

## 1.3. Rändepoliitika suundumused Euroopa Liidus ja Eestis

Helina Maasing, Eva-Maria Asari

### Sissejuhatus

21. sajandit nimetatakse rändeajastuks, sest inimeste arv, kes elavad väljaspool sünniriiki, on kerkinud kõigi aegade kõrgeimale tasemele. ÜRO andmetel on see arv ajavahemikul 1990–2015 suurenenud 190 miljonilt 244 miljonile, ehk 2,8%–lt 3,3%–le maailma rahvastikust. Tähelepanuväärsed nihked toimuvad ka rahvusvahelise rände geograafias. Kui veel hiljuti suundus suurem osa rahvusvahelisest rändest arenguriikidest arenenud riikidesse, siis praeguseks on sellele järele jõudnud „globaalse lõuna“ riikide vahel toimuv ränne. Rändevooegade geograafia muutub maailmamajanduse muutumise alusel, mistõttu Euroopa ja Põhja-Ameerika kõrval on sisserändajad üha enam avastamas kiiresti kasvavaid majandusi mujal. Sellele vaatamata on Euroopa endiselt peamine rände sihtkoht: koos kontinentisisesest rändajatega elab Euroopa riikides ligi 76 miljonit sisserändajat.

Rahvusvaheliste rändajate lisandumise ja ühiskondade suureneva avatuse tõttu on rände haldamine muutunud riikidele varasemast olulisemaks küsimuseks. Arenenud riikide, sh Euroopa Liidu (EL) jaoks tähendab see eelkõige väljakutset, kuidas soodustada soovitud oskustega sisserändajate vastuvõtmist ja piirata samal ajal vähem soovitud tulijate saabumist. Sel taustal otsib käesolev alapeatükk vastuseid kahele küsimusele. Esiteks, millised on EL-i sisserändepoliitika põhijooned? Teiseks, milline on Eesti rändepoliitika ning kuidas

see on alates iseseisvuse taastamisest muutunud? Enne põhiküsimuste juurde asumist annab alapeatükk põgusa ülevaate rändepoliitika laiemast tervikust.

#### 1.3.1. Rändepoliitika valdkonnad ja väljakutsed

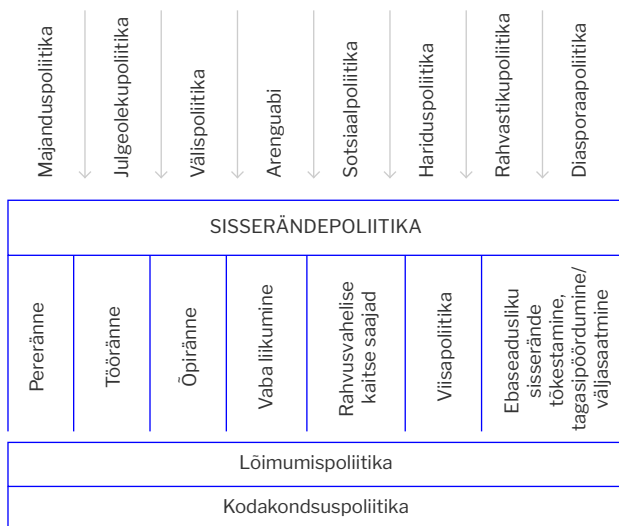
Rahvusvaheline ränne tähendab inimeste alaliselt (vähemalt 12 kuuks) ühest riigist teise elama asumist. Lähemas vaates hõlmab see nähtus paljusid alaprotsesse olenevalt rände suunast (sisse- ja väljaränne), liigist (tööränne, õpiränne, pereränne, sundränne), elukohavahetajate kutseoskustest (oskus- ja lihttöötajate ränne) ja muudest asjaoludest. Rände tulemusena kujuneb sisserännanute ja nende järeltulijate vastuvõtvates riikides välispäritolu rahvastik, lähteriikide seisukohalt moodustavad väljarännanud ja nende järelpõlv aga diasporaa.

Rändepoliitika on erinevate meetmete kogum, mille eesmärk on mõjutada rändeprotsesse soovitud suunas. Demokraatlikes, sh EL-i riikides tähendab see keskendumist eelkõige sisserändele, reguleerides sisserändajate arvu, päritolu ja koosseisu (Czaika, de Haas 2013). Väljarände reguleerimiseks otsesid piiravaid meetmeid demokraatlikud riigid ei rakenda, mistõttu riigist lahkumist on võimalik mõjutada üksnes kaud-

selt, nt majandusarengu edendamise ja sotsiaalse healu suurendamisega.

Rändeprotsesside mitmekesisuse tõttu on rännet kaudselt mõjutavate meetmete ulatus lai, hõlmates majanduslikke (nt tööhõu), õiguslikke (nt kodakondsuse), kultuurilisi (nt kohanemine, lõimumine), julgeoleku (nt terrorism, kuritegevuse tõkestamine) ja muid aspekte. Nende meetmete rakendamise mõju sisse- või väljarände võib kokkuvõttes osutada isegi suuremaks kui otsene rändepoliitika. Näiteks piirikontrolli mõjutavad julgeoleku küsimused, välistööhõu riiki lubamise tingimused arvestavad ettevõtete vajadust tööhõu järele ja tööturu üldist olukorda, välistudengite ränne on tingitud ülikoolide rahvusvahelistumisest jne. Otsest reguleerib rändepoliitika seaduslikku sisserännet, ebaseadusliku sisserände tõkestamist, tagasipöördumise, rahvusvahelise kaitse ja viisa küsimusi. Joonisel 1.3.1 on kujutatud sisserändepoliitika otseste meetmete rakendamise alavaldkonnad ja sisserändega kaudsemalt seotud poliitikavaldkonnad.

