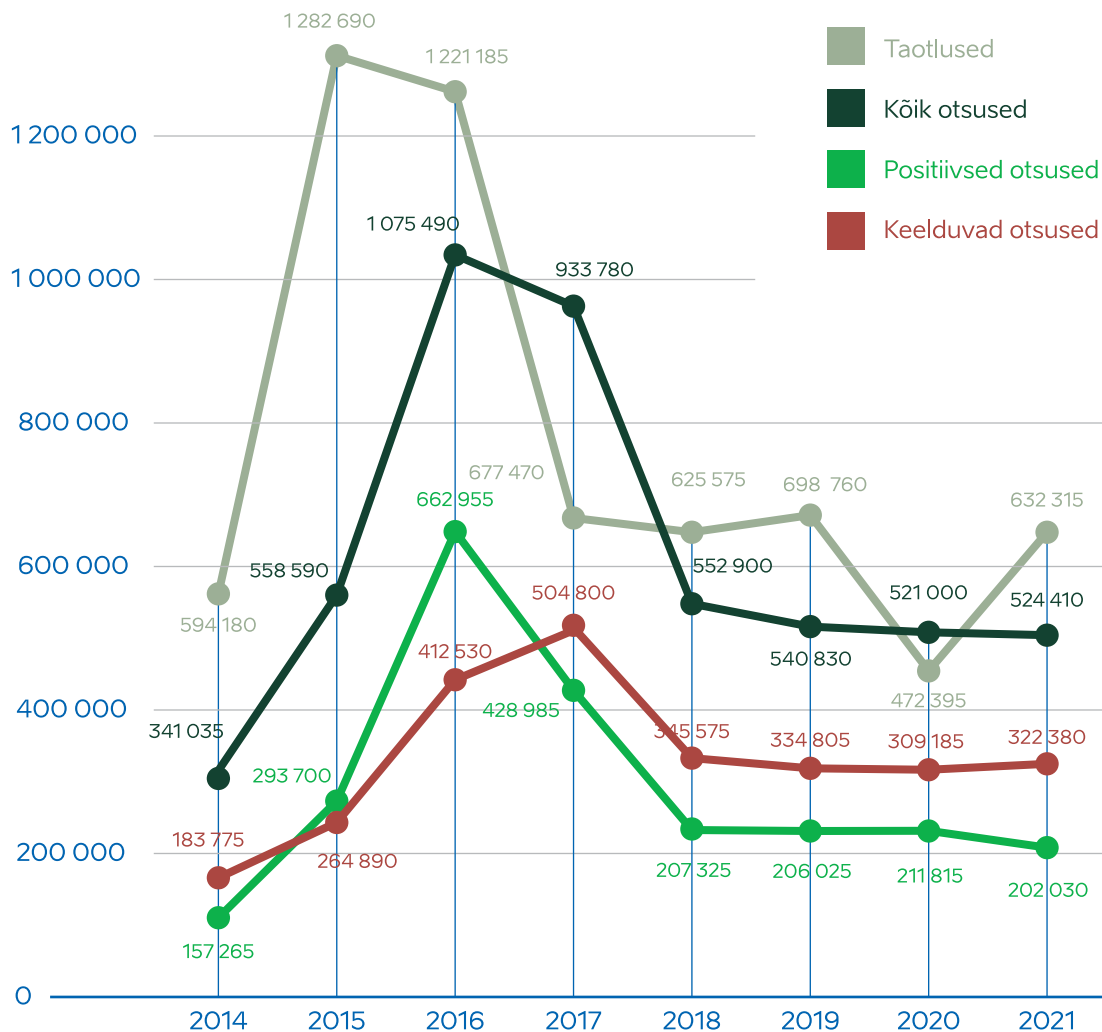
Kui rahvusvahelise kaitse taotluste arv kasvas 2021. aastal oluliselt võrreldes sellele eelnenud aastaga, siis taotluste suhtes tehtud otsuste arv püsis eelnevate aastatega sarnasel tasemel. Kokku tehti 2021. aastal EL-27 riikides 524 410 esimese astme otsust, millest positiivseid otsuseid oli 202 030. Seega jäi positiivsete otsuste arv natuke madalamaks võrreldes eelneva aastaga ning viiendat aastat järjest on Euroopa Liidus langetatud rohkem negatiivseid kui positiivseid otsuseid, kui viimaste osakaal oli 38,5%. Pagulase staatus anti 112 660 (55,8% kaitse saajatest) ja täiendav kaitse 61 385 (30,4%) inimesele. Ülejäänud taotlejad said kaitse riikliku regulatsiooni alusel (humanitaarsetel alustel), kuid sellel alusel kaitse andmise arv vähenes mitmes liikmesriigis oluliselt. Näiteks kui Hispaania andis 2020. aastal 45 300 korral humanitaarset kaitset, siis 2021. aastal vähenes see arv 13 030ni. 2021. aastal oli endiselt kõrgeim positiivse otsuse määr Eritrea kodanikel (81%), kellele järgnesid Süüria, Afganistani ja Somaalia kodanikud.

Tabel 12. Rahvusvahelise kaitse taotlused EL-27 riikides 2018–2021

(Allikas: Eurostat, migr_asyappctza, 26.09.2022)

	2018	2019	2020	2021	Muutus	%
EL-27 kokku (al 2020)	625 575	698 760	472 395	632 315	159 920	33,9
Saksamaa	184 180	165 615	121 955	190 545	68 590	56,2
Prantsusmaa	137 665	151 070	93 200	120 685	27 485	29,5
Hispaania	54 050	117 800	88 530	65 295	-23 235	-26,2
Itaalia	59 950	43 770	26 940	53 610	26 670	99,0
Austria	13 710	12 860	14 760	39 900	25 140	170,3
Kreeka	66 965	77 275	40 560	28 355	-12 205	-30,1
Holland	24 025	25 200	15 255	26 520	11 265	73,8
Belgia	22 530	27 460	16 710	24 970	8 260	49,4
Rootsi	21 560	26 255	16 225	13 990	-2 235	-13,8
Küpros	7 765	13 650	7 495	13 670	6 175	82,4
Bulgaaria	2 535	2 150	3 525	11 000	7 475	212,1
Rumeenia	2 135	2 590	6 155	9 585	3 430	55,7
Poola	4 110	4 070	2 785	7 795	5 010	179,9
Sloveenia	2 875	3 820	3 550	5 300	1 750	49,3
Leedu	405	645	315	3 940	3 625	1150,8
Horvaatia	800	1 400	1 605	2 930	1 325	82,6
Iirimaa	3 670	4 780	1 565	2 650	1 085	69,3
Soome	4 500	4 520	3 190	2 525	-665	-20,8
Taani	3 570	2 700	1 475	2 080	605	41,0
Portugal	1 285	1 820	1 000	1 540	540	54,0
Malta	2 130	4 090	2 480	1 515	-965	-38,9
Luxembourg	2 335	2 270	1 345	1 405	60	4,5
Tšehhi	1 690	1 915	1 160	1 405	245	21,1
Läti	185	195	180	615	435	241,7
Slovakkia	175	230	280	370	90	32,1
Eesti	95	105	50	80	30	60,0
Ungari	670	500	115	40	-75	-65,2

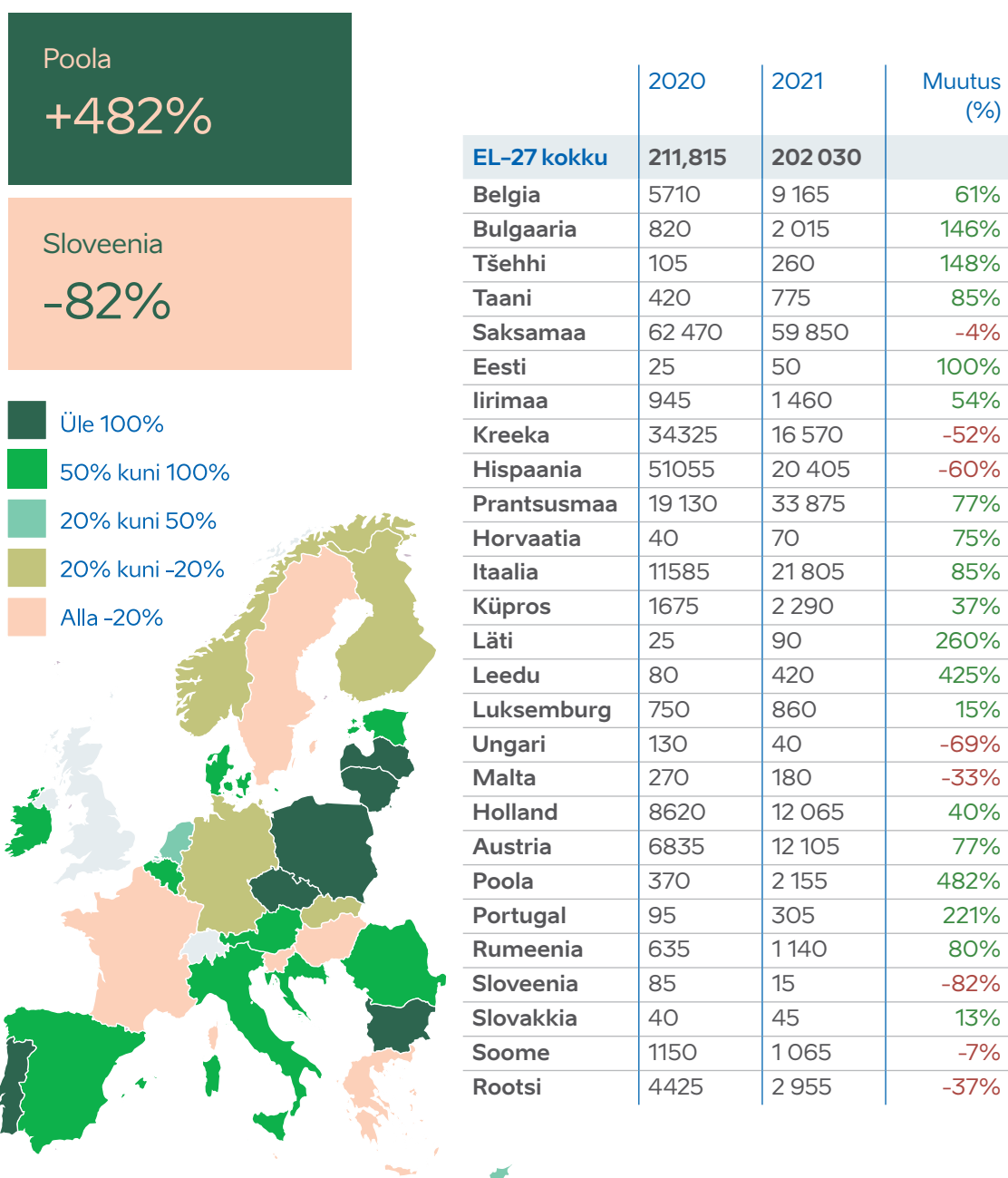
2021. aastal tegid kaks kolmandikku kõikidest esimese astme otsustest Prantsusmaa, Saksamaa ja Hispaania. Kõige suurem positiivsete otsuste osakaal esimese astme otsuste seas oli Eritrea kodanikel (81%). Arvuliselt oli Euroopas enim kaitseasajaid jätkuvalt Süüria kodanike seas (61 390), kellele järgnesid Afganistani (35 905), Venetsueela (14 285), Somaalia (7510), Eritrea (7465), ja Iraagi (7497) kodanikud.



Joonis 9. Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja kõik esmatasandi otsused EL-27, 2014–2021 (Allikas: Eurostat, migr_asyappctza, migr_asydcfsta, 26.09.2022)

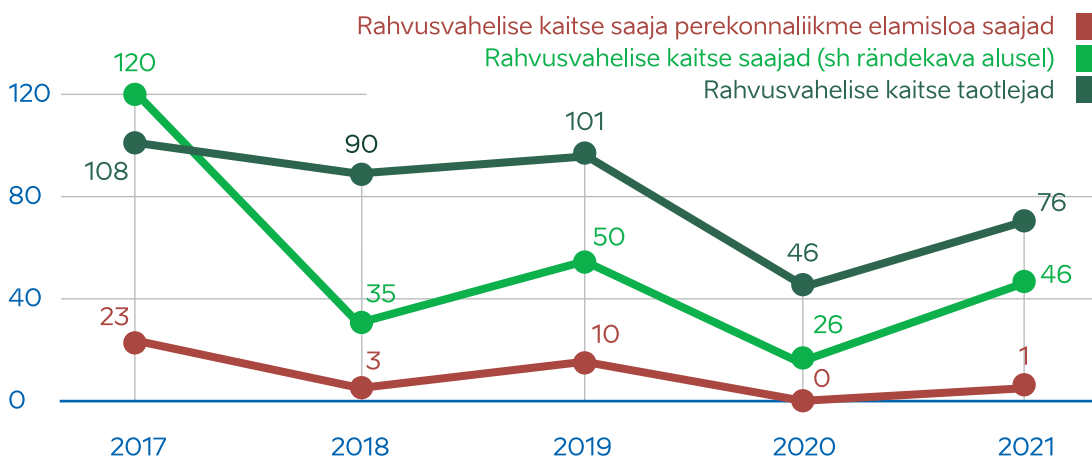
Tabel 13. Positiivsed rahvusvahelise kaitse otsused 2021. aastal ELi liikmesriikides enim positiivseid otsuseid saanud kodakondsuste kaupa (Allikas: Eurostat, migr_asydcfsta, 27.09.2022)

	Kokku positiivsed otsused 2021	Positiivsete otsuste osakaal 2021	Kokku otsuseid 2021
Kokku	202 030	38,5%	524 410
Süüria	61390	71,9%	85 335
Afganistan	35 905	71%	50 545
Venetsueela	14 285	78%	18 305
Somaalia	7510	57,9%	12 970
Iraak	7495	37 %	20 245
Eritrea	7465	81,8%	9125
Türgi	6345	37,8%	16 800



Joonis 10. Muutus positiivsete otsuste arvus võrreldes 2021. aastaga ja esimese astme positiivsete otsuste arv EL-27 riikides. Allikas: Eurostat (migr_asydcfsta, 27.09.2022)

Alates 1997. aastast on Eestilt rahvusvahelist kaitset taotlenud 1324 välismaalast ning rahvusvaheline kaitse on antud kokku (pagulase staatus ja täiendava kaitse staatus) 603 välismaalasele, kelle hulgas on ka 213 rändekava alusel saabunud ja kaitse saanud inimest. Neist on pagulase staatus saanud 86 inimest ja täiendava kaitse staatus 127 inimest. Rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikme elamisluba on antud kokku 97 inimesele. 2019. aastal otsustas Eesti mitte jätkata ümberasustamise ja -paigutamise tegevustega ning seetõttu 2021. aastal Eestisse Euroopa rändekava alusel elama ei asunud. 2021. aastal esitati Eestile 76 esmast rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on 65% rohkem võrreldes 2020. aastaga. Pagulase staatus saadi 44 inimest ning täiendava kaitse kaks inimest. Võrreldes 2020. aastaga andis Eesti rahvusvahelist kaitset 77% rohkem. Kõige rohkem oli Eestilt kaitse saanute seas Afganistani kodanikke.



Joonis 11. Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kaitse saajate arv (2017–2021).
Allikas: PPA, seisuga 31.12.2021

4.2 Arengusuunad rahvusvahelise kaitse valdkonnas

Arengusuunad Euroopa Liidu tasandil

ELi tasandil jätkusid varjupaiga ja rände haldamist käsitleva määruse,⁵⁷ varjupaigamenetluse määruse⁵⁸ ning Euroopa varjupaigataotlejate sõrmejälgede andmete võrdlemise süsteemi (Eurodac) määruse⁵⁹ läbirääkimised tehnilisel tasandil. Portugali eesistumise ajal jõuti poliitilisele kokkuleppele Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) mandaadi suurendamise osas. Uus määrus jõustus 19. jaanuaril 2022. aastal ja sellega alustas tööd täieõiguslik Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA).⁶⁰ Selle eesmärk on tagada konkreetne õiguslik, rakenduslik ja praktiline raamistik, mis annab ametile suuremad vahendid liikmesriikide abistamiseks ning aitab neil tugevdada oma varjupaiga- ja vastuvõtusüsteeme. Täiendavad rakenduslikud kokkulepped⁶¹ sõlmiti Belgia, Läti ja Leeduga (lisaks Küprosele, Kreekale, Itaaliale, Maltale ja Hispaaniale).

57 Ettepanek, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ ja kavandatud määrust (EL) XXX/XXX, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>.

58 Muudetud ettepanek, Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL, kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf.

59 Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu Määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem sõrmejälgede võrdlemiseks, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603>.

60 Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu määrus (EL) 2021/2303 jõustus 19. jaanuaril 2022. a, millega loodi Euroopa Liidu Varjupaigaamet, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>.

61 Vt Euroopa Liidu Varjupaigaameti koduleht, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/operations/operational-assistance>.

29. septembril 2021. aastal ehk aasta pärast rände- ja varjupaigaleppe esitamist⁶² esitas Euroopa Komisjon oma rände- ja varjupaigavaldkonna aruande.⁶³ Aruandes käsitleti aasta jooksul tehtud edusamme ja peamisi arengusuundi rände- ja varjupaigapoliitikas, määratleti peamised väljakutsed, toodi esile edasised perspektiivid ja sätestati meetmed jätkusuutlikuma ja õiglasema rände- ja varjupaigapoliitika saavutamiseks. Aruandes jõuti järeldusele, et nõudlus jätkusuutliku Euroopa varjupaigasüsteemi järele tuleneb riiklikest turvakaalutlustest, samas mitmed riigid teatasid ka meetmetest, mis varjupaigataotlejate õigusi ajutiselt ja teatud ulatuses piirasid. Sarnaselt eelmisele aastale olid piirangute peamiseks põhjuseks COVID-19 pandeemia, samuti vajadus varjupaigamenetluse tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamise järele. Kuigi EL astus samme nende probleemidega toimetuleku parandamiseks, märgitakse aruandes, et kiired ja konstruktiivsed sammud leppega seotud seadusandluses on jätkuvalt olulised, et tugevdada Euroopa suutlikkust hallata rännet, pakkuda seaduslikke rändeteid, kaitsta oma piire, võtta vastu ainult need, kellel on õigus varjupaigale ning suhtuda väärikalt neisse, kellel selline õigus puudub, kooskõlas ELi väärtuste ja põhimõtetega.

Valgevene sisserändajate poliitilistel eesmärkidel ärakasutamist käsitleva meetme raames esitas Euroopa Komisjon⁶⁴ 1. detsembril 2021. a Euroopa Liidu toimimise lepingu (TFEU) artikli 78(3) alusel nõukogule ettepaneku võtta vastu otsus ajutiste meetmete kehtestamiseks Läti, Leedu ja Poola kasuks. Komisjoni ettepaneku eesmärk oli kaitsta ELi piire ja kodanikke, tuues välja meetmed selle erakorralise olukorra lahendamiseks humaansel, nõuetekohasel ja väärikal viisil, koos eritagatiste andmise ning inimõiguste ja rahvusvaheliste kohustuste täieliku austamisega. Komisjon ja EUAA pakkusid ka rahalist ja rakenduslikku tuge.

14. detsembril 2021. aastal tegi komisjon koos läbivaadatud Schengeni eeskirjadega ettepaneku varjupaiga ja rände ärakasutamise olukordi käsitleva määruse koostamiseks.⁶⁵ Eeskirjade ettepaneku eesmärk on anda liikmesriikidele vajalik paindlikkus tulevikus ELi välispiiril sisserändajate ärakasutamise juhtumitele tõhusaks reageerimiseks, kehtestades erakorralise rände- ja varjupaigahaldusmenetluse ning nähes ette toetus- ja solidaarsusmeetmed.

62 Komisjoni teatis, Uus rände- ja varjupaigalepe, COM (2020) 609 final, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>.

63 Euroopa Komisjon (2021) Report on Migration and Asylum, 2021, kättesaadav: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-migration-asylum.pdf>.

64 Valgevene poliitilise olukorra ja EL-i poolt kehtestatud sanktsioonide järel hakkas Valgevene 2021. aasta juunis korraldama rahvusvahelisi lende, et hõlbustada sisserändajate transiiti EL-i suunas, esmalt Leetu ning seejärel Läti ja Poola. Suurem osa migrantidest olid Iraagi, Afganistani ja Süüria kodanikud; Vaata ka: www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus.

65 Ettepanek, Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu määrus, mis käsitleb rändajate ärakasutamise olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas, COM(2021) 890 final 2021/0427 (COD), kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:890:FIN>.

Riiklikud arengusuunad

2021. aastal viisid enamik liikmesriike ja Norra läbi poliitilisi, seadusandlikke, institutsionaalseid ja praktilisi muudatusi rahvusvahelise kaitse valdkonnas. Enamik neist hõlmasid tegevusi varjupaigamenetlusele parema juurdepääsu tagamiseks ning taotlejate vastuvõtmise ja lõimimise täiustamiseks. Samas tõi 2021. aasta riikidele ka mitmeid väljakutseid. Küpros teatas oma riikliku varjupaigasüsteemi ülekoormatusest maa- ja mereteed pidi saabujate järsu kasvu tõttu (Kreeka ja Türgi vahelise nn. roheline joone kaudu). Holland koges vastuvõtuvõime vähenemist, mis oli tingitud varjupaigataotlejate suurest sissevoolust ja tavamajutusse suunduvate rahvusvahelise kaitse saajate piiratud väljavoolust. Belgia seisis silmitsi pretenditud vastuvõtukriisiga, tegeledes samaaegselt rahvusvahelise kaitse taotlejate arvu suurenemise, varjupaigamenetluse pikema kestuse, Afganistanist evakueerimise ning Valloonia raskete üleujutuste tagajärgedega. Horvaatia alustas 2020. aasta maavärinates hävinud Zagrebi ja Kutina varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuste täielikku renoveerimist.

Varjupaigamenetluste tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamine⁶⁶ oli liikmesriikide peamine ajend, miks 2021. aastal seadusandluses ja poliitikas muudatusi tehti.⁶⁷ Holland tegi mitmed muudatused varjupaigamenetluse tõhustamiseks, sealhulgas esimesest isikuga tehtavast intervjuust loobumine⁶⁸ ja uute võimaluste juurutamine kuuepäevase „puhke- ja ettevalmistusperioodi“ tühistamiseks.⁶⁹ Norras tehti migratsiooniametile ülesandeks jätta vahele nende varjupaigataotlejate intervjuud, kes teatud tingimustel kindlasti positiivse vastuse saaksid. Kreeka kehtestas lihtsustatud ühtse vormiga registreerimiskorra, mis hõlmab varem varjupaigamenetluseks nõutud teavet ja varjupaigataotlejate vastuvõtmise teavet.

Mitmed liikmesriigid töid peamise praktilise edasiminekena välja varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuste loomise ja kohandamise.⁷⁰ See hõlmas uute⁷¹ või erakorraliste vastuvõtukeskuste rajamist⁷² ja olemasolevate keskuste kohandamist voodikohtade arvu suurendamise⁷³ või vastuvõtukeskuste renoveerimise teel (nt Horvaatia).

66 EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete direktiivi 2013/32/EL kohaselt: Taotluse esitamine: selles etapis väljendab isik kavatsust taotleda rahvusvahelist kaitset; taotluse registreerimine: registreeritakse taotleja kavatsus kaitset taotleda; taotluse esitamine: varjupaigataotlus esitatakse ametlikult varjupaigamenetluse jaoks pädevale asutusele.

67 CY, EL, LU, NL, NO.

68 Enne 25. juunit 2021 viidi Hollandis läbi kaks varjupaiga intervjuud: üks enne varjupaigamenetlust ja teine registreerimise ajal. Kuna mõlemas käsitleti sageli samu teemasid, siis esimest esmast intervjuud enam läbi ei viida.

69 Puhke- ja ettevalmistusperioodil on varjupaigataotlejal kuus päeva aega Hollandisse reisimisest puhata ja üldiseks varjupaigamenetluseks valmistuda.

70 BE, CY, EL, FR, HR, IT, LU, MT, NL.

71 BE, CY, EL, LU, MT, NL.

72 LU, NL.

73 BE, FR, HR, IT, MT.

Belgias viis varjupaigataotlejate arvu suurenemine vastuvõtukohtade puuduseni ning migratsiooniamet piiras ajutiselt taotlejate arvu, lähtudes olemasolevatest vastuvõtukohtadest. EUAA käivitas Fedasili toetamise operatsiooni, pakkudes vastuvõtuks vajalikku vara ja seadmeid, personali ja tehnilisi teadmisi. Eesti ja Soome töötasid välja suurema vastuvõtuvõimega situatsiooniplaani, et tagada valmidus võimalikuks massiliseks sisserändeks ning et rännet paremini hallata. Kui enamus neist muutustest olid tingitud suurenenud rändevoost, mis tekitas probleeme või potentsiaalseid probleeme liikmesriikide vastuvõtuvõime jaoks,⁷⁴ siis Horvaatia vastuvõtukeskuste renoveerimise põhjuseks oli 2020. aastal riigis toimunud maa-väriinatest tingitud kahju.

Eesti ajakohastas koostöös PPA ja partnerorganisatsioonidega hädaolukorra lahendamise plaani (HOLP). Plaani töötati välja eesmärgiga muuhulgas suurendada massilise sisserände korral valmisolekut varjupaigamenetluse läbiviimiseks ja parandada vastuvõtukeskuste võimekust. Eesmärk on tagada Eesti valmisolek suurema hulga (massilise) varjupaigataotlejate saabumisel.

Enamik liikmesriikides läbi viidud varjupaigataotlejate integreerimisega seotud seadusandlikest ja poliitilistest arengutest oli suunatud sellele, et parandada varjupaigataotlejate pääsu tööturule. Iirimaa lühendas ooteperioodi, mis on vajalik enne, kui varjupaigataotleja võib tööle asuda, kuue kuuni alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäevast. Läti lühendas ooteperioodi kolme kuuni, mis on soodsam tingimus kui varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi käsitlevas EL direktiivis 2013/33117 nõutud üheksakuuline periood. Belgias peatati COVID-19 kriisi kontekstis ja selleks, et lahendada tööjõupuudus teatud sektorites, neljakuuline ooteperioodi nõue vahemikus 1. oktoobrist 2020. a kuni 30. juunini 2021. a, mis võimaldas rahvusvahelise kaitse taotlejatel ilma ooteajata töötada. Need riiklikud muudatused olid tingitud peamiselt vajadusest kiirendada varjupaigataotlejate tööle asumist, et lahendada tööjõupuudus teatud sektorites.⁷⁵

Edasised meetmed olid suunatud sellele, et tagada varjupaigataotlejatele parem pääs tööturule. Belgias kirjutasid Fedasili ja Brüsseli piirkonna riiklik tööturuasutus alla varjupaigataotlejate tööhõive alasele koostöölepele (Actiris). Belgia käivitas ka tegevuskava „Varjupaigataotleja otsib tööandjat“, mille eesmärk oli ühendada varjupaigataotleja ja tööandjad. Küpros muutis seadusandlust ning lihtsustas pääsu tööturule, lubades varjupaigataotlejatel otsida ajutist tööd, kasutades üksnes pädeva tööhõiveameti tööandja avaldust. Itaalia ja ÜRO Pagulaste Ülemvolinik (UNHCR) kirjutasid alla vastastikuse mõistmise memorandumile, et soodustada varjupaigataotlejate integreerimist tööturule.

Iirimaa lisas üliõpilaste toetuskavas abikõlblike rahvusvahelise kaitse taotlejate hulka täiendkursused ning loobus tööloaga rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul rahvusvahelise üliõpilase tasu nõudest, et pääseda keskhariduse oman-

74 BE, CY, IT, NL.

75 EMN (2022) Annual Report on Migration and Asylum 2021, kättesaadav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/emn-annual-report-migration-report-final.pdf>, lk 58.

danu täiendõppe kursustele (PLC). Bulgaarias löid Sofia Arengu Ühing, Bulgaaria Punane Rist ja UNCHR teabe ja teenuste ameti välisriikide kodanikele, mis annab rahvusvahelise kaitse taotlejatele teavet koolituste, programmide ja sündmuste kohta. Kreeka Rände- ja Varjupaiga Ministeerium ja ÜRO Lastefond (UNICEF) kirjutasid alla vastastikuse mõistmise memorandumile „Kõigi õppivate laste algatus pagulaste ja sisserändajate lastele Kreekas 2021–2024“, mille eesmärk on parandada hariduse kättesaadavust ja koolikohustuse täitmist.

2021. aastal leidsid mitmes liikmesriigis aset muudatused ka seoses rahvusvahelise kaitse äravõtmisega.⁷⁶ Prantsusmaa sätestas võimaluse kolmandate riikide kodanikelt pagulasseisundi äravõtmiseks terrorismiakti korral. Luksemburgis äsja muudetud varjupaigaseadus annab võimaluse rahvusvahelise kaitse äravõtmise otsuse edasikaebamise peatamiseks seni, kuni kohtuotsus viibib. Rootsis täpsustas teise astme migratsioonikohus tingimusi, mille korral võib pagulasseisundi andmisest keelduda, kui isik on toime pannud eriti raske kuriteo. Norras otsustati mitte anda pagulase staatust sellise pagulase pereliikmetele, kelle suhtes on algatatud rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetlus. Kreeka selgitas pagulasseisundi tühistamise ja andmisest keeldumise aluseid. Täpsemalt võeti Kreekas kasutusele säte, mille kohaselt juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotlejat peetakse põhjendatult ohuks riiklikule julgeolekule või ühiskonnale, võttes arvesse eriti raske kuriteo toimepanemise eest süüdi mõistvat lõplikku kohtuotsust, ei anna vastav amet pagulasseisundit enne vastava otsuse tegemist.

Lisaks eelnevale leidis liikmesriikides aset ka teisi muudatusi. Näiteks Prantsusmaal sätestati seadusandluses, et kohtuorganid peavad Prantsusmaa sisserände ja integratsiooni ametit (OFII) automaatselt või päringu saamise järel teavitama kõigist varjupaigamenetlusega seotud pettuse kahtlustest. Belgia peatas okupeeritud Palestiina territooriumilt (oPt) saabunud kolmandate riikide kodanike taotluste menetlemise, samas kui Holland peatas Etioopiast Tigray piirkonnast saabuvate kolmandate riikide kodanike ja etniliste Tigray piirkonna kodanike tagasisaatmise menetluse. Iirimaa teatas 2021. aasta detsembris paralleelmenetluse kasutuselevõtmisest, et kaitsta taotlejaid pikaajalise dokumenteerimata sisserändajate kava seadustamise raames, mis on suunatud taotlejatele, kellel on silmapaistev rahvusvahelise kaitse taotlus ja kelle varjupaigamenetluse protsess on kestnud vähemalt kaks aastat. Kreeka võttis kasutusele tasu rahvusvahelise kaitse taotleja iga esmataotlusele järgneva taotluse eest, et vältida pahatahtlike või ilmselgelt mittekõlblike taotluste esitamist.

Eestis algatas sotsiaalkindlustusamet (SKA) pagulaste tugiisikuteenuse ümberkorraldamise, mis annab rahvusvahelise kaitse saajatele võimaluse olla oma igapäevastes tegemistes iseseisev ja sõltumatu. Tugiisikuteenust määravad kohalikud omavalitsused vastavalt vajaduste hindamisele, mille viivad läbi kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad. Pilootfaasis on tugiisikuteenuse osutaja sõlminud SKA poolt riigihanke korras allhankelepingu. Selle muudatuse eesmärk on toetada rah-

⁷⁶ BE, EL, FR, LU, SE.

vusvahelise kaitse saajate iseseisvat toimetulekut ja kohanemist kohalikul tasandil. Pagulaste tugiisikuteenust on viimased 10 aastat pakkunud MTÜd, kuid tugiisikuteenus kaldus seetõttu eemalduma kohalikest omavalitsusest, kes on enamiku elanike jaoks oma territooriumil vajalike tugiteenuste keskne pakkuja. Samuti on riiklikes õigusaktides sätestatud, et pagulane on kohustatud kasutama tugiisikuteenust, kui see on talle määratud. Samas on teistes seadusandlikes aktides ja tugiisikustandardites kirjas, et teenust saab määrata ainult kohalik omavalitsus. Nähakse ette, et tugiisikuteenuse ümberkorraldamine võimaldab rahvusvahelise kaitse saajatele parema juurdepääsu erinevatele kohalikul tasandil pakutavatele teenustele ja toele, lähendab neid omavalitsustega ning mis kõige olulisem – ühtlustab erinevaid Eestis osutatavaid tugiisikuteenuseid.

