

Sisekaitseakadeemia

Inga Urke

SOLIDAARSUSPRINTSIIP EUROOPA LIIDU
SISSERÄNDEPOLIITIKAS:
MÕJUD EESTI AVALIKULE SEKTORILE

Lõputöö

Juhendaja:

Ramon Loik, MA

Tallinn 2010

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

	Kuu ja aasta: mai 2010
Töö pealkiri: Solidaarsusprintsip Euroopa Liidu siserändepoliitikas: mõjud Eesti avalikule sektorile	
Töö autor: Inga Urke	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö eesmärgiks oli uurida, millised mõjud on EL-i siserändepoliitikal Eesti avalikule teenistusele ning milliseid ülesandeid see seab. Lõputöö keskendus solidaarsusprintsibile siserändepoliitikas, uurides, kuidas hakkab solidaarsusprintsip EL-i siserändepoliitikas mõjutama Eesti avalikku teenistust. Töös uuriti EL-i siserändepoliitikat reguleerivaid dokumente, nendes solidaarsusprintsibi käsitlemist ning EL-i siserändepoliitikas solidaarsusprintsibi rakendamist. Uuriti Eesti seisukohti siserändepoliitikas, sisserännet reguleerivat seadusandlust ning solidaarsusprintsibi rakendamist praktikas. Viidi läbi Eesti, Soome, Rootsi ja Taani sisserände, elamislubade ja varjupaiga andmiste statistiliste näitajate empiiriline analüüs. Uurimusest selgus, et Eesti siserändepoliitika on võrdlusalustest riikidest konservatiivsem, kuid saab prognoosida sisserände kasvu. Solidaarsus siserändepoliitikas avaldub Eesti osalemises suure rändkoormusega riikide rahalise koormuse jagamisel. Sisserännet puudutav seadusandlus on Eestis viidud õigeaegselt kooskõlla EL-i õigusega, kuid kiireks sisserände kasvuks ei ole avalik sektor valmis.</p>	
Võtmesõnad: Euroopa Liit, solidaarsusprintsip, ränne, sisseränne, siserändepoliitika, asüülitaotleja, pagulane	
Võõrkeelsed võtmesõnad: European Union, principle of solidarity, migration, immigration, asylum applicant, refugee	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Kaitsmisele lubatud	
Üldainete keskuse juhataja:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Ramon Loik	Allkiri:

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	5
SISSEJUHATUS	6
1. EUROOPA LIIDU SISSERÄNDEPOLIITIKA	9
1.1. Euroopa Liidu sisserändepoliitika kujunemine	9
1.2. Euroopa Liidu sisserändepoliitikat reguleerivad dokumendid	11
1.3. Solidaarsusprintsibi rakendamine sisserändepoliitikas	15
2. EESTI, SOOME, ROOTSI JA TAANI SISSERÄNDESTATISTIKA VÕRDLEV ANALÜÜS	18
2.1. Eesti	18
2.2. Soome	20
2.3. Rootsi	22
2.4. Taani	23
2.5. Empiirilise analüüsi kokkuvõte	25
3. EESTI SISSERÄNDEPOLIITIKA, SOLIDAARSUSPRINTSIIBI RAKENDAMINE NING MÕJUD AVALIKULE SEKTORILE	27
3.1. Eesti seisukohad sisserändepoliitikas	27
3.2. Sisserändega tegeleva avaliku sektori korraldus	29
3.3. Sisserännet reguleeriv seadusandlus	30
3.4. Solidaarsusprintsibi rakendumine praktikas	32
3.5. Järeldused ja ettepanekud	36
KOKKUVÕTE	39
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	42
SUMMARY	43

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	44
LISA 1. SISSERÄNDEGA TEGELEVA EESTI AVALIKU SEKTORI STRUKTUURIÜKSUSED	48
LISA 2. OLULISEMAD ASPEKTID EKSPERTINTERVJUDEST.....	49
LISA 3. INTERVJUU KÜSIMUSTIK.....	51

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU¹

Asiülitaotleja (varjupaigataotleja) - välismaalane, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes ei ole Politsei- ja Piirivalveamet otsust teinud.

EL-i sinine kaart - kolmandate riikide kõrge kutsekvalifikatsiooniga kodanikele väljastatav luba, mis annab selle kasutajale õiguse seaduslikult elada ja töötada liikmesriigi territooriumil EL Nõukogu direktiivis 2009/50/EÜ sätestatud tingimustel.

FRONTEX – Euroopa Liidu välispiiridel tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa Agentuur.

Illegaal - seadusliku aluseta riigis viibiv välismaalane (kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik).

Immigratsioon (sisseränne) – välismaalase asumine alaliselt või pikaajaliselt riiki elama. Ümberasuja on sisserändaja.

Kolmanda riigi kodanik – välismaalane, kes on muu riigi kui EL liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodanik.

Pagulane – välismaalane, kes kartes põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamise välistavat asjaolu.

Päritoluriik – kodakondsusjärgne riik või endine asukohariik.

Sisserände piirarv – aastane sisserände piirarv ehk kvoot on Eestisse sisserändavate välismaalaste piirarv, mis ei tohi ületada 0,1 % Eesti alalisest elanikkonnast. Sisserände piirarvu kehtestab Vabariigi Valitsus oma korraldusega. Sisserände piirarv ei kehti etniliste eestlaste, Eesti Vabariigi, Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna, Šveitsi, Jaapani ja Ameerika Ühendriikide kodanike suhtes.

Varjupaigataotlus - välismaalase esitatud taotlus enda pagulasena tunnustamiseks või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks.

¹ Allikad: Asylum and Migration Glossary, Välismaalaste seadus, Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus

SISSEJUHATUS

Globaliseerivas maailmas migratsiooni valdkonnas toimuvad arengud nõuavad riikide poolt adekvaatset reageerimist, ennetamaks sisserände survest tekkivaid probleeme ning leidmaks õigeaegseid lahendusi. Rändetemaatika on olnud Euroopa Liidus (EL) olulisel kohal juba alates 1999. aasta oktoobris Tampere toimunud EL Ülemkogu kohtumisest, eelkõige ebaseadusliku sisserände poolt põhjustatud probleemide tõttu (Tampere...1999).

Euroopa Ülemkogu kiitis 16. oktoobril 2008. aastal heaks initsiatiivi, nn Euroopa rände- ja varjupaigapakti, mis koosneb kahest dokumendist: teatisest „Euroopa ühine sisserändepoliitika: põhimõtted, meetmed ja vahendid“ ning poliitkavast „Varjupaigapoliitika – ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus”. Neis sätestatakse ka solidaarsuspõhimõtted, eesmärgiga osutada abi neile ELi liikmesriikidele, kes oma geograafilise asendi tõttu on sisserände erilise surve all.

Vabariigi Valitsuse otsusega 25. oktoobril 2007. aastal heaks kiidetud poliitikadokument „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007–2011“ (EL poliitika) käsitleb VI peatükis “Tihedam koostöö justiits- ja siseküsimustes” Eesti ametlikke seisukohti Euroopa Liidu rändepoliitika vallas (ränne, ühtne viisapoliitika, varjupaigasüsteem). Dokumendis on muuhulgas sätestatud, et toetatakse senisest terviklikumat lähenemist rändega seotud küsimuste lahendamisele ning oluline on arendada koostööd sisserändajate päritolu- ja transiitriikidega, et tagada tagasivõtulepingute tulemuslik rakendamine ning soodustada seaduslikku rännet.

Seoses majanduse arenemise ja isikute vaba liikumisega EL-is on ka Eestis suurenenud sisserändavate isikute arv. Statistikaameti andmeil on sisseränne aasta-aastalt suurenenud, kasv on olnud kiirem just viimastel aastatel (Välisränne...). Kasvanud on ka varjupaigataotlejate arv. Politsei- ja Piirivalveameti statistikast ilmneb, et kui aastatel 2007 ja 2008 esitati kummalgi 14 varjupaigataotlust, siis 2009. aastal juba 40 taotlust (Varjupaigastatistika). Siseministeriumi andmeil on olukord illegaalse sisserände ja isikute üle piiri toimetamise valdkonnas Eestis olnud viimastel aastatel stabiilne, kuid tunda on laienenud Schengeni ühtse viisaruumi mõju (Valitsemissala... 2010:14).

Käesolev lõputöö **uurib**, milliseid mõjusid omab ja milliseid väljakutseid esitab Eesti avalikule sektorile EL-i sisserändepoliitika. Täpsemalt keskendub lõputöö solidaarsusprintsibile

sisserändepoliitikas, seades **uurimisprobleemiks** EL-i sisserändepoliitika solidaarsusprintsiiibi mõjud Eesti avalikule sektorile. Lõputöö toob välja probleemid, mis seisavad avaliku sektori ees seoses sisserändest tulenevate ülesannete suurenemisega EL-i liikmesriikidele.

Töö raames tõlgendatakse solidaarsusprintsiiibi mõistet lähtuvalt Stockholmi programmist, mille järgi **on solidaarsus EL liikmesriikide sisserändepoliitika keskne osa ning lisatugi rändesurve alla sattunud liikmesriikidele pagulaste vastuvõtmisel vastutuse jagamisel ja solidaarne vastutus rahastamise eest** (Vabadusel...2009:23).

Käesoleva lõputöö **eesmärk** on välja selgitada, kuidas hakkab Euroopa Liidu sisserändepoliitika raames käsitletav solidaarsusprintsiiip mõjutama Eesti avalikku sektorit, teha ettepanekuid ning pakkuda võimalikke lahendusi sellest tulenevate probleemidega tegelemiseks, et neile mõjudele siseriiklikult adekvaatselt vastata.

Lõputöös on püstitatud **hüpotees**, et solidaarsusprintsiiip EL-i sisserändepoliitikas ja sisserände surve suurenemine mõjutavad Eesti avaliku sektori töökorraldust ja ressursside jaotust.

Eesti peab vajadusel olema valmis nii suuremaks sisserändeks mõnest Euroopa Liidu liikmesriigist kui ka legaalseks või illegaalseks rändeks kolmandatest riikidest, mis omakorda avaldab ulatuslikumat mõju avaliku sektori vastavatele regulatsioonidele ja töökorralduslikele aspektidele.

Eesmärgi saavutamiseks on lõputöö raames püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

- 1) anda ülevaade Euroopa Liidu sisserändepoliitikat reguleerivatest dokumentidest (rändepoliitika printsiibid, alusdokumendid ja vastavad juhised);
- 2) anda ülevaade Eestis sisserändetemaatika reguleerivatest õigusaktidest ning poliitilistest seisukohtadest;
- 3) analüüsida võrdlevalt Eesti, Soome, Rootsi ja Taani rändekoormuste empiirilisi näitajaid;
- 4) uurida ja viia läbi ekspertintervjuud avaliku sektori ees seisvatest peamistest väljakutsetest, mis tulenevad solidaarsusprintsiiibist lähtuvatest sisserände arengutest.

Metoodiliselt toetub lõputöö kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete andmekogumismeetodite kombineeritud kasutamisele. Kombineeritud uurimisstrateegia valik tuleneb uurimisülesannetest. Lõputöö esimeses ja kolmandas peatükis kasutatakse kvalitatiivseid andmekogumismeetodeid informatsiooni saamiseks teoreetiliste seisukohtade ning nendega seonduvate normatiivaktide ja poliitiliste dokumentide uurimisel ja analüüsimisel. Töös analüüsitakse poliitilisi dokumente, artikleid ning Euroopa Liidu ja Eesti normatiivakte. Normatiivaktide redaktsioone kasutatakse 12.04.2010. a seisuga.

Andmekogumismeetodina kasutatakse kolmandas peatükis ekspertintervjuusid. Sisserände valdkonnas pädevatelt inimestelt eksperthinnangute saamiseks on läbi viidud neli ettevalmistatud küsimustega poolstruktureeritud ekspertintervjuud, neist üks grupiintervjuu. Poolstruktureeritud intervjuu võimaldab lisaks põhiküsimustele esitada vastavalt intervjuu käigule ka lisaküsimusi. Intervjueeritavad on valitud põhimõttel, et kaasatud oleks eksperte nii teoreetikute kui praktikute seast. Intervjuud on salvestatud ja transkribeeritud.

Kvantitatiivset uurimismeetodit kasutades viiakse lõputöö teises peatükis läbi Eesti, Soome, Rootsi ja Taani sisserände trendide ja rändekoormuste statistiliste näitajate võrdlev empiiriline analüüs. Võrreldavad riigid on valitud põhjusel, et tegemist on EL-i liikmesriikidega, mis asuvad Eestiga samas geograafilises piirkonnas ning nende rändekoormuste näitajate põhjal on võimalik prognoosida vastavaid trende Eestis.

Uuringu **oodatavad tulemused** annavad selgema arusaama, kuidas mõjutab Eestit ELi sisserändepoliitikas rakendatav solidaarsusprintsipi. Lõputöö tulemusena tuuakse järel dustes välja probleemid ja ülesanded, mis seisavad Eesti avaliku sektori ees solidaarsusprintsipi rakendumisel ja tehakse ettepanekuid ning pakutakse võimalikke lahendusi sellest tulenevate probleemidega tegelemiseks.

Autor tänab Kert Valdarut, Toomas Kuuset, Triin Raagi ja Siseministeriumi eksperte intervjuudel osalemise eest. Suur tänu lõputöö juhendaja Ramon Loik'ile, kelle nõuanded ja põhjalikkus olid lõputöö koostamisel suureks abiks.

1. EUROOPA LIIDU SISSERÄNDEPOLIITIKA

1.1. Euroopa Liidu sissereändepoliitika kujunemine

Inimeste geograafilist rännet mõjutavad ühiskonnas toimuvad majanduslikud, poliitilised ja sotsiaalsed arengud. Samas mõjutab inimeste liikumine ka ise neid protsesse. Seega on rände puhul tegemist mitmetahulise nähtusega, mida käsitlevad erinevad teadusvaldkonnad: sotsioloogia, majandus, demograafia, politoloogia jt (Eamets, Philips 2004:6). Sissereanne on riikide avaliku halduse üks töövaldkondi. Kuigi igal riigil on põhimõtteliselt õigus ise otsustada, milliseid välismaalasi, kui palju ja millisel eesmärgil ta oma riiki lubab, piiravad sõlmitud välislepingud ja liikmelisus rahvusvahelistes organisatsioonides riikide iseotsustusõigust.

Rändena käsitletakse inimeste ruumilist liikumist, millega kaasneb elukohavahetus. Rändeteooriatest eristatakse:

- 1) majanduslikke ja mittemajanduslikke teooriaid;
- 2) mikro-, meso- ja makrotasandi teooriaid;
- 3) rände põhjusi ja tagajärgi uurivaid teooriaid;
- 4) rändeprotsessi kestvusest ja pidevusest lähtuvaid teooriaid (Krieger 2004, ref Eamets, Philips 2004:7).

Enamik uurimusi EL-i rändevoogude kohta on majandusliku käsitlusega, rakendades makro- või mikroteooriat. Mittemajanduslikke rändeteooriaid on välja pakkunud sotsiaalteadlaste valdkonnad. Need käsitlevad eelkõige rände sotsioloogilisi ja sotsiaal-psühholoogilisi aspekte. (Eamets, Philips 2004:20)

EL-i rändearengutes eristatakse ajalooliselt nelja perioodi:

- 1) tööhõivega seotud ränne ja Euroopa ülesehitamine (Teisest maailmasõjast 1970. aastate keskpaigani);
- 2) majanduskriis ja perekondade taasühinemine (1970–1980-ndatel aastatel);
- 3) asüülitaotlejate arvu kasv ja rahvusvähemuste migratsioon (1980-ndate aastate lõpust 1990-ndate aastate lõpuni);
- 4) tööhõivega seotud migratsioon, rõhuasetusega ajutistel ning kõrgema kvalifikatsiooniga töötajatel (alates 1990-ndate aastate lõpust) (Eamets, Philips 2004:20).

Töajõu vaba liikumine on EL-i kodanike võimalus töötada mõnes teises EL-i liikmesriigis sealse elanikkonnaga samadel tingimustel. See on osa Euroopa lõimumisprotsessist ja ühtsest turust. 1999. aastal Tampere verstepostide (*The Tampere Milestones*) pt. 2 formuleeritud Euroopa Liidu ühtse rändepoliitika üheks eesmärgiks on suurendada töajõu vaba liikumist EL-i siseselt ning edendada ühtse ja paindliku Euroopa tööturu teket (Tampere...1999).

Sisseränne on rahvusvaheline nähtus, mis mõjutab kõiki EL-i liikmesriike. Järjest rohkem inimesi püüab relvakonfliktide, looduskatastroofide või tagakiusamise eest põgenedes, või siis paremat tulevikku rajada püüdes, pääseda Euroopa Liitu. EL toetab oskustöajõu liikumist väljastpoolt liikmesriike, et rahuldada järjest kasvavat vajadust töajõu järele teatud sektorites ja regioonides. Samas on mitmed EL-i vanad liikmesriigid kehtestanud uutest liikmesmaadest tulevale töajõule üleminekuperioodi, et kaitsta oma riigi töaturge võimalike migratsioonivoogude eest. Tööandjad on aga huvitatud töajõu liikumisvabaduse põhimõttest, sest see võimaldab neil oma liikmesriigis asuvasse ettevõtetesse võtta tööle kolmandate riikide tihti odavamad töajõudu ning siseriiklikud eeskirjad, mis kohustavad tööandjaid tööle võtma ainult asukohamaa töötajaid, on vastuolus ühenduse õigusega (Tavits 2004:10).