Joonis 1.3.1. Sisserändega seotud valdkonnad



Allikas: DEMIG Policy Codebook (Oxford University), Euroopa Komisjoni rände ja siseasjade peadirektoraat, ÜRO rahvastiku andmebaas.

Rändevaldkondade paljususe tõttu on tähtis, et rändepoliitikaga otseselt ja kaudselt seotud tegevus ning meetmed oleksid kavandatud ja toetaksid üksteist. Näiteks kui majanduslikel kaalutlustel otsustatakse soodustada sisserännet, siis tuleks ühtlasi panustada ka sisserändajate lõimimisse. Kui aga soovitakse ühe konkreetse rändeliigi (nt töörände) hoogustamist, tuleks olla valmis tegelema ka sellega kaasneva sekundaarse rändega. Kompleksne ja koordineeritud rändekäsitlus on tõsine ülesanne poliitika kujundajatele, sest vahendid erinevate meetmete rakendamiseks ja programmide arendamiseks on paratamatult piiratud ning nende pärast konkureerivad ühiskonna erinevad vajadused. Praktilisel tasandil

hõlmab rändepoliitika paljusid valdkondi, mis tähendab, et eesmärkide saavutamiseks peavad ametkonnad tegema tõhusat koostööd.

Rahvastikuprotsesside mõjutamisele suunatud muu poliitikaga võrreldes (nt pere- või tervise poliitika) on rändepoliitika üks erijoon mitmekesisus. Sisserände korra kujundamisel keskenduvad riigid nendele „sobivatele“ sisserändajatele võimaluste loomisele riiki sisenemiseks ja „vähem sobivate“ sisenemise piiramisele. Sisserände mahu ja koosseisu mõjutamiseks kasutatakse peamiselt kvoote, aga ka muid süsteeme või kvalitatiivseid tingimusi. Need meetmed võimaldavad eelistada ühtesid sisserändajate rühmi teistele. Rände liigiti on erinevusi võimalik kehtestada eelkõige töö- ja õpirände. Pere- ja humanitaarrände puhul seab õigus pereelule ja varjupaigaõigus sisserände piiramisele kitsendused.

Rändepoliitika erijoon on, et see mõjutab korraga mitut riiki: nii rände lähte-, siht-, kui ka läbiränderiike. Seejuures võib sama poliitika mõjuda ühele neist positiivselt ja teisele negatiivselt. Näiteks ühe riigi soov saada juurde kõrgelt kvalifitseeritud tööhõudu võib lähteriikide jaoks tähendada „ajude“ äravoolu. Eesmärkidest olenevalt võib eri riikide rändepoliitika olla seetõttu vastastikku toetav, neutraalne või konfliktne. Viimast olukorda võib selgesti tunnetada põgenike kriisi haldamisel (vt järgmine alapeatükk).

Arvestades kaudse poliitika keerukust ja mõju rahvusvahelisele rändele, on rände haldamine poliitika kujundajatele tõsine väljakutse. Mõjutegurite suure hulga tõttu ei tasu otsida üht või kaht eriti tõhusat meetmet, mis võluvitsana enamiku rändeprobleemid lahendaks. Rände tulemuslik mõjutamine eeldab valdkondade poliitika kujundajate läbimõeldud ja hästi kooskõlastatud tegevust. Sama tähtis on silmas pidada, et ränne on ajas muutuv protsess, mis nõuab poliitika korrapäraselt üle vaatamist ja perioodilist ajakohastamist.

### 1.3.2. Euroopa Liidu ühtne rändepoliitika

Kuigi rändepoliitika kujundamine on iga riigi suveräänne õigus, mõjutab EL-i liikmete poliitikat tugevalt liidu ühtne rändekäsitlus. Euroopa Liidu ühtne rände- ja varjupaigapoliitika (varjupaigapoliitikat käsitletakse järgmises alapeatükis) põhineb 1999. aastal Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu otsustel, millega liikmesriigid loovutasid osa oma suveräänsusest rändepoliitika kujundamisel EL-ile. Liidu pädevusse anti ühtsete miinimumtingimuste kehtestamine, mille alusel kolmandate riikide kodanikud võivad liikmesriikidesse seaduslikult siseneda, seal elada, õppida ja töötada.

Iga liikmesriigi enda otsustada jäi, kui palju sisserändajaid riiki lubatakse, kuidas langetatakse lõplikud otsused taotluste kohta, pikaajaliste viisade andmise ning elamis- ja töölubade tingimused, mille kohta liiduülene kord puudub. Ka lõimumisküsimused on endiselt liikmesriikide pädevuses.

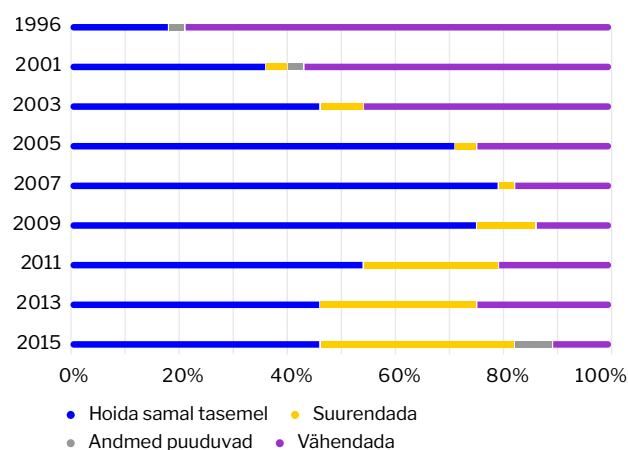
Euroopa Liidu rändepoliitikas eristatakse selgelt liidu kodanike vaba liikumise õigust ning kolmandate riikide kodanikele kehtestatud liitu sisenemise ja viibimise tingimusi. Esmased töötajate vaba liikumise sätted olid juba 1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamislepingus. Euroopa Liidu kodakondsuse loomisega 1992. aastal laienes vaba liikumise õigus kõigile liikmesriikide kodanikele olenemata sellest, kas nad on või ei ole majanduslikult aktiivsed. Hiljem laiendati EL-i õigusega vaba liikumise õigust ka liidu kodanike mittekodanikest pereliikmetele. Samuti on astunud teisi samme, et nii õiguslike kui ka muude meetmete rakendamisega soodustada inimeste liidusisest liikumist (nt Erasmus+ mobiilsusprogramm tudengitele).