Vaimse tervise teenuste pakkumine kolmanda riigi kodanikele

Enamikus liikmesriikides saavad sisserändajad seadusliku aluse omandamisel õiguse saada vaimse tervise teenuseid liikmesriigi kodanikega samadel alustel. Samas on praktikas juurdepääs teenustele mõnikord takistatud. Sisserändaja vaatest võivad praktilisteks takistusteks olla keelebarjäär, puudulik informatsioon, teenuse kallis hind, pikad ootejärjekorrad, kuid esineb ka sotsiaalseid ja kultuurilisi takistusi nagu stigmatiseerimine, vaimse tervise probleemide osas teadlikkuse puudumine ning seetõttu abiotsimise edasilükkamine. Lisaks puudub sisserändajail mõnikord usaldus võimuesindajate suhtes või ei soovita varasema negatiivse kogemuse tõttu abi otsida. Liikmesriigid märkisid ära ka COVID-19 pandeemia negatiivse mõju vaimse tervise teenuse pakkumisel sisserändajatele.

Ka liikmesriikide vaatest on vaimse tervise abi osutamisel peamisteks takistusteks keelebarjäär, mis väljendub eelkõige tõlkide puudumises, ja kultuurilised erinevused sisserändajate ja praktikute vahel, mis tähendab, et vaimse tervise teenuse pakkujatel puudub sageli piisav pädevus erinevast rahvusest inimestega töötamiseks. Samuti on takistuseks rahaliste vahendite ja inimressursi ning ekspertise puudumine spetsiifiliste vaimse tervise probleemide valdkonnas. Näiteks Soome on välja toonud, et eksperdid ei ole piisavalt hästi kursis sisserändajate vaimse tervise teemade (piinamise ohvrid, rassism jms) ja nende spetsiifilise raviga. Seevastu Luksemburgis ei soovi mõned vaimse tervise teenuse pakkujad tegeleda sisserändajatega, kuna nende visiidid vajavad sageli rohkem aega seoses tõlkevajadusega ning arsti ja patsiendi vahelist sidet on raskem luua.

Liikmesriigid on välja töötanud riiklikke poliitikaid ja strateegiaid sisserändajate sotsiaalse integratsiooni edendamiseks, sealhulgas on mitmel pool protsessi kaasatud ka sisserändajad. Kümnes liikmesriigis on välja töötatud siseriiklikud strateegiad, kus viidatakse ka sisserändajate vaimsele tervisele. Enamasti käsitletakse

sisserändajate vaimset tervist osana riiklikust tervisepoliitikast. Näiteks viitab Hollandi uus integratsiooniseadus elamislubade saajate vaimsele tervisele. Seaduse kohaselt peaksid kohalikud omavalitsused hindama sisserändaja isiklike asjaolusid, sealhulgas nende vaimset ja füüsilist tervist, eesmärgiga välja töötada iga inimese individuaalne plaan integratsiooni ja osalemisprotsessi raames. Üheksas liikmesriigis keskendutakse riiklikes strateegiatel eraldi haavatavatele gruppidele. Soomes keskendutakse eraldi piinamisohvrite rehabilitatsioonile.

Liikmesriigid on vaimse tervise teenuste juurdepääsu lihtsustamiseks võtnud kasutusele mitmeid meetmeid. Näiteks on mitmes riigis koolitatud eksperte ja palgatud spetsialiseerunud psühholooge. Luksemburgis sõlmiti psühholoogide assotsiatsiooniga leping eesmärgiga lihtsustada vaimse tervise teenustele juurdepääsu ning tänu sellele suurenes sisserändajate jaoks psühholoogide ja psühhiaatrite kättesaadavus. Samuti töid mitmed riigid välja häid praktikaid, mille abil nad vähendasid keelebarjääri sisserändajate ja praktikute vahel. Näiteks Iirimaaal töötati välja veebilehekülg eesmärgiga tõhustada vähemuste ja haavatavate kogukondade juurdepääsu tervishoiuteenustele, sealhulgas vaimse tervise teenustele. Mitmes liikmesriigis keskenduti tõhusamale vaimse tervise alase informatsiooni jagamisele. Mitmed kohalikud omavalitsused Hollandis töötasid välja „võtmeisiku“ põhimõtte, mille alusel valiti välja elamisloa alusel riigis viibivad sisserändajad, kes omakorda aitavad teistel sisserändajatel tervisehoiusteemal paremini orienteeruda. Need inimesed saavad aidata teistel arsti juures käia või saada psühholoogilist tuge. Välja on töötatud ka meetmeid, mis aitavad muuta vaimse tervise teenuste kasutamise taskukohasemaks. Rootsis võimaldatakse sisserändajal arsti juurde minemiseks kasutada ühistransporti tasuta. Austrias aga on enamikus föderaalsetes vastuvõtukeskustes palgatud kliinilised psühholoogid.

Enamikus liikmesriikides on välja töötatud ka meetmed vaimse tervise teenuste efektiivsemaks pakkumiseks sisserändajatele, mis olid enamasti seotud professionaalide koolitamisega ja eriteenuste osutamisega. Prantsusmaal pakutakse sotsiaaltöötajatele vaimse tervise esmaabi koolitust, sealhulgas õpetatakse märkama teatud sümptomeid, mis aitab patsiente liigitada enne nende suunamist regionaalsetesse traumakeskustesse. Luksemburgi Punane Rist pakub aga tõlketeenust 25 keeles, et aidata arstidel suhelda abivajajatega nende emakeeles. Eesti Pagulasabi on viimastel aastatel üha enam keskendunud pagulaste vaimse tervise toetamisele. Näiteks on katsetatud veebipõhist nõustamist, mida pakutakse inimesele tema emakeeles. Samuti on valminud brošüür „Võimalused pagulaste vaimse tervise toetamiseks Eestis“.

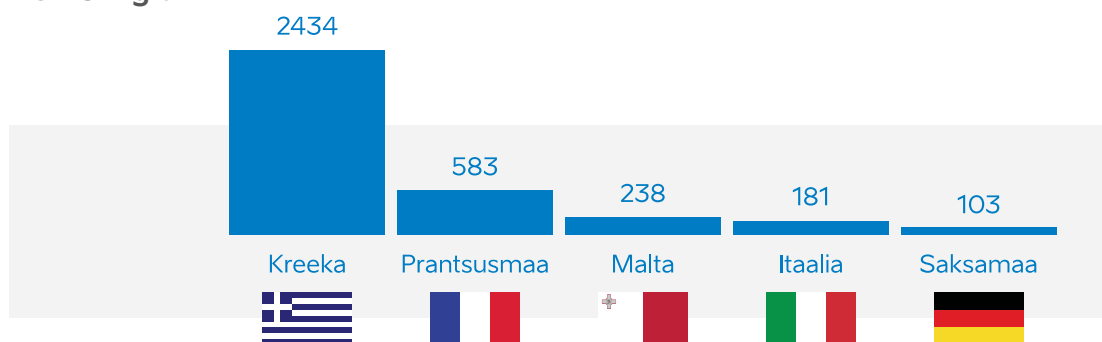
Allikas: Rändevõrgustiku infoleht „Rahvusvahelise kaitse saajatele ja sisserändajatele pakutavate vaimse tervise teenuste kaardistamine,“

4.3 Ümberasustamine ja ümberpaigutamine Euroopas

Ümberpaigutamine

2021. aastal osales ümberpaigutamise tegevustes seitse liikmesriiki.⁷⁷ Pärast seda, kui 2020. aasta septembris hävis Kreekas Lesbose saarel tulekahju tagajärjel Moria pagulaslaager, võtsid mitmed liikmesriigid ette selles laagris viibinud saatjata alaealiste vabatahtliku ümberpaigutamise.⁷⁸

TOP 5 riigid



Joonis 12. Ümberpaigutatud kolmanda riigi kodanike arv 2021. aastal, top 5 riigid. Allikas: ARM, liikmesriikide kontaktpunktid.

Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid

Kuna 2020. aastal jäid paljudel riikidel planeeritud ümberasustamistegevused COVID-19 pandeemiast tulenevate piirangute tõttu täitmata, jätkati nendega 2021. aastal. Liikmesriigid osalesid nii Euroopa⁷⁹ kui ka riiklikes ümberasustamise programmides.⁸⁰

Näiteks jätkas Hispaania oma riikliku ümberasustamise plaani 2019–2020 rakendamist, võttes vastu pea 550 põgenikku Jordaaniast, Liibanonist ja Türgist. Samuti kiitis Hispaania heaks oma riikliku ümberasustamise programmi, mis algab 2022. aastal, ning viis koostöös UNHCRiga ellu kogukonnasponsorluse programmi. Leedu pikendas väljavalitud kolmanda riigi kodanike vastuvõtmise tähtaega 2021. aasta lõpuni ning täitis lubaduse võtta vastu 1000 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest, asustades ümber 1077 kolmanda riigi kodanikku. Ka Saksamaa viis kasu-

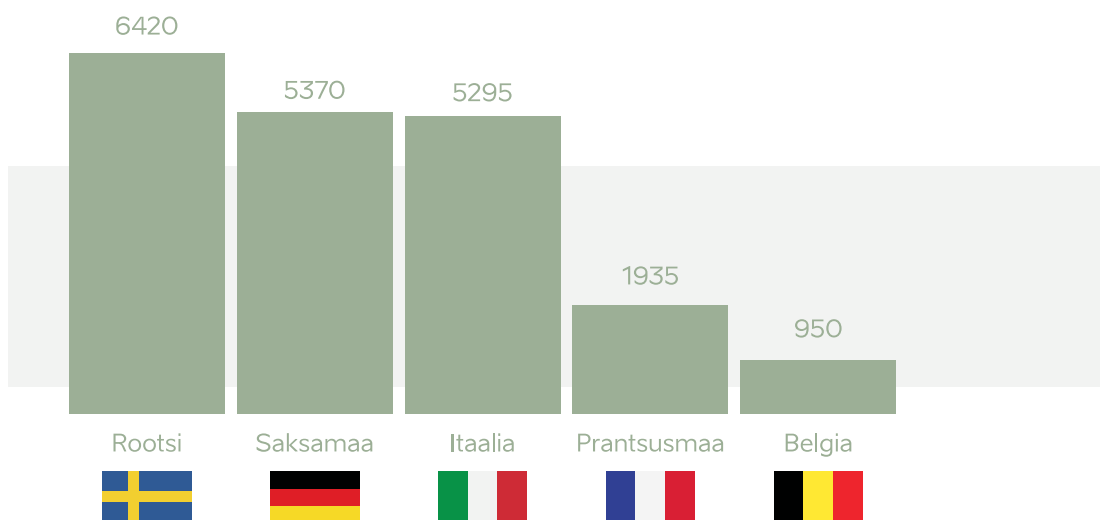
⁷⁷ BE, BG, DE, FR, HR, LT, LU.

⁷⁸ BE, BG, DE, FI, FR, HR, IE, LU.

⁷⁹ BE, BG, LT.

⁸⁰ ES, LT, MT, SE (Rootsi riiklik ümberasustamine arvatakse osaks EL ümberasustamisest).

tamata ümberasustamise kohad üle 2021. aastasse ning võttis 2020/2021 plaanide alusel vastu kokku 6547 inimest ümberasutamise, humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise, kogukonna sponsorluse ja vastuvõtu programmide alusel.⁸¹ Rootsi asustas ümber 6400 inimest. Belgia varjupaiga- ja sisserändepoliitika riigisekretär ja katoliiklik ühendus Sant'Egidio kirjutasid alla kavatsuste protokollile 250 pagulasele humanitaarkoridori loomiseks perioodil 2022–2024. Sihtrühma kuuluvad Liibanonis, Süürias, Liibüas ja Afganistanis elavad haavatavad isikud, kellel on õigus rahvusvahelisele kaitsele.



Joonis 13. Ümberasustatud kolmanda riigi kodanike arv 2021. aastal, top 5 riigid. Allikas: (ARM ja Eurostat, migr_asyresa, 27.09.2022)

Ümberasustamine ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmid pärast 2021. aasta 31. augustit Afganistanist saabuvatele isikutele

Pärast president Ashraf Ghani võimu all oleva Afganistani Islami Vabariigi kukutamist ja Talibani võimu all oleva Afganistani Islami Emiraadi taastamist 2021. aasta augustis osalesid enamik liikmesriike spetsiaalselt afgaanide jaoks mõeldud ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmides.⁸² Mitmed liikmesriigid osalesid nende afgaanide ümberasustamises, kes töötasid liikmesriikide valitsuste, Euroopa Liidu, ÜRO ja NATO heaks või tegid nendega koostööd, samuti asustati ümber eriti ohus olevad isikud, näiteks inimõiguste aktivistid ja nende perekonnaliikmed.⁸³ Iirimaa kiitis heaks afgaanide vastuvõtmise

⁸¹ EUAA (2022) Asylum Report 2022, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>, lk 250.

⁸² BE, BG, CY, DE, EE, EL (ei rakendanud ümberasustamise programmi, aga pakkus tuge ning võttis vastu inimesi, keda Afganistanist 2021. a evakueeriti), ES, FR HR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE SK (evakuatsioonilend ei olnud osa konkreetsest ümberasustamise või humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise programmist).

⁸³ BE, CY, DE, EE, ES, FI, FR, IE, LT, LU, LV, SE.

programmi, mis pakub ajutist elukohta lirmaal inimestele, kelle vabadus või turvalisus on ohus ning kes on kas Afganistani või teatud naabერიიგი kodanik ja põgenes sealt pärast 2021. aasta 1. augustit ning kellel on lähedasi pereliikmeid lirmaal.

Rootsi valitsus loobus nõudest, et asjaomane isik peab Rootsi ümberasustamiseks olema kolmandas riigis. See tähendas, et afgaane oli võimalik evakueerida otse Afganistanist ning ümberasustamise protsessi sai viia lõpule nende Rootsi saabumisel. Lisaks käivitas Rootsi programmi, mis pakub Afganistanist pärit teadlastele rahvusvahelise algatuse „Ohus olevad teadlased“ raames ajutist varjupaika Rootsis. Prantsusmaa kehtestas mitmed meetmed konsulaarteenuste tugevdamiseks ja ohus olevate ja oma riigist põgenenud Afganistani kodanike viisataotluste läbivaatamise menetluse lühendamiseks, sealhulgas varjupaiga taotlemise ja perekonna taasühinemise eesmärgil, et kiiresti vastata nende kaitsevajadusele. Poola kehtestas ministriumite vahelise rühma Afganistani olukorra hindamiseks ja evakueeritud Afganistani kodanike integreerimise protsessi toetavate kohalike (omavalitsuste) asutuste töö koordineerimiseks ja nende vastuvõtmiseks.

Belgia otsustas ajutiselt ja osaliselt peatada Afganistani taotlejate kohta tehtud otsustest teavitamise, välja arvatud juhul, kui on tegemist (i) pagulase staatuse tunnustamisega ja (ii) taotlejale ei ole võimalik saada kaitsestaatust mõnes teises liikmesriigis. Otsuse ajendiks oli tõsiasi, et pagulaste ja kodakondsuseta isikute peakomissariaadil (CGRS) puudus usaldusväärne teave olukorra kohta Afganistanis. Luksemburg otsustas peatada Afganistani kodanike rahvusvahelise kaitse taotluste kõik negatiivsed otsused ja anda asja läbivaatamise halduskohtusse. See otsus tulenes terviklike ja usaldusväärsete teabeallikate puudumisest Afganistanis, mis ei võimaldanud rahvusvahelise kaitse taotlusi põhjalikult hinnata.

2021. aasta augustis otsustas Eesti valitsus ümber asustada ja pakkuda kaitset kokku 30 Afganistani kodanikule: 10 inimest, kes tegid varasemalt koostööd Euroopa Liidu ja NATOga, sealhulgas nende pereliikmed, ning 20 inimest, kes tegid koostööd Eesti organisatsioonidega, sealhulgas nende pereliikmed. Augustis evakueeriti Afganistanist Eestisse 14 inimest ning hiljem lisandus 2 inimest. Aasta lõpu seisuga oli Eesti 14 afgaanile andnud rahvusvahelise kaitse.

4.4 Saatjata alaealised ja teised haavatavad rühmad

Saatjata alaealised

Haavatavate rühmade, sealhulgas alaealiste kaitse on jätkuvalt oluline seadusandluse ja poliitikaalase arengu valdkond Euroopa Liidu ja riiklikul tasandil. Euroopa Liidus registreeritud saatjata alaealiste arv oli jätkuvalt kõrge: Eurostati andmetel võtsid EL-27 riigid vastu 23 330 saatjata alaealiste varjupaigataotlust, mis on 72% rohkem kui 2020. aastal ning moodustas umbes 4% kõigist varjupaigataotlejatest.

Kõige rohkem saatjata alaealistest varjupaigataotlejaid oli Austrias (5605), millele järgnes Saksamaa (3250), Bulgaaria (3170), Kreeka (2275) ja Belgia (1800). Võrreldes eelneva aastaga kasvas enim saatjata alaealiste arv Austrias (+309%) ja Bulgaarias (+296%). Kõige rohkem saatjata alaealisi tuli Euroopasse Afganistanist, Süüriast, Bangladeshist, Somaalias ja Pakistanist.

Euroopa Komisjon võttis 21. märtsil 2021. aastal vastu ELi lapse õiguste strateegia.⁸⁴ Strateegia kohaselt peab igal Euroopas ja kogu maailmas elaval lapsel olema samad õigused ning ta peab olema vaba mistahes diskrimineerimisest ja heidutamisest. Strateegias käsitleb komisjon püsivaid ja esilekerkivaid probleeme ning teeb ettepaneku konkreetseteks tegevusteks, et kaitsta, edendada ja tagada laste õigused nüüdisaegses kiiresti muutuvus maailmas. Strateegia kuues teemavaldkonnas välja toodud meetmete eesmärk on käsitleda kõige haavatavamate laste õigusi, alates laste õigustest digiajastul kuni vägivalla ennetamise ja selle vastu võitlemise ning lapsesõbraliku õigusemõistmiseni. Sisserändajate lastel on samad õigused ning neil on õigus samale kaitsetasemele nagu ELi lastel, diskrimineerimata ja sõltumata nende õiguslikust seisundist ELis.

Nõukogu võttis 2021. aasta juunis vastu Euroopa lastegarantii.⁸⁵ Selle eesmärk on murda põlvkondade vaheline puuduste tsükel, millel on lastele sügav ja pikaajaine mõju. See pakub liikmesriikidele nõu ja vahendeid puuduses olevate laste toetamise kohta, st alla 18-aastased vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus olevad isikud. Euroopa lastegarantii raames soovitas komisjon liikmesriikidel tagada puuduses olevatele lastele tasuta ja tõhus juurdepääs alusharidusele ja hoiule, haridusele ja koolipõhistele tegevustele, vähemalt üks tervislik toidukord igal koolipäeval, tervishoid ja adekvaatsed elamistingimused. Need teenused peavad olema tasuta ning puudustkannatavale lapsele koheselt kättesaadavad.

Enamik liikmesriike, Norra ja Gruusia viisid ellu seadusandlikud või poliitilised muudatused, mis mõjutasid varjupaika taotlevaid saatjata alaealisi, näiteks uued meetmed vanuse hindamise kohta ning menetluse turvameetmete tugevdamise suunised ja tööriistad, mis võtavad esmalt arvesse lapse huve. Paljud liikmesriigid kohandasid oma tuvastamise ja registreerimise korda kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on väidetavalt alaealised, kuid ei taotle varjupaika, ning potentsiaalselt inimkaubanduse ohvriks langenud alaealiste paremaks edasisuunamiseks.

Riiklikul tasandil võtsid mõned liikmesriigid ja Norra kasutusele korraldusmeetmed täiskasvanuikka jõudvate saatjata alaealiste jaoks.⁸⁶ Need uued meetmed olid suunatud sellele, et vähendada noorte haavatavust ning tagada neile vastavate ametiasutuste adekvaatne tugi. Liikmesriigid võtsid samuti kasutusele erinevad haa-

84 Euroopa Komisjon (2021a) EU Strategy on the Rights of the Child, kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en.

85 Euroopa Komisjon (2021b) Euroopa lastegarantii, kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_et#euroopa-lastegarantii.

86 EL, ES, FR, IE, IT, NL, NO.

vatavuse hindamise tööriistad ja korra, et teha kindlaks, kas varjupaigataotlejal on vastuvõtuga seotud erivajadusi, selliste vajaduste iseloom ja vajalik tugi.⁸⁷

Eestis pöörati 2021. aastal saatjata alaealiste teemale rohkem poliitilist tähelepanu. Eesmärk oli tagada Eesti valmisolek osutada vajalikke teenuseid juhuks, kui Eestisse peaks saabuma suurem hulk saatjata alaealisi. Selle raames töötati koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga, Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusametiga ja teistega välja situatsiooniplaanid. Vajadus selle järele tulenes Valgevene kaudu saabunud suurenenud rändevõrgudest Leedu, Läti ja Poola piiril. 2021. aasta seisuga oli saatjata alaealiste vastuvõtuvõime küllaltki väike, kuna viimane Eestisse jäänud saatjata alaealine, kes vajab teenuseid, registreeriti 2017. aastal ning seetõttu pole viimastel aastatel vastavat praktikat olnud. 2022. aastal on kavas ka jätkutegevused – saatjata alaealistele suunatud teenustega töötavate spetsialistide koolitused.

Meetmed täiskasvanuikka jõudvate saatjata alaealiste integreerimise ja autonoomia tugevdamiseks Prantsusmaal

Prantsusmaa lastekaitse seaduse eelnõu sätestab kolme meetet saatjata alaealiste täiskasvanuikka jõudmise parandamiseks. Esiteks viiakse 17-aastaste laste hoolekandeametisse (ASE) vastuvõtmisel läbi intervjuu, et valmistada neid ette peatselt saabuvaks täiskasvanu staatuseks. Teiseks antakse usaldusväärse kolmanda isiku hoole antud saatjata alaealistele hiljemalt nende 16. sünnipäeval üheaastane isikliku ja pereelu ajutine elamisloob, sarnaselt ASE hoole all olevatele alaealistele. Eelnõu näeb samuti ette teisi meetmeid, sealhulgas asutuste kohustus pakkuda ASE hoole antud noortele majutust kuni 21-aastaseks saamiseni. Need sätted kehtestati selleks, et ennetada ootamatut laste hoolekandesüsteemist väljumist ning harmoniseerida erinevate ametkondade lähenemist juhtumite haldamisele.

Uus õiguslik kord täisikka jõudvatele saatjata alaealistele Hispaanias

Hispaania muutis õiguslikku korda, et edendada saatjata alaealiste ja kasuperest lahkujate integreerimist. Ametivõimudele tehti ülesandeks anda dokumentideta täiskasvanuikka jõudvate saatjata alaealistele juurdepääs tööturule alates 16. eluaastast. Dokumentide puudus tekitas olulisi praktilisi probleeme, eriti täiskasvanuikka jõudmisel ning eriti haavatavate saatjata tütarlaste puhul.

⁸⁷ CY, DE, IE, HR, LU, MT, SK.

Elamisloa kestust pikendati, et noored (18- kuni 23-aastased) kasuperest lahkujad, kes vastasel korral jääksid korrapärasest elust välja, saaksid taotleda tööloa. Esialgse loa kehtivust pikendati (ühelt aastalt) kahe aastani, samas kui loa pikendamise aega pikendati kolme aastani. Täiskasvanuikka jõudvate saatjata alaealiste jaoks luuakse eraldi kord: kui neil on dokumendid ja nad saavad 18aastaseks, siis kehtestatakse nende enda kord, ilma viiteta mittetulunduslikule elukohale (jätkub neile alaealisena antud loa kehtivus) ning vähendatakse piisavate vahendite andmist sobivama summani. Dokumentideta saatjata alaealistele, kes saavad 18-aastaseks, kehtestatakse uus süsteem nende dokumenteerimiseks, mistõttu neil on juurdepääs elukohale ja tööle, nii nagu eespool kirjeldatud. Sellest reformist saab Hispaanias oodatavalt kasu ligikaudu 15 000 noort.

Teised haavatavad rühmad

Liikmesriigid rakendasid mitmeid meetmeid haavatavate rühmade, näiteks vägivalda – eriti soopõhise vägivalda – ohvrite määratlemiseks või kaitseks. Mõned võtsid kasutusele uued majutuskeskused rahvusvahelist kaitset taotlevate lesbide, geide, biseksuaalide, trans- ja intersooliste inimeste (LGBTQI+) ning samuti teiste haavatavate rühmade jaoks. Holland otsustas tõsta LGBTQI+ varjupaigataotlejate ohutust vastuvõtukeskustes, võttes arvesse nende suhtes korduvalt toime pandud vägivalda. Liikmesriigid parandasid ka vastuvõtukeskustes hoolekandeteenuste pakkumist. Näiteks tagas Prantsusmaa 2021. aasta haavatavuse kavas meedikute kohalolu igas majutuskeskuses.

Mitmed liikmesriigid võtsid kasutusele vägivaldaohvrite elamisloa⁸⁸. Horvaatia ja Hispaania võtsid vastu soopõhise vägivalda vastu suunatud eriseadused ja korra. Hispaania selgitas regulaarselt välisriigist saabunud soopõhise vägivalda ohvriks langenud naiste olukorda, et tagada neile eraldi elamis- ja tööloa juhul, kui nende luba sõltus nende vastu vägivalda toimepanijast. Itaalia lõi üldised vägivaldaohvritega töötamise juhise.

Eestis tehti haavatavate rühmade vaatest ettevalmistusi 2022. aastal jõustuva seadusmuudatuse jaoks. Nimelt seatakse esikohale naiste suguelundite moonutamise ohvrite tuvastamise, suunamise ja toetamise mehhanismid. Eesmärk on ennetada naiste suguelundite moonutamist ja toetada selle ohvriks langenud naisi. Põhiosa tööst tehakse 2022. aastal. Selle tegevussuuna peamiseks tõukejõuks on Istanbuli konventsioon, mis võeti 2017. aastal karistusseadustiku raames Eesti seadusandlusesse. Kuigi naiste suguelundite sandistav moonutamine on karistusseadustiku §-s 118¹ alates 2017. aastast reguleeritud, puudub praktiline tegevusraamistik, mis toetaks sellega hõlmatud naisi.

Lisaks tehti 2021. aastal aktiivseid ettevalmistusi ohvriabi seaduse muudatusteks eesmärgiga saata 2022. aasta lõpus Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks uus ohvriabi seadus.

⁸⁸ CY, ES, FI, FR (perevägivalda ohvrid), IT.

KOHANEMINE
JA LÕIUMINE

5.



2021. aastal algas Euroopa Liidus uue „Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027“⁸⁹ elluviimine, mille Euroopa Komisjon oli vastu võtnud mõned kuud varem, 2020. aasta novembris. Tegevuskavas rõhutatakse vajadust alustada lõimumisprotsessi võimalikult vara ning lähtutakse põhimõttest, et lõimumine peaks olema igäihe õigus, aga ka kohustus. Samuti sõlmisid 2021. aasta märtsis Euroopa Komisjon ja Euroopa Regioonide Komitee partnerlussuhte eesmärgiga suurendada ELi linnade, regioonide ja maapiirkondade koostööd kohaliku taseme integratsiooni parandamiseks. Lisaks rahastas Euroopa Komisjon „28 liidu meetet“, mis toetab riigiüleseid või uuenduslikke sisserändajate integratsiooniga seotud projekte. 2021. aasta novembris avaldas Euroopa Komisjon uue nn tööriistapaketi, mis aitab kasutada ELi fonde sisserändaja taustaga isikute integreerimisel.

Riiklikud integratsioonistrateegiad

2021. aasta töi ELi riikides kaasa ka laialdase integratsiooni- ja kaasamispoliitika uuendamise.⁹⁰ See oli tingitud nii COVID-19 pandeemiast, aga ka pikaajaliste integratsioonistrateegiate uuendamisest. Enamikes liikmesriikides⁹¹ olid meetmed suunatud kolmandate riikide kodanike integratsioonile, samas kui Kreeka, Horvaatia, Itaalia ja Norra keskendusid peaaesjalikult rahvusvahelise kaitse saajatele. Näiteks Itaalia kaasas rahvusvahelise kaitse saanud avalikku konsultatsiooni, et ajakohastada riiklikku rahvusvahelise kaitse saajate integreerimise kava ning koguda kaasamise ja integratsiooni kohta ka sihtrühma enda seisukohti. Lisaks oli koostöö edendamise kodanikuühiskonna ja valitsusväliste organisatsioonidega jätkuvalt prioriteet mitmes liikmesriigis ja Norras.⁹² Sellest lähtuvalt koostasid näiteks Bulgaaria, Kreeka, Läti ja Norra uued strateegiad, mis rõhutasid vajadust tugevdada kodanikuühiskonna rolli integratsioonipoliitikas. Luksemburg aga kaasas oma ministrite integratsioonikomiteesse kodanikuühiskonna esindajaid.

Ka Eestis oli 2021. aastal lõimumise valdkonnas mitmeid olulisi arenguid. Näiteks kinnitas Vabariigi Valitsus uue „Sidus Eesti 2021–2030“ arengukava, mis seab järgmiseks kümneks aastaks eesmärgid nii uussisserändajate kohanemise kui ka lõimumise valdkonnas. Uus arengukava seab muuhulgas fookusesse diasporaapoliitika toetamise (toetamaks Eesti väliskogukondi, kodanikudiplomaatiat ja Eestisse tagasipöördumist), kodanikuühiskonna toetamise, perede toetamise ja targa rahvastikuanalüüsi meetodite juurutamise. Uut arengukava hakatakse ellu viima koostöös Siseministeriumi, Kultuuriministeriumi ja Välisministeriumiga. Samuti jaotati riigisiselt ümber valdkondlikud rollid ning alates 2021. aasta aprillist on

⁸⁹ Euroopa Komisjon (2020) Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021–2027, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758&qid=1632299185798>.

⁹⁰ AT, BE, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

⁹¹ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LV, LU, NL, SK, SE.

⁹² AT, BG, EE, ES, FR, HR, LU, LV.

Kultuuriministerium vastutav riikliku kohanemis- ja lõimumispoliitika eest. Kohanemispoliitika oli varasemalt Siseministeriumi haldusalas. Lisaks uue arengukava vastuvõtmisele valmistati ette ka uued Euroopa Sotsiaalfondi (ESF21+) ja Varjupaiga-, Rände ja Integratsioonifondi (AMIF21+) programmid, mille rakenduskavad on planeeritud kinnitada 2022. aastal.

Lisaks Eestile võtsid uue mitmeaastase lõimumisstrateegia vastu ka Kreeka ja Läti. Mitmed liikmesriigid teatasid lõimumispoliitikas uute fookusteemade kehtestamisest.⁹³ Näiteks Austrias seati 2021. aasta lõimumispoliitika keskmesse tööturuintegratsioon, vastuvõtva ühiskonna suhtumine ja saksa keele oskus, soolise võrdõiguslikkuse edendamine, vabatahtliku tegevuse soodustamine ning segregatsiooni ja ekstremismi ennetamine.