Sisserände empiirilised uuringud toovad välja rea tegureid, mis mõjutavad inimeste geograafilist liikumist. Neist olulisemad on:

- demograafilised protsessid ja elanikkonna vananemine;
- situatsioon tööturgudel;
- erinevused sissetulekutes (sissetulekute lõhe);
- rändevõrgustike ja -traditsiooni olemasolu;
- geograafiline lähedus;
- kultuuri- ja keelebarjäärid;
- ootused tulevikule (majanduskasv);
- etnilised ja poliitilised probleemid (Eamets, Philips 2004:13).

EL-i siseselt hakati 1973. aasta naftakriisist alates paralleelselt liikmesriikide vahel töajõu ja isikute vaba liikumise edendamiseks looma barjääre kolmandate riikide kodanikele. Nüüdseks on need riikide poliitikad EL-i tasandil ka institutsionaliseeritud. (Boeri, Hanson, McCormick 2002:40) Ebaseadusliku sisserände, immigratsiooni ja asüüli küsimused on muutunud äärmiselt aktuaalseks, eelkõige silmas pidades Ameerika Ühendriikides 11. septembril 2001 ja Madridis 11. märtsil 2004 toime pandud terrorirünnakuid (Haagi...2004).

Liikmesriikide välispiiridel kontrolli tugevdamiseks asutas EL 2005. aastal EL-i välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri FRONTEX (Euroopa...2004). EL-i sisene liikumisvabadus on võimalik vaid siis, kui kõigis välispiiripunktides kehtib tõhus kontroll.

Sisserände reguleerimisel eristatakse nelja EL-i poliitikavaldkonda:

- 1) reeglid, mis reguleerivad EL-i siseselt tööjõu ja isikute vaba liikumist ning nende juurdepääsu riiklikule sotsiaal-hoolekande süsteemile;
- 2) reeglid, mis reguleerivad sisserännet kolmandatest riikidest ja perekondade ühinemist;
- 3) humanitaarmigratsiooni reguleerimine (varjupaigataotlejad, pagulased);
- 4) EL-i välispiirikontrolli koordineerimine pärast Schengeni alas sisepiiridel kontrolli lõpetamist (Boeri, Hanson, McCormick 2002:41).

Oluline muutus EL-i liikmesriikide sisserändepoliitika õigusruumis toimus seoses Amsterdami lepinguga, mille jõustumisel 01. mail 1999. a läksid immigratsiooni- ja asüülivaldkonna küsimused Euroopa Ühenduste pädevusse (Van Krieken 2001:4, ref Annus 2009:101). Piirangutele vaatamata on nii seaduslik kui ebaseaduslik sisseränne EL-i liikmesriikidesse alates 1970. aastatest püsivalt kasvanud ning seetõttu otsivadki EL-i liikmesriikide valitsused ühisele probleemile ühtset lahendust. Eesmärk on kasutada seadusliku rände häid külgi, sest EL-i vananev ja kahanev rahvastik tekitab vajaduse täiendavate töökäte järele. Samas on vaja võidelda ebaseadusliku rände ja inimkaubandusega ning sellest tulenevate tagajärgedega.

1.2. Euroopa Liidu sisserändepoliitikat reguleerivad dokumendid

EL võttis suuna ühisele sisserändepoliitikale 1999. aastal, kinnitades **Tampere** toimunud istungil **programmi justiits- ja siseasjade valdkonna arendamiseks aastatel 1999-2004**. Programm lähtus samal aastal vastu võetud Amsterdami lepingust, mis seadis ülesandeks arendada liidu tasandil koostööd vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas², et tagada isikute vaba liikumine, võttes kasutusele vastavad meetmed piirikontrolli, asüüli ja immigratsiooni valdkonnas ning kuritegevuse vastu võitlemises (Fratini 2007:35).

Programmiga pandi alus EL-i ühisele sisserändepoliitikale, mis põhineb neljale sambale:

- 1) seaduslik sisseränne ja kolmandate riikide kodanike integratsioon;
- 2) illegaalse sisserände vastu võitlemine;

² *Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)*

- 3) Euroopa ühtne varjupaigasüsteem;
- 4) koostöö päritoluriikide ja transiitmaadega. (Frattini 2007:35)

Jätkuna Tampere verstapostidele võttis Euroopa Ülemkogu 2004. aasta novembris vastu **Haagi programmi: Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus** (edaspidi: Haagi programm), mis sisaldab suuniseid aastateks 2005-2010 justiits- ja siseasjade küsimustes. Haagi programmis rõhutatakse rändelev tervikliku lähenemise vajadust ning vajadust välja töötada EL-i ühine ümberasustamisprogramm neile liikmesriikidele, kes on valmis selles programmis osalema. Haagi programmi põhiteemadeks on:

- 1) asüüli- ja immigratsioonipoliitika ning piirikontroll - ühtne Euroopa varjupaigasüsteem, välismaalaste võimalused seaduslikuks tööks, sisserändajate edukas lõimumine, koostöö kolmandate riikidega nende asüüliisüsteemide parendamiseks, illegaalsete immigrantide päritolumaadele välja- ja tagasisaatmine, fond välispiiride korrashoiuks, Schengeni infosüsteem, ühtsed viisaeeskirjad;
- 2) justiits- ja turvalisuse küsimused - politsei informatsiooni kättesaadavus kõikides EL liikmesriikides, terrorism, Europoli ja Eurojusti kasutegurite suurendamine. (Haagi... 2004)

Euroopa Ühenduste Komisjoni 17. juunil 2008. aastal avaldatud **teatises „Euroopa ühine sisserändepoliitika: põhimõtted, meetmed ja vahendid“** sisaldub 10 põhimõtet, mille kaudu EL-i ühist sisserändepoliitikat ellu viia. Teatistes öeldakse, et kohustuste jagamiseks ja ühtse poliitika kooskõlastamiseks on vaja liikmesriikide ja EL-i vahelisel solidaarsusel põhinevaid mehhanisme. See nõuab piirikontrolli, integratsioonipoliitika ja muude eesmärkide rahastamist ning mõjutab seega nii riiklike kui ka kohalike kogukondade rahalisi vahendeid. Sisserändega tegelemine eeldab tihedat koostööd ka kolmandate riikidega. Sisepiirideta avatud Euroopas ei suuda ükski liikmesriik üksinda sisserännet juhtida. (Euroopa...2008)

Teatistes esitatud kümme põhimõtet jagunevad kolme gruppi:

- 1) **heaolu ja sisseränne** (selged eeskirjad ja võrdsed võimalused, oskuste vastavus vajadustele, integratsioon on eduka sisserände alus);
- 2) **solidaarsus ja sisseränne** (lähivaiklus, usaldus ja koostöö, olemasolevate vahendite tõhus ja sidus kasutamine, partnerlus kolmandate riikidega);
- 3) **julgeolek ja sisseränne** (Euroopa huvidele vastav ühine viisapoliitika, integreeritud piirihaldus, jätkusuutlik ja tõhus tagasisaatmispoliitika ning ebaseadusliku sisserände vastu võitlemise hoogustamine ja nulltolerants inimkaubanduse suhtes).

Solidaarsuse väljenduseks on ka rahaliste kohustuste jagamine. „Sisserände juhtimine mõjutab avaliku sektori rahalisi vahendeid. EL-i rahalisi vahendeid saab kasutada ühiste põhimõtete levitamise edendamiseks, samuti tuleks vajaduse korral koondada riiklikke vahendeid tõhususe tagamiseks.“ (Euroopa...2008)

Euroopa Ülemkogu võttis **2008. aasta oktoobris** vastu „**Euroopa sisserände- ja varjupaigapakti**“ (edaspidi: pakt). Poliitilise dokumendina ei oma pakt küll juriidilist jõudu, kuid oluline on selle alusel liikmesriikide rändepoliitika lähendamine. Paktis öeldakse, et on saabunud aeg sellise ühise sisserände- ja varjupaigapoliitika määratlemiseks, milles arvestatakse nii EL-i kollektiivset huvi kui ka iga liikmeriigi erivajadusi. Dokument lähtub põhimõttest, et EL ei saa vastu võtta kõiki siia elama asuda soovijaid, ta peab arvestama oma vastuvõtuvõimet tööturu, eluasemevõimaluste, tervishoiu, hariduse ja sotsiaalteenuste osas ning kaitsma rändajaid võimaliku ärakasutamise eest kuritegelike võrgustike poolt. (Euroopa sisserände...2008:3)

Paktis tuuakse ära viis põhilist kohustust, mille elluviimist konkreetsete meetmetena taotletakse Haagi programmile 2010. aastal järgnevas programmis:

- 1) seadusliku sisserände korraldamine, võttes arvesse iga liikmesriigi poolt kindlaksmääratud prioriteete, vajadusi ja vastuvõtuvõimet ning integratsiooni soodustamine;
- 2) ebaseadusliku sisserände ohjamine, tagades ebaseaduslike sisserändajate tagasipöördumise päritolu- või transiitriikidesse;
- 3) piirikontrolli tõhustamine;
- 4) Euroopa varjupaigasüsteemi loomine;
- 5) igakülgse partnerluse loomine päritolu- ja transiitriikidega, et soodustada rände ja arengu vahelist koostööd (Euroopa sisserände...2008).

Pakti piirikontrolli tõhustamise alalõigus leppis Euroopa Ülemkogu kokku, et tuleb solidaarsuse vaimus võtta paremini arvesse nende liikmesriikide raskusi, keda ohustab ebaproportsionaalselt suur rändajate sissevool. Liikmesriike kutsuti üles võimaldama EL-i välispiiridel kontrolli teostavatele töötajatele rahvusvahelise kaitse õiguste ja kohustuste alast koolitust. Avalikku teenistust puudutavalt leiti, et tuleb kehtestada kord teiste liikmesriikide ametnike lähetamiseks abi vajavasse liikmesriiki, kus varjupaigataotlejate massilise sissevoolu tõttu on tekkinud kriisiolukord ja ilmutada tõhusat solidaarsust olemasolevate EL-i programmide kiirema kasutuselevõtmise abil. Varjupaiga vajajate vastuvõtmist teistest ELi riikidest ei tehtud siiski kohustuslikuks. (Euroopa sisserände...2008)

01. detsembril 2009. a jõustus **Lissaboni leping**, millega muudeti Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. Konsolideeritud lepingu V jaotise „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala“ artiklites 78 – 80, mis käsitlevad sisserände temaatikat, öeldakse, et Liit arendab välja ühise sisserändepoliitika ning Euroopa ühise varjupaigasüsteemi. Kui mingis liikmesriigis tekib kolmandate riikide kodanike ootamatu sissevoolu tõttu hädaolukord, võib nõukogu võtta vastu ajutisi meetmeid selle liikmesriigi toetamiseks. Samas jääb liikmesriikidele õigus ise otsustada, kui palju nad lubavad oma territooriumile töötamise eesmärgil saabuvaid kolmandate riikide kodanikke. Lepingu kohaselt juhendatakse sisserändepoliitika elluviimisel solidaarsuse ning vastutuse, k.a. liikmesriikide vahel finantskoormuse õiglase jagamise põhimõtetest. (Euroopa Liidu...2007:76-78)

Uusimaks raamprogrammiks on Euroopa Ülemkogu poolt 2009. a detsembri istungil vastu võetud nn **Stockholmi programm „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses“**. Programm on jätkuks Haagi programmile ning seab õigus-, kodakondsus-, turvalisus-, sisserände- ja varjupaigaküsimustes prioriteetid perioodiks 2010 – 2014 (The Stockholm...2009). Euroopa Komisjoni poolt kinnitati teatis „Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses“ 10. juunil 2009. aastal. Teatises tunnustatakse valdkonna edusamme viimasel kümnel aastal ning tuntakse muret, et ülemaailmsed kriisid ja suundumused võivad seada ohtu senisaavutatu. Ühe esmatähtsa poliitilise eesmärgina ka ühise sisserände- ja varjupaigapoliitika tugevdamist ning partnerlussuhteid kolmandate riikidega. (Vabadusel...2009:4, 23)

Oma arvamuse Euroopa ühise sisserändepoliitika rakendamise osas on välja öelnud ka EL-i Regioonide Komitee oma **arvamuses „Euroopa ühine sisserändepoliitika“**. Regioonide Komitee on valmis kaasa aitama ühise sisserändepoliitika välja töötamisel, sest teema puudutab märkimisväärselt kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi. Neid puudutavad nii ebaseadusliku sisserändega seotud probleemid kui ka ülesanne hoolitseda inimeste eest, pakkudes neile kohaliku integratsiooniprotsessi osana erinevaid teenuseid. Leitakse, et just seetõttu tuleb kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused ulatuslikult kaasata seadusliku sisserände Euroopa raamistiku loomisse ja ebaseadusliku rände vastaste meetmete väljatöötamise ning arengukoostöösse päritoluriikidega. Arvamuses viidatakse ka piirikontrolli ja integratsioonipoliitika solidaarsele rahastamisele ning rõhutatakse omavalitsuste rolli sisserändajate integreerimisel. Seetõttu tuleb sisserändepoliitikas ja sellega kaasnevates meetmetes silmas pidada valdade ja piirkondade spetsiifilisi vajadusi. (Euroopa ühine...2009)

Euroopa Komisjoni toonane asepresident, justiits- ja siseküsimuste eest vastutanud Franco Frattini (2007:35-40) annab oma artiklis „**Euroopa Liidu tugevama immigratsioonipoliitika suunas**“ ülevaate arengutest sisserändepoliitika vallas alates Tampere tippkohtumisest 1999. aastal, mil pandi alus EL-i ühisele sisserändepoliitikale. Frattini sõnul on Euroopa Liidu eesmärgiks EL-i lubada kvalifitseeritud oskustöötajõudu, millest liikmesriikide töajouturgudel on kasu ning võimekaid üliõpilasi ja teadustöö tegijaid. Aafrika riikide suhtes ollakse küllaltki tõrjuval positsioonil, seega tuleb soodustada sinna tagasirännet. Selleks on vaja luua tööhõivekeskusi ja koolitusvõimalusi neisse riikidesse. Need oleks peamised võimalused legaalse vahenditega Aafrika riikidest tuleva sisserände kontrolli all hoidmiseks. Frattini leiab, et on selge seos illegaalse sisserände ja organiseeritud kuritegevuse, inimkaubanduse ning terrorismi vahel. Igal aastal taotleb EL-is asüüli või osalist kaitset ca 300 000 inimest. Autor leiab, et tuleb kaaluda liikmesriikidest pärit asüüliekspertide meeskonna loomist, mille eesmärk oleks ekspertiisi tegemine varjupaigataotlejate lõplikul sõelumisel. Kokkuvõtteks ütleb Frattini, et ränne on nähtavaim globaliseerumise väljakutse, millega ükski liikmesriik ei saa üksinda toime tulla. Sellega peab tegelema EL koos ja tervikuna. (Frattini 2007:35-40)

Vaatamata aastate jooksul EL juhtorganite poolt vastu võetud erinevatele poliitilistele dokumentidele on seni puudulikult reguleeritud kolmandate riikide kodanike sisenemine EL riikidesse töötamise eesmärgil. M.-H. Chou (2009:540-559) Euroopa Uuringute Keskusest Oslos leiab, et pole võetud kasutusele tõhusaid meetmeid tööjõu sisserände reguleerimiseks. Puudujäägid asüüli ja rändepoliitikas on takistuseks EL turvariskide kaotamisel, sest illegaalid on kujunenud riikidele turvariskiks. Toimiva legaalse immigratsiooni võimaluseta leiavad kolmandate riikide kodanikud alternatiivsed kanalid, et siseneda EL riikidesse. See tõstab organiseeritud kuritegevuse taset ning lõpptulemusena on vajalike regulatsioonide puudumine kahjulik EL riikidele endile. EL liikmed peavad suutma teha poliitilise otsuse, mis aitaks minna edasi sisserändetemaatikas, kuid samas hoiduks riikide survestamisest. (Chou 2009:540-559)

1.3. Solidaarsusprintsipi rakendamine sisserändepoliitikas

Euroopa Komisjoni eelmise koosseisu asepresident Jacques Barrot kulutas palju energiat Euroopa sisserände- ja varjupaigapoliitika kujundamisele. Ta on öelnud, et rändevõrgude ja varjupaigaõiguse haldamisega seotud küsimusi ei ole võimalik lahendada vaid riigi tasandil, ilma tiheda Euroopasisese koostööta. Solidaarsus peab samas olema kahesuunaline. Ühelt poolt on see solidaarsus pagulastega, kelle vastuvõtmise tingimusi tuleks parandada ning kõikides riikides

kohaldada ühtset menetlust. Teisalt on see liikmesriikide solidaarsus, s.t. tuleb aidata riike, kes on sattunud eriti tugeva pagulaste surve alla. Näiteks 400 000 elanikuga Maltal kasvas varjupaigataotlejate arv 2008. aastal võrreldes 2007. aastaga 100 %. Seetõttu ongi vaja välja töötada vabatahtlik programm, mille alusel pagulasi Euroopas tasakaalustatult jaotada. (Barrot 16.06.2009)

Juba 1999. aastal Euroopa Ülemkogu poolt vastu võetud Tampere programm nägi ette Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi loomist. Haagi programmis aastateks 2005 – 2010 rõhutati solidaarsust nii liikmesriikide vahel kui suhetes kolmandate riikidega. Haagi programmi tegevuskava näeb ette, et Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise ettepanek võetakse vastu 2010. aasta lõpuks.