Euroopa Liidu kodanike liikumist võib piirata ainult erandjuhtudel, kuid kolmanda riigi kodanikele on kehtestatud piirangud ja piirikontroll EL-i sisenemiseks. Euroopa Liit on pööranud erilist tähelepanu kõrgelt kvalifitseeritud töötajate, välistudengite ja teadlaste, hooajatöötajate, lähetatud töötajate ja perede liitu sisenemise tingimuste ühtlustamisele. Aastate jooksul on vastu võetud mitu direktiivi, mis neid valdkondi reguleerivad. Nendes sammudes näeb EL vastust tööjõupuuduse ja konkurentsivõime väljakutsetele.

Seadusliku rände soodustamise kõrval tõkestatakse ka ebaseaduslikku sisserännet. Peale direktiivide (naasmisdirektiiv, tööandjate sanktsioonide direktiiv, vedajavastutus) ja muude õigusaktide, mis kõnealust valdkonda reguleerivad, on EL sõlminud 17 lepingut kolmandate riikidega EL-is ebaseaduslikult viibivate sisserändajate tagasisaatmiseks nende päritoluriiki. Kahjuks ei ole seni enamiku Aafrika riikidega kõnealuste kokkulepeteni jõutud, kuid läbirääkimised käivad. Seega osutub liikmesriikidele suureks väljakutseks põgenike kriisi ajal EL-i jõudnud ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmine (vt järgmine alapeatükk). Ebaseadusliku rände ennetamiseks toetab EL arenevaid riike ka ühise globaalse lähenemise rände ja liikuvuse ning naabruspoliitika kaudu.

Viimastel aastatel on EL-i kolmandatest riikidest saabunud üle kahe miljoni uue sisserändaja aastas, ligi miljon EL-i kodanikku on igal aastal asunud elama mõnda liikmesriiki, mis ei ole tema sünniriik. Alates 2008. aastast on ligi pooled sisserändajatest suundunud kolme liikmesriiki: Saksamaale, Suurbritanniasse, Itaaliasse. Suure hulga põgenike ja ebaseadusliku sisserände koorma all on kõige rohkem kannatanud Vahemereäärsed liikmesriigid (vt järgmine alapeatükk). Rände ulatus ja põhjused erinevad EL-i riikide vahel mitu korda, mis on kaasa toonud erinevad rõhuasetused rändepoliitikas.

Joonis 1.3.2. Valitsuste vaated sisserändele, Euroopa Liidu riigid, 1996–2015



Allikas: United Nations, Population Policies Database.

Liikmesriikide valitsuste vastustest ÜRO rahvastikupoliitika küsitlusele nähtub, et enamik riike peavad olemasolevat sisserännet piisavaks või liiga suureks (joonis 1.3.2). Sisserännet soovitakse suurendada kõrgelt kvalifitseeritud töötajate rände kaudu. Selle soodustamiseks kehtestas Euroopa Komisjon 2009. aastal nn sinise kaardi süsteemi, mis pidanuks tippspetsialiste EL-i meelitama. Süsteemi rakendamise tulemused on osutunud paraku tagasihoidlikuks: alates direktiivi rakendamisest 2011. aastal on väljastatud alla 50 000 loa, nendest lõviosa (86%) Saksamaal.

Euroopa Liidu ühise töörande süsteemi arendamise takistus on liikmesriikide omavaheline konkurents talentide pärast. Sinise kaardi rakendamise kogemus näitab, et EL-i ühtset rändepoliitikat on raske ellu viia,

**Töökohapõhine värbamisüsteem** annab tööandjale võimaluse värvata välistöötajate konkreetse ettevõtte vajaduste alusel. Välistöötajate vajaduse üle otsustavad tööandjad, mitte riik. Riik võib mõjutada sisserännet kvootide ja muude tingimustega (nt palga alampiiri või kohaliku tööjõu eelistamise nõue). Viimastel aastatel on mitu liikmesriiki hakanud rakendama **oskuspõhiseid süsteeme** (nn punktisüsteem), mis lähtuvad sisserändajate individuaalsetest omadustest, mitte konkreetsest tööpakkumisest. Sellise skeemi eesmärk on meelitada riiki kõige „paremad ja helgemad pead“, kes on ühtlasi hea kohanemisvõimega (noored, sihtriigi keelt oskavad, kultuuriliselt lähedastest piirkondadest). Tööjõupuudusele paindlikult reageerimiseks on kasutusel ka **sektoripõhised süsteemid**, mille puhul määratletakse majandussektorid või ametialad, kus on täiendava tööjõu põhjendatud vajadus. Neisse sektoritesse või ametitesse võimaldatakse välistöötajate värvata lihtsustatud tingimustel.

sest liikmesriikide konkurents muudab ühistes poliitilistes eesmärkides ja tegevuses kokkuleppele jõudmise keerukaks. Enamik liikmesriike eelistab kasutada pigem riigipõhiseid välistööjõu värbamise süsteeme, mis jagunevad töökoha-, oskus- ja sektoripõhisteks (tabel 1.3.1).