Mitmed liikmesriigid kujundasid lõimumispoliitikat ümber, vahetades riiklike, regionaalsete ja kohalike asutuste rollid lõimumisprotsessis.⁹⁴ Näiteks Küpros lõi Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjoni toel viis piirkondlikku integratsioonivõrgustikku, et suurendada riigi viie suurema linna koostööd ja seiremehhanismi. Luksemburg võttis „Kogukondliku integratsioonikava“ asemel kasutusele „Kooselamise kokkuleppe“, et soodustada integratsiooniprotsesse kohalikul tasandil. Hollandis jõustus 2022. aasta jaanuaris uus integratsiooniseadus, mis paneb suurema vastutuse uussisserändajate integreerimise eest kohalikele omavalitsustele.

Austria, Itaalia, Luksemburg ja Rootsi teatasid meetmetest, millega leevendada COVID-19 pandeemia negatiivset mõju lõimumisele.⁹⁵ Näiteks Rootsis vastu võetud poliitikamuudatused olid suunatud äsja saabunud sisserändajatele võimalikult kiirelt esimese töö leidmiseks.

Lähtudes põhimõttest, et lõimumine on kahepoolne protsess, suurendasid mitmed riigid nii vastuvõtva ühiskonna kui ka sisserändajate osalust lõimumisprotsessis.⁹⁶ Toetamaks sisserändajate osalust kohalikes demokraatlikes struktuurides, keskendusid liikmesriigid neile teabe ja toe pakkumisele, et tagada juurdepääs valimissüsteemidele või teistele demokraatlikele tegevustele kohalikul tasandil.⁹⁷ Samuti loodi uusi meetmeid kohalike ja sisserändajate vahelise suhtluse soodustamiseks.⁹⁸ Näiteks Iirimaa rahastas kogukondlikke organisatsioone kohalike lõimumistegevuste läbiviimiseks. Norra tuli välja uue strateegiaga, et tugevdada kodanikuühiskonna rolli 2021–2024 lõimumispoliitika väljatöötamiseks ja rakendamiseks. Prantsusmaa käivitas digitaalse platvormi⁹⁹ kohalike kaasamise soodustamiseks rahvusvahelise kaitse saanute vastuvõtmisel ja lõimimisel, eriti afgaanide vastuvõtmise järel 2021. aastal.

93 AT, BE, CZ, ES, FI, FR, LT.

94 AT, EE, FI, FR, LU, NL, SE.

95 AT, IT, LU, SE.

96 AT, BE, CZ, EL, FI, FR, HR, IE, LU, MT, SE.

97 EL, FI, HR, LU.

98 CZ, EL, FR, IE, MT.

99 Prantsusmaa Valitsus (2021) Digital platform to promote citizen engagement in the reception and integration of refugees, kättesaadav: <https://parrainage.refugies.info>.

Samuti tegeleti mitmes riigis aktiivselt rassismi ja diskrimineerimise vastase võitlusega.¹⁰⁰ Näiteks Saksamaal ja Hispaanias toimus oluline areng parempoolset ekstremismi ja rassismi käsitlevate strateegiate osas ning töötati välja veebis vaenu õhutamise ja võitlemise protokoll. Slovakkia võttis vastu uue riikliku strateegia naiste ja meeste vahelise võrdsuse kohta (2021–2027), samas kui Poola jätkas võrdse kohtlemise strateegia eelnõu koostamist (2022–2030). Belgia prantsuse kogukond leevendas koolides varasemalt keelatud ususümbolite kandmise suhtes kehtestatud reegleid, et hõlbustada sisserändajatest naiste osalemist hariduselus.

Ka laiemas plaanis võtsid mitmed riigid kasutusele uusi meetmeid, et parandada sisserändajate riigikeeleoskust, nt parandades keelekursuste kättesaadavust¹⁰¹, tagades juurdepääsu puuetega või piiratud liikuvusega isikutele (Prantsusmaa), töötades välja uusi keelekursusi¹⁰² või täiustades digiõppe lahendusi.¹⁰³ Näiteks selleks, et vähendada COVID-19 mõju õppimisele ning suurendada õpetajate ja kohanemiskoolitustel osalejate digitaalset pädevust, võttis Saksamaa kutseõppe keelekursuste jaoks kasutusele digiõppe ja virtuaalsed klassiruumid.

Ka Eestis leidis 2021. aastal aset mitmeid olulisi valdkondlikke praktikamuudatusi. Alates 2021. aprillist on Kultuuriministerium vastutav nii riikliku kohanemis- kui ka lõimumispoliitika eest. Varasemalt oli kohanemispoliitika Siseministeriumi haldusalas.

Alates 2021. aastast pakub kohanemisprogramm eesti keele õpet suure nõudluse tõttu lisaks A1 tasemele ka A2 tasemel ning töö- ja ettevõtlusmoodulit pakutakse kahe eraldi moodulina, et täita paremini sihtrühmade erinevaid vajadusi ja eesmärgid.

Lisaks on alates 2021. aastast Integratsiooni Sihtasutuse vahendusel võimalik Eesti kodakondsuse taotlejatel sõlmida keeleõppeleping, et läbida keeleõpe B1 tasemeni kodakondsuse taotlemise eesmärgil programmis „Eesti keele õpe kodakondsuse taotlemiseks“. Varem rakendas seda haldusüksus Sisekaitseakadeemia. Programmi raames pakutakse nõustamist kodakondsuse taotlemiseks ja tasuta keeleõpet kuni B1 taseme saavutamiseni. 2021. aastal pakuti keeleõpet 42 rühmale, milles oli kokku 486 õppekohta. Kodakondsust taotles täiendavalt 20 inimest, B1 keeletaseme saavutas 204 inimest.

Kuigi 2021. aastal võis märgata Euroopas ja selle ümbruses mitmesugust geopoliitilist ebastabiilsust, ei osanud mitte keegi ette ennustada Venemaa sõjalist rünnakut Ukrainale 2022. aasta kevadel. Venemaa sõda Ukrainas tõi kaasa ulatusliku põgenikerände, kui vaid ühe nädalaga põgenes UNHCR andmetel Ukrainast üle miljoni inimese ning juuni alguseks oli põgenike arv kasvanud 6,5 miljonini ning sellele lisaks oli IOMi andmetel riigisisest ümberasustatud 16% ehk ligikaudu 7 miljonit inimest. Ukraina põgenikele kaitse andmiseks rakendati ajutise kaitse

100 AT, BE, DE, EL, ES, FI, IE, IT, LU, MT, NL, PL, SK and NO.

101 BE, EL, CY, FI.

102 AT (sektoripõhised keelekursused), CY, FR, LU, MT.

103 DE, SI.

direktiivi ning pakuti neile üheaastast kaitset. See tõi eelkõige Ukraina naaberriikidele, aga ka riikidele nagu Eesti, kus on suur Ukraina diasporaa, kaasa suure katsumuse skaleerida erinevaid teenuseid, et pakkuda Eestisse saabuvatele põgenikele olulisi esmaseid teenuseid.

Tulenevalt Venemaa sõjast Ukrainas oli 2022. aasta kevadel Arenguseire Keskuse erakorraliseks uurimissuunaks Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud, milles analüüsiti Ukraina põgenike võimalikke pikaajalisi mõjusid mh rahvastikule, tööhõivele ja pikaajalisele lõimumisele.¹⁰⁴ Lõimumise teema avamiseks korraldati 19. mail aruteluseminar Eesti valdkondlike ekspertide osalusel, millele järgnes ekspertküsitus lõimumist mõjutavate tegurite ning tõenäoliste arengusuundade kohta. Kuna Eestil puudub varasem niivõrd suure hulga põgenike vastuvõtmise kogemus, täiendati EMNi abil Eesti analüüsi teiste riikide näidetega põgenike pikaajalisel lõimumisel (vt tekstikast).

Riikide kogemused sõjapõgenike lõimimisel

Viimane Euroopa sisene põgenike ränne leidis aset 1990ndatel endise Jugoslaavia lagunemisel, mil¹⁰⁵ 1,3 miljonit inimest pidid oma kodudest lahkuma ning 900 000 inimest otsisid varjupaika naaberriikides või Lääne-Euroopas (nt Saksamaal, Austrias, Rootsis, Hollandis ja Taanis).

Saksamaa näide – Kiire ligipääs tööturule annab eelise

Erinevad uuringud on leidnud, et mida kauem tööturule sisenemine viibib, seda rohkem võtab aega tööturuga lõimumine tulevikus. Näiteks endisest Jugoslaaviast 1999. ja 2000. aastal Saksamaale¹⁰⁶ saabunud põgenike puhul kehtis kummalgi aastal erinev reegel – kui 1999. aastal saabunud ei saanud tööturule siseneda enne 13–24 kuu pärast, siis 2000. aastal vähenes ooteaeg reeglite muutmise

tõttu 12 kuuni (mis on siiski samuti pikk aeg ootamiseks). Keskmiselt oli ootamise vahe kahe aasta võrdluses 7,1 kuud. Nendel kahel aastal saabunute tööturuolu-

104 Loe ka projekti tulemusel valminud raportit: Arenguseire Keskus (2022). Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud Eestile. Rahvastik, lõimumine, väliskaubandus. Raport. Tallinn: Arenguseire Keskus, kättesaadav: https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2022/06/2022_vene-ukraina-soja-moju-eestile_raport.pdf

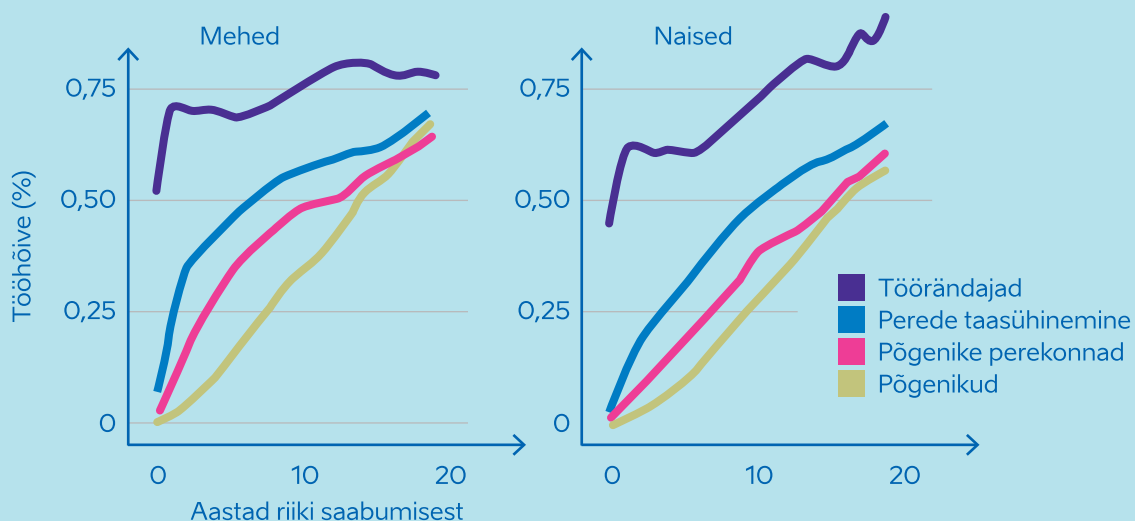
105 Andersson Joona, P. & Datta Gupta, N. (2022). Labour market integration of FRY refugees in Sweden vs. Denmark, *Journal of International Migration*, 00, 1–19, kättesaadav: <https://doi.org/10.1111/imig.13007>; Cutts, M. (1999). The humanitarian operation in Bosnia, 1992–95: dilemmas of negotiating humanitarian access. UNCHR New Issues in Refugee Research, Working Paper no. 8.

106 Marbach, M., Hainmueller, J., Hangartner, D. (2018). „The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees“, *Science Advances* 4: 9, kättesaadav: www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aap9519.

korda võrreldes leiti, et pikemal ootamisel olid negatiivsed mõjud: viis aastat pärast riiki saabumist oli 1999. aastal pikema ooteajaga kohordis tööturule sisenenud 29%, samas kui lühema ooteajaga 2000. aastal saabunute puhul oli sama määr 49%. Pärast viiendat aastat riigis viibimist hakkab vahe kohortide vahel küll vähenema, kuid tööhõivemäära tase ühtlustub alles 10 aastat pärast riiki saabumist. See annab põhjuse eeldada, et Ukraina põgenikele kiire tööturule sisenemise võimaldamine aitab kaasa nende tööturuga lõimumise edukusele tulevikus.

Vabatahtliku ja sundrände tulemused Rootsi tööturuintegratsiooni näitel

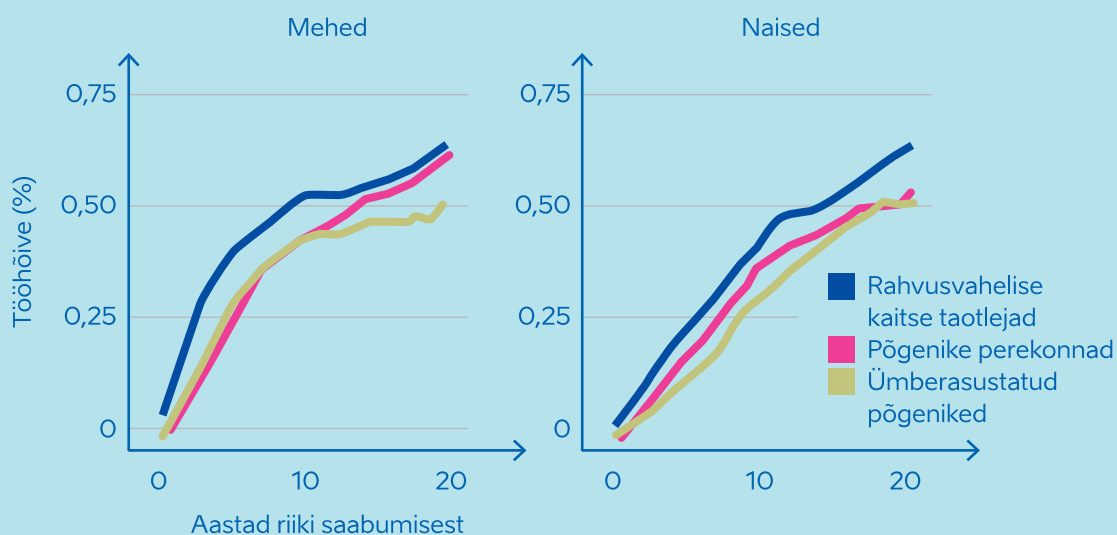
Jugoslaavia lagunemise järel võttis Rootsi lühikese aja jooksul vastu üle 100 000 põgeniku. Paar kümnendit hiljem on võimalik näha, milline on olnud nende põgenike tööturukäitumine 20 aasta vältel. 2020. aastal avaldatud registriandmete analüüsis¹⁰⁷ võrreldi 1997–2016 aastatel kogutud andmete alusel, kuidas erineb töörande, pererände ning rahvusvahelise kaitse saanute ja nende pereliikmete tööhõivemäär aastate lõikes. Seejuures võrreldi lisaks ümberasutatud ja rahvusvahelise kaitse saanute tööhõivemäärasid, et teha kindlaks, kas esineb erinevusi ja millised need erinevused on, kui inimene ei ole Rootsit ise vabatahtlikult oma sihtriigiks valinud. Tulemused näitavad (vt joonis 14), et tööturuolukord on parim töö eesmärgil Rootsi sisserännanutel. Kuigi nende pereliikmete tööhõivemäär kasvab just esimestel aastatel kiires tempos, ei jõua nad tavapärase hõivemääradeni ka 20 aastat hiljem. Rahvusvahelise kaitse saanute ja nende pereliikmete tööhõivemäär on võrreldes töö eesmärgil Rootsi sisserännanutega esimestel aastatel kordades madalam, kuid vahe ajas kahaneb ning 20 aastat hiljem jõutakse meeste puhul sarnasele tasemele (naiste puhul on vahe endiselt suur).



Joonis 14. Sisserännanute ja põgenike tööturuintegratsioon Rootsis (Allikas: Rootsi Statistikaamet)

¹⁰⁷ Bevelander, P. (2020). Integrating refugees into labor markets, kättesaadav: <https://wol.iza.org/articles/integrating-refugees-into-labor-markets/long>.

See, kas põgenik on Rootsi saabunud omal soovil või ümber asustatud, mõjutab samuti tööhõivemäära (vt joonis 15). Nii meeste kui ka naiste puhul on ümberasustatud põgenike tööhõivemäär madalam, olles sarnasel tasemel varjupaiga saanute pereliikmete tööhõivemääraga.



Joonis 15. 20- kuni 64-aastaste põgenike tööturuintegratsioon põgeniku tüübi järgi (Allikas: Rootsi Statistikaamet)

Sellele tuginedes võib eeldada, et kuigi Ukrainast Eestisse põgenenud inimeste puhul on tegu sundrändega, on nad Eesti oma sihtriigiks valinud omal soovil ning seepärast on ka nende tööturuolukord tulevikus potentsiaalselt parem, võrreldes olukorraga, kui nad oleks Eestisse jõudnud hoopis ümberasustamise teel.

Lõimumispoliitika poolest Eestile sarnases Tšehhis toovad edu sotsiaalsed kontaktid kohalikega

MIPEXi järgi on Eesti lõimumispoliitika parem teiste Balti riikide poliitikatest (nii Läti kui ka Leedu tulemus oli 37 punkti), aga ka teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tulemustest. Kõige sarnasem on Eesti lõimumispoliitika 2020. aasta tulemuste järgi Serbia ja Tšehhiga. Kuigi Tšehhis ei jälgita siserändajate lõimumist nii, nagu seda tehakse Eestis, on aastate jooksul viidud läbi erinevaid uuringuid, mis lõimumise edukust hinnata aitavad.

Näiteks Bernardi ja Mikešova (2014) võrdlesid¹⁰⁸ Tšehhis elavaid Ukraina (Tšehhi suurim etniline vähemus) ja Vietnami päritolu siserändajaid (Tšehhisse töörande eesmärgil saabunute TOP5 lähteriik) ning seda, kuidas riigis viibitud aeg ning erinevad sotsiaalsed ja kultuurilised tegurid Tšehhi ühiskonda lõimumist mõjutavad.

108 Bernard, J. & Mikešova, R. (2014). Sociální integrace imigrantů na rozhraní mezi dočasnou migrací a trvalým usazením (The Socio-cultural Integration of Immigrants: In Between Temporary Migration and Permanent Settlement), Czech Sociological Review, 2014, Vol. 50, Nr. 4, kättesaadav: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2014/04/02.pdf>.

Tulemused näitasid, et ukrainlased on võrreldes vietnamlastega paremini lõimunud kõikides kategooriates. Sellele aitab kaasa nii riigis viibitud aeg kui ka elukohalikkus. Mida kauem ollakse Tšehhis elanud, seda vähem valitakse elukohta selle järgi, et seal elaks ka teisi ukrainlasi, ning tiheneb läbikäimine tšehhidega. Autorid koostasid erinevate lõimumisega seotud indikaatorite põhjal indeksid ning näiteks akulturatsiooni indeks¹⁰⁹ puhul leiti Ukraina päritolu sisseandajate osas olulisim positiivne seos lõimumisega pärast 10-aastast Tšehhis elamist. Samaks ajaks suurenes ka tõenäosus, et valitud on Tšehhi päritolu partner, mis soodustab omakorda kiiremat lõimumist. Vietnami päritolu sisseandajate puhul oli sama indeksi näitaja oluliselt kehvem – nende tulemus erines ukrainlaste tulemusest sama palju, nagu erines alla kahe aasta Tšehhis elanud ja üle 15 aasta Tšehhis elanud ukrainlaste tulemus. Selle põhjustena leiti muuhulgas, et vietnamlased ei hakanud aasta-aastalt tšehhidega nii tihedalt läbi käima, kui seda olid teinud ukrainlased, ning pigem suheldi edasi vietnami kogukonna liikmetega. Teisalt aitas ukrainlaste lõimumisele kaasa näiteks sarnane ajalooline taust, keelte sarnasus ja ühine slaavi kultuur.¹¹⁰

Sotsiaalsete sidemete olulisust kinnitasid ka Vašát ja Bernard (2015)¹¹¹, kes uurisid Tšehhi suuruselt neljandas linnas Plzeňis elavate ukrainlaste sotsiaalseid võrgustikke ja seda, kuidas need aitavad kaasa kohaliku ühiskonda lõimumisele. Tulemused näitasid ootuspäraselt, et mida kauem on ukrainlased Tšehhis elanud, seda rohkem on nende suhtlusringkonnas tšehhe (keskmine Tšehhis elamise aeg oli seitse aastat). Samuti leiti, et Tšehhis elavad ukrainlased suhtlevad tšehhidega eelkõige majanduse ja elukoha asjus, kuid jätkavad suhtlemist teiste ukrainlastega igapäevaküsimuste ja vaba aja sisustamise teemadel.¹¹²

109 Indeksid olid muuhulgas sellised indikaatorid nagu huvi Tšehhis toimuva vastu, tšehhi keele oskus, tšehhidega läbikäimine.

110 Bernard, J. & Mikešova, R. (2014). Sociální integrace imigrantů na rozhraní mezi dočasnou migrací a trvalým usazením (The Socio-cultural Integration of Immigrants: In Between Temporary Migration and Permanent Settlement), Czech Sociological Review, 2014, Vol. 50, Nr. 4, kättesaadav: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2014/04/02.pdf>.

111 Vašát, P. & Bernard, J. (2015). Formování komunit, nebo sociální integrace? Analýza personálních sítí ukrajinských imigrantů v Plzni (Forming Communities or Social Integration? A Personal Network Analysis of Ukrainian Immigrants in Pilsen), Czech Sociological Review, 2015, Vol. 51, Nr. 2, kättesaadav: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2015/02/01.pdf>.

112 Ibid.

Riigid valmistumas digihüppeks lõimumisvaldkonnas?

Digitaliseerimine on lisaks rändehalduse valdkonnale osatähtsust kasvatamas ka kohanemis- ja lõimumisprotsesside juures. Kuigi Eesti on võrreldes muu Euroopa oma digitaalses arengus teistest riikidest ees, on mõnes riigis siiski kasutusel digilahendused või lausa tehisintellekt, et toetada sisserändajate lõimumisprotsessi või lihtsustada valdkonna ametnike tööd mõningate tegevuste automatiseerimise abil. Järgnevad riikide näited on toodud Eesti (Kultuuriministeerium) poolt algatatud ad hoq päringu vastuste alusel, mis kirjeldavad digitaliseeritud teenuseid ja tegevusi lõimumisvaldkonnas.

Prantsusmaa on loonud uussisserändajatele veebiportaali Les Enstrangers en France, kus on võimalik saada personaliseeritud teavet oma elamise õigusliku aluse ja kodanikulepingu ning lõimumisteekonna kohta (sh keeleõpe, meditsiini-teenused, töö leidmine). Refugies.info¹¹³ platvorm on koostööplatvorm, mis pakub asukohapõhiselt koostööd kohalike asutustega, mis osutavad lõimumis- ja kohanemisteenuseid. Näiteks aitab platvorm hinnata kliendi prantsuse keele taset, leida sobivat lastehoidu, korterit ja taotleda sotsiaaltoetusi. Vajadusel on võimalik konsulteerida spetsialistidega konkreetsetes piirkonnas või saada kiiresti info kätte vestlusroboti abil.

Belgias on kasutusel lõimumisrakendus, mis võimaldab planeerida sisserändaja flaami keeleõpinguid ja lõimumisteekonda. Registriandmete põhjal selgitatakse, kas kliendil on õigus või kohustus osaleda integratsiooniprogrammis ja milliseid osasid see peab sisaldama. Nende andmete alusel võetakse kliendiga ühendust, et teda programmist teavitada.

Kaheksas ELi liikmesriigis (Austria, Horvaatia, Tšehhi, Saksamaa, Ungari, Serbia, Slovakkia ja Sloveenia) on kasutusel veebiplatvorm Danube kompass, mis sisaldab informatsiooni kolmandate riikide kodanike igapäevaelu, olemasolevate lõimumis- ja kohanemisteenuste, tervishoiu- ja sotsiaalteenuste, keeleõppevõimaluste ning elukohta pakkuvate ettevõtete kohta. Platvorm on lisaks inglise keelele kättesaadav ka araabia, urdu ja farsi keeles.

Saksamaa kasutab oma kohanemis- ja lõimumisteenustes tehisintellekti abi dialekti tuvastamiseks. Samuti kasutatakse Saksamaal kohanemisel nõustamisel mbeoni¹¹⁴ platvormi ja Caritase nõustamisteenust, mis mõlemad on kättesaadavad ka mobiilirakendusena ja on toeks näost-näku nõustamisel. Mõlemad teenused kasutavad vestlusvormi ja häälsõnumite tehnoloogiaid. Samuti on testimisel videosõnumite saatmise võimalus, et tagada parem juurdepääs teenustele. Sarnaselt on ka Horvaatias kasutusel kohanemisprogrammi mobiiliversioon, mis võimaldab kiirelt ja mugavalt pääseda ligi kohanemisteenustele.

113 Refugies.info veebileht: www.refugies.info.

114 Mbeoni koduleht: <https://www.mbeon.de/home>.

Soomes tehakse uussisserändajatele ka digikoolitusi, et vähendada digilõhet. Loodud on PerusSetti programm, mis võimaldab kaugõpet ja virtuaalseid digilahendusi, mis aitavad õppida iseseisvalt ja anda tagasisidet. Samuti on Lapimaa ülikool arendamas Kaveri rakendust, mis läheneb uussisserändajale tervikvaatest ja kasutab masinõpet, et ennustada uussisserändajale vajaminevaid teenuseid. Samuti aitab rakendus analüüsida kliendi käitumisharjumusi, et teha selle alusel teadustööd.

Läti on loonud aga platvormi kodakondsustesti harjutamiseks, mis aitab testi harjutada ja tagasisidestab tehisintellekti abil ka näiteks riikliku hümni tundmist.

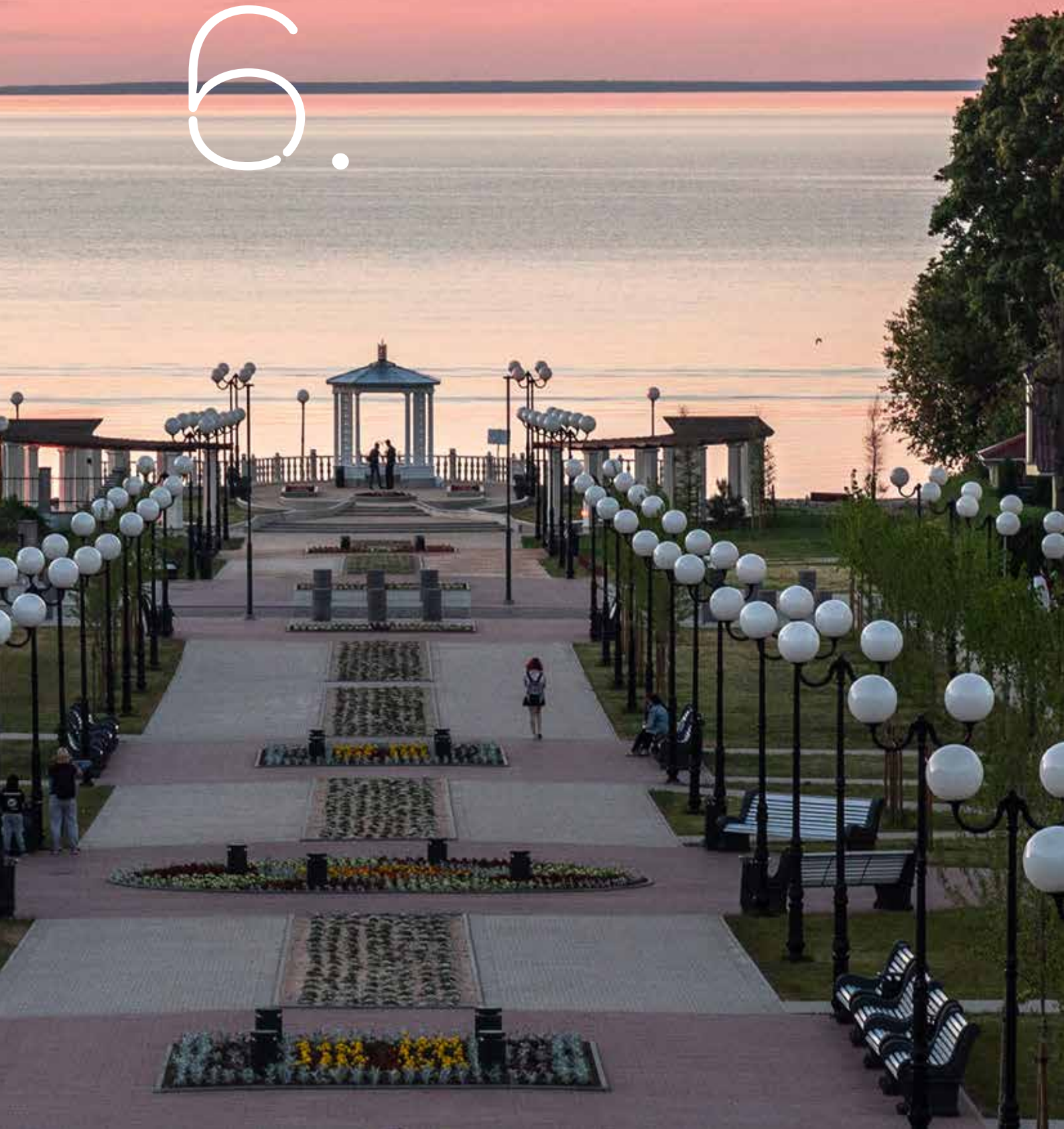
Ka Eesti on digitaliseerimas erinevaid kohanemis- ja lõimumisvaldkonna teenuseid ja tegevusi. Kultuuriministeeriumi eestvedamisel on loodud lõimumise ja kohanemise digitaliseerimise kontseptsioon, mille eesmärgid on:

- digitaliseerida olemasolevad teenused, et pakkuda teisest rahvusest elanikele paremat kasutajakogemust,
- automatiseerida protsesse, et vähendada igapäevast ametnike ajakulu,
- digitaliseerida rahvusvähemuste kultuuripärand ja -ruum ning suurendada nende virtuaalset kohalolu Eesti digiühiskonnas,
- kasutada juba kogutud kohanemis- ja lõimumisvaldkonna andmeid uute teenuste loomiseks või olemasolevate ümbertegemiseks,
- aidata kaasa digitaalse segregatsiooni vähendamisele,
- kasvatada lõimumis- ja kohanemisvaldkonnas töötavate inimeste digioskusi ja võimekust.

Kontseptsioon lähtub erinevates arengukavades seatud eesmärkidest, sh „Eesti 2035“, „Sidus Eesti 2030“ ning „Eesti digiühiskond 2030 arengukava“, ning on koostatud tegevusteks aastatel 2023–2026.

KODAKONDSUS JA KODAKONDSUSETUS

6.



6.1 Pikaajalise elaniku elamisload

Kodakondsuse omandamise eelduseks on üldjuhul pikaajalise elaniku elamisloa olemasolu.