Euroopa Komisjoni teatisega EL Nõukogule ja Euroopa Parlamendile kehtestati aastateks 2007-2013 **raamprogramm „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine“** (Raamprogramm...2005). Programmi peamiseks eesmärgiks on kohustuste õiglane jagamine EL-i liikmesriikide vahel välispiiri ühise haldamise sisseseadmisel ning ühise varjupaiga- ja sisserändepoliitika rakendamisel. Programm sisaldab nelja finantsinstrumenti:

- Euroopa Pagulasfond
- Välispiirifond
- Euroopa Tagasipöördumisfond
- Integratsioonifond.

Euroopa Pagulasfond aastateks 2008-2013 loodi eesmärgiga kaasrahastamise teel toetada ja soodustada liikmesriikide poolt pagulaste ja ümberasujate vastuvõtmist. Otsuses on öeldud, et ühise varjupaigapoliitika rakendamine peab rajanema liikmesriikide vahelisel solidaarsusel. Samuti leitakse, et on õiglane jaotada suur osa olemasolevatest vahenditest proportsionaalselt igale riigile tekkinud koormusega, mis kaasneb pagulaste vastuvõtmisega. (Euroopa Pagulasfond...2007)

Euroopa Tagasipöördumisfond aastateks 2008-2013 loodi eesmärgiga toetada liikmesriikide jõupingutusi tagasipöördumise korraldamisel ja tagasipöördumise ühiste standardite õiglast ja efektiivset elluviimist. Fond katab ka niisuguste isikute vabatahtlikku tagasipöördumist, kellel ei ole kohustust antud riigist lahkuda nt rahvusvahelise kaitse saajad või asüüli taotlejad. (Euroopa Tagasipöördumisfond...2007)

Fond toetab järgmiste eesmärkide saavutamist:

- 1) tagasipöördumismenetluste integreeritud haldamise juurutamine ning parem korraldamine ja rakendamine liikmesriikides;

- 2) liikmesriikide vahelise koostöö tõhustamine tagasipöördumismenetluste integreeritud haldamise raames;
- 3) tagasipöördumist käsitlevate ühiste standardite rakendamise arendamine kooskõlas poliitika arenguga selles valdkonnas. (Euroopa Tagasipöördumisfond...2007)

Välispiirifond aastateks 2007-2013 (Välispiirifond...2007) loodi eesmärgiga toetada solidaarsuse põhimõttel Euroopa Ühenduse huvides riike, kellel on EL liikmesriikide välispiiril kõrge kontrolli- ja järelevalvetaseme tagamisel suured finantskohustused. Välispiirifondi raames toetatakse tegevusi, mis aitavad kaasa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala tugevdamisele ning solidaarsuse põhimõtte kohaldamisele EL liikmesriikide vahel.

Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond aastateks 2007-2013 (Euroopa Kolmandate...2007) asutati üldeesmärgiga toetada liikmesriikide jõupingutusi erineva majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise, usulise, keelilise ning etnilise taustaga kolmandate riikide kodanike elamisloa saamise tingimuste täitmisel ning nende Euroopa ühiskondadesse integreerumise hõlbustamisel. Fond keskendub peamiselt hiljuti saabunud kolmandate riikide kodanike integreerumisega seotud meetmetele. Eestis tegeleb selle temaatikaga Kultuuriministeerium koostööd Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutusega „Meie Inimesed“.

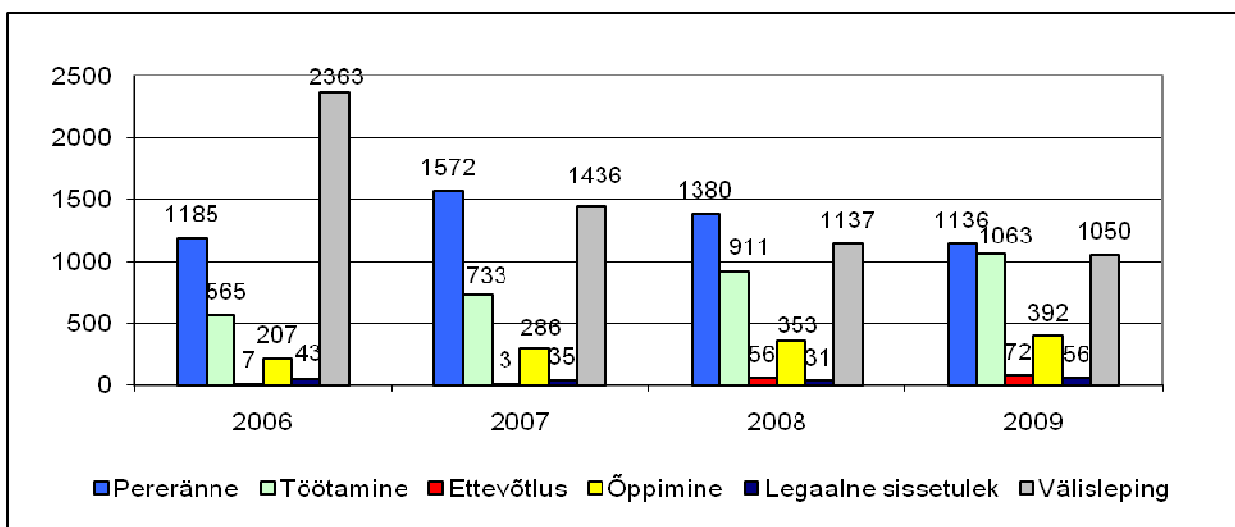
2009. aasta lõpus vastu võetud **Stockholmi programmis** öeldakse, et solidaarsusprintsip peab jääma ühise sisserändepoliitika keskseks osaks ja EL peab pakkuma lisatuge liikmesriikidele, kus rändesurve on kõige suurem. Leitakse, et on vaja üle vaadata, kas rände juhtimise senine rahastamine vastab endiselt liikmete vajadustele ja uutele rändesuundumustele. (The Stockholm...2009:12) Solidaarne vastutus rahastamise eest on Euroopa Pagulasfondi kaudu toimunud 10 aastat, nüüd tuleks kindlaks määrata uued jaotuspõhimõtted ja tegevusvaldkonnad. 2008. aastal esitati EL-is ligikaudu 240 000 varjupaigataotlust. Mõningaid riike koormab see teistest enam ning seetõttu tulebki pagulaste vastuvõtmise ja nende integratsiooniga seotud vastutust liikmesriikide vahel jagada. Ühe võimalusena pakutakse programmis rahvusvahelise kaitse staatusega inimeste ümberasustamise mehhanismi rakendamist, kuid see toimiks kindlasti vabatahtlikkuse alusel. (Vabadusel...2009:23-27)

2. EESTI, SOOME, ROOTSI JA TAANI SISSERÄNDESTATISTIKA VÕRDLEV ANALÜÜS

2006. aastal registreeriti EL-is 18,5 miljonit kolmanda riigi kodanikku, mis on ~ 3,8 % kogu rahvastikust. Arvatakse, et rändesurve tulevikus suureneb veelgi (Vabadusel...2009:4). Lähtuvalt käesoleva lõputöö teemas sisalduvast sisserände solidaarsusprintsipist võrreldakse ja analüüsitakse järgnevalt Eesti, Soome, Rootsi ja Taani statistilisi andmeid sisserände, elamislubade ja varjupaiga andmiste kohta.

2.1. Eesti

Eesti taasisesiseisvumise järgselt on sisseränne püsinud teiste EL-i riikidega võrrelduna väga madalal tasemel. Mõningane sisserände tõus on tekkinud pärast Schengeni viisaruumiga liitumist 2007. aasta lõpul. Eesti piirab sisserännet välismaalaste seaduses (VMS) kehtestatud aastase sisserände piirmääraga, mis ei või olla suurem kui 0,1 % Eesti alalisest elanikkonnast (Välismaalaste seadus, 08.07.1993). 2008. - 2010. aastal on valitsus kinnitanud aastaseks piirmääraks 0,075 %. Nii oli 2009. aastal lubatud sisserände arv 1002 inimest (2009. aasta sisserände piirarvu kehtestamine, Vabariigi Valitsuse 30.12.2008 korraldus nr 537). Piirarv ei kehti Schengeni viisaruumi liikmesriikide, samuti USA ja Jaapani kodanikele.

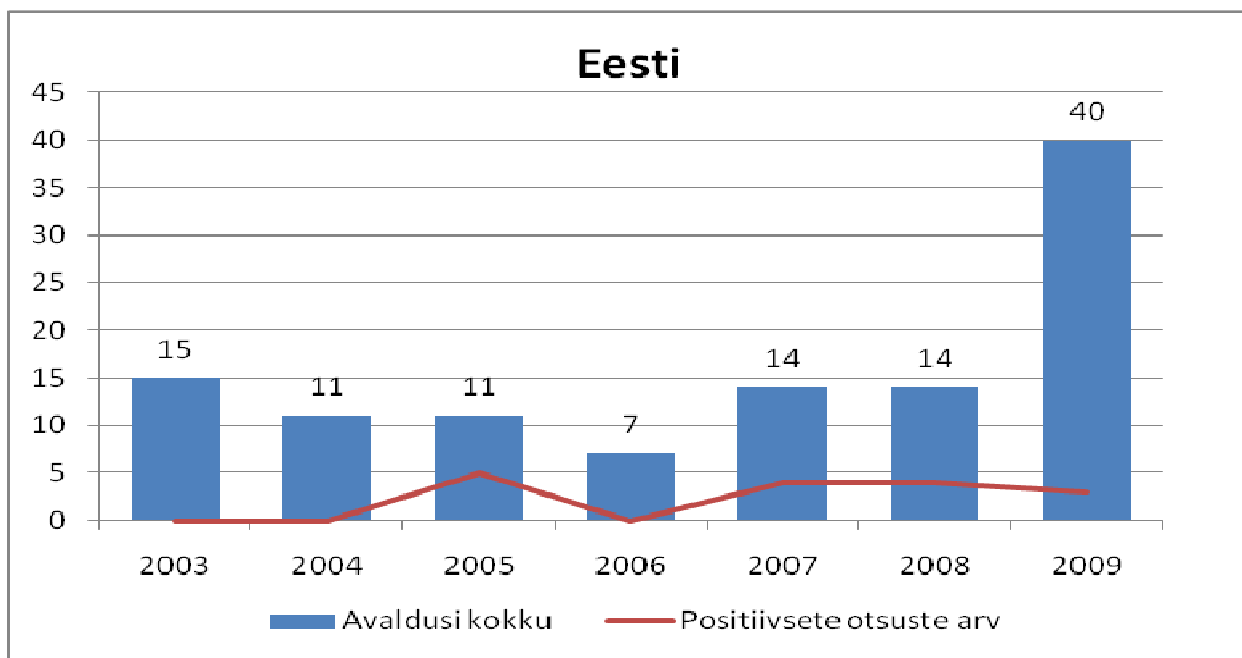


Joonis 1. Eestis antud tähtajalised elamisload (Varjupaigastatistika)

Statistikaameti andmetel domineerib meil sisseränne kolmandatest riikidest, valdavalt Vene Föderatsioonist ja teistest Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riikidest. Seaduslikult Eestis elavate kolmandate riikide kodanike arv 01.01.2007. a seisuga oli 219 347 inimest. Eesti rahvaarv oli samal ajal 1 342 409 inimest, seega moodustasid kolmandate riikide kodanikud meie rahvaarvust 16,34 %. Kodakondsuse- ja Migratsiooniamet väljastas 2008. aastal 3868 tähtajalist elamisluba, 2007. aastal 4065 ja 2006. aastal 4370 elamisluba. Tähtajalisi elamislube väljastatakse VMS §12 alusel pererändeks, töötamiseks, ettevõtluseks, õppimiseks, legaalse sissetuleku olemasolul ja välislepingute alusel³. Jooniselt 1 on näha väljastatud tähtajaliste elamislubade jaotus aastate lõikes.

Läbi aastate on enim elamislube väljastatud pererände ja välislepingute alusel, kusjuures mõlemad kategooriad on aasta-aastalt languses ning ülejäänud kategooriad näitavad tõusutrendi. Eelmisel aastal väljatati elamislube töötamise alusel juba 13 võrra välislepingute alusest rohkem.

EL-i riigid andsid 2008. aastal kaitset 76 300-le asüülitaotlejale. Samal aastal langetatud esimese astme otsustest lõppesid ligikaudu 30 % kaitse andmisega (Wullt 2009). Eestis on aastatel 1997 – 2009 esitatud üldse 188 varjupaigataotlust. Põhilised päritolumaad on Venemaa (26 taotlejat), Iraak (23 taotlejat) ja Türgi (17 taotlejat).



Joonis 2. Eestis esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused

³ Välislepingute kategooria puudutab eelkõige endisi Nõukogude armees, nüüdseid Venemaa sõjaväepensionäre ja nende pereliikmeid, kes on Eestisse jäänud.

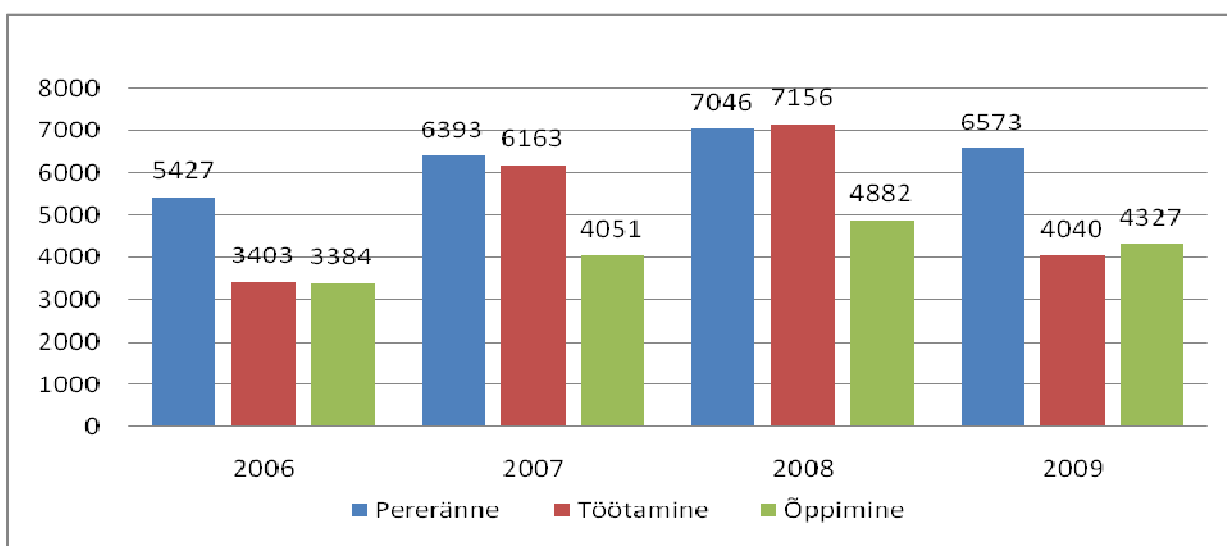
2008. aastal esitati 4 taotlust Valgevenest, 3 Vene Föderatsioonist ja 2 Gruusiast ning 1 erinevatest riikidest pärit isikute poolt. Paljude varjupaigataotlejate tegelikuks sihtriigiks on olnud mõni muu Euroopa riik ning varjupaigataotlus on esitatud alles isiku kinnipidamisel piiril või siseriigis. (2008. aasta...:17)

Perioodil 1997. – 2009. aasta on varjupaik antud 13 isikule ning täiendava kaitse on saanud 11 isikut (2008. aasta...:17). Eesti varjupaigataotluste ja nende rahuldamise nominaalne suhe aastate lõikes on kujutatud joonisel 2, millelt on ka näha, et varjupaigataotlused näitasid varasematel aastatel vaid kerget tõusutrendi, kuid 2009. aastal oli tõus 14 taotlusele 40ni.

2.2. Soome

Sisserände ja varjupaigataotluste põhiliste näitajate ja arengute väljatoomiseks kasutatakse käesolevas töös Soome Migratsiooniameti (*Maahanmuuttovirasto*) kodulehel www.migri.fi esitatud andmeid.