Tabel 1.3.1. Välistööjõu värbamise süsteemid, Euroopa Liidu riigid, 2016

Riik	Sektoripõhised programmid	Töökohapõhine värbamisskeem	Oskuspõhised programmid
Austria	•	•	•
Belgia		•	
Bulgaaria		•	
Eesti	• <sup>1</sup>	•	
Hispaania	•	•	
Holland		•	
Horvaatia	•		
Iirimaa	•	•	
Itaalia		•	
Kreeka			
Küpros		•	
Leedu		•	
Luksemburg		•	
Läti		•	
Malta		•	
Poola		•	
Portugal		•	
Prantsusmaa	•	•	
Rootsi		•	
Rumeenia		•	
Saksamaa	•	•	
Slovakkia		•	
Sloveenia		•	
Soome	•	•	
Taani		•	• <sup>2</sup>
Tšehhi		•	•
Ungari		•	
Ühendkuningriik	•		•

Allikas: Euroopa rändevõrgustik.

1. Alates 2016 enam ei kasuta.  
 2. Pole seni veel jõutud kasutada.

Kõigil neil süsteemidel on oma eelised ja puudused. Töökohapõhiste süsteemide eelis on see, et sisserändajale on töö tagatud kohe riiki saabudes ja tööandja saab talle vajaliku töötaja. Samal ajal muudab töötaja sidumine paindlike turutingimuste korral ühe konkreetse tööandjaga süsteemi suhteliselt jäigaks.

Rootsi on alates 2008. aastast rakendanud muudetud töökohapõhist süsteemi, mille puhul riik loobus tingi-

musi seadmast ja delegeris otsustusõiguse täielikult tööandjatele. Kõnealuse reformi tulemuste analüüs näitab, et reformi järel suurenes välistöötajate värbamine paradoksaalselt mitte tööjõupuuduse all kannatavates sektorites, vaid hoopis sellistes harudes, kus tööjõudu oli piisavalt. Riigi reguleerivast rollist loobumine suurendas neis valdkondades tööjõu pakkumist veelgi, võimaldades tööandjatel vähendada palkasid (Emilsson 2016). Üksnes tööandjate ja nõudluse juhivad rändepoliitikamudelid ei pruugi väiksemate riikide jaoks olla kõige sobivamad.

Punktisüsteemi eelisteks peetakse selle läbipaistvust ja paindlikkust tööturu vajadustega arvestamisel. Siiski otsustas punktisüsteemi kasutanud Taani hiljuti (2016. aasta suvel) sellest loobuda, sest tööandjad ei ole valikuprotsessi kaasatud. Seetõttu ei leia punktisüsteemi alusel saabunud sisserändajad sageli kvalifikatsioonile vastavat rakendust. 2010. aastal tehtud uuringu kohaselt ei leidnud 40% selle skeemi alusel Taani tulnud töötajatest oma kvalifikatsioonile vastavat rakendust ja neist 60% töötas osaajaga (Sorrentino, Jokinen 2013).

Sektoripõhise värbamise tugev külg on tööloa menetlusprotsessi kiirus ja bürokraatlike takistuste vähesus. Süsteemi puuduseks peetakse tööandjate lobi tugevat mõju sektorite ja ametikohtade nimekirjade koostamisel. See võib avada tee süsteemi ärakasutamisele ja tootlikkuse tõstmise ning ärimudeli täiustamise asemel võivad tööandjad oma konkurentsivõime probleeme lahendada kohalikust odavamast välistööjõu palkamise kaudu.

Seetõttu ei kasuta enamik riike ainult üht süsteemi, vaid rakendab süsteeme kombineerituna või paralleelselt. Millised elemendid neist parajasti kasutusele võetakse, oleneb konkreetse riigi eesmärkidest ja tööturu olukorrast.

### 1.3.3. Eesti sisserändepoliitika kujunemine ja põhjooned

Iseseisvuse taastamisest alates on Eesti sisserändepoliitikat iseloomustatud põhijoontes konservatiivsena (Siseministerium 2013). Rändepoliitikas tähistab konservatiivsus piirangute kehtestamist sisserändajatele riiki sisenemisel ja seal viibimisel (sisserändajate arvu, päritolu, rändepõhjuse vms alusel). Piirangud sisserändele, nagu iga-aastane sisserände piirarv ja elamisloa andmise konkreetset alused (töötamiseks, õppimiseks, perekonnaga ühinemiseks), kehtestas Eesti juba iseseisvuse taastamiseni viinud protsessi käigus. Need põhivahendid on Eesti sisserändepoliitikas kasutusel tänaseni, ehkki aja jooksul on korda täiendatud, lähtudes EL-i õiguse mõjust ja tööturu vajadustest.

Õiguslikult võib nüüdis-Eesti rändepoliitika alguseks pidada 1990. aastal vastu võetud immigratsiooni-

seadust, mis määras sisse- ja välisrände reguleerimise alused. 1993. aastal asendati see välismaalaste seadusega, kuid immigratsiooniseadusega kehtestatud sisse- ja välisrände mahu ja koosseisu reguleerimine on põhimõttena jõus tänaseni. 1997. aastal, kui Eesti liitus ÜRO 1951. aasta pagulaseisundi konventsiooniga ja 1967. aasta pagulaseisundi protokolliga, lisandus rännet reguleerivate seaduste hulka pagulaste seadus, mida 2006. aastast asendab välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. Sisse- ja välisrändega seotud õigusakte on oluliselt mõjutanud Eesti liitumine EL-i (2004) ja Schengeni alaga (2007, 2008), mis töid kaasa liiduüleste põhimõtete ja õigustiku rakendamise. 2006. aastast hakkas EL-i kodanike ja nende pereliikmete liikumist reguleerima Euroopa Liidu kodaniku seadus. Sisse- ja välisrände tuumikõigusaktide hulka kuulub ka 1998. aastal jõustunud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, mis käsitleb ebaseaduslikult riigis viibivate isikute lahkumist.