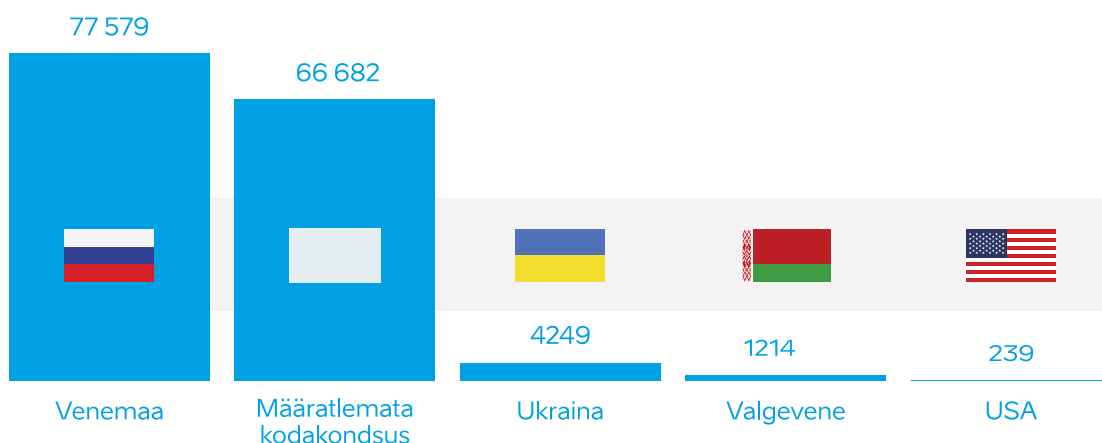
2021. aasta lõpus elas Euroopa Liidu riikide ligikaudu 10,5 miljonit pikaajalise elaniku elamisloaga kolmanda riigi kodanikku. Kõige rohkem oli pikaajalise elaniku elamisloaga kolmandate riikide kodanikke Saksamaal (2 560 335), Prantsusmaal (2 373 778), Itaalias (2 003 931), Hispaanias (1 441 167) ja Rootsis (309 488). Kõige rohkem anti EL-27 riikides pikaajalisi elamislubasid Maroko, Türgi, Alžeeria, Hiina ja Ukraina kodanikele.

Tabel 14. Pikaajalise elaniku elamisload Euroopa Liidus riikide lõikes 31.12.2021 seisuga.
Allikas: Eurostat (migr_reslong, 25.10.2022)

	2019	2020	2021	Muutus
Belgia	191 063	193 360	221 170	27 810
Bulgaaria	45 236	51 723	59 803	8 080
Tšehhi vabariik	205 660	210 066	217 560	7 494
Saksamaa	2 369 156	2 392 624	2 560 335	167711
Eesti	157 461	155 181	150 969	-4 212
Iirimaa	1 125	1 051	1 219	168
Kreeka	188 229	167 871	198 082	30 211
Hispaania	1 322 579	1 517 431	1 441 167	-76 264
Prantsusmaa	2 153 101	2 243 626	2 373 778	130 152
Horvaatia	11 508	11 347	11 297	-50
Itaalia	2 099 223	2 004 773	2 003 931	-842
Küpros	27 168	28 450	29 477	1 027
Läti	270 587	262 996	247 718	-15 278
Leedu	18 358	18 359	18 756	397
Luksemburg	14 173	14 471	15 376	905
Ungari	66 665	71 475	n/a	
Malta	2 541	3 250	13 183	9 933
Holland	153 870	168 220	170 296	2 076
Poola	128 492	136 249	154 729	18 480
Portugal	90 917	86 910	81 130	-5 780
Rumeenia	13 581	13 763	14 876	1 113
Sloveenia	88 425	92 865	98 390	5 525
Slovakkia	16 695	18 684	22 451	3 767
Soome	44 376	35 983	124 500	88 517
Rootsi	370 378	337 571	309 488	-28 083
Lichtenstein	4 234	4 318	4 366	48

Eestis on pikaajalise elaniku elamisloa tähtajatu elamisloa, mida saavad taotleda kolmandate riikide kodanikud, kui nad on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat, omavad kehtivat tähtajalist elamisloa ja püsivad legaalselt sissetulekut ning on kindlustatud, oma elukoha registreerinud ja oskavad eesti keelt vähemalt B1-tasemel.

Eestis elas 2021. aasta lõpu seisuga pikaajalise elaniku elamisloa alusel 150 953 inimest. Valdav osa (96%) neist on Venemaa kodanikud (n= 77 570) või määratlemata kodakondsusega isikud (n= 66 682). Määratlemata kodakondsusega isikute arv Eestis on aasta-aastalt vähenenud (69 009 isikult 2020. aastal 66 682 isikuni 2021. aastal). Selle peamiseks põhjuseks on isiku surm või Eesti /mõne teise riigi kodakondsuse omandamine. Pikaajalise elamisloa saajatest 70% kuuluvad vanusegruppi 40–59 aastat (33%) ja vanusegruppi 60–79 aastat (37%); teistes vanusegruppides vastavalt 0–19 aastat 5%, 20–39 aastat 14% ning 80+ vanuses 11%.

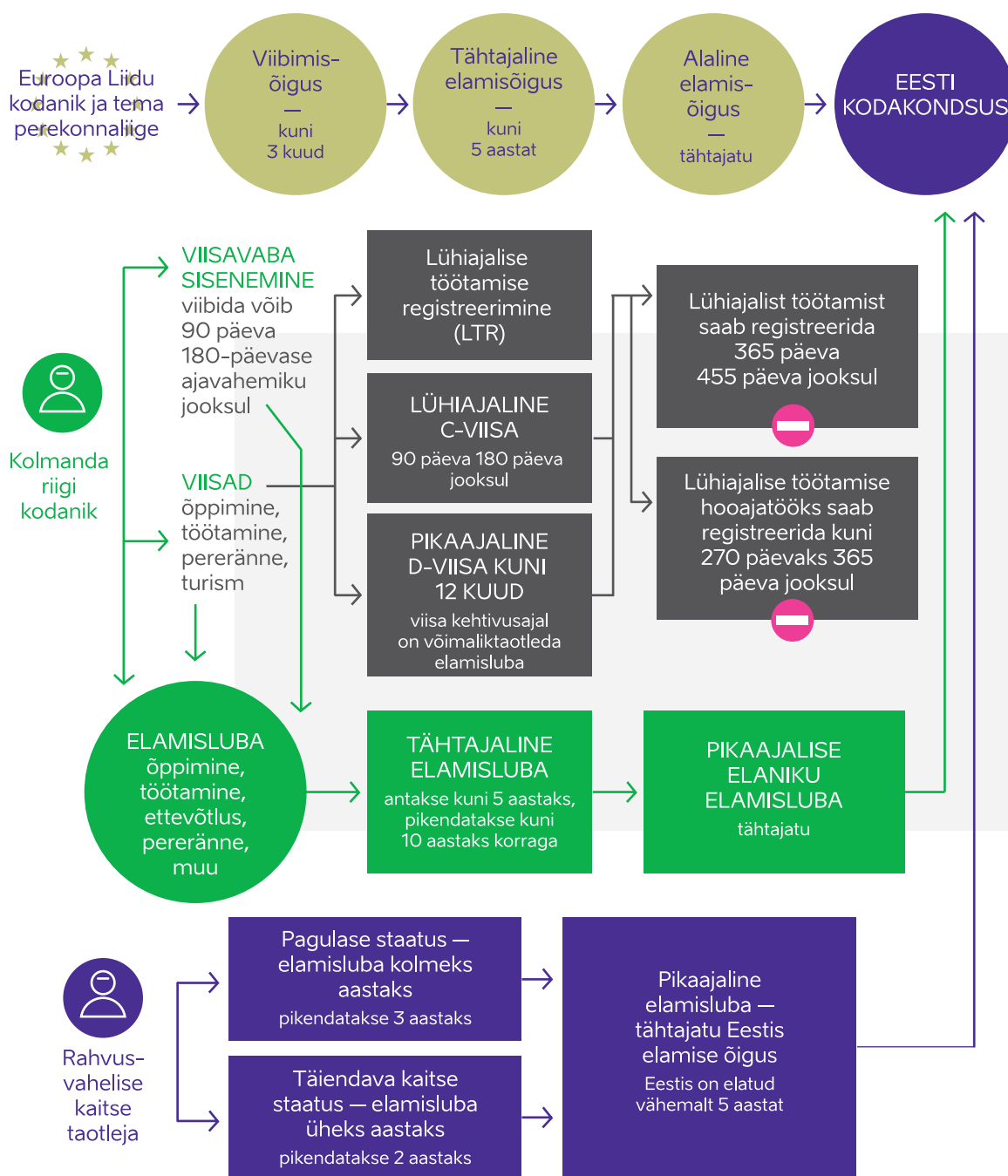


Joonis 16. Kehtiva pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalaste TOP 5 kodakondsused (seisuga 31.12.2021), (Allikas: PPA)

Eesti kodakondsuse:

- omandab sünniga laps, kelle sündimise ajal vähemalt üks tema vanematest on Eesti kodanik;
- saab naturalisatsiooni korras isik, kes on täitnud kodakondsuse seaduses sätestatud tingimused kodakondsuse saamiseks ning kui ema suhtes ei esine kodakondsuse andmisest keeldumise aluseid;
- saab taastada isik, kes on kaotanud Eesti kodakondsuse alaealisena;
- antakse alates 2016. aastast automaatselt naturalisatsiooni korras Eestis sündinud lapsele tema sünni hetkest alates, kui tema vanemad ei ole ühegi riigi kodanikud ja on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat.

2019. aastast käivitus kodakondsuslepingute süsteem, mille eesmärk on soodustada kodakondsuse saamist. Välismaalased, kes on elanud Eestis vähemalt viis aastat, saavad 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. Keeleõppes osalejatele hüvitatakse riigi poolt keskmise palga ulatuses kuni 20 päeva õppepuhkust.



2021. aastal esitati PPA andmetel 857 taotlust Eesti kodakondsuse saamiseks. Taotlejatest olid 47% naised ja 53% mehed. 2021. aastal anti Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras 992 inimesele, kellest 55% olid naised ja 45% mehed. 2021. aastal naturaliseerunud isikutest 91 olid määratlemata kodakondsusega inimeste lapsed, kes said kodakondsuse sünni hetkest. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikute eelmised kodakondsused olid Siseministeeriumi andmetel:

- määratlemata kodakondsus (n=546)
- Venemaa (n= 266)
- Ukraina (n= 32)
- Läti (n= 10)
- Valgevene (n= 6)

6.2 Olukord kodakondsuse valdkonnas

Kodakondsuse saamine

Kodakondsuse saamist peetakse lõimumisteekonnal oluliseks motivaatoriks ning kodakondsuse saamise järel saab isik olulised õigused ja kohustused, mis on aluseks tema suhtele kodakondsusjärgse riigiga. Seepärast muudavad riigid ka oma seaduseid või praktikat, et kõrvaldada näiteks seadusandluse ja menetlusnormide vahel leiduvaid lahknevusi või muuta kodakondsuse saamise protsessi sujuvaks, näiteks lihtsustades isiku riigis viibimise tõendamise protseduure. Suurem osa 2021. aastal aset leidnud tegevustest keskenduski just kodakondsuse saamise protseduuri ligipääsetavuse suurendamisele, kodakondsuse saamist toetavate teenuste kättesaadavuse parendamisele. Samuti muudeti näiteks erinevate lõivude või menetluskulude tasumise korraldust või digitaliseeriti erinevaid kodakondsuse saamise platvorme või protseduure (nt Prantsusmaal).

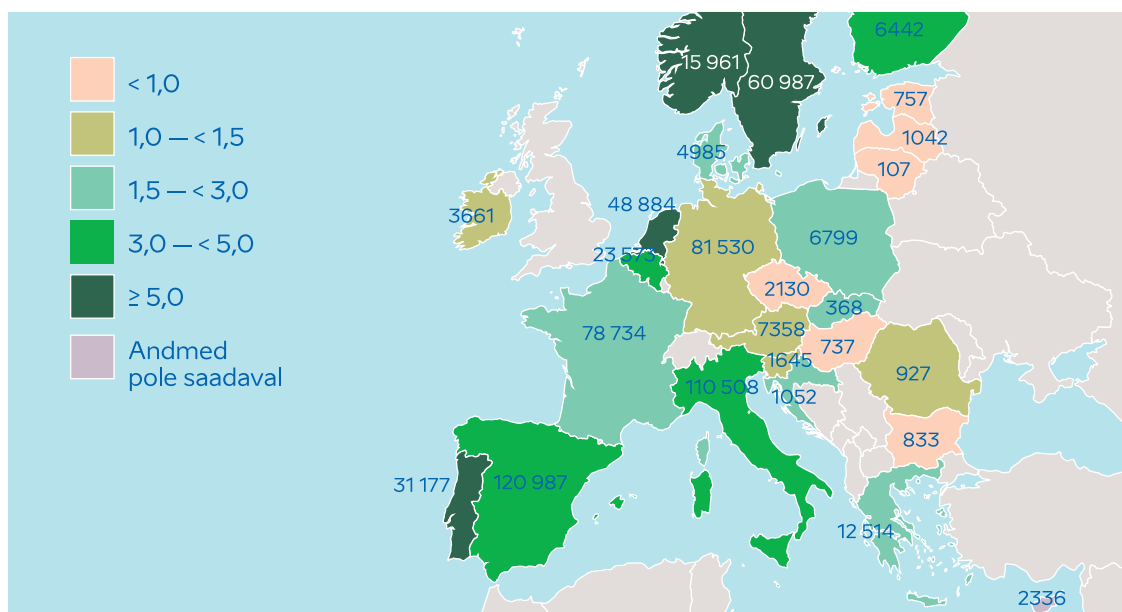
Kõik valdkondlikud muudatused ei olnud aga ühesuunalised. Näiteks Hollandis lõdvendati kodakondsuse saamise nõudeid nn RANOV elamisluba omavate isikute suhtes. Muudatus puudutab ligikaudu 8000 RANOV luba omavat isikut, kes on varasemad asüülitaotlejad, kes taotlesid elamisluba enne 2001. aastat ning said Hollandis elamisloa 2007. aastal nn vana välismaalaste seaduse kohaldamise määruse (Regulation on Settlement of the Legacy of the Old Aliens Act (RANOV)) alusel. Antud seadusmuudatus arvestab asjaolu, et nn RANOV gruppi kuuluvad taotlejad ei suuda alati esitada kõiki kodakondsuse taotlemiseks vajalikke dokumente. Muudatuse järel ei ole neil enam kohustust esitada dokumente välismaa kodakondsuse omamise kohta ja sünnitunnistust, samuti ei ole nad enam kohustatud oma algsest kodakondsusest loobuma.

Vastupidiseks näiteks on aga näiteks Norra, kus suurendati kodakondsuse saamise eeltingimusena püsivalt Norras elamise perioodi pikkust 7 aastalt viimase 10 aasta jooksul 8 aastale viimase 11 aasta jooksul. Prantsusmaa ja Norra karmistasid

kodakondsuse taotlemiseks vajalikke keelenõudeid ja Kreeka kehtestas kodakondsuse taotlejatele keeleeksami ning nõude, et kodakondsuse taotlejad peavad vastama teatud majandusliku ja ühiskondliku lõimumise kriteeriumitele.

2021. aastal ei olnud Eestis kodakondsuse valdkonnas seadusmuudatusi, ent 2021. aasta aprillis algas meedia vahendusel avalik arutelu kehtiva kodakondsuse seaduse üle.¹¹⁵ Nimelt ei olnud võimalik ühel Süüria kodakondsusega isikul, kes on muidu täitnud Eesti kodakondsuse saamise eeldused, Eesti kodakondsust saada, kuna Süüria ei vabasta teda Süüria kodakondsusest. Eesti kodakondsusseaduse kohaselt ei tohi inimesel aga üldjuhul korraga mitu kodakondsust olla. Samal ajal võib Süüria seaduse kohaselt isiku kodakondsusest vabastada vaid erijuhtudel valituse otsusega, kuid mitte isiku omal soovil. See tähendab, et hetkel ei ole võimalik Süüria sünnijärgsest kodakondsusest vabaneda. Antud kaasust arutletakse halduskohtus Inimõiguste Keskuse abiga.¹¹⁶

2020. aastal¹¹⁷ sai Eurostati andmetel Euroopa Liidu riikides kodakondsuse naturalisatsiooni korras kokku ligikaudu 620 600 kolmanda riigi kodanikku, mis on 3,5% enam kui 2019. aastal. Mõne ELi riigi kodakondsuse saajate seas oli kõige rohkem Maroko (n= 68 987 (9,2%)), Süüria (50 971 (6,8%)) ning Albaania (40 558 (5,4%)) kodanikke.



Joonis 17. Kolmandate riikide kodanike arv, kes omandasid kodakondsuse ning kolmandate riikide kodanike naturalisatsioonimäär (100 EL kodaniku kohta) (Allikas: Eurostat, migr_acqs & demo_gind)

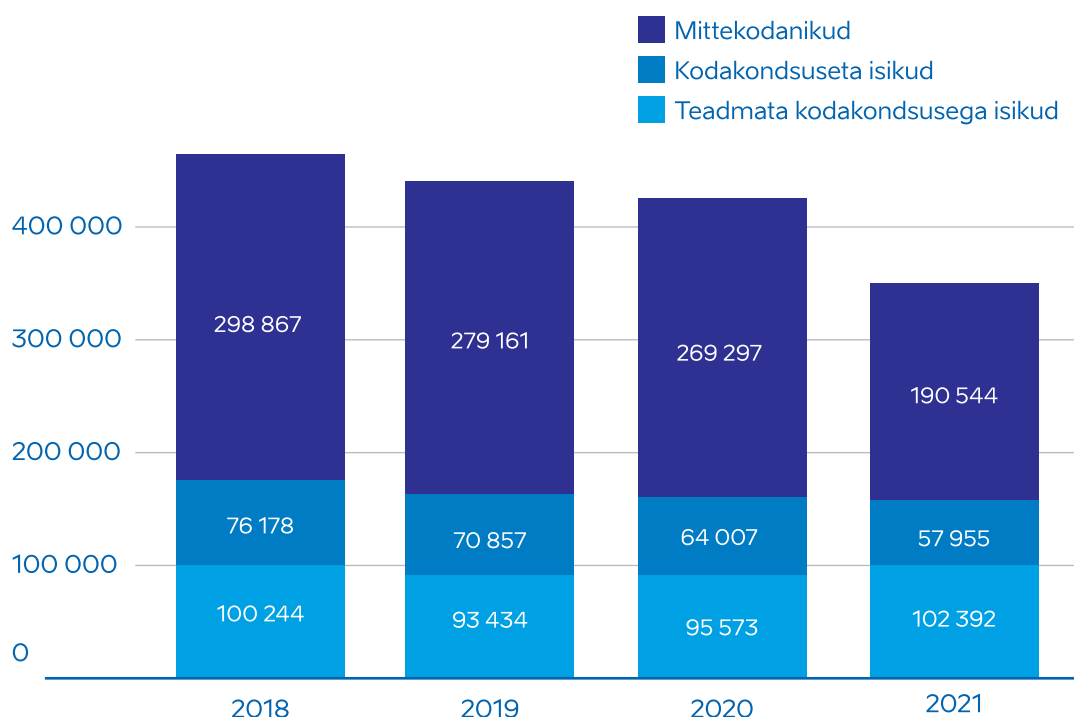
¹¹⁵ Vt näiteks (ERR uudised), 21. aprill 2021, „Eesti kodakondsust sooviv süürlane sattus bürokratlikku vaakumisse“, kättesaadav: www.err.ee/1608186103/eesti-kodakondsust-sooviv-suurlane-sattusburokraatlikku-vaakumisse; Eesti Päevaleht, 14. aprill 2021, „Edutult Eesti kodakondsust taotlev süürlane andis riigi kohtusse“, kättesaadav: www.delfi.ee/artikkel/93127379/edutult-ees-ti-kodakondsust-taotlev-suurlane-andis-riigi-kohtusse.

¹¹⁶ Inimõiguste Keskus, 14. aprill 2021, „Keskus seisab kohtus Eesti-Süüria pere turvalise kooselu eest“, kättesaadav: <https://humanrights.ee/2021/04/oigus-turvalisele-pereelule>.

¹¹⁷ 2021. aasta andmed ei ole raporti koostamise hetkeks kättesaadavad.

6.3 Kodakondsusetus

Kuigi täpne kodakondsuseta isikute arv ei ole teada, elab UNCHR andmetel Euroopa Liidu riikides veidi alla poole miljoni kodakondsuseta isiku.¹¹⁸ Eurostati andmetel on Euroopa Liidu riikides ja Norras ligikaudu 58 000 kodakondsuseta isikut, 191 000 määratlemata kodakondsusega isikut (sh ka Eestis elavad määratlemata kodakondsusega isikud) ning veidi üle 102 000 isiku, kelle kodakondsus on teadmata.



Joonis 18. Kodakondsuseta isikud, teadmata kodakondsusega isikud ning mittekodanikud EL-s ja Norras. Allikas: Eurostat (migr_pop1ctz, 25.10.2022)

Kodakondsuseta isikute suure arvu tõttu on mitmetes Euroopa Liidu riikides seatud prioriteetseks teemaks nende arvu vähendamine, luues võimalusi oma riigis viibimine seadustada või pakkudes võimalust kodakondsus määratleda. Näiteks Belgia kaalub kodakondsuseta isikutele eraldi elamisloa kehtestamist, mis sisaldaks ka elamisloa taotlemise lihtsustatud protseduureeglite kehtestamist. Hollandis esitati parlamendi menetlusse seaduseelnõu, millega loodaks riigis kodakondsuseta isikute määratlemise protseduur. Eelnõu vastuvõtmine täidaks olemasoleva juriidilise lünga ning hõlbustaks kodakondsuseta isikute tunnustamist. Eelnõu menetlus jätkub parlamendis 2022. aastal.

¹¹⁸ EASO (2021) Asylum Report 2021, Statelessness in the asylum context, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/easo-asylum-report-2021/4131-understanding-statelessness-and-statelessness-related-trends>.

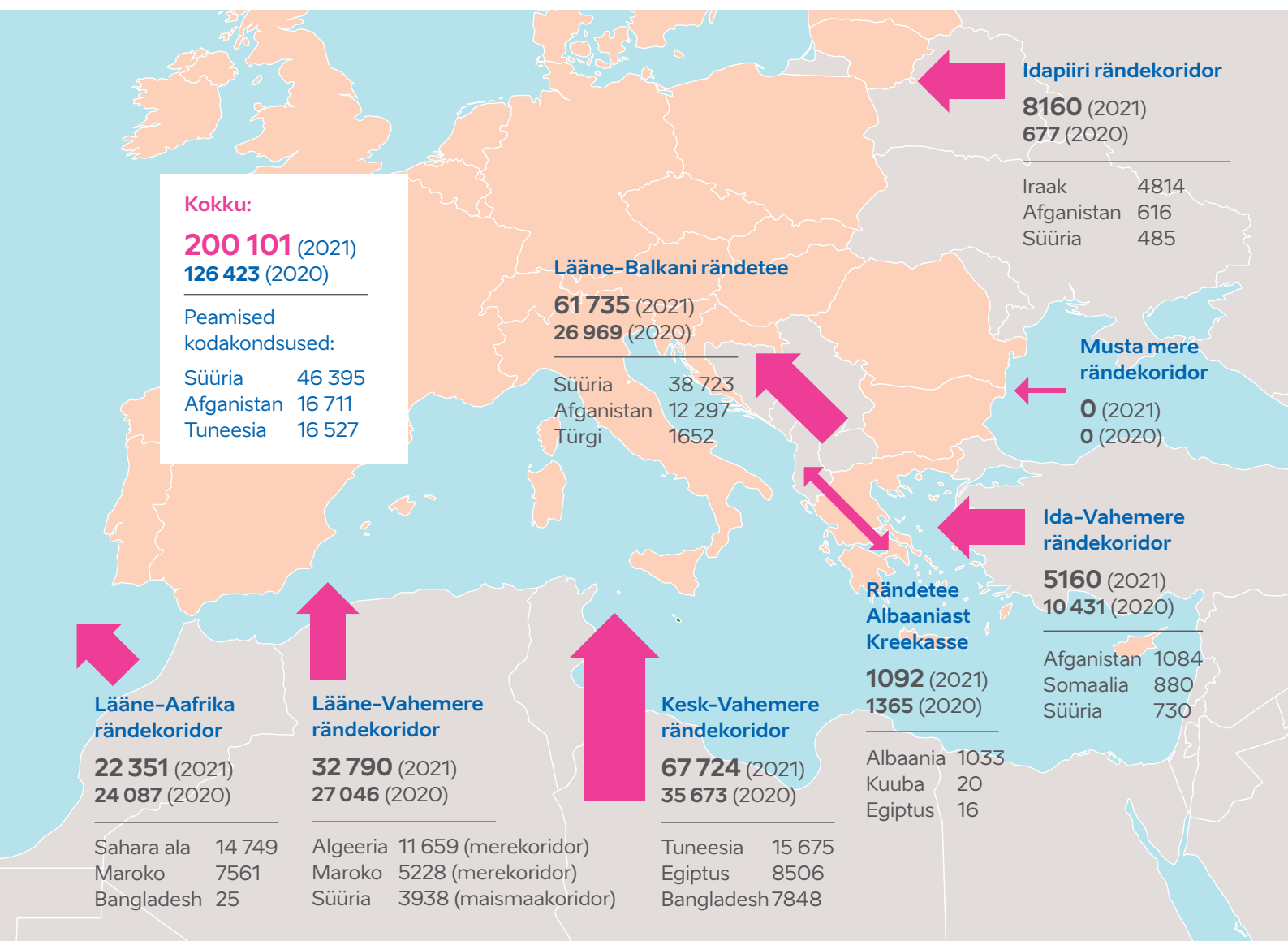
2021. aastal tõi Gruusia ja Rootsi õigusloomes toimunud areng kodakondsuseta ning ajutise elamisloa omanikele olulise muutuse. Näiteks Gruusias anti kodakondsuseta ning ajutise elamisloaga isikutele ligipääs riiklike toetuste programmile, mis oli seni kättesaadav ainult pikaajalise elamisloaga isikutele. Uued seadused lubavad Rootsis sündinud kodakondsuseta ja ajutise elamisloaga isikutele teatud tingimuste täitmisel anda Rootsi kodakondsuse. Leedus muudeti kodakondsuseaduse tingimusi selleks, et vähendada riigis kodakondsuseta elanike arvu ning võimaldati alla 18-aastastel isikutel taotleda kodakondsust naturalisatsiooni korras ilma keeleeksami läbimise ja legaalse sissetuleku omamise tõendamise kohustuseta.

EBASEADUSLIK
RÄNNE

7.



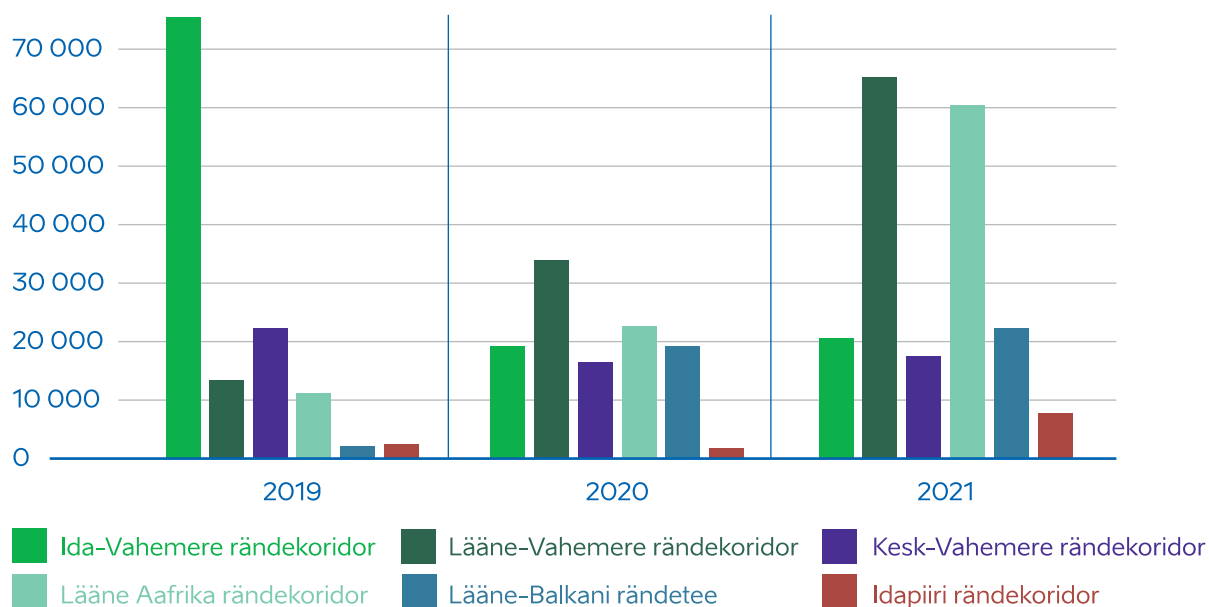
7.1 Ebaseaduslik ränne arvudes



Joonis 19. Ebaseaduslikud piiriületused Euroopa Liidu välispiiril, 2021 (Allikas: Frontex Risk Analysis for 2022/2023)

Ebaseaduslikud piiriületused Euroopa Liidu välispiiridel kasvasid 2021. aastal, võrreldes 2020. aastaga, hüppeliselt, mil registreeriti 200 101 ebaseaduslikku piiriületust, mis on suurim arv alates 2015. aasta rändekriisist. ELi piiriagentuuri Frontex andmetel tuvastasid nad 2021. aastal ebaseadusliku rände juhtumeid 38% rohkem kui 2019. aastal ja 58% rohkem kui 2020. aastal, mil registreeriti 126 423 ebaseaduslikku piiriületust.¹¹⁹ Ebaseadusliku rände surve tõusule avaldasid enim mõju COVID-19 pandeemiaga seotud piiriületuse reeglite leevenemine, Euroopa

¹¹⁹ Risk Analysis for 2022/2023, Frontex, kättesaadav: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023>.



Joonis 20. Ebaseaduslikud piiriületused Euroopa Liidu välispiiril 2019-2021. (Allikas: ICMPD (2022) Migration Outlook 2022¹²⁰)

läheduses asuvate riikide turvalisuskonfliktid (eeskätt Süürias, Alžeerias ja Afganistanis), aga ka rände instrumentaliseerimine poliitilistel eesmärkidel ELi erinevatel välispiiridel (ELi idapiiril Valgevenega ning Lääne-Vahemere teekonnal).

Samas üldine ebaseaduslike piiriületuste kasv ei mõjutanud peamisi rändeteid ühtemoodi.

Frontexi andmetel kasvas protsentuaalselt enim (mitte inimeste arvult) ebaseadusliku rändetee kasutamine ELi välispiiril Valgevenega seoses eskaleerunud Valgevene hübriidrännakuga (+1105%), mil toimus 8160 ebaseaduslikku piiriületust (võrdluseks, et 2020. aastal toimus sellel marsruudil 677 ebaseaduslikku piiriületust). Enamik ebaseaduslikult piiriületuselt tabatud isikutest olid pärit Iraagist, Afganistanist ja Süüriast.

Jätkuvalt oli aga arvuliselt enim ebaseaduslikke piiriületajaid Vahemere keskosa rändeteel. Olenemata sellest, et Vahemere keskosa rändetee on ka varasemalt ebaseadusliku rände vahendajate rännakute osaks langenud, avastati seal 67 724 isikut, mis moodustas 90%-lise kasvu võrreldes eelmise aastaga, mil oli 35 673 ebaseaduslikku piiriületajat. Enamik neist olid Tuneesiast, Egiptusest ja Bangladeshist saabunud isikud.¹²¹

¹²⁰ ICMPD (2022) Migration Outlook 2022, kättesaadav: www.icmpd.org/file/download/56783/file/icmpd%20migration%20outlook%202022.pdf

¹²¹ Frontex, 11. jaanuar 2022, „FRONTEx: Illegal Migratory Flow in EU Surpassed Pre-Pandemic Levels in 2021“, kättesaadav: www.schengenvisainfo.com/news/frontex-illegal-migratory-flow-in-eu-surpassed-pre-pandemic-levels-in-2021.

Teine enim mõjutatud rändetee hõlmas Lääne-Balkanit, kus toimus 61 735 ebaseaduslikku piiriületust, mis moodustas 130%-lise tõusu võrreldes 2020. aastaga, mil tabati 26 969 ebaseaduslikku piiriületajat. Enamik neist olid Süüriast, Afganistanist ja Türgist pärit isikud.