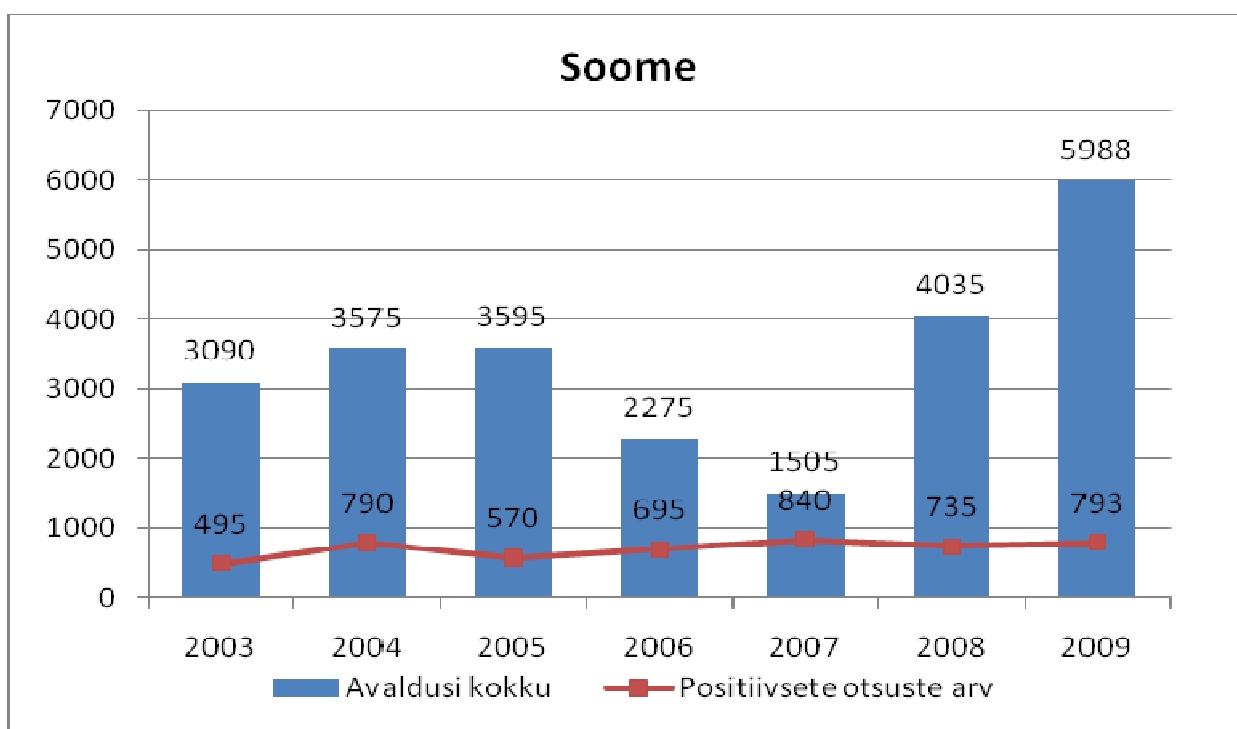
Kokku esitati 2009. aastal 20 790 elamisloa taotlust ning elamisluba anti 18 260 isikule. Aasta varem esitati 22 752 elamisloa taotlust, mis oli 2007. aastaga võrreldes 12 % rohkem. Elamislube anti 2008. aastal välja 22 919, mis on 13,2 % rohkem kui 2007. aastal. Elamislubade taotlejate hulgas on läbi aastate olnud enim soovijaid Vene Föderatsioonist, Somaalist ja Hiinast. Eelmisel aastal taotlesid venelased kõige rohkem elamislube töötamise eesmärgil, soomaalid pererände tõttu ning hiinlased õppimiseks. (Turvapaikkayksikön...2010)



Joonis 3. Soomes väljastatud elamislubade jaotumine

Joonisel 3 on näha väljastatud elamislubade jaotumine rühmade kaupa. Võrreldes 2008. aastaga toimus 2009. aastal väljastatud elamislubade vähenemine kõikides rühmades. Enim, 43,5 %, vähenes väljastatud elamislubade arv töötamiseks.

Soome rakendab oma pagulaspoliitikas kvoote ning võtab selle alusel riiki ÜRO Pagulasagentuuri (UNHCR⁴) poolt humanitaarpõgenikeks tunnistatud ning teisi välismaalasi, kes vajavad rahvusvahelist kaitset. Iga-aastase kvoodi määrab koos eelarvega Soome Parlament. Alates 2001. aastast on kvoot olnud 750 inimest. (Suomen...2010)



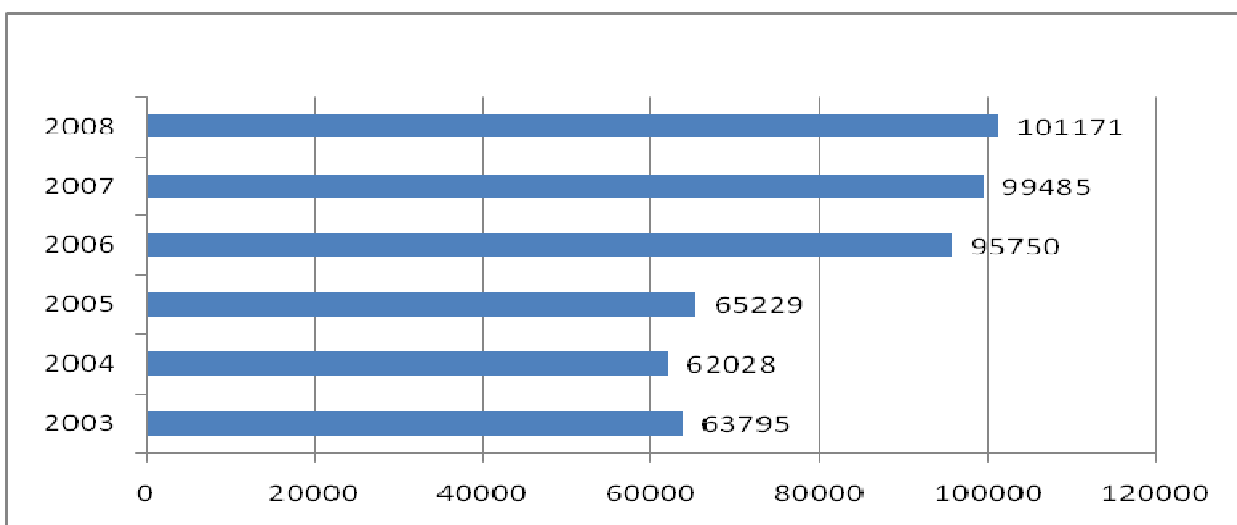
Joonis 4. Soomes esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused

Nagu on näha jooniselt 4, on kahel viimasel aastal Soomes esitatud varjupaigataotluste arv märgatavalt kasvanud. Mitmeid aastaid on varjupaigataotlejate suuremateks rühmadeks olnud iraaklased, somaallased, bulgaarlased, venelased ja afgaanid. 2009. aastal esitati varjupaigataotlusi iraaklaste poolt 1195, somaallastelt 1180, bulgaarlastelt 739 ja venelaste poolt 602. 2009. aastal otsis Soomes asüüli 5988 inimest, mis on 48 % rohkem kui 2008. aastal ning võrreldes 2007. aastaga oli kasv peaaegu neljakordne. Varjupaigataotluste rahuldamise arv ei ole sellist muutust läbi teinud.

⁴ UNCHR - United Nations High Commissioner for Refugees

2.3. Rootsi

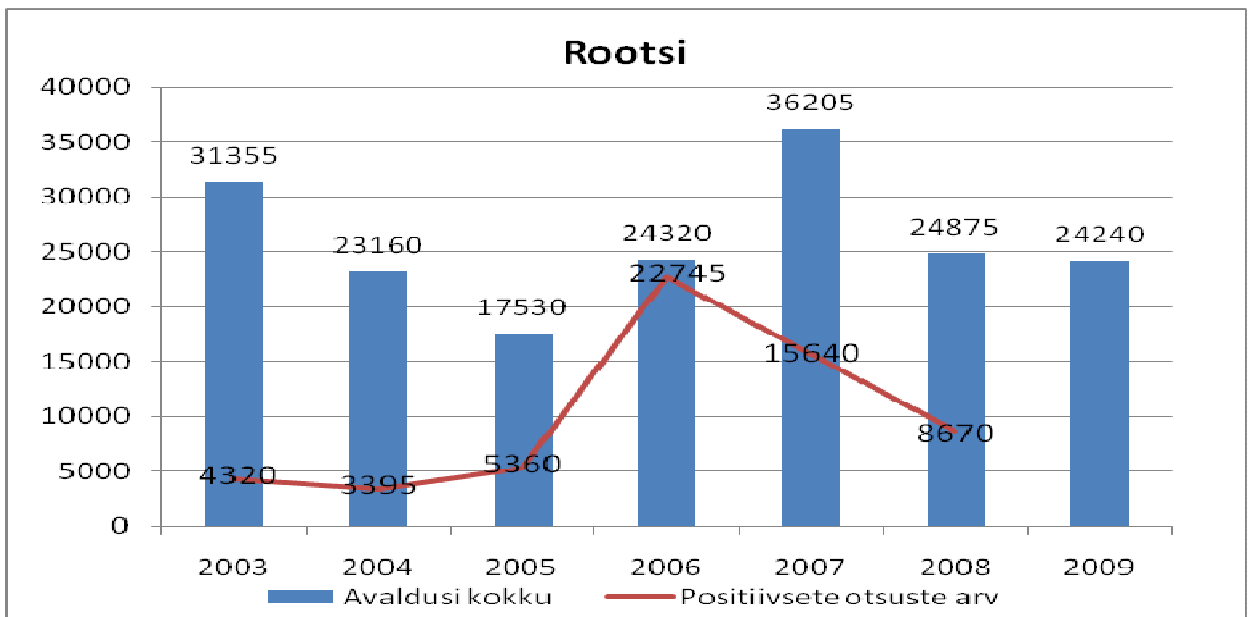
Rootsi immigratsioonipoliitika on olnud aastakümneid väga liberaalne ning seetõttu on tänapäeval Rootsis välja kujunenud suured sisserännanute kogukonnad. Viimastel aastatel on sisserändepoliitikat muudetud oskustöäjõu riiki saabumise jaoks paindlikumaks ning rohkem reguleeritud sisserännet sugulaste juurde. Iga-aastased asüülitaotlejate arvud on Rootsis ühed Euroopa suuremad. (Migration...2010) Töös kasutatud Rootsi sisserände- ja varjupaigataotlejate andmed on saadud Rootsi Statistikaagentuuri (*Statistiska centralbyran*) aastaraamatust 2008. aasta kohta.



Joonis 5. Rootsi sisseränne aastatel 2003 – 2008

Rootsi sisseränne aastate lõikes on kujutatud joonisel 5. Elamislube väljastati 2008. aastal ligikaudu 90 000. Pererände alusel väljastati 33184 elamisluba, mis moodustas 37 % koguarvust. Järgnesid 14 513 luba töötamiseks ja 11 186 luba õppimiseks. Kõige rohkem sisserändajaid saabus 2008. aastal Iraagist (9203 inimest), Taist (3442 inimest) ja USA-st (3234 inimest). Sisserände üldarv on Rootsis aasta-aastalt tõusnud, kahanemise 1000 inimese võrra vaid aastatel 2004 ja 2005.

Rootsis otsib igal aastal asüüli tuhandeid inimesi. 2009. aastal esitati 24 240 varjupaigataotlust. Alljärgneval joonisel 6 on näha Rootsis esitatud ning rahuldatud varjupaigataotlejate arv perioodil 2003 – 2009. Seisuga 02.04.2010 ei olnud Rootsi Statistikaagentuur avaldanud andmeid rahuldatud asüülitaotlejatest 2009. aastal. Jooniselt on näha, et 2007. aastast alates on vähenenud nii varjupaigataotlejate kui positiivsete varjupaigaotsuste arv, viimased siiski kiiremini. Kui 2006. aastal oli esitatud ja rahuldatud varjupaigaavalduste suhe 93,5 %, siis 2008. aastal oli see 34,8 %.



Joonis 6. Rootsis esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused

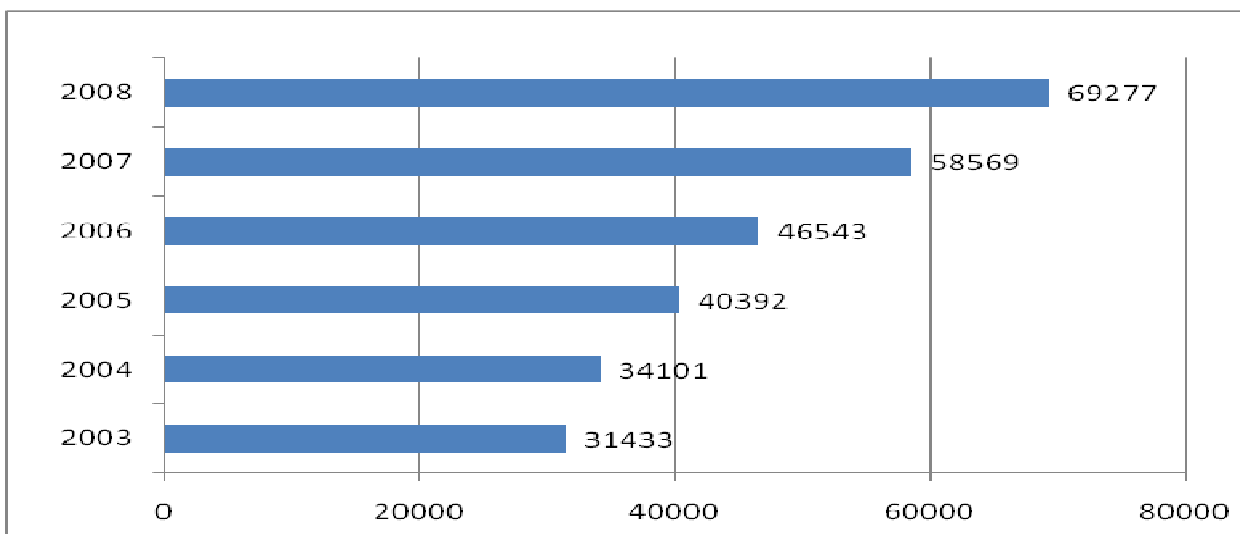
Rootsi osaleb ÜRO pagulaste agentuuri UNHCR töös ning suur osa pagulasi saab Rootsis varjupaiga just selle kaudu. Need on inimesed, kes otsivad varjupaika kolmandas riigis ning selline ümberasustamine on üheks viisiks, kuidas jagada riikide vahel vastutust. Ümberasustatavate pagulaste kvoot 2009. aastaks oli 1900 inimest. Rootsi toetab aktiivselt EL-i ühise varjupaigasüsteemi loomist ning peab pagulaste vastuvõtu kvooti on osaks sellest. Kvoodi pagulased valitakse välja kas missioonidel kohapeal või UNHCR aruande põhjal. 2008. aastal valiti pagulasi Taist, Iraanist, Indiast, Süüriast ja Kongo Vabariigist. (Migration...2010)

2.4. Taani

Sisseränne Taani on pidevalt kasvanud. Taani soosib sisserännet töötamiseks ja soosib kõrgeltkvalifitseeritud tööjõu sisserännet. Analüüsis kasutatakse andmeid Taani Immigratsiooniteenistuse (*The Danish Immigration Service*) kodulehelt www.nyidanmark.dk ning migratsiooni ja asüüli 2008. a. statistilisest ülevaatest (Statistical...2009).

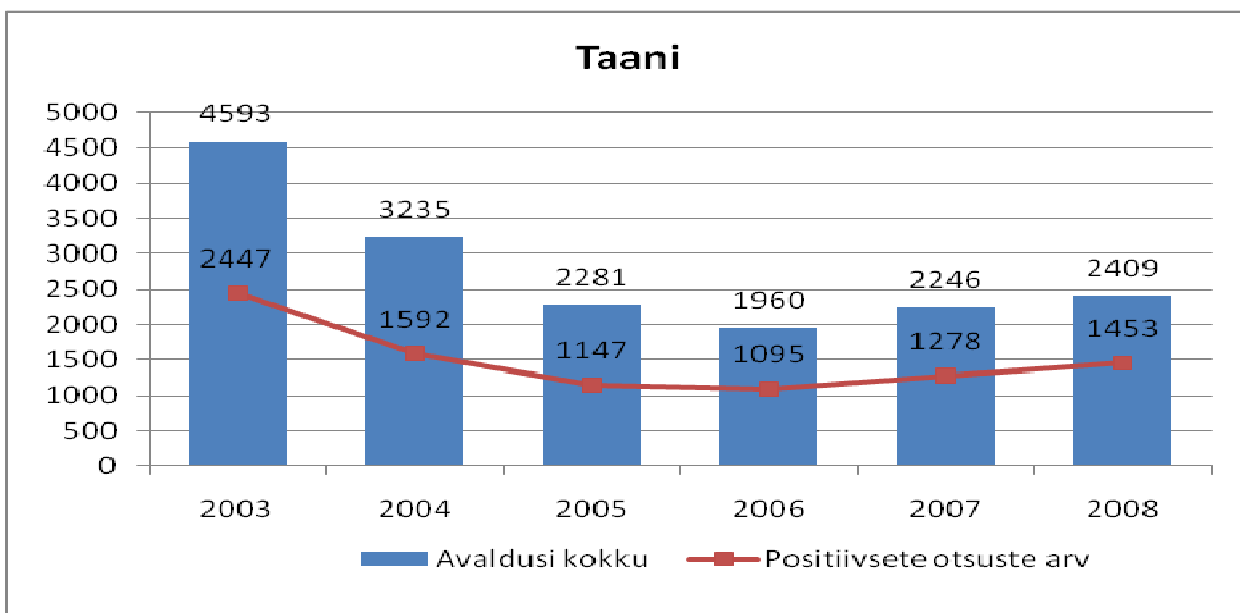
2008. aastal anti elamislube 69 277, kasv oli 11 000 võrra ehk 18 % võrreldes 2007. aastaga. Enim taotlejaid saabus 2008. aastal Poolast (15 300), Saksamaalt (4668), Hiinast (4492) ja Ukrainast (3805). Elamislube töötamiseks väljastati 2008. aastal 30 475, mis on 17 % rohkem kui 2007. aastal. Enim tööloa saajaid tuli Poolast (12 193), Saksamaalt (2102) ja Indiast (1934). Väljastatud elamislubade arvu muutust aastate lõikes näeb jooniselt 7. EL-i sinise kaardi süsteem käivitus Taanis 1. juulist 2008. aastal ning selle mõju ilmestab asjaolu, et 2/3

elamislubadest töötamiseks anti alates sellest ajast. Suurim grupp spetsialiste, kes on tööle tulnud EL-i sinise kaardiga on IT-spetsialistid, kõige rohkem Indiast. (Statistical...2009)



Joonis 7. Taanis väljastatud elamislubade arv 2003 – 2008

Olulise kasvu tegi 2008. aastal elamislubade väljastamine õppimaasumiseks. Väljastati 20 235 elamisluba, mis on 26 % rohkem kui 2007. aastal (16 083). Elamislubade arv pererände eesmärgil kahanes 4454 loalt 2007. aastal 3749 loani 2008. aastal, see on 705 elamisloa võrra. Rahuldati 75 % läbivaadatud taotlustest. Enim elamislube pererändeks said inimesed Taist (611) ja Türgist (353). (Statistical...2009)



Joonis 8. Taanis esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused

Ka Taani on ühinenud ÜRO pagulaste agentuuri UNHCR-iga. Selle kaudu pagulaste vastuvõtmiseks on kehtestatud pagulaste kvoot, mis on juba aastaid 500 inimest. Taotluste arv on oluliselt suurem ning eelmisel aastal rahuldati 1042 taotlusest ligikaudu pooled. Asüülitaotlejate enamus on Iraagist, Afganistaanist, Iraanist ja Vene Föderatsioonist. Joonisel 8 on kujutatud asüülitaotluste ja rahuldatud taotluste muutus aastate lõikes ning on näha, et rahuldatud asüülitaotluste suhe esitatud asüülitaotluste koguarvu on püsivalt kasvanud. Aastal 2008 oli see 60,3%. Asüüli saanute hulgas oli 2008. aastal kõige rohkem taotlejaid Iraagist (300), Birmast (170) ja Kongo Rahvavabariigist (126). (Statistical...2009)

2.5. Empiirilise analüüsi kokkuvõte

Võrreldes Soome, Rootsi ja Taani sisserändepoliitikaga, on Eesti sisserändepoliitika konservatiivsem. Võrreldud riikidest oli vaid Eesti kehtestanud kindla aastase sisserände kvoodi. Kvoot ei puuduta Schengeni viisaruumi liikmesriikide ning USA ja Jaapani kodanikke. Üheks selle kehtestamise põhjuseks on ilmselt ka asjaolu, et Eestis elab üle 100 000 määratlemata kodakondsusega isiku. Alates 2003. aastast on määratlemata kodakondsusega isikute arv küll 60 000 võrra vähenenud, kuid on endiselt väga suur.