## Sisse- ja välisrände piirarv

Konservatiivne suhtumine rändesse taasiseseisvuse algusaastatel oli reaktsioon suurele sisse- ja välisrändele nõukogude perioodil, mille tulemusena kujunes Eestis üks suhtarvult suuremaid välispäritolu rahvastikke Euroopas. Edaspidise sisse- ja välisrände haldamiseks kehtestati immigratsiooniseadusega iga-aastane sisse- ja välisrände piirarv. Selle suuruse määramisel lähtuti põhimõttest, et uusi inimesi lisanduks hulgal, mida vastuvõttev ühiskond suudab lõimida. Niisuguseks piiriks hinnati 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast, millele 1990. aastate algul vastas ligi 1600 sisse- ja välisrändajat aastas. Sama suhteline määr on kasutusel ka praegu, kuid rahvaarvu kahanemise tõttu mõjutab see igal aastal umbes 1300 välismaalase Eestisse elama asumist.

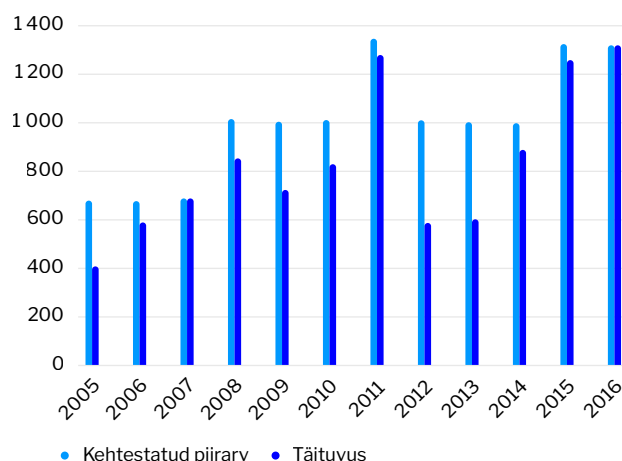
Sisse- ja välisrände mahu reguleerimine piirarvu abil on EL-i riikides üsna levinud. Selle abil piiratakse tüüpiliselt töörännet, sidudes sisse- ja välisrändajate piirarvu tööturu nõudlusega (nt Austria, Itaalia, Hispaania) või tööealiste osaga rahvastikust (Sloveenia). Seega teistes riikides on kvoot kehtestatud pigem kohaliku tööturu kaitseks välisrändajate eest, mitte niivõrd seotud välismaalaste lõimimise võimekusega.

Kuigi sisse- ja välisrände piirarvu ei ole kvoodi kehtestamisest alates oluliselt muudetud, on aja jooksul laiendatud sisse- ja välisrändajate eri rühmade õigust asuda Eestisse väljaspool piirarvu. Algselt ei mõjutanud kvoot eestlasi, Eesti Vabariigi kodanikke ega nende järeltulijaid ning endise ENSV alalise sissekirjutusega riigis viibivaid välismaalasi. Eesti välispoliitilistest ja majanduslikest huvidest lähtudes loobuti 1997. aastal sisse- ja välisrände piirarvu rakendamiseks EL-i liikmesriikide, Islandi, Norra ja Šveitsi kodanikele. Kaks aastat hiljem vabastati piirarvu alt ka USA ja Jaapani kodanikud. Samuti lõpetati õpirände arvuline piiramine kvoodi abil.

Aastast 2002 on kvoodisüsteemi alt välja arvatud ka kõik pererändega Eestisse elama asuvad isikud. Eespool nimetatud rühmade puhul olid otsused sisse- ja välisrände piirarvust loobumise kohta seotud välis-, majandus- või hariduspoliitikaga, kuid pererände kvoodi alt vabastamisele andsid toetuse riigikohtu otsused (RK halduskollegiumi otsused 3-3-11-00 ja 3-3-1-15-00). Otsuste kohaselt pole sisse- ja välisrände piirarvu täitumine piisav alus, et kitsendada isikute õigust pereelule.

Praeguseks on kvoodipiirangu alla jäänud vaid majanduslikel põhjustel kolmandatest riikidest Eestisse elama asuvad isikud, kes moodustavad umbes kümnendiku Eesti kogu sisse- ja välisrändest ja vähem kui kolmandiku EL-i välisest rändest. Alates 2017. aastast arvatakse piirarvu alt välja need töörändajad, kes tulevad Eestisse tööle info- ja kommunikatsioonitehnika valdkonda või iduettevõttesse. Kvoodiga piiratud sisse- ja välisrändajate hulk on ajas pidevalt vähenenud, seetõttu ei ole kvoodil sisse- ja välisrändele enam kaugeltki niisugust mõju nagu selle kehtestamisel 1990. aastatel. Seda kinnitab ka asjaolu, et sisse- ja välisrände piirarv on viimase kümne aasta jooksul täitunud kaks korda: 2007. ja 2016. aastal (joonis 1.3.3). Seega on sisse- ja välisrände piirarv muutunud Eestis universaalsest poliitikavahendist rännet valikuliselt reguleerivaks vahendiks, mis keskendub ainult kolmandatest riikidest lähtuva majanduslikel põhjustel toimuva rände kontrollimisele.

Joonis 1.3.3. Sisse- ja välisrände piirarvu täitumine, Eesti, 2005–2016



Allikas: politsei- ja piirivalveamet.

## Piirarvust väljaspool oleva rände reguleerimine

Ehkki valdav osa sisse- ja välisrändajatest on Eestis tänaseks kvoodipiirangute alt vabastatud, ei tähenda see, et riigil puuduksid võimalused mõjutada nende rühmade rännet. Kolmandate riikide kodanikel on võimalik Eestisse elama asuda töötamiseks, perega taasühinemiseks või õppi-

miseks, mis on ühtlasi elamislubade väljastamise kõige sagedasem alus. Nende aluste kõrval on ka muid elamisloa liike, kuid need põhinevad pigem erandite loomisel ja rahvusvahelise õiguse rakendamisel (nt rahvusvahelise kaitse taotlejad, inimkaubanduse ohvrid).