Lääne-Aafrika rändemarsruuti läbis 2021. aastal 2020. aastaga võrreldes sarnane rändevoog – tabati 22 351 isikut, mis on eelneva aastaga võrreldes 7% vähem. Tavapäraselt on selle rändetee hooajaline tipp hetk septembrikuus, olles peamiselt Maroko ja mitme Lääne-Aafrika riigi rändeteeks.

Vahemere lääneosa rändeteel registreeriti 2021. aastal ligi 32 790 ebaseaduslikku piiriületust, mis on hinnanguliselt 21% enam kui eelmisel aastal. Suurem osa migrantidest olid sellel rändeteel Alžeeria kodakondsusega, järgnesid marokola-sed.¹²²

Ebaseaduslikult rändelt tabatud isikute rändevoog kasvas 2021. aastal märkimisväärselt Küprosel, kus tabati kokku 10 400 isikut, mis on enam kui kaks korda rohkem kui 2020. aastal. Seevastu vähenes jätkuvalt ebaseaduslikult rändelt tabatud isikute arv Kreekas. Seda mõjutab nii Kreeka otsus, mis puudutas Türgist tulevat rändeteekonda, mille kohaselt peetakse Türgit turvaliseks kolmandaks riigiks¹²³. Samuti asjaolu, et 2020. aastal sulges Kreeka oma välispiirid ning peatas ajutiselt varjupaigataotluste vastuvõtmise. 2021. aastal võttis Kreeka valitsus vastu täiendavad piirimeetmed, et ehitada välja „suletud kontrollstruktuurid“. Selleks, et võtta vastu ja menetleda mereteed pidi saanud rahvusvahelise kaitse taotlejad, võeti kasutusele enam kinnipidamismeetmeid ning laiendati füüsilise piirikontrolli ja järelevalve ala. Selline Kreeka range varjupaigapoliitika on omakorda ajendanud paljusid sisserändajaid kasutama muid alternatiivseid rändeteid Euroopasse jõudmiseks.¹²⁴

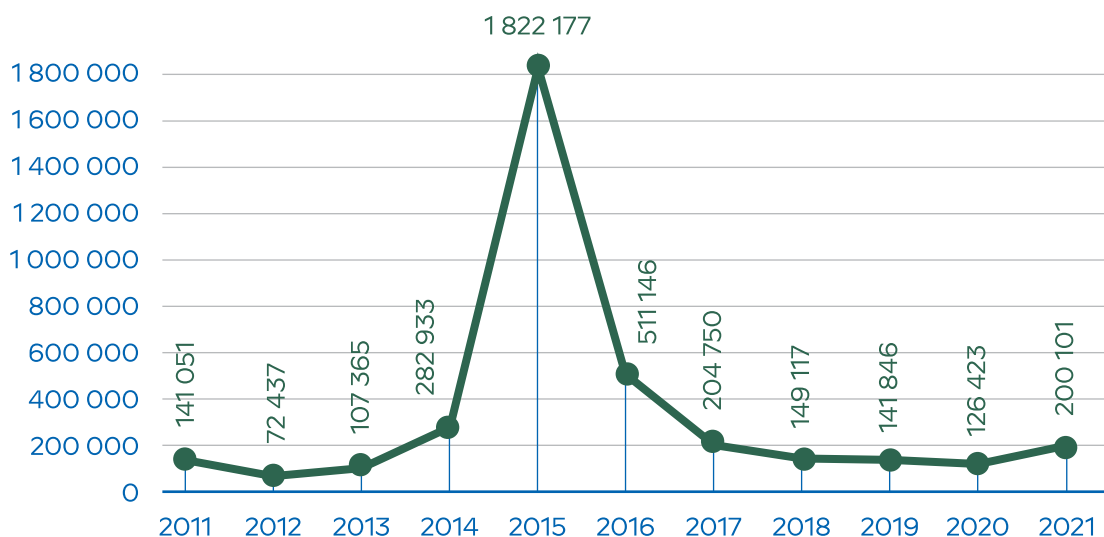
Samuti kasvas kolmekordselt ebaseaduslik ränne Prantsusmaalt üle Calais väina Ühendkuningriiki (üle 26 000 sisserändaja), mis oli peamiselt tingitud Brexitist tulenevast tugevdatud kontrollist Ühendkuningriiki suunduvates rongides ja kaubaveokites.¹²⁵

122 Risk Analysis for 2022/2023, Frontex, kättesaadav: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023>.

123 2021. aastal lisas Kreeka rändeministeerium turvaliste riikide nimekirja lisaks Türgile ka Albaania ja Põhja-Makedoonia.

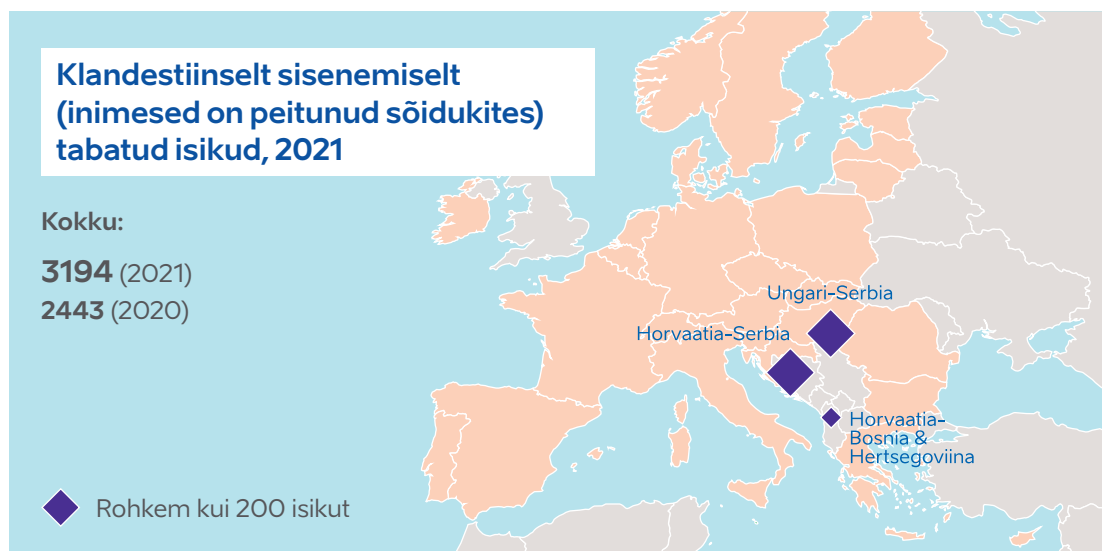
124 ICMPD (2022) Migration Outlook 2022, kättesaadav: www.icmpd.org/file/download/56783/file/icmpd%20migration%20outlook%202022.pdf.

125 Daily Mail, 15. detsember 2021, „Migrant flashes ‘V for victory’ sign as he is among another 30 would-be refugees delivered to UK shore by Border Force vessel in first Channel crossings for 10 days“, kättesaadav: www.dailymail.co.uk/news/article-10312847/Dozens-migrants-detained-Border-Force-crossing-English-Channel.html.



Joonis 21. Ebaseaduslikud piiriületused ELi välispiiril piiripunktide vahelisel alal (Allikas: Frontex)

Salajane (ehk klandestiinne) riiki sisenemine (kasutades selleks kaubikuid, busse, laevu jm) on Frontexi hinnangul Euroopa välispiiridel kasvav trend, kasvades võrreldes 2020. aastaga 15% ehk 3194 juhtumini. See on suurim juhtumite arv pärast 2015. aastat. Üldiselt peetakse kõrgeks riski, et sellise modus operandi valib riiki sisenemiseks sisserändaja, kes on mees (96%-l juhtudest oli tegemist mehega), noor (57% olid alla 34-aastased), afgaan (55%-l juhtudest oli tegemist Afganistani kodanikuga; süürlased moodustasid ainult 7% koguarvust). Frontexi hinnangul võivad sellised salajased ELi sisenemise katsed lähiaastatel kasvada just Afganistani kodanike seas.¹²⁶



Joonis 22. Salajaselt sisenemiselt tabatud isikute arv, 2021 (Allikas: Frontex Risk Analysis for 2022/2023)

¹²⁶ Risk Analysis for 2022/2023, Frontex, kättesaadav: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023>.

Sarnaselt eelneva aastaga moodustasid ebaseaduslikest rändajatest suurima osa süürlased, 46 395 isikut (kasv 222% võrreldes 2020. aastaga, mil tabati 14 378 isikut), afgaanid, 16 711 isikut (kasv ligi 33%, eelneval aastal 12 666 isikut¹²⁷) ja iraaklased (kasv üle 400%, üle 8000 isiku¹²⁸), aga ka Tuneesia, Alžeeria, Maroko ning Lõuna-Sahara kodanikud. Põhja-Aafrikast saabub endiselt noorem generatsioon, kelle väljarände põhjuseks on riikide pikaajaline süvenev halb majanduslik olukord, kõrge töötus, lootusetus majandus- ja sotsiaalreformide suhtes. Lisandunud on uus trend, eriti noorte tuneeslaste seas, et vähem kasutakse smugeldajate võrgustike abi ning enam rännatakse riigist välja iseseisvalt.¹²⁹

Nagu ka 2020. aastal, moodustasid naised 2021. aastal ebaseaduslikult ELi saabujatest napilt alla 10%, mis on märgatav langus võrreldes pandeemiaeelse tasemega. Seevastu ebaseaduslikult saabunud haavatavate isikute kategooriaid võrreldes on alaealiste, sh saatjata alaealiste osakaal jäänud peaaegu muutumatuks.

Eestis on ebaseaduslike piiriületuste statistilised näitajad aastaga langenud 12%. Kui 2020. aastal tabati 101 isikut, siis 2021. aastal 89 isikut (76 meest ja 13 naist). Seda olenemata põhjusest, et 2020. aastal eskaleerus rändekriis Euroopa Liidu ja Valgevene piiril. Enim tabati ebaseaduslikult rändelt Venemaa Föderatsiooni, Iraagi ja Kuuba kodanikke.

Isikute välispiiriületuste arv Eestis vähenes võrreldes 2020. aastaga oluliselt (ligi 32%), seda ennekõike jätkuvate COVID-19 kriisist tulenevate reisi piirangute tõttu, 849 544 sisenemist 2020. aastal (muutus võrreldes 2019. aastaga -90%), 577 201 sisenemist 2021. aastal. Peamiselt ületasid välispiiri Venemaa Föderatsiooni ja Ukraina kodanikud. Piiriülest reisimist elavdas 18.10.2021 jõustunud Vabariigi Valitsuse nr 169 korralduse¹³⁰ muudatus, mis võimaldas reisida inimestel, kes olid vaktsineeritud.

7.1.1 Riiki sisenemise keeldumised välispiiril

Sarnaselt eelmise aastaga oli ELis ka 2021. aastal madal kolmandate riikide kodanike arv, kellele keelduti ELi välispiirilt sisenemine, kasvades võrreldes 2020. aastaga vaid 1%. Peamine põhjus oli endiselt kehtivad riikide piiriületuse piirangud seoses COVID-19 pandeemiaga, mis on viinud reisimise olulise vähenemiseni.

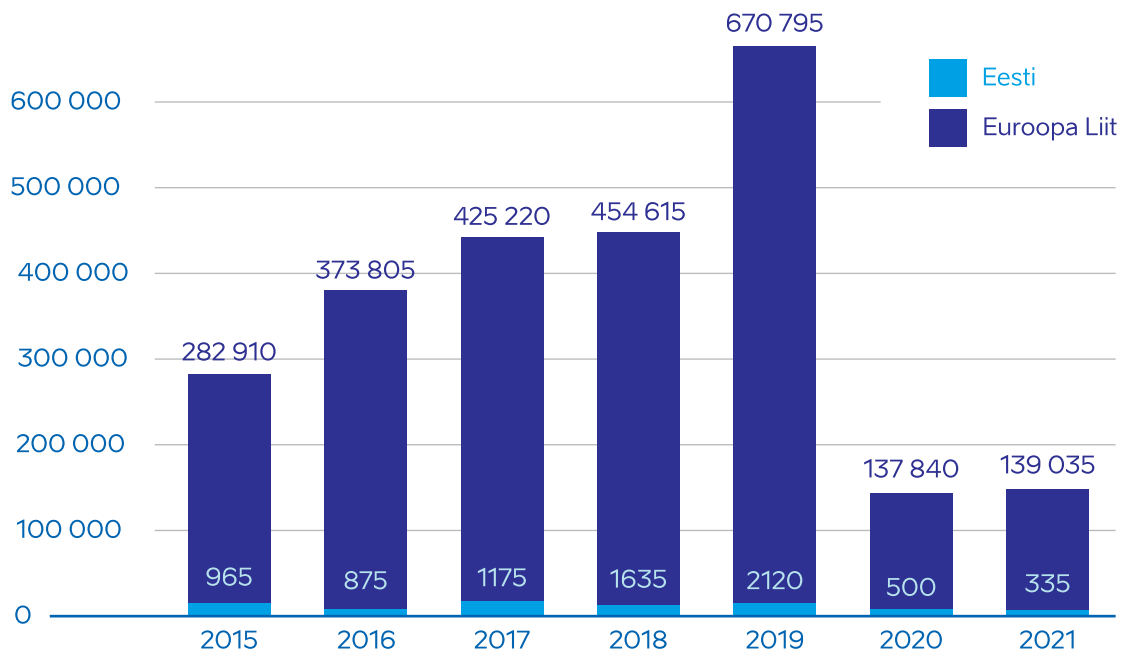
127 2021. aasta statistikas ei mõjuta afgaanide osakaal veel Schengeni alal suuremõõtmelist ebaseadusliku sisserände kasvu, kuigi Afganistanis režiimi muutumine võib seda põhjustada lähiaastatel, jõudes Euroopasse teisese rändena (secondary movement).

128 Suur kasv näitab pigem pandeemiaeelse arvu normaliseerumist, mitte üldist dünaamika muutust

129 ICMPD (2022) Migration Outlook 2022, kättesaadav: www.icmpd.org/file/download/56783/file/icmpd%20migration%20outlook%202022.pdf.

130 Vabariigi Valitsuse korraldus nr 169 „Riigipiiri ületamisel ajutiste piirangute kehtestamise kohta, et tõkestada koroonaviiruse levikut“.

Tabel 15. Kolmandate riikide kodanike arv, kellel keelati siseneda Euroopa Liitu, 2015-2021
(Allikas: Eurostat, migr_eirfs (10.08.2022))



Enim keelduti 2021. aastal Euroopa Liidus kolmandate riikide kodanikel välispiiri ületada Ungaris (üle 34 000 sisenemise keelu), Horvaatias (üle 14 000) ja Rumeenias (üle 11 000). Enim keelduti riiki sisenemiseks loa andmisest Ukraina kodanikele (50 200 sisenemise keelu), Albaania (18 600) ja Moldova kodanikele (9100).

PPA andmetel tõkestati Eesti välispiiril 1650 kolmanda riigi kodaniku riiki sisene mine¹³¹, mida on võrreldes 2020. aastaga 60% rohkem. Peamiseks riiki sisene mise keeldumise põhjuseks oli Vabariigi Valitsuse korraldus nr 169 „Riigipiiri ületamisel ajutiste piirangute kehtestamise kohta, et tõkestada koroonaviiruse levikut“, mis hõlmas kokku 64% sisenemise keeldudest. Schengeni piirieskirja alusel piiril väljastatud sisenemiskeeldude peamiseks põhjusteks olid: 1) isikul puudusid asjakohased dokumendid, mis tõendaksid tema reisi eesmärki; 2) isikut peeti ohuks liikmesriikide avalikule korrale, sisejulgeolekule või rahva tervisele; 3) isikul puudus piiriületuseks vajalik viisa või elamisluba.

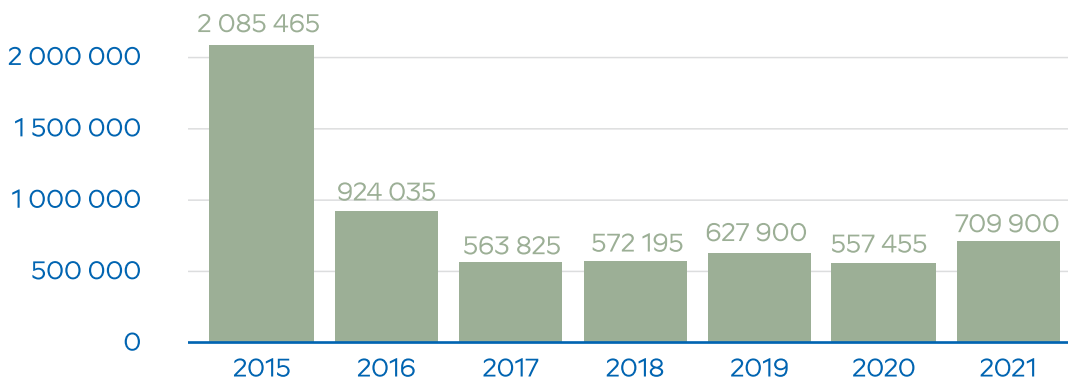
Isikule, kelle riiki sisene mine tõkestatakse Eesti välispiiril, väljastatakse sisenemiskeeld, mille andmed registreeritakse riiklikus piiriinfosüsteemis PIKO.

2021. aastal oli kolmandate riikide kodanike seas, kellel keelduti Eesti välispiiril riiki sisene mine, kõige rohkem Venemaa Föderatsiooni kodanikke (79% kõigist sisenemiskeeldudest), samuti Ukraina, Valgevene ja Moldova kodanikke. Venemaa kodanike puhul oli keelu peamiseks põhjuseks viisa või muu reisi eesmärki tõendavate dokumentide puudumine.

¹³¹ Eurostati andmetel tõkestati 335 isiku riiki sisene mine. PPA ja Eurostati andmete vahe tuleneb põhjusest, et PPA andmed sisaldavad riiki sisene mise takistamise alusena ka Vabariigi Valitsuse korralduse nr 169 VV riiki sisene mise keeldumisi. Eurostati andmetes see ei kajastu.

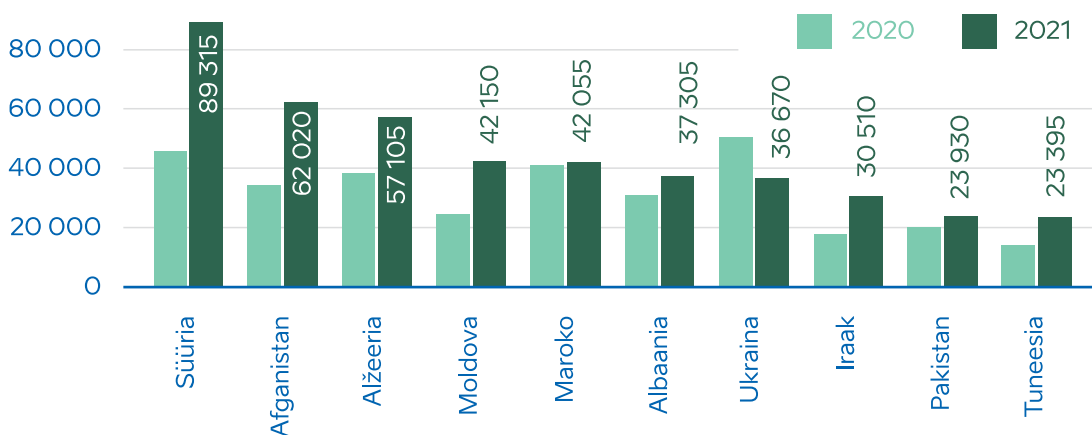
7.1.2 Seadusliku aluseta riigis viibivad isikud

Seadusliku aluseta Euroopas viibivate kolmandate riikide kodanike arv kasvas 2021. aastal võrreldes eelneva aastaga 23%, 577 455 isikult 709 900 isikuni. Kõige enam tabati seadusliku aluseta Euroopas viibimas kolmandate riikide kodanikke Prantsusmaal (215 150), Ungaris (134 140), Saksamaal (120 285), Austrias (38 410) ja Kreekas (38 015).



Joonis.23. Seadusliku aluseta Euroopa Liidus viibivate kolmandate riikide kodanike arv, 2015–2021 (Allikas: Eurostat_migr_eipre (10.08.2022))

Enim kasvas seadusliku aluseta Euroopa Liidus viibinud kodanike arv Süüria kodanike (kasv võrreldes eelmise aastaga 95%), Afganistani (kasv 82%) ja Alžeeria kodanike (kasv 48%) osas.



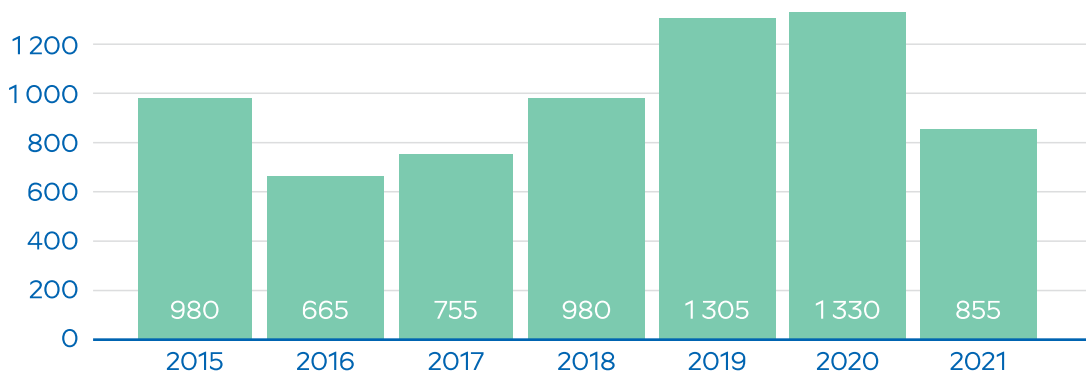
Joonis 24. Seadusliku aluseta EL-27 riikides viibivate isikute põhilised kodakondsused (Allikas: Eurostat, migr_eipre (10.08.2022))

Kuigi Süüria kriis on kestnud juba üle kümne aasta, jõuab Euroopasse endiselt enim rahvusvahelise kaitse taotlejaid just Süüriast. 2021. aastal võttis Afganistanis võimu üle Taliban, kelle režiimi eest põgenemine tõi kaasa regionaalse põgenikekriisi. Enam kui 6 miljonit afgaani pidid lahkuma oma kodust ning on kas paigutunud ümber Afganistani territooriumil (3,5 miljonit inimest) või saanud rahvusvahelise kaitse mujal maailmas (2,6 miljonit) ning on asunud elama üle maailma 98 riiki.¹³²

¹³² UNHCR (2021) Afghanistan Refugee Crisis Explained, kättesaadav: <http://unrefugees.org/news/Afghanistan-refugee-crisis-explained>.

Euroopa lähiregioonidest on veel akuutsed turvalisuskonfliktid Iraagis Kurdistanis, Ida-Ukrainas ning Mägi-Karabahhis, mis kõik mõjutavad nii ebaseaduslikku sisse-rännet Euroopasse, kui ka juba ELis ebaseaduslikult viibivate isikute arvu kasvu.

Eurostat andmetel avastati Eestis 855 ebaseaduslikult siin viibinud kolmanda riigi kodanikku, mis on 36% vähem kui aasta varem, mil avastati ebaseaduslikult riigis viibimiselt 1330 kodanikku. Nende hulgas oli enim Ukraina, Venemaa Föderatsiooni ja Moldova kodanikke.



Joonis 25. Seadusliku aluseta Eestis viibivate kolmandate riikide kodanike avastamine, 2015–2021. (Allikas: Eurostat, migr_eipre (10.08.2022))

PPA andmetel vähenes mõnevõrra nii piiripunktides tabatud kolmandate riikide kodanike arv kui ka riigis ebaseaduslikult rändelt avastatud isikute arv. Rände eesmärgil ebaseaduslikult piiripunktide vahelisel alal piiri ületanud isikute arv küll mõnevõrra suurenes, kuid avastatud isikute koguhulk ei olnud kaalukas (2021. aastal 9 isikut ning 2020. aastal 5 isikut). Võrreldes 2020. aastaga suurenes ka võltsitud reisidokumentidega piiri ületavate isikute arv (2021. aastal oli 16 isikut, 2020. aastal aga 10 isikut).

Peamised ebaseadusliku rände *modus operandi* olid 2021. aastal ebaseaduslik riigis viibimine (273 juhul), viisakorra rikkumine (236 juhul) ning viisavaba viibimise tingimuste rikkumine (152 juhul).

Kolmanda riigi kodanikele määrati lahkumisettekirjutusega sissesõidukeeld 459 juhul, kellest enam kui pooled viibisid riigis ebaseaduslikult (242 isikut), viisa või viisavaba viibimise tingimusi rikkusid vastavalt 98 ja 102 isikut. Sissesõidukeeluta lahkumisettekirjutused vormistati 29 isikule.

Ebaseaduslikult riigis viibimiselt tabatud inimestest ligikaudu 70% sisenes Eestisse sisepiiride kaudu, peamiselt maismaapiiri kaudu Läti Vabariigist. Enam kui pooled kõigist ebaseaduslikult rändelt avastatud isikutest olid Ukraina kodanikud (406). Võrreldes 2020. aastaga suurenes oluliselt mitme Kesk-Aasia riigi (Usbekistan ja Kõrgõzstan) ning Türgi kodanike hulk, kes avastati ebaseaduslikult rändelt. Ebaseaduslikult rändelt avastatud isikute arv kasvas just 2021. aasta viimasel neljal kuul (perioodil september-detsember), mis oli tingitud Ukraina kodanike suurenenud piiriületustest ja mõnevõrra kasvanud PPA migratsioonijärelevalve kontrollkäikudest.

7.2 Piirihaldus

2021. aastal toimunud areng piiride ja Schengeni alal olid tugevasti mõjutatud jätkuvast COVID-19 pandeemiast ning kriisist Valgevene piiril. Samuti jätkati ettevalmistusi EESI, ETIASe ja Euroopa koostalitusvõime raamistikuga (EIF) liitumiseks ja Schengeni informatsioonisüsteemi (SIS II arenduse) kasutuselevõtuks.

2021. aastal tutvustas Euroopa Komisjon uut Schengeni piirkonna tugevdamise ja vastupidavamaks muutmise strateegiat¹³³, tähtsustades oma eesmärkides Schengeni eeliste säilitamist. Uue strateegia eesmärkideks on Euroopa Liidu välispiiride efektiivse haldamise tagamine, politseikoostöö, turvalisuse ja migratsioonihalduse meetmete tugevdamine, aga ka Schengeni valmisoleku ja üldjuhtimise tõhustamine. 2. juunil 2021. aastal võttis komisjon vastu ettepaneku uue hindamis- ja järelevalvemehhanismi kehtestamisest, et tagada Schengeni aquis'i rakendamist. Uus määrus on suunatud Schengeni piirkonna haldamisse panustamisele ja kindlustab kitsaskohtade kohese tuvastamise ja tõhusate vastutegevuste protseduuride rakendamise.

2021. aastal rakendati sarnaselt 2020. aastaga ajutisi välispiiri ja Schengeni sisepiiri piirikontrolle ning rakendati muid piiriületuse meetmeid. Näiteks võeti Hollandis vastu seadus, mis võimaldab reisijatelt, kes saavad riiki „väga kõrge riskiga riigist“, nõuda 10-päevast karantiini viibimist. Mitmed riigid (Austria, Kreeka, Tšehhi, Eesti, Läti ja Poola) kasutasid riiki siseneja liikumise positsioneerimist võimaldavaid ajutisi rakendusi, mis võimaldaksid ametiasutustel nakatumisohu korral isikuga kiiresti ühendust võtta.

7.2.1 Valgevene rändekriis Euroopa välispiiril

Olulised olid liikmesriikide poolt vastu võetud muudatused, mis olid tingitud eskaleerunud rändekriisi olukorrast Valgevene–ELi välispiiril. Nii kehtestasid mitmed liikmesriigid seoses Valgevene sündmustega välispiiri tugevdamise meetmed, et paremini hallata võimalikku ebaseadusliku rände survet.

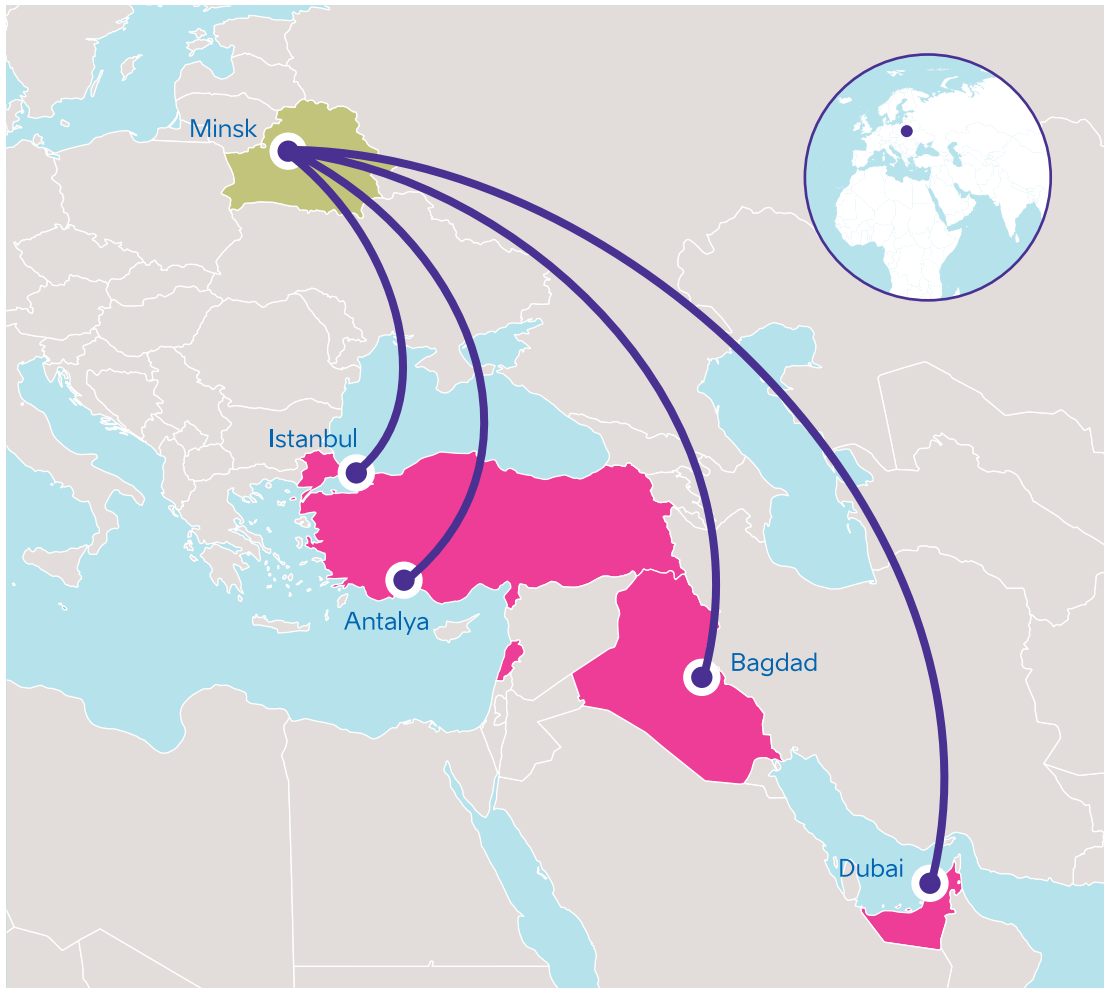
Valgevene–ELi välispiiri tüli vahetuks alguseks võib lugeda 23. mail 2021. aastal Ateenast Vilniusesse teel oleva Ryanair lennu 4978 sunnitud peatumist Minskis. Valgevene poliitilisest ebastabiilsusest lähtuvalt võttis EL vastu piiravad meetmed ning sanktsioonid Valgevene finantssektori suhtes. Vastumeetmena hakkasid 2021. aasta juunis Valgevene valitsusega seotud asutused turundama ebaseaduslikele sisserändajatele teekonda Iraagist läbi Valgevene Saksamaale „Lenda ja kõnni“ paketi: lendad Minskisse ja jalutad Saksamaale.¹³⁴ Peamiselt saabuti

¹³³ Euroopa Komisjoni teatis „Täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise strateegia“, COM (2021) 277, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277&qid=1631879015964>

¹³⁴ Marnot, D. (2022) Valgevene piirikriisi õppetunnid, Sisekaitseakadeemia, kättesaadav: <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2871>.

Kurdistanist, Süüriast, Lähis-Idast, Aafrikast, Afganistanist, Kesk-Aasiast ja Bangladeshist. Nende riikide elanikke tuvastati nii Läti, Leedu kui ka Poola piiril.¹³⁵

Ebaseaduslike sisserändajate transportimisel täheldati algselt peamiselt Valgevene institutsionaalset suunamist, kuid sellega liitus peagi organiseeritud kuritegevus.



Allikas: BBC¹³⁶

Minskisse saavad otselennud sihtkohtadest üle Lähis-Ida, sealhulgas Beirut, Dubai ja Bagdad. Valgevene riiklik lennufirma Belavia teenindab lende Türgis Istanbulist ja Antalyast ning Dubaist. Turkish Airlinesil on regulaarsed lennud Istanbulist Minskisse.

¹³⁵ Euroopa Liidu Nõukogu (2021) EU relations with Belarus, kättesaadav: www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus.

¹³⁶ BBC uudised: Belarus border crisis: How are migrants getting there? 26 November 2021, Kättesaadav: <https://www.bbc.com/news/59233244>.

2021. aastal tõkestati Valgevene-Läti piiril 3900 ebaseaduslikku sisserändajat, Valgevene-Leedu välispiiril 5900 ebaseadusliku sisserändajat (2020. aastal vaid 81) ning Valgevene-Poola piiril 40 000 sisserändajat. Kolmes liikmesriigis kuulutati välja erakorraline olukord ning võeti kasutusele meetmed patrull- ja vaatlustegevuse, sealhulgas füüsilise taristu tugevdamiseks. Poola võttis ELi välispiiri kontrollimiseks vastu uue seaduse, mis võimaldab ehitada optoelektroniliste seademetega varustatud piiritammi, et tugevdada turvalisust ja piirikontrolli. Läti võttis vastu seaduse, mille eesmärk on tagada kiire ja tõhusa taristu ehitamine välispiiril, mille tingis ebaseaduslike piiriületuste sagenemine. 2021. aastal võttis Leedu Parlament vastu otsuse, mille kohaselt massiline sisseränne kujutab endast hübriidagressiooni¹³⁷ ja palus valitsusel kasutada riigipiiride kaitseks Leedu sõjaväge.

Kuigi rände instrumentaliseerimine ei ole täiesti uus nähtus ning ajaloos on tuvas-
tatud enam kui 60 juhtumit, kus riigid on kasutanud sunniviisilist rännet, et aval-
dada teistele riikidele survet ja oma välispoliitilisi eesmärkide saavutada, oli olu-
kord Valgevenega teistsugune. Pärast seda, kui EL oli kehtestanud Valgevene
suhtes sanktsioonid, hakkas Valgevene lubama varjupaigataotlejatel, kes olid pärit
peamiselt Iraagist, Süüriast ja Afganistanist, ühekordse viisaga Valgevenesse sise-
neda. Valgevene kasutas Läti, Leedu ja Poola vastu mitmeid erinevaid hübriidsõja
elemente nagu: küberrünnakud Euroopa ametiasutustele; kuritegelike võrgustike
ärakasutamise (inimkaubanduse võrgustiku korraldajad teenisid inimeste Mins-
kisse toimetamise eest tasu, näiteks reis Türgist Minskisse maksis inimesele 9000
dollarit); desinformatsiooni levitamine (Valgevene väitis peale telefonikõnet Sak-
samaa liidukantsleri A. Merkeli, et luuakse humanitaarkoridor, et 2000 migranti
saaksid Poola piirilt liikuda Saksamaale, mis osutus valeks); mässude õhutamise
ja vastase rahvusvahelise maine kahjustamine (rahvusvahelise kaitse taotlusi ei
lubata esitada); rahvusvahelise õiguse mittetäitmisega ähvardamine jne kuni ener-
giasõltuvuseni (näiteks lubas A. Lukašenka katkestada gaasitransiidid Venemaalt
läbi Valgevene Euroopasse, kui Euroopa Liit kehtestab Valgevene vastu täienda-
vaid sanktsioone).¹³⁸

Lisaks võtsid Läti, Leedu ja Poola vastu seadusemuudatused, mis keelustasid pii-
rialadel viibimise (mõne erisusega), lisaks võttis Poola vastu seadusemuudatuse,
mis lubab kriminaalvastutusele võtta isiku, kes lõhub või rikub piiri infrastruktuuri.

Samuti tegi Euroopa Komisjon nõukogule ettepaneku rakendada ajutisi erakorralisi
meetmeid Läti, Leedu ja Poola kasuks. Ettepaneku eesmärk oli toetada Lätit, Lee-
dut ja Poolat meetmete ja operatiivtoega, mis on vajalik, et tulla Valgevene poolt
ärakasutatavate isikute saabumisega toime humaanselt, süsteemselt ja väärilt,
austades igakülgset põhiõigusi. Ajutised erakorralised meetmed puudutasid var-
jupaigamenetlust, materiaalseid vastuvõtutingimusi, tagasisaatmismenetlust ning

¹³⁷ Euroopa Komisjon (2016) FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats, 6. aprill 2016,
kättesaadav: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_1250.

¹³⁸ Lokk, A. (2022) Suunatud illegaalne migratsioon kui hübriidne väljakutse Eesti sisejulgeolekule
Valgevene hübriidrünnakute näitel, magistritöö, Sisekaitseakadeemia.

eritagatise, samuti pakutavat operatiivtuge. Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) pakkus Lätile ja Leedule operatiivtuge, et aidata neil tekkinud olukorraga toime tulla. Esmajoones abistas EUAA enam kui 82 varjupaigaekspertidega varjupaigataotluste menetlemise, vastuvõtu korraldamise ja suulise tõlkega. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) ja Europol abistasid samuti liikmesriike, eelkõige lähetades eksperte (111 piirivalvurit) tegelema piirikontrolli ja luuremeetmetega (kaks Europoli külalisametnikku), et teha koostööd, kindlustamaks isikute tagasisaatmise suutlikkust ja teostada tagasisaatmistoiminguid.¹³⁹

Euroopa Kohus leidis, et Leedu õigusnormid on vastuolus Euroopa Liidu direktiividega

Seoses erakorralise olukorraga ELi välispiiril pöördus Leedu kõrgeim halduskohus Euroopa Kohtu poole eelotsusetaotlusega, et selgitada välja, kas direktiividega 2011/95 ja 2013/32 on kooskõlas riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt juhul, kui välismaalaste massilise sissevoolu tõttu on välja kuulutatud hädaolukord, jääb välismaalane, kes on liikmesriigi territooriumile sisenenud ja viibib seal ebaseaduslikult, ilma võimalusest esitada rahvusvahelise kaitse taotlus. Samuti soovis Leedu kohus välja selgitada, kas direktiivi 2013/33 kinnipidamist sätestava regulatsiooniga on kooskõlas Leedu õigusnormid, mis lubavad Leedu ametiasutustel siserändajat massilise sissevoolu tõttu välja kuulutatud hädaolukorras kinni pidada ainuüksi seetõttu, et ta sisenes Leedu territooriumile ebaseaduslikult. Euroopa Kohus leidis, et Leedu õigusnormid on vastuolus Euroopa Liidu direktiividega.

Leedu Vabariigi valitsus kuulutas 2. juuli 2021. aasta korraldusega nr 517 „Üleriigilise hädaolukorra väljakuulutamise ja üleriigilise hädaolukorra juhi nimetamine“ välja üleriigilise hädaolukorra kogu Leedu Vabariigi territooriumil. 10. novembril 2021. aastal kuulutati ühes Leedu Vabariigi territooriumi osas välja erakorraline seisukord, kuna riik seisis silmitsi rändajate massilise sissevooluga eelkõige Valgevenest.

Euroopa Kohus leidis kohtuasjas C72/22 PPU, et kuna kõnealust isikut majutati piirivalveteenistuse keskuses, kus tema liikumine oli piiratud majutuskoha piires, tuleb teda käsitada isikuna, kes on direktiivi 2013/33 artikli 2 punkti h tähenduses kinni peetud.

¹³⁹ Euroopa Komisjoni ettepanek COM (2021) 752 „Nõukogu otsus ajutiste erakorraliste meetmete kohta Läti, Leedu ja Poola toetamiseks“, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A752%3AFIN&qid=1638547296962>.

Esimese püstitatud küsimuse osas leidis kohus, et direktiivi 2013/32 artikli 7 lõikes 1 on ette nähtud, et igal täisealisel õigus ja teovõimelisel isikul on õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus enda nimel. Lisaks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et igal kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul on õigus esitada rahvusvahelise kaitse taotlus liikmesriigi territooriumil, sealhulgas selle piiril või transiiditsoonides, isegi kui ta viibib sellel territooriumil ebaseaduslikult. Sama direktiivi artikli 6 lõige 2 näeb ette liikmesriikidele kohustuse tagada, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isikul on tegelik võimalus esitada see võimalikult kiiresti. Sellest tulenevalt tunnistas kohus, et Leedu õigusnormid, mille kohaselt sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise või välismaalaste massilise sissevoolu tõttu hädaolukorra väljakuulutamise korral jäävad ebaseaduslikult riigis viibivad kolmandate riikide kodanikud tegelikult ilma võimalusest saada selle liikmesriigi territooriumil juurdepääs rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlusele, on vastuolus viidatud direktiiviga. Kohus leidis, et õigusnormi sätet ei saa põhjendada ka üldise viitega avaliku korra või sisejulgeoleku kahjustamisele, mis on tingitud kolmandate riikide kodanike massilises sissevoolust, kui sätte tulemusel jääb ebaseaduslikult liikmesriigis viibiv kolmanda riigi kodanik tegelikult ilma õigusest esitada rahvusvahelise kaitse taotlus selle liikmesriigi territooriumil.

Teise küsimuse osas märkis kohus, et liikmesriigi asutused võivad rahvusvahelise kaitse taotlejat kinni pidada üksnes pärast seda, kui nad on juhtumipõhiselt kontrollinud, kas kinnipidamine on sellega taotletavate eesmärkidega proportsionaalne. Oht riiklikule julgeolekule või avalikule korrale saab taotleja kinnipidamist või tema kinnipidamise jätkamist direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e alusel vajalikkuse nõudest tulenevalt põhjendada üksnes siis, kui isiku konkreetne käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi või asjaomase liikmesriigi sise või välisjulgeolekut. Piisavalt tõsiseks ohuks riiklikule julgeolekule või avalikule korrale ei saa aga pidada ainuüksi rahvusvahelise kaitse taotleja riigis viibimise ebaseaduslikkust. See järeldus ei mõjuta seda, et ebaseaduslikult liikmesriigis viibivat rahvusvahelise kaitse taotlejat võidakse pidada selliseks ohuks eriliste asjaolude tõttu, mis lisaks tema ebaseaduslikule riigis viibimisele tõendavad ka tema ohtlikkust. Seega leidis kohus, et Leedu õigusnormid, mille kohaselt võib sõjaseisukorra või erakorralise seisukorra väljakuulutamise või välismaalaste massilise sissevoolu tõttu hädaolukorra väljakuulutamise korral pidada varjupaigataotlejat kinni üksnes selle alusel, et ta viibib selle liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, on vastuolus direktiivi 2013/33/EL artikli 8 lõikega 2 ja 3.

Leedu siseminister Agnė Bilotaitė teatas pärast Euroopa Kohtu otsust, et Leedu võimaldab rahvusvahelist kaitset taotleda nii saatkondades kui ka piiripunktides ning seega ei ole sisserändajaid jäetud ilma võimalusest varjupaika taotleda.

Riiklikul tasandil võtsid Eesti, Läti, Leedu ja Poola kasutusele meetmed, et tulla toime sagenenud piiriületustega, alates (ajutiste) piiritõkete või muude piiritaristu ja hoiatavate meetmete kasutuselevõtust kuni Eesti ja Läti piirivalve ühiste patrullireidide korraldamiseni Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamiseks.

Eesti abistas Poolat, saates riigipiirile hübriidrännaku tõrjumiseks 100 kaitseväelast ning toetas neid droonidega varustades. Leedu vastu suunatud hübriidrännakuga toimetulekuks saatis Eesti abiks telklaagri varustust (telgid, voodid, kütetehead ja konditsioneerid, lauad-toolid, madratsid, magamiskotid, padjad jm).¹⁴⁰ Lisaks vahenditega toetamisele abistas kriisi lahendamist kohapeal politseiüksus ESTPOL5, kelle ülesandeks oli piirilõigu õhuseire, sisserändajate majutuskohtade valvamine, avaliku korra tagamine ja piiril patrullimine.¹⁴¹ Perioodil juuli-detsember 2021. a saatis PPA Leetu kuus ESTPOL5 üksust, kuhu kuulus kokku 80 politseiametnikku.

Seni kuni EL ja Valgevene ei ole jõudnud poliitilisele kokkuleppele, püsib ebaseaduslike piiriületuste katsete suur oht ELi välispiiril ka edaspidi. Valgevenes on jätkuvalt hinnanguliselt 3000–4000 sisserändajat, kes ootavad võimalust pääseda ELi.

Kuidas on Eesti valmistunud toimetulekuks rändekriisiga?

Valmistumaks olukorraks, et ka Eestit võib tabada rändekriis, on tehtud rida ettevalmistusi, mis aitavad monitoorida rände olukorda lähiriikides ning vajadusel kontrollida olukorda:

1. Alustati iganädalaste rändekriisi ohuhinnangute koostamisega, et ennetada võimalikku rändekriisi. Selleks hinnatakse erinevaid parameetreid nagu ebaseaduslike piiriületuste arv, olukord kolmandas riigis, olukord ELi naaberriikides, Frontexilt saadud info, EUROSURi (Euroopa piirivalvesüsteem, mis kasutab droone, luurelennukeid, avamereandureid ja satelliitside kaugseiret, et jälgida ebaseaduslikku sisserännet Euroopa Liidu liikmesriikidesse) kaudu saadud info jne. Ohuhinnangut koostab Politseija Piirivalveamet.

¹⁴⁰ ERR (2021) „Eestist läks Leedu poole tee autokoormatais telklaagri varustust“, 21.07.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608284913/eestist-laks-leedu-poole-teele-autokoormatais-telklaagri-varustust.

¹⁴¹ ERR (2021) „Eesti saatis Leedule täiendavat abi“, 05.08.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608298686/eesti-saatis-leedule-taiendavat-abi.

2. Täiendava meetmena eraldas Vabariigi Valitsus täiendavaid rahalisi vahendeid ühiseks patrullimiseks Läti piirivalvega Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamisel.

3. Eesti välispiiri tugevdamine

Eesti idapiir on 338 km pikk. Eesti-Venemaa Föderatsiooni vaheline kontrolljoon jaguneb kolmeks suuremaks lõiguks ja kuigi need kõik on valvatud alad, on vajadus piirikaitse võimekuse tõstmise järele endiselt akuutne:

- Narva jõe ala (76,7 km),
- Peipsi järvestu ala (126,3 km),
- Maismaapiir Lämmijärvest kuni Läti piirini (135,6 km).

Kuna alalise piiritaristu välja ehitamine on pikaajaline protsess, siis tulenevalt Valgevene ja ELi välispiiril toimunud sündmustest rajati 2021. aastal maismaapiirile ligikaudu 40 kilomeetrisele lõigule lõiketraadist ajutine tõke. Seda tehti kaitsevää lisaõppekogunemise „Okas“ raames. Ajutine tõke rajatati kohtadesse, kus ebaseadusliku piiriületuse toimumise tõenäosus on suurem, näiteks on organiseeritud kuritegevus varasemalt kasutanud piirkonda ebaseadusliku rände korraldamiseks või soodustab looduslik keskkond ebaseaduslikku piiriületust. Ajutise piiritõkke rajamine aitab vajadusel kiiresti massilise sisserände ohule reageerida.

Ajutise tõkke paigaldamisel oli ka laiem eesmärk, nimelt oli lisaõppekogunemise „Okas 2021“ üks eesmärk lahinguvalmiduse kontrollimine ning selle käigus kontrolliti riigikaitse käsuaehela toimimist Vabariigi Valitsuse otsuste langetamisest kuni kiirreageerimisstruktuuri reservväelaste kogunemiseni.

4. Piirikoostöö Frontexi ja teiste riikidega. Eesti on pärast 2015. aasta rändekriisi sõlminud partnerriikidega vastastikuse abistamise lepingud (näiteks lepingud Läti ja Leeduga), mis on loonud eeldused Eesti enda võimekuste arendamiseks ja vajadusel ka kiireks reageerimiseks. Need kokkulepped sisaldavad ka punkte, kui kiiresti ja millises ulatuses osutab üks riik teisele abi, arvestades abipalve esitamise hetkest.
5. Planeeritakse enam efektiivses piirihalduses kasutusel olevate infosüsteemide ja tehisintellekti (AI) kasutamist – näiteks SISi infosüsteemi (nn päringutabamuste süsteem, kuhu registreeritakse ebaseaduslik piiriületus, väljasaatmine, isikute kadumine menetluse jooksul jne) tõhus kasutus; Entry-Exit (EES) süsteemi kasutuselevõtt ka Eestis. Andmebaasi eesmärk on kiirendada ja tugevdada ELi reisivate kolmandate riikide kodanike piirikontrolli. Süsteemis kasutatakse ka palju AI elemente.

6. Koostöö NATOga. Eesti on integreeritud NATO sõjalise kaitse ühtsesse raamistikku liitlasvägede (pataljoni lahingugrupi) kohaloleku, NATO õhuturbe missiooni ning staabielemeendi kaudu. Eesti kaitseväelased osalevad alates 1995. aastast välisoperatsioonidel. Eesti on julgeoleku tagaja ka väljaspool Eesti piire: 2019. aastal osaleb Eesti kokku üheksas välisoperatsioonis ning lisaks veel kolmes valmidusüksuses NATO ja NATO liitlaste, samuti ELi ja ÜRO egiidi all toimuvate missioonide raames.¹⁴²

Vahetu ohu korral Eesti riigipiirile erakorralise seisukorra väljakuulutamine – vastavalt riigikaitse seadusele kuulutatakse erakorraline seisukord välja põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust põhjustatud kaitseolukorra lahendamiseks, kui kaitseolukorda ei ole võimalik lahendada ilma erakorralise seisukorra ajaks ettenähtud juhtimisvolitusi või põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata. Enne erakorralise seisukorra ettepaneku tegemist kutsub Vabariigi President kokku Riigikaitse Nõukogu (RKN) ja kuulab ära nõukogu liikmete arvamuse. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust viivitamata Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsust ning Riigikaitse Nõukogu ja Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni liikmeid. Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamisel rakendatakse erakorralise seisukorra seaduses sätestatud.

7. Võimalike seadusemuudatuste elluviimine, näiteks vastavalt millele saaks isikuid kiirendatud korras, ilma täiemahulise menetlusprotseduuri järgimata, tagasi saata.¹⁴³ Seda üksnes juhul, kui tegemist on julgeolekuolukorraga ning ajutise meetmena.¹⁴⁴ Lisaks on tagasisaatmise lubatavuse kriteeriumiks, et tegemist peab olema massilise sisserändega ning peab esinema oht avalikule korrale või riigi julgeolekule. Samuti peab isikul olema võimalik siseneda riiki selleks ette nähtud piiripunkti kaudu.

Rändevõrgustik korraldas 2021. aasta lõpus töötoa „Valmisolek rändekriisideks“, kus arutati, milline on Eesti ja lähiriikide (Läti ja Leedu) säilenõtkus rändekriisi olukorras.¹⁴⁵

142 ERR (2021) „Eesti saatis Leedule täiendavat abi“, 05.08.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608298686/eesti-saatis-leedule-taiendavat-abi.

143 Postimees (2021) „Isamaa algatas riigipiiri seaduse muutmise eelnõu“, 17.11.2021, kättesaadav: www.postimees.ee/7388126/isamaa-algatas-riigipiiri-seaduse-muutmise-eelnou; Isamaa fraktsiooni poolt algatati 2021. aastal riigipiiri seaduse muutmise eelnõu, mille kohaselt on massilise ebaseadusliku piiriületuse katse korral Politsei- ja Piirivalveametil julgeolekukaalutlustel kohustus see tõkestada ning keelduda rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõtmisest. Ebaseaduslikult piiri ületanud välismaalased tuleks tagasi saata välisriiki, kust või mille kaudu nad Eestisse saabusid.

144 ERR (2021) „Belitšev: hädaolukorraks vajame võimalust piiriületajaid kiiremini tagasi saata“, 23.11.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608412202/belitsev-hadaolukorraks-vajame-voimalust-piiriuletajaid-kiiremini-tagasi-saata.

145 EMN Eesti (2021) „Sisekaitseakadeemia aastakonverentsi 2021 töötuba „Valmisolek rändekriisideks““, kättesaadav: www.emn.ee/event/sisekaitseakadeemia-aastakonverentsi-2021-too-tuba-valmisolek-randekriisideks.

7.3 Arengusuunad ebaseadusliku sisserände tõkestamisel ja ennetamisel

2021. aastal olid peamised arengusuunad seoses ebaseadusliku sisserände tõkestamisega ELis uuendatud tegevuskava koostamine sisserändajate smugeldamise vastu (2021–2025)¹⁴⁶ ja teatis tööandjate sanktsioonide direktiivi (2009/52/EC)¹⁴⁷ kohaldamise kohta, mis kehtestab sanktsioonide ja meetmete miinimumstandardid ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele. Mõlemad dokumendid on uue rände- ja varjupaigaleppe olulised tulemused.

Mitmed liikmesriigid jätkasid pingutusi ebaseaduslike rändeteede jälgimiseks ja avastamiseks ning analüüsi erinevate tööühmade ja platvormide kaudu.

7.4 Ebaseadusliku rände tõkestamine ja seaduslike rändekanalite kuritarvitamine

2020. aastal võeti ELis kasutusele rändevalmiduse ja kriisiplaani põhiline tegevusraamistik rändevoojude jälgimiseks ja ennetamiseks, varajaseks hoiatamiseks/prognoosiks, vastupidavuse ja valmisoleku suurendamiseks ning rändekriisile koordineeritud reageerimise korraldamiseks. 2021. aasta teisel poolel avaldus Euroopa Komisjoni, Euroopa välisteenistust, Euroopa Nõukogu, liikmesriike, asjaomaseid asutusi ja ad hoc alusel rahvusvahelisi organisatsioone ühendava Blueprint Network oluline lisaväärtus seire, situatsiooniteadlikkuse ja olukorra operatiivse koordineerimise alal seoses olukorraga Afganistanis ning ELi-Valgevene välispiiril. See võimaldas Euroopa Komisjonil olla olukorraga igapäevaselt kursis, arvestada olukorra kujunemisega seotud vajadusi ja anda kooskõlastatud vastus, mobiliseerides struktuure, vahendeid, inim- ja finantsressursse koostöös ELi asutuste, esinduste ja mõjutatud liikmesriikidega.

Mitmed liikmesriigid teatasid seadusandlikest muudatustest ja teadlikkuse tõstmise meetmetest rändajate smugeldamise vastu. Näiteks tehti Belgias sisserändajatele teavitustööd ebaseadusliku rändega kaasnevatest ohtudest ja jagati infot seaduslike rändeteede kohta. Austrias anti piiriülestele kaubavedajatele täiendatud teavet rändajate smugeldamise kohta, jagades veokijuhtidele mitmekeelseid flaie-reid teabega võimalike peidukohtade ja kontrollide kohta. Austrias, Leedus ja Poolas korraldati teavituskampaaniaid sisserändajatele ja potentsiaalsetele rändajatele siht- ja päritoluriikides, et võidelda ebaseadusliku rände kohta leviva valeinforma-

¹⁴⁶ Euroopa Komisjon (2021) Renewed EU action plan against migrant smuggling (2021–2025), kättesaadav: https://ec.europa.eu/home-affairs/renewed-eu-action-plan-against-migrants-smuggling-2021-2025-com-2021-591_en.

¹⁴⁷ Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu Direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>.

siooni vastu. Soome on asunud kaardistama, kas senine poliitika ebaseaduslikult riigis viibivate isikute osas on piisav või tuleks teha olulisi muudatusi (Soomes on alates 2018. aastast muutunud keeruliseks Iraagi kodanike väljasaatmine ning hinnanguliselt viibib Soomes 2019. aasta seisuga ebaseaduslikult 3000–10 000 isikut¹⁴⁸).

Olulisemad poliitilised seisukohad ja operatiivsed muutused ebaseadusliku rände ennetamiseks olid liikmesriikides suunatud piirikontrolli tõhustamisele, sealhulgas piiritarade ehitamisele ELi välispiiridel. Mõned liikmesriigid (näiteks Soome) võtsid vastu uued tegevuskavad ebaseadusliku rände ennetamiseks, pakkudes probleemile terviklikku ja valdkondadevahelist lähenemisviisi. Eestis võttis 2021. aasta juunis Vabariigi Valitsus vastu „Siseturvalisuse arengukava 2020-2030“, mis seab pikemaajalised sihid Eesti rände, kodakondsuse ja piirihalduse poliitikas.

2021. aastal käivitasid liikmesriigid kolmandate riikidega uusi koostööalgatusi, mis olid suunatud ebaseadusliku rände tõkestamisele eelkõige institutsioonilise suutlikkuse tugevdamise abil nendes kolmandates riikides. Strateegiad ja operatiivsed muudatused püüdsid tugevdada piirijulgeoleku juhtimist ja tagada parema valmisoleku ettenägematuteks ebaseaduslikeks rändevooegadeks, näiteks Valgevene piirilt või Afganistanist.

Eesmärgiga tugevdada piirihaldust, sh paremini kontrollida EL välispiiri, ning takistada ebaseaduslikku sisserännet kolmandatest riikidest, aga ka selleks, et tugevdada kolmandate riikide institutsionaalset suutlikkust ja operatiivkoostööd ebaseadusliku rände vastu võitlemisel, sõlmisid mitmed liikmesriigid ning Gruusia erinevaid koostööleppeid kolmandate riikidega. Näiteks jõustus Ungari koostööleping Türgiga piirivalve vastastikuse koostöö kohta. Austria, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari ja Itaalia löid uued partnerlussuhted Vahemere lääne- ja lõunapiirkonna riikidega (Alžeeria, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Liibüa, Mauritaania, Maroko, Palestiina, Süüria, Tuneesia). Austria, Ungari ja Läti löid partnerlussuhteid idapartnerluse riikidega (Armeenia, Aserbaidžaan, Valgevene, Gruusia, Moldova, Ukraina), pannes erilist rõhku olukorrale Valgevenes. Prantsusmaa on lisaks käivitanud ühise operatiivpartnerluse Aafrika-Atlandi ookeani ranniku riikidega (eriti Guinea ja Lääne-Aafrika). Lääne-Balkani piirkond jäi mitme riigi nagu Austria, Tšehhi, Ungari, Itaalia ja Norra rände haldamise põhifookusesse. Slovakkia Vabariik jätkas ühisprojekti Visegradi grupi (V4) riikidega ja Saksa Liitvabariigiga. Projekti eesmärk on tekitada Marokos võimekus ebaseadusliku rände haldamiseks ja rände põhjuste ennetamiseks, luues töökohti vee- ja jäätmemajanduse sektoris. Mõned liikmesriigid (Belgia, Eesti ja Soome) suunasid oma koostööalased jõupingutused teistesse geograafilistesse piirkondadesse nagu Afganistan.

Seoses Valgevene hübriidrännakuga ning sellest tekkinud rändesurvega hakkas Eesti alates 16. augustist 2021 rakendama täiendavaid Schengeni kompensat-

148 Helsinki Deaconess Institute (2020), kättesaadav: <https://www.hdl.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara>.

sioonimeetmeid. Mis tähendas enam PPA patrullreide ning kontrollkäike, mis oli oma meetodilt pigem ebaseadusliku rännet ennetav ja heidutav meede. Alates täiendavate meetmete alustamisest avastati kokku 30 migratsioonireeglite rikkujat, kellest enamiku puhul oli rikkumiseks viibimisaja ületamine ja sisenemistingimuste rikkumine. PPA andmetel tabati ka kuus läbi Valgevene Euroopa Liitu sisenenud ebaseaduslikku sisserändajat.

Arvestades ELis võltsitud reisidokumentide hankimise ja kasutamise lisandumist, kohaldasid mõned liikmesriigid uusi õiguslikke, poliitilisi ja operatiivseid meetmeid võltsitud dokumentide avastamise parandamiseks. Näiteks Soome komplekteris kohtuekspertide meeskonna isikut tõendavate dokumentide uurimiseks, Leedu on tihendanud koostööd võltsitud dokumentidega piiri ületada üritavate kolmandate riikide kodanike päritoluriikidega. Eestis avastati 2021. aastal uus suundumus, mis hõlmas COVID-19 tõendite võltsimist (COVID-19 PCR negatiivne tulemus ja vaksineerimistõendid) ning lühiajalise töötamise registreerimist.

Samuti kohaldasid liikmesriigid erinevaid seadusandlikke ja poliitilisi meetmeid seaduslike rändekanalite väärkasutuse ära hoidmiseks ja haldamiseks. Näiteks Belgias, kus tabati kolmandatest riikidest pärit töötajad, kes kasutasid töötuteusi, milleks neil ei olnud õigust, korraldati koolitusi ametnikele, et nad suudaks väärkasutamisi paremini tuvastada ja kontrollida. Küprosel tugevdati lennujaamas kontrolli Gruusia kodanike üle, et vältida nende ebaseaduslikku riiki sisenemist/jäämist. Lisaks korraldas Belgia teavituskampaaniaid seaduslike rändeteede kohta, et vähendada pettuste arvu üliõpilasviisa taotlemisel. Samuti korraldasid nad veebipõhiseid arutelusid õppuritega Kamerunist, et tõsta nende teadlikkust seaduslike rändeteede kohta ning karistuste kohta, mille toob kaasa ebaseaduslik riigis viibimine.

Selleks, et paremini tuvastada ebaseaduslikult riigis viibivaid välismaalasi, on Eestis arendamisel migratsioonijärelevalve andmekogu (MIGIS), mis võimaldab tõhustada kontrollkäikude läbiviimist ja andmevahetust erinevate riigiasutuste vahel. 2021. aastal viis PPA läbi MIGISe analüüsi ning käimas on arendustegevused. MIGISe loomisega muutub PPA migratsioonijärelevalve teenuse osutamine: info on digiteeritud, automatiseeritud kontrolliga paraneb teenuse kvaliteet, kogutud andmed salvestatakse ühes keskkonnas, ametnikele on tagatud tööülesannete täitmist toetav ja vajalike funktsioonidega töölaud ning avaneb võimalus seni käsitsi kontrollimisele ja andmesisestusele kuluvat aega rakendada seaduse nõuete täitmise sihistatud seireks ja reageerimisvõimekuse suurendamiseks. MIGISega tekib järelevalveametnikele töövahend, mis võimaldab teostada migratsioonijärelevalvet senisest tõhusamalt. MIGIS võimaldab teostada kontrolli seadusliku rände valdkonnas ka laiemas ulatuses, st teha kindlaks, kas välismaalane või tema Eestisse kutsuja kasutab elamisluba/viisat eesmärgipäraselt ja vastavalt kehtestatud tingimustele (sealhulgas töö, õppimine, pereränne, ettevõtlus, alaline elukoht). MIGIS planeeritakse kasutusele võtta 2023. aastal.

Milliseid meetmeid kasutavad liikmesriigid, et ennetada ja tuvastada õppimise eesmärgil antud elamislubade mitte-eesmärgipärasest kasutamist?