Ka sisserände liikides ilmneb Eesti ja teiste vaadeldud riikide osas erinevus. Eestis antakse peaaegu võrdsel arvul elamislube nii pererände, töötamise kui ka välislepingute alusel. Samas on tendents välislepingute osatähtsuse vähenemisele - 2009. aastal oli esmakordselt pererände ja töötamise eesmärgil väljastatud elamislube rohkem kui välislepingute alusel. Soomes ja Rootsis väljastatakse enim elamislubasid pererände, Taanis töötamise eesmärgil.

Vaadeldud riikide rändesurvet iseloomustab alljärgnev tabel 1, kus on toodud asüülitaotluste arvu jagunemine riikides 1000 elaniku kohta.

Tabel 1. Asüülitaotluste arv 1000 elaniku kohta

Riik	Elanike arv 2009	Asüülitaotluste arv 2009	Taotlusi 1000 elaniku kohta
Eesti	1 340 021	40	0,03
Soome	5 339 870	5 988	1,12
Rootsi	9 340 682	24 240	2,60
Taani	5 534 738	2 409	0,44

Nagu eelnevast tabelist näha, on Eestisse rändesurve suurusjärkude võrra väiksem ka pärast 2009. aastal toimunud peaaegu kolmekordset tõusu.

Erinevalt teistest võrdlusalustest riikidest on Eestis perioodil 2006. – 2008. a. elamislubade väljastamise arv igal aastal vähenenud (kokku 14 %). Teistes riikides toimus 2008. aastani pidev sisserände kasv, suurim 18 %-line kasv oli Taanis. Soomes 2009. aastal küll elamislubade väljastamine vähenes, seda eelkõige töötamiseks väljastatud elamislubade arvelt. Põhjuseks võib olla ka Soomet mõjutanud ülemaailmne majanduskriis ja sellega kaasnenud töötuse kasv. Ilmselt ei ole pikemas perspektiivis ka Eestil võimalik hoida oma iga-aastast sisserände arvu väga madalal, sest EL soosib tööjõu ning eriti kvalifitseeritud tööjõu sissetoomist kolmandatest riikidest. Sisserännet soodustab ka Eesti liitumine Schengeni viisaruumiga.

Sarnaselt Eestile toimus ka Soomes 2009. aastal oluline varjupaigataotluste arvu suurenemine (48 %), väljastatud positiivsete otsuste arv püsib aga kvoodi (750 inimest) lähedal. Rootsis on viimastel aastatel kahanenud nii esitatud varjupaigataotluste kui ka rahuldatud taotluste arv, viimane eriti järsult. Siiski on Rootsi näitajad vaadeldud riikidest suurimad, üksnes UNHCR-i kaudu võetavate pagulaste kvoot oli 2009. aastaks 1900 inimest. Taanis on sama kvoot püsinud aastaid 500 peal, kuid rahuldatud asüülitaotluste arv on alates 2006. aastast tõusnud. Samas esitatakse Taanis 10 korda vähem taotlusi kui Rootsis, vastavalt 2008. aastal Taanis 2409 ja Rootsis 24 240 asüülitaotlust ning ka varjupaiga andmiste arv on 7217 võrra väiksem.

Erinevalt teistest vaadeldud riikidest ei ole Eesti kehtestanud varjupaiga andmise kvoote ega võta pagulasi riiki UNHCR-i kaudu. Samas toimus Eestis 2009. aastal märgatav varjupaigataotluste esitamise tõus. Üheks taotluste kasvu põhjuseks võib olla Schengeni viisaruumiga liitumine, mis on teinud liikumise ühtses viisaruumis oluliselt lihtsamaks. Samas on Eesti Schengeni viisaruumis viibinud liiga lühikest aega, et seda kindlalt väita. Läbi aastate on meil saanud vaid vähesed varjupaigataotlused positiivse otsuse. Põhjuseks võib siin olla asjaolu, et Eestisse ei jõua neid inimesi, kes tõeliselt kaitset vajavad.

3. EESTI SISSERÄNDEPOLIITIKA, SOLIDAARSUSPRINTSIIBI RAKENDAMINE NING MÕJUD AVALIKULE SEKTORILE

3.1. Eesti seisukohad sisserändepoliitikas

Euroopa Liidu liikmesriigina peab Eesti Vabariik sisserände kontrollimisel arvestama EL-i vastava õigusega. Siiski on Eesti sisserändepoliitika jäänud alates iseseisvuse taastamisest sisserännet piiravaks. Kuigi praeguseks on 1993. aastal jõustunud VMS-i muudetud üle 50 korra, on seaduse põhisisu jäänud samaks. Siiani võib välismaalasele elamisloa anda vaid kindla põhjuse olemasolul ja jätkuvalt piiratakse Eestisse elama asuvate välismaalaste arvu sisserände piirarvuga 0,1 % meie alalisest elanikkonnast.

Siiski annab ka Eestis tunda oskustöölise puudus ning Tööandjate Keskliidu algatusel tehti nende lihtsamalt riiki lubamiseks 2008. aastal VMS-i vastav muudatus. Kuigi paljud muudatused sisserännet reguleerivates õigusaktides on tehtud Eesti õiguse harmoneerimiseks EL-i õigusega, on tegemist pigem täpsustavat või menetluslikku laadi muudatustega ning põhimõttelisi muudatusi Eesti sisserändepoliitikas ei ole EL-i kuulumise tõttu tehtud. (Annus 2009:104-105)

Eesti rändepoliitikat puudutavad seisukohad on kirja pandud **poliitikadokumendi „Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007-2011“** (Eesti...2007) VI osas „Tihedam koostöö justiits- ja siseküsimustes“. Selle peatükis „Koostöö kolmandate riikidega“ öeldakse, et Eesti toetab ühtset EL-i rändepoliitikat ning terviklikumat lähenemist rändega seotud küsimuste lahendamisele. Eesti soovib, et EL-i rändepoliitika ei keskenduks vaid ebaseadusliku sisserände tõkestamisele, vaid pigem soodustaks seaduslikku rännet, võtaks arvesse ka EL liikmesriikide tööjõuturu vajadusi, teeks tihedamat koostööd sisserändajate päritolu- ja transiitriikidega, aitaks kaasa sisserännanute integreerimisele ja sotsiaalsete ning kultuuriliste riskide maandamisele. Eesti huvides on sellise seadusandluse kujundamine EL tasandil, mis soodustaks kvalifitseeritud tööjõu sisserännet. (Eesti...2007:42)

Ebaseadusliku sisserände tõkestamisel peetakse oluliseks Euroopa välispiiride valvet ja tagasivõtulepingute tulemuslikku rakendamist. Tuleb näha ette sanktsioonid ebaseaduslikku rännet korraldatavatele kuritegelikele organisatsioonidele, aga ka nõudlust tekitavatele ettevõtjatele, kes kasutavad ebaseaduslikult sisserändajaid tööjõuna. Vajadus on ka

objektiivsemate ja võrreldavamate rändeandmete ja analüüsi järele, mida saab saavutada EL-i riikide avatud ja koordineeritud koostööga. Euroopa Piirivalveagentuuri FRONTEX osas pooldab Eesti selle volituste suurendamist ühisoperatsioonide juhtimiseks ja vahendite kasutamist massilise ebaseadusliku sisserände tõkestamiseks. Rõhutatakse ka, et viisavastastikkus kui EL-i ühtse viisapoliitika osa peab põhinema liikmesriikide solidaarsusel, milles Euroopa Ühendust vaadeldakse ühtse partnerina ning tagatakse ühtne lähenemine nii kolmandate riikide kui ka kõikide EL-i liikmesriikide kodanike suhtes. (Eesti...2007:43)

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi võimalikult kiire loomine on Eesti huvides, sest see tagab ühise varjupaigamenetluse kasutuselevõtu. Eesti toetab nii vastavate õigusaktide vastuvõtmist kui ka praktilise koostöö parandamist liikmesriikide riiklike varjupaigaasutuste vahel, et tekiks ühtne varjupaigaruum. Jäädakse seisukohale, et pagulaste ümberasustamine EL liikmesriikide poolt peab jätkuvalt toimuma vabatahtlikkuse alusel, sest Eesti esmaseks prioriteediks on juba siin viibivate sisserändajate lõimimine, mistõttu Eesti ei plaani lähiaastatel pagulasi ümber asustada. Samas toetatakse igati Euroopa Komisjoni poolt rahalise abi andmist neile liikmesriikidele, kes on valmis ümberasustamisega tegelema. (Eesti...2007:44)

Rahvastikuminiistri büroos koostatud „**Rahvastikupoliitika aluste 2009-2013**“ (edaspidi: Rahvastikupoliitika alused) andmeil näitavad demograafilised ja majandusprognosid, et järgnevatel aastakümnetel on Eesti tööealiste elanike osakaalu muutuse poolest kogurahvastikust keskmiste Euroopa riikide hulgas, kuid 2015. aasta paiku suureneb kiiresti mittetöötavate inimeste osakaal kogurahvastikus. Eesti majandusliku olukorra paranemine, rahvaarvu vähenemine ning rahvastiku vananemine võib suurendada vajadust täiendava sisserände järele ning uusimmigrantide sissevoolu tõenäosust. Kuigi tõenäoliselt ei kujune Eestist lähiaastail massilise rände sihtriiki, on tõenäoline, et seoses isikute vaba liikumisega Euroopa Liidus suureneb meilgi välispäritolu isikute arv. (Rahvastikupoliitika...2009)

Rändepoliitika üldisteks eesmärkideks on vajaliku demograafilise ja majandusliku jätkusuutlikkuse kindlustamine ning kõigi Eestis elavate inimeste konfliktideta koeksisteerimine. Rahvastikupoliitika aluste prognoosi kohaselt kasvab Eestis nõudlus spetsialistide ja oskustöölise järele nii tootmises kui ka teeninduses. Oleks soovitav, et siin asuksid tööle spetsiifiliste oskustega inimesed, kes aitaksid luua ka uusi töökohti. (Rahvastikupoliitika...2009) Samas on raske tagada, et kõrgelt kvalifitseeritud töötajad Eestisse elama asuksid, sest nõudlus spetsialistide järele on suur paljudes EL-i riikides.

Rahvastikupoliitika alustes öeldakse, et Eesti võib vajadusel eelistada sisserändajaid teatud piirkondadest põhimõttel, et sellest regionist pärit inimestel tekib vähem kultuurikonflikte Eesti

ühiskonnas. Eesti rändepoliitika on selektiivne ka inimeste kvalifikatsioonist lähtuvalt – eelistatud on meie majandusele oluliste oskustega inimesed. Samuti jälgib Eesti rändepoliitika teostamisel riigi julgeolekuhuvisid ning võib seetõttu rakendada teatud sisserändajate rühmadele täiendavaid sisserändetingimusi, näiteks täiendavate sotsiaalsete garantiide nõudmist, samuti keele ja ühiskonna tundmise eksamite sooritamist. Samas järgib Eesti rändepoliitika teostamisel rahvusvahelisi leppeid. (Rahvastikupoliitika...2009)

3.2. Sisserändega tegeleva avaliku sektori korraldus

Sisserändepoliitika elluviimine kuulub **Eestis Siseministeeriumi** valdkonda, kus sisejulgeoleku asekancleri alluvuses tegutseb **Migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakond**. Eesti migratsioonipoliitika on olnud stabiilne ja on vähe muutunud ka pärast EL-iga liitumist. Nagu teisedki EL-i liikmesriigid, piirab Eesti sisserännet. Valdav osa sisserände lähteriikidest on Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riigid, eriti Vene Föderatsioon. Sisserändesurve SRÜ riikidest ja muudest kolmandatest riikidest on olnud järjepidev ja kõrge, kuid hüppelist surve kasvu pärast meie liitumist EL-iga ei ole toimunud. (Valitsemisala...)

Alates 2010. aasta 1. jaanuarist tegutseb Siseministeeriumi valitsemisalas **Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)**, mis loodi seniste Politseiameti, Piirivalveameti, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Keskkriminaalpolitsei ja Julgestuspolitsei ühendamisel. Ühendamet peab aitama vältida tegevuste dubleerimist ning valdkondade juhtimise hajumist. Uue ameti koosseisu kuuluvad muuhulgas kodakondsus- ja migratsiooniosakond, samuti piirivalveosakond, mis mõlemad tegelevad sisserändeküsimustega. PPA tegevust suunab ja koordineerib Siseministeerium ning teostab seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus, 30.09.2009) (edaspidi Põhimäärus).

Tagamaks Eestis ebaseaduslikult viibivate või alusetu varjupaigataotluse esitanud välismaalaste riigist lahkumist, on loodud **Väljasaatmiskeskus**, mille põhiülesandeks on Eestist väljasaadetavate välismaalaste kinnipidamine. Väljasaatmiskeskus võimaldab korraga kinni pidada kuni 42 väljasaadetavat. (KMA ajalugu)

Eesti varjupaigapoliitika valdkonnas on oluline roll **Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonnal**, mille ülesannete hulka kuulub varjupaigataotlejaid ja rahvusvahelise kaitse saanud isikuid puudutavate õigusaktide ettevalmistamine, Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse töö koordineerimine ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute toetamine kohalikesse omavalitsustesse elama paigutamisel (Hoolekande osakonna põhimäärus, vastu võetud

sotsiaalministri määrusega 04.05.2004). **Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus** on Sotsiaalministeeriumi hallatav riigiasutus, mis korraldab varjupaigataotlejate ja ajutise kaitse saajate vastuvõtmist ning neile vajalike teenuste osutamist varjupaigamenetluse ajal. (Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse põhimäärus, vastu võetud sotsiaalministri määrusega 10.05.2007)

3.3. Sisserännet reguleeriv seadusandlus

Sisserändepoliitika rakendub vastuvõetud rändealaste õigusaktide kaudu. Rändealased õigusaktid töötatakse välja Siseministeeriumis ning nende vastuvõtmine toimub Riigikogus. Olulisemad valdkonda reguleerivad õigusaktid on välismaalaste seadus, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus.

Välismaalaste Eestisse saabumist, siin viibimist, elamist ja töötamist ning välismaalaste õigusliku vastutuse aluseid reguleerib **välismaalaste seadus** (VMS), mille kohaselt määrab iga-aastase sisserände piirarvu Vabariigi Valitsus. Eestlased saavad Eestisse elama asuda väljaspool piirarvu. Sisserände piirarv ei kehti ka Jaapani ja Ameerika Ühendriikide kodanike suhtes. VMS on harmoneeritud järgmiste direktiividega:

- Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud;
- Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil;
- Euroopa Nõukogu direktiiv 2005/71/EÜ kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta;
- Euroopa Nõukogu direktiiv 2001/51/EÜ, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid.

Eesti **riigipiiri seadus** (RiPS) sätestab riigipiiri mõiste, selle asukoha määramise ja tähistamise, piirirežiimi ning vastutuse piirirežiimi rikkumise ja riigipiiri ebaseadusliku ületamise eest. RiPS-i kohaldatakse Schengeni piirieskirjadega reguleerimata osas. EL liikmesriikide vaheliste sisepiiride ja EL välispiiride ületamisele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad e. Schengeni piirieskirjad. (Riigipiiri seadus, 30.06.1994)

RIPS on harmoneeritud Euroopa Nõukogu direktiiviga 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid ning võrdse kohtlemise seadus Euroopa Nõukogu direktiiviga 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust.