Töörände reguleerimine lähtub Eestis eelkõige tööturu kaitsmise ja kvalifitseeritud tööjõu eelistamisest. Selleks on peale arvulise kvoodipiirangu kehtestatud välistööjõule ka kvalitatiivsed piirangud. Kõige olulisem neist on 2008. aastast kehtiv palganõue, mille peamine eesmärk oli võimaldada ainult kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu sisse- ja väljastamist, kellest Eesti tööturul on puudus, ja vältida kodumaise tööjõu asendamist välismaalt palgatud odavamate töötajatega. Selleks kehtestati tööandajale kohustus maksta välismaalasele riigi keskmisest veerandi võrra kõrgemat palka. Täna on seda nõuet leevendatud Eesti keskmise palga maksmise kohustuseni.

Euroopa Liidu sinise kaardi direktiivi rakendamisega alates 2011. aastast ja tippspetsialistidele (2013. aastast) jõustatud korruga kehtestati lisaks eraldi palgatasemed, vastavalt 1,5- ja 2-kordse keskmise töötasu maksmise kohustus välistöötajatele. Eesti õiguses puudub kõrgelt kvalifitseeritud töötaja definitsioon ja selle kaudselt määratlemiseks kasutatakse kõrgemat palganõuet. Tegemist on kvalitatiivse piiranguga, mis kehtib sisse- ja väljastamisel lisaks. Teine suurem nõue välistööjõu palkamisel on tööandja kohustus veenduda, et Eesti tööturul ei ole võimalik asjaomaste oskustega inimest leida (nn tööturust).

Eesti kodanike ja Eestis elavate välismaalaste kolmandatest riikidest pärit perekondade taasühinemine on piiratud abikaasade ja lähisugulaste (alaealised lapsed, hoold vajavad täisealised lapsed ja (vana)vanemad) sisse- ja väljastamisega, laiemale sugulaste ja hõimlaste ringile taasühinemise õigus ei laiene. Euroopa Liidu kodanike puhul peetakse eelnevatele lisaks perekonnanäitajateks ka registreeritud kooselupartnerid ja ülalpeetavad, kelleks võivad kvalifitseeruda ka õde, vend, tädi, onu, vabaabielupartner ja samasooline elukaaslane. Perekondade taasühinemise õiguse avaram rakendamine EL-i kodanike puhul on tekitanud pahameelt samasoolistes registreeritud kooselupartnerites, kes on soovinud kolmandatest riikidest Eestisse elukaaslase juurde elama asuda. Õiguskantsler on soovitanud laiendada seda õigust ka kolmandatest riikidest pärit samasoolistele elukaaslastele.

Õpirändega on võimalik tulla Eestisse õppima riiklikult tunnustatud koolis ja õppekaval kõigil haridustasemetel. Õpirände praegust korraldust iseloomustab otsuste delegerimine õppeasutustele, kes teevad sisse- ja väljastamist nn eelkontrolli, kas isik täidab kooli tingimusi õppima asumiseks. Seejärel teeb riik oma kontrolli ja hindab välismaalase Eestisse elamise asumise võimalusi (rahalisel võimalusel, julgeolekurisk jms).

Erinevalt kolmandate riikide kodanikest on EL-i kodanike sisse- ja väljastamist võimalik otseste meetmetega reguleerida väga erandlikel juhtudel, mistõttu võib öelda, et EL-i riigid on delegerinud riikidevahelise rände otsused valdavalt kodanikele. Siiski olenevad selle liikumisvabaduse tegeliku kasutamise soovid ja võimalused mitmesugustest tingimustest ühiskonnas (töökohtade olemasolu, töötajatele esitatavad oskused, palgatase, pereliikmete töö ja haridusvõimalused, eluasemeturu olukord jpm). Nende tingimuste kaudu on liikmesriikidel võimalik mõjutada ka EL-i kodanike rännet.

## Sisseränne riigi strateegia- dokumentides

Välistööjõu sisse- ja väljastamisest hakati Eestis poliitilisel tasandil rääkima 2003. aastal moodustatud valitsusliidu koalitsioonilepingus. Tegemist oli tähelepanuväärse pöördega sisse- ja väljastamises suhtumisel, millest alates on kolmandate riikide kodanike rännet hakatud teadvustama kui võimalikku kasutegurit Eesti majandusele ja tööturule. Oskustel põhineva valikulise rändepoliitika ideed on edasi kandnud ka järgnevad valitsused. Suhtumise muutumine kajastub ka sõnas- tuslikes rõhuasetustes. Varem räägiti Eesti puhul eeskätt konservatiivsest rändepoliitikast, kuid 2014. aastast iseloomustatakse riigi sisse- ja väljastamist pigem sõnades „juhitud“, „tasakaalustatud“ ja „teadmispõhine“ (Siseministeerium 2015). See eeldab rändepoliitikas senisest enam uuringutel ja analüüsidel tuginevaid otsuseid, nii nagu teisteski valdkondades.

Eesti praeguse sisse- ja väljastamiskorralduse eesmärk on seliste välismaalaste Eestisse tulek, kes annavad ühiskonnale tervikuna lisandväärtust ja kelle Eestis viibimine on kooskõlas avalike huvidega (Siseministeerium 2015). Sama ideed kannab ka talendipoliitika tegevuskava „Work in Estonia“ või Eesti kodanike tagasi- pöördumisele suunatud projekt „Talendid koju“, mille eesmärk oli suurendada (välis)spetsialistide kaasamist Eesti tööturule ja majanduse rahvusvahelistumist. Riigi arengudokumentides on rändepoliitika eesmärk sõnastatud siiski üsna üldiselt. Dokumentidest ei selgu, milles lisandväärtus ühiskonnale täpsemalt seisneb. Samuti pole seostatud sisse- ja väljastamist rahvastiku vähenemise ja vananemisega ning sellega kaasnevate muudatusega ühiskonnas ja tööturul.