Euroopa Liidu seadusandlus¹⁴⁹ annab suunised kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammidest või haridusprojektides osalemise ja au pair'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta.

Liikmesriikides eristatakse kahte etappi, kuidas nad ennetavad ja tuvastavad olukordi, kus õppimise eesmärgil antud elamislubasid ja pikaajalisi viisasid kasutatakse mitte-eesmärgipäraselt:

- saabumiseelne etapp, kus fookus on ennetamisel;
- Saabumisejärgne etapp, kus fookus on rikkumiste tuvastamisel ja tagajärgedel.

Mitmed liikmesriigid prioriseerivad saabumiseelset etappi, samas kui teised prioriseerivad samaaegselt nii saabumiseelset kui ka saabumisejärgset etappi. Kõige enam levinud meetodid saabumiseelset etapil õppimise eesmärgil antud elamislubade mitte-eesmärgipärase kasutamise hindamiseks on dokumentide valideerimine ja taotlejate küsitlemine. Esimene neist hõlmab endas erinevate dokumentide (nt passid, tunnistused, rahalised varad) kontrolli. Küsitlemise eesmärk on tuvastada elamisloa taotleja teadlikkust õppevaldkonnast, sihtriigist või õppekeelest. Veel kasutatakse meetodeid nagu kõrgharidusasutusega kontakteerumine, et kontrollida, kas elamisloa taotleja on kursusele vastu võetud või kas ta on õppemaksu tasunud.

Saabumisejärgne jälgimine toob peamiselt esile õppimise eesmärgil antud elamislubade mitte-eesmärgipärase kasutamise tööle asumiseks. Üks olulistest indikaatoritest õppimiseks antud elamisloa mitte-eesmärgipärase kasutamise tuvastamisel on ajutine või ennetähtaegne õpingute katkestamine. Elamisloa mitte-eesmärgipärase kasutamine toob enamikus liikmesriikides kaasa elamisloa pikendamise keeldumise või elamisloa kehtetuks tunnistamise koos võimalusega otsus halduskohtus vaidlustada.

EMNi inform „Õppimise eesmärgil antud elamislubade mitte-eesmärgipärase kasutamine“ annab võrdleva ülevaate, tuginedes 24 liikmesriigi kogemusele eesmärgiga kaardistada, kuidas liikmesriigid ennetavad ja tuvastavad olukordi, kus õppimise eesmärgil antud elamislubasid ja pikaajalisi viisasid kasutatakse mitte-eesmärgipäraselt. Samuti annab inform ülevaate, kuidas liikmesriigid sellistes olukordades reageerivad.

¹⁴⁹ Inform on kättesaadav EMN Eesti kodulehelt: https://www.emn.ee/uudised/ilmus-uus-inform-oppimise-eesmargil-antud-elamislubade-mitte-eesmargiparane-kasutamine/#_ftn1.

7.5 Inimkaubandus

2021. aastal jätkus inimkaubanduse teema poliitiline prioriseerimine. Euroopa Komisjon algatas ELi inimkaubanduse vastase direktiivi (2011/36/EU) hindamise ja tutvustas inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegiat (2021-2025). Strateegia määratleb õiguslikud, poliitilised ja operatiivmeetmed, keskendudes neljale peamisele eesmärgile: i) inimkaubandust soodustava nõudluse vähenemine; ii) inimkaubitsejate ärimudeli lammutamine ohvrite ärakasutamise peatamiseks; iii) ohvrite, eriti naiste ja laste kaitse, tugi ja jõustamine; iv) rahvusvaheline mõõde.

Strateegilisel tasandil uuendasid või hindasid paljud liikmesriigid oma inimkaubanduse vastaseid tegevuskavasid. Seadusandluses tehti muudatusi ohvrite õiguste parandamiseks ja kindlale eesmärgile suunatud inimkaubandusega võitlemiseks nagu tööalane või seksuaalne ärakasutamine.

Komisjon algatas hindamise, et määrata kindlaks, kas ELi inimkaubanduse vastane direktiiv (2011/36/EU)¹⁵⁰ täidab jätkuvalt oma eesmärgi ja kas selle sätted inimkaubanduse ohvrite teenuste ärakasutamise kriminaliseerimise kohta vajavad muutmist. Lisaks kombineeritud tegevuskava ja esialgse mõjuhinna avaldamisele algatas komisjon avaliku arutelu ELi inimkaubanduse vastase direktiivi (2011/36/EU) hindamise kohta.

Mitmed liikmesriigid¹⁵¹ teatasid 2021. aastal uutest või kohandatud tegevustest või strateegilistest plaanidest inimkaubanduse vastu võitlemisel. Kooskõlas inimkaubanduse vastu võitlemise ELi strateegia ja eelnevate riiklike tegevuskavadega keskenduvad uuendatud kavad inimkaubanduse ennetamisele, ohvrite avastamisele ja tuvastamisele, ohvrite toetamisele ja kaitsele, uurimisele ja kurjategijate süüdimõistmisele ning koostööle. Seitse liikmesriiki¹⁵² ja Gruusia algatasid seadusemuudatused peamiselt inimkaubanduse ohvritele elamisloa andmise tingimuste ja korra kohta. Näiteks muutis Sloveenia oma siseriiklike õigusakte, võimaldades inimkaubanduse ohvritele anda tähtajalise elamisloa isiklikel põhjustel või osalemiseks kriminaalmenetluses. Soomes muudeti seadusandlust, et võidelda välistööjõu ärakasutamise vastu, võimaldades keelduda tööandjatele välistööjõu värbamisest, kui nad eiravad tööalaseid õigusnõudeid. Samas sellisel juhul säilitab töötaja õiguse taotleda elamisluba muu tööandja juures.

Saksamaa, Leedu ja Holland muutsid seadusandlust inimkaubandusega võitlemisel tööalase ärakasutamise valdkonnas spetsiifilistes sektorites, kahel juhul olid muudatuse ajendiks uurivate ajakirjanike raportid. Saksamaa võttis vastu seaduse seksuaalteenuste ostu kriminaliseerimise kohta, kui asjaoludest lähtuvalt on selge, et sekstötaja on inimkaubanduse ohver seksuaalse ärakasutamise eesmärgil või

150 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, 5. aprill 2011, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK.

151 AT, BE, EE, EL, ES, FI, LV, PL, SI.

152 DE, FI, LU, NL, PT, SI, SK, GE.

teda on sunnitud prostitutsiooniks. Iirimaa teatas algatusest kustutada varasemad prostitutsioonikuritegude eest määratud karistused. Mõlemal juhul oli tegevuse ajendiks üldine nihe teenusepakkujate kriminaliseerimiselt seksuaalteenuste ostjate kriminaliseerimisele.

Eli tasandil toimus koostöö ja teadmiste jagamine Europoli EMPACT kontekstis. Inimkaubandus lisati võtmeküsimusena ka Bulgaaria ja Saksamaa töö- ja sotsiaalministeeriumite vahelisse koostööprogrammi, mille eesmärgiks on kogemuste vahetamise edendamine tuvastamise ja suunamise valdkonnas. Mõlemad riigid võimaldavad teineteisel tutvuda oma seadusandlusega, et teha tõhusamat koostööd piiriüleste juhtumite lahendamiseks.

Beneluxi riikide koostöö hõlmas teabe jagamist vastuvõtupraktikate kohta ning nägi ette inimkaubanduse (eeldatavate) ohvrite võimaliku paigutamise välismaal asuvasse vastuvõtuasutustesse. Lisaks avaldati teabevoldik, milles tutvustati inimkaubanduse kriminaalseid aspekte Beneluxi riikides, inimkaubandusega tegelevaid organisatsioone ja seda, kuidas riigid korraldavad ohvrite vastuvõtmise ja abistamise. Selline spetsialiseeritud teave on mõeldud ametnikele, kes võivad sattuda otsekontakti inimkaubanduse ohvritega.

Kolm riiki korraldasid koostöös mitmeid ühiseid operatsioone nagu Interpol Operation Liberterra, mille tulemusena tuvastati 430 inimkaubanduse ohvrit ja 4000 ebaseaduslikku sisserändajat 74 riigist.

Teabevahetus, ühised uurimised ja kolmandaid riike kaasavad koostööprojektid jätkusid inimkaubanduse valdkonnas Europol EMPACT raames. Need hõlmasid: i) ETUTU koostööprojekti Maroko, Nigeri ja Nigeeriaga, milles osaleb 15 liikmesriiki¹⁵³ ja mis keskendub Nigeeria kodanikega inimkaubitsemise problemaatikale.

Eestis toimus alates 2021. aasta maist muudatus inimkaubanduse ohvrile tugiteenuste pakkumises. Kõiki tugiteenuseid, sh eluaset, nõustamist ja tuge, pakub inimkaubanduse ohvrile nüüd Sotsiaalkindlustusamet. Muudatuse eesmärk oli pakuda kliendikeskseid teenuseid ja tõhusaid suunamismehhanisme, mis põhinevad ohvri vajadustel. Inimkaubanduse ohvrite teenuste osutamiseks on Sotsiaalkindlustusametil olemas hankesüsteem teenuseosutajate leidmiseks ja lepingute sõlmimiseks. Enne 2021. aastat osutas nõustamis- ja varjupaigateenust MTÜ Eluliin riigihangete süsteemi ja lepingute sõlmimise raames.

2021. aastal tehti aktiivseid ettevalmistusi ohvriabi seaduse muudatusteks, eesmärgiga saata 2022. aasta lõpus Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks uus ohvriabi seadus.

¹⁵³ AT, BE, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, IE, IT, LU, NL, PT, SE.

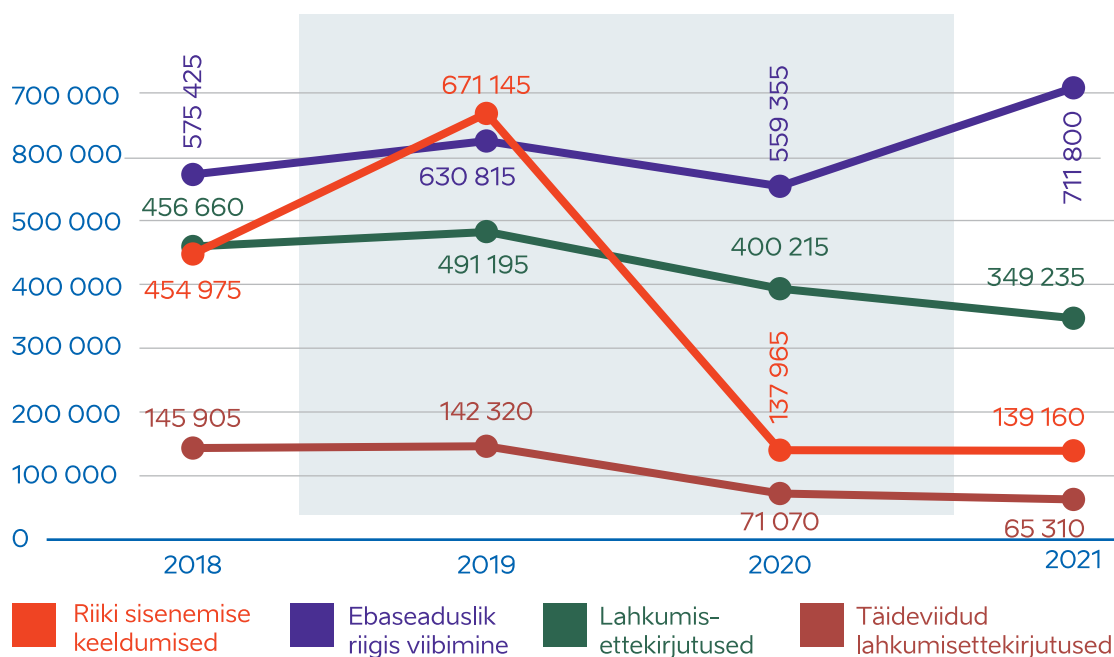
TAGASISAATMINE

8.



8.1 Tagasisaatmine arvudes

Viimastel aastatel on oluliselt vähenenud nende kolmandate riikide kodanike Euroopast lahkumiste arv, kellel ei ole seaduslikku alust ELi jääda. Kui 2018. aastal lahkus EList 36% seal seadusliku aluseta viibivatest inimestest, siis 2020. aastal 25% ning 2021. aastal vaid 21%. Seda olenemata asjaolust, et nii naasmisdirektiiv (2008/115/EÜ) kui ka uus rände- ja varjupaigalepe julgustavad liikmesriike pakkuma enam vabatahtliku tagasipöördumise võimalusi, mis on võrreldes sunniviisilise riigist lahkumisega inimese jaoks humaansem. Lisaks teeb uus vabatahtliku tagasipöördumise ja taas-integreerimise strateegia mitmeid praktilisi ettepanekuid, kuidas parandada vabatahtliku tagasipöördumise meetmeid enne riigist lahkumist. Näiteks on välja toodud tagasipöördumise alane nõustamine, meditsiiniline ja psühholoogiline tugi, rahaline ning õiguslik toetamine, aga ka logistilise tagasipöördumise teekonna praktiline planeerimine.



Joonis 26. Kolmandate riikide kodanikud, kellele keelduti ELi sisenemine; kes tabati ebaseaduslikult riigis viibimiselt; kellele tehti ettekirjutus riigist lahkumiseks; kes täitsid ettekirjutuse riigist lahkumiseks. Allikas: Eurostat (migr_eirfs, migr_eipre, migr_eiord, migr_eiord1, migr_eirtn, migr_eirtn1, 26.10.2022)

Nii väljastasid liikmesriigid Eurostati andmetel 2021. aastal kolmandate riikide kodanikele 349 235 lahkumisettekirjutust (mis on 13% vähem kui 2020. aastal, 400 215 lahkumisettekirjutust). Liikmesriikidest väljastas enim lahkumisettekirjutusi Prantsusmaa, 105 933 ettekirjutust, järgnes Saksamaa 38 666 ettekirjutust ning Kreeka 28 815 lahkumisettekirjutust. Enim väljastati ELis lahkumisettekirjutusi Alžeeria (26 400), Albaania (22 000) ja Maroko (21 800) kodanikele.

	2020	2021	Muutus (%)
FR	108 395	105 933	-2
ES	50 285	50 708	+1
DE	36 330	38 666	+6
EL	38 540	28 815	-25
IT	22 785	22 294	-2
BE	20 320	19 105	-6
NL	21 100	17 300	-18
CY	7995	6675	-16
HR	23 135	15 135	-34
AT	9165	10 455	+14
PL	10 970	10 330	-6
CZ	7955	6675	-16
FI	5425	5294	-2
HU	4505	4505	0
PT	3200	3203	0
LT	1905	1908	0
BG	1225	1370	+12
SI	1610	1365	-15
EE	1235	1160	-6
SK	865	1020	+18
LV	1015	890	-12
LU	1050	725	-31
MT	590	695	+18
IE	795	160	-80
RO	2415	2615	+ 8
SE	16 350	14 470	-11

Joonis 27. Lahkumisettekirjutused ELi liikmesriikides 2021. aastal ning muutus võrreldes 2020. aastaga (Allikas: EMN, Eurostat (migr_eiord ja migr_eiord1) 26.10.2022)

Lahkumisettekirjutuste koguarvud ELis üldiselt kas langesid (enim langes Iirimaa – 80% ja Horvaatias – 34%) või jäid stabiilseks pea kõikjal Euroopas. Enim kasvas lahkumisettekirjutuste koguarv Slovakkias ja Maltal + 18%.

Kõikidest lahkumisettekirjutustest täideti 65 310 ettekirjutust riigist lahkumiseks, mis on 8% vähem, kui 2020. aastal, mil täideti 71 070 ettekirjutust. Ettekirjutuse alusel lahkus enim riigist kolmandate riikide kodanikke Prantsusmaalt (11 630), järgnesid Saksamaa (10 785) ja Rootsi (9270). Kolmandate riikide kodanike seas oli lahkumisettekirjutuse täitjaid enim Ukraina (9400) ja Albaania kodanike seas (9400), järgnesid Gruusia kodanikud (5400) ja Pakistani kodanikud (3200).¹⁵⁴

¹⁵⁴ Eurostat: Immigration law enforcement in the EU: 2021 figures Leitav: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220519-1>

	2020	2021	Muutus (%)
DE	15 455	10 785	-30
NL	8870	3105	-65
FR	8445	11 630	+38
EL	7005	6871	-2
PL	8230	6450	-22
SE	8265	9270	+12
ES	5265	3230	-39
AT	5005	4365	-13
IT	2815	975	-65
BE	2900	2890	-0,3
FI	3080	2625	-15
CY	1060	1875	+77
HR	1515	2065	+36
LT	1620	1587	-2
EE	1045	1150	+10
HU	3410	3630	+6
LV	910	765	-16
MT	380	705	+85
CZ	960	610	-36
BG	310	815	+163
PT	485	265	-45
SK	415	370	-11
SI	8510	3845	-55
IE	335	165	-51
LU	175	160	-9
RO	1730	1665	-3

Joonis 28. Täideviidud lahkumisettekirjutused ELi liikmesriikides 2021. aastal ning muutus võrreldes 2020. aastaga (Allikas: EMN, Eurostat (migr_eirtn ja migr_eirtn1) 26.10.2022)

Lahkumisettekirjutuste täitmiste koguarvud ELis kasvasid oluliselt Bulgaarias (163%) ja Maltal (+85), oluliselt langes aga Hollandis (-65%), Itaalias (-65%) ja Sloveenias (-55%).

PPA andmetel vähenes Eestis lahkumisettekirjutuste arv võrreldes eelmise aastaga 6%, 1232 ettekirjutuselt 1155 ettekirjutuseni, millest vabatahtliku lahkumise tähtajaga lahkumisettekirjutusi oli 1057 ning koheselt sundtäidetavaid lahkumisettekirjutusi 98. Üle poole lahkumisettekirjutustest vormistati Ukraina kodanikele, vähemal määral Venemaa Föderatsiooni, Moldova ja Usbekistani kodanikele.

Enamikul juhtudel (84%) kaasnes lahkumisettekirjutusega ka sissesõidukeelu kehtestamine, mis määrati 973 isikule. Ettekirjutuse saanud isikutest olid enamik riiki saabunud viisavabalt või viisaga.

Eestis oli lahkumisettekirjutuste täitmiste protsent aga jätkuvalt kõrge, 94%. 2020. aastal oli täitmiste osakaal mõnevõrra madalam, 92%, mis oli peamiselt tingitud COVID-19 pandeemiast tulenevatest reisipiirangutest (näiteks lennutranspordi- ja ühenduste oluline vähenemine).

8.2 Arengusuunad tagasisaatmise korraldamisel

Euroopa Komisjon tutvustas 27. aprillil 2021. aastal oma esimest Euroopa Liidu vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiat, mis pakkus vahendeid ja juhiseid tagasisaatmise jätkusuutlikkuse parandamiseks, et tihendada koostööd partnerriikidega. Eelkõige toetab strateegia ELi ühise tagasisaatmissüsteemi väljatöötamist, et ühendada ELi tagasisaatmispoliitika tugevamad struktuurid (Frontex + liikmesriigid) ning tagada jätkusuutlik tagasipöördumine ja taasintegreerimine.

Frontexi mandaadi laiendamine Euroopa piiri- ja rannavalvemääruse¹⁵⁵ vastuvõtmise tulemusena andis paljudele liikmesriikidele võimaluse tihedamaks koostöök võtta vabatahtliku ja sunniviisilise tagasisaatmise valdkonnas koos tõhusama kolmandate riikidega tehtava koostööga tagasisaatmise, tagasivõtmise ja taasintegreerimise alal.

Frontexi kasvanud rolli tõttu tagasisaatmisel ja taasintegreerimisel kujundati 2021. aastal Frontexi Euroopa tagasisaatmiskeskus ümber divisjoniks. Ümberkujundus käivitas mitmed struktuurimuutused, kaasa arvatud kolme üksuse arendamine (tagasisaatmiseelse toe üksus, tagasisaatmisoperatsioonide ja vabatahtlike tagasipöördumiste üksus ning tagasisaatmisjärgse toe üksus) ja finants- ning tagasipöördumise digitaliseerimise üksuse areng.

Samuti keskendus Frontex tekkivatele vajadustele reageerimisele, rakendades uusi operatiivlahendusi, toetamisvahendeid ja pakkudes liikmesriikidele rahalist toetust. Frontex toetas 2021. aastal tagasipöördumist 107 riiki, kuhu 18 301 kolmandate riikide kodanikku pöördusid tagasi kas lennukiga või bussiga. Võrreldes 2020. aastaga suurenes Frontexi abil tagasipöördunud kolmandate riikide kodanike koguarv 53% võrra. Kuu keskmine Frontexi toel tagasi pöördunud isikute arv ulatus 1525ni (suurim arv oli 2061 isikut novembris).

¹⁵⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2019/1896, 13. november 2019, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>.

2021. aastal võttis Frontex oma alalisest korpusest esmakordselt kasutusele tagasisaatmismeeskonnad: tagasisaatmisspetsialistid (RS) ja väljasaatmiste saate- meeskonnad ja tugiisikud (FRESO). FRESO võeti kasutusele paljudes võtmetäht- susega lennujaamades, mis aitas kaasa tagasisaatmise üldisele tõhususele ELi tasandil ja hõlbustas tagasisaatmist teistest liikmesriikidest transiidina läbi nende lennujaamade. Kokku saadeti 10 liikmesriiki 48 tagasisaatmisspetsialisti.

Samuti on Frontex teinud olulisi samme ELi rahastatud ERRIN programmi üle- võtmisel, mis oli eelnevalt iseseisev toetatud tagasipöördumise- ja reintegratsioo- niprojekt. Alalise korpuse tagasisaatmise nõustajate jaoks loodi koolituse õppekava (curriculum). Planeeritud Frontexi taasintegreerimisteenuste täieliku kasutusele- võtu eel 2022. aastal käivitati ühiste taasintegreerimisteenuste katseprojekt, kus osales kuus liikmesriik ning mis hetkel piirdub 26 geograafilise piirkonnaga. Fron- texi eesmärk on alates 1. juulist 2022. aastal hõlmata taasintegreerimisabiga 50 riiki kogu maailmas. Sihtkohtade valik põhineb liikmesriikidega peetud konsultat- sioonidel ja seda saab vastavalt vajadusele kohandada.

Euroopa Komisjon võttis vastu esimese ja teise hindamisaruande seoses kol- mandate riikide koostööga isikute tagasivõtmisel 2019. ja 2020. aastal vastavalt muudetud viisaeeskirja artiklile 25a, millega loodi ametlik seos ELi viisapoliitika ja tagasivõtmise alase koostöötasandi vahel. Selles kontekstis võeti vastu kolm otsust ning tehti nõukogule ettepanek kehtestada viisameetmed Gambia, Iraagi ja Bangladeshi kodanikele. 7. oktoobril võttiski nõukogu vastu otsuse viisameetmete kehtestamiseks Gambia kodanikele. Distsiplineerimise eesmärgil rakendatakse rangemaid viisa taotlemise/saamise meetmeid, näiteks juhul, kui kolmas riik ei tee isiku tagasivõtmise osas koostööd.

Mitmed liikmesriigid nagu Prantsusmaa, Saksamaa ja Soome algatasid uusi pro- jekte taasintegreerumise võimaluste suurendamiseks. Nii rakendas Saksamaa projekti *Bridge Component Albania*, et täita lünka lahkumiseelsete meetmete, rei- siabi ja pikaajalise taasintegreerumise jaoks Albaania kodanikele, pakkudes raha- list, mitterahalist ja psühholoogilist abi jätkusuutlikkuse parandamiseks. Koostöös ERRINiga arendas Soome 2021. aastal jätkusuutliku taasintegreerimise prog- rammi Iraaki tagasipöördujatele, mille kaudu pakuti selliseid teenuseid nagu äri- alane koolitus.

Millised on tagasipöördumise stiimulid, mis motiveerivad kolmandate riikide kodanikke lahkuma vabatahtlikult oma koduriiki?

LRde poolt on kasutusele võetud väga erinevaid tagasipöördumise motiveerimise ja taasintegratsioonipakette, et julgustada kolmandate riikide kodanikke, kellele on väljastatud lahkumisettekirjutus, lahkuma oma koduriiki vabatahtlikult, selle asemel, et nad hoiduksid eemale lahkumismenetlusest või jääksid ootama sunniviisilist väljasaatmist.

Riigist lahkumise eelne motiveerimine

Kõik liikmesriigid (v.a Itaalia) pakuvad inimesele enne riigist lahkumist mingisuguseid motivatsioonimeetmeid. Mitmed neist on sõltuvad geograafilisest regioonist, kuhu isik tagasi pöördub, või on isikupõhised ja tema vajadustele kohandatud. Mitmes liikmesriigis tehakse enne iga meetme pakkumist juhtumipõhine hindamine kas ametiasutuse või teenusepakkuja (näiteks IOM) poolt.

Kõige enam kasutusel olev mitte-rahaline (*in-kind*) meede on info jagamine ja nõustamine, mis annab ka võimaluse kaardistada, millised on isiku vajadused ning kuidas nendele vastata. Samuti on laialt kasutusel kulude (majutus, tervishoid, toit jms) katmine vastavalt põhi- ja individuaalsetele vajadustele enne inimese riigist lahkumist. Rahalise (*in-cash*) toetuse suurus varieerub liikmesriigiti, jäädes enamasti 250 euro ringi ning sõltudes nii tagasipöörduja kodakondsusest kui riigist, kuhu ta naaseb. Näiteks maksavad Prantsusmaa ja Belgia isikule suuremaid toetusi, kui riigil on kindlad viisakohustused.

Vabatahtliku tagasipöördumise järgsed toetusmeetmed

Kõik liikmesriigid (v.a Itaalia ja Läti) kasutavad inimese riigist vabatahtlikult lahkumise motiveerimisel ka tagasipöördumise järgseid toetusmeetmeid. Enim kasutatavad meetmed on need, mis on kavandatud isiku spetsiifilisi vajadusi ning profiili arvestades, nagu põhivajaduste katmine, ametialase koolituse läbimine, ettevõtlustoetus jms. Peamiselt pakutakse neid meetmeid liikmesriikides tegutsevate AVRR programmide (toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programm) poolt. Rahaline toetus, mis on tihti samuti isiku vajaduse, profiili ja tagasipöördumise riigi spetsiifiline, jääb üldjuhul alla 1000 euro.

Tavapärast ei ole tagasipöördumist motiveerivad meetmed spetsiifilise riigi põhised, kuigi need võtavad arvesse nii isiku vajadusi kui ka olukorda riigis, kuhu tagasi pöördutakse. Mõnes liikmesriigis on loodud vabatahtliku tagasipöördumise meetmed, mis on kohandatud konkreetsetele tagasipöördujatele. Näiteks Soome (planeerimisel ka Lätis) programm jätkusuutlikuks tagasipöördumiseks Iraaki; Hollandis kinnipidamises viibivatele Maroko kodanikele suunatud meetmed või Leedus 2021. aasta rändekriisi ajal Valgevene-ELi piiri ületanud inimestele suunatud

meetmed. Rootsis on tagasipöördumise programmid suuresti tagasipöördumise riigi või regiooni-spetsiifilised.

Meetmete tõhusus

Tagasipöördumise meetmetest kõige tõhusamaks pidasid mitmed liikmesriigid meetmeid, mis on isiku-spetsiifilised ja arvestavad isiku vajadusi. Näiteks saab seda edukalt teha, kasutades tagasipöördumise nõustamise meetet, kus isik saab rohkem infot oma tagasipöördumise võimaluste ning tagajärgede kohta mitte-tagasipöördumise korral. Teise tõhusaima meetmena toodi välja rahaline (*in-cash*) toetus, mil toetuse tõi kaasa ka vabatahtliku tagasipöördumise arvu suurenemise (näiteks Kreekas ja Küprosel). Norras tõi rahalise toetuse kasv kaasa Vene Föderatsiooni kodanike tagasipöördumise suurenemise, samas mitte-rahalise toetuse suurenemine tõi kaasa etiooplaste tagasipöördumiste arvu suurenemise. Leedu täheldas, et parem koostöö Iraagi ametiasutustega ja konsulaarvisiidid aitasid kaasa iraaklaste vabatahtlikule tagasipöördumisele, sh aitasid hankida neile vajalikud reisidokumendid.

Väljakutsed, mis mõjutasid negatiivselt vabatahtlikku tagasipöördumist

Mitmed liikmesriigid tõid välja ka väljakutsed, mis mõjutavad isikute vabatahtliku tagasipöördumise otsust. Austria tõi näitena asjaolu, et pakutava toetuse suurust ei peetud piisavaks tuluteenimise võimaluseks. Leedu nentis, et isegi suuremad ühekordsed toetusmaksed võivad olla väiksemad sellest summast, mis tagasipõrdujal oma koduriiki reisimiseks kulub. Samuti mainiti väljakutsena inimeste usaldamatust, kas neile üldse pakutakse koduriigis taasintegratsioonitoetust ja kas see toetus ikka vastab nende individuaalsetele vajadustele (mitte-rahaline tugi ei pruugi ole piisav, et isiku kohanemine oleks edukas, näiteks tõi Rootsi näite, et tagasipõrdujad vajasisid enam psühholoogilist ja sotsiaalset, kui majanduslikku tuge). Väljakutsena toodi välja ka olukord koduriigis, mis võib olla oluliselt muutunud võrreldes selle ajaga, kui sealt lahkuti või võivad riigis olla muud takistused (hirm kogukonna ees).

Kuigi liikmesriikides puudub süsteemne praktika koguda infot isikute motivatsiooni kohta lahkuda riigist vabatahtlikult, siis on mõned liikmesriigid toonud näiteks, et põhjused on:

- töötus ja pettumus liikmesriigi elukorralduses;
- ebaseaduslik riigis viibimine ja hirm sunniviisilise väljasaatmise ees;
- perekondlikud- ja tervislikud põhjused koduriigis;
- olukorra muutused koduriigis.

Mõned liikmesriigid on ka küsinud tagasipöördumatelt põhjust, et miks nad loobuvad võimalusest vabatahtlikult tagasi pöörduda ning saada toetust. Peamise põhjusena on kolmandate riikide kodanikud välja toonud lootuse, et nende rahvusvahelise kaitse otsus vaadatakse uuesti läbi või et nad saavad elamisloa. Tingimused koduriigis (majanduslik olukord, sotsiaaltoe puudumine) oli samuti üks põhjustest, miks loobuti vabatahtlikust tagasipöördumisest. Samuti stigma, mis on seotud tagasipöördumise kui läbikukkumisega, ning asjaolu, et tagasipöördumise toetus ei kata tagasipöördumisega tekkivaid kulusid.

Enam ja põhjalikumalt saab vabatahtliku tagasipöördumise motivaatorite ja motivatsioonide kohta lugeda EMNi informist „Vabatahtliku tagasipöördumise stiimulid ning motivaatorid“, mis on saadaval EMN kodulehel.

8.3 Kinnipidamine ja alternatiivid kinnipidamisele

Mitmed liikmesriigid tegid muudatusi isikute kinnipidamise tõhustamiseks tagasisaatmise menetluses ning rahvusvahelise kaitse menetluses. Näiteks uuendas Läti oma seadusandlust, eemaldades sätteid, mis ei vastanud enam tänapäeva nõuetele, ja lisades sätteid, mis vastavad rahvusvaheliste standarditele (nt majutustingimuste parandamise kohta). Leedu võttis kasutusele uue kinnipidamise aluse isikute osas, kes on sisenenud riiki hädaolukorras massilise sisserände käigus, ning laiendas asjaolude loetelu, mida tuleb arvestada põgenemisohu hindamisel. Lisaks laiendas Leedu alternatiivse kinnipidamise võimalust isikutele, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud. Poola muutis oma seadusi, mis võimaldavad nüüd isikute kinnipidamist väljaspool valvatavat kinnipidamiskeskust.

Küpros ja Prantsusmaa tutvustasid 2021. aastal uusi alternatiive kinnipidamisele, mis Küprosel tähendas isiku juhtumi korraldussüsteemi alternatiivina kinnipidamisele. Prantsusmaal saavad varjupaigataotlusele negatiivse otsuse saanud isikud majutada uutesse toetatud tagasipöördumise ruumidesse, mis asuvad üle riigi. See võimaldab täiendavalt majutada 1300 isikut.

Alternatiivid isiku kinnipidamisel nii rahvusvahelise kaitse kui tagasisaatmise menetlustes

Isiku kinnipidamine ehk vabaduse võtmine on suur põhiõiguste riive, mis on reguleeritud nii rahvusvahelises õiguses kui Eesti õigusruumis. Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine ning isiku kinnipidamine, kes on tagasisaatmise menetluses (väljastatud on lahkumisettekirjutus), täidavad erinevat eesmärki ning põhinevad erinevatel alustel, seega vaadeldakse neid käesolevas uuringus teineteisest lahus.

Rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamine: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, näeb ette, et enne rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist tuleb kaaluda kõikide muude kinnipidamise alternatiivide kasutamist¹⁵⁶.

Liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike kinnipidamine on õigustatud ainult tagasisaatmise ettevalmistamiseks või väljasaatmise läbiviimiseks ja kui leebemate sunnimeetmete kasutamine ei oleks piisav, kohaldades proportsionaalsuse põhimõtet, seda siis vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.¹⁵⁷

Eestis toimub isiku kinnipidamine kinnipidamiskeskuses lisaks eelnevalt nimetatule välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses kehtestatud alustel. Samuti on sätestatud, et Politsei- ja Piirivalveamet võib kohustada välismaalast järelevalvemeetmeid järgima ehk kasutama alternatiivset kinnipidamist.

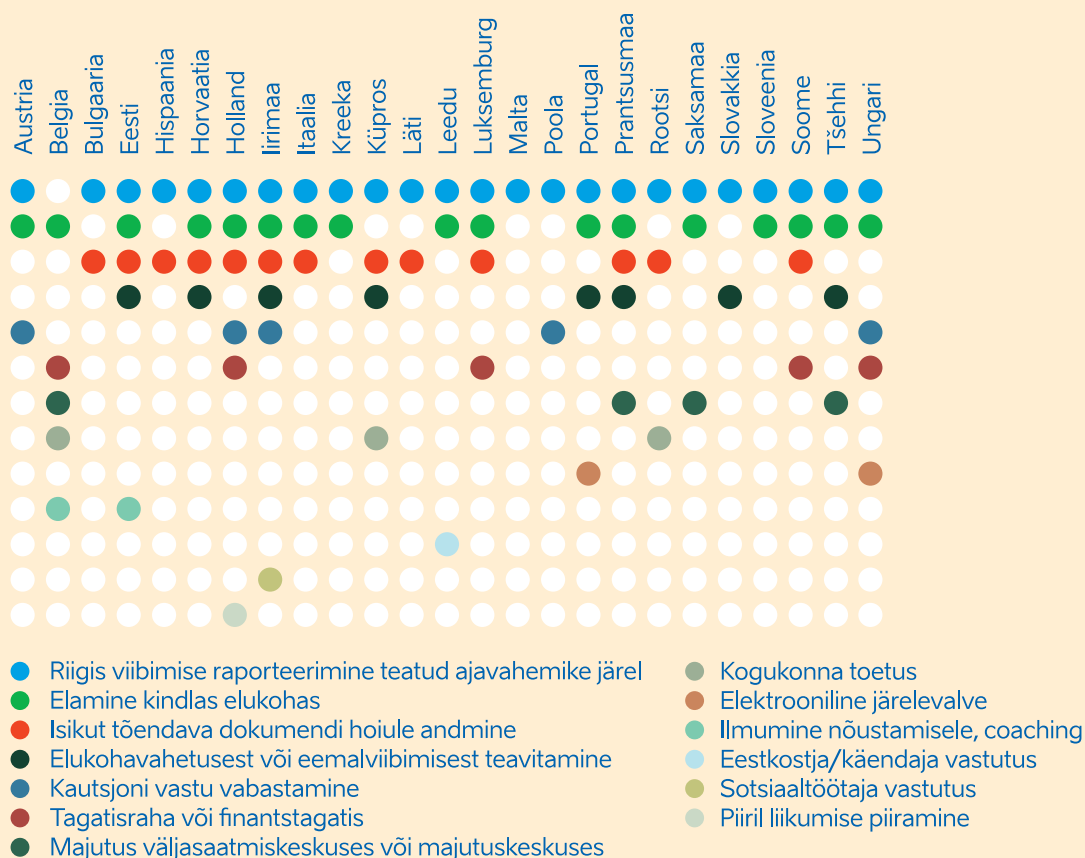
¹⁵⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) p 15, p 20, art. 8.

¹⁵⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, p 16.

Milliseid kinnipidamise alternatiive liikmesriikides kasutatakse?

Kõikides liikmesriikides on kasutusel kinnipidamise alternatiivid ehk järelevalve-meetmed, mis on kindlasti oluliselt vähem isiku õigusi piirav meede. Enim on liikmesriikides kasutatavad järelevalve meetmed nii rahvusvahelise kaitse kui tagasisaatmise menetluses:

Tabel 16. Isiku kinnipidamise alternatiivid (järelevalvemeetmed) liikmesriikides



Esimesed kaks - riigis viibimise raporteerimine teatud ajavahemike järel (iga 24 tunni järel kuni korra nädalas või kuni viie nädala järel tagasisaatmise menetluses) ning elamine kindlas elukohas (kas isiku enda elukohas või vastuvõtukeskustes), mida ametiasutused saavad vajadusel kontrollida, on mõlemad vähem ressursimahukad (vaid juhul, kui isikul on enda elukoht olemas) kui isiku kinnipidamine ning on ka üksikisiku jaoks vähem piirav, kuna säilitab isiku suurema liikumisvabaduse. Neid kinnipidamise alternatiive kasutavad ka liikmesriigid enim. Tavapraktika on ka reisidokumendi või isikut tõendava dokumendi hoiule andmine; elukohavahetusest või eemalviibimisest teavitamine; samuti perekonnaseisu muutumisest teada andmine. Aga kasutatakse ka kautsjoni vastu kinnipidamisest vabastamist, kas käendaja tagatisena või käenduseta. Kautsjoni summa sõltub tavaliselt asjaomaste kolmandate riikide kodanike konkreetsetest asjaoludest ja otsustatakse igal üksikjuhul eraldi, aga summa jääb 500–5000 euro piiresse. Vähem kasutatakse nn koduaresti või koduhooldust.

Isiku kinnipidamise vajaduse hindamine

Liikmesriigid kasutavad nii rahvusvahelise kaitse menetluses, kui ka tagasisaatmise menetluses kinnipidamise vajaduse kindlaksmääramisel erinevaid hindamismenetlusi. Individuaalsete hindamismenetluste puhul võetakse arvesse mitmeid asjaolusid ning aspekte, sealhulgas:

- riiklike seaduslike aluste täitmine sh seadusest tulenev kohustus sisserändaja isikutuvastuseks kinni pidada;
- isiku põgenemise oht ja see, kas isik kujutab ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale;
- isiku haavatavus ja põhiõigustega seotud kaalutlused;
- meetme proportsionaalsust isikule, aga ka riigi enda võimalus pakkuda kinnipidamiseks alternatiivset lahendust.

Tabel 17. Kriteeriumid, mille alusel liikmesriik otsustab isiku kinnipidamise või järelevalvemeetme kasutamise

Kriteeriumid	Rahvusvahelise kaitse menetluses	Tagasisaatmise menetluses
Põgenemise ohu tase	AT, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE (Dublini transfeer), IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Isiku haavatavus	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Järelevalvemeetme sobivus konkreetse juhtumi vajadustele	BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK	BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Vähem invasiivsed meetmed, mis mõjutavad inimõigusi	AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, IT, LT, LU, MT, NL, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, NL, PT, SE, SI, SK
Kodakondsus või päritoluriik/tagasipöördumise riik	MT, NL, SE	BE, DE, ES, IT, MT, NL, SE
Kulu-efektiivsus	BE, HU	BE, ES, IT
Muud kriteeriumid	AT, CY, EE, LT, LU, NL, SE	AT, CY, EE, LT, LU, NL, SE

Hindamismenetluses kaalutakse omakorda ka kriteeriume, nagu põgenemise ohu tase (on see kõrge/madal). Alati aga tuleb arvestada, millised on vähem invasiivsed meetmed isiku suhtes, ning arvestada kinnipidamise või kinnipidamise alternatiivi proportsionaalsust ja kaaluda vähem piiravaid meetmeid. Veel võtavad riigid arvesse kuluefektiivsust, sh kas on/kui palju on kohti kinnipidamise keskustes, kuna neid on piiratud arv. Arvestatakse ka muid kriteeriume nagu näiteks, kas isik teeb koostööd oma tagasisaatmise osas. Samuti tuleb hinnata julgeoleku aspekti

(isiku oht riigi julgeolekule ja avalikule korrale). Alati tuleb hindamise kriteeriumites arvestada isiku haavatavust, sh erivajaduse hindamine (näiteks kasutab Malta haavatavuse hindamisel kiireloomulisuse hindamise skaalat 1–4 (milles 1 on kõrge risk, et isik võib ennast või teisi kahjustada – 4 oht on madal).

Liikmesriigid töid välja ka oma parimad praktikad ning raskused, mis neile isikute alternatiivsel kinnipidamisel takistuseks on olnud. Näiteks parimate praktikate seast võib esile tuua Leedu näite, kus isik saab täita raporteerimise kohustust, kasutades elektroonilisi sidevahendeid: mobiiltelefoni erirakendusi, elektroonilisi valveseadmeid ning e-kirja koos võimalusega tuvastada saatja. Head näited olid veel tagatisraha kasutamine, millega isik kinnitab oma riigis viibimise ning mis on tagastatav; kogukonnas elamine, kus isikule on määratud nn kontrollisik; tagasisaatmise nõustamine ja coaching (EE, BE). Belgias viivad coaching'ut läbi KOVi, lastega perede puhul kas KOVi ruumides või ka pere kodus. Samuti võivad inimesed viibida avatud vastuvõtukeskustes (BE,FR,LU), kui nad nõustuvad tegema tagasisaatmise osas koostööd.

Väljakutsetest toodi esile, et isikutel võivad puududa võimalused ja vahendid, et elada oma elamispiinal, mille tulemusel neil ei olegi võimalik kinnipidamise alternatiivi kasutada või ei ole ametiasutustel piisavalt majutuskohti isikute majutamiseks. Samuti ei pruugi isikut tõendava dokumendi loovutamisel olla soovitud mõju, kui dokument on võltsitud või varastatud. Ka sisserändajatele pandud kohustus teatud ajavahemike järel (1-2 korda nädalas) oma riigis viibimisest teada anda, võib osutada ametnikele hoopis suureks halduskoormuseks.

Rohkem infot leiab 2022. aasta mai lõpus ilmunud EMN uuringust „Kinnipidamine ja alternatiivid kinnipidamisele rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetluses“.

8.4 Koostöö kolmandate riikidega ja tagasivõtulepingute rakendamine

Rände tõhusaks haldamiseks ja tagasipöördumise soodustamiseks sõlmisid Prantsusmaa, Leedu ja Sloveenia ning Gruusia uusi partnerlussuhteid kolmandate riikidega. Leedu ja Läti algatasid koostöö Iraagiga, et lihtsustada tagasipöördumist ning korraldasid teabejagamise missioone ning isikute tuvastamist reisidokumentide väljastamiseks isikutele, kes on tagasi pöördumas. Sloveenia tegi koostööd Pakistaniga juurdepääsu saamiseks riiklikule andmebaasile ja registrile, et lihtsustada Pakistani kodanike isikutuvastamist tagasipöördumiseks vajalike dokumentide ettevalmistamiseks. Gruusia sõlmis tagasivõtulepingu Montenegroga, et soodustada ebaseaduslikult riigis viibivate välismaalaste tagasipöördumist. Kreeka aga jätkas koostööd Bangladeshiga, et tagada Bangladeshist pärit isikute edukas tagasipöördumine vastavalt 2017. aastal sõlmitud tagasivõtulepingu protokollile. Holland rahastas Rahvusvahelise Migratsioonipoliitika Arenduskeskuse (ICMPD) koostööprojekti, mille eesmärk oli toetada hiljuti loodud riiklikult toetatud vaba-tahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise süsteemi Türgis. Samuti algatas Holland koostöös IOMiga jätkusuutlike lahenduste koostööprojekti rände ja partnerlussuhete alal (COMPASS), mille eesmärk on kaitsta rändeteel olevaid inimesi, võidelda inimkaubanduse ja smugeldamise vastu ning toetada väarikat tagasipöördumist, edendades samas jätkusuutlikku taasintegreerimist 12 riigi vahel. Eesti algatas tagasivõtulepingute alased läbirääkimised Kõrgõzstaniga.

Eesti poolt läbi viidava AMIFI projekti „Massilise sisserändega riiki saabuvate isikute vastuvõtu- ja tagasisaatmisvõimekuse tõstmine“ ettevalmistamine lõi eeldused rändekontaktametniku tööle asumiseks ebaseadusliku rände päritolu- ja transiitriikides (Läti, Leedu, Poola). Projekti eesmärk on tõhustada koostööd kolmandate riikidega (Valgevene, Gruusia, Ukraina, Moldova), mis on peamised tagasisaatmise sihtriigid.

ELi tagasivõtualane koostöö kolmandate riikidega

2021. aasta septembris ilmusid Euroopa Kontrollikoja audititulemused¹⁵⁸, mis andsid mitmeid selgitusi, aga ka soovitusi, miks ja kuidas edendada Euroopa Liidu tagasisaatmise poliitikas prioriteetseid teemasid, näiteks:

- kuidas parandada Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahel sõlmitud tagasivõtulepingute tulemuslikkust;
- kuidas motiveerida kolmandaid riike tegema enam ELiga tagasipöördumisalast koostööd;
- olenemata sellest, et EL on märkimisväärselt panustanud ELi tagasisaatmise poliitikasse, kuidas edendada praktilisi meetmeid saavutuste tõhustamiseks.

Ettepanekud tagasivõtulepingute osas olid, et enam peaks olema paindlikkust ja kohandatud (tailor-made) lähenemist kolmandate riikidega sõlmitavates lepingutes. ELi ja kolmandate riikide vahel on hetkel 18 kehtivat ja õiguslikult siduvat lepingut¹⁵⁹. Lisaks on komisjon alates 2016. aastast enam keskendunud praktiliste koostöökokkulepete sõlmimisele, mille tulemusel on sõlmitud õiguslikult mittesiduvaid tagasisaatmise ja tagasivõtmise kokkuleppeid (hetkel on kehtivaid kokkuleppeid kuus.¹⁶⁰ Samas kehtivad paralleelselt ka liikmesriikide ja kolmandate riikide poolt sõlmitud kahepoolsed lepingud, ent ELi ja kolmanda riigi tagasivõtulepingud on nende suhtes ülimuslikud. Nii on kolmandate riikide vaatest tagasivõtulepingute kõige probleemsem aspekt kolmandate riikide kodanike klausel¹⁶¹ ning Euroopa reisidokumendi kasutamine kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. ELi riikide jaoks aga omab klausel sümboolset väärtust, kuna sellega väljendab kolmas riik pühendumust teha oma territooriumit läbiva rände haldamiseks koostööd. Isiku tagasisaatmisel Euroopa reisidokumenti kasutades ilmneb aga takistus, sest paraku paljud kolmandad riigid ei tunnusta seda, kuna riigid soovivad ise oma kodanikke dokumenteerida.

¹⁵⁸ Euroopa Kontrollikoda (2021). Eriaruanne 17/2021: ELi tagasivõtmisalane koostöö kolmandate riikidega: asjakohasel tegevusel olid piiratud tulemused, kättesaadav: <https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=59347>.

¹⁵⁹ Kehtivad tagasivõtulepingud on sõlmitud Hong Kongi, Macau, Sri Lanka, Albaania, Venemaa, Bosnia ja Hertsegoviina, Moldova, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Serbia, Ukraina, Pakistani, Gruusia, Armeenia, Aserbaidžani, Cabo Verde, Türgi ja Valgevenega (kõige viimasena sõlmitud leping, 2020. a, mis aga 2021. a suvel Valgevene poolt peatati).

¹⁶⁰ Kehtivad kokkulepped Afganistani, Nigeeria, Bangladesh, Guinea, Elevandiluuranniku, Etiopia, Gambia.

¹⁶¹ Nn kolmandate riikide kodanike klausel on tüüpklause, mis ei tulene küll rahvusvahelisest õigusest, aga võimaldab liikmesriikidel saata isikuid kolmandasse riiki juhul, kui isikul on selle riigi kehtiv viisa või elamisloa või on isik vahetult ebaseaduslikult sisenenud vastutava riigi territooriumilt teise lepingupoole territooriumile. Mõned kolmandad riigid on aga klausli vastu, kuna riigid peaksid siis lisaks enda kodanikele vastu võtma ka teisi kolmandate riikide kodanikke.

Samuti leidis audit, et isikute tagasivõtmisel peaks pakkuma enam stimuleerivaid meetmeid. Eelkõige on tagasivõtukokkulepete puhul tulemuslikult kasutatud finantsabi pakkumist, arendustegevust, taasintegreerimist, rände haldamist ja suutlikkuse suurendamist toetavaid projekte. Aga kolmandate riikide motiveerimiseks tasuks kaasata ka viisapoliitikat, arengupoliitikat ja kaubanduspoliitikat, samuti seadusliku rände stiimulit.

Kokkuvõtvalt tõi audit välja, et kuigi EL on oluliselt panustanud senisesse ELi ja kolmandate riikide tagasisaatmispoliitika parandamisse, tuleks selle tõhustamisel eelkõige:

- suurendada ELi poolset paindlikkust, kohandades tagasivõtulepingutes konkreetsete kolmandate riikide vajadusi ning võimalusi;
- parandada mitmetasandilist koostööd, kaasates enam ka liikmesriike kolmandate riikidega läbirääkimiste protsessi;
- luua veelgi enam stiimuleid, et ELiga koostööst oldaks huvitatud, pakkudes turvalist ja väärikat tagasipöördumist ning tagasipöördujatele kestlikku taasintegreerumist.

BIBLIOGRAAFIA

9.



Andersson Joonas, P. & Datta Gupta, N. (2022). Labour market integration of FRY refugees in Sweden vs. Denmark, *Journal of International Migration*, 00, 1–19, kättesaadav: <https://doi.org/10.1111/imig.13007>; Cutts, M. (1999). The humanitarian operation in Bosnia, 1992–95: dilemmas of negotiating humanitarian access. UNCHR New Issues in Refugee Research, Working Paper no. 8

Arenguseire Keskus (2022). Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud Eestile. Rahvastik, lõimumine, väliskaubandus. Raport. Tallinn: Arenguseire Keskus.

BBC uudised (2022) Belarus border crisis: How are migrants getting there? 26 November 2021, Kättesaadav: <https://www.bbc.com/news/59233244>

Bernard, J. & Mikešova, R. (2014). Sociální integrace imigrantů na rozhraní mezi dočasnou migrací a trvalým usazením (The Socio-cultural Integration of Immigrants: In Between Temporary Migration and Permanent Settlement), *Czech Sociological Review*, 2014, Vol. 50, Nr. 4, kättesaadav: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2014/04/02.pdf>.

Bevelander, P. (2020). Integrating refugees into labor markets, kättesaadav: <https://wol.iza.org/articles/integrating-refugees-into-labor-markets/long>.

Daily Mail (2021) „Migrant flashes ‘V for victory’ sign as he is among another 30 would-be refugees delivered to UK shore by Border Force vessel in first Channel crossings for 10 days“, 15. detsember 2021, kättesaadav: www.dailymail.co.uk/news/article-10312847/Dozens-migrants-detained-Border-Force-crossing-English-Channel.html.

EASO (2021) Asylum Report 2021, Statelessness in the asylum context, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/easo-asylum-report-2021/4131-understanding-statelessness-and-statelessness-related-trends>.

Eesti Päevaleht (2021) „Edutult Eesti kodakondsust taotlev süürlane andis riigi kohtusse“, 14. aprill 2021, kättesaadav: www.delfi.ee/artikkel/93127379/edutult-eesti-kodakondsust-taotlev-suurlane-andis-riigi-kohtusse.

EMN & OECD (2022) „The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management“, kättesaadav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/07/joint-emn-oecd-digitalisation-and-ai-inform.pdf>.

EMN (2021) „Rahvusvaheliste teadlaste meelitamine ja hoidmine“, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/04/emn-inform-international-researchers2022.pdf.

EMN (2021) Õppimise eesmärgil antud elamislubade mitte-eesmärgipärane kasutamine, kättesaadav: www.emn.ee/uudised/ilmus-uus-inform-oppimise-eesmargil-antud-elamislubade-mitte-eesmargiparane-kasutamine/#_ftn1.

EMN (2022) Annual Report on Migration and Asylum 2021, kättesaadav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/emn-annual-report-migration-report-final.pdf>, lk 58.

EMN varjupaiga ja rände sõnaraamat, kättesaadav: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_et.

EMN bülletäänid, kättesaadav: www.emn.ee/publications-catalog/bulletaanid/

EMN Eesti (2021) „Sisekaitseakadeemia aastakonverentsi 2021 töötuba „Valmisolek rändekriisideks““, kättesaadav: www.emn.ee/event/sisekaitseakadeemia-aastakonverentsi-2021-tootuba-valmisolek-randekriisideks.

EMN Eesti (2022) Infoleht: Ajutine kaitse Ukraina kodanikele, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/03/ajutise-kaitse-final-onepager-a4.pdf.

EMN Eesti (2022) Infoleht: Ukrainlased Eestis 2021. aasta seisuga, kättesaadav: <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/03/ukrainlased-eestis-statistika-2021-1.pdf>.

EMN Eesti ja Kultuuriministeerium (2022) Rändestatistika 2017-2021, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2022/07/randestatistika-2017-2021-est.pdf.

ERR (2011), „Eesti kodakondsust sooviv süurlane sattus bürokraatlikku vaakumisse“, 21. aprill 2021, kättesaadav: www.err.ee/1608186103/eesti-kodakondsust-sooviv-suurlane-sattusburokraatlikku-vaakumisse.

ERR (2021) „Belitšev: hädaolukorraks vajame võimalust piiriületajaid kiiremini tagasi saata“, 23.11.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608412202/belitsev-hadaolukorraks-vajame-voimalust-piiriuletajaid-kiiremini-tagasi-saata.

ERR (2021) „Eesti saatis Leedule täiendavat abi“, 05.08.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608298686/eesti-saatis-leedule-taiendavat-abi.

ERR (2021) „Eestist läks Leedu poole teeletelklaagri varustust“, 21.07.2021, kättesaadav: www.err.ee/1608284913/eestist-laks-leedu-poole-teeletelklaagri-varustust.

Ettepanek, Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu määrus, mis käsitleb rändajate ärakasutamise olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas, COM(2021) 890 final 2021/0427 (COD), kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:890:FIN>.

Ettepanek, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, mis käsitleb varjupaiga- ja rändehaldust ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ ja kavandatud määrust (EL) XXX/XXX, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN>.

EUAA (2022) Asylum Report 2022, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>.

Euroopa Komisjon (2016) FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats, 6. aprill 2016, kättesaadav: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_1250.

Euroopa Komisjon (2020) Integratsiooni ja kaasamise tegevuskava aastateks 2021-2027, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758&qid=1632299185798>.

Euroopa Komisjon (2021) EU Strategy on the Rights of the Child, kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_en.

Euroopa Komisjon (2021) Euroopa lastegarantii, kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_et#euroopa-lastegarantii.

Euroopa Komisjon (2021) Renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025), kättesaadav: https://ec.europa.eu/home-affairs/renewed-eu-action-plan-against-migrantsmuggling-2021-2025-com-2021-591_en.

Euroopa Komisjon (2021) Report on Migration and Asylum, 2021, kättesaadav: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-migration-asylum.pdf>.

Euroopa Komisjon (2022) „Statistics on short-stay visas issued by the Schengen States“, kättesaadav: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903.

Euroopa Komisjon (2022) „Statistics on short-stay visas issued by the Schengen States“, kättesaadav: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903.

Euroopa Komisjoni ettepanek COM (2021) 752 „Nõukogu otsus ajutiste erakorraliste meetmete kohta Läti, Leedu ja Poola toetamiseks“, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A752%3AFIN&qid=1638547296962>.

Euroopa Komisjoni teatis „Täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise strateegia“, COM (2021) 277, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277&qid=1631879015964>

Euroopa Kontrollikoda (2021). Eriaruanne 17/2021: ELi tagasivõtmisalane koostöö kolmandate riikidega: asjakohasel tegevusel olid piiratud tulemused, kättesaadav: <https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=59347>.

Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu (2021) „ELi suhted Valgevenega“, kättesaadav: <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/eastern-partnership/belarus>.

Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ülemkogu (2022) „Valgevene vastu suunatud ELi piiravad meetmed“, kättesaadav: <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>

Euroopa Liidu Varjupaigaameti koduleht, kättesaadav: <https://euaa.europa.eu/operations/operational-assistance>.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetusprogrammides või haridusprojektides osalemise ja au pairina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, 11. mai 2016, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:32016L0801>.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, lk 16.

Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu Direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0052&from=EN>.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/36/EL, 5. aprill 2011, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) p 15, p 20, art. 8.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2019/1896, 13. november 2019, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 1052/2013 ning (EL) 2016/1624, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>.

Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu määrus (EL) 2021/2303 jõustus 19. jaanuaril 2022. a, millega loodi Euroopa Liidu Varjupaigaamet, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R2303>.

Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu Määrus (EL) nr 603/2013, 26. juuni 2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem sõrmejälgede võrdlemiseks, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603>.

Euroopa Parlament (2021) „ELi sinine kaart: uued reeglid kõrgelt kvalifitseeritud töötajate koitmiseks”, kättesaadav: www.europarl.europa.eu/news/et/headlines/eu-affairs/20210902STO11113/eli-sinine-kaart-ued-reeglid-korgelt-kvalifitseeritud-tootajate-koitmiseks.

Euroopa Parlament (2021) „Evacuation of Afghan nationals to EU Member States”, kättesaadav: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI\(2021\)698776_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698776/EPRS_BRI(2021)698776_EN.pdf).

Euroopa rändevõrgustik (2022) Annual Report on Migration and Asylum 2021, kättesaadav: www.emn.europa.eu/wp-content/uploads/2021/11/emn-annual-report-migration-report-final.pdf.

Euroopa Ülemkogu koduleht, „EU relations with Belarus”, kättesaadav: www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus.

Frontex (2022) „FRONTEX: Illegal Migratory Flow in EU Surpassed Pre-Pandemic Levels in 2021”, 11. jaanuar 2022, kättesaadav: www.schengenvisainfo.com/news/frontex-illegal-migratory-flow-in-eu-surpassed-pre-pandemic-levels-in-2021.

Frontex koduleht, kättesaadav: <https://frontex.europa.eu/we-support/returns-and-reintegration/reintegration-assistance/>

Helsinki Deaconess Institute (2020), kättesaadav: <https://www.hdl.fi/blog/2019/03/29/paperittomia-on-suomessa-entista-enemman-ja-uutena-ilmiona-on-kasvanut-lapsiperheiden-maara>.

ICMPD (2022) „Migration Outlook 2022”, kättesaadav: www.icmpd.org/file/download/56783/file/icmpd%20migration%20outlook%202022.pdf.

Inimõiguste Keskus, 14. aprill 2021, „Keskus seisab kohtus Eesti-Süüria pere turvalise kooselu eest”, kättesaadav: <https://humanrights.ee/2021/04/oigus-turvalisele-pereelule/>.

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele, Uus rände- ja varjupaigalepe, COM(2020) 609, kättesaadav: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

Komisjoni teatis, Uus rände- ja varjupaigalepe, COM (2020) 609 final, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>.

Kutsekoda (2021) „OSKA uuring: Eesti vajab igal aastal juurde 2600 uut IKT-spetsialisti“, kättesaadav: www.kutsekoda.ee/oska-uuring-eesti-vajab-igal-aastal-juurde-2600-uut-ikt-spezialisti/?fbclid=IwAR3HKVeA1dGOwsbq8De2BfO3-E4XTWdK04qOca9lwFILAVu9u5mK8NuCsR8.

Lokk, A. (2022) Suunatud illegaalne migratsioon kui hübriidne väljakutse Eesti sisejulgeolekule Valgevene hübriidrünnakute näitel, magistr töö, Sisekaitseakadeemia.

Marbach, M., Hainmueller, J., Hangartner, D. (2018). „The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees“, Science Advances 4: 9, kättesaadav: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aap9519>.

Marnot, D. (2022) Valgevene piirikriisi õppetunnid, Sisekaitseakadeemia, kättesaadav: <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2871>.

Muudetud ettepanek, Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnustatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL, kättesaadav: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf.

Postimees (2021) „Isamaa algatas riigipiiri seaduse muutmise eelnõu“, 17.11.2021, kättesaadav: www.postimees.ee/7388126/isamaa-algatas-riigipiiri-seaduse-muutmise-eelnou

Prantsusmaa Valitsus (2021) Digital platform to promote citizen engagement in the reception and integration of refugees, kättesaadav: <https://parrainage.refugies.info>.

Riigikohtu otsus nr 5-21-4, 28. september 2021, kättesaadav: www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-21-4/13.

Risk Analysis for 2022/2023, Frontex, kättesaadav: <https://prd.frontex.europa.eu/document/risk-analysis-for-2022-2023>.

Siseministri 24.01.2017 käskkiri nr 1-3/13 „Iduettevõtte määratlusele vastavuse hindamise eksperdikomisjoni moodustamine ja selle töökord ning iduettevõtete määratlemine“, Lisa 2 „Iduettevõtete nimekiri“.

Statistikaamet (2021) „Töötavad välistudengid ja -vilistlased töid Eestisse üle 13 miljoni euro maksutulu“, kättesaadav: www.stat.ee/et/uudised/tootavad-valistudengid-ja-vilistlased-toid-eestisse-ule-13-miljonieuro-maksutulu-O.

UNHCR (2021) Afghanistan Refugee Crisis Explained, kättesaadav: <http://unrefugees.org/news/Afghanistan-refugee-crisis-explained>.

UNHCR (2022) UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2021, kättesaadav: www.unhcr.org/publications/brochures/62a9d1494/global-trends-report-2021.html.

Vabariigi Valitsuse korraldus nr 169 „Riigipiiri ületamisel ajutiste piirangute kehtestamise kohta, et tõkestada koroonaviiruse levikut“

Vabariigi Valituse korraldus „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks“, 12.06.2020, kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/306072020002>.

Vašát, P. & Bernard, J. (2015). Formování komunit, nebo sociální integrace? Analýza personálních sítí ukrajinských imigrantů v Plzni (Forming Communities or Social Integration? A Personal Network Analysis of Ukrainian Immigrants in Pilsen), Czech Sociological Review, 2015, Vol. 51, Nr. 2, kättesaadav: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2015/02/01.pdf>.

WHO (2020) „Health Workforce Support and Safeguards List“, kättesaadav: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/hwf-support-and-safeguards-list8jan.pdf?sfvrsn=1a16bc6f_5#:~:text=The%202020%20Health%20Workforce%20Support,the%20World%20Health%20Assembly%20every.

Vienna MA35 Business Immigration Office koduleht: www.wien.gv.at/english/administration/immigration/business-immigration-office.html.

Vollmer, M. & Luik, E. (2022) EMN Annual Report on Migration and Asylum 2021: Estonian National Report, kättesaadav: www.emn.ee/wp-content/uploads/2021/11/arm2021-estonia.pdf.

ISSN 2674-3477



9 772674 347002