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusega (VSS) sätestatakse välismaalasele Eestist väljasõidukohustuse ning Eestisse sissesõidukeelu kohaldamise alused ja kord ning välismaalase Eestist läbisõidu kord. Seaduse kohaselt saadetakse isik, kellele on tehtud riigist lahkumise ettekirjutus, mida ta ei ole täitnud, riigist välja. Ebaseaduslikult Eestisse saabunud välismaalase võib välja saata ilma ettekirjutust tegemata ja halduskohtu loata. Väljasaadetav saadetakse riiki, kust ta Eestisse saabus, välismaalase kodakondsusriiki, asukohariiki või kolmanda riigi nõusolekul kolmandasse riiki. Valikuvõimaluse korral lähtutakse väljasaadetava põhjendatud eelistusest, kui see ei takista oluliselt väljasaatmise täideviimist. (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 21.10.1998)

VSS on harmoneeritud Euroopa Nõukogu direktiividega 2003/110/EÜ abi kohta läbisõidu puhul seoses väljasaatmisega õhuteed pidi ja 2004/81/EÜ elamisloa väljastamise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud.

Kohustuse tõttu sätestada välismaalasele ajutist kaitset tagav regulatsioon võttis Riigikogu **Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS)**. Seadus reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, tema õiguslikku seisundit ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid, lähtudes välislepingutest ja EL-i õigusaktidest. Rahvusvaheline kaitse antakse välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub EL Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse. (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 14.12.2005)

VRKS on harmoneeritud Euroopa Nõukogu direktiividega:

- 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel;
- 2003/9/EÜ varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuete kohta;
- 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta;

- 2004/83/EÜ kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise ja vastava seisundi miinimumnõuded ning antud kaitse sisu.

Euroopa Liidu liikmesriigi kodanike ja nende pereliikmete Eestis viibimise seaduslikke aluseid reguleerib **Euroopa Liidu kodaniku seadus** (ELKS). Seadust kohaldatakse ka Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike suhtes. EL-i kodanikel on Eestis nii viibimis- kui elamisõigus. Riiklikku järelevalvet EL-i kodanike Eestis viibimise seaduslikkuse kohta teostab PPA. (Euroopa Liidu kodaniku seadus, 15.05.2006.a.) ELKS on harmoneeritud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2004/38/EÜ, mis käsitleb EL kodanike ja nende perekonnaliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.

EL-iga liitudes võttis Eesti endale kohustuse võtta Euroopa Nõukogu direktiivid üle Eesti õigusesse. Kert Valdaru ja Siseministeriumi ekspert 2 andmeil on Eestis seni kõik sisserännet puudutavad direktiivid tähtjaks seadusandlusesse üle võetud. Hilinemisest tulenevaid rikkumismenetlusi Eestil olnud ei ole. Ekspert 1 andmeil on olnud probleemiks muudatuste menetlemine Riigikogus, kuid eelnõude sealset liikumist ametnikud prognoosida ei saa. Kuna EL-is toimub ühise sisserändepoliitika pidev arendamine, tulevad sealt ka uued algatused. Tavaliselt on EL-i direktiivide liikmesriikide seadusandlusesse harmoneerimise tähtjaks kaks aastat. Ekspert 1 sõnul ongi Eesti peamiseks lähiaja ülesandeks õigusaktide õigeaegne EL direktiividega ühtlustamine.

3.4. Solidaarsusprintsiiibi⁵ rakendumine praktikas

Uuringu läbiviimisel lisateabe kogumiseks Eestis solidaarsusprintsiiibi rakendumise kohta on töö autori poolt läbi viidud 4 poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Intervjueeritavateks olid: Toomas Kuuse (PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna migratsioonijärelevalve büroo juhataja), Triin Raag (Sotsiaalministeriumi hoolekandeosakonna peaspetsialist), Kert Valdaru (Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku instituudi nõunik) ning kolm eksperti Siseministeriumist (ekspert 1 välisvahendite osakonnast, eksperdid 2 ja 3 migratsiooni- ja piirivalvepoliitika

⁵ solidaarsus – on käesoleva töö mõistes EL liikmesriikide sisserändepoliitika keskne osa ning täiendav meede rändesurve alla sattunud liikmesriikidele pagulaste vastuvõtmisel vastutuse jagamisel ja solidaarne vastutus rahastamise eest (Vabadusel...2009:23).

osakonnast). Ekspertide selline valim võimaldas saada avarama nägemuse ja erinevaid seisukohti solidaarsusprintsipi rakendumise ja selle mõjude kohta. Intervjuud toimusid töö autori poolt koostatud küsimuste põhjal, mis olid eelnevalt ka ekspertidele edastatud. Küsimuste koostamisel on lähtunud eesmärgist käsitleda intervjuudes erinevaid valdkondi, mida sisserände solidaarsusprintsipi rakendumine võib puudutada. Küsimustik on lisatud tööle lisana 3.

Solidaarsus rahalise koormuse jagamisel avaldub üldprogrammi „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine“ fondides osalemise kaudu – enim rahalist toetust saavad need liikmesriigid, kellel on vastavas valdkonnas suurem koormus. Programmi eesmärgiks on kohustuste õiglane jagamine nii EL-i välispiiri haldamisel kui ka ühise varjupaiga- ja sisserändepoliitika rakendamisel. Programmi fondid on: Välispiirifond, Euroopa Pagulasfond, Euroopa Tagasipöördumisfond ja Integratsioonifond. Intervjuude põhjal selgus, et hetkel rakendub Eestis solidaarsusprintsip just läbi nendes fondides osalemise. Eesti saadud summad on olnud võrreldes teiste EL-i riikidega väga väikesed, aga seda just seetõttu, et Eestis ei ole olnud seni pagulased ja illegaalid probleemiks. Ekspert 1 sõnul on Eesti riigi seisukoht olnud kindlalt solidaarset rahastamist toetav. Kert Valdaru hinnangul on see oluline põhimõte, sest selles avaldub meie solidaarsus suure rändekoormusega riikidele.

Välispiirifondi raames rahastatakse 2008. – 2010. aastal Eestis projekti „Helikopteri ost“. Tegemist on PPA projektiga, millega muretsetakse Kuressaarde uus kopter. 2010. aastal rahastatakse ka piirivalve juhtimise infosüsteemi projekti. Eesti piirivalvele langeb EL-i välispiiri valvajatena suur koormus. Toomas Kuuse hinnangul on EL-i liikmelisus meie arengut kiirendanud nii materiaalses kui ühistele alustele viidud aruandluse mõttes. Schengeni viisaruumiga ühinemine on kaasa toonud suurimad muutused.

Oleme EL-i sisepiiride avamisega saanud juurde lisakohustusi illegaalse sisserände tõkestamiseks. Välispiiril on piiriületuse korraldamiseks 42 rahvusvaheliseks liicluseks avatud piiripunkti: 28 merepiiril, 7 õhupiiril ning 7 maismaapiiril (Valitsemisala...). Avatud piiride tingimustes on väga raske kontrollida inimeste liikumist, k.a. nende liikumist, kes on saanud lahkumiseks ettekirjutuse. Toomas Kuuse arvates aitab meid siin Eesti väiksus. Probleemiks migratsioonijärelevalves on seni Siseministeriumi haldusala ja kohalike omavalitsuste, õppeasutuste ning majutusasutuste liiga nõrk koostöö (Valitsemisala...).

FRONTEX on eelkõige loodud illegaalse immigratsiooni tõkestamiseks. Selles on oluline EL-i liikmesriikide koostöö. Toomas Kuuse ja Siseministeriumi ekspert 3 hinnangul on FRONTEX-il peamiselt koordineeriv roll, kuid selle kaudu on võimalik saada ka väga häid analüütilisi ülevaateid. Agentuuril on oma ekspertide ja tehnika nimekirjad, mida liikmesriigid saavad

vajadusel kasutada anda. Solidaarsuspõhimõte avaldub siin piiride ühises kontrollimises ühisoperatsioonidel. Eesti on osalenud ühisoperatsioonidel Vahemerel ning Toomas Kuuse ja ekspert 3 andmeil oleme osalenud seal nii piirivalveametnike kui ka tehnikaga (näit. vaatlusauto ja lennukiga). Veel osaletakse FRONTEX-i töögruppide töös, kiirreageerimisrühmade tegevuses, pilootprojektides, koolitust on saadud seminaridel. Eelkõige annab FRONTEX-is osalemine meie piirivalvele vajalikke kogemusi.

Euroopa Pagulasfondi kaudu saab taotleda rahastamist projektidele, mis on suunatud varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saajatele. Praegu kestab kolmas programmi periood, s.o. aastateks 2008 – 2013. Fondi rahastamispakett selleks perioodiks on 628 miljonit eurot. Ekspert 2 andmeil on Eestil olnud võimalus Pagulasfondist toetust saada alates 2004. aastast. Eesti saab oma projektide rahastamiseks fondist aastas 500 000 eurot (vanad liikmesriigid 300 000 eurot). Ülejäänud osa iga-aastastest vahenditest jaotatakse kolme eelneva aasta jooksul riiki lubatud varjupaigataotlejate arvu põhjal. Autor leiab, et selles süsteemis avaldub otseselt ka solidaarsuse põhimõte – suurema summa saavad fondist need, kellel on rändekoormus suurem ning fondi rahad tulevad EL-i kõikide liikmete ühisest rahastusest.

Tagasipöördumifond tegutseb ühisel rahastamisel ning selle eesmärgiks on liikmesriikide toetamine sisserännanute vabatahtliku tagasipöördumise soodustamisel ja tagasipöördumise meetmete tõhustamisel. Siseministeriumi ekspert 2 märkis, et töötatakse ka sisserändajate päritoluriikides abiprogrammide käivitamise nimel. Valdavalt on need seotud mingi rahalise toe andmisega. Tagasipöördumifondist rahastati 2009. aastal ka väljasaadetavate isikutega tegelevate ametnike koolitusi. Toomas Kuuse hinnangul torkab Tagasipöördumifondiga seoses silma Eesti rändemahtude erinevus võrreldes teiste EL-i riikidega: meil on väljasaadetavaid nii vähe, et tegelikult saab sellest tuleneva rahalise koormusega riik ka ise hakkama. Vaja oleks pigem infrastruktuuri ning IT-lahenduste rahastamist ning muid toetusi investeeringuteks, kuid hetkel fondi rahastamispõhimõtted neid võimalusi ette ei näe. Toomas Kuuse leiab, et PPA-s ei ole sisserände suunal praegu inimressursis probleemi. Positiivne on, et on suudetud ära kasutada kõik rahastatavad projektid. Probleemina tõi ta välja, et valdkonna abikõlbulik ala on nii kitsas, et see teeb raha taotlemise raskeks. Tegemist on ilmselt üldisema probleemiga, sest Tagasipöördumifondis on Toomas Kuuse sõnul praegu raha isegi kasutamata.

Surve EL-is **pagulaste vastuvõtu koormuste jagamisele** on suur. Siseministeriumi eksperdid 1 ja 2 rõhutasid, et praegu lähtutakse Eesti ametlikust seisukohast, mille kohaselt me ei hakka EL-ist ega kolmandatest riikidest Eestisse pagulasi ümber asustama. Nad usuvad, et Eesti jääb kindlaks oma senisele sisserändepoliitikale. Triin Raag'i, Toomas Kuuse ja Kert Valdaru

hinnangul võib koormuste jagamine rakenduda juba mõne aasta pärast. Autor leiab, et kui EL hakkab rakendama sisserände koormuste jaotamisel solidaarsuse põhimõtet, on sellel laialdane mõju meie avalikule sektorile. Mõjud sõltuvad sellest, kui suur oleks koormus, mida Eesti peaks hakkama kandma. Samas, kuna ka sel juhul kehtiks proportsionaalsuse põhimõte, ei saaks Eesti rahvaarvu arvestades meile ümberasustatavate arv suur olla.

Kõik intervjuueeritud oli seda meelt, et varjupaigataotlejate või kvoodipagulaste riiki võtmine toob kaasa suuri kulutusi ja selle mõjud ei piirdu vaid avaliku sektori sisserändega tegeleva osaga. Suureneksid nii kinnipidamise kui menetlustoimingutega kaasnevad kulud. Toomas Kuuse sõnul saaks PPA oma tööga hakkama ka päris suure hulga pagulaste või illegaalide saabumise korral, küsimus on selles, kuidas sotsiaalvaldkond sellisel juhul järele jõuab. Kert Valdaru hinnangul mõjutaks see nii Siseministeeriumi kui Sotsiaalministeeriumi haldusala, kuid see tekitaks probleeme ka integratsiooni-, meditsiini- ning haridusvaldkonnas. Pagulaste vastuvõtmine puudutab ka kohalikke omavalitsusi. Kohalike omavalitsuste valmisolek pagulaste vastuvõtmiseks tekitab küsimusi, eriti praeguses olukorras, kus omavalitsuste majanduslik olukord on raskenenud. EL-i poolt kvoodipagulaste vastuvõtmisel makstav 9000 euro suurune toetus võib küll mõnda omavalitsust mõjutada, kuid just sotsiaalabi andmine on hetkel Eesti omavalitsuste nõrgaks küljeks. Lisakoormus võib tekkida ka politseile, sest võõramaalaste saabumisel võib olla destabiliseeriv mõju.

Intervjuueeritute hinnangul on seni meid säästnud varjupaigataotlejate ja illegaalide suuremast survest sisserändajate kogukondade puudumine Eestis. Järelikult, kuna Soomes on üle 5000 somaallase, on see ka põhjuseks, miks neid aina rohkem Soome, aga mitte Eestisse soovib jõuda. Toomas Kuuse andmeil kasvas 2009. aastal Eestis Afganistaanist pärit asüülitaotlejate arv. Valdavalt olid nad juba mõnda aega Venemaal peatunud ning oskasid mõningal määral ka vene keelt. Sellistel isikutel on kindlasti kergem Eestis kohaneda. Tema hinnangul võis 2009. aasta olla selles mõttes märgilise tähendusega.

Partnerluse arendamine kolmandate riikidega on oluline, et soodustada seaduslikku sisserännet ja sõlmida nende riikidega alusetult riigis viibivate kodanike tagasivõtulepingud. Koos sellega sõlmitakse sageli nende riikidega ka viisalihtsustuslepingud. Kõik need lepingud sõlmitakse Euroopa Liidu tasemel ning riigid sõlmivad seejärel rakendusprotokollid. Näiteks Euroopa Liidul on Venemaaga tagasivõtuleping sõlmitud juba 2007. aastal, kuid Eesti ja Venemaa vahel on rakendusprotokoll seni allkirjastamata. Üldjuhul ei anna viisalihtsustuslepingute jõustumine kolmanda riigi kõikidele kodanikele võimalust lihtsustatult EL-i riiki siseneda, vaid puudutab vaid mingi kindla valdkonna inimesi. Toomas Kuuse väitel

võib see siiski meile kaasa tuua lisatööd, eelkõige isikute tuvastamisel, sest alati ei ole nende riikide isikudokumentide väljastamine piisavalt turvaline ning tihti on arusaamatusi nimekujudega.

Eelkõige meie töajõuturu jaoks on oluline teema sisserännanute kvalifikatsioon. Riigi huvi on, et meile saabuksid kõrgelt kvalifitseeritud inimesed. Eksperdi 2 kinnitusel võetakse Eestis EL-i sinine kaart kasutusele 2011. aasta juunis. Praegu toimib Eestis võimalus viisaga lühiajaliselt töötada (kuni kuus kuud). Kert Valdaru ja ekspert 2 tõid välja, et EL-is rõhutatakse ka mobiilsus- e. rändepartnerluse⁶ arendamist. Eesti osaleb mobiilsusprogrammis Gruusiaga.

Kõik intervjueritud leidsid, et **infovahetus ja koostöö** Eesti ja EL-i riikide vahel sisserände valdkonnas laabub. Eksperdid 1 ja 2 märkisid, et kuna EL-i komisjonides ja Euroopa Nõukogu juures käivad koos erinevad töörühmad, on info liikumine operatiivne. Neis arutatakse läbi nii ootused töösolevate direktiivide suhtes, kui sisserändeteemad riikides. Toomas Kuuse hinnangul võib suurte riikide puhul küll täheldada, et info ei liigu neilt nii kiiresti kui Eestis, kuid tegemist ei ole sihiliku venitamise, vaid pigem infomahtudest tulenevaga. Seega ei saa öelda, et Eesti avaliku sektori töö oleks raskendatud liikmesriikidega koostöö vähesuse tõttu.

Kõik intervjueritud hindasid Eesti avaliku sektori töötajate oskusi ja teadmisi heaks: koolitusprojektid sisserände vallas töötavatele inimestele toimuvad pidevalt, kompetentsi tõstmiseks toimub ka ametkondadevaheline koostöö, samuti on kogemusi saadud teistes EL-i riikides ning koolitusi on läbi viinud rahvusvahelised organisatsioonid. Mõned koolitusprojektid on rahastatud ka Pagulasfondist. Fondidega tegelemine on küllalt töömahukas ning selleks on Siseministeriumi tööle võetud ka täiendavalt inimesi.