Nagu eespool öeldud, moodustavad märkimisväärsed osa sisse- ja väljastamist isikud, kelle Eestisse saabumist ei saa oluliselt piirata (pererändajad, rahvusvahelise kaitse saajad). Nende inimeste puhul vajavad tähelepanu eeskätt lõimimise ja kohanemise küsimused. Edukas kohanemine on parim tagatis, et sisse- ja väljastamist ei muutuks asukohariigis sotsiaalsüsteemi koormaks ega ohuks avalikule korrale (Asari jt 2015a). Sellele kaasa aita-

miseks on alates 2015. aastast kõigil uussisserändajatel võimalik osaleda tasuta kohanemiskoolitusel, mille käigus õpetatakse neile eesti keelt ja antakse ülevaade Eesti riigi ning ühiskonna toimimisest (vt aruande kolmandat peatükki).

Eesti rändepoliitika ülevaate lõpetuseks väärib märkimist, et valikulise sisserände võimaluste avardamise kõrval on oluline kindlustada ka rahvusriigi põhimõtte säilitamine (Siseministeerium 2015). Nende eesmärkide vahel parima tasakaalu leidmine on Eesti rändepoliitika üks olulisi väljakutseid, eriti arvestades, et taasiseseisvuse algusajaga võrreldes saab riik otseste vahenditega mõjutada vaid üsna väikest osa sisserändest, väljarändest rääkimata.

## Kokkuvõte

ÜRO kogutud teave näitab, et viimase paarikümne aasta jooksul on valitsuste suhtumine sisserändesse muutunud varasemast mõnevõrra avatumaks, kuid selle kõrval on kasvanud soov valida „sobivaid“ sisserändajaid (UN 2013). Riigid võistlevad varasemast rohkem ja teadlikumalt selle nimel, et meelitada enda juurde andekamaid. Uuringud näitavad, et ühe kõrgtehnoloogilise töökoha loomine (nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas) viib keskmiselt viie täiendava töökoha tekkimiseni (Moretti 2013). Teisest küljest on arenenud maad sihtkohaks miljonitele, kes püüdlevad kodumaaga võrreldes parema ja turvalisema elu poole. Olles avatud ja lõimuva maailma osa, seisab Eesti samade väljakutsete ees.

Praegu jääb Eesti uue välistöötajate kaasamise aktiivselt tugevasti alla Põhjamaadele ja paljudele teistele arenenud majandusega riikidele, ehkki nõudlus kvalifitseeritud töötajate järele on ka Eestis (Kuum jt 2016). Maailma kõige edukamate talendimagnetitega võrreldes on Erkki Raasukese juhitud majandusarengu töörihm hinnanud meie tööturгу välistalente kaasamisel mõnikord koguni suletuks. Maailma Majandusfoorumi pingeridades oli Eesti 2016. aastal talentide ligimeelitamise ja nende hoidmise poolest 138 riigi hulgas vastavalt alles 69. ja 84. kohal (Schwab 2016). Samal ajal paikneb Eesti vaatamata 1990. aastatel toimunud ulatuslikule tagasirändele EL-i riikide hulgas välispäritolu rahvastiku (ka välistöötajate) üldise osatähtsuse poolest pingereas teisel kohal.

Rändepoliitikas on Eesti majanduspoliitiliste argumentide toel liikunud viimase kümnendi jooksul vähema konservatiivsuse ja sisserände valikulise soodustamise poole. Välismaalaste seaduse muudatused näitavad, et samal ajal on Eesti muutunud valivamaks, eelistades sisserändajate teatud rühmi teistele. See avaldub eeskätt tööandjate puhul, mida ühelt poolt soodustatakse, kuid samal ajal piiratakse nii sisserände piirarvu kui

ka kvalitatiivsete nõuetega (palganõue, töötajate vajaduse tõendamise nõue). Õigusaktide muudatusi arvestades on alust väita, et praegune Eesti on avatud välismaalastele, kes tulevad siia tööle ja õppima ning suudavad pakkuda teadmisi ja oskusi majanduse ning ühiskonna arendamiseks. Perede taasühinemiseks ja rahvusvahelise kaitse saamiseks toimuv ränne põhineb rahvusvaheliselt kokkulepitud humanitaarsetel kaalutlustel, seega on neid rändevooge raske mõjutada. Pererände ja rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul peaks põhitähelepanu olema tulijate lõimimisel Eesti ühiskonda.

Suurem osa EL-i riikidest on viimase kümnendi vältel hakanud rakendama meetmeid oskustöötajate, teadlaste ja ettevõtjate sisserände soodustamiseks (Eesti Uuringukeskus 2014). Enamiku liikmesriikidega sarnaselt kasutab Eesti töökohapõhist värbamiskorda. Selle puhul otsustab välistöötajate vajaduse üle tööandja, kuid riik suunab seda valikut oma tingimustega (sisserände piirarv, palganõue). Sisserändajale on sellise süsteemi eelis töö olemasolu riiki saabudes, tööandjale tagab süsteem aga talle vajaliku töötaja. Töökohapõhise süsteemi kitsaskohaks peetakse töötaja liiga tugevat sidumist konkreetse tööandjaga, seda on Eesti püüdnud leevendada mitme tööandja juures töötamise lubamisega.