3.5. Järeldused ja ettepanekud

Käesolevas lõputöös on viidud läbi empiiriline uuring Eesti, Soome, Rootsi ja Taani sisserände kohta ning neli poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Uuringust ilmnes, et perioodil 1997. – 2009 on Eesti varjupaika 13 taotlejatele. Samas on Eestile seni esitatud ka vähe taotlusi. Erandiks on 2009. aasta (40 taotlust), kus varjupaigataotlusi esitati 2008. aastast (14 taotlust) 2,86 korda rohkem. Siiski on Eesti tasemed Soome, Rootsi ja Taani omadest kordades

⁶ Mobiilsus- e. rändepartnerlus - partnerlus, mille mõte on paremini hallata seaduslikku rännet EL-i liikmesriikide ja selliste kolmandate riikide vahel, kes pühenduvad illegaalse immigratsiooniga võitlemisele ja kes omavad efektiivseid tagasivõtumehhanisme (*Asylum and Migration Glossary 2010:108*).

väiksemad. Ka varjupaigataotlejate päritoluriikide osas Eesti erineb, sest varjupaigataotlejad on seni olnud valdavalt SRÜ riikidest, kuid teistes vaadeldud riikides on suuremad taotlejate rühmad Iraagist, Iraanist, Somaaliast, Afganistanist.

Varjupaigataotlejate senist vähest huvi Eesti vastu võib seletada eelkõige sellega, et Eestil puuduvad peamiste varjupaigataotlejate päritoluriikidega ajaloolised ja kultuurilised sidemed, samuti ei ole siin ees nendest riikidest pärit kogukondi. Varjupaigataotlejate hüppeline kasv 2009. aastal võis olla märgiks, et asüülitaotlejate vood hakkavad jõudma ka Eestisse.

Uuringust selgus, et solidaarsuspõhimõtet rakendatakse EL-i solidaarsusprogrammi fondide kaudu. Fondide programmide kasutamine võimaldab arendada meie sisserändevaldkonda. Selgus, et projektide juhtimiseks on avalikus sektoris olemas vajalik kompetents ning inimesed. Puudusena ilmnes asjaolu, et projektid, mille järele on vajadus, ei pruugi saada rahastatud, sest need ei osutu abikõlblikuks.

Koolituste puudumises probleemi ei nähtud. Kuna ka selles valdkonnas toimub inimeste vahetumisi, toimub ka koolitusi pidevalt. Uuringust ei selgunud, et inimeste ebakompetentsuse või vähete koolitusvõimaluste pärast oleks kannatanud avaliku sektori töö kvaliteet.

Ilmnes, et kui PPA-s nähakse solidaarsusprintsipi rakendumises rändekoormuste jaotumisel põhiprobleemina vajalike finantside puudumist ning leitakse, et inimressurs on koormuste tõusuks olemas, siis Sotsiaalministeeriumi jaoks on põhiliseks probleemiks inimeste vähesus. Samas rõhutati intervjuudes, et just sotsiaalvaldkond satub rändekoormuste tõusul suurematesse probleemidesse. Sotsiaalvaldkonna ette tõusvad probleemid nõuavad nii lisaraha kui –inimesi.

Peale sotsiaalvaldkonna mõjutab solidaarsusprintsipi rakendumine kohalikke omavalitsusi, aga ka sisejulgeolekut, haridussüsteemi, tervishoiusüsteemi jm valdkondi. Teravnevad integratsiooniprobleemid. Kõikide intervjuueeritute arvamus oli, et rahaliste kohustuste suurenemiseks, mida sisserände suurenemine kaasa tooks, ei ole Eesti avalik sektor valmis.

Arvestades asjaolu, et EL on 1999. aasta Tampere programmist alates kõikides sisserännet puudutavates dokumentides rõhutanud liikmesriikide solidaarsuse vajadust ning 2009. aasta lõpus vastu võetud Stockholmi programm peab solidaarsusprintsipi EL-i ühise poliitika keskseks osaks, leib autor, et lähemate aastate jooksul võib osutada vajalikuks rändekoormuste solidaarse jaotamise põhjal võtta riiki pagulasi.

Eelnevat arvestades on autori ettepanek luua avaliku sektori valmisolek ja kompetents juhiks, kui tekib vajadus osalemiseks EL-i rändekoormuste solidaarses jaotamises. On vaja täpselt välja

selgitada, kui suurt hulka pagulasi on Eesti vajadusel valmis vastu võtma. Sellise uuringu korral tuleb kindlasti kaasata omavalitsusi, kui pagulaste hilisemaid vastuvõtjaid.

Kuigi eksperdid pidasid meie sisserändega tegelevat avalikku sektorit kompetentseks ja piisavalt koolitatuks, tuleks lisaks toimuvatele teoreetilistele koolitustele maksimaalselt ära kasutada võimalusi praktika ja kogemuste saamiseks maades, kus on varjupaigataotlejate ja pagulastega tegelemisel pikaajalised kogemused. Autori hinnangul võiks kogemusi hankida meile lähedastes pikaajaliselt suure rändekoormusega riikides, näiteks käesolevas töös analüüsitud riikides.

Olukorras, kus Eesti avalikus sektoris napib finants- ja inimressursse, on väga oluline, et maksimaalselt kasutataks ära solidaarsusprogrammi fondide võimalused. Praeguses majanduslikus olukorras võiks rohkem püüda projektide kirjutamisse kaasata ka kolmandat sektorit. Peab püüdma leida lahendust olukorrale, kus mingis fondis jääb ressursse üle, sest vajalikud projektid ei osutu abikõlblikeks. Kui olukorda ei saa lahendada praeguste fondide raames, tuleb juba praegu teha tööd, et järgmiste solidaarsusfondide eesmärkides oleks paremini kajastatud ka Eesti huvid.

Kindlasti ei ole need ettepanekud avalikule sektorile ammendavad sisserände solidaarsusprintsipiibist tulenevate mõjudega tegelemiseks. Antud lõputöös ei uuritud lähemalt ühtse varjupaigasüsteemiga ning pagulaste integreerimisega seonduvat. Avaliku sektori ees seisvatest ülesannetest täiuslikuma pildi saamiseks oleks vaja ka nende valdkondade analüüsi.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli uurida, millised mõjud on EL-i sisserändepoliitikal Eesti avalikule teenistusele ning milliseid ülesandeid see seab. Lähemalt keskendus lõputöö solidaarsusprintsibi sisserändepoliitikas, uurides, kuidas hakkab solidaarsusprintsip EL-i sisserändepoliitikas mõjutama Eesti avaliku teenistuse regulatsioone ja töökorraldust.

Töös uuriti, millised on EL-i sisserändepoliitikat reguleerivad dokumendid, millised neist käsitlevad solidaarsusprintsibi rakendamist ning kuidas EL-i sisserändepoliitikas solidaarsusprintsipi rakendatakse. Töös uuriti ka Eesti seisukohti sisserändepoliitikas, sisserännet reguleerivat seadusandlust ning solidaarsusprintsibi rakendumist praktikas.

Töös viidi läbi empiiriline analüüs Eesti, Soome, Rootsi ja Taani sisserände, elamislubade ja varjupaiga andmiste statistiliste näitajate kohta, et näha, milline on sisseränne Eestisse lähinaabritega võrdluses ning millised on trendid.

Sisserändepoliitika rakendumise uurimiseks viidi läbi neli ekspertintervjuud, kuhu olid kaasatud eksperdid Siseministeeriumist, Sotsiaalministeeriumist, Politsei- ja Piirivalveametist ning Sisekaitseakadeemiast.

Uuringu tulemusena selgus, et Euroopa Liidu liikmelisus on Eesti sisserändevaldkonna arengut kiirendanud. Suur mõju on olnud Schengeni viisaruumiga liitumisel. Kiire arengu on läbi teinud meie seadusandlus, mis on viidud vastavusse Euroopa Liidu vastava õigusega, meie statistika ja aruandlus on EL-i tasemel. Need arengud on mõjutanud meie avalikku sektorit positiivselt ja tõstnud töö ja teenuste kvaliteeti.

Analüüsi tulemusena selgus, et Eesti sisserändepoliitika on konservatiivsem kui Soome, Rootsi ja Taani oma. Eesti rakendab vaadeldud riikidest ainsana aastast sisserände kvooti, samal ajal, kui teistel vaadeldud riikidel olid kehtestatud pagulaste vastuvõtmise kvoodid. Selgus, et Eestis on viimasel viiel aastal vähenenud väljastatud elamislubade arv, kuid teistes vaadeldud riikides vastav arv tõusis. Erinevalt teistest vaadeldud riikidest ei ole Eesti kehtestanud varjupaiga andmise kvote ega võta pagulasi riiki UNHCR-i kaudu.

Varjupaigataotlejaid on Eestis seni vähe olnud, mida võib seletada asjaoluga, et siin puuduvad peamiste varjupaigataotlejate päritoluriikidest pärit kogukonnad. Samuti puuduvad Eestil nende

riikidega ajaloolised ja kultuurilised sidemed. 2009. aasta varjupaigataotluste märgatav tõus näitab aga varjupaigataotlejate huvi kasvu Eesti vastu.

Uuringu tulemusena selgus, et sisserännet puudutav seadusandlus on Eestis viidud õigeaegselt kooskõlla EL-i õigusega, kuid tegemist on jätkuva protsessiga. Eesti on hoidnud oma rändepoliitikas selektiivsust – vajadusel võib eelistada sobivama kvalifikatsiooniga või kultuuriliselt sobivamast piirkonnast sisserändajaid. Samuti võib riigi julgeolekuhuvidest lähtuvalt rakendada täiendavaid sisserändetingimusi.

Surve EL-is pagulaste vastuvõtu koormuste jagamisele on suur. Eesti kiidab heaks EL-is ühise varjupaigasüsteemi ja -ruumi loomise, kuid jääb seisukohale, et rändekoormuste jagamine liikmesriikide vahel peab toimuma vabatahtlikkuse alusel ning Eesti ei hakka EL-ist ega kolmandatest riikidest pagulasi ümber asustama. Selle poliitika jätkumise suhtes lahknevad Siseministeriumi ekspertide ja teiste intervjueeritute prognoosid: kui Siseministeriumis usutakse, et Eesti jääb kindlaks oma senisele seisukohale, siis teised eksperdid usuvad, et EL-i surve tõttu ollakse sunnitud lähiaastatel oma senist poliitikat muutma.

Eesti kiidab heaks sisserände solidaarse rahastamise EL-i poolt ning hetkel rakendab sisserändes solidaarsusprintsipi solidaarsusprogrammi fondides osalemise kaudu. Fondide programmide juhtimiseks vajalik kompetents inimeste ja teadmiste näol ning koolitused hinnatakse piisavaks. Probleemiks on pigem fondide kitsas abikõlblik ala, mis ei võimalda saada rahastust Eestile vajalikele infrastruktuuri ja IT-lahenduste projektidele.

EL-i sisepiiride avamine on tõstnud sisserändega tegeleva avaliku sektori töökoormust seoses illegaalse sisserände tõkestamisega. Selgus, et rahaliste kohustuste suurenemiseks, mida sisserände kasv kaasa tooks, ei ole Eesti avalik sektor valmis. Varjupaigataotlejate või kvoodipagulaste riiki võtmine tooks kaasa kulutusi mitte ainult avaliku sektori sisserändega tegelevale osale. Solidaarsusprintsipi rakendumisel rändekoormuste jaotamisel asetuks kõige suurema surve alla sotsiaalvaldkond, kus tekiks puudus nii finantsidest kui inimressursist. PPA-s hinnatakse tööjõudu piisavaks, kuid ka neil oleks rahalistest vahenditest puudus. Ei ole teada, milline on kohalike omavalitsuste valmisolek pagulaste vastuvõtmiseks. See valdkond vajaks eraldi uurimist.

Arvestades rändekoormusi EL-is, EL-i sisserändepoliitikat, Eesti ja võrreldud riikide statistilistest näitajatest ilmnenuid seniseid rändemahtude erinevusi, samuti Eesti kuulumist Schengeni ühtsesse viisaruumi, on Eestisse sisserände kasv tõenäoline. Ilmselt ei ole Eestil võimalik hoida sisserännet senisel tasemel, sest EL soosib tööjõu ning eriti kvalifitseeritud tööjõu sissetoomist kolmandatest riikidest. Seoses rahvastiku vananemise ning vähenemisega

vajab Eesti pikemas perspektiivis lisatööjõudu. Samuti on tõenäoliselt lähiaastatel kasvamas välisriikidest Eesti kõrgkoolidesse õppimaasujate arv, sest gümnaasiumilõpetajate arvu vähenemine sunnib kõrgkoole otsima õppureid mujalt.

Töös esitatud ettepaneku kohaselt tuleks avalikul sektoril solidaarsusprintsibi rakendamiseks rändekoormuste jaotamisel valmis olla ning täpselt välja selgitada, kui suurt hulka pagulasi on Eesti vajadusel valmis vastu võtma? Sellisesse uuringusse tuleks kaasata ka omavalitsused, kui pagulaste hilisemad vastuvõtjad.

Avalik sektor peaks kasutama võimalusi saada praktikat ja kogemusi maades, kus on pikaajalised kogemused pagulaste ja varjupaigataotlejate probleemidega tegelemisel. Autor soovib kogemusi hankida käesolevas töös analüüsitud meile lähedastes pikaajaliselt suure rändekoormusega riikides.

Samuti tuleks olukorras, kus avalikus sektoris napib ressursse, maksimaalselt ära kasutada solidaarsusprogrammi fondide võimalusi. Tuleb püüda, et vajalikud projektid saaksid rahastatud. Juba praegu tuleb teha tööd selle nimel, et järgmiste solidaarsusfondide eesmärkides oleks Eesti huvid paremini kajastatud.

Käesoleva lõputöö edasiarendusena vajaksid täiendavat uurimist ühtse varjupaigasüsteemi ning pagulaste integreerimise temaatika, samuti kohalike omavalitsuste valmisolek pagulaste vastuvõtmiseks.

Kokkuvõtteks leiab autor, et rahvusvaheline ränne on tänapäeva reaalsus, mis püsib vähemalt seni, kuni maailma erinevad piirkonnad erinevad üksteisest jõukuselt ja arengutasemelt. Ka Eestis on sisseränne aasta-aastalt kasvamas. Euroopa Liidu liikmena peab Eesti juhinduma ühisest rändepoliitikast, samuti arendama koostööd sisserändajate päritoluriikidega. Eesti avalik sektor on riigi sisserändepoliitika elluviimisega seni hästi hakkama saanud ning suuri lahendamata probleeme käesoleva töö käigus ei ilmnud. Siiski ei ole piisavalt teadvustatud, et EL-i poliitikate ühtlustamine ja sisserände trendid hakkavad mõjutama ka Eesti sisserändepoliitikat.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Eestis antud tähtajalised elamisload.....	18
Joonis 2. Eestis esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused.....	19
Joonis 3. Soomes väljastatud elamislubade jaotumine.....	20
Joonis 4. Soomes esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused.....	21
Joonis 5. Rootsi sisseränne aastatel 2003 – 2008.....	22
Joonis 6. Rootsis esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused.....	23
Joonis 7. Taanis väljastatud elamislubade arv 2003 – 2008.....	24
Joonis 8. Taanis esitatud varjupaigataotlused ja positiivsed otsused.....	24
Tabel 1. Asüülitaotluste arv 1000 elaniku kohta	25

SUMMARY

The aim of this thesis was to analyse the effects of the EU immigration policy on the Estonian civil service and to make sure what tasks this policy sets. The thesis focused mainly on the principle of solidarity of the immigration policy, investigating how the EU immigration policy's principle of solidarity will affect Estonia's civil service regulations and work organisation.

In the research it was examined which are the documents regulating the EU's immigration policy, which of them include the application of the principle of solidarity and how is solidarity used in the EU's immigration policy. Estonian views on the immigration policy, legislation regulating the immigration and how the principle of solidarity is put into practice, were also analysed.

An empirical analysis was carried out on Estonian, Finnish, Swedish and Danish immigration, residence permit and statistical indicators for the granting of asylum to compare Estonia with its close neighbours.

Four expert interviews were carried out in order to analyse the application of the immigration policy. As a result of the analysis, it was found out that Estonian immigration policy is more conservative than the Finnish, Swedish and Danish policies. Although there have not been numerous asylum seekers in Estonia before, the number of asylum applications has increased in the year 2009.

Considering the differences between Estonian and its close neighbours' capacity of the migration until now, Estonia being part of the Schengen single visa space and the EU immigration policy, which promotes the entering of the foreign workforce into the member countries; it is extremely possible that the immigration into Estonia will increase.

As a result of the research, it was found out that the Estonian legislation involving the immigration has been coordinated with the EU laws in time. Estonia approves of the immigration being solidarily funded by the EU. However, Estonia is not ready for the increase in financial liabilities that follows the increase in immigration. The author of this thesis suggest the public sector to be ready to implement the principle of solidarity in distributing the immigration capacity and to find out how many refugees is Estonia ready to accept.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Annus, R. 2009. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. Riigikogu Toimetised nr 20/2009. Riigikogu Kantselei.

Asylum and Migration Glossary. 2010. European Migration Network.

Barrot, J. 16.06.2009. Barrot: Euroopa ning sisserändajate ja pagulaste küsimus. Postimehe kodulehelt www.postimees.ee/?id=132525 välja otsitud 19.02.2010.

Boeri, T., Hanson, G., McCormick, B. 2002. Immigration Policy and the Welfare System. Oxford University Press.

Chou, M.-H. 2009. The European Security Agenda and the 'External Dimension' of EU Asylum and Migration Cooperation. Perspectives on European Politics and Society, 10 (4), 541 – 559. Välja otsitud EBSCO host andmebaasist 05.01.2010.

Eamets, R., Philips, K. 2004. Tööjõu vaba liikumine Euroopa Liidus ja selle mõju Eesti tööturule. TÜ Euroopa Kolledži Toimetised nr 20. Tartu Ülikooli Kirjastus.

Eesti Euroopa Liidu poliitika 2007-2011, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse otsusega 25.10.2007. Tallinn, Riigikantselei.

Eesti 2007. aasta rände- ja varjupaigastatistika aruanne. 2009. Eesti Migratsioonifond Euroopa Rändevõrgustik.

Elamisload. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/ välja otsitud 02.04.2010.

Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond aastateks 2007-2013. EL Nõukogu 25.06.2007 otsus nr 2007/435/EÜ - ELT L168/18-36.

Euroopa Liidu kodaniku seadus, 17.05.2006., jõustunud 01.08.2006. – RT I 2006, 26, 191...RT I 2010, 3, 4.

Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. 13.12.2007 Lissaboni lepinguga tehtud muudatustega, jõustunud 01.12.2009 - ELT 2008/C 115/76-78.

Euroopa Liidu välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamine. EÜ Nõukogu 25.11.2004 määrus nr 2007/2004 - ELT L349/1.

Euroopa Pagulasfond aastateks 2008-2013. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23.05.2007 otsus nr 573/2007/EÜ - ELT L144/1-21.

Euroopa sisserände- ja varjupaigapakt. EL Nõukogu 24.09.2008 dok nr 13440/08, Brüssel.

Euroopa Tagasipöördumisfond aastateks 2008-2013. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23.05.2007 otsus nr 575/2007/EÜ - ELT L144/45-65.

Euroopa ühine sisserändepoliitika. EL Regioonide Komitee 26.11.2008 arvamus 2009/C76/07 - ELT C76/34-37.

Euroopa ühine sisserändepoliitika: põhimõtted, meetmed ja vahendid. EÜ Komisjoni 17.06.2008 teatis KOM(2008)359, Brüssel.

Frattini, F. 2007. Towards a Stronger European Immigration Policy. European View, Vol.5 Spring 2007, 35-40.

Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus. EL Nõukogu 13.12.2004 dok nr 16054/04, Brüssel.

Hoolekande osakonna põhimäärus. Sotsiaalministri 04.05.2004 määrus nr 48, jõustunud 22.05.2004. – RTL 2004, 62, 1044...RTL 2010, 10 187.

Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse põhimäärus. Sotsiaalministri 10.05.2007 määrus nr 45, jõustunud 19.05.2007. – RTL 2007, 41, 706.

KMA ajalugu. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt www.politsei.ee/et/organisatsioon/ajalugu/kma-ajalugu/ välja otsitud 12.04.2010.

*Krieger, H. 2004. Migration trends in an enlarged Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Migration Policy. Swedish Government Offices. Ministry of Justice, 04. March 2010. www.sweden.gov.se/content/1/c6/14/08/34/d29dec99.pdf välja otsitud 31.03.2010.

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus, Siseministri 30.09.09.a. määrus nr 44, jõustunud 01.01.2010. - RTL 2009, 77,1132.

Raamprogramm „Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine“ aastateks 2007-2013. EÜ Komisjoni 06.04.2005 teatis KOM(2005) 123 (lõplik), Brüssel.

Rahvastikupoliitika alused 2009-2013. Koostatud Rahvastikuministri büroos
www.rahvastikuminister.ee/public/Rahvastikupoliitika_alused_2009-2013.pdf välja otsitud
18.12.2009

Riigipiiri seadus, 30.06.1994., jõustunud 31.07.1994. – RT I 1994, 54, 902...RT I 2009, 62, 405.

Statistical Overview – Migration and Asylum 2008. Danish Immigration Service.
www.nyidanmark.dk/en-us/statistics/statistics.htm välja otsitud 31.03.2010.

Suomen Maahanmuuttovirasto. Soome Migratsiooniameti koduleht <http://www.migri.fi> välja
otsitud 31.03.2010

Tabeller över Sveriges befolkning 2008. Sveriges Statistiska centralbyran. 2009.
www.scb.se/statistik/_publikationer/BE0101_2008A01_BR_BE0109TEXT.pdf välja otsitud
31.03.2010.

Tampere European Council 15-16 October 1999. Presidency Conclusions.
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#union välja otsitud 12.04.2010

Tavits, G. 2004. Võõrtöötajate sotsiaalse kaitse põhijooned Euroopa Liidus. Tallinn Kirjastus
Juura.

The Stockholm programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens.
Council of EU 16484/1/09. 25.11.2009, Brussels.
register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16484-re01.en09.pdf. välja otsitud 12.04.2010.

Turvapaikkayksikön tilastoanalyysi, vuosi 2009. Suomen Maahanmuuttovirasto. 2010. Soome
Migratsiooniameti kodulehelt www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3127 välja otsitud
08.03.2010.

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses. EÜ Komisjoni 10.06.2009
teatis KOM(2009)262, Brüssel.

Valitsemisala arengukava 2010 – 2013, Lisa 1: Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra
analüüs. Siseministeerium. 14-17, 32-39.

*Van Krieken, P. J. 2001. Migration Acquis Handbook. The Hague, T.M.C. Asser Press

Varjupaigastatistika. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt
www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/ välja otsitud 02.04.2010.

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, 14.12.2005., jõustunud 01.07.2006.- RT I
2006, 2, 3...RT I 2009, 62, 405.

Välismaalaste seadus, 08.07.1993., jõustunud 12.07.1993.- RT I 1993, 44, 637 ... RT I 2010 3, 4.

Välispiirifond aastateks 2007-2013. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 23.05.2007 otsus nr 574/2007/EÜ - ELT L144/22-44.

Välisränne, aasta. Eesti statistika valmistabelid. Statistikaameti kodulehelt www.stat.ee/34274 välja otsitud 31.03.2010.

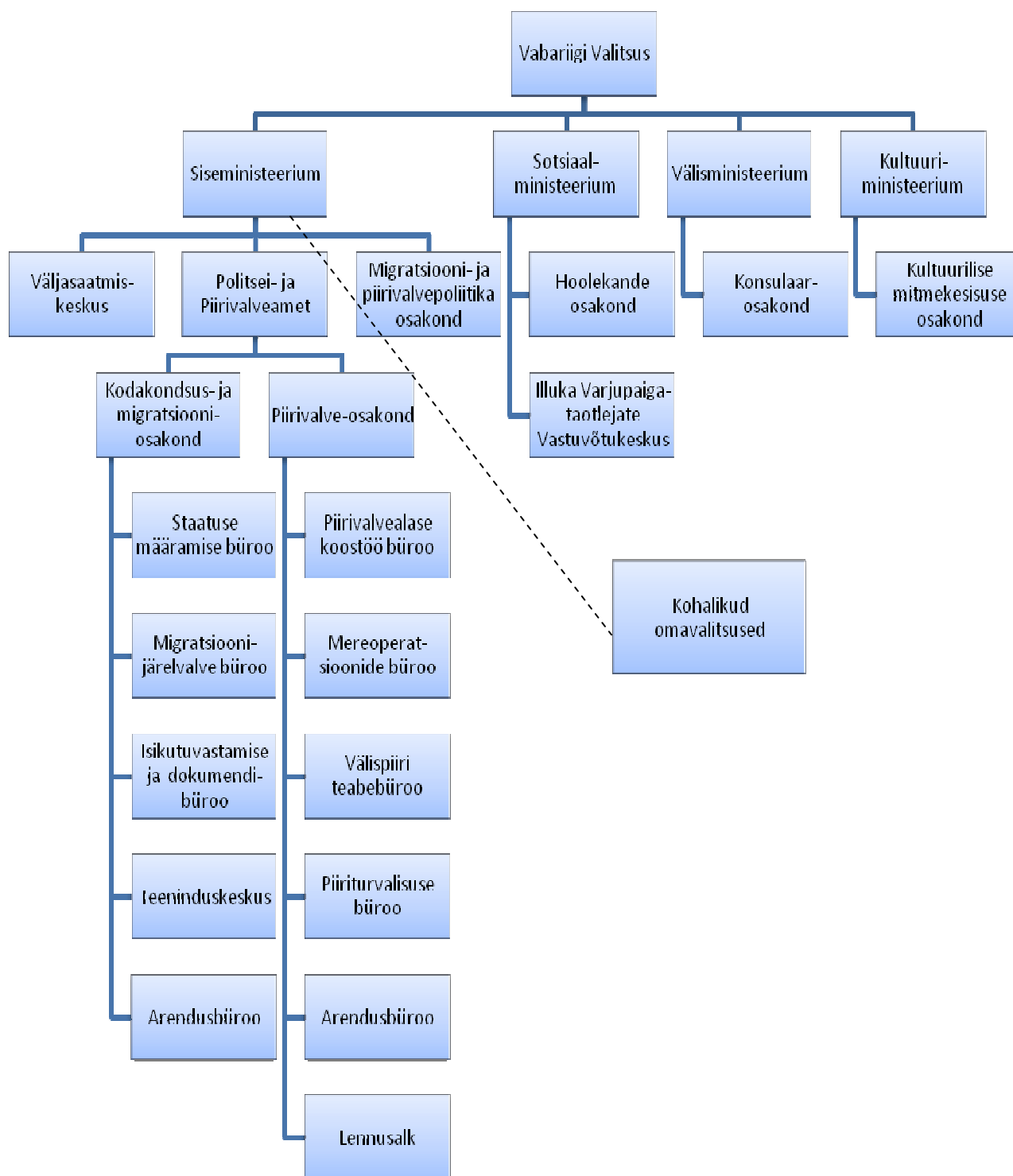
Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, 21.10.1998., jõustunud 01.04.1999. -RT I 1998, 98/99, 1575...RT 2010, 3, 4.

Wullt, J. 08.12.2009. Asylum decisions in the EU27. Eurostat Newsrelase, 175/2009

2008. aasta aruanne Eesti rände- ja varjupaigapoliitika. 2009. SA Eesti Migratsioonifond Euroopa Rändevõrgustik.

2009. aasta sisserände piirarvu kehtestamine. Vabariigi Valitsuse 30.12.2008 korraldus nr 537 – RTL 2009, 1,25

LISA 1. SISSERÄNDEGA TEGELEVA EESTI AVALIKU SEKTORI STRUKTUURIÜKSUSED



LISA 2. OLULISEMAD ASPEKTID EKSPERTINTERVJUUDEST

Teema	Olulised aspektid
1. EL-i liikmelisuse mõju Eesti sisserändepoliitikale.	1.1. EL-i detektiivide Eesti seadustesse harmoneerimine. 1.2. Ühinemine Schengeni viisaruumiga. 1.3. Peab arvestama EL-i ühise sisserändepoliitikaga.
2. Avaliku sektori valdkonnad, mida sisserändepoliitika solidaarsusprintsip mõjutab.	2.1. Siseministeeriumi haldusala, eriti PPA. 2.2. Sotsiaalministeeriumi haldusala, eriti sotsiaalhoolekanne. 2.3. Kultuuriministeeriumi haldusalasse jäävad integratsiooni küsimused. 2.4. Kohalikud omavalitsused kui vastuvõtjad.
3. Peamised muutused, mis tulenevad solidaarsusprintsipi rakendamisest.	3.1. EL riikide ühtse sisserändepoliitika juurutamine. 3.2. Sisserände rahalise koormuse solidaarne jagamine. 3.3. Solidaarsus rändekoormuste jagamisel.
4. Sisserännet puudutavate Eesti õigusaktide vastavus EL-i õigusele.	4.1. Kõik direktiivid on õigeaegselt Eesti õigusesse harmoneeritud.
5. Võimalused ja kohustused, mis tulenevad EL-i solidaarsusfondidest.	5.1. Fondide kaudu on võimalik saada rahastust projektidele välispiiri integreeritud haldamiseks, sisserände- ja varjupaigapoliitika elluviimiseks. 5.2. Projektide rahastamisel ka omaosalus. 5.3. Fondide raha tuleb EL-i ühisest rahastamisest, kuid raha eraldamine toimub solidaarselt – suuremad eraldised suurema rändekoormusega riikidele. 5.4. Eestile vajalikud projektid ei kattu alati fondide eesmärkidega.
6. FRONTEX-i tegevus ja mõju.	6.1. Loodud eelkõige illegaalse sisserände tõkestamiseks, koordineeriv roll. 6.2. Solidaarsuspõhimõte avaldub EL-i välispiiridel ühisoperatsioonide läbiviimise kaudu.

	<p>6.3. Ühisoperatsioonidel ja õppustel osalemine võimaldab Eesti piirivalvel saada kogemusi.</p> <p>6.4. Otsest rahalist koormust Eesti avalikule sektorile kaasa ei too.</p>
7. Ressursside piisavus avalikus sektoris fondide võimaluste kasutamiseks ja projektide juhtimiseks.	<p>7.1. Siseministerium on võtnud lisatööjõudu.</p> <p>7.2. Sotsiaalministeriumi ekspert leidis, et projektide elluviimiseks on inimestest puudus.</p>
8. Koolituste piisavus sisserände vallas.	8.1. Koolitusi on piisavalt, viiakse läbi nii Eesti kui EL-i poolt rahastatutena.
9. Eesti toimetulek sisserände solidaarsusprintsiibist tulenevate rahaliste kohustustega.	<p>9.1. Eesti toetab EL-is sisserände rahastamisel solidaarsuspõhimõtet.</p> <p>9.2. Rahaline toetamine toimub EL-i üldeelarvest.</p>
10. Usaldus, teabevahetus ja tegevuse kooskõlastatus Eesti ja EL- riikide vahel sisserände vallas.	10.1. Ainsaks probleemiks toodi info liikumise aeglus suuremate liikmesriikide puhul.
11. Kolmandate riikidega partnerluse arendamise mõju Eesti avalikule sektorile.	<p>11.1. EL-i tasemel sõlmitakse tagasivõtulepingud ja viisalihtsustus lepingud, Eesti peab allkirjastama vastavate riikidega rakendusprotokollid.</p> <p>11.2. EL-i sinise kaardi kasutuselevõtt Eestis 2011. aastal.</p> <p>11.3. Kaasneb lisatöö piirivalvele.</p>
12. Avaliku sektori valmisolek sisserände ja asüülitaotlejate arvu suurenemiseks.	12.1. Avalikul sektoril puudub rahaline ressurss tulenevate kohustuste täitmiseks.
13. Lisakohustused, mis tulenevad EL-i ühtse varjupaigasüsteemi loomisest.	<p>13.1. Lisakohustused on eelkõige rahalised.</p> <p>13.2. Toob õigusaktidesse muudatusi.</p>
14. Hetke olulisemad ülesanded seoses solidaarsuspõhimõtetega sisserändes.	14.1. Õigusaktide ühtlustamine EL-i direktiividega.

LISA 3. INTERVJUU KÜSIMUSTIK

1. Kuidas on EL-i liikmelisus mõjutanud Eesti sisserändepoliitikat?
2. Millised avaliku sektori valdkondi saab kõige enam mõjutama solidaarsusprintsiiibi rakendamine sisserändepoliitikas?
3. Milliseid peamisi muutusi toob endaga kaasa solidaarsusprintsiiibi rakendamine?
4. Ühtse sisserändepoliitika raames toimub EL liikmesriikide sellealaste õigusaktide ühtlustamine. Kas ja kuivõrd Eesti õigussüsteem on kooskõlas sisserändepoliitika solidaarsusprintsiiibiga?
5. Milliseid võimalusi ja kohustusi on Eestile kaasa toonud ellukutsutud Euroopa Pagulas-, Välispiiri-, Tagasipöördumis- ja Integratsioonifondid?
6. Kuidas mõjutab meie avalikku sektorit sisserände küsimustes FRONTEX-i tegevus?
7. Kas avalikus sektoris piisab ressursse ja teadmisi/oskusi programmidest tulenevate ülesannete täitmiseks ja fondide loodud võimaluste kasutamiseks (näit. ühtse välispiirikontrolli mobiilsed üksused ja e-piirivalve)?
8. Kas meil on jäänud midagi tegemata või mingid võimalused kasutamata ühtse sisserändepoliitika vallas, kuna avalikus sektoris on jäänud puudu sellealastest koolitustest?
9. Kuidas saaks Eesti hakkama solidaarsusprintsiiibist tulenevate rahaliste kohustustega?
10. Millise hinnangu annate usaldusele, teabevahetusele ja tegevuse kooskõlastatusele sisserände vallas Eesti ja teiste EL liikmesriikide vahel? Millised on Teie hinnangul selles valdkonnas kõige suuremad probleemid?
11. Kuidas mõjutab meie avalikku sektorit partnerluse arendamine kolmandate riikidega, k.a. viisapoliitika levendamine, soodustamaks seaduslikku sisserännet mobiilsuspartnerluse raames?

12. Kas ja kuidas on avalik sektor valmis võimalikuks rände- ja asüülitaotlejate arvu suurenemiseks?
13. Milliseid lisakohustusi asetab Eesti avalikule sektorile ühtse varjupaigasüsteemi loomine?
14. Millised on hetke ja lähiaja solidaarsuspõhimõtetega seotud Eesti ees seisvad olulisemad ülesanded?