Alates 2016. aastast on Eestis olemas ka sektori- ja töökohapõhise värbamise võimalus, kuid praegu veel ei ole koostatud konkreetset nimekirja valdkondadest, kuhu ettevõtjad saaksid välistöötajate soodustingimustel värvata. Sisserände piirarv on Eestis viimase kümne aasta jooksul täitunud vaid kaks korda, seetõttu näivad eeldused punktisüsteemi kasutuselevõtuks esialgu tagasihoidlikud. Euroopa Liidu suurte sisserändemaadega võrreldes on Eesti rahvusvaheline külgetõmme madal, mistõttu tuleb valikusõela tihendamise asemel keskenduda oma riigi ja ühiskonna arendamisele ning maailmas tutvustamisele.

Kui hästi vastab Eestisse 21. sajandil elama asunud välismaalaste profiil rändepoliitika eesmärkidele? Kui tugineda viimase rahvaloenduse andmetele ja siseministeeriumi uuringule (Asari jt 2015b), siis on alates 2000. aastast Eestisse saabunud parimas tööeas sisserändajad (vanusrühmas 25–49). Samasse vanusvahemikku kuuluvate Eestis sündinud inimestega võrreldes väärib märkimist sisserändajate mõnevõrra kõrgem haridustase: uussisserändajate puhul on enamasti tegemist kõrgelt kvalifitseeritud töötajate ja oskustöötajatega. Seega on üldjoontes realiseerunud alates 2003. aastast seatud eesmärgid saada juurde haritud inimesi ja oskusöölisi.

Eesti immigrantrahvastikku tervikuna aga iseloomustab riigisündinutega võrreldes madalam tööhõive ja kõrgem töötuse määr. Selline olukord pole eriomane Eestile, vaid iseloomustab enamikku EL-i riike. Sisserändajatele atraktiivsetes Põhja- ja Lääne-Euroopa maades on riigis sündinute ja immigrantrahvastiku hõive- ning töötuse määra erinevus Eestiga võrreldes suurem

(Eurostat 2016). Poliitikavaates tähendab see kompleksse käsitlemise vajadust rändepoliitikas: sisserände hoogustumisega samal ajal tuleb käivitada tõhusad lõimimise edendavad programmid.

Püsiva majanduskasvu toetamiseks vajab Eesti aktiivset ja valikulist rändepoliitikat, mis eeldab ühiskonna vajadustest lähtuvate sisserände-eesmärkide (eelkõige rände profiil ja maht) täpsemat sõnastamist. Rahvusvahelisel tööturul konkurentsivõime saavutamiseks peab Eesti end samuti tutvustama atraktiivse elamis- ja töötamiskohana. Viimasel kümnendil on sisserände korda muudetud eelkõige töö- ja õpirändajatele oluliselt lihtsamaks.

Paljude teiste EL-i riikidega võrreldes kuulub Eesti elamislubade taotlemisel pigem vähese bürokraatiaga riikide hulka. Kuigi „tehnilised“ eeldused soovitud sisserändeks on loodud, vajab välismaalaste kohandumist ja igapäevast toimetulekut toetava keskkonna loomine kindlasti järeleaitamist (Kallas, Kaldur 2014). See on seotud kõigi rännet kaudselt mõjutavate valdkondadega, sh lõimimise, haridus-, sotsiaal- jm poliitikaga. Valdcondade laia ringi tõttu on ametkondade tõhusam koostöö Eesti praeguse sisserändepoliitika peamisi väljakutseid.

Sarnaselt mitme teise riigiga (nt Soome, Poola, Leedu) võiks Eesti kaaluda (sisse)rände strateegia koostamist, et põhjalikult läbi töötada riigi peamised rändepoliitilised eesmärgid, samuti võiks rändega seonduvat käsitleda senisest enam muude valdkondade arengudokumentides. Teadmispõhiseks ja juhitud rändepoliitika rakendamiseks on oluline tagada ka senisest mitmekülgsem ja ajakohasem teave sisserändajate erinevate rühmade kohanisest ja lõimumisest Eesti ühiskonda.

## Viidatud allikad

Asari, E.-M., Maasing, H., Luik, E. (2015a). Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule. Tallinn: Siseministeerium.

Asari, E.-M., Maasing, H., Luik, E. (2015b). Eestisse seaduslikult sisserännanud välismaalaste profiilide kaardistamine ning nende vastavus Eesti tööjõuturu vajadustele. Tallinn: Siseministeerium.

Czaika, M., de Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39 (3): 487–508.

Emilsson, H. (2016). Recruitment to occupations with a surplus of workers: The unexpected outcomes of Swedish demand-driven labour migration policy. *International Migration*, 54 (2): 5–17.

Eesti Uuringukeskus (2014). Euroopa riikide sisserände strateegiad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu värbamisel kolmandatest riikidest. Tallinn: Eesti Uuringukeskus.

Eurostat (2016). Censushub. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-and-housing-census/census-data/2011-census>.

Kallas, K., Kaldur, K. (2014). Uussisserändajate kohanimine Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks. Tartu: Balti uuringute instituut.

Kuum, L., Josing, M., Ahermaa, E., Hein, P., Orro, E., Martens, K., Pulver, B., Nittim, K., Aruvee, P. (2016). Eesti rahvusvaheline konkurentsivõime 2015. aasta aruanne. Tallinn: Konjunktuuri Instituut.

Moretti, E. (2013). *The new geography of jobs*. New York: Mariner Books.

Siseministeerium (2013). Turvalisuspoliitika aruanne 2013. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmise kohta aastal 2012. Tallinn: Siseministeerium.

Siseministeerium (2015). Siseturvalisuse arengukava 2015–2020. Tallinn: Siseministeerium.

Schwab, K. (2016). Maailma majandusfoorumi ülemaailmse konkurentsivõime aruanne 2016–2017. Genf: Maailma majandusfoorum.

Sorrentino, L., Jokinen, A. (2014). *Guidelines to prevent abusive recruitment, exploitative employment and trafficking of migrant workers in the Baltic Sea Region*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI).

UN (2013). *International migration policies: Government views and priorities*. New York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs.