



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES



9

SISEKAITSEAKADEEMIA
MIGRATSIOONIUURINGUTE KESKUS
EUROOPA RÄNDEVÕRGUSTIK

Rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2011 –

Olulised arengusuunad Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides



SISEKAITSEAKADEEMIA EUROOPA RÄNDEVÕRGUSTIK

Rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2011 – Olulised arengusuunad Eestis ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides

Tallinn 2012

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

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti aadress:

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, Tallinn 12012

Tel: +372 696 5559

e-post: emn@list.sisekaitse.ee

veebileht: <http://www.sisekaitse.ee/erv/>

Euroopa rändevõrgustiku veebileht:

www.emn.europa.eu

Autorid: Eva-Maria Asari, Helina Maasing

Vastutav toimetaja: Kert Valdaru

Tõlkimine: Kaidi Talsen

Keeleline toimetamine: Discripta OÜ

Küljendus ja kujundus: Brand Manual / Kalle Toompere

Trükitud: Lemon Print OÜ, Kopli 35B Tallinn

Kirjastanud:

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, 12012, Tallinn

Autoriõigused

Taasesitamine on lubatud, välja arvatud äriilistel eesmärkidel tingimusel, et allikale viidatakse järgmiselt: käesoleva uuringu on läbi viinud Euroopa rändevõrgustik (ERV). Euroopa Komisjon ja riiklikud kontaktpunktid ei vastuta selle eest, kuidas aruandes toodud informatsiooni kasutatakse.

ISBN 978-9985-67-211-2

Sisukord

Kokkuvõte	5
1. Sissejuhatus: eesmärk ja kasutatud meetodika	7
1.1 Meetodika	8
1.2 Terminoloogia	8
2. Eesti poliitilise ja õigussüsteemi üldine struktuur	9
2.1 Poliitilise süsteemi üldine struktuur ja institutsionaalne kontekst	9
2.2 Õigussüsteemi üldine struktuur	9
3. Varjupaiga ja rändega seotud üldine areng Eestis	11
3.1 Üldine poliitiline areng	11
3.2 Peamised poliitilised ja/või seadusandlikud debatil	11
4. Seaduslik sisseränne ja integratsioon	13
4.1 Seaduslik sisseränne ja integratsioon Eestis	13
4.1.1 Majandusränne	13
4.1.2 Perekondade taasühinemine	16
4.1.3 Muu seaduslik ränne	17
4.1.4 Integratsioon	17
4.1.5 Kodakondsus ja naturalisatsioon	20
4.2 Seadusliku rände ja mobiilsuse valdkonna areng Euroopa Liidus 2011. aastal	21
4.2.1 Olulised statistilised andmed	21
4.2.2 Seaduslike rändekanalite soodustamine	26
4.2.3 Majandusränne	26
4.2.4 Perekondade taasühinemine	28
4.2.5 Integratsioon	29
5. Ebaseaduslik sisseränne, tagasipöördumine ja piirikontroll	30
5.1 Ebaseaduslik sisseränne, tagasipöördumine ja piirikontroll Eestis	30
5.1.1 Ebaseaduslik sisseränne	30
5.1.2 Tagasipöördumine	32
5.1.3 Inimkaubanduse vastased tegevused	34
5.1.4 Piirikontroll	36
5.2 Reageerimine rändesurvele 2011. aastal Euroopa Liidus	40
5.2.1 Olulised statistilised andmed	40
5.2.2 Rändejuhtimise alase koostöö tugevdamine kolmandate riikidega, mis on transiit- või päritoluriigid	41
5.2.3 Tõhusam piirihaldus välispiiridel	42
5.2.4 Ebaseadusliku rände tõkestamine Kreeka-Türgi piiril	43
5.2.5 Seaduslike rändekanalite kuritarvitamise tõhusam tõkestamine	44
5.2.6 Vaba liikumise põhimõtte kaitsmine, selle kolmandate riikide kodanike poolse kuritarvitamise tõkestamise kaudu	44
5.2.7 Rändejuhtimise parandamine, sealhulgas koostöö tagasipöördumispraktikate osas	44
6. Rahvusvaheline kaitse ja saatjata alaealised	46
6.1 Rahvusvaheline kaitse ja saatjata alaealised Eestis	46
6.1.1 Rahvusvahelise kaitse saajad	46
6.1.2 Saatjata alaealised	47
6.2 Rahvusvahelise kaitsega seotud areng Euroopa Liidus 2011. aastal	48
6.2.1 Statistika	48
6.2.2 Euroopa ühtne varjupaigasüsteem	51
6.2.3 Euroopa-sisene solidaarsus	53
6.2.4 Välisdimensiooni parandamine	53
6.2.5 Saatjata alaealised	54

7. Globalne lähenemine rände	56
7.1 Rände- ja arengupoliitika eestis	56
7.2 Rände- ja mobiilsuse arengumõju suurendamine 2011. aastal	57
7.2.1 Tõhus rände- ja arengupoliitika	57
7.2.2 Rahaülekanded	58
7.2.3 Töö diasporaadega	59
8. ELi seadusandluse rakendamine Eestis	61
Bibliograafia	64
Lisad	67

Sisserände valdkonnas kajastati Eestis 2011. aastal enim elamislubade väärkasutamiseiga seotud probleemi. See põhjustas nii parlamentaarseid vaidlusi, kui ka välismaalaste seaduse muutmise algatamist. Nimelt esitati 2011. aastal ebatavaliselt palju elamisloa taotlusi töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena ja piisava legaalse sissetuleku olemasolu alusel. Olukorda analüüsid ilmnnes, et kuna nendel alustel elamisloa andmise tingimustele on lihtne vastata, siis ei kasutatud saadud elamislube eesmärgipäraselt.

Elamislubade andmine on Eestis piiratud sisserände piirarvuga ja elamisloa taotluse hulk suurenes 2011. aastal hüppeliselt, ületades Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastaks kehtestatud sisserände piirarvu (1008), kusjuures ebaproportsionaalselt suur hulk elamislube anti töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena. Tavapärasest enam esitati elamisloa taotlusi ka legaalse sissetuleku olemasolu alusel (58 taotlust 2010. aastal, 152 taotlust 2011. aastal). Probleemi ilmnedes kehtestas siseminister 11. juulil jõustunud määrusega, et 2011. aastal sisserände piirarvu alla minevaid elamislube töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena enam ei anta. Lisaks pidas Vabariigi Valitsus vajalikuks sisserände piirarvu suurendada kuni välismaalaste seaduses sätestatud maksimummäärani, mis on 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. Seega sätestati uue sisserände piirarvuna 1344.

Kuigi Eestis toimusid 2011. aastal ka parlamendi valimised, ei olnud rände- ja varjupaigaküsimused ühelgi erakonnal valimiselsetes vaidlustes kesksel kohal ning need valimised ei toonud seega Eesti rände- ja varjupaigapoliitikasse olulisi muutusi. Valitsusliidu moodustasid juba 2009. aastast koos võimul olnud Reformierakond ja Isamaa ja Res Publica Liit ning nende uus valitsemisprogramm ei sisaldanud olulisi muutusi riigi rände- ja naturalisatsioonipoliitikas. Jätakuvalt soodustatakse välistudengite ning tippspetsialistide Eestisse tulemist ja ollakse vastu lihttööliste massilisele sissetoomisele.

Kõrgelt kvalifitseeritud töötajate Eestisse tulemise lihtsustamiseks transponeeris Eesti oma õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/50/EÜ, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (nn ELi sinise kaardi direktiiv). Ebaseadusliku töötamise tõkestamiseks võttis Eesti oma õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. See tõi kaasa muudatused karistusseadustikku, mis võimaldab nüüdsest kohaldada ebaseaduslikku töötamist korduvalt lubavate tööandjate suhtes kriminaalkaristust.

Kuigi 2011. aasta sündmused Põhja-Aafrikas – pagulasränne – ei ole Eesti välispiiri vahetult ohustanud, on ebaseaduslike sisserändajate seas Eestiski märgatavalt kasvanud Aafrika päritolu isikute arv. Kui veel aastail 2007-2009 moodustasid enamiku ebaseaduslikest sisserändajatest Aasia (Afganistani, Palestiina) päritolu ja SRÜ riikide elanikud, siis 2011. aastal olid 34% ebaseaduslikest sisserändajatest SRÜ päritolu, 31% Aafrika päritolu, 16% Venemaa Föderatsiooni kodanikud ja 19% Aasia päritolu.

Põhilised ebaseadusliku sisserände moodused olid viisa väärkasutamine ja võltsitud dokumentide esitamine. Kui 2010. aastal avastati 16 juhtumit, kui isik soovis võltsitud dokumendiga riiki siseneda, siis 2011. aastal oli juba 52 juhtumit. Võltsitud reisidokumente kasutavad eeskätt Aafrika päritolu välismaalased. Üldjuhul üritatakse siseneda võltsitud ELi elamisluba kasutades ning võltsingu avastamise korral esitatakse piirivalveametnikele varjupaigataotlus. 2011. aastal paluti piiril varjupaika 33 korral, mis on 64% rohkem kui 2010. aastal.

Rahvusvahelist kaitset soovis Eestis kokku saada 66 isikut, mis on üle kahe korra rohkem kui eelneval aastal (30). Enim varjupaigataotlejaid saabus Eestisse Kongo DVst (11 isikut). Üldse moodustasid Aafrika riikidest pärit taotlejad ühe kolmandiku kogu taotlejate arvust. Rahvusvaheline kaitse anti 11 isikule - kaheksa isikut sai pagulase staatuse ning täiendav kaitse anti kolmele isikule.

Piiriturvalisuse valdkonnas jätkas Eesti integreeritud piirihalduse ja solidaarsuse põhimõtete rakendamist Euroopa Liidu välispiiri valvamisel. Integreeritud piirihalduses panustas Eesti 2011. aastal eelkõige Euroopa Liidu välispiiri arendamisse, kasutades selleks Euroopa Välispiirifondi vahendeid. Samuti panustati rahvusvahelisse koostöösse ning piiriületuse järjekordade kaotamisse.

Eesti-Vene ajutisele kontrolljoonele paigaldati uut tüüpi valvetechnikat (Smartdec), mis koosneb erinevate sensoritega varustatud portatiivsetest anduritest ja tarkvarast. Uus tehnika on kergesti keskkonda sulanduv, kulutõhus ega vaja sagedast hooldust. Uue vaatlustehnika abiga avastati 2011. aastal 14 vahejuhtumit piiril ning saadi kätte üle 250 000 salasigareti.

Eesti idapiiril olevate pikkade piirijärjekordade leevendamiseks võeti 1. augustil 2011 kasutusele ühtne piiriületuse ootejärjekorra infosüsteem, mis võimaldab piiriületusaega planeerida ning mille tulemusel ei pea piiriületajad enam elavas ootejärjekorras seisma.

Tagasipöördumise valdkonnas oli 2011. aastal Eesti jaoks olulisim sündmus kahepoolse tagasivõtulepingu rakendusprotokolli allkirjastamine Venemaa Föderatsiooniga. Rakendusprotokoll käsitleb Eesti ning Venemaa kahepoolset koostööd välismaalase tagasisaatmisel tema kodakondsusjärgsesse või elukohariiki. Tagasivõtulepingu rakendusprotokoll sõlmiti 2011. aastal ka Serbiaga.

Viisamenetluse valdkonnas lisati 5. aprillil 2011 jõustunud Euroopa ühtse viisaeeskirja artikli 32 lõike 3 ja artikli 34 lõike 7 rakendamisega välismaalaste seadusesse sätteid, mis näevad ette viisa vaidlustamismenetluse. Lisaks ühines Eesti alates 11. oktoobrist 2011 Schengeni ühtse viisainfosüsteemi (VIS) keskse andmebaasiga.

1. Sissejuhatus: eesmärk ja kasutatud meetodika

Nõukogu otsuse 2008/381/EÜ¹, Euroopa rändevõrgustiku (ERV) loomise kohta, artikli 9 lõike 1 kohaselt koostab iga riiklik kontaktpunkt aruande, milles kirjeldatakse asjaomase liikmesriigi rände- ja varjupaigalast olukorda, antakse ülevaade kõnealuse valdkonna poliitika arengusuundadest ja esitatakse statistilised andmed. ERV aruanne peab andma ülevaate olulisimatest poliitilistest ja seadusandlikest (sh ka ELis) muudatustest ning avalikest aruteludest rände- ja varjupaiga valdkonnas. Iga liikmesriik peab dokumenteerima ELi õigusaktide rakendamise seisu ning Euroopa poliitilise arengu mõju riigi tasandil. Teiseks peab iga liikmesriik kirjeldama asjaomasele riigile omaseid (poliitilisi, seadusandlikke, administratiivseid jm) muutusi rände- ja varjupaiga valdkonnas. Kolmandaks palutakse liikmesriikidel kommenteerida päevakajalisi debatte.

Käesolev aruanne, mis on järjestuselt juba kuues, on ERV raames koostatud 2011. aasta Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne, mille eesmärk on anda ülevaade Eesti rände- ja varjupaigapoliitikast - olulisematest õiguslikest, administratiivsetest ja poliitilistest muudatustest. Eelkõige käsitletakse selles Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis² (Pakt) ning Stockholmi programmis³ liikmesriikidele seatud eesmärkide täitmist Eesti kontekstis. Eesti aruandele on teema laiemal ülevaate andmiseks lisatud Euroopa Liidu vaatenurk. Selline koondaruanne valmib Eesti rändevõrgustiku kontaktpunktil esimest korda.

Eesti rändeteemat reguleerivate institutsioonide ja õigusaktidega saab põhjalikumalt tutvuda varasemate aastate aruannetes ning uurimuses „Rände ja varjupaigaga tegeleva organisatsioonid Eestis“.⁴

Koostatav aruanne võimaldab nii poliitikakujundajatel, teadlastel kui ka laiemal üldsusel paremini mõista ELi liikmesriikides toimuvat ja seda analüüsida, saada olukorrast selgem ülevaade ning teha seega õigemaid otsuseid ELi rände- ja varjupaigapoliitika kujundamisel. Samuti peaksid käesoleva aruande tulemused toetama nii selles osalevaid ERV riiklikke kontaktpunkte, riiklike rändeteemaga tegelevaid poliitika-, teadus- ja ametiasutusi, ning Euroopa Komisjoni ERV töö kavandamisel ja korraldamisel.

Käesoleva aruane koosneb kaheksast peatükist ja vastab Euroopa Komisjoni tööpetsifikatsioonile *MIGRAPOL Doc 208*. Aruande esimeses osas kirjeldatakse selle eesmärki ja koostamise meetodikat ning terminoloogiat. Järgnevas kahes peatükis antakse ülevaade peamistest poliitilistest ja õigussüsteemi muudatustest 2011. aastal ning olulistest institutsionaalsetest muudatustest rände- ja varjupaigaküsimustega tegelevates asutustes. Lisaks käsitletakse kolmandas peatükis meedias kajastatud rändeteemalisi debatte. Neljandas kuni kaheksandas peatükis kirjeldatakse nii seadusliku, kui ebaseadusliku rände valdkonnas Eestis toimunud olulisi muu-

¹ ELT L 131, 21.5.2008, lk. 7–12

² Euroopa sisserände- ja varjupaigapakt, Brüssel 24.09.2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

³ ELT C 115, 4.5.2010, lk. 1–38

⁴ Rände ja varjupaigaga tegelevad organisatsioonid Eestis. Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunkt, Tallinn 2012, www.sisekaitse.ee/erv

tusi Euroopa sisserände- ja varjupaigapakti aspektist ning Stockholmi programmis seatud eesmärkide valguses. Neljas peatükk keskendub seaduslikule sisserändele ja integratsioonile Eestis ning seadusliku rände ja mobiilsuse valdkonna arengule ELis. Viies peatükk annab ülevaate ebaseaduslikust sisserändest, tagasipöördumisest ja piirikontrollist Eestis ning rändesurvele reageerimisest ELis. Kuuendas peatükk keskendutakse rahvusvahelise kaitse ja saatjata alaealiste küsimustele Eestis ning rahvusvahelise kaitsega seotud arengule ELis. Seitsmendas peatükk on vaatluse all globaalne lähenemine rändele, sealhulgas rände- ja arengupoliitikad Eestis ning rände- ja mobiilsuse arengumõju maksimeerimine ELis. Viimases peatükkis kirjeldatakse Eesti tegevusi ELi õigusaktide ühtlustamisel riigisisises õiguses.

1.1 Metoodika

Metoodiliselt on käesolev aruanne nn teisene ehk *desk-research* tüüpi töö, mille aluseks on peamiselt juba olemasolev avalik teave. Käesolev töö koostati informatsiooni põhjal, mis saadi erinevatelt rände- ja varjupaigaküsimustega tegelevatelt asutustelt nagu Siseministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet, Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium ja Välisministeerium. Lisaks on kasutatud ametlikke avalikke dokumente ja ajaleheartikleid. Olulise allikana kasutati ka aruannet „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 täitmisest“. Aruande Euroopa ülevaated on koostatud Euroopa Komisjoni ERV 2011. aasta teatiste ja ERV bulletääni põhjal.⁵

Aruandes avaldatud teave on kokkuvõtlik ning kajastab aruande perioodil Eestis ja ELis rände ja rahvusvahelise kaitse valdkonnas toimunud olulisemaid sündmusi. Seega on selguse huvides soovitatav tutvuda ka eelmiste perioodide nii Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruannetega, kui ka Euroopa Komisjoni poolt koostatud koondaruannetega. Samuti on aruandesse lisatud statistilised andmed esialgsed ning võivad erineda asutuste poolt hiljem avaldatavast ametlikust statistikast.

1.2 Terminoloogia

Käesoleva aruande terminoloogiat on kasutatud kooskõlas asjaomase Euroopa Liidu (edaspidi EL) *acquis*’ga. Töös kasutatavad terminid on kooskõlas ERV sõnaraamatu⁶ terminoloogiaga.

⁵ Dokumentid on leitavad Euroopa rändevõrgustiku veebilehel : <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>

⁶ Asylum and Migration Glossary 2.0- A tool for better comparability- produced by the European Migration Network. Jaanuar 2012. Kättesaadav aadressil : <http://www.emnt.europa.eu>

2. Eesti poliitilise ja õigussüsteemi üldine struktuur

2.1 Poliitilise süsteemi üldine struktuur ja institutsionaalne kontekst

Eesti rände- ja varjupaigapoliitika juhtimise ja korraldamisega tegelevate organisatsioonide põhjalik ülevaade on antud uuringus „Rände ja varjupaigaga tegelevad organisatsioonid Eestis“ ning ka varasemate aastate Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruannetes. Nimetatud aruanded saab alla laadida Euroopa rändevõrgustiku veebilehelt www.sisekaitse.ee/erv. Seepärast on käesolevas peatükis esitatud ainult kokkuvõtlik loetelu peamistest asutustest, mis tegelevad Eestis rände ja rahvusvahelise kaitse küsimustega.

Rände- ja varjupaigapoliitika süsteem ja institutsionaalne kontekst on Eestis jäänud varasemate aastatega võrreldes üldjoontes samaks. Eesti rände- ja varjupaigapoliitika töötab välja Siseministeerium ja ta viib selle ellu oma valitsemisalas olevate ametite kaudu. Alates 2010. aastast tegeleb kõigi rännet, rahvusvahelist kaitset ja piirikontrolli puudutavate küsimustega üks Siseministeeriumi allasutus- Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). Viimane loodi Piirivalveameti, Kodakondsuse- ja Migratsiooniameti, Politseiameti, Keskkriminaalpolitsei ja Julgestuspolitsei ühendamisel.

Välisministeerium koostöös Siseministeeriumiga töötab välja riigi viisapoliitika ning teeb koostööd PPA-ga elamislubade ning isikut tõendavate dokumentide taotlemisel ja väljastamisel Eesti välisesindustes. Sotsiaalministeerium koos oma allasutustega on vastutav varjupaigataotlejate vastuvõtmise, s.h majutamise küsimustes. Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuuluv Töötukassa on pädev väljastama tööandjatele lube kolmandate riikide kodanike töölevõtmiseks. Inimkaubandusega seotud küsimustega tegeleb jätkuvalt Justiitsministeerium ja integratsiooni valdkond on alates 2009. aasta suvest Kultuuriministeeriumi vastutusallas.

Lisaks riigiasutustele jätkasid 2011. aastal oma tegevust rände-, varjupaiga- ja integratsiooni valdkonnas ka mitu valitsusvälist organisatsiooni. Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Tallinna esindus jätkas projekti „Vabatahtliku tagasipöördumise ja re-integratsiooni programmi rakendamine Eestis“ (VARRE), millega toetatakse ebaseaduslikult Eestis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasipöördumist oma päritoluriiki. Migrantide nõustamise ja rahalise toetamisega tegeleb jätkuvalt ka Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (MISA). 2010. aastal asutatud MTÜ Omapäi põhitegevus on tagada saatjata ja/või kaubitsetud lapse õigused, pakkudes turvalist vastuvõtusüsteemi ning vajalikku tuge, kuni lapse elu korraldamiseni või tema lahkumiseni Eesti Vabariigist.

2.2 Õigussüsteemi üldine struktuur

Võrreldes varasemate aastatega ei toimunud 2011. aastal Eesti õigussüsteemi struktuuris olulisi muudatusi. Jätkuvalt töötab Siseministeerium koostöös oma allasutustega välja rände- ja varjupaigalased õigusaktid, mis esitatakse Riigikogule vastuvõtmiseks. Kõigi migratsiooni, rahvusvahelist kaitset ja naturalisatsiooni reguleerivate seaduste menetlemisega tegeleb Riigikogu

põhiseaduskomisjon. Riigikogus vastuvõetud seadused jõustuvad, kui Vabariigi President on need välja kuulutanud ning need on avaldatud Riigi Teatajas.

Olulisemad rände- ja rahvusvahelise kaitse küsimusi reguleerivad õigusaktid Eestis on: välismaalaste seadus⁷, mis reguleerib kolmanda riigi kodaniku Eestisse saabumise, Eestis viibimise, elamise ja töötamise ning välismaalase õigusliku vastutuse aluseid; välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus⁸, mis reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid ja välismaalase õiguslikku seisundit; väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus⁹, mis sätestab välismaalase Eestist väljasaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise alused ja korra; ning kodakondsuse seadus¹⁰, mis kehtestab Eesti kodakondsuse saamise, taastamise ja Eesti kodakondsusest vabastamise protseduurid. Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonnaliikme Eestis viibimise ja elamise tingimused on reguleeritud Euroopa Liidu kodaniku seadusega.¹¹

⁷ RT I 2010, 3, 4

⁸ RT I 2006, 2, 3

⁹ RT I 1998, 98, 1575

¹⁰ RT I 1995, 12, 122

¹¹ RT I 2006, 26, 191

3. Varjupaiga ja rändega seotud üldine areng Eestis

3.1 Üldine poliitiline areng

2011. aastal toimusid Eestis kahel valimisel – 6. märtsil 2011 valiti uus Riigikogu koosseis ning 29. augustil 2011 Eesti Vabariigi president. Valimiselsetes debattides ei olnud rände- ja varjupaigaküsimused ühelgi erakonnal kesksel kohal ning need valimised ei toonud seega Eesti rände- ja varjupaigapoliitikasse olulisi muutusi.

Parlamendi valimised võitis senine võimupartei Eesti Reformierakond, mis sai 101-kohalises Riigikogus 33 mandaati. Lisaks pääsesid Riigikokku veel kolm erakonda: Eesti Keskerakond (26 mandaati), Erakond Isamaa ja Res Publica Liit (23 mandaati) ning Sotsiaaldemokraatlik Erakond (19 mandaati).

Parlamendivalimiste tulemusena moodustati valitsuskoalitsioon Eesti Reformierakonna ja Erakond Isamaa ja Res Publica Liidu vahel; need parteid on koos võimul juba 2009. aasta maist. Valimiste tulemusena jätkas peaministrina Andrus Ansip Reformierakonnast, rände- ja varjupaigaküsimuste eest vastutava Siseministeriumi juhiks ehk siseministriks sai Ken-Marti Vaher Isamaa ja Res Publica Liidust ning integratsiooni teemade eest vastutava Kultuuriministeriumi etteotsa sai Rein Lang Reformierakonnast.

Uus valitsus ei ole oma aastateks 2011–2015 seatud tegevuseesmärkides¹² ette näinud olulisi muudatusi riigi rände- ja naturalisatsioonipoliitikas. Pigem jätkatakse senist kodakondsus- ja immigratsioonipoliitikat. Valitsusliidu tegevprogrammis aastateks 2011–2015 on oluliste tegevustena kodakondsuse- ja sisserände valdkonnas ära märgitud järgmised punktid:

- 1) Eesti majanduse konkurentsivõime tõstmiseks loome soodsa keskkonna välistudengite ja tippspetsialistide Eestisse tulekuks. See aitab Eestisse luua teadus- ja kompetentsikeskusi ning tagada ettevõtetele kõrgema kvaliteediga tööjõudu;
- 2) oleme vastu väheste oskustega võõrtööjõu massilisele sissetoomisele;
- 3) kodakondsuspoliitika põhimõtteid ei muudeta.

3.2 Peamised poliitilised ja/või seadusandlikud debadid

Peamised poliitilised ja seadusandlikud vaidlused aruande perioodil puudutasid tähtjaliste elamislubade väärkasutamist. Nimelt avastati 2011. aasta kevadel, et iga-aastane sisserände piirarv, mis 2011. aastaks oli 1008, täitus ebatavaliselt kiiresti. Põhjus oli selles, et enneolematult palju elamisloa taotlusi esitati töötamiseks ettevõtte juhtorgani liikmena. 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga enam kui kahekordistus isikute hulk, kes taotlesid elamisluba töötamiseks Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena. Kui varasematel aastatel taotles juhtorgani liikmena töötamiseks tähtjalist elamisluba umbes 20% töörande alusel Eestisse tulijatest, siis 2011. aastal

¹² Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. Kättesaadav aadressil: <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/Valitsusliidu%20programm%202011-2015.pdf>

suurenes sel alusel taotlejate osakaal 60%-ni.¹³ Järelevalvemenetluse käigus ilmnis, et nimetatud tähtajalise elamisloa liiki kasutatakse vääralt ära, et saada lihtsamalt õiguslik alus Eestis elamiseks või Schengeni alal viibimiseks. Selgus, et paljudel juhtudel luuakse äriühing üksnes selleks, et saada välismaalastele elamisloa taotlemiseks alus ning reaalselt tegevust ei toimu.

2011. aasta teisel poolel tekkis kahtlus, et väärkasutatakse ka elamislubade piisava legaalse sisetuleku alusel antavaid elamislube. Võrreldes 2010. aastaga kasvas 2011. aastal selle alusel esitatud elamisloataotluste hulk oluliselt: 2010. aastal 58 taotlust ja 2011. aastal 152 taotlust.¹⁴

Lisaks avaldas ajaleht Eesti Ekspress¹⁵ detsembris 2011 nimekirja isikutest, kes on saanud Eestis elamisloa ettevõtluseks, kuid kes ei pruugi tegelikult siin ettevõtlusega tegeleda. Ka nende suhtes teostas Politsei- ja Piirivalveamet elamislubade järelkontrolli.¹⁶ Kontrolli käigus tekkis Politsei- ja Piirivalveametil 61 juhul kahtlus, et isikud ei täida seaduses sätestatud nõudeid ja kohustusi, mistõttu Politsei- ja Piirivalveamet algatas nende isikute elamislubade kehtetuks tunnistamise menetlused.

Kõigest eelnevast tulenevalt algatas Siseministerium välismaalaste seadusse selliste muudatuste tegemise, mis peaksid edaspidi terviklikult vähendama elamislubade väärkasutamise ohtu, kehtestades tõhusamat eelkontrolli võimaldavad elamisloa andmise tingimused.¹⁷ Kuna õiguslikud muudatused võtavad aega ning elamislubade väärkasutamise oht on säilinud, kehtestas siseminister oma määrusega¹⁸, et 2012. aasta I poolaastal ei anta sisserände piirarvu alusel välja tähtajalisi elamislube töötamiseks äriühingu juhtorgani liikmena ja piisava legaalse sisetuleku alusel.

Elamislubade väärkasutamise teemat hakkas uurima ka Riigikogu erikomisjon, mis teeb oma järeldused ja ettepanekud süsteemi parandamiseks 2012. aasta suveks.

¹³ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse "2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine" eelnõu juurde. Kättesaadav aadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee/main>

¹⁴ Seletuskiri "Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse" eelnõu (12-0238/01) juurde. Kättesaadav aadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/af30a676-7a6b-424c-b53b-78218abd2455>

¹⁵ „NIMEKIRI: Äraostmatute 147 kuldkliendi Kooli tänava korterist". Eesti Ekspress, 6.12.2011. Kättesaadav aadressil: <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eestiudised/nimekiri-araostmatute-147-kuldkliendi-kooli-tanava-korterist.d?id=62823136>

¹⁶ „Ekspressi nimekirja alusel käivitati elamislubade lauskontroll". Eesti Ekspress, 6.12.2011. Kättesaadav aadressil: <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eestiudised/ekspressi-nimekirja-alusel-kaivitati-elamislubade-lauskontroll.d?id=62844216>

¹⁷ Seletuskiri „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi" eelnõu juurde. Kättesaadav aadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee/main>

¹⁸ Siseministri 1.03.2012 määrus nr 5 „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi". RT I, 07.03.2012, 7

4. Seaduslik sisseränne ja integratsioon

4.1 Seaduslik sisseränne ja integratsioon Eestis

4.1.1 Majandusränne

2011. aastal tuvastati Eestis massiline elamislubade väärkasutamine töörandes. Eestis on kehtestatud iga-aastane sisserände piiriarv, mille alla lähevad enamasti Eestisse tööle tulevad kolmandate riikide kodanikud. Vabariigi Valitsus kehtestas 2011. aastaks sisserände piirarvu 1008 inimest, mis moodustas 0,075% Eesti alalisest elanikkonnast (seadusega lubatud maksimummäär on 0,1% alalisest elanikkonnast).

Juba kevadel märkas Politsei- ja Piirivalveamet, et sisserände piirarv täitub ebatavaliselt kiiresti, sest enneolematult palju elamisloataotlusi on esitatud töötamiseks ettevõtte juhtorgani liikmena. Kui 2009. aastal väljastati Siseministeeriumi teatel 338 tähtjalist elamisluba ettevõtte juhtorgani liikmena töötamiseks, siis 2010. aastal väljastati neid 612. 8. juuli 2011. aasta seisuga oli aga juba 580 inimest saanud sisserände piirarvu alusel elamisloa töötamiseks ettevõtte juhtorgani liikmena.

Sellest tulenevalt tekkis oht, et kuna piirarv täitub juhtorgani liikmete tõttu kiiresti, siis ei jää võimalust taotleda tähtjalist elamisluba mõnel muul alusel. Probleemi ilmnedes kehtestas siseminister 11. juulil jõustunud määrusega juhtorganite liikmete elamislubade piirmääraks 580, mistõttu 2011. aastal sel alusel elamislube töötamiseks enam ei antud. Lisaks pidas Vabariigi Valitsus vajalikuks suurendada sisserände piirarvu välismaalaste seaduses sätestatud maksimummääran, s.o 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast. Seega sätestati uue sisserände piirarvuna 1344 (suurenes 336 võrra ehk 33%).

Elamislubade järelkontrolli käigus tuvastas Politsei- ja Piirivalveamet mitu seaduse kuritarvitamise juhtumit, kus äriühing on asutatud ilmselt selleks, et saada elamisluba töötamiseks selle juhtorgani liikmena. Tüüpiliselt on selline ettevõtte asutatud vahetult enne elamisloataotluse esitamist ja äritegevust selles tegelikult ei toimu. Politsei- ja Piirivalveamet algatas kokku 65 äriühingu juhtorgani liikmena töötamiseks antud elamisloa kehtetuks tunnistamise, kuna tuvastati, et elamisloa omamine ei ole põhjendatud.¹⁹ Neist 15 juhul tunnistati elamisluba kehtetuks, teiste puhul menetlus veel jätkub.

Elamislubade väärkasutamisest tulenevalt alustas Siseministeerium välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamist eesmärgiga vähendada tulevikus elamislubade väärkasutamise ohtu, kehtestades tõhusamat eelkontrolli võimaldavad elamisloa andmise tingimused. Siseministeeriumi hinnangul peab olema võimalik hinnata juba taotluse menetlemise käigus ka ettevõtte sisulist majandustegevust. Seetõttu kaalub Siseministeerium nõuete kehtestamist näiteks juhtorgani liikmetasu suurusele ja inimese enda varasemale tegevusele ning äriühingu varasemale majandustegevusele.²⁰

¹⁹ Vihtla, E., „PPA on alustanud 65 elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlust“. Politsei- ja Piirivalveameti pressiteade, 6.12.2011, www.politsei.ee.

²⁰ Seletuskiri „Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse“ eelnõu (12-0238/01) juurde, kättesaadav aadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/af30a676-7a6b-424c-b53b-78218abd2455>.

Lisaks otsustas Siseministerium, et 2012. aasta esimese kuue kuu jooksul ei väljastata sisse- rände piirarvu alt ühtegi elamisloa töötamiseks juhtorgani liikmena ega piisava seadusliku sissetuleku olemasolu alusel, kuna sellistel alustel elamisloade väljastamine ei ole avalikes huvides. Valitsus kehtestas 19. jaanuaril 2012 sisse- rände piirarvuna 0,075% Eesti alalisest elanik- konnast, st 1008. Esimesel poolaastal on sisse- rände piirarv 504. Esimeseks poolaastaks kavan- datud sisse- rände piirarvu raames antakse töötamiseks, v.a töötamiseks ettevõtte juhtorgani liik- mena, 394 elamisloa, ettevõtlikeks 85 ja välislepingu alusel 25 elamisloa.²¹ Siseministerium leidis, et ettevõtjad, kes tahavad äriühingu juhtorgani liikmena Eestis tegutseda, võivad selleks taotleda pikaajalise viisa, mis annab neile õiguse viibida ja töötada Eestis kuni kuus kuud ühe aasta jooksul.

Olulisemad muudatused välismaalaste seaduses

19. juunil 2011 jõustunud välismaalaste seaduste muudatustega nähti muu hulgas ette, et töö- tamiseks antud tähtajalise elamisloa pikendamisel Eesti Töötukassa loa nõuet ei kohaldata.²² Seega ei pea tööandjad enam pöörduma loa saamiseks Eesti Töötukaasa poole, kui nad soovi- vad jätkata töösuhet välismaalasega, kes on saanud töötamiseks elamisloa asjaomase tööandja juurde ning kelle elamisloa on vaja nüüd pikendada.

1. juulil 2011 jõustus välismaalaste seaduse § 285 muudatus, millega täiendati tööandjate teavi- tamiskohustust, kui välismaalane on saanud töötamiseks tähtajalise elamisloa. Nimelt tuleb töö- andjal nüüdsest teavitada Politsei- ja Piirivalveametit ka välismaalase tööle asumisest ning välis- maalase tööle asumata jätmisest. Varem oli seaduses sätestatud, et kui välismaalane on saanud töötamiseks tähtajalise elamisloa, siis on tööandjal kohustus ühe nädala jooksul kirjalikult teavi- tada PPA-d: 1) töötamise tingimuste muutmise, 2) lepingu ennetähtaegselt lõpetamisest ning 3) töösuhete lõppemisest.

Olulisemad tegevused Euroopa sisse- rände- ja varjupaigapakti ja Stockholmi programmist lähtudes

Euroopa sisse- rände- ja varjupaigapaktis on sätestatud, et üks liikmesriikide majandusrändega seotud eesmärke peab olema Euroopa Liidu atraktiivsuse suurendamine kõrge kvalifikatsioo- niga töötajate jaoks ning õppurite ja teadlaste vastuvõtmise suurem soodustamine. Oma sis- serändepoliitikas järgib Eesti seda põhimõtet. Valitsusprogrammis aastateks 2011–2015 on ühe tegevusena kirjas Eesti majanduse konkurentsivõime tõstmiseks soodsa keskkonna loomine välistudengite ja tippspetsialistide Eestisse tulekuks.²³ Selle eesmärgi saavutamise ühe meet- mena võttis Eesti oma õigusesse üle Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2009/50/EÜ²⁴ (nn ELi sinise kaardi direktiiv). ELi sinise kaardi direktiiv võeti vastu eesmärgiga edendada Euroopa Liit konku- rentsivõimelisemaks ja dünaamilisemaks teadmispõhiseks majanduseks, tõmmates kolman- datest riikidest ligi kõrgelt kvalifitseeritud töötajad.

²¹ „2012. aasta sisse- rände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“, RT I, 7.3.2012, 7.

²² Välismaalaste seadus, § 177 lg 3, RT I 2010, 3, 4.

²³ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm, kättesaadav aadressil: <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/Valitsusliidu%20programm%202011-2015.pdf>.

²⁴ ELT L 155, 18.6.2009, lk 17–29.

ELi sinise kaardi direktiivist tulenevad muutused jõustusid välismaalaste seaduses 19. juunil 2011 ehk direktiivis seatud tähtajal. Seadusemuudatustega täiendati töötamiseks antava elamisloa taotlemise tingimusi ning võimaldati kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu riiki toomist eritingimustel. Tegemist oli täiendava alusega kõrgelt kvalifitseeritud töötajate Eestisse kutsumiseks, sest senised õigusnormid, mida täiendati ja lihtsustati 2008. aastal, olid suunatud just oskustööjõu Eestisse toomisele.

ELi sinine kaart antakse töötamiseks kõrgelt kvalifikatsiooni nõudval töökohal. Kolmanda riigi kodanikul on õigus ELi sinise kaardi taotlus esitada Eestis otse Politsei- ja Piirivalveametile. Seega on isikul võimalik viisa alusel Eestisse tulla ja alustada elamisloa taotlemist siin, tehes seda hiljemalt ühe kuu jooksul alates Eestisse sisenemisest. 2011. aastal väljastas Politsei- ja Piirivalveameti ühe ELi sinise kaardi.

ELi sinise kaardi tingimused

1. Välismaalasel peab olema kõrgem kutsekvalifikatsioon või vähemalt 5-aastane erialane töökogemus.
 - Kutsekvalifikatsiooni vastavust hindab ENIC/NARIC Keskus või reguleeritud ametikohtade puhul muu pädev asutus vastavalt välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusele. Kutsekvalifikatsiooni hindamist peab taotlema välismaalane või tööandja enne elamisloa taotluse esitamist.
 - Piisavat töökogemust hindab Politsei- ja Piirivalveamet elamisloataotluse menetlemise käigus.
2. Töö- või ametikoht, kuhu välismaalane tööle asub, peab nõudma kõrgemat kutsekvalifikatsiooni.
3. Tööandja peab eelnevalt korraldama avaliku konkursi ning taotlema Eesti Töötukassa luba välismaalase tööle võtmiseks.
4. Tööandja peab sõlmima välismaalasega vähemalt üheaastase kehtivusajaga töölepingu või tegema kirjaliku ja siduva tööpakkumise.
5. Kehtib palgakriteerium – tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega.
 - Järgmistel juhtudel kehtib välismaalastele tavapärase koefitsiendiga 1,24 korrutatud palgakriteerium²⁵:
 - töötamine tippjuhina või keskastmejuhina;
 - töötamine loodus- või tehnikateaduse tippspetsialistina;
 - töötamine tervishoiu tippspetsialistina;
 - töötamine pedagoogikaspetsialistina;
 - töötamine äri- või haldusspetsialistina;
 - töötamine info- või kommunikatsioonispetsialistina või
 - töötamine õigus-, kultuuri- või sotsiaalvaldkonna spetsialistina.
6. Välismaalastele antava ELi sinise kaardi kehtivusaeg on kolme kuu võrra pikem kui tööandja tagatud töötamise aeg, kuid see ei tohi ületada kahte aastat ja kolme kuud. Elamisluba on võimalik pikendada kuni neljaks aastaks ja kolmeks kuuks korraga.

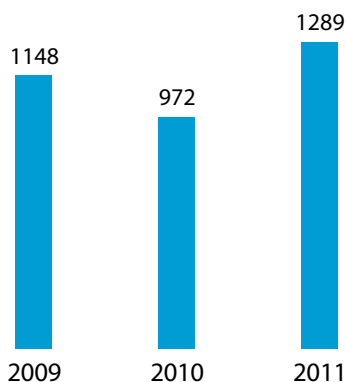
²⁵ Välismaalaste seadus, § 190⁷ lg 2, RT I 2010, 3, 4.

Erinevalt teistest kolmandate riikide kodanikest, kes taotleavad Eesti elamisloa töötamiseks, võib ELi sinise kaardi omanik olla elamisloa kehtivusajal töötu kuni kolm kuud. Samuti on ELi sinise kaardi omaniku abikaasal ja lastel koheselt õigus esitada elamisloataotlus Eestisse elama asumiseks. ELi sinise kaardi omaniku puhul on reguleeritud tööandja vahetamine – kui ELi sinise kaardi omanik soovib tööandjat vahetada esimese kahe aasta jooksul, siis uus tööandja vajab Eesti Töötukassa nõusolekut välismaalase tööle võtmiseks (hiljem tööandja vahetamisel ei ole Töötukassa nõusolekut vaja). Tööandja vahetamisel tuleb taotleda uus elamisloa. Pärast viie-aastast püsivalt ELis elamist, millest viimased kaks aastat on elatud Eestis ELi sinise kaardi alusel, on isikul õigus taotleda erandina pikaajalise elaniku elamisloa.

4.1.2 Perekondade taasühinemine

Olulisi poliitilisi ja õiguslikke muudatusi pererände eesmärgil Eestisse elama asumisel 2011. aastal ei tehtud. Pererändepoliitika on olnud Eestis läbi aastate üsna muutumatu. Sarnaselt varasematele aastatele on pereränne suurim rändeliik Eestisse. Eurostati andmetel väljastati 2011. aastal perekondade taasühendamise eesmärgil 1289 elamisloa, s.o 25% rohkem kui aasta varem (972) (joonis 1). Konkreetne põhjus sellise tõusu toimumiseks puudus.

Joonis 1. Pererände eesmärgil antud elamisload Eestis 2009-2011



Allikas: Eurostat

Olulisemad tegevused Euroopa sisseände- ja varjupaigapakti ja Stockholmi programmist lähtudes

Euroopa sisseände- ja varjupaigapaktis rõhutatakse vajadust reguleerida pererännet tõhusamalt, arvestades iga liikmesriigi vastuvõtu võimalusi ning sisseändajate integreerimise võimalusi. Pererände tõhusamaks reguleerimiseks on Eesti võtnud riigisisesele õigusele üle Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ²⁶ perekonna taasühinemise õiguse kohta, mis sätestab kolmandate riikide kodanikest perekonnaliikmete õigused elada ja viibida liikmesriigis. Nimetatud direktiiv võeti Eesti õigusesse üle 2006. aastal, kuigi paljusid direktiivis sätestatud põhimõtteid rakendati juba varem. Direktiivist lähtuvad täiendavad muudatused tehti välismaalaste seaduses 2010. aastal.

²⁶ ELT L 251, 3.10.2003, lk 12–18.

Nagu paktis nimetatud, on seadusliku rände üks olulisi aspekte uute migrantide edukas integreerumine sihtriigi ühiskonda. Ka Stockholmi programmis mainitakse vajadust hinnata ja läbi vaadata Euroopa Liidu Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ, võttes arvesse integratsioonimeetmete tähtsust. Kuigi Eesti ei ole pererände eesmärgil elamisloa saanud sisse-rändajatele eraldi integratsioonimeetmeid ette näinud, on neil isikutel siiski võimalus osa saada MISA pakutavast uute sisse-rändajate kohanemisprogrammist.

4.1.3 Muu seaduslik ränne

Alates 1. jaanuarist 2011 hakati Eestis elavatele kolmandate riikide kodanikele väljastama uut dokumenti – elamisloakaarti, mis tõendab isiku elamis- ja töötamisõigust Eestis. Uue dokumendi kasutuselevõtt oli tingitud Euroopa Liidu liikmesriikides elamisloa olemasolu tõendava ühtse dokumendi rakendamisest; see vorm kehtestati Euroopa Nõukogu 18. aprilli 2008. aasta määrusega (EÜ) nr 380/2008.²⁷ Sellest tulenevalt lõpetati kolmandate riikide kodanikele ID-kaardi ja elamisloakleebiste väljastamine.

Sarnaselt ID-kaardile, mida väljastati enne 2011. aastat Eestis elavatele välismaalastele (sh ELi kodanikele), on elamisloakaart kohustuslik isikut tõendav dokument. Elamisloakaart väljastatakse igale kolmanda riigi kodanikule, kes taotleb Eestis elamisluba, tööluba või elamisõigust või kes elab Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel. Elamisloakaart sisaldab kasutaja isikuandmeid, elamis- ja tööloa andmeid, fotot ja sõrmejäljekujutisi. Põhimõtteliselt on elamisloakaardil samad funktsioonid, mis senini väljastatud ID-kaardil, sh on sellega võimalik elektroonilises keskkonnas isikut tuvastada ja digitaalset allkirja anda.²⁸

Elamisloakaart kehtib kuni viis aastat, kuid mitte kauem, kui kehtib isikule välja antud elamisluba või elamisõigus. Selle taotlemiseks tuleb isiklikult pöörduda Politsei- ja Piirivalveameti poole, kuna kaardi väljastamiseks on vajalik võtta ka isiku sõrmejäljekujutised. 2011. aastal anti välja 25 780 elamisloakaarti.²⁹

4.1.4 Integratsioon

2011. aastal jätkati integratsiooni vallas dokumendis „Eesti lõimumiskava 2008–2013“³⁰ esitatud põhimõtete ja visiooni rakendamist. „Eesti lõimumiskava 2008–2013“ on valdkondlik arengukava, mis sätestab Eesti integratsioonipoliitika alused ja eesmärgid ning nende saavutamiseks vajalikud meetmed. Arengukava juurde kuulub rakenduskava, mis lähtub lõimumiskavas sõnasetatud visioonist ja põhimõtetest ning milles on kajastatud konkreetsed tegevused.

Vabariigi Valitsus kinnitas 30. juunil 2011 lõimumiskava prioriteetid aastateks 2011–2013. Aastatel 2011–2013 on lisaks jätkuvatele tegevustele üldprioriteediks tõhustada eesti keele õpet nii koolis kui ka mitteformaalses keskkonnas ning soodustada erineva emakeelega inimeste kontakte ja koostööd, et suurendada inimeste, eriti noorte kaasatust ja aktiivsust Eesti ühiskonnas.

²⁷ ELT L 115, 29.4.2008.

²⁸ Isikut tõendavate dokumentide seadus, § 34¹–34³, RT I 1999, 25, 365.

²⁹ Pello, N., „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest 2011. aastal“, Siseministerium, Tallinn, 2012.

³⁰ Eesti lõimumiskava 2008–2013, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 10.04.2008 korraldusega nr 172, kättesaadav aadressil: http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf.

Enam pööratakse tähelepanu kodanikeühenduste toetamisele ja noorte karjäärinõustamisele. Jätakuvalt toetatakse ühise Eesti teaberuumi arendamist, et vähendada muukeelse elanikkonna infopuudust.³¹ Et paremini kavandada sisseändajatele ettenähtud tegevusi järgnevateks aastateks ja võtta arvesse nende vajadusi, tehti ka Eesti ühiskonna monitooring, mille analüüs valmib 2012. aastal.

Valitsus pöörab üha enam tähelepanu selliste asjaolude vähendamisele, mis põhjustavad suurt tööpuudust etniliste vähemuste seas (keelekursuste võimaldamine, et suurendada inimeste konkurentsivõimet tööturul, noorte karjäärinõustamine jne). Põhjus on selles, et 15–74-aastaste etniliste mitte-eestlaste töötuse määr on jätkuvalt üle kahe korra kõrgem kui eestlastel ja teistel ELi kodanikel. Kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute töötus on küll aasta võrdluses vähenenud 21,7%-lt (2010. aasta neljas kvartal) 18,3%-le (2011. aasta neljas kvartal), kuid on jätkuvalt ligikaudu kaks korda kõrgem kui (ELi) kodanikel (tabel 1).

Tabel 1. Elanike töötuse määr Eestis, 2010-2011 (%)

	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
	I kvartal		II kvartal		III kvartal		IV kvartal	
EL kodanikud	16,5	12,7	15,7	11,2	12,5	9,3	11,9	9,9
... Eesti kodanikud	16,6	12,6	15,8	11,2	12,5	9,3	11,9	9,9
Kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud	34,5	23,5	32,4	25,2	29,1	19,7	21,7	18,3
KOKKU	19,8	14,4	18,6	13,3	15,5	10,9	13,6	11,4

Allikas: Eesti Statistikaameti andmed, tööjõu-uuring

2011. aastal jätkati keeleõppe pakkumist (nii tasuta õpet kui ka kulude hüvitamist) Eestis elavatele sisseändajatele. Noortele pakutakse lisaks õppekavalisele eesti keele õppele täiendava keeleõppe võimalust keelelaagrites ja eestikeelsetes peredes. Koolidevahelise koostöö tegevusena saavad sisseändetaustaga õpilased koos eesti kodakondsusega noortega külastada Eesti kultuuri ja ajaloo seotud kohti ning saada teadmisi Eesti riigi, ühiskonna, kultuuri ja ajaloo kohta.

Olulisemad tegevused Euroopa sisseäre- ja varjupaigapakti ja Stockholmi programmist lähtudes

Liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike edukas integratsioon on sisseäredest tuleneva kasu suurendamisel võtmetähtsusega element. Euroopa Ülemkogu kutsub Stockholmi programmis toetama liikmesriikide jõupingutusi, mille eesmärk on lisada integratsiooniküsimused terviklikult kõigisse asjaomastesse poliitikavaldkondadesse ning toetada integratsiooniprotsesse, hõlmates selliseid põhiküsimusi nagu tutvustus- ja keelekursused, vastuvõtva kogukonna igakülgne kaasamine ning sisseäreändajate aktiivne osalemine elu kõikides aspektides. Eesti on pikka aega tegelenud kolmandate riikide kodanike kaasamisega ühiskonda ja ka 2011. aastal jätkus tegevus selles valdkonnas.

³¹ Kultuurilise mitmekesisuse osakonna infokiri 8/2011, kättesaadav aadressil: www.kul.ee.

Valitsus lähtub oma tegevuses dokumendist „Eesti lõimumiskava 2008–2013”, mis põhineb Euroopa Liidu peamistel integratsioonipõhimõtetel, järgides Euroopa Liidu põhiväärtusi, tugevdades riigi identiteeti, kaasates elanikke, võimaldades võrdseid võimalusi (tööelus ja hariduses) ning vähendades etnilist isolatsiooni, seda eriti uute sisseändajate puhul. Lõimumiskava meetmed on seotud 20 erineva arengukavaga eri valdkondades (haridus, tööturg jne). Seotust teiste valdkondadega aitab tagada lõimumiskava juhtrühm ja juhtkomitee, kuhu kuuluvad asjaomaste ministriumide, st Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Välisministeeriumi esindajad ning lisaks Riigikantselei ning rakendusasutuste Eesti Töötukassa, Politsei- ja Piirivalveameti ja Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed esindajad.³²

Lõimumiskava uue rakendusplaani – aastateks 2011–2013 – koostamise käigus konsulteeriti ka sihtrühmaga Eesti eri piirkondadest. Rahvusvähemuste kaasamisel ja nendega konsulteerimisel on riigi partneriteks rahvusvähemuste kultuurinõukogu ja noortekogu, Eesti koostöökogu juures töötav ümarlaud ning suuremate omavalitsuste juures tegutsevad konsulteerivad ümarlaudad.

2011. aastal jätkusid uute sisseändajate (viimase kolme aasta jooksul Eestisse elama asunud kolmandate riikide kodanikud) kohanemisprogrammi raames koolitusüritused, mis lisaks eesti keele õppele sisaldavad ka riiki, ühiskonda ja kultuuri käsitlevat õppemoodulit. Kuna nõudlus koolituse järele on suur, siis järgnevatel aastatel suurendatakse programmi mahtu.

Eestis üle kolme aasta elanud sisseändajatele pakutakse võimalust õppida tasuta eesti keelt või saada keeleõppe kulude ulatuses pärast keeleeksami sooritamist hüvitist ning praktiseerida oma keelt tööjõuvahetuse programmi raames. 2011. aastal hüvitas Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed Euroopa Sotsiaalfondi toel 828 inimese eesti keele õppe kulud kokku ligikaudu 205 000 euro väärtuses. Ligi kolmandik väljamakstud hüvitistest maksti B1-taseme eksami sooritamise järel – see eksam on nõutav Eesti kodakondsuse saamiseks.³³

Lisaks korraldati 2011. aastal kolmandatest riikidest pärit uute sisseändajate tugiisikute koolitusprogramm. Kokku koolitati 20 tugiisikut, igas maakonnas vähemalt üks ja suuremates linnades rohkem. Peale koolituse töötati ka välja uute sisseändajate tugiisikuteenuse pakkumise juhend, mida hakatakse rakendama 2012. aastal.

Lisaks keeleõppele üritatakse sisseändaja taustaga inimesi rohkem kaasata ühiskonna protsesidesse. Ühiskonnas osalemise suurendamiseks ning nendest võimalustest teavitamiseks toetati erinevaid kodanikeühenduste koostöötegevusi ja veebiportaale (nt www.etnoweb.ee). Näiteks rahastati 2011. aasta parlamendivalimistel lõimumiskava raames poliitiliste parteide valimisplatvormide analüüside tõlkimist vene keelde, et teavitada mitte-eestikeelseid elanikke ja kaasata neid poliitilistesse vaidlustesse.³⁴

³² Kultuuriministeeriumi vastuskiri Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunktile, 21.12.2011.

³³ ESFi toel hüvitati mullu enam kui 800 eesti keele õppija kulud. MISA uudised, 10.2.2012, www.meis.ee.

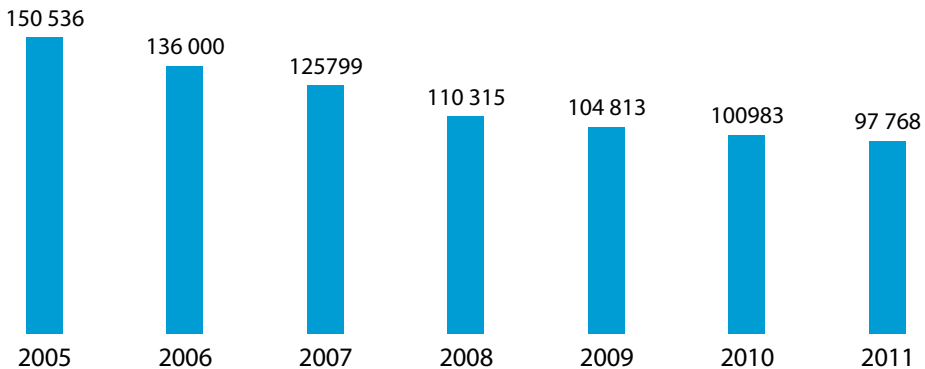
³⁴ Kultuuriministeeriumi vastuskiri Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunktile, 21.12.2011.

4.1.5 Kodakondsus ja naturalisatsioon

Eesti naturalisatsioonipoliitika on keskendunud eelkõige siin püsivalt elavate määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähendamisele, andes neile naturalisatsiooni korras kodakondsuse. Pärast parlamendivalimisi loodud IRLi ja Reformierakonna valimisliidu programmis³⁵ märgitakse selgelt, et Eesti kodakondsuspoliitika põhimõtteid ei muudeta. Jätkuvalt keskendutakse Eestis elavate teiste riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute teavitamisele Eesti kodakondsuse omandamise eelistest ja võimalustest.

Aktiivne teavitustegevus Eesti kodakondsuse saamise võimalustest on toimunud juba 2008. aastast ning võib öelda, et erinevad teavitusüritused on oma eesmärgi täitnud. Eestis kehtiva elamisõiguse või elamisloa alusel elavate määratlemata kodakondsusega inimeste arv oli 2011. aasta lõpuks vähenenud 97 827 isikuni ja see arv väheneb järjepidevalt (joonis 2). Aasta lõikes vähenes määratlemata kodakondsusega isikute arv 3215 isiku võrra. Nendest 28% omandas Eesti kodakondsuse, 23% mõne teise riigi kodakondsuse, 48% puhul oli tegemist isiku surmaga ning 1% puhul muude põhjustega³⁶.

Joonis 2. Määratlemata kodakondsusega isikute arv Eestis 2005-2011



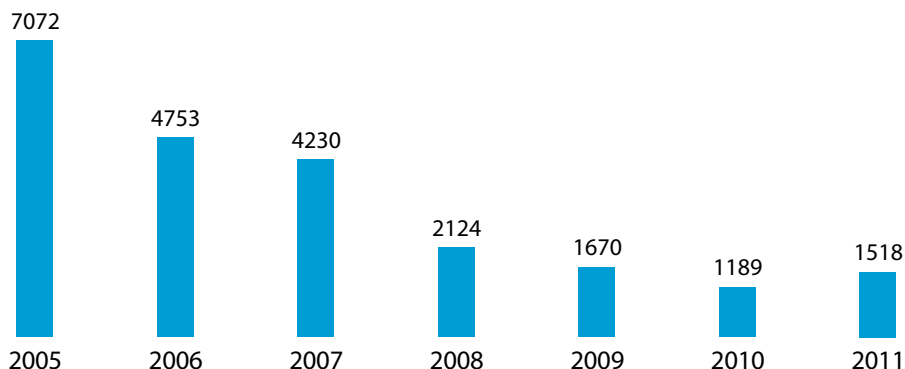
Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Valitsus andis 2011. aastal naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse 1518 inimesele, s.o üle 300 võrra rohkem kui aasta varem (joonis 3). Enamik ehk 1341 inimest olid enne Eesti kodakondsuse saamist määratlemata kodakondsusega. 159 uuel kodanikul oli varem Venemaa, kümnel Ukraina ja kolmel Kasahstani kodakondsus. Üks Eesti kodakondsuse saaja oli varem Valgevene, üks Läti, üks Leedu, üks Hispaania, üks Georgia ja üks Etioopia kodanik.

³⁵ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm, kättesaadav aadressil: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Valitsusliit%20I.pdf>.

³⁶ Küüt, R., 2011. aasta ülevaade, Politsei- ja Piirivalveamet, kättesaadav aadressil: www.politsei.ee.

Joonis 3. Naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikute arv aastatel 2005-2011



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

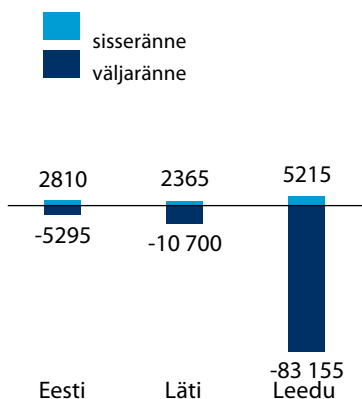
Olulisi õiguslikke muudatusi Eesti kodakondsuspoliitikasse 2011. aastal ei tehtud. Küll aga tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku muuta kodakondsuse seadust, et tuua selgus juhtumitesse, kus inimene on ekslikult määratud Eesti kodanikuks. Praegu on kodakondsuse seaduses sätestatud, et kui Eesti kodakondsus on ekslikult antud enne 1995. aastat, jääb see inimesele alles, pärast seda ekslikult antud kodakondsuse peavad ametnikud aga tühistama. Õiguskantsler algatas menetluse, kui tema poole pöördus 2011. aastal kaks inimest sellise probleemiga. Samuti kajastati meedias laialdaselt juhtumit, kus riik võttis kodakondsuse ära 15-aastaselt noorelt, kes oli selle saanud ametnike eksituse tõttu. Riigikogu põhiseaduskomisjon toetas õiguskantsleri ettepanekut ja leidis, et on vaja alustada menetlust kodakondsuse seaduse muutmiseks. Vastav seaduseelnõu võeti Riigikogus menetlusse 2012. aasta alguses.

4.2 Seadusliku rände ja mobiilsuse valdkonna arengud Euroopa Liidus 2011. aastal

4.2.1 Olulised statistilised andmed

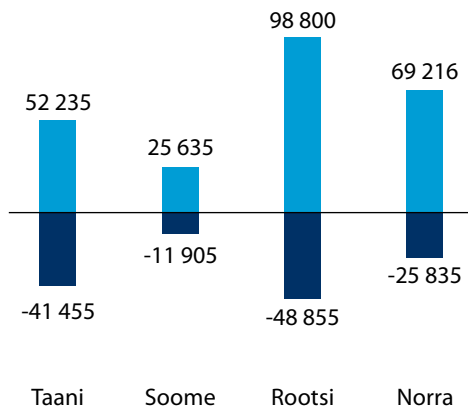
EL-27 ja Norra prognoos üldiseks rahvastiku kasvuks on 501 miljonist (1. jaanuari 2010. seisuga) kuni 525 miljonini 2035. aastaks, tõustes 526-ni miljonini 2040. aastaks ja ning 517 miljonini inimeseni 2060. aastaks. 1. jaanuari 2011 seisuga on EL rahvastiku koguarv 502,5 miljonit, mis on 1,4 miljonit enam kui 2010. aastal, millest loomulik iive moodustas 0,5 miljonit ja rändesaldo 0,9 miljonit. Balti riikides on rändesaldo viimastel aastatel olnud negatiivne. 2010. aastal lahkus Eestist, Lätist ja Leedust kokku ca 100 000 inimest (vt joonis 4), neist valdav enamus - 83 155 inimest Leedust. Rändesaldo oli suurim Leedus (- 77 940 inimest) ja väikseim Eestis (-2 485 inimest). Põhjamaades on rändesaldo positiivne ning sisseränne on suurem väljarändest nii Taanis, Soomes, Rootsis, kui ka Norras. Rändesaldo on kõrgeim Rootsis (49 945 inimest) ja madalaim Taanis (10 780 inimest). (vt joonis 5)

Joonis 4. Sisse- ja väljaränne Balti riikides 2010



Allikas: Eurostat

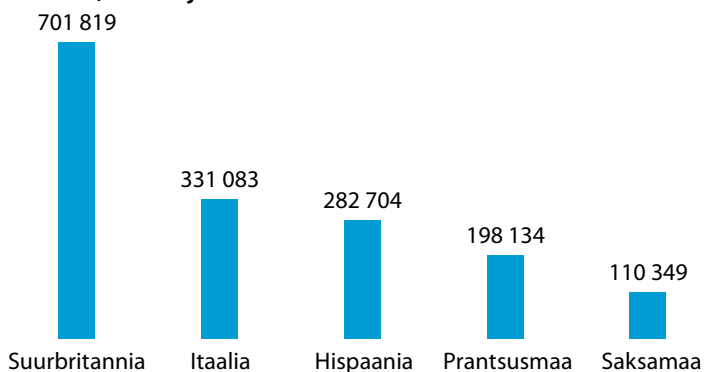
Joonis 5. Sisse- ja väljaränne Põhjamaades 2010



2011. aastal elas EL-27 ja Norras 33,3 miljonit välismaalast, millest 12,8 miljonit (2,5% kogurahvastikust) olid teiste EL riigi kodanikud ja 20,5 miljonit (4,1% kogurahvastikust) olid kodanikud väljaspoolt EL riike (vt Lisa 1. tabel 1). Kõige suurem välismaalaste osakaal on Luksemburgis (43,1% elanikkonnast), Küprosel (20% elanikkonnast), Lätis (17% elanikkonnast) ja Eestis (15,7% elanikkonnast). Kõige väiksem on välismaalaste osakaal Poolas (0,1% elanikkonnast). All 1% elanikest elab välismaalasi Bulgaarias (0,5%) ning 1% Leedus ja Sloveenias. Kui Luksemburgis moodustavad valdava enamuse (86%) välismaalastest teised EL liikmesriikide kodanikud, siis Lätis (16,6% elanikkonnast) ja Eestis (14,8% elanikkonnast) on kõige kõrgem kolmandate riikide kodanike osakaal. Suurim arv kolmandate riikide kodanike ELis oli pärit Türgist (ligi 2,3 miljonit), Marokost (ligi 1,9 miljonit), Albaaniast (ligi 1 miljon), Hiinast (0,8 miljonit) ja Ukrainast (0,7 miljonit).

2010. aastal väljastati kolmandate riikide kodanikele ligi 2,5 miljonit esmast elamisluba, mis on 5% rohkem, kui eelmisel 2009. aastal (vt Lisa 1, tabel 2). Jaotuslikult anti töörande alusel 32,5% elamislubasid, 30,2% oli pererände alusel, 20,6% õpperände alusel ja muudel põhjustel 17%. Enim väljastati elamislubasid USA kodanikele (ligi 212 000), India kodanikele (ligi 200 000), Hiina kodanikele (ligi 172 000), Ukraina (ligi 167 000) ja Maroko kodanikele (ligi 157 000).

Joonis 6. Top 5 EL riiki, kus väljastati enim esmaseid elamislubasid 2011. aastal

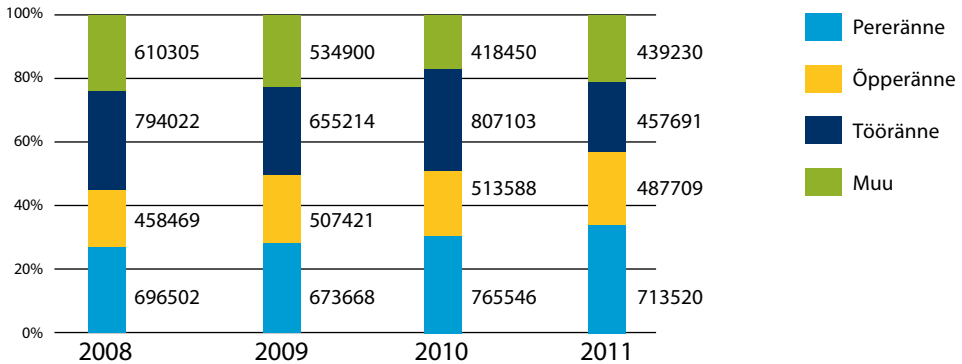


Allikas: Eurostat

2011. aastal väljastati enam kui 2 miljonit esmast elamisluba, mis võrreldes aastaga 2010 on üsna sarnane langus (15,2%). Aastal 2011 väljastati kõige rohkem elamislubasid Ühendkuningriigis (701 819), Itaalias (331 083), Hispaanias (282 704), Prantsusmaal (198 134) ja Saksamaa (110 349) (vt joonis 6).

Pereränne moodustab peamise rändeliigi EL-27 ja Norras (34%) ning selle osakaal on viimastel aastatel stabiilselt kasvanud (vt joonis 7, 27%lt 2008. aastal) ja seda eelkõige tööränne arvelt, mis on võrreldes 2008. aastaga langenud 31%lt 22%le 2011. aastal. Öpperänne osakaal on mõnevõrra kasvanud (18%lt 2008. aastal 23%le 2011. aastal).

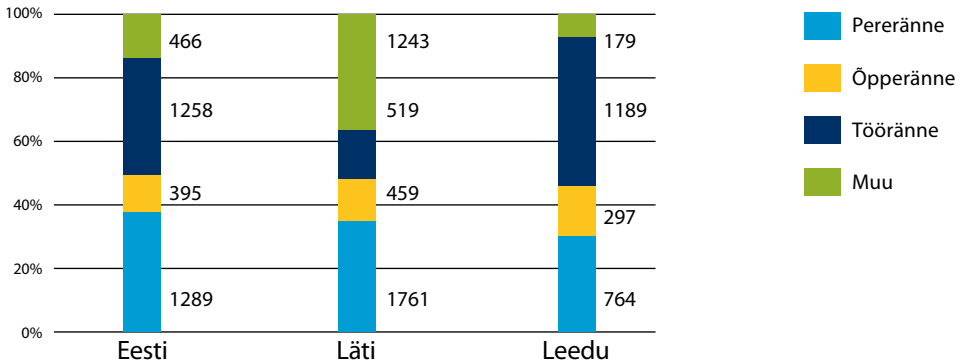
Joonis 7. Rändeliikide osakaal EL-27 ja Norras, 2008-2011. aastal



Allikas: Eurostat

Liikmesriigid, kus väljastati elamislubasid peamiselt perekondlikel alustel olid Luksemburg (62% kõikides elamislubadest), Kreeka (60%), Portugal (52%), Hispaania (49%) ja Tšehhi (48%).

Joonis 8. Rändeliigid Balti riikides 2011

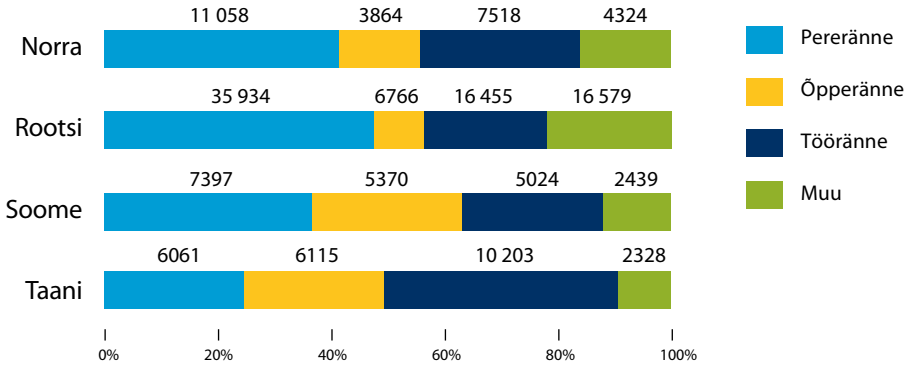


Allikas: Eurostat

Nii Balti riikides (39%) kui ka Põhjamaades (41%) on pereränne osakaal suurim võrreldes teiste rände liikidega (vt joonised 8,9). Balti riikidest on suurim pereränne osakaal Lätis (44% kõigist elamislubadest) ja väikseim Leedus (31%). Põhjamaades on suurim pereränne osakaal Rootsis (47%) ja väikseim Taanis (25%). Tööränne osakaal Balti riikides on sarnane pererändele – 30% kõi-

kidest elamislubadest. Kõrgeim on töörände osakaal Leedus (49%) ja väikseim Lätis (13%). Põhjamaades on töörände osakaal kokku 27%, kõrgeim on töörände osakaal Taanis (41%) ja madalaim Rootsis (22%). Õpperände osakaal on ühtlane kõigis Balti riikides (12%). Põhjamaades on erinevused suuremad. Suurima osakaaluga paistab silma Soome (27%) ja Taanis (25%).

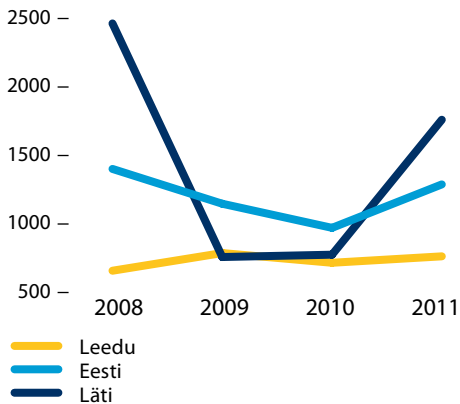
Joonis 9. Rändeliigid Põhjamaades 2011



Allikas: Eurostat

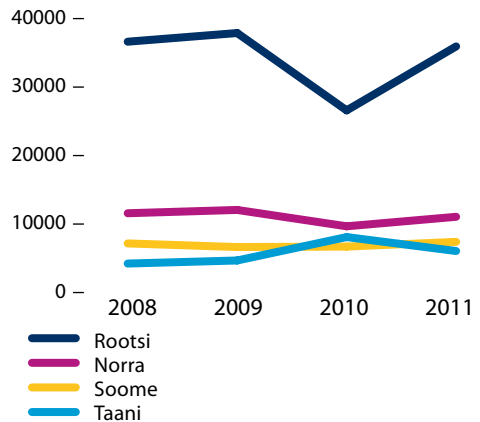
Pereränne kasvas 2011. aastal võrreldes 2010. aastaga kõikides Balti riikides. Kõige suurema kasvu saavutas pereränne Lätis (776lt 1761le, so ca kaks korda). Eestis kasvas pereränne neljandikku võrra. Põhjamaades kasvas pereränne enamuses riikides, va Taanis (-9%). Enim kasvas pereränne Rootsis, ca 25%, võrreldes 2010. aastaga (vt joonised 10,11).

Joonis 10. Pereränne Balti riikides 2008–2011



Allikas: Eurostat

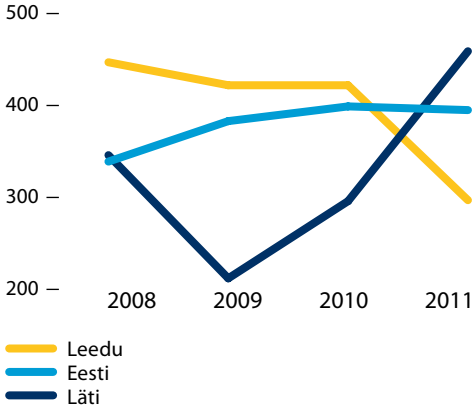
Joonis 11. Pereränne Põhjamaades 2008–2011



Õpperände alusel antud elamislubade kõige suurem osakaal registreeriti Iirimaa (62%), Ühendkuningriigis (35%), Prantsusmaal (33%), Rumeenias (33%) ja Ungaris (27%). Balti riikides kasvas õpperänne võrreldes 2010. aastaga ainult Lätis (ca poolteist korda) ning enim langes Leedus (ca poolteist korda). Eestis on õpperänne olnud viimasel kolmel aastal stabiilne jäädes alla 400 el-

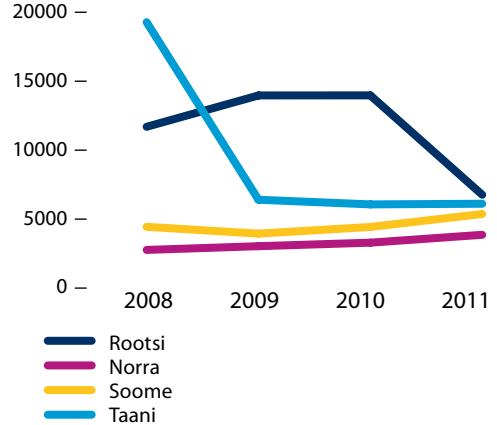
misloa aastas (12% kõigist elamislubadest). Põhjamaades kasvas õpperänne kõikides riikides va Rootsisis (-50%), mis kehtestas õppemaksu kolmandate riikide välistudengitele (vt joonised 12,13).

Joonis 12. Õpperänne Balti riikides 2008–2011



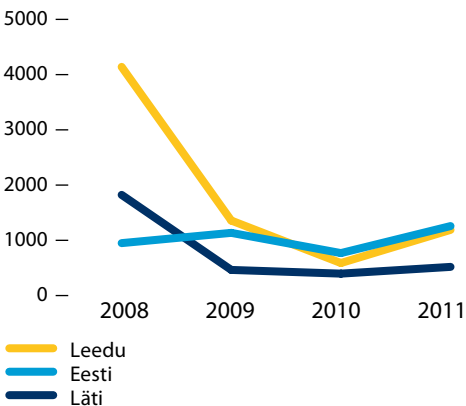
Allikas: Eurostat

Joonis 13. Õpperänne Põhjamaades 2008–2011



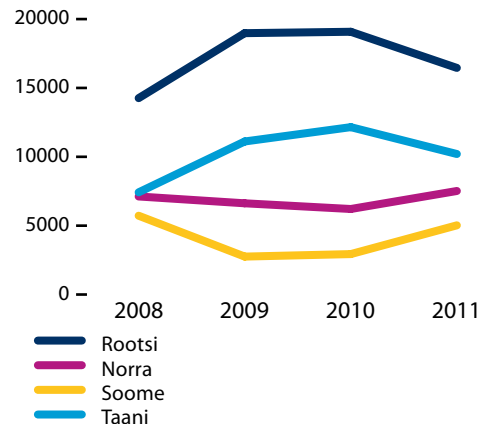
Töörände osakaal kõigist elamislubadest oli kõige kõrgem Küprosel (63%), Leedus (49%), Sloveenias (48%), Taanis (41%) ja Eestis (37%). Tööränne kasvas kõikides Balti riikides, enim Leedus (kaks korda enam kui 2010. aastal). Eestis kasvas tööränne 40% ning on osakaalu poolest ELis viiendal kohal, olles ühtlasi enim elamislubasid töötamiseks väljastanud Balti riik (1258). Põhjamaades kasvas tööränne märkimisväärselt Soomes (42%) ja Norras (18%), Rootsisis (-14%) ja Taanis (16%) aga langes (vt joonised 14,15).

Joonis 14. Tööränne Balti riikides 2008–2011



Allikas: Eurostat

Joonis 15. Tööränne Põhjamaades 2008–2011



4.2.2 Seaduslike rändekanalite soodustamine

ELi tasandil avati 2011. aasta novembris Euroopa Liidu sisserrändeportaali, mis pakub Euroopa Liitu kolimisest huvitatud migrantidele praktilist teavet. Samuti on portaali eesmärk juhendada Euroopa Liidus juba seaduslikult elavaid sisserrändajaid, kes sooviksid ühest liikmesriigist teise kolida. Portaali pakub konkreetset teavet kõigi 27 liikmesriigi rändeprotseduuride kohta ning viiteid rännet käsitlevatele kohalikele veebilehtedele.

Riigi tasandil esitasid peaaegu kõik liikmesriigid ja Norra teavet seadusliku rände võimaluste ja tingimuste kohta. Vastav teave on kättesaadav peamiselt ministriumite ja/või tööagentuuride ametlikel veebilehtedel (Austria, Belgia, Tšehhi, Küpros, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Portugal, Rootsi, Sloveenia, Slovakkia, Ühendkuningriik). Üha suurem arv liikmesriike (sh Austria, Saksamaa, Soome, Sloveenia) avab veebilehe, mis koondab kogu seaduslikku rännet puudutava teabe. Mitu liikmesriiki on avaldanud eri keeltes trükiseid haldusmenetluste ning kolmandatest riikidest pärit töötajate õiguste ja kohustuste kohta (Hispaania, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Poola, Portugal, Ühendkuningriik) või plaanivad selliseid trükiseid lähitulevikus avaldada (Küpros).

4.2.3 Majandusränne

ELi tasandil võeti 2011. aasta detsembris lõpuks vastu ühtse loa direktiiv. Uus õigusakt sätestab kolmandate riikide kodanikele ettenähtud ühtse korra liikmesriigis viibimise ja töötamise loa taotlemiseks ning ühesugused õigused liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanikest töötajatele. Jätkusid ka läbirääkimised ettepanekute üle, mis tehti kolmandate riikide kodanike riiki sisenemisele ja riigis viibimisele esitatavate nõuete kohta seoses hooaj tööga ning ettevõtete vahelise liikumise kontekstis. Septembris 2011 esitleti pikaajaliste elanike direktiivi (2003/109/EÜ) hindamisaruannet. Samuti algatati Saksamaa, Itaalia, Malta, Poola, Portugal ja Rootsi suhtes rikkumismenetlus ELi sinise kaardi direktiivi ülevõtmist puudutavatest riiklikest meetmetest teavitamata jätmise tõttu. Ainukesena viidi menetlus 2011. aasta detsembris lõpule Malta puhul ning 2012. aastal algatati järgmised rikkumismenetlused Austria, Küprose, Kreeka, Soome ja Sloveenia suhtes.

2011. aasta oktoobris sõlmiti Euroopa Liidu (10 liikmesriiki) ja Armeenia vahel liikuvuspartnerlus, samuti alustas EL läbirääkimiste protsessi uute liikuvuspartnerluse lepete sõlmimiseks ka teiste riikidega, sealhulgas Tuneesia ja Marokoga. Rände ja liikuvuse suhtes võetud üldist lähenemiseviisi käsitleva teatisega (GAMM) seoses tõstis komisjon (muu hulgas) esile vajadust integreerida ELi-väline rändepoliitika sisemiste poliitikavaldkondadega (nt majandus-, töö-, haridus- ja sotsiaalpoliitika). Samuti tegeles komisjon süsteemselt „ajude äravoolu“ küsimusega kolmandates riikides.

Riigi tasandil rakendas mitu liikmesriiki töörandestrateegiad või kehtestas seadused, millega töörandestrateegiad rakendatakse. Need muudatused hõlmavad selliste strateegiliste poliitikadokumentide vastuvõtmist, millega majandusrände edendamine seati strateegiliseks eesmärgiks (Tšehhi, Poola, Rumeenia, Slovakkia), ning Austrias võeti vastu uus, peamiselt kvalifitseeritud ja kõrge kvalifikatsiooniga kolmandate riikide kodanike punktipõhine rändemudel. Tööandja sanktsioonide direktiiviga seoses rakendasid mitu liikmesriiki meetmeid, millega tõkestatakse töötajate kuritarvitamine teenustesektoris (Sloveenia, Slovakkia).

Mitu liikmesriiki rakendas meetmeid, millega lihtsustati kolmandate riikide kodanike erinevate kategooriate juurdepääs tööturule: Belgia kehtestas dekreedid, millega ELi kodanike pereliikmed vabastatakse töökaardi kohustusest, Lätis võeti „kommertstegevuseks“ kasutusele uus elamis-luba ja seega ei ole kolmandate riikide kodanikel enam tarvis taotleda töö-luba iga kord, kui nad töökohta vahetavad, Leedu ja Portugal rakendasid meetmeid, et muuta oma tööturg „paindlikumaks“, luues paremaid võimalusi ajutiseks tööks, sh võõrtöötajatele, ning Portugalis toetatakse sisserändajate ettevõtlustegevust.

Mitu liikmesriiki (Saksamaa, Küpros, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Madalmaad, Portugal, Sloveenia) ja Norra võtsid vastumeetmeid, millega soodustatakse välismaal omandatud oskuste ja kvalifikatsioonide tunnustamist. Paljud liikmesriigid asusid lihtsustama üliõpilaste riiki sisenemise ja riigis viibimise menetlusi (Austria, Belgia, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa, Leedu, Läti, Poola, Portugal, Rootsi, Slovakkia), teistes liikmesriikides on kehtestatud üliõpilaste ja rakenduserialadel õppivate õpilaste kvoot (Itaalia). Ühendkuningriigis muudeti punktipõhise süsteemi valdkonda nr 4 (üliõpilased), et tõkestada kuritarvitamisi, sealhulgas kehtestades üliõpilaste inglise keele oskusele kõrgemad nõuded ning haridusasutustele lisanõuded. Hispaanias ja Prantsusmaal kehtestati sätted, millega lihtsustatakse taotluste esitamise korda teaduritele, kes soovivad nendesse riikidesse siseneda, ning sarnaste meetmete rakendamine on kavas ka teistes riikides (Saksamaa, Leedu, Luksemburg, Slovakkia).

Paljud liikmesriigid (Austria, Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Taani, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Sloveenia, Rootsi, Slovakkia, Ühendkuningriik) tegid jõupingutusi ELi atraktiivsuse suurendamiseks kõrge kvalifikatsiooniga töötajate silmis. Sageli toimuvad need tegevused ELi sinise kaardi direktiivi ülevõtmise raames. Sellised tegevused hõlmasid muu hulgas kõrge kvalifikatsiooniga töötajate vabastamist üldisest kvoodisüsteemist (Austria), aastapalga lühenemist (Saksamaa), maksusoodustusi kõrge kvalifikatsiooniga isikutele (Luksemburg) ning erisätteid isikutele, kes peatuvad riigis vähem kui kolm kuud (Madalmaad). Lisaks kehtestasid liikmesriigid konkreetseid meetmeid, millega soodustatakse kõrge kvalifikatsiooniga töötajate (Saksamaa, Taani) või rikkust loovate või oma valdkonna juhtideks saavate sisserändajate (Ühendkuningriik) juurdepääsu teatavatele ametitele. Samas võttis Ühendkuningriik kasutusele piiravamad meetmed teiste kõrge kvalifikatsiooniga töötajate suhtes, kehtestades neile, kes soovivad asuda tööle kõrget kvalifikatsiooni nõudvatel töökohtadel, nõude esitada taotlus punktipõhise süsteemi valdkonda nr 2 (*Tier 2*) kaudu, st neil peab enne riiki saabumist olema töökoht tegevusluba omava tööandja juures.

Jätkuvalt on tehtud jõupingutusi rändepoliitika selektiivsuse parandamiseks eesmärgiga reageerida tõhusamalt tööturu vajaduste muutumisele. Mõnes riigis on sellega seoses kehtestatud aastakvoodid (Eesti, Itaalia), samas kui teistes kehtestati arvuline piirmäär oskusi ja kõrgemaid oskusi nõudvaid töökohti täitvate töötajate jaoks (Ühendkuningriik), kehtestati teatavates valdkondades hooajaline sisenemiskvoot (Itaalia) või kavatsetakse kehtestada uusi kvote (Läti). Samuti on mitu liikmesriiki teinud muudatusi selliste ametite või valdkondade nimekirjades, kus on puudu tööhõuet (sageli on see tingitud majanduskriisist). Saksamaal, Taanis ja Leedus on täheldatud uut ametikohtade puudust, samas kui Hispaanias, Küprosel, Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis on täheldatud nende ametikohtade puuduse vähenemist. Ühendkuningriigis suurendati ülikoolilõpetajate töökohtade palgatasemele esitatavaid nõudeid (valdkond nr 2 – ettevõttesisesed liikumised).

Erinevates liikmesriikides 2011. aastal tehtud tööturuprognoside tulemused olid erinevad; mõnes riigis (nt Iirimaa) ei esinenud tööjõupuudust mujal kui teatavates nišivaldkondades, samas kui teistes riikides (nt Läti) ennustati, et tööjõuvajadust ei suudeta lähitulevikus täita. Mitu liikmesriiki parandas või plaanib parandada oma tööturuprognoside tegemiseks kasutatavaid meetodeid ja vahendeid. Luksemburgis viidi läbi tööameti reform, millega loodi tööturu vaatluskeskus. Lisaks teatas Poola kavast luua 2012. aastal oskuste prognoosimise süsteem. Ka Slovakkia ja Norra on kavandanud sellega seoses analüüsida oma riigi majanduse vajadusi ja majandusrände puhul tehtavaid soodustusi.

Lisaks ülalmainitud uuele liikuvuspartnerlusele Armeeniaga alustas mitu liikmesriiki uusi liikuvuspartnerlusi teiste riikidega ning paljud liikmesriigid olid lõpetanud või pidasid läbirääkimisi kahepoolsete lepingute üle, millega lihtsustatakse teatavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist (Belgia, Hispaania, Soome, Ungari, Itaalia, Leedu, Läti, Madalmaad, Rootsi, Slovakkia). Samal ajal teeb osa liikmesriike jõupingutusi selleks, et takistada või mitte süvendada „ajude äravoolu“ (Saksamaa, Hispaania, Iirimaa, Madalmaad, Portugal, Rootsi). Mitu liikmesriiki tegutses ja kehtestas uusi seadusi selleks, et soodustada ajutist ja korduvrännet (Tšehhi, Hispaania, Prantsusmaa, Rootsi), samas kui teised liikmesriigid kavandasid selliseid tegevusi tulevikuks (Tšehhi, Itaalia, Slovakkia, Ühendkuningriik).

4.2.4 Perekondade taasühinemine

ELi tasandil algatas komisjon rohelise raamatu kaudu avaliku arutelu perekonna taasühinemise üle, kutsudes üles kaaluma ELi tasandil tõhusamat pererännet, pidades eriti silmas nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühinemise õiguse kohta) rakendamisel tuvastatud probleeme.

Riigi tasandil tegid mitu liikmesriiki (Austria, Belgia, Saksamaa, Taani, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Slovakkia, Ühendkuningriik) ja Norra muudatusi oma perekonna taasühinemist käsitlevates õigusaktides. Paljud liikmesriigid (Austria, Belgia, Taani, Hispaania, Prantsusmaa, Leedu, Läti, Slovakkia, Ühendkuningriik) töötasid välja või võtsid vastu uued perekonna taasühinemise õigusi ja tingimusi reguleerivad seadused. Luksemburg, Leedu, Poola, Slovakkia ja Ühendkuningriik kehtestasid uued sätted, mis muudavad perekonna taasühinemist reguleerivad seadused vähem piiravaks. Teistes riikides viidi sisse täiendavad perekonna taasühinemist puudutavad nõuded: sissetulekut ja pikemat „kontrollperioodi“ käsitlevad nõuded Belgias, uus punktipõhine süsteem perekondlikel alustel sisserändajatele Taanis, finantsnõuded ning nõuded tõenditele, millega tõendatakse „seotus“ riigiga, samuti finants-, majutus- ja muud nõuded Hispaanias. Mitme liikmesriigi tegevuse eesmärk oli soodustada asjaomasesse liikmesriiki perekonna taasühinemise eesmärgil rännanud kolmandate riikide kodanike paremat integratsiooni (Austria, Belgia, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Madalmaad, Ühendkuningriik), näiteks Saksamaal kehtestati enne sisserännet kohaldatavad keelenõuded. Mitu liikmesriiki (Austria, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Madalmaad) ja Norra kehtestasid riigis perekonna taasühinemise tulemusel elavate kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatavad keelenõuded või muutsid neid, näiteks Prantsusmaal abi-elu kaudu kodakondsuse omandanute suhtes kohaldatavad nõuded. Soome ja Ühendkuningriik hindasid oma perekonna taasühinemise poliitikat ja viisid selle tulemusel vastavatesse dokumentidesse sisse oodatud muudatused.

4.2.5 Integratsioon

ELi tasandil võeti 2011. aasta juulis vastu kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava, mille eesmärk on soodustada ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike majanduslikku, sotsiaalset, kultuurilist ja poliitilist osalemist vastuvõtvates riikides. Avaldati ka esimese integratsiooniteemalise Eurobaromeetri küsitluse tulemused. Õigus- ja siseasjade komisjon võttis 2011. aasta detsembris vastu kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava resolutsiooni, milles tehtud ettepanekute seas on ka mittesiduva koordineerimismehhanismi väljatöötamine eesmärgiga parandada integratsioonialase teabe vahetamist. Komisjoni ettepanekus Varjupaiga- ja Rändefondi asutamise määruse kohta nimetati varjupaigataotlejate, rahvusvahelise kaitse saajate ja vähekaitstud sisserändajate rühmade konkreetset integratsioonivajadused.

Riigi tasandil on mitu liikmesriiki (Austria, Belgia, Küpros, Taani, Eesti, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Läti, Malta, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Ühendkuningriik) ja Norra seotud Komisjoni integratsioonialaste muudatustega. See hõlmab nii õigusaktide muudatusi (Austria, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Slovakkia), uute poliitikadokumentide vastuvõtmist (Austria, Belgia, Eesti, Kreeka, Hispaania, Luksemburg, Läti, Portugal) või nende uuendamist (Tšehhi, Slovakkia) kui ka institutsionaalseid muutusi (Austria, Küpros, Soome, Slovakkia). Muutused puudutasid ka erinevaid integratsiooniküsimusi, sealhulgas kodakondsuse saamist (Austria, Prantsusmaa), sisserändajate ja riigi vastastikuseid kohustusi (Itaalia), aga ka äsja saabunud sisserändajatele suunatud laiaulatuslikke integratsiooniplaane (Soome), kolmandate riikide kodanike õigust osaleda kohalike omavalitsuste valimistel ning muid poliitilise osalemisega seotud õigusi (Luksemburg), tervisekoolitusi (Malta) ning kodakondsustsereemooniaid (Iirimaa). Paljud liikmesriigid (Austria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Rootsi, Sloveenia, Slovakkia, Ühendkuningriik) ja Norra viitasid meetmetele, mis on kehtestatud eesmärgiga anda sisserändajatele vastuvõtvast riigis võimalus keelt õppida ning tutvuda vastuvõtva riigi ühiskonna, ajaloo ja kultuuriga (Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Itaalia, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Sloveenia, Slovakkia, Ühendkuningriik ja Norra). Mitu liikmesriiki viitas oma aruandes meetmetele, mida on rakendatud eesmärgiga parandada sisserändajate juurdepääsu tööturule (Austria, Tšehhi, Soome, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Poola, Portugal, Rootsi) ja avalikele ning sotsiaalteenustele (Tšehhi, Kreeka, Hispaania, Iirimaa, Portugal). Enamik liikmesriike (Austria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Läti, Poola, Portugal, Sloveenia, Rootsi, Slovakkia, Ühendkuningriik) ja Norra on astunud samme demokraatlike väärtuste ja sotsiaalse sidususe parendamiseks.

5. Ebaseaduslik sisseränne, tagasipöördumine ja piirikontroll

5.1 Ebaseaduslik sisseränne, tagasipöördumine ja piirikontroll Eestis

5.1.1 Ebaseaduslik sisseränne

Ebaseadusliku sisserände valdkonda reguleerivad välismaalaste seadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, Euroopa Liidu kodaniku seadus, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ning nende alusel kehtestatud rakendusaktid. Ebaseadusliku sisserände poliitika kujundamisega tegeleb Siseministeerium ning poliitika rakendamisega tegelevad Politsei ja Piirivalveamet ja Kaitsepolitseiamet.

Põhilised meetmed ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks riigis on eri valdkondades (nt toitlustus, majutus, ehitus jne) tegutsevate ettevõtete kontroll, patrullkäikude korraldamine, välismaalaste kontroll elamisloamenetluse raames ning võimalike Eestis ebaseaduslikult viibivate välismaalaste kohta muude kanalite kaudu saadud teabe kontrollimine. Tõhusa kontrolli teostamiseks koostatakse konkreetse valdkonna riskianalüüs ning kaardistatakse võimalikud riskisektorid, mille kontrollimisele pööratakse suuremat tähelepanu. Ebaseadusliku sisserändaja menetluse käigus korraldatakse vestlus, mille eesmärk on hankida teavet ebaseadusliku sisserändaja isiku, päritolu, reisiteekonna ja vahendite ning võimalike abistajate kohta. Eelpool nimetatud komponendid koondatakse vastavalt ajakohasusele asjaomastesse toodetesse, nagu riskiprofiilid, rändeteekonnad, -vahendid ja -moodused. Vastavalt tegevustasandile jaotuvad need nädala, kuu-, kvartali- või poolaastapõhisesse analüüsis, ohuhinnangutesse ja ülevaadetesse. Sellise teabe kogumine ja analüüs on süstemaatiline ning toimub kohalikul, piirkondlikul ja riigi tasandil, kusjuures teabevahetus on nii vertikaalne kui ka horisontaalne.

Kuigi 2011. aasta sündmused Põhja-Aafrikas ei ole Eesti välispiiri vahetult ohustanud, on ebaseaduslike sisserändajate seas Eestiski märgatavalt kasvanud Aafrika päritolu isikute arv. Kui veel aastail 2007–2009 moodustasid enamiku ebaseaduslikest sisserändajatest Aasia (Afganistani, Palestiina) päritolu ja SRÜ riikide elanikud, siis 2011. aastal olid 34% ebaseaduslikest sisserändajatest SRÜ päritolu, 31% Aafrika päritolu, 16% Venemaa Föderatsiooni kodanikud ja 19% Aasia päritolu.

2011. aastal toimus 186 ebaseaduslikku piiriületust, millest 82 olid seotud ebaseadusliku sisserände eesmärgil Eestisse sisenemisega. Võrreldes eelmise aastaga suurenes ebaseadusliku sisserände eesmärgil tehtud piiriületuste arv veerandi võrra (61 juhtumit 2010. a). Samuti suurenes ebaseaduslike sisserändajate arv 109 isikult 2010. aastal 132 isikule 2011. aastal (+17%). Päritoluriigi järgi peeti ebaseadusliku piiriületuse eest enim kinni Venemaa (21), Georgia (18) ja Kongo DV (16) kodanikke.

Põhilised ebaseadusliku sisserände moodused olid viisa väärkasutamine ja võltsitud dokumentide esitamine. Kui 2010. aastal avastati 16 juhtumit, kui isik soovis võltsitud dokumendiga riiki siseneda, siis 2011. aastal oli juba 52 juhtumit (+69%). Võltsitud reisidokumente kasutavad eeskätt Aafrika päritolu välismaalased. Üldjuhul üritatakse siseneda võltsitud ELi elamisluba kasu-

tades ning võltsingu avastamise korral esitatakse piirivalveametnikele varjupaigataotlus. 2011. aastal paluti piiril varjupaika 33 korral, s.o 64% rohkem kui 2010. aastal.

Olulisemad tegevused Euroopa sisseärende- ja varjupaigapakti ja Stockholmi programmist lähtudes

Euroopa sisseärende- ja varjupaigapaktis on esitatud mitu meedet, mis aitavad tagada tõhusa kontrolli ebaseadusliku sisseärende üle. Oluliseks peetakse koostööd – nii liikmesriikidevahelist kui ka koostööd sisseärendaja päritolu- ja transiidiriigiga. Samuti peab iga liikmesriik tagama ebaseaduslikult liikmesriigis viibiva sisseärendaja lahkumise Euroopa Liidu territooriumilt. Sunniviisilisele lahkumisele eelistatakse sisseärendajate vabatahtlikku lahkumist.

Ebaseadusliku sisseärende vastane koostöö ja teabevahetus toimub nii Eesti-siseselt eri organisatsioonide vahel (PPA, Kaitsepolitsei, Kriminaalpolitseiga) kui ka kõigi piirkonnas paiknevate liikmesriikide ja kolmandate riikide piirivalveteenistustega. Näiteks sõlmiti oktoobris 2011 migratsiooni ja rahvusvahelise kaitse alase koostöö tihendamiseks Soome migratsiooniteenistuse ning Eesti Politsei- ja Piirivalveameti vastastikuse mõistmise memorandum. Septembris kohtusid Eesti, Läti ja Leedu politseijuhid Pühajärvel, kus arutati koostöösuundi ja pandi paika ühistegevuse prioriteedid järgmiseks aastaks. Kohtumise peateema oli teabevahetus ja koostöö võitluses ebaseadusliku sisseärende ning piiriülese kuritegevusega.³⁷

Koostöö tõhustamiseks peamiste ebaseadusliku sisseärende lähteriikidega uuendati 2011. aastal kahepoolseid piirivalvealaseid koostöölepinguid Venemaa Föderatsiooni ja Georgia piirivalvega. Lepingud annavad aluse teabevahetuseks ja tegevuste tõhustamiseks ebaseadusliku rände tõkestamisel. 2011. aastal sõlmis Eesti järgmised koostöölepingud:³⁸

- 16. augustil 2011 allkirjastati Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti ja Venemaa Föderatsiooni Föderalse Julgeolekuteenistuse vaheline piirivalvealane koostööprotokoll, milles lepitati kokku muu hulgas ka ebaseadusliku rände alastes ühistegevustes;
- 6. oktoobril 2011 võeti vastu Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna ja Valgevene Riikliku Piirivalvekomitee 2011–2012. aasta koostöökava, milles kajastuvad muu hulgas operatiivse teabevahetuse tegevused ja kogemuste vahetamine ebaseadusliku rände juhtumite kohta;
- 5. detsembril 2011 allkirjastati Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti ja Georgia Siseministeeriumi piirivalvealane koostööleping, mille eesmärk on tõhustada kogemuste ja teabe vahetust ebaseadusliku rände tõkestamiseks;
- 5. detsembril 2011 allkirjastati Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna ja Georgia Siseministeeriumi patrullpolitsei osakonna vaheline isikute tagasipõrdumise ja tagasivõtmise seotud teabevahetuse alane koostööprotokoll.

Oluline meede ebaseadusliku sisseärende ennetamisel ja tõkestamisel on sisseärende valdkonna sideohvitseride tegevus ebaseadusliku sisseärende lähteriigis. Kuigi Eesti piirivalvel puuduvad nn ILOd (*immigration liaison officers*) teistes liikmesriikides või kolmandates riikides, on Eesti huvid ja vajadused kolmandates riikides kaetud Valgevenes ja Georgias avatud Eesti, Läti ja Leedu ühise

³⁷ Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2011–2015 tegevuste elluviimise ülevaade, kättesaadav aadressil: http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/Aruanne_2011.pdf.

³⁸ PPA vastuskiri Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunktile, 9.1.2012.

ILO kontoriga, mida esindab Läti piiriteenistuse ametnik. Täiendavate ILO-de/ALO-de ajutine või alaline saatmine Eesti jaoks peamistesse ebaseadusliku rände lähte- ja transiitriikidesse on kaalumisel. Seni pole Eesti esindaja lähetamine olnud võimalik pingelise eelarve tõttu.³⁹

Peale koostöölase tegevuse ning tõhusate tagasipöördumismehhanismide näeb Euroopa siserände- ja varjupaigapakt ette ka ranged meetmed ja trahvid neile, kes kasutavad ebaseaduslikult riigis viibivaid siserändajaid ära. Selleks võttis Eesti oma õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2009/52/EÜ⁴⁰, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. Direktiivist tulenevad muutused jõustusid välismaalaste seaduses, karistusseadustikus ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses 20. juulil 2011.

Direktiiv 2009/52/EÜ tõi kaasa järgmised muudatused:

- välismaalaste seadusesse: seadusega võimaldatakse nüüd ebaseaduslikult töötanud välismaalasele anda tähtajaline elamisluba kriminaalmenetluses osalemiseks kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele kaasaaitamise eesmärgil;⁴¹
- karistusseadustikku: seadusega kehtestati Eestis seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamise eest tööandja suhtes kriminaalkaristuse kohaldamise võimalus. Seda juhul, kui see on toime pandud järjestikuse 12 kuu jooksul vähemalt teist korda, sellega võimaldati töötamist kolmele või enamale välismaalasele, sellega võimaldati töötamist alaealisele välismaalasele, sellega võimaldati töötamist inimkaubandusega seotud kuriteos välismaalasest kannatanule, sellega on põhjustatud oht välismaalase elule või tervisele või koheldud välismaalast inimväärlikust alandavalt. Karistuseks on ette nähtud rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus;⁴²
- individuaalse töövaidluse lahendamise seadusesse: seadusega võimaldatakse ebaseaduslikult töötanud kolmandate riikide kodanikel saada tööandjalt kogu maksmata jäänud töötasu. Seega, kui välismaalane töötas Eestis selleks seaduslikku alust omamata ja välismaalane on töövaidluse ajaks Eestist lahkunud, lahkub Eestist töövaidluse kestuse ajal või saadetakse töövaidluse kestuse ajal Eestist välja, siis vaadatakse töövaidlus läbi tema kohalolekuta.⁴³

5.1.2 Tagasipöördumine

Ebaseadusliku siserände vastase võitluse lahutamatu osa on ka väljasaatmismeetmed, mille eel- duse on tagasivõtulepingute tõhus rakendamine. Eesti on sõlminud kahe- või mitmepoolsed tagasivõtulepingud 22 riigiga. Enamik neist on sõlmitud Euroopa Liidu ja Schengeni riikidega (Läti, Leedu, Soome, Norra, Rootsi, Island, Sloveenia, Itaalia, Šveits, Prantsusmaa, Saksamaa, Beneluxi riigid (Belgia, Madalmaad, Luksemburg), Hispaania, Austria, Portugal, Ungari, Bulgaaria, Rumeenia). Ülejäänud riikide puhul lähtutakse tagasisaadetava kohta saadud andmetest ja heast tavast või kohaldatakse Euroopa Liidu poolt mõne kolmanda riigiga sõlmitud tagasivõtulepingut (EL on sõlminud tagasivõtulepingud järgmiste riikidega: Albaania, Bosnia ja Hertsovgviina, Makedoonia, Hongkong, Macao, Moldova, Montenegro, Venemaa, Serbia, Sri Lanka, Pakistan, Ukraina, Georgia).

³⁹ Ibid.

⁴⁰ ELT L 168, 30.6.2009, lk 24–32.

⁴¹ Välismaalaste seadus, § 203, RT I 2010, 3, 4.

⁴² Karistusseadustik, § 2601, RT I 2001, 61, 364.

⁴³ Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, § 18 lg 12, RT I 1996, 3, 57.

Kuigi Eesti ei sõlminud 2011. aastal ühtegi uut kahe- või mitmepoolset tagasivõtulepingut, allkirjastati kahepoolset tagasivõtulepingu rakendusprotokollid Venemaa Föderatsiooniga ning Serbiaga. Tagasivõtulepingu rakendusprotokoll Venemaa Föderatsiooniga allkirjastati 19. septembril ning see jõustus 28. novembril 2011. Tagasivõtulepingu rakendusprotokoll Serbiaga allkirjastati 9. novembril 2011. Ettepanek rakendusprotokoll sõlmida tehti ka Georgiale, kelle Euroopa Liiduga sõlmitud tagasivõtuleping jõustus 1. märtsil 2011.⁴⁴

2011. aastal saatis Politsei- ja Piirivalveamet Eestist sunniviisiliselt välja ca 100 välismaalast. Enim saadeti riigist välja Venemaa Föderatsiooni, Läti ning määratlemata kodakondsusega isikuid. Eurostati andmetel lahkus (sunniviisiliselt või vabatahtlikult) Eestist kokku 415 välismaalast. Nii sunniviisilist kui ka vabatahtlikku tagasipöördumist rahastati osaliselt Euroopa Tagasipöördumismisfondi vahenditest. 2011. aastal toetati Euroopa Tagasipöördumismisfondist 50 kolmanda riigi kodaniku tagasipöördumist oma päritoluriiki. IOM Tallinna poolt rakendatava vabatahtliku tagasipöördumise programmi raames lahkus kaheksa kolmanda riigi kodanikku ning PPA saatis välja 42 kolmanda riigi kodanikku.⁴⁵

Alates 2010. aastast korraldab IOM (International Organization for Migration) Eesti esindus vabatahtliku tagasipöördumise ja re-integratsiooni programmi⁴⁶ (VARRE projekt). Programmi eesmärk on aidata varjupaigataotlejatel ja teistel ebaseaduslikult riigis viibivatel migrantidel pöörduda soovi korral Eestist vabatahtlikult tagasi oma kodumaale. Projekti rahastavad Euroopa Liit Euroopa Tagasipöördumismisfondi kaudu ja Eesti Vabariigi Siseministeerium.

2011. aastal toetati VARRE projekti raames 8 inimese tagasipöördumist oma kodakondsusriiki. Tagasi pöörduti Venemaale, Ukrainasse, Valgevenesesse, Georgiasse, Armeeniasse, Egiptusesse ja Lõuna-Aafrika Vabariiki.

Olulisemad tegevused Euroopa sisseärände- ja varjupaigapakti ja Stockholmi programmist lähtudes

Euroopa sisseärände- ja varjupaigapaktis rõhutatakse, et iga ebaseaduslikult riigis viibiv välismaalane peab riigist lahkuma ning iga liikmesriik peab sisseärändajate tagasipöördumist võimalikult humaanselt ja tõhusalt rakendama kooskõlas seadustega. Oluline areng selles valdkonnas oli direktiivi 2008/115/EÜ⁴⁷ rakendamine liikmesriikides alates 24. detsembrist 2010. Eesti võttis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ (ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel) (nn naasmisdirektiiv) riigisisesele õigusele üle tähtaegselt. See tõi kaasa muudatused väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusse, mis jõustusid 24. detsembril 2010. Nimetatud direktiiviga kehtestatakse ühised eeskirjad liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, väljasaatmisel, kinnipidamisel ja sissesõidukeelu kohaldamisel, tagades sealjuures Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega tunnustatud isikute kaitse.

⁴⁴ Pello, N., „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest 2011. aastal“, Siseministeerium, Tallinn, 2012.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme for Estonia. Kättesaadav aadressil : <http://iom.ee/varre/>

⁴⁷ ELT L 348, 24.12.2008, lk 98–107.

Naasmisdirektiivi riigisisesele õigusele ülevõtmise tulemusena tehakse nüüd igale riigis ebaseaduslikult viibimiselt avastatud isikule lahkumisettekirjutus, millega üldjuhul kaasneb sissesõidukeeld. Eesti kohaldatud ja jõustunud sissesõidukeelud edastatakse Schengeni infosüsteemi (SIS). 2011. aastal tehti üle 222 sissesõidukeeldu otsuse. Samamoodi aktsepteerib Eesti teiste liikmesriikide väljastatud lahkumisettekirjutusi ning välismaalase sisenemisel Schengeni alale teostatakse isiku kontroll infosüsteemi SIS abil.

Frontexi operatsioonide raames abistab Eesti neid liikmesriike, kes kannatavad ebaseaduslikult sisserändade suure ebaproportsionaalselt suure ebaseadusliku sisserände surve all. Näiteks osales Eesti 2011. aastal Kreeka abistamiseks Frontexi korraldatud ühisoperatsiooni ATTICA tegevustes tagasisaatmiste korraldamisel kokku 133 operatsioonipäevaga. Otse Eestilt ei ole teised liikmesriigid väljasaatmiste puhul abi palunud. Tagasisaatmisega seoses on aga teiste liikmesriikidega koostööd teinud transiidilendude korral (väljasaadetava paigutamine transiidi ajal transiitriigi ametivõimude kontrolli alla, väljasaadetava suunamine järgmisele lennule jne).⁴⁸

Samuti ei ole Eesti osalenud teiste liikmesriikide algatatud väljasaatmislendudel. Põhjus on selles, et väljasaatmised Eestist õhuteed pidi on toimunud üldjuhul riikidesse, kuhu ühiseid väljasaatmislendude pole korraldatud. Vajalik teadmine saadakse osalemisel Frontexi korraldatavatel tagasisaatmisalastel koolitusüritustel, töötubades ja võrgustikus.⁴⁹

Ametnikud täiendavad oma tagasipöördumisalaseid teadmisi erinevate koolitusürituste käigus. 2011. aastal viidi läbi IOMi juhitud ning Euroopa Tagasipöördumisfondist rahastatud projekt „Kolmandate riikide tagasipöördumisega tegelevate asutuste töötajate võimekuse tõstmine: kultuurierinevused, psühholoogiline käitumine ja parimad praktikad tagasipöördumise protsessis“. Projekti raames tutvustati eri riike ja nende kultuuri, traditsioone ning tagasipöördumise tavasid. Samuti korraldatakse migratsioonijärelevalve ametnikele õppereise Euroopa Liidu liikmesriikidesse tutvumaks tagasipöördumise parima tava ja standarditega. Lisaks tagati 2010. ja 2011. aastal ametnike valmisolek tegelemaks ebaseaduslikult piiri ületanud isikutega ja jagati neile tagasisaatmisalaseid kogemusi Euroopa Tagasipöördumisfondi koolitusprojektide kaudu. Samuti osaleti Eestis IOMi juhitud ning Euroopa Pagulasfondist rahastatud projekti MINAS-5 raames korraldatud põgenike massilise sisserände alasel välilõppusel, mille käigus testiti Politsei- ja Piirivalveameti ning teiste ebaseadusliku sisserändega tegelevate valdkondade/asutuste tööd põgenike massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamisel, sealhulgas meeskonna-, koostöö, kommunikatsiooni ning käsuliini toimimist eri tasanditel ning hädaolukorra lahendamise kava toimimist.⁵⁰

5.1.3 Inimkaubanduse vastased tegevused

Eesti valitsus peab oluliseks prioriteediks võitlust inimkaubandusega. Valitsus kiitis detsembris heaks muudatused, millega karistusseadustikku lisatakse uued inimkaubandust kriminaliseerivad koosseisud. Eelnõu täiendab karistusseadustikku kolme inimkaubanduse koosseisuga: inimkaubandus seksuaalse ärakasutamise eesmärgil, orjastamise eesmärgil ja elundi eemaldamise eesmärgil. Seaduse jõustumisel on võimalik saada selgem ülevaade inimkaubanduse juh-

⁴⁸ PPA vastuskiri Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunktile, 9.1.2012.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

tumite arvust, inimkaubanduse ohvritest, inimkaubitsejatest, karistusandmete võrdlusest (sh teiste riikidega) ning eri eksploateerimisvormide muutumisest aja jooksul. See peaks omakorda looma parema aluse inimkaubanduse ohvrite abistamiseks ning abiteenuste osutamise rahastamiseks.⁵¹

Hetkel ei kajasta inimkaubandusega seotud kuritegude statistika Eestis valitsevat olukorda õigesti.

Karistusseadustikus (KarS) on hetkel umbes 12 paragrahvi, mis on rohkemal või vähemal määral seotud inimkaubandusega. 2011. aastal registreeriti 121 kuritegu (tabel 2), mis võivad olla seotud inimkaubandusega; seda on 21% võrra vähem kui 2010. aastal (153 registreeritud kuritegu). Eeldatavasti on igal aastal hinnanguliselt kümnendiku registreeritud juhtude puhul otsest tegemist inimkaubandusega.⁵²

Tabel 2. Registreeritud süüteod inimkaubandusega seotud KarS §-de lõikes Eestis 2010. ja 2011. aastal

Kuriteo koosseis/aasta	2010	2011
§ 133 Orjastamine	1	2
§ 136 Vabaduse võtmine seadusliku aluseta	44	33
§ 138 Ebaseaduslik inimuuringute tegemine	0	0
§ 143 Suguühendusele sundimine	1	4
§ 143 ¹ Sugulise kire rahuldamisele sundimine	3	3
§ 172 Võõra lapse hõivamine	2	1
§ 175 Alaealise prostitutsioonile kallutamine	1	0
§ 176 Alaealise prostitutsioonile kaasaaitamine	0	0
§ 177 Alaealise kasutamine pornograafilise teose valmistamisel	2	40
§ 178 Lapsporno valmistamine ja selle võimaldamine	76	
§ 259 Välismaalase ebaseaduslik toimetamine üle Eesti Vabariigi riigipiiri ja ajutise kontrolljoone	8	6
§ 268 ¹ Prostitutsioonile kaasaaitamine	15	15
Kokku	153	121

Allikas: Kuritegevuse statistika 2011, Justiitsministeerium

Inimkaubandusega seotud kuritegudes mõisteti 2011. aasta kümne kuuga süüdi 55 isikut. Samal perioodil oli 491 juhtumit kohtueelses menetluses. Samamoodi kui varasematel aastatel ei taotletud elamisloa andmist ühelegi inimkaubanduse ohvrile ka 2011. aastal.

⁵¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2011–2015 tegevuste elluviimise ülevaade, kättesaadav aadressil: http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Tegevusprogrammi%20aruanne_2011.pdf.

⁵² Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010–2014: 2010. aasta täitmise aruanne, <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54162/V%E4givalla+v%E4hendamise+arengukava+2010.+aasta+t%E4itmise+aruanne.pdf>.

5.1.4 Piirikontroll

Välispiiri ületuste arv on pärast 2010. aastal toimunud teatavat vähenemist taas suurenema hakanud. Kui 2010. aastal ületas Eesti välispiiri ligikaudu 6,6 miljonit isikut, siis 2011. aastal ligikaudu 7,4 miljonit (+11%). Transpordivahendite piiriületuste arv suurenes 1,2 miljonilt 1,3 miljoni (+9%). Enamik piiriületajaid on Eesti või Venemaa elanikud, kuid väga palju reisijaid on ka Valgevenest ja Ukrainast.

2011. aastal suurenes piirilt tagasisaadetud isikute arv. Kui 2010. aastal saadeti piirilt tagasi 1665 inimest, siis 2011. aastal 2205 (+25%). Põhjus ei ole niivõrd ebaseadusliku sisserände surves Eesti välispiirile, kuivõrd selles, et aasta võrdluses on välispiiri ületuste koguarv suurenenud ligikaudu 10% – maismaapiiril 9%, õhupiiril 38% ning merepiiril 14%. Teine põhjus on selles, et Venemaa Föderatsioon lõpetas 26. veebruaril 2010 oma liikmelisuse rahvusvahelise tööorganisatsiooni (ILO) meremeeste isikut tõendavate dokumentide konventsioonis (C.108 Seafarer's Identity Document Convention) ja ratifitseeris ILO konventsiooni C.185. Selle tõttu ei laiene Venemaa meremeestele enam ILO konventsioonist C.108 tulenevad erisused Eesti Vabariigi territooriumile sisenemiseks, sh transiidireisijana. Seega vajab isik transiidi korras Eestist läbisõiduks koodaniku välispassi koos viisaga. Kui isikul puudus reisidokumendis viisa, kaasnes sellega tema piirilt tagasisaatmine.

Olulisemad tegevused Euroopa sisserände- ja varjupaigapakti ja Stockholmi programmist lähtudes

2011. aastal jätkas Eesti integreeritud piirihalduse ja solidaarsuse põhimõtete rakendamist Euroopa Liidu välispiiri valvamisel. Integreeritud piirihalduses panustas Eesti 2011. aastal eelkõige Euroopa Liidu välispiiri arendamisse, kasutades selleks Euroopa Välispiirifondi vahendeid. Samuti panustati rahvusvahelisse koostöösse ning piiriületusjärjekordade kaotamisse.⁵³

Olles üks Euroopa Liidu välispiiri riike, vastutab Eesti välispiiri turvalisuse eest. Eesti on selleks pidevalt arendanud ja kasutusele võtnud uusi tehnoloogilisi meetmeid. Sel eesmärgil sõlmis Politsei- ja Piirivalveamet 2011. aasta alguses ostu-müügi lepingu Defendec OÜ-ga, mille tulemusel hakati Euroopa Liidu välispiirile Eesti-Vene ajutisele kontrolljoonele paigaldama uut tüüpi valvetechnikat. Uut tüüpi juhtmevaba perimeetri jälgimise süsteem Smartdec koosneb erinevate sensoritega varustatud portatiivsetest anduritest ja tarkvarast. Unikaalse tuvastusalgoritmi abil piiririkumisi ja sellega seotud kuritegusid tuvastav tehnika on kergesti keskkonda sulanduv, kulutõhus ega vaja sagedast hooldust. Uue vaatlustehnika abil avastati 2011. aastal 14 vahejuhtumit piiril ning saadi kätte üle 250 000 salasigareti.⁵⁴

Lisaks kasutasid Eesti ametiasutused 2011. aasta novembrist kuni 2012. aasta jaanuari lõpuni USA firma Raytheon pakutud piirihaldustarkvara, mis võimaldab analüüsida Eesti ja kolmandate riikide vahel reisivate isikute andmeid. Tarkvaralahenduse eesmärk oli senisest tõhusamalt tuvastada organiseeritud kuritegevusega seotud isikuid. Katseprojekti raames kasutati sisejulgeoleku riskide analüüsimiseks sama teavet (broneeringuinfo PNR ja reisijate eelteave API), mida omavad

⁵³ Pello, N., „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest 2011. aastal“, Siseministerium, Tallinn, 2012.

⁵⁴ Kohv, U., „Eesti välispiirile paigaldatakse täiendavalt uut valvetechnikat“, Politsei- ja Piirivalveamet, uudised, 6.1.2012, kättesaadav aadressil: www.politsei.ee.

ja edastavad reisija kohta lennu- ja reisifirmad. Raytheoni piirihaldustarkvara võimaldab andmete analüüsi kiirendada ja teha põhjalikumad riskianalüüsi. Seeläbi hoitakse kokku korrakaitse vahendeid ning reisijatele muutub piiride ületamine veelgi lihtsamaks.⁵⁵

2011. aastal jätkati Välispiirifondi rahalise toetuse abil aktiivselt Euroopa Liidu välispiiri väljaarendamist, keskendudes mitmeaastaste projektide ettevalmistamisele ning alustamisele (Peipsi integreeritud seiresüsteemi renoveerimine, mereseire infosüsteemi II etapp, piirikontrolli infosüsteemi tarkvara ja andmebaasi platvormi vahetus, SIS II rakendamine). Algatatud projektide realiseerumisel ajakohastatakse osaliselt Euroopa Liidu välispiiri seiresüsteemid, mis on vana-
nenud ja ei vasta enam nõuetele, samuti täiendatakse infosüsteeme. Lisaks soetati mobiilseid vahendeid, mis võimaldavad politseiametnikel piiril operatiivselt andmebaase kasutada ning vajalikke menetlustoiminguid teha.⁵⁶

Eesti idapiiril olevate pikkade piirijärjekordade leevendamiseks algatas Siseministerium 2010. aastal riigipiiri seaduse muutmise, mille eesmärk oli kiirendada transpordivahendite piiriületust maismaa piiriületuspunktides ja vähendada kontrollide ooteaega. Selle tulemusena võeti 1. augustil 2011 kasutusele ühtne piiriületuse ootejärjekorra infosüsteem, mis võimaldab piiriületusaega planeerida ning mille tulemusel ei pea piiriületajad enam seisma elavas ootejärjekorras.⁵⁷

2011. aastal esitati Eesti välisesindustele ning Politsei- ja Piirivalveametile kokku ca 149 000 viisa-
taotlust, mis on 17% rohkem kui aasta varem (ca 123 000).⁵⁸ Keeldumise peamisteks põhjusteks olid välismaalasele kehtestatud sissesõidukeeld, oht avalikule korrale või riigi julgeolekule ning põhjendatud kahtlus, et välismaalase väidetav reisi eesmärk ei vasta selle tegelikule eesmärgile.⁵⁹ Viisade väärkasutamise sagenemise tõttu on suurenenud ka viisa eel- ja järelkontrolli osatähtsus.

Viisade taotlemise lihtsustamiseks on Eesti suurendanud koostööd Venemaal välisriikide osu-
tajaga, et viisad saaks peale Venemaa regionaalkeskuste taotleda ka Moskvas ja Peterburis ning Loode-Venemaal (leping võimaldab pöörduda 80 teeninduskeskusesse Venemaal).⁶⁰

Piiride tõhus valve on seotud püsivate rahvusvaheliste sidemetega ning peamiste ebaseadus-
liku sisse- ja välisriikidega toimuva tiheda koostööga. Sama eesmärk on esitatud ka Euroopa sisse- ja välisriikide ja varjupaigapakti III osas, mis käsitleb piirikontrolli tõhustamise meet-
meid. Eesti piirivalve on selleks igal aastal suurendanud rahvusvahelist koostööd nii oma naa-
berriikidega kui ka muude kolmandate riikidega, kust lähtuv ebaseaduslik sisse- ja välisriikide ohustab
meie piirkonda kõige rohkem.

Eesti piirivalve on sõlminud Euroopa Liidu ja kolmandate riikidega nii kahepoolsed kui ka mit-
mepoolsed koostöölepingud, mis kõik sisaldavad eripunkti, mis sätestab koostöö ja teabevahe-

⁵⁵ Lunt, K., „Siseministerium testib uut piirihaldustarkvara“, Siseministerium, pressiteated 1.11.2011, kättesaadav aadressil: <http://www.siseministerium.ee/siseministerium-testib-uu-ut-piirihaldustarkvara/>.

⁵⁶ Pello, N., „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest 2011. aastal“, Siseministerium, Tallinn, 2012, lk 57.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

tuse piiriülese kuritegevuse korral. Teatavatel juhtudel on sõlmitud ka eraldi teabevahetamise protokollid. 2011. aastal sõlmiti või uuendati järgmised koostöölepped:

- 16. augustil 2011 allkirjastati Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti ja Vene Föderatsiooni Föderalse Julgeolekuteenistuse vaheline piirivalvealane koostööprotokoll, milles lepitakse kokku muu hulgas ka ebaseadusliku rände alastes ühistegevustes;
- 06. oktoobril 2011 võeti vastu Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna ja Valgevene Riikliku Piirivalvekomitee 2011–2012. aasta koostööplaan, milles kajastuvad muu hulgas operatiivse teabevahetuse tegevused ja kogemuste vahetamine ebaseadusliku rände juhtumite kohta;
- 05. detsembril 2011 allkirjastati Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti ja Georgia Siseministeeriumi piirivalvealane koostööleping, mille eesmärk on tõhustada kogemuste ja teabe vahetust ebaseadusliku rände tõkestamiseks;
- 05. detsembril 2011 allkirjastati Eesti Vabariigi Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna ja Georgia Siseministeeriumi patrullpolitsei osakonna vaheline isikute tagasipöördumise ja tagasivõtmise seotud teabevahetuse alane koostööprotokoll.

Lisaks riiklikule ja rahvusvahelisele koostööle integreeritud piirivalve valdkonnas on aktiivselt korraldatud ka koostööd koolituse ja ühisoperatsioonide vallas. See on üks viis olla solidaarne liikmesriikidega, kellele on langenud osaks ebaseaduslikult suur sissevõetavate sisserändajate sissevõetav. 2011. aastal panustas Eesti Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiri valvamisse ja Frontexi koordineeritavatesse ühisoperatsioonidesse ning osales piirivalve valdkonna kiirreageerimisüksuste rakendamiseks korraldatud koolitusüritustel. Eesti eksperdid osalesid kolmel Euroopa Liidu tsiviilmissioonil kokku kuue eksperdigiga. Lisaks panustas Eesti ebaseadusliku sissevõetavate surve all olevate liikmesriikide toetamiseks Frontexi koordineeritavates ühisoperatsioonides osalemise kaudu. Eesti piirivalvurid osalesid viiel maismaa-, neljal õhu- ja kolmel merepiiri operatsioonil. Piirikontrollis osales 93 ametnikku ning lennuk ja vaatlusbuss. Maismaapiiri operatsioonidel osaleti kogumahust 77,5%; Kreekas välispiiri valvamisse panustati 70% maismaapiiri operatsioonidel osalemise kogumahust. Õhupiiri operatsioonidel osaleti 14% ja merepiiri operatsioonidel 8,5% kogumahust. Lisaks panustati lennuki osalemisega vaatlustegevuses 30 operatsioonipäeva ja vaatlusbussiga 235 operatsioonipäeva.⁶¹

Muudatused viisapoliitikas

4. aprillist 2011 kohaldab Eesti Euroopa parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 810/2009 (viisaeeskiri) täies ulatuses, sh sätteid, mis näevad ette viisa vaidlustamismenetluse. Viisaeeskiri hakkas kehtima 5. aprillist 2010, välja arvatud sätteid, mis puudutasid viisa andmisest keeldumise põhjusti ning õigust edasi kaevata. Nimetatud sätteid olid liikmesriikidele kohustuslikud hiljemalt 5. aprillist 2011. Selle tulemusena jõustus nimetatud kuupäeval mitu viisamenetluse seisukohast tähtsat muudatust välismaalaste seaduses – lisati sätteid välismaalase õiguse kohta vaidlustada viisa andmisest keeldumine, viisa tühistamine, viisa kehtetuks tunnistamine, viibimisaja pikendamise keeldumine ning viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine.

Seadusemuudatuste väljatöötamise raames leiti, et õigusnormide ühtsuse huvides on mõistlik laiendada sama vaidlustusmenetlust kõigile viisamenetlustele (st viisa andmisest keeldumise,

⁶¹ Politsei- ja Piirivalveameti vastuskiri ERV Eesti kontaktpunktile, 02.01.2012.

viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise, viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsustele).

Tabel 3. Esitatud ja rahuldatud vaided viisa andmisest keeldumise kohta Eestis 2011. aastal⁶²

	PPA kodakondsus- ja migratsioonioosakond	PPA kriminaalpolitsei osakond	PPA piirivalveosakond	Kaitsepolitsei	Siseministerium (II astme vaide-mentetus)
Esitatud vaided	0	52	6	7	9
Rahuldatud vaided	0	7	0	2	0

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Viisade väljastamisel on Eesti jaoks jätkuvalt oluline parandada koostööd liikmesriikide konsulaatide vahel ning luua viisade jaoks ühtne konsulaarteenus. Selleks et lihtsustada viisade taotlemist riikides, kus Eestil oma välisesindus puudub, on 14 Schengeni liikmesriigiga sõlmitud viisaesinduslepingud, mille alusel esindavad asjaomased riigid Eestit viisade (välja arvatud pikaajalised viisad) väljastamisel 84 riigis. Eesti on sõlmitud lepingud Austria, Ungari, Soome, Saksamaa, Sloveenia, Läti, Leedu, Madalmaade, Poola, Prantsusmaa, Taani, Hispaania, Rootsi ja Šveitsiga. Viimase kahe riigiga jõustusid viisaesinduslepingud 2011. aasta jaanuaris – Rootsi esindab Eestit Kuubal ja Lõuna-Aafrika Vabariigis ning Šveits Palestiinas. Novembris 2011 sõlmis Eesti valitsus viisaesinduslepingu Tšehhi Vabariigiga esindamiseks Eestit Iraagis, Malaisias ja Mongoolias (leping peaks jõustuma 2012. aastal).

Eesti esindab teistes riikides jätkuvalt kuut Schengeni liikmesriiki, peamiselt Venemaal (Soomet, Madalmaasid ja Poolat), Bulgaarias (Lätit ja Sloveeniat), Valgevenes (Soomes) ning Georgias (Taani).

Alates 11. oktoobrist 2011 ühines Eesti Schengeni ühtse viisainfosüsteemi (VIS) keskse andmebaasiga. VISi edastatakse kõik viisataotluste ja otsuste andmed ning see sisaldab biograafiliste andmete kõrval ka taotlejate sõrmejälgi ning näokujutist. Eesti võtab viisataotlejatelt sõrmejälgi piiripunktides, viibimisaja pikendamise taotlemisel Politsei- ja Piirivalveametis ning Eesti Suursaatkonnas Egiptuse Araabia Vabariigis. Ülejäänud Eesti välisesindused edastavad VISi viisataotlejate tähtnumbrilised isikuandmed ja foto.⁶³

Kuna Eestis on lühiajaliste ja pikaajaliste viisade ning seadusliku viibimisaja pikendamise menetlemise protsess ühtne, võetakse sõrmejäljed nii lühiki kui ka pikaajalise viisataotluse esitamisel. Seni võeti Eestis sõrmejälgi ainult pikaajalise elamisloa andmisel või pikendamisel 2011. aasta algusest.

⁶² Pello, N. „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest 2011. aastal“. Siseministerium, Tallinn 2012.

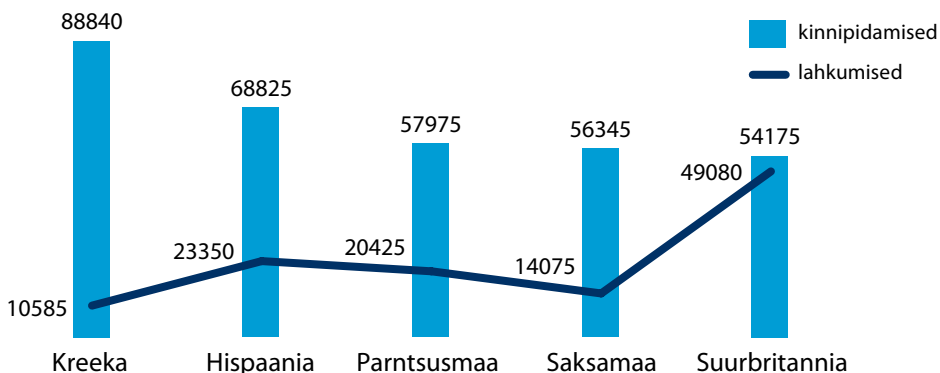
⁶³ Ibid.

5.2 Reageerimine rändesurvele 2011. aastal Euroopa Liidus

5.2.1 Olulised statistilised andmed

2011. aastal ei antud 343 155 kolmanda riigi kodanikule luba EL-27 ja Norrasse sisenemiseks, mis võrreldes 2010. aastaga on 13,1% langus. Viis kõige kõrgema keeldumiste arvuga EL riiki olid 2011. aastal Hispaania (227 655), Poola (20 225), Ühendkuningriik (14 720), Ungari (11 790) ja Kreeka (11 160) (vt Lisa 1, tabel 4). Üldine langus võrreldes 2010. aastaga on tõenäoliselt tingitud peamiselt Hispaanias registreeritud keelduvate otsuste olulisest vähenemisest (ca 22%). Sellele vastupidiselt registreeriti nii Kreekas, kui ka Itaalias 2010. aastaga võrreldes oluliselt suuremal hulgal keelduvaid otsuseid, vastavalt 193% ja 104% kasv. Üldiselt tehti 83% keelduvatest otsustest maismaapiiril, 14% õhupiiril ning 3% merepiiril. Liikmesriikides ja Norras peeti 2011. aastal kinni ca 469 500 kolmandate riikide kodanikku, mis kujutab endast võrreldes 2010. aastaga 7% langust. Viis liikmesriiki, kus registreeriti kõige rohkem kinnipidamisi olid Kreeka (88 840), Hispaania (68 825), Prantsusmaa (57 975), Saksamaa (56 345) ja Ühendkuningriik (54 175). Samadest riikidest toimus tagasipöördumisi ebaseaduslikult riigis viibiva isiku päritoluriiki vastavalt – Kreeka (10 585), Hispaania (23 350), Prantsusmaa (20 425), Saksamaa (14 075), Suurbritannia (49 080) (vt joonis nr 16).

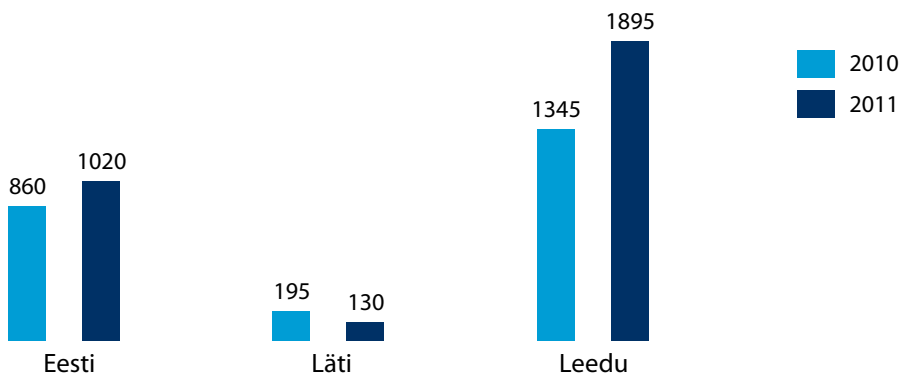
Joonis 16. EL riigid, kus registreeriti enim kinnipidamisi ja nendest riikidest lahkunud ebaseaduslikult riigis viibivaid isikuid, top 5 2011. aastal



Allikas: Eurostat

Kui EL-is toimus kinnipeetud riigis ebaseaduslikult viibivate isikute arvus langus 7% võrreldes eelneva aastaga, siis Eestis ja Leedus kasvas kinnipeetud kolmanda riigi kodanike arv, vastavalt 15,6% ja 29% (vt joonis nr 17). Lätis, aga kahanes nende isikute arv 33%, 195-lt isikult 2010. aastal 130 isikuni 2011. aastal. Samas tuleb märkida, et Eesti arvud ei pruugi kajasta ebaseadusliku rände survet Eestile, kuna 2/3 ebaseaduslikult viibimiselt avastatud isikutest on määratlemata kodakondsusega isikud, kes ei ole oma elamisloa õigeaegselt pikendanud. Lätis, määratlemata kodakondsusega isikud ei kajastu statistikas, kuna nende staatuse määramine on Eestist erinev.

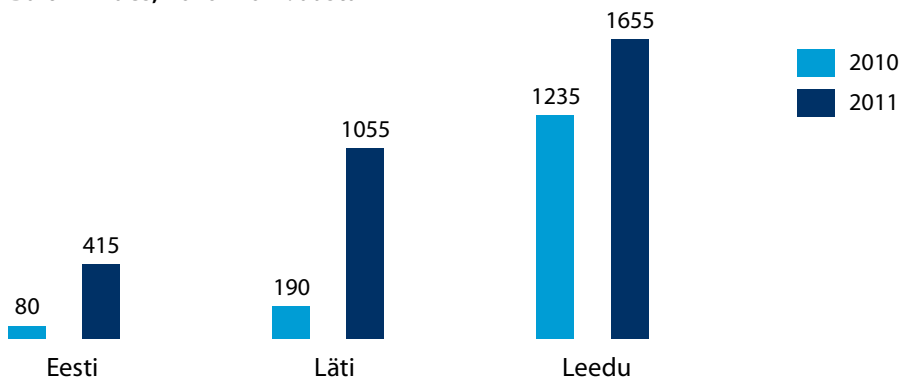
Joonis 17. Kinnipeetud- riigis ebaseaduslikult viibivate isikute arv Balti riikides, 2010-2011. aastal



Allikas: Eurostat

Kokku anti EL-27 ja Norras 2011. aastal 516 185 kolmanda riigi kodaniku suhtes välja lahkumisotsus, mis on 2010. aastaga võrreldes 4,8% vähem (vt Lisa 1, tabel 4); ca 194 000 isikut pöördus tagasi oma päritoluriiki või mõnda teise kolmandasse riiki, mis on 2010. aastaga võrreldes 13,5% vähem (vt Lisa 1, tabel 4). Võrreldes 2010. aastaga on kõikides Balti riikides kasvanud nende kolmanda riigi kodanike arv, kelle suhtes on tehtud lahkumisotsus. Kui 2010. aastal lahkus Eestist vabatahtlikult või sunniviisiliselt 80 kolmanda riigi kodanikku, siis aasta hiljem 415. Lätis olid kasv 190lt 1055le ja Leedus 1235lt 1655le. Nende numbrite arvu kasvu taga võib näha seadusemuudatusi, mis tõid kaasa nn naasmisdirektiivi transponeerimine riiklikesse õigusaktidesse 8 (vt joonis 18).

Joonis 18. Sunniviisiliselt, kui vabatahtlikult lahkunud – riigis ebaseaduslikult viibivate isikute arv Balti riikides, 2010- 2011. aastal



Allikas: Eurostat

5.2.2 Rändejuhtimise alase koostöö tugevdamine kolmandate riikidega, mis on transiit- või päritoluriigid

Euroopa Liidu tasandil sõlmiti Georgiaga täiendav ELi tagasivõtuleping, samuti jõudsid lõpule läbirääkimised Türgi ja Roheneemesaartega ning välja anti mandaadid läbirääkimiste algatamiseks Valgevene, Armeenia ja Aserbaidžaaniga. Komisjoni põhjalikus hindamisdokumendis pakuti välja ELi tagasivõtulepingute edasise parandamise võimalused. Nendes ettepanekutes rõhutati ELi pühendumist põhiõiguste kaitsele ning pakuti välja tagasivõtulepingute peatamine nende kolmandate riikide puhul, kellel on jätkuvalt probleeme inimõiguste rikkumisega.

Vastusena Vahemere lõunakaldal toimuvatele jätkuvatele poliitilistele muutustele tegi komisjon ettepaneku pakkuda nendele riikidele välja eritingimustel läbirääkimised rände, liikuvuse ning turvalisuse üle, eesmärgiga panna alus liikuvuspartnerlustele. Need ideed kiideti heaks õigus- ja siseasjade nõukogu 3096. kohtumise järeldustes.

Varjupaiga- ja rändefondi ettepanek sisaldas muu hulgas sätteid, mis aitaksid Euroopa Liidu koostöömehhanisme veelgi edasi arendada. Viimasel ajal Vahemere lõunakalda kriisist saadud kogemuse põhjal pakuti välja ka erakorralise abi mehhanism, mis oleks võimeline reageerima kiiresti erinevatele rändega seotud olukordadele nii liikmesriikides kui ka kolmandates riikides. Euroopa Liit avaldas ka teatise, milles anti ülevaade ühises õigus- ja siseasjade valdkonnas tehtud edusammudest, pöörates erilist tähelepanu piiriga seotud probleemidele, seda eelkõige koostöös idapartnerlusriikidega.

Riigi tasandil tegid liikmesriigid koostööd Vahemere lõunakaldalt tulenevale rändesurvele reageerimisel. Itaalia juhtis koostöös Kreeka ja IOMiga (Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon) Euroopa Liidu rahastatud ning Liibüa politseile suunatud projekti Sahara Med, mille eesmärk oli tõsta politsei võimekust Sahara piirkonnast Vahemere piirkonda suunduva rändevoo tõkestamisel ja juhtimisel. Frontex toetas Itaaliat operatsiooni HERMES raames rändemaandumiste juhtimisel Lampedusas. Missiooni olid kaasatud ka Europol ja teised liikmesriigid (Austria, Belgia, Hispaania, Prantsusmaa, Malta, Madalmaad, Rumeenia, Rootsi).

Tšehhi, Saksamaa, Ungari ja Portugal olid nende riikide seas, kes osalesid Poznanis Praha protsessi raames korraldatud ministrite konverentsil „Rändepartnerluste loomine“. Ungari juhtis algatust, millega toetatakse Lääne-Balkani riike, kes valmistuvad integreeruma Euroopa ühtse justiits- ja siseasjuste alaga. Austria, Ungari ja Serbia tegid Europoli andmete alusel üle Türgi ja Kreeka Lääne-Euroopasse suunduva, Balkani teelt lähtuva ebaseadusliku rände riskianalüüsi. Alates 2011. aasta novembrist koordineeris analüüsi Frontex. Belgia tõhustas ebaseadusliku rände vastu võitlemise riikliku tegevuskava raames dialoogi Lääne-Balkani ametkondadega.

5.2.3 Tõhusam piirihaldus välispiiridel

Euroopa Liidu tasandil muudeti Frontexi määrust ning agentuur jätkas oma riskianalüüsi võrgustiku (FRAN) kaudu ebaseaduslike rändeteid ning piiririske puudutava teabe kogumist ja liikmesriikide asutustele edastamist. Frontex organiseeris 2011. aastal liikmesriikidele kaks ebaseadusliku rände alast „taktikalist“ kohtumist. Uues Frontexi määruses on sätestatud võimalus, et agentuur võtab üle ICONeti – turvalise veebipõhise ebaseaduslikku rännet puudutava koordinaatsiooni- ja teabevahetusvõrgustiku. Ka muudetud ILO määruses toetatakse ICONeti kasutamist sisserände kontaktametnike poolt. Euroopa Komisjon tegi ettepaneku tõhustada Schengeni eeskirjade kohaldamise järelevalvet ja hindamist ning algatas kaks korda aastas peetavad arutelud Schengeni ala toimimise üle.

Riigi tasandil tegid liikmesriigid koostööd piirihalduse ja -turvalisuse tugevdamiseks välispiiridel. Slovakkia jätkas osalemist EUROSURI katseprojekti ning sõlmis mais Frontexiga asjaomase vastastikuse mõistmise memorandumi. Rootsi piiriasutused avaldasid aruande, milles järeldati, et Rootsi liitub EUROSURiga.

Vähemalt kolm liikmesriiki (Iirimaa, Madalmaad, Portugal) võtsid kasutusele süsteemid, millega rakendatakse täiendavat reisijateavet (API) eesmärgiga tõhustada piirikontrolli. Iirimaa võttis oma õigusesse üle direktiivi 2004/82/EÜ veoettevõtjate kohustuse kohta edastada reisijaid käsitlevaid andmeid ning Portugal käivitas API katseprojekti. Madalmaades algatati piirijuhtimise programm, kus API-t kasutatakse eesmärgiga teostada riskijuhtimisele suunatud tegevusi ning rakendada automaatset piirikontrolli. Iirimaa allkirjastas ühtse reisiipiirkonna raames Ühendkuningriigiga memorandum, mille eesmärk on vahetada reisijate sõrmejälgede andmeid – eriti reisijate puhul, kes saavad „kõrge riskiga“ riikidest. Välispiirikontrollide tõhususe parandamiseks võeti Portugalis kasutusele automaatne piirikontrolli süsteem (PASSE), mille eesmärk on parandada turvalisust, operatiivsust ja koordineerimist. Läti hakkas oma diplomaatilistes ja konsulaaresindustes Venemaal, idapartnerlusriikides ja Kesk-Aasias rakendama Schengeni viisade „e-avalduste“ süsteemi.

Liikmesriigid tegid kahepoolset koostööd, mille eesmärk oli parandada nende arusaamist ebaseaduslikest rändeteedest Schengeni alal. See hõlmas ka koostööd Austria ja Ungari, Iirimaa ja Ühendkuningriigi ning Läänemereriikide (Eesti, Soome, Leedu, Läti, Rootsi) vahel. Portugal tugevdas oma riskianalüüsiüksust, mis hoiatab piiridel tekkinud läheneva ohuolukorra korral ning avaldab perioodilisi aruandeid asjaomastes foorumites. Mitu liikmesriiki tegi ebaseadusliku rände ning salakaubavedajate võrgustike vastu võitlemisel koostööd päritolu- ja transiitriikidega. Austria sõlmis Moldovaga kokkuleppe kuritegevuse vastu võitlemiseks ning Austria, Ungari ja Serbia algatasid inimkaubanduse vastase ühisoperatsiooni. Eesti Politsei- ja Piirivalveamet sõlmis Valgevene ja Georgiaga koostöökavad. Läti koostas koostöökava Venemaaga, eesmärgiga vahetada teavet, et võidelda kolmandate riikide kodanike salakaubaveo vastu Läti-Venemaa piiril.

5.2.4 Ebaseadusliku rände tõkestamine Kreeka-Türgi piiril

Euroopa Liidu tasandil jätkusid läbirääkimised Türgiga Euroopa Liidu tagasivõtulepingu üle, kuna õigus- ja siseasjade nõukogu kiitis heaks Türgiga sõlmitava lepingu teksti, mis julgustas omakorda Türgi ametkondi koostööle ebaseadusliku rände tõkestamisel. Frontex avas Pireuses operatiivesinduse, mille kaudu toetatakse operatsioone Kreekas.

Riigi tasandil leidsid Kreeka ja Türgi vahel aset kohtumised, mille eesmärk oli parandada koostööd kahepoolsete tagasivõtuprotokollide ja -lepingute rakendamisel, et tõkestada ebaseaduslikku sisseärännet, organiseeritud kuritegevust, narkootikumide salakaubavedu ning tegelda varjupaiga ja kodanikukaitse küsimustega. Ühendkuningriik võimaldas Türgi asutustele piirikontrolli, dokumentide võltsimise avastamise, vastuvõtu- ja kinnipidamiskeskuste loomise ning „kodakondsuse ostmise“ vastase võitluse alast koolitust. Eesti, Hispaania ja Ühendkuningriik osalesid Frontexi operatsioonis ATTICA. Teised liikmesriigid (nt Prantsusmaa, Madalmaad, Slovakkia) osalesid Frontexi RABIT-operatsioonides Kreeka piiridel. Norra sõlmis Kreekaga koostöölepingu, mille alusel rahastatakse IOMi vabatahtliku tagasipöördumise programme Kreekas (muude tegevuste hulgas), ning Hispaania osales valitsustevahelises vastastikusel eksperidihinnangus, millega toetatakse Kreeka piirikontrolli. Kreeka lõi välismaalaste direktoraadi koosseisu kuuluva operatsioonide keskuse, mis koordineerib ebaseadusliku rände vastast tegevust ning parandab välisel maa-, mere- ja õhupiiril valitseva olukorra mõistmist.

5.2.5 Seaduslike rändekanalite kuritarvitamise tõhusam tõkestamine

Euroopa Liidu tasandil käivitati Põhja-Aafrikas (Alžeeria, Egiptus, Liibüa, Mauritaania, Maroko ja Tuneesia) viisainfosüsteem (VIS). Komisjon algatas läbirääkimised Vene Föderatsiooni, Ukraina ja Moldovaga sõlmitud viisalihtsuslepingute uuendamiseks. Kuid samal ajal tehti ettepanekud määruse (EÜ) nr 539/2001 muutmiseks eesmärgiga võtta kasutusele viisakaitsemehhanism, mida kasutatakse viimase meetmena olukorras, kus kolmandale riigile antud viisavabastus toob kaasa ebaseaduslike sisseerändajate ning aluseta varjupaigataotlejate arvu olulise kasvu.

Riigi tasandil muutsid Küpros, Hispaania ja Leedu oma õigusakte eesmärgiga tõkestada kelmuse abil toimuvat ebaseaduslikku sisenemist Euroopa Liitu ning seal viibimist. Näiteks karmistati Hispaanias sanktsioon kolmandate riikide kodanike suhtes, kes kasutavad võltsitud töölepinguid, osalevad fiktiivabieludes, esitavad valeandmeid alaealise seaduslikuks esindajaks olemise kohta ning esitavad rahvastikuregistris registreerimise kohta võltsitud tõendeid. Leedu muutis oma õigusakte, lisades haldusrikkumiste nimekirja ebaseaduslikele sisseerändajatele majutuse võimaldamise ja nende kutsetes valeandmete esitamise. Taanis võeti kasutusele süsteem, millega erinevate avalike andmebaaside teave liidetakse eesmärgiga kontrollida elamislubade, perekondade taasühinemise, õppimise ja muude küsimustega seotud tingimuste täitmist. Belgia võimaldab nüüd tasuta reisi varjupaigataotlejatele, kes on vabatahtlikult nõus pöörduma tagasi Balkanimaadesse, kellega on sõlmitud viisavabastuslepingud.

5.2.6 Vaba liikumise põhimõtte kaitsmine selle kolmandate riikide kodanike poolse kuritarvitamise tõkestamise kaudu

Euroopa Liidu tasandil on komisjoni rändeteatise kehtestatud kohustus anda välja juhiseid, mis toetaksid Schengeni eeskirjade tõlgendamist ja kohaldamist, sealhulgas ajutiste elamislubade ja reisidokumentide väljaandmist ning sisepiiritssoonides politsei poolt võetavaid meetmeid.

Riigi tasandil kogusid ja analüüsisid liikmesriigid andmeid, mis puudutavad ELi dokumentide võltsimist ning vahendajate kasutamist ELi sisenemiseks. Näiteks küsitleti Eestis ebaseaduslike sisseerändajaid eesmärgiga teha kindlaks, millist teed nad Euroopa Liitu sisenemiseks kasutasid ning kas nad kasutasid vahendajat. Tšehhis loodi riskianalüüsi osakonna jaoks spetsiaalne intraneti lehekülg, mille eesmärk on vahetada teavet, statistikat ning analüüsi valede ja võltsitud dokumentide kohta. Iirimaa, kus on tuvastatud palju kolmandate riikide kodanike ning Läti kodanike vahel sõlmitud fiktiivabielusid, tegid Läti ja Iiri ametiasutused selle küsimuse lahendamiseks koostööd.

5.2.7 Rändejuhtimise parandamine, sealhulgas koostöö tagasipöördumispraktikate osas

Euroopa Liidu tasandil on komisjon teinud viis liikmesriikide tagasipöördumis- ja taasintegreerimise poliitika võrdlevat uuringut (sh tagasipöördumisdirektiiviga seoses). Euroopa Kohus on teinud kaks otsust, millega selgitati, millises ulatuses on riigi seaduste sätted, millega kriminaliseeritakse ebaseaduslik riigis viibimine, vastavuses tagasipöördumisdirektiiviga. Liikmesriikide poolt tagasipöördumiste kohta esitatud andmetest saab järeldada, et kõige enam esines sunniviisilisi tagasipöördumisi Prantsusmaal (12 990) ja Itaalias (12 180; 2011. aasta esimene pool), samas kui kõige rohkem toetatud vabatahtlikke tagasipöördumisi registreeriti Hispaanias (6 770) ja Belgias (3 255). Euroopa Liit rahastas IOMi projekti „Euroopa toetatud vabatahtliku tagasipöördumise võrgustiku (VREN) loomine“, milles osaleb 15 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Šveits.

Riigi tasandil tegid liikmesriigid koostööd korraldamaks ühiseid tagasipöördumislende ning toetamaks Kreekat, Itaaliat ja Maltat suure hulga ebaseaduslike sissetulekute tagasipöördumise korraldamisel, neist paljude puhul Frontexi ATTICA projekti kaudu. Norra rahastas IOMi vabatahtlike tagasipöördumiste programmi Kreekas. Ühendkuningriik aitas Maltat tagasipöördumislepingute sõlmimisel riikidega, kus Maltal puudub esindus. Liikmesriigid osalesid ka Frontexi operatsioonis HERMES, mille eesmärk on aidata Itaalia korraldada tagasipöördumisi. Samuti rakendasid liikmesriigid toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programme – neist mitmeid Euroopa Tagasipöördumise fondi kaudu. Osa riike (Belgia, Tšehhi, Soome, Itaalia, Madalmaad) kehtestas poliitika või seadused, mille alusel sellist tegevust toetada. Näiteks võeti Madalmaades kavva uus subsiidiumite süsteem, millega toetatakse kestlikku tagasipöördumist ja taasintegratsiooni, Tšehhis kinnitati kava luua toetatud vabatahtliku tagasipöördumise programmi eest vastutav riiklik tagasipöördumiskeskus ning Küprosel kehtestati kava, mille järgi asutatakse riigis vabatahtlike tagasipöördumisega tegelev IOMi kontor. Rootsi käivitas koos Madalmaade, Norra ja Ühendkuningriigiga Euroopa saatjata alaealiste tagasipöördumisplatvormi (ERPUM).

6. Rahvusvaheline kaitse ja saatjata alaealised

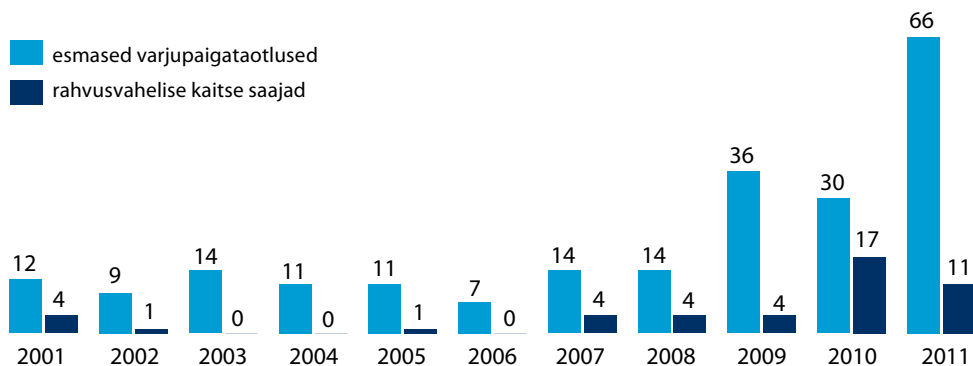
6.1 Rahvusvaheline kaitse ja saatjata alaealised Eestis

6.1.1. Rahvusvahelise kaitse saajad

Kuigi Eestisse saabub vähem varjupaigataotlejaid, kui teistesse Euroopa Liidu riikidesse, on siin varjupaika taotlevate isikute arv viimasel kolmel aastal jõudsalt kasvanud. Kui aastatel 2001–2008 esitati 7–14 taotlust aastas, siis 2009. aastal esitati juba 36 ning 2010. aastal 30 esmast varjupaigataotlust. 2011. aastal see arv aga kahekordistus ning Eestis soovis rahvusvahelist kaitset saada 66 isikut (vt joonis 19).

Kui varasematel aastatel esitati suurem osa varjupaigataotlusi riigis viibides pärast seda, kui isiku ebaseaduslik viibimine avastati, siis 2011. aastal esitati peaaegu pool taotlustest välispiiril. Välispiiril esitati 34 taotlust ning riigis viibides 33 taotlust. Enamik piiril varjupaika taotlenutest saabus Eestisse Venemaa kaudu ja neil oli Venemaa Föderatsiooni viisa.

Joonis 19. Varjupaigataotlused ning varjupaiga või täiendava kaitse andmise otsused Eestis 2001–2011. aasta



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet

Kui kahel eelneval aastal oli enamik varjupaigataotlejaid Afganistani ja Venemaa kodanikud, siis 2011. aastal saabus enim varjupaigataotlejaid Kongo DVst (11 isikut). Aafrika riikidest pärit taotlejad moodustasid ühe kolmandiku kogu taotlejate arvust. Varjupaigataotluse esitasid veel Afganistanist (8), Armeenias (7), Georgiast (6), Venemaalt (4), Kamerunist (3), Liibüast (3), Usbekistanist (3), Somaaliast (3), Iraagist (2), Ukrainast (2), Palestiinast (2), Bangladeshist (1), Elevandi-luurannikult (1), Guineast (1), Indiast (1), Kõrgõzstanist (1) ja Türgist (1) pärit isikud.

2011. aastal anti rahvusvaheline kaitse 11 isikule – kaheksa isikut sai pagulase staatuse ning täiendav kaitse anti kolmele isikule. Sellele lisaks anti välja kuus rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikme elamisluba. Enamikul juhtudel ei olnud varjupaiga andmine siiski põhjendatud ning sel juhul jäeti isiku taotlus rahuldamata. 2011. aastal jättis Politsei- ja Piirivalveamet rahuldamata 57 varjupaigataotlust.

Riigil valmis ka tegevuskava, mis reguleerib eri valitsusasutuste tegevust ja koostööd põgenike võimaliku massilise sisserände korral. Tegemist on riikliku hädaolukorra lahendamise kavaga, mille koostamise vajadus tulenes uuest hädaolukorra seadusest. Tegevuskava hõlmab erinevaid tegevusi, mille eesmärk on korraldada riiki sisserännanud põgenike vastuvõtmist, menetleda rahvusvahelise kaitse taotlusi, majutada põgenikke ja rahuldada nende esmavajadusi. Varem oli igal asutusel hädaolukorra lahendamiseks oma kava.

Nii Stockholmi programmis kui ka Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis kutsutakse liikmesriike üles jagama vastutust ja solidaarsust liikmesriikidega, kes seisavad silmitsi erilise migratsioonisurvega, sh ebaproportsionaalse survega riigi varjupaigasüsteemile. Rahvusvahelist kaitset puudutavate küsimuste puhul tähendab see, et lisaks tavapärase asüülitaotlejate voo-
gude juhtimisele peaksid liikmesriigid aitama kolmandaid riike, mh ka ümberasustamise ja/või Euroopa Liidu sisese ümberpaigutamise programmide kaudu.

Eesti valitsus ja Riigikogu avaldasid oma seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomist puudutava Euroopa Komisjon teatise (KOM(2009) 447) kohta juba 2009. aastal. Eesti valitsus otsustas eelkõige piiratud vahendite tõttu mitte osaleda rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise programmides ja Euroopa Liidu sisese ümberpaigutamise programmides.

Sellest hoolimata on Eesti jätkanud välispiiri kontrollimise eest vastutavate isikute koolitamist rahvusvahelise kaitsega seotud õiguste ja kohustuste alal, kasutades selleks Euroopa Pagulasfondi (ERF) toetust. 2011. aastal rakendati ERFi vahendite toel kuus projekti, mis aitasid parandada varjupaigamenetluse kvaliteeti, varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi, valmisolekut varjupaigataotlejate massiliseks sisserändeks ning üldsuse teadlikkust varjupaigatemaatikast. 2011. aasta septembrist alustas näiteks Eesti Inimõiguste Keskus varjupaigataotlejate tasuta õigusnõustamist ERFi rahalisel toel.

6.1.2 Saatjata alaealised

Eestil on saatjata alaealistega väga vähe kogemusi. Alates 1997. aastast (varasema aja kohta statistika ja õigusnormid puuduvad) on Eestis varjupaigataotluse esitanud alla kümne saatjata alaealise. Enamikul juhtudel on taotleja osutunud täisealiseks või lahkunud omavoliliselt riigist enne varjupaigamenetluse lõppemist. 2011. aastal taotles Eestis varjupaika neli saatjata alaealist, kellest kolm osutus pärast vanuse määramise ekspertiisi täisealiseks. Hoolimata Eesti vähesest kogemusest selles vallas pööratakse saatjata alaealiste küsimusele siiski tähelepanu ning üritatakse valmis olla olukorraks, kui saatjata alaealiste arv peaks tõusma.

Saatjata alaealiste varjupaigasüsteemi arendamiseks Eestis on käimas/käivitumas järgmised projektid:

- 1) projekt MINAS-5 raames koostas Sotsiaalministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Haridus- ja Teadusministeeriumi, MTÜ Omapäi ja IOMi Tallinn esindajatest koosnev eksperdirühm koostöös oma Tšehhi, Taani ja Leedu kolleegidega 2011. aastal aruande „Saatjata laste ja vanematest lahutatud varjupaigataotlejate vastuvõtt Eestis: Olemasoleva süsteemi kaardistus ja ettepanekud“, mis on aluseks saatjata alaealiste vastuvõtusüsteemi edendamiseks Eestis. Eksperdirühma töö tulemusel valminud aruandes kaardistati Eestis kolmandatest riikidest pärit saatjata alaealiste vastuvõtusüsteem. Aruandes käsitletakse järgmisi küsimusi:

saatjata lapse vastuvõtt Eestis (riigipiiril, territooriumil), tema esindatus menetlustoimingute ajal, saatjata lapse varjupaigamenetluse ja majutuse aspektid ning haridusele juurdepääsu võimalused, kuid samuti saatjata alaealise päritoluriiki tagasipöördumise protsess. Aruan-des tuuakse esile alaealiste varjupaigataotlejatega seonduvad probleemid ning konkreetsed ettepanekud ja tegevusjuhised asjaomastele isikutele saatjata alaealiste varjupaigasüsteemi tõhusaks arendamiseks;

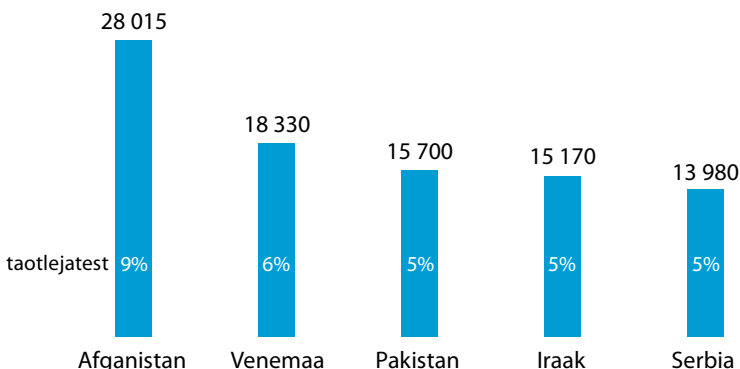
- 2) Siseministerium (Euroopa Liidu Euroopa Pagulasfondi rahastusel) rakendab 2012. aastal projekti (Increasing the capacity of participants in the asylum process: from the asylum procedure to cultural orientation ehk CAP-CO), mille eesmärk on suurendada varjupaigamenetluses osalevate (sh saatjata alaealiste varjupaigataotlejatega tegelevate) ametnike professionaalsust. Selle projekti raames korraldatakse saatjata alaealiste varjupaigataotlejate esindajatele ning nendega tegelevatele ametnikele teemakohaseid õppekõlaskäike, koolitusüritusi ja teabepäevi eesmärgiga tagada saatjata alaealiste varjupaigataotlejate põhiõiguste täielik kaitse.

6.2 Rahvusvahelise kaitsega seotud arengud Euroopa Liidus 2011. aastal

6.2.1 Statistika

Aastal 2011 esitati Euroopa Liidus kokku 303 105 varjupaigataotlust, s.o 13,9 % kasv võrreldes 2010. aastaga. Lisaks esitati Norras 8995 varjupaigataotlust. Ligikaudu 90% taotluse esitanutest olid uued taotlejad ja 10% korduva taotluse esitajad. Taotlejad olid peamiselt Afganistani (28 000; 9%), Vene Föderatsiooni (18 200; 6%), Pakistani (15 700; 5%), Iraagi (15 200; 5%) ja Serbia (13 900; 5%) (vt joonis 20) kodakondsusega isikud, kusjuures suurim taotluste arv registreeriti Prantsusmaal (57 335), millele järgnesid Saksamaa (53 255), Itaalia (34 115), Belgia (31 915), Rootsi (29 670), Ühendkuningriik (26 430), Madalmaad (14 600), Austria (14 420), Kreeka (9 310) ja Poola (6 900). Neis kümnes liikmesriigis esitati enam kui 90% kõigist ELis esitatud taotlustest. Kokku tehti 237 365 esmast otsust, millest 177 900 (75%) olid tagasilükkavad otsused, 28 995 (12%) otsusega anti pagulasseisund, 21 400 (9%) isikut sai täiendava kaitse ning 9 065 (4%) isikut sai loa jääda riiki humanitaarsetel põhjustel.

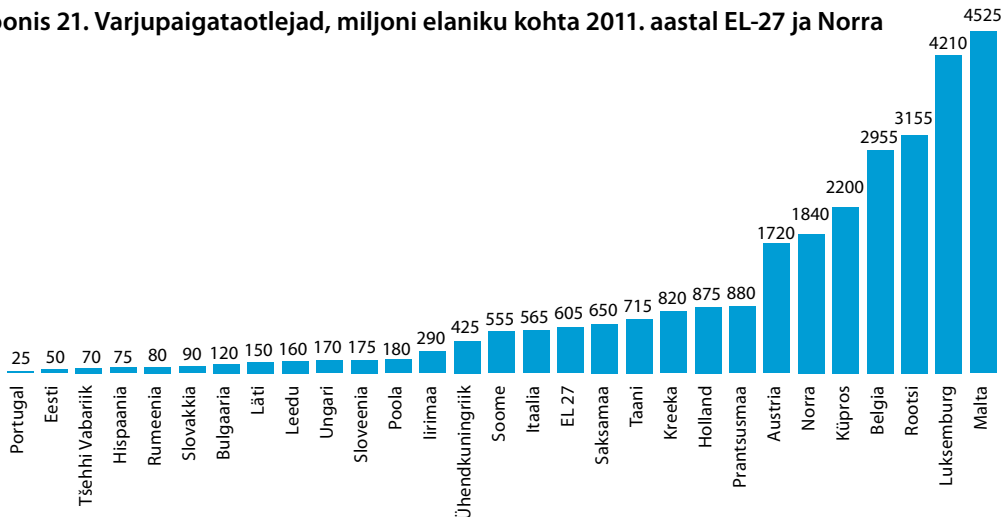
Joonis 20. Varjupaigataotlejad EL-27 ja Norra viis suurimat rühma 2011



Allikas: Eurostat

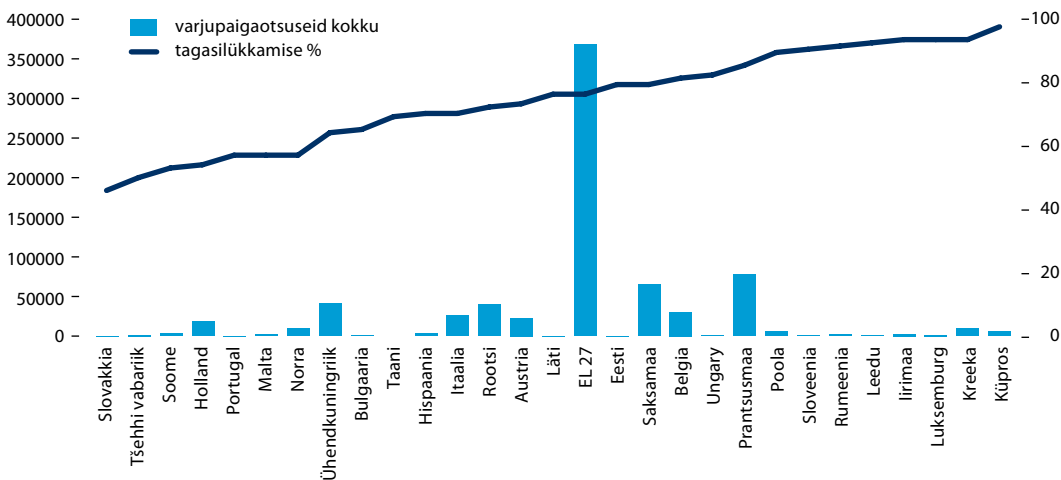
Eestis on varjupaigataotluste arv jätkuvalt Euroopa Liidu madalaim (vt joonis 21), samas on Eesti varjupaiga taotlejate suhtarvu poolest miljoni elaniku kohta Portugali järel teisel kohta (vt Lisa 1 tabel 5). Varjupaigataotluste tagasilükkamise määr on Eestis (80%) (vt Lisa 1 tabel 6) üle EL keskmise (77%). Kõige kõrgem on tagasilükkamise määr Kúrposel (98%) ja kõige madalam Slovakkias (47%), mis on ühtlasi ainuke riik, kus üle poole taotlustest rahuldati.

Joonis 21. Varjupaigataotlejad, miljoni elaniku kohta 2011. aastal EL-27 ja Norra



Allikas: Eurostat

Joonis 22. Varjupaigaotsused kokku 2011. aastal, tagasilükkamise % EL-27 ja Norra

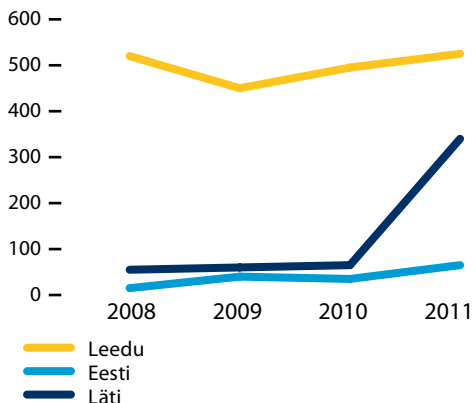


Allikas: Eurostat

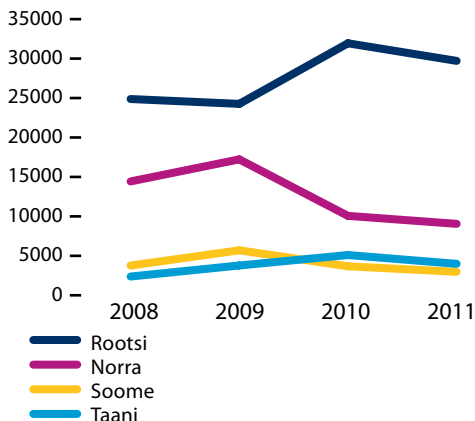
Jälgides varjupaiga taotluste dünaamikat Eesti lähipiirkonnas, on kõige suuremad muutused toimunud Lätis. Võrreldes eelmise aastaga on 2011. aastal varjupaigataotluste arv neljakordistunud 65lt 2010. aastal 340ni 2011. aastal. Enim taotlusi esitasid Georgia kodanikud- kokku 175. Valdav enamus neist olid juba rahvusvahelist kaitset taotlenud Poolas ja Valgevenes, kuid saanud eita- vad vastuse.

Läti rände- ja varjupaigapoliitika aruande kohaselt⁶⁴ olid Georgia kodanike taotlemise põhjuseks peamiselt majandusliku olukorra parandamine ning ei olnud seotud olukorra halvenemisega kodakondsusjärgses riigis.

Joonis 23. Varjupaigataotlejate arv Balti riikides 2008–2011



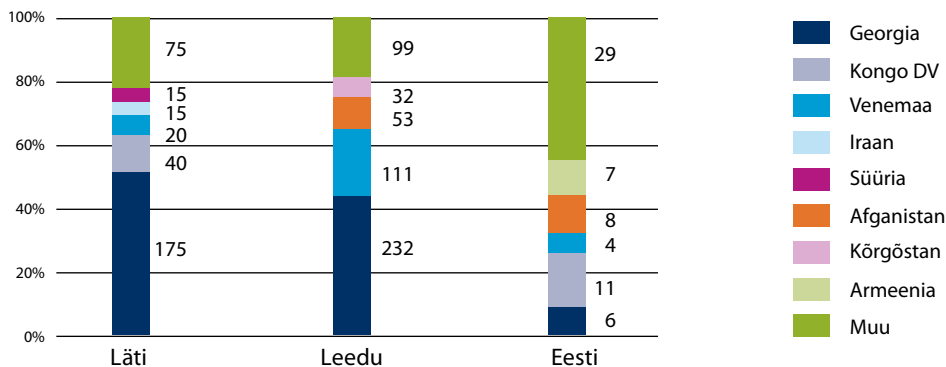
Joonis 24. Varjupaigataotlejate arv Põhjamaades 2008–2011



Allikas: Eurostat

Seega võib öelda, et Georgia kodanike sisenemise teed Euroopa Liidu on võrreldes eelnevate aastatega muutumas ning lähtudes Eesti välispoliitika prioriteetidest võib see oluliselt mõjutada varjupaigataotlemise dünaamikat lähiaastatel ka Eestis.

Joonis 25. Varjupaigataotlejate kodakondsus Balti riikides, top 5 2011

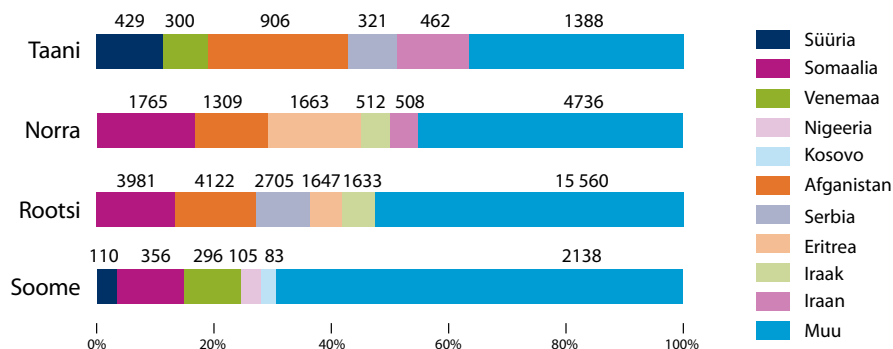


Allikas: Eurostat

Kokku esitati 2011. aastal Balti riikides üle 900 rahvusvahelise kaitse taotlust (vt joonis 25). Kõige enam esitati taotlusi Leedus (527) ning suurimateks rühmadeks olid Georgia, Venemaa (moodustavad kokku 58% taotlejatest) Afganistaani, Kongo DV ja Kõrgõstani kodanikud (vt joonis 27).

⁶⁴ Policy Report on Migration and Asylum in Latvia in 2011.

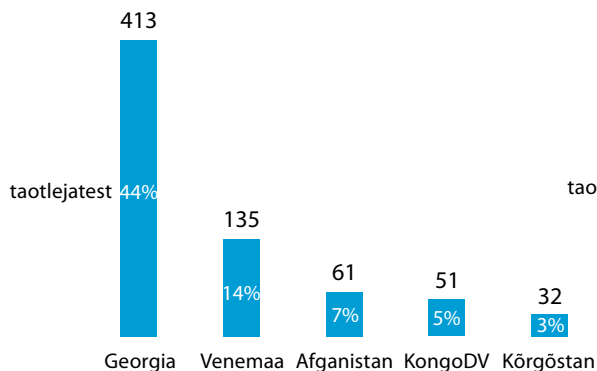
Joonis 26. Varjupaigataotlejate kodakondsus Põhjamaades, top 5 2011



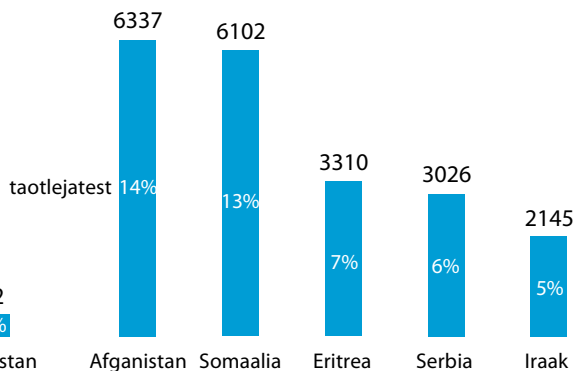
Allikas: Eurostat

Kui Balti riikides on varjupaigataotlejate arv kasvanud kolmandiku võrra (36%) võrreldes 2010. aastaga, siis Põhjamaades on taotlejate arv hakanud langema (10% võrreldes 2010. aastaga). Piirkonnad, kust on kõige enam taotlejaid, kattuvad osaliselt Balti riikidega nt Afganistaani kodanikud, teised enim taotlusi esitanud olid Somaalia, Eritrea, Serbia ja Iraagi kodanikud (vt joonis 26). Balti riikides domineerivad endiselt endiste Nõukogu Liidu vabariikide kodanike taotlused.

Joonis 27. Varjupaigataotlejate kodakondsus Balti riikides kokku, top 5 2011



Joonis 28. Varjupaigataotlejate kodakondsus Põhjamaades kokku, top 5 2011



Allikas: Eurostat

6.2.2 Euroopa ühtne varjupaigasüsteem

Euroopa Liidu tasandil võeti 2011. aasta detsembris vastu uuendatud kvalifikatsioonidirektiiv. Selle direktiiviga tugevdatakse rahvusvahelise kaitse kvalifikatsioonikriteeriumeid ning ühtlustatakse veelgi pagulaste ja täiendava kaitse saajate õigusi, mis on seotud juurdepääsuga tööle, erialaste tööskestute tunnustamise ja tervishoiuga. Muudetud komisjoni ettepanekuga vastuvõtutingimuste direktiivi (VTD) kohta püütakse luua ühtlustatum ning sidusam vastuvõtusüsteem, samas kui muudetud komisjoni ettepanek varjupaigaprotseduuride direktiivi (VPD) muutmise kohta näeb ette ühise varjupaigaprotseduuri, mis sisaldab ka ühtlustatud tagatisi. Läbirääkimisi

sed nii VTD kui ka VPD üle jätkuvad Euroopa Nõukogus ja Euroopa Parlamendis. Läbirääkimised muudetud Dublini määruse üle edenevad aeglaselt ja selle tulemusena on edasi lükkunud ühe muutmise eesmärgi – näha ette „hindamise ja varajase hoiatamise” mehhanism – saavutamine. Läbirääkimised muudetud EURODAC määruse üle olid 2011. aastal peatunud. Ettepanek määruse kohta, millega luuakse Varjupaiga- ja Rändefond, tugevdab ja arendab Euroopa ühist varjupaigasüsteemi (CEAS). Juunis 2011 avati Maltal Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO). Ameti eesmärk on edendada praktilist koostööd ja toetada liikmesriike, kes seisavad silmitsi eriti intensiivse rändesurvega. 2011. aastal koordineeris amet erakorralist toetust Kreekale ja Luksemburgile ning ta töötab välja uusi kontseptsioone, mille abil soodustada teabevahetust ja Euroopa Liidu standardite ühtlustamist varjupaika puudutavates küsimustes.

Liikmesriigid on ka riigi tasandil pühendunud CEASi loomisele. Mitu liikmesriiki (Austria, Belgia, Prantsusmaa, Ungari, Luksemburg ja Sloveenia) muutis oma menetlusi reguleerivaid õigusakte. Muudatused hõlmasid muu hulgas tasuta õigusabi võimaluse kehtestamist (Austria), tasuta õigusabi taotlemise esimeses voorus (Sloveenia), tasuta õigusabi järgnevate taotluste korral (Prantsusmaa) ning trükiste levitamist üheksas eri keeles (Prantsusmaa).

Belgias, Prantsusmaal ja Ungaris kehtestati uued seadused, mille eesmärk on kiirendada varjupaigaga seotud menetlusi. Prantsusmaal kehtestatud uue seadusega nähakse ette „kiirnetlused”, mis võimaldavad menetleda eelisjärjekorras nende isikute taotlusi, kes on esitanud oma isiku kohta valeandmeid või on teavet varjanud. Muude meetmete hulgas on ka piirangud tasuta õigusabile (Belgia, Prantsusmaa) ning oletatavasti aluseta edasikaebamiste puhul (Belgia, Ungari), turvalise päritoluriigi mõiste kasutuselevõtmine (Belgia, Ungari) ning võimalus pidada istungite käigus videokonverentse (Prantsusmaa). Iirimaa avaldati varjupaigareformi tegevuskava, milles tõstetakse esile „hea varjupaigasüsteemi” elemendid. ÜRO pagulaste ülemvoliniku amet avaldas ka ülevaate Rootsi varjupaigasüsteemi kvaliteedist.

Vastuvõtu vallas kehtestas Soome uued seadused, mille eesmärk on toetada varjupaigataotlejaid ning ajutise kaitse saajaid massilise sisserände korral. Eestis töötati välja riiklik eriolukorra tegevuskava pagulaste vastuvõtmiseks ja menetlemiseks. Lääne-Balkani maadest saabuva suure varjupaigataotlejate voo tõttu võtsid paljud liikmesriigid (Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Luksemburg, Rootsi) kasutusele meetmed, millega suurendatakse vastuvõtusüsteemide võimekust, kusjuures Belgia, Prantsusmaa ja Luksemburg värbasid oma süsteemidesse lisatöötajaid ning Belgia sai erandkorras lisaraha Euroopa Pagulasfondist. Küprosel rakendati meetmed, millega parandati riigi vastuvõtuvõimalusi – algatati majutuse ja vastuvõtu katseprojekt, et uurida võimalust kasutada odavaid hotelle vastuvõtuasutusena.

Kvalifikatsioonikriteeriumite vallas andsid Madalmaad teada, et teatavatel tingimustel võidakse loobuda „läänestunud tüdrukute” ja nende perekondade puhul nende Afganistani naasmise nõudest. Kuigi neid ei tunnistata pagulasena või isikuna, kellel on õigus täiendavale kaitsele, antakse neile elamis luba humanitaarsetel kaalutlustel. Kinnipidamise ja tagasipöördumise vallas võttis Leedu oma õigusesse üle tagasipöördumisdirektiivi, muutes oma seaduse sätteid, mis puudutavad välismaalaste õiguslikku seisundit osas, millega ebaseaduslikult riigis viibivatele välismaalastele tehakse kohustuseks lahkuda Leedu territooriumilt, ning ka kinnipidamise tingimusi reguleerivaid sätteid

6.2.3 Euroopa-sisene solidaarsus

Euroopa Liidu tasandil võttis komisjon vastu varjupaigavaldkonna Euroopa Liidu sisest tõhusamat solidaarsust puudutava teatise, milles käsitletakse muu hulgas komisjoni praktilist ja finantstoetust rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamiseks Euroopa Liidu Maltalt ümberasustamise projekti (EUREMA) raames.

Riigi tasandil teatasid mitu liikmesriiki (Austria, Belgia, Küpros, Saksamaa, Taani, Soome, Prantsusmaa, Leedu, Madalmaad, Rootsi, Slovakkia, Portugal, Ühendkuningriik) ja Norra, et nad on loonud sellised algatused või osalenud neid, mille eesmärk on toetada riike, mille varjupaigasüsteemid seisavad silmitsi konkreetse ja ebaproportsionaalse rändesurvega (eriti Kreeka, Malta). Sellised algatused hõlmavad osalemist EASO toetustes (Austria, Belgia, Tšehhi, Soome, Madalmaad, Rootsi, Slovakkia, Ühendkuningriik), ekspertide ja töötajate vahetamist (Slovakkia, Ühendkuningriik), Kreeka rändejuhtimise tegevuskava rakendamist (Austria, Belgia, Küpros, Madalmaad), varjupaigataotluste menetlemist (Portugal, Soome), vastuvõtutingimusi (Soome), varjupaigataotlejate üleandmist (Leedu) ja pagulaste ümberasustamist (Tšehhi). Ka Norra on Kreekale abi osutanud, nt rahastades uuringuid ning vabatahtlike organisatsioone, lisaks on ta aidanud tõsta Kreeka vastuvõtuasutuste töö kvaliteeti ja võimekust. EASO toetamiseks on enamik liikmesriike saatnud oma eksperte osalema varjupaiga sekkumise algatuses ning EAC ekspertide kogus.

Aastatel 2010–2011 võtsid üheksa liikmesriiki (Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari, Luksemburg, Sloveenia, Slovakkia, Rumeenia, Poola, Portugal) kohustuse osaleda Maltale saabunud rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamises EUREMA projekti kaudu. Ligikaudu 227 isikut asustati ümber kuude liikmesriiki, kes olid endale vastava kohustuse võtnud. Aastatel 2011–2012 eraldasid kaheksa liikmesriiki (Bulgaaria, Ungari, Leedu, Luksemburg, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia) EUREMA projekti kaudu kohti, lisaks sõlmisid viis liikmesriiki (Saksamaa, Taani, Hispaania, Iirimaa, Madalmaad) ning Norra ja Tšehhi ümberasustamise valdkonnas kahepoolseid kokkuleppeid. EUREMA II projekti raames asustati 2011. aastal Maltalt ümber 97 isikut; liites sellele kahepoolsete kokkulepete raames ümberasustatavad isikud, saame tulemuseks 362 isikut.

6.2.4 Välisdimensiooni parandamine

ELi tasandil hakati rakendama piirkondlikke kaitseprogramme (PKP) Põhja-Aafrikas (Egiptus, Liibüa, Tuneesia), samuti jätkati PKP rakendamist Tansaania, Ida-Euroopas (Valgevene, Moldova, Ukraina) ja Aafrika Sarvel (Djibouti, Kenya, Jeemen). Märtsis 2012 võeti vastu ELi ühine ümberasustamise programm.

Riigi tasandil asustasid paljud liikmesriigid (Belgia, Tšehhi, Taani, Soome, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Madalmaad, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik) ning Norra pagulasi ümber eri maailma piirkondadest, seda peamiselt koostöös ÜRO pagulaste ülemvoliniku ametiga. Hispaania käivitas pagulaste ümberasustamise programmi. Osa Euroopa Liitu ümberasunud pagulasi on pärit Põhja-Aafrikast, sh erakorraliselt ümberasustatud Liibüa (Soome) ning Tuneesia (Portugal) kodanikud, aga ka Kongo ja Eritrea pagulased Liibüast ning Sudaani pagulased, kes olid Liibüast Tuneesiasse põgenenud (Iirimaa). Teised liikmesriigid ja Norra on asustanud ümber Afganistani pagulasi (Soome, Slovakkia, Rootsi ja Norra), Somaalia pagulasi (Slovakkia, Rootsi), Sudaani pagulasi (Soome, Rootsi), Etioopia pagulasi (Iirimaa, Rootsi), Palestiina pagulasi (Itaalia), Sene-

gali ja Süüria pagulasi (Portugal), Kongo pagulasi Rwandast (Soome), Kongo pagulasi (Rootsi) ja Myanmari pagulasi Taist (Soome). Slovakkias toimub ümberasumine kuueks kuuks ja pärast seda saadetakse pagulased nende lõplikku sihtriiki. Neli liikmesriiki eelistasid põgenike teatava kategooria, nt perekondade ning vastsündinute ja väikelastega üksikvanemate ümberasustamist (Saksamaa), Iraagist või selle naaberriikidest (nt Jordaania, Süüria, Liibanon ja Türgi) pärit Iraagi kodanike ümberasustamist (Prantsusmaa) ning Aafrikast ja Aafrika Sarvelt pärit pagulaste ümberasustamist (Rootsi). Ühendkuningriik eelistas Kenyast pärit Somaalia ja Etioopia pagulasi. Ungaris võttis valitsus vastu otsuse käivitada Põhja-Aafrika varjupaiga solidaarsuse programm.

Osa liikmesriike on kehtestanud isikute ümberasustamise kvoodi. Iga-aastase kvoodi suurus erineb liikmesriigiti, nt 2011. aastal oli kvoodi ülempiir Taanis 515 isikut, Soomes 585 isikut ning Rootsis 1620 isikut. Norra võttis vastu 1340 isikut ning pakkus vastusena Liibüa rahutustele UNHCRi kaudu ümberasumisvõimaluse veel 250 isikule. Mitu liikmesriiki esitas oma aruandes teavet ka muude ümberasumistegevuste kohta, näiteks Palestiina pagulaste ümberasumisprojekti arendamine (Itaalia) ning ümberasumisdelegatsiooni missioonid (Rootsi). Tulevikus rakendatavate meetmete vallas on Madalmaadel kava asustada ajavahemikul 2012–2015 ümber 2000 pagulast ning Saksamaa teatas 2011. aasta detsembris, et ta on järgmise kolme aasta jooksul valmis võtma igal aastal Türgist vastu 300 Iraani pagulast.

6.2.5 Saatjata alaealised

Euroopa Liidu tasandil jätkas komisjon 2010. aasta saatjata alaealisi puudutava tegevuskava (2010–2014) rakendamist. Üks saatjata alaealisi käsitleva ühise Euroopa Liidu lähenemisviisi olulisi elemente on tihe koostöö teiste päritolu- ja transiitriikidega. Seda küsimust arutati ka G8 rändeküsimuste alamrühmas, Euroopa Liidu-Aafrika rände-, liikuvus- ja tööküsimuste partnerluse raames ning Rabati rände- ja arenguprotsessi raames.

Riigi tasandil tehti paljudes liikmesriikides (Austria, Belgia, Taani, Hispaania, Soome, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Läti, Poola, Sloveenia) ja Norras muudatusi saatjata alaealiste küsimust reguleerivates õigusaktides. Paljud neist muudatustest töid kaasa saatjata alaealiste suuremad õigused ning nendega anti saatjata alaealistele rohkem abi ja kaitset. Näiteks kehtestati Ungaris uus seadus, mis näeb ette, et lastekaitseasutus peab majutama varjupaika taotleva saatjata alaealise ning vajaduse korral tuleb talle tagada rehabilitatsioon, vaimse tervise ravi ning kvalifitseeritud nõustaja teenus. Hispaania, Läti ja Ungari kehtestasid sätteid, mis on seotud vanuse kindlakstegemise, alaealiste tagasisaatmise menetluste (Hispaania) ja haavatavate isikute, sh alaealiste väljasaatmisega (Läti). Mitu riiki (Austria, Saksamaa, Luksemburg, Sloveenia) kehtestas haldus- ja õigusabiga seotud kohustused ja reeglistiku. Lisaks teatasid Poola ja Soome, et nende poliitika on nüüd rohkem suunatud laste huvide kaitsmisele ning nende arengu ja tervise tagamisele. Sloveenia keskendus enam piiriprotseduuridele ning eestkostega seotud esmakontaktile, vanuse kindlaksmääramisele, majutusele, perede leidmisele ning naasmisele/taasintegratsioonile.

Lisaks muudatustele õigusaktides muutis mitu liikmesriiki (Belgia, Taani, Itaalia ja Slovakkia) oma saatjata alaealisi puudutavaid elamisloasüsteeme. Näiteks viidi Belgias sisse muudatused, millega tagatakse saatjata alaealistele, kes ei ole varjupaika taotlenud, suurem õiguskindlus, samuti kehtestati uued elamisloataotlusi reguleerivad sätteid ning koostati juhised alaealistele kestlike lahenduste tagamiseks. Itaalias muudeti sätteid seoses menetlusega, mis võimaldab 18-aas-

taseks saanud saatjata alaealistel saada (muu) seaduslik elamisluba. Taanis kehtestati eeskirjad, mille kohaselt ei saa saatjata alaealisele anda vanuse või koduriigis piisava sotsiaalsüsteemi puudumise alusel elamisluba, kui võimalik on naasmine vastuvõtu- või hoolduskeskusesse. Taani on koostöös Taani IOMi esinduse ja teiste liikmesriikidega loomas sellist keskust Afganistanis.

Kuus liikmesriiki (Kreeka, Hispaania, Soome, Iirimaa, Itaalia ja Poola) viitasid oma aruandes poliitika muutustele. Need muutused hõlmavad muu hulgas saatjata alaealistest varjupaigataotlejate kinnipidamise keelustamist ning meetmeid, millega tagatakse iga lapse õigus käia koolis (Soome), igale saatjata alaealisele oma sotsiaaltöötaja määramist (Iirimaa), kokkuleppeid Ceuta ja Melilla autonoomsete linnadega, millega parandatakse saatjata alaealiste abistamist (Hispaania), kaitseteenuste väljatöötamist ning majutuse võimaldamist turvalistes paikades riikliku saatjata alaealiste kaitseprogrammi raames (Itaalia) ning inimkaubanduse vastase riikliku tegevuskava algatamist aastateks 2011–2012, keskendudes eelkõige saatjata alaealistele (Poola). Lisaks olid mitu liikmesriiki (Eesti, Kreeka, Madalmaad, Rootsi, Slovakkia ja Ühendkuningriik) ja Norra seotud saatjata alaealistele suunatud projektidega. Näiteks alustati Norras saatjata alaealistele ning nende perekondadele Afganistanis suunatud teavituskampaaniat.

7. Globaalne lähenemine rändele

7.1 Rände- ja arengupoliitika Eestis

2005. aasta detsembris võttis Euroopa Nõukogu vastu rändega seotud üldise lähenemisviisi,⁶⁵ mis ühendab rände-, välissuhete ja arengupoliitika, eesmärgiga tegeleda laiapõhjalise migratsiooniteemaga integreeritud, kõikehõlmaval ning tasakaalustatud viisil partnerluse kaudu kolmandate riikidega. Esialgselt keskendus see Aafrikale ja Vahemere piirkonnale, kuid 2008. aastal kaasati sellesse Euroopa Liidu ida- ja kagunaabrid.

Lähtudes oma geograafilisest asendist ja ajaloost, teeb Eesti kahepoolset arengukoostööd eelkõige riikidega, kellele Eestil on võimalik oma kogemuste põhjal pakkuda lisaväärtust ning kes on valmis arendama demokraatlikku ja inimõigustest lähtuvat ühiskonda. Sellest tulenevalt on Eesti kahepoolse arengukoostöö prioriteetseteks partnerriikideks ELi idapartnerluse riigid Armeenia, Aserbaidžaan, Georgia, Moldova, Ukraina ja Valgevene ning ka Afganistan. Samuti teeb Eesti koostööd teiste arenguriikide ja partneritega, kes tunnevad huvi mõne Eesti konkreetse kogemuse vastu.

Eesti huvides on toetada eelpool mainitud riikidest pärit isikute vaba liikumist ja seadusliku sisserände soodustamist/propageerimist nendest riikidest. Selleks vabastas Vabariigi Valitsus 2011. aasta märtsist Valgevene kodanikud riigilõivu maksimisest pikaajalise viisa taotlemisel. Seda põhjusel, et edendada koostööd arengu, hariduse ja teadustöö valdkonnas ning lihtsustada inimestevahelisi kontakte, samuti soodustada kahepoolseid ärisuhteid ning kaubavahetust⁶⁶. Sama vabastus anti 2010. aastal ka Ukraina kodanikele.

Lisaks toimuvad idapartnerluse riikidega korrapärased kohtumised kõikidel tasanditel. Eesti jaoks on idapartnerluse partnerriigid prioriteetsed nii poliitiliselt, majanduslikult kui ka arengukoostöö sihtriikidena. Idapartnerluse riikide noorte diplomaatide ja teiste riigiametnike koolitamiseks avati 26. jaanuaril 2011 Eesti Idapartnerluse Keskus.

Olulisemaks ebaseadusliku rände ohjamise viisiks on koostöö kolmandate riikidega, sh tagasivõtulepingute tõhus rakendamine. Eesti jaoks on eelkõige tähtis hea kahe- või mitmepoolne koostöö naaberriikidega ja peamiste ebaseadusliku rände lähteriikidega. Eesti peab sellega seoses oluliseks head kahepoolset koostööd Venemaa Föderatsiooniga, mis on peamine Eestisse saabuvate ja siin viibivate sisserändajate päritoluriik.

28. novembril 2011 jõustus Eesti ja Venemaa vaheline tagasivõtulepingu rakendusprotokoll, mis allkirjastati 19. septembril 2011 Eesti saatkonnas Moskvast. Tagasivõtulepingu rakendusprotokoll kiirendab nende inimeste tagasivõtmist, kes ei vasta Eesti või Venemaa territooriumile siseneamise, seal viibimise või elamise kohta kehtivatele tingimustele. 20. oktoobril 2011 kiitis valitsus

⁶⁵ Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, Brüssel, 13.12.2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf>.

⁶⁶ Vabariigi Valitsuse 3.02.2011 korraldus nr 46 „Valgevene Vabariigi kodanike vabastamine kohustusest tasuda pikaajalise viisa taotluse läbivaatamise eest riigilõivu“. RT III, 07.02.2011, 9

heaks tagasivõtulepingu rakendusprotokolli sõlmimise Serbiaga. Lisaks Venemaale ja Serbiale on Eesti sõlminud tagasivõtulepingu rakendusprotokollid Moldova, Makedoonia ning Bosnia ja Hertsegoviinaga.

7.2 Rände- ja mobiilsuse arengumõju suurendamine 2011. aastal

7.2.1 Tõhus rände- ja arengupoliitika

ELi tasandil võeti Vahemere lõunakalda riikidega seoses vastu komisjoni teatis rännet, liikuvust ja turvalisust puudutava dialoogi kohta. Seda teatist toetas oma 24. juuni 2011 järeldustes ka Euroopa Nõukogu. Rände, liikuvuse ja turvalisuse alane dialoog Maroko ja Tuneesiaga algas ametlikult 2011. aasta oktoobris. 2012. aasta esimesel poolel sõlmiti Tuneesiaga liikuvuspartnerluse leping. Eeldati, et läbirääkimised Marokoga jätkuvad 2012. aasta märtsis. 2011. aasta septembris teatas Egiptus, et nad ei ole dialoogi alustamiseks valmis. Euroopa-Aafrika rändedialoogi (Rabati protsess) osas võeti Dakaris toimunud ministrite konverentsi ja 2011. aastal toimunud kolmanda Aafrika-Euroopa Liidu tippkohtumise raames vastu tegevuskavad aastateks 2011–2013.

Korrapäraste kõrgetasemeliste kohtumistega on oluliselt tugevdatud dialoogi ja koostööd Ida- ja Kagu-Euroopa riikidega. Varssavis toimus idapartnerluse teemaline tippkohtumine. Kohtumise raames koostati ühisdeklaratsioon, milles kinnitati täielikku pühendumust partneritevahelise liikuvuse suurendamisele. Viisavabadust käsitlevad dialoogid on algatatud nii Ukraina kui ka Moldovaga. Nii Ukraina, Moldova kui ka Georgia puhul on rakendamisel ka viisalihtsustus- ja tagasivõtulepped. Komisjonile on antud volitus alustada läbirääkimisi sarnaste lepingute sõlmimiseks Armeenia, Aserbaidžaan ja Valgevenega. Liikuvuspartnerlus sõlmiti Armeeniaga.

GAMMiga kaasnevas komisjoni talituste rännet ja arengut puudutavas töödokumendis on rõhutatud, kui oluline on luua kompleksne rände- ja arenguraamistik. Selle dokumendi alusel on uuteks prioriteetseteks küsimusteks väljarändest tulenevate negatiivsete sotsiaalsete tagajärgede leevendamine päritoluriikide kogukondades ja perekondades, ümberasujate inimõiguste parem kaitse nende reisimise ajal ning ümberasujate integratsiooni toetamine sihtriikides.

13. oktoobril 2011 võttis komisjon vastu muutuste kava ELi arengupoliitika mõju suurendamiseks, milles kutsutakse Euroopa Liitu üles parandama rände, liikuvuse ja tööhõive vahelist seost ning soodustama piirkondlikku tööjõuliikuvust arengumaades. Ühtsete arengupoliitiliste eesmärkide kontekstis (Policy Coherence for Development) andis komisjon välja oma kaks korda aastas ilmuva aruande ning kutsus 2011. aasta mais kokku ekspertide kohtumise, mis käsitles keskkonnatingimustest põhjustatud rännet kui Euroopa Liidu välise rändepoliitika osa.

Riigi tasandil tegid paljud liikmesriigid (Austria, Belgia, Küpros, Saksamaa, Taani, Hispaania, Soome, Leedu, Madalmaad, Portugal, Slovakkia, Rootsi, Ühendkuningriik) ja Norra jõupingutusi rände- ja arengupoliitika tõhusaks integreerimiseks. Selleks tehti uuringuid (Belgia, Taani, Madalmaad, Rootsi, Norra), töötati välja (metoodilisi) lähenemisviise rände- ja arengupoliitika integreerimiseks (Taani, Hispaania, Slovakkia) ja algatati ka solidaarsusprojekte (Austria, Belgia, Saksamaa, Taani, Soome, Itaalia, Leedu, Portugal, Rootsi, Slovakkia, Ühendkuningriik). Taanis viidi lõpule kolm aastat kestnud rände ja arengu suhet käsitlev uuring ning Belgias avaldati uuring,

mis puudutab ümberasujate rahvusüleseid tavaid, sh arenguga seotud küsimusi. Norras avaldas Norra Rahu-uuringute Instituut (PRIO) käsiraamatu diasporaade rolli kohta rahu tagamisel, Madalmaade Maastrichti Ülikoolis tehakse aga projekti „Ränne ja areng” raames poliitika väljatöötamist toetav uuring. Solidaarsusprojektid hõlmavad tööd diasporaakogukondadega (Austria, Belgia, Soome ja Ühendkuningriik), ümberasujate toetamist päritoluriikides (Itaalia, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik) ning piiriülest koostööd (Leedu). Itaalias keskenduti rahvusülese koostöö eksperimentaalsete vormidega, mille eesmärk on suurendada ümberasujate juhtivat rolli rände- ja arenguküsimuste lahendamisel. Hispaanias eraldas Hispaania-ECOWAS Rände- ja Arengufond 10 miljonit eurot selleks, et suurendada positiivset ja leevendada negatiivset rändega kaasnevat mõju.

Muud tegevused olid: osalemine rahvusvahelistes algatustes (Küpros, Kreeka, Ungari, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik), Aafrika ettevõtjatele ja investoritele teavet pakkuva veebilehe arendamine ning ümberasujate organisatsioonide pädevuse tõstmise projektide rahastamine (Belgia), arengu ning ühtsete rändepoliitikate rakendamise sidumise toetamine (Saksamaa), asutustevahelise arengukomitee jätkuv toetamine 2011. aastal (Iirimaa), ametlike arengubiprogrammide rakendamise alase koostöö soodustamist puudutavate koostöölepingute väljatöötamine (Slovakkia), korrapärane konsulteerimine diasporaagruppidega (Ühendkuningriik) ning osalemine ÜRO globaalse rände- ja arengufoorumi algatuses (Norra).

7.2.2 Rahaülekanded

ELi tasandil toetavad komisjon ja paljud liikmesriigid arengumaid nende jõupingutustes kehtestada poliitikaraamistikke, mis soodustaksid rahaülekandeid. Nn „ajude äravoolu” leevendamiseks toetatakse Maailma Tervishoiuorganisatsiooni (WHO) tervishoiutöötajate rahvusvahelise värbamise tegevusjuhist. ELi tegevusprogrammiga, mille eesmärk on lahendada tervishoiutöötajate puuduse suur probleem arengumaades (aastatel 2007–2013), kehtestati selged tegevused, millega loodetakse parandada arengumaade võimet oma tervishoiutöötajaid koolitada, juhtida ja hoida. 2011. aasta septembris käivitati komisjoni rahastatav uuring, mille üldine eesmärk on analüüsida ja parandada olemasolevate rahaülekandeid puudutavate Euroopa Liidu kohustuste kohaldamist. Uuring keskendub andmekogumisele nii Euroopa Liidu kui ka riikide tasandil, mitteametlike voogude hindamisele, ümberasujate ja nende perede vajaduste kindlakstegemisele ning annab esmase hinnangu maksete läbipaistvuse ja hinna direktiivi rakendamise mõjule ja hindab kogu Euroopa Liitu hõlmava rahaülekannete portaali loomise otstarbekust.

Riigi tasandil on mitu liikmesriiki (Belgia, Saksamaa, Taani, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Ühendkuningriik) ja Norra edendanud ümberasujate rahaülekandeid puudutavate tegevuste ja toetusvahendite ühist arendamist. Läbipaistvuse parandamiseks ning konkurentsi suurendamiseks löid Saksamaa, Itaalia ja Norra veebilehe, mis võimaldab ümberasujatel võrrelda rahaülekannete hindu ning teavitab neid pankade teenustest ja tasudest. Hispaania ja Ühendkuningriik osalesid Maailmapanga juhitud ülemaailmsete rahaülekannete tööühendas, mille eesmärk on vähendada 2014. aastaks ülekannete keskmist kulu 10 protsendilt 15 protsendile. Taani toetas Maailmapanga rände-, rahaülekannete ja abitoetuse uuringut, mis on suunatud migratsioonivoogude ja rahaülekannete edendamisele Saharast lõunasse jäävas Aafrika osas. Ühendkuningriigi Rahvusvahelise Arengu Ministeerium toetas algatusi, mille eesmärk on vähendada rahaülekannete kulusid ning parandada nende kiirust ja turvalisust. Itaalias allkirjastasid Sisemi-

nisteerium ja Itaalia Pangaliit kokkuleppe, millega toetatakse ümberasujate finantsalast kaasatust. Itaalia Pank tegi ka uuringu, mille raames uuriti sisserändajatele Itaalias ja Itaalia Pangaliidu poolt antavaid krediite. Tšehhi ja Rootsi plaanivad alustada koostööd töötamaks välja nende kahe riigi vaheliste ümberasujate rahaülekannete arendustegevusi ja toetusmeetmeid. Tšehhi juhib seda projekti „Praha protsessi“ (mis on suunatud päritolu- ja sihtriikide poliitika ja õigusaktide analüüsimisele eesmärgiga teha kindlaks edukad tavad ning keskenduda korduvrände soodustamise võimalustele) raames. Rootsis tegi korduvrände ja arengu parlamendikomisjon ettepaneku luua veebileht, mille kaudu oleks võimalik võrrelda rahaülekannete kulusid.

7.2.3 Töö diasporaadega

ELi tasandil avati eelarverida „arengu valitsusvälised osalejad ja kohalikud ametkonnad“ ka diasporaorganisatsioonidele – põhjuseks on nende oluline roll päritoluriigi arengu toetajana koostöös nii poliitikakujundajate kui ka doonoritega. EK-ÜRO rände ja arengu ühisalgatus toetab diasporaorganisatsioonide omavahelist kogemuste ja parimate praktikate vahetamist, võimaldab arendada pädevust ning toetab kaasamist päritoluriikide arendamisse. Lisaks on rändeliikuvuse ja -töehõive 2011.–2013. aasta tegevuskava üks kaheteistkümnest algatusest luua Aafrika-Euroopa Liidu diasporaakoostöövõrgustik.

Riigi tasandil on vaid vähesed liikmesriigid kehtestanud konkreetset riigisisest õigusnormid, millega toetatakse diasporaagruppe nende päritoluriikide arengule kaasaaitamisel. Rootsis on aga valitsuse teatises „Ülemaailmsed probleemid – meie vastutus“ selgelt kirjas, et diasporaade ja nende panuse kohta päritoluriikide majanduse toetamises on riigi tasandil tarvis rohkem teavet levitada. Samuti tuleks edendada teadmiste ülekannet üksikutelt töörande eesmärgil ümberasuvatelt isikutelt nende päritoluriigi diasporaadele, teha tööd selle nimel, et tagada turvalised ja odavamad rahaülekanded, ning toetada tegevusi, mis soodustavad ümberasujate vahelist ettevõtlust.

Paljud liikmesriigid (Austria, Belgia, Saksamaa, Taani, Soome, Itaalia, Madalmaad, Portugal, Rootsi ja Ühendkuningriik) on kavandanud hulga konkreetseid tegevusi diasporaagruppide toetamiseks nende jõupingutustes edendada oma päritoluriigi arengut. Austrias korraldas kohalik arenguagentuur (ADA) 2010. aastal Lõuna-Aafrika Vabariigis toimunud jalgpalli maailmameistrivõistluste raames mitu diasporaasid kaasavat üritust, mille eesmärk oli suurendada nende nähtavust Austria ärieringkondades. Austria ja Saksamaa rakendavad IOMi toetatavat projekti „Ränne Lääne-Balkani riikide arenguks“ (MIDWEB). Belgias kaasrahastab Belgia Koostöö Arendamise Amet ümberasujate diasporaade organisatsioonide projekte ja programme ning toetab programmi MIDA Great Lakes neljandat rakendusetappi eesmärgiga ergutada diaspora oskuste ja vahendite liikuvust. Kaubanduskoja (CBL-ACP) raames loodud „Diasporaagrupp“ toetab ümberasujaid, kes soovivad investeerida oma päritoluriiki. Taanis asuv pagulasnõukogu toetab fondi, mille eesmärk on kaasata diasporaad endiste koduriikide rehabilitatsiooni ja arengu protsessi. Projekt on eelkõige suunatud Afganistani ja Somaalia diasporaale. Saksamaal algatati sõltumatu programm, millega võimaldatakse ümberasujate organisatsioonidele nõu ning (mõnikord) rahalist toetust arenguga seotud projektiettepanekute elluviimiseks nende päritoluriikides. Soome on eraldanud koostöövahendeid erinevatele diasporaorganisatsioonidele päritoluriikides tegutsemiseks. Itaalias on loodud partnerlussuhted päritoluriikide organisatsioonidega tagasipöördumise toetamiseks ning arenguga seotud koostööprojektide algatami-

seks. Näiteks on projekti Eurafrica eesmärk parandada inimõiguste alaseid teadmisi ning kultuurisuhteid 11 Aafrika riigi kohalike noorte juhtide seas.

Madalmaad koostöös Šveitsi ja IOMiga rahastavad „Diasporaa käsiraamatu“ väljatöötamist. Selles käsiraamatus kirjeldatakse, kuidas poliitikakujundajad saaksid diasporaagruppe päritoluriikides paremini kaasata. Lisaks toetavad Madalmaad paljusid ümberasujate organisatsioonide algatusi, mille eesmärk on toetada nende külade, kogukondade ning päritoluriikide arengut. Samuti toetati kogukonnapõhiste organisatsioonide iga-aastase konsultatiivkohtumise korraldamist.

Konfliktijärgse lepitusprotsessi lihtsustamiseks Guinea-Bissaus toetas Portugal „Rahu ja lepituse konverentsi“ korraldamist. Konverents oli suunatud Portugali päritolu diasporaale Guinea-Bissaus. Rootsi algatatud projekt Kosmopolit on suunatud välismaal sündinud kodanike toetamisele kaubanduse edendamises, võimaldades seeläbi arengumaadele suuremat juurdepääsu Rootsi turule ning parandades nende riikide võimalust leida välisinvesteeringuid. Projektiga „Investeeringukoostöö sisseandetaustaga ettevõtjatega“ toetatakse äriideid, millel on väljavaade kasvada ettevõtja päritoluriigis elujõuliseks ettevõtteks. Ühendkuningriigi Rahvusvahelise Arengu Ministeerium (DFID) kaasrahastab nn ühise aluse algatust (Common Ground Initiative (CGI)), mille eesmärk on suurendada väike- ja diasporaorganisatsioonide rahastatust eesmärgiga toetada jätkusuutlikku muutust päritoluriikide ebasoodsates piirkondades, eelkõige Aafrikas.

8. ELi seadusandluse rakendamine Eestis

2011. aastal võeti Eesti õigusaktidesse üle mitu Euroopa Liidu direktiivi ning rakendati mitu määrust. 2011. aasta suvel jõustusid välismaalaste seaduses ning muudes seadustes muudatused, mis olid tingitud Euroopa Liidu sinise kaardi direktiivi (2009/50/EÜ) ning tööandjatele sanktsioonide kohaldamise direktiivi (2009/52/EÜ) sätete jõustumisest.

Lisaks direktiividele hakati täies mahus rakendama Euroopa Liidu ühtset viisaeeskirja (810/2009), sh sätteid viisa andmisest keeldumise vaidlustamise kohta ning rakendati viisa infosüsteem (767/2008). Samuti hakkas Eesti rakendama Euroopa Liidu määrust (380/2008) liidu ühtsete elamisloakaartide kohta.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta⁶⁷

- direktiivi ülevõtmise aeg: 19. juuni 2011
- staatus: direktiiv on Eesti õigusesse üle võetud 19. juunil 2011 välismaalaste seadusega

Direktiiviga kehtestatakse ühised eeskirjad kolmandate riikide kodanikele kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil liikmesriikide territooriumile sisenemiseks ja seal viibimiseks. Direktiiviga luuakse Euroopa Liidu sinise kaardi (edaspidi ELi sinine kaart) süsteem, mis võimaldab töötada kõrget kvalifikatsiooni nõudval töökohal ning liikuda samal eesmärgil teise liikmesriiki. Lisaks luuakse direktiiviga kõrge kutsekvalifikatsiooniga kolmandate riikide kodanike perekonnaliikmetele soodsamad tingimused perekonna taasühinemiseks. Täpsemad muudatused, mis ELi sinise kaardi direktiiv Eesti õigusesse kaasa tõi, on toodud punktis 4.1.1.

Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded⁶⁸

- direktiivi ülevõtmise aeg: 20. juuli 2011
- staatus: direktiiv on Eesti õigusesse üle võetud 20. juulil 2011 välismaalaste seadusega, karistusseadustikuga, individuaalse töövaidluse lahendamise seadusega, jm.

Direktiiviga kehtestatakse üldine keeld võtta tööle kolmandate riikide kodanikke, kellel puudub seaduslik alus Euroopa Liidus viibimiseks, samuti kehtestatakse karistused tööandjate suhtes, kes seda keeldu rikuvad. Muudatused, mis kaasnesid selle direktiivi ülevõtmisega Eesti õigusaktidesse on esitatud punktis 5.1.1.

⁶⁷ ELT L 155, 18.6.2009

⁶⁸ ELT L 168, 30.6.2009

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, art 32 lõike 3 ja art 34 lõike 7 rakendamine (viisaeeskiri)⁶⁹

- määruse jõustumise aeg: 5. aprill 2011
- staatus: määrus jõustus tähtaegselt, määruse sätted on üle võetud Eesti õigusesse välismaalaste seadusega.

Viisaeeskirjast tulenevalt peavad liikmesriigid tagama välismaalasele võimaluse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise ja viisa kehtetuks tunnistamise otsus vaidlustada. Vaidlustusmenetluse reguleerimise tarbeks täiendati välismaalaste seaduse 2. peatükki vastavalt alljaotistega „Vaidlustamine” ja „Vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamine”.

Vaidlustusmenetlus kehtestati kaheastmelisena, mille esimeses astmes vaatab välismaalase avalduse alusel tehtud otsuse läbi otsuse teinud haldusorgan (välisesindus, Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet) ning teises astmes vaatab teistkordse välismaalase avalduse alusel tehtud otsuse läbi otsuse teinud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostav haldusorgan (Välisministeerium või Siseministeerium).

Nii esimeses kui teises astmes on välismaalasel võimalus esitada avaldus vastava otsuse vaidlustamiseks 30 kalendripäeva jooksul ning mõlemal juhul nimetatud tähtaega ei ennistata. Esimeses astmes esitatakse avaldus vastavalt sellele, milline haldusorgan tegi otsuse. Ei esimeses ega teises astmes tehtud otsust ei põhjendata ning ei välismaalasele ega muule isikule ei avaldata otsuse aluseks olevaid asjaolusid, otsuse tegemise põhjust ega sellega seonduvat teavet. Teistkordse läbivaatamise näol on tegemist vaidlustusmenetluse teise astmega ning teises astmes esitatakse avaldus ja selle vaatab läbi Välisministeerium või Siseministeerium, vastavalt sellele, milline haldusorgan tegi esialgse otsuse, kas välisesindus, Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 767/2008, 9. juuli 2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta⁷⁰

- määruse jõustumise aeg: 11. oktoober 2011
- staatus: määrus jõustus tähtaegselt, määruse sätted on üle võetud Eesti õigusesse välismaalaste seadusega.

Määrus näeb liikmesriikidele ette kohustuse võtta kasutusele viisainfosüsteem VIS. VISi määrusega kehtestatakse andmete loetelu, mida Euroopa Liidu ühtse viisa menetlustes töödeldud andmete hulgast VISi edastatakse, ning nõuded VISi andmekogule. VISi rakendamine tõi kaasa Schengeni viisat taotlevate isikutelt sõrmejälgede võtmise.

Eesti on VISi rakendamiseks vajalikud õigusliku muudatused juba varasematel aastatel oma õigusaktidesse sisse viinud ning 2011. aastal täiendas Eesti VISi tööle hakkamiseks vajalikke rakendusakte, nt kehtestati „Viisa andmise menetluses ja viibimisaja pikendamise menetluses taotlejate daktüloskopeerimise kord”, „Euroopa Liidu ühtses viisainfosüsteemis (VIS) andmete

⁶⁹ ELT L 243, 15.9.2009

⁷⁰ ELT L 218, 13.8.2008

töötlemiseks pädevate asutuste loetelu kehtestamine” , „Viisaregistri pidamise põhimäärus” ja „Pikaajalise viisa andmise ja viibimisaja pikendamise taotlemisel esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu ja esitamise nõuded ning viisa andmise ja andmisest keeldumise, viibimisaja pikendamise ja pikendamisest keeldumise ning viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ning viisa tühistamise ja viisa kehtetuks tunnistamise tähtajad ning viisa taotlemiseks ja omamiseks nõutavate kulude kandmiseks piisavate rahaliste vahendite määra ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määra kehtestamine” .

Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 380/2008, 18. aprill 2008, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks⁷¹

- määruse jõustumise aeg: hiljemalt 20. mai 2011
- staatus: määrus jõustus 1. jaanuaril 2011; määruse sätted on üle võetud Eesti õigusesse isikut tõendavate dokumentide seadusega.

Määrus sätestab ühtse elamisloavormi kolmandate riikide kodanike jaoks. Seda muutev Euroopa Liidu Nõukogu 18. aprilli 2008 määrus (EÜ) nr 380/2008 näeb ette, et kolmandate riikide kodanike elamisload antakse välja üksnes kaardi vormis eraldi dokumendina, millele kantakse ka biomeetrilised andmed – näokujutis ja kaks sõrmejäljekujutist, mis salvestatakse kontaktivabale kiibile. Eesti alustas määrusele vastavate elamisloakaartide väljastamist 1. jaanuarist 2011. Vastavalt isikut tõendavate dokumendi seaduse muudatustele nähti alates 1. jaanuarist 2011 ette Euroopa Liidu ühtse vormiga elamisloakaardi kasutuselevõtmine kolmandate riikide kodanike jaoks. Eesti Vabariigi väljaantav elamisloakaart sisaldab lisaks biomeetrilistele andmetele (nii näo- kui sõrmejäljebiomeetriat sisaldavad andmed) ka elektroonilistes keskkondades isiku tuvastamise ja allkirja andmise funktsionaalsust sarnaselt isikutunnistusele.

⁷¹ ELT L 115, 29.4.2008

Bibliograafia

Publikatsioonid:

- Asylum and Migration Glossary 2.0- A tool for better comparability- produced by the European Migration Network. Jaanuar 2012. Kättesaadav aadressil : <http://www.emnt.europa.eu>
- Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. Kättesaadav aadressil : <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/Valitsusliidu%20programm%202011-2015.pdf>
- Eesti lõimumiskava 2008-2013, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 10.04.2008 korraldusega nr 172, http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf
- ESF-i toel hüvitati mullu enam kui 800 eesti keele õppija kulud. MISA Uudised, 10.02.2012, www.meis.ee
- „Ekspressi nimekirja alusel käivitati elamislubade lauskontroll“. Eesti Ekspress, 6.12.2011 Kättesaadav aadressil : <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eestiudised/ekspressi-nimekirja-alusel-kaivitati-elamislubade-lauskontroll.d?id=62844216>
- European Pact on Immigration and Asylum, Brussels 24.09.2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
- Kaska, V. Rände ja varjupaigaga tegeleva organisatsioonid Eestis. Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunkt, Tallinn 2012, www.sisekaitse.ee/erv
- Kohv, U. „Eesti välispiirile paigaldatakse täiendavalt uut valvetechnikat.“ Politsei- ja Piirivalveamet, Uudised, 6.01.2012. Kättesaadav aadressil : www.politsei.ee
- Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise kohta, 2.09.2009 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/09/st12/st12986.et09.pdf>
- Kultuurilise mitmekesisuse osakonna infokiri 8/2011. Leitav : www.kul.ee
- Kүүt, R. 2011. aasta ülevaade. Politsei- ja Piirivalveamet. Kättesaadav aadressil : www.politsei.ee
- Lunt, K. „Siseministeerium testib uut piirihaldustarkvara“ Siseministeerium, pressiteated 1.11.2011 Kättesaadav aadressil : <http://www.siseministeerium.ee/siseministeerium-testib-uut-piirihaldustarkvara/>
- „NIMEKIRI: Äraostmatute 147 kuldklienti Kooli tänava korterist“. Eesti Ekspress, 6.12.2011. Kättesaadav aadressil : <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/eestiudised/nimekiri-araostmatute-147-kuldklienti-kooli-tanava-korterist.d?id=62823136>
- Pello, N. „Turvalisuspoliitika 2012. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest 2011. aastal“. Siseministeerium, Tallinn 2012.
- Pello, N, Koort, E. „Turvalisuspoliitika 2011. Kokkuvõte „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015“ täitmisest“. Siseministeerium, Tallinn 2011
- Policy Report on Migration and Asylum in Latvia in 2011, Latvian Contact Point of the European Migration Network <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?jssessionid=9E5111B84721D0D254E0641A7523BD9D?entryTitle=01> . Annual Policy Report 2011
- Pors, M. „Riigil valmis plaan massilise sisserändega toimetulekuks“. Postimees, 3.08.2011. Kättesaadav aadressil : <http://www.postimees.ee/518750/riigil-valmis-plaan-massilise-sisserandega-toimetulekuks/>

- The Stockholmi programme- an open and secure Europe serving and protecting citizens, ELT C 115, 4.5.2010, p. 1–38
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2011-2015 tegevuste elluviimise ülevaade. Kättesaadav aadressil : http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/tegevusprogramm/valitsuse-tegevusprogramm/Aruanne_2011.pdf
- Varjupaigataotlejatele õigusabi osutamise pilootprojekt aastal 2011. Inimõiguste Keskus, 20.12.2011, Kättesaadav aadressil : <http://humanrights.ee/2011/12/varjupaigataotlejatele-õigusabi-osutamise-pilootprojekt-aastal-2011/>
- Vihtla, E. "PPA on alustanud 65 elamisloa kehtetuks tunnistamise menetlust". Politsei- ja Piirivalveameti pressiteade 6.12.2011, www.politsei.ee
- Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014, Justiitsministeerium, Tallinn 2010, Kättesaadav aadressil <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49975/V%E4givalla+v%E4hendamise+arengukava+aastateks+2010-2014.pdf>

Õigusaktid:

- Välismaalaste seadus, RT I 2010, 3, 4
- Euroopa Liidu kodaniku seadus, RT I, 8.6.2006, 26, 191
- Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, RT I 1998, 98/99, 1575
- Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3
- Kodakondsuse seadus, RT I 1995, 12, 122
- Isikut tõendavate dokumentide seadus, RT I 1999, 25, 365
- „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“. RT I, 7.3.2012, 7
- Karistusseadustik, RT I 2001, 61, 364
- Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, RT I 1996, 3, 57
- Siseministri 1.03.2012 määrus nr 5 „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“. RT I, 7.3.2012, 7
- Vabariigi Valitsuse 3.2.2011 korraldus nr 46 „Valgevene Vabariigi kodanike vabastamine kohustusest tasuda pikaajalise viisa taotluse läbivaatamise eest riigilõivu“. RT III, 7.2.2011, 9
- EL Nõukogu otsus 2008/381/EÜ Euroopa rändevõrgustiku loomise kohta ELT L 131, 21.5.2008, lk. 7–12
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/50/EÜ, 25. mai 2009, kolmandate riikide kodanike kõrget kvalifikatsiooni nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, ELT L 155, 18.6.2009
- Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2009/52/EÜ, 18. juuni 2009, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded, ELT L 168, 30.6.2009, lk 24–32
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, art 32 lõike 3 ja art 34 lõike 7 rakendamine (viisaeeskiri), ELT L 243, 15.9.2009, lk 1–58
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 767/2008, 9. juuli 2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta, ELT L 218, 13.8.2008, lk 60–81

- Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 380/2008, 18. aprill 2008, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks, ELT L 115, 29.4.2008, lk 1—7
- Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse " 2011. aasta sisserände piirarvu kehtestamine" eelnõu juurde. Kättesaadav aadressil : <http://eelnoud.valitsus.ee/main>
- Seletuskiri "Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse" eelnõu (12-0238/01) juurde. Leitav :<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/af30a676-7a6b-424c-b53b-78218abd2455>
- Seletuskiri „2012. aasta sisserände piirarvu ajalise jaotuse aasta piires ja jagunemise kehtestamine elamisloa taotlemise põhjuse ja elamisloa andmise aluse järgi“ eelnõu juurde. Kättesaadav aadressil : <http://eelnoud.valitsus.ee/main>

Veebilehed:

- Siseministeerium www.siseministeerium.ee
- Politsei- ja Piirivalveamet www.politei.ee
- Justiitsministeerium www.just.ee
- Välisministeerium www.vm.ee
- Kultuuriministeerium www.kul.ee
- Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed www.meis.ee
- Sisekaitseakadeemia www.sisekaitse.ee
- Eesti Idapartnerluse Keskus, <http://www.eceap.eu/>

Muu:

- Piirivalveameti vastuskiri ERV Eesti kontaktpunktile, 9.1.2012
- Justiitsministeeriumi vastuskiri ERV Eesti kontaktpunktile, 18.12.2011
- Kultuuriministeeriumi vastuskiri Sisekaitseakadeemia ERV Eesti kontaktpunktile, 21.12.2011

Tabel 1. Välismaalaste osakaal, EL-27 ja Norra, 2011. aastal

	Välismaalased						
	Kokku			Teiste EL liikmesriikide kodanikud		Kolmandate riikide kodanikud	
	(1 000)	(% elanikkonnast 2011)	(% elanikkonnast 2001)	(1 000)	(% elanikkonnast 2011)	(1 000)	(% elanikkonnast 2011)
EL-27 ja Norra	33 306	6,6	4,4	12805,2	2,5	20 500,9	4,1
Belgia	1 162,6	10,6	8,4	749,0	6,8	413,7	3,8
Bulgaaria	38,8	0,5	0,3	8,5	0,1	30,4	0,4
Tšehhi vabariik	416,7	4,0	1,8	135,4	1,3	281,3	2,7
Taani	345,9	6,2	4,8	125,1	2,3	220,7	4,0
Saksamaa	7 198,9	8,8	8,8	2628,3	3,2	4 570,6	5,6
Eesti	208,0	15,7	20,0	12,6	1,0	195,4	14,8
Iirimaa	361,6	8,1	3,9	292,4	6,5	69,1	1,5
Kreeka	956,0	8,5	7,0	153,0	1,4	803,0	7,1
Hispaania	5 654,6	12,3	2,9	2329,2	5,0	3 325,5	7,2
Prantsusmaa	3 824,8	5,9	5,3	1339,9	2,1	2 484,9	3,8
Itaalia	4 570,3	7,5	2,2	1334,8	2,2	3 235,5	5,3
Küpros	167,8	20,0	8,8	105,4	12,5	62,4	7,4
Läti	379,8	17,0	24,6	9,7	0,4	370,0	16,6
Leedu	33,6	1,0	1,0	1,9	0,1	31,7	1,0
Luksemburg	220,7	43,1	37,0	190,6	37,2	30,1	5,9
Ungari	209,2	2,1	1,1	127,1	1,3	82,1	0,8
Malta	20,4	4,9	2,5	10,4	2,5	10,0	2,4
Madalmaad	673,2	4,0	4,2	334,5	2,0	338,7	2,0
Austria	907,4	10,8	8,9	352,2	4,2	555,2	6,6
Poola	47,3	0,1	0,1	15,5	0,0	31,7	0,1
Portugal	448,1	4,2	2,1	103,2	1,0	344,9	3,2
Rumeenia	:	:	:	:	:	:	:
Sloveenia	82,7	4,2	2,1	5,4	0,3	77,6	3,8
Slovakkia	68,0	1,3	0,6	41,9	0,8	26,1	0,5
Soome	166,6	3,1	1,8	61,2	1,1	105,4	2,0
Rootsi	622,3	6,6	5,4	270,0	2,9	352,3	3,7
Ühendkuningriik	4 486,6	7,2	4,5	2061,4	3,3	2 425,2	3,9
Norra	368,5	7,5	4,1	214,0	4,4	154,5	3,1

Allikas: Eurostat
: andmed puuduvad

Tabel 2. Esmased elamisload rändeliikide järgi, EL-27 ja Norra, 2009 – 2011. aastal

	Pereränne			Õpperänne			Tööränne			Muu		
	2 009	2 010	2 011	2 009	2 010	2 011	2 009	2 010	2 011	2 009	2 010	2 011
Poola	8 699	2 567	:	7 066	9 098	:	11 123	86 839	:	6 539	3 070	:
Küpros	640	1 850	1 740	5 407	2 698	1 907	13 762	11 917	9 897	5 829	2 674	2 101
Leedu	788	717	764	422	422	297	1 358	589	1 189	91	133	179
Sloveenia	3 116	3 169	4 022	666	628	1 038	11 910	3 659	4 659	67	81	81
Taani	4 680	8 098	6 061	6 406	6 068	6 115	11 113	12 153	10 203	4 210	2 258	2 328
Eesti	1 148	972	1 289	383	399	395	1 135	769	1 258	1 111	507	466
Slovakkia	1 156	1 162	1 042	334	353	403	2 302	1 776	1 321	1 544	1 082	875
Itaalia	75 153	180 391	141 403	32 634	25 676	30 260	235 966	359 051	119 342	163 080	24 870	40 078
Hispaania	125 288	132 082	139 256	22 068	24 864	35 037	102 736	85 154	90 095	40 721	15 971	18 316
Norra	12 060	9 672	11 058	3 037	3 293	3 864	6 624	6 210	7 518	4 677	7 495	4 324
Kreeka	22 637	16 547	12 724	1 489	1 323	1 297	16 383	9 692	5 568	4 639	6 061	1 680
Ungari	1 753	3 376	4 165	4 234	3 995	4 067	5 326	4 229	3 785	2 976	3 001	2 876
Soome	6 643	6 706	7 397	3 949	4 433	5 370	2 754	2 936	5 024	4 688	5 135	2 439
Rootsi	37 890	26 595	35 934	13 968	13 972	6 766	18 978	19 079	16 455	20 501	15 092	16 579
Portugal	19 964	17 478	18 229	4 302	5 414	6 478	18 275	10 869	7 276	3 783	3 249	3 189
Rumeenia	6 043	4 642	3 920	3 541	3 265	3 179	4 724	1 700	1 971	1 072	611	670
Madalmaad	23 077	21 560	22 327	9 944	10 510	10 701	10 433	10 448	10 961	13 034	11 955	11 085
Luksemburg	2 065	1 786	1 681	96	150	291	353	278	530	455	152	196
Saksamaa	54 139	52 172	46 782	31 345	30 035	27 568	16 667	16 540	18 659	19 803	18 455	17 340
Tšehhi vabariik	9 283	14 851	9 922	4 142	5 153	4 988	11 312	11 606	3 315	2 802	3 043	2 662
Ühendkuningriik	121 268	125 360	118 698	268 506	271 273	247 044	116 668	121 386	108 190	164 882	214 189	227 887
Iirimaa	2 608	2 030	1 994	12 263	13 653	15 131	4 827	3 208	3 425	5 811	3 344	4 020
Läti	759	776	1 761	212	296	459	464	397	519	869	860	1 243
Prantsusmaa	87 786	85 593	79 850	58 738	65 538	64 794	20 635	18 799	18 325	33 490	34 391	35 165
Austria	14 572	14 559	13 729	3 233	3 735	5 031	2 692	2 923	3 244	7 538	9 379	13 438
Belgia	28 523	28 667	25 509	7 222	5 695	4 035	5 391	4 134	4 544	17 803	29 157	25 997
Bulgaaria	1 539	1 779	1 915	1 623	1 492	1 058	769	299	281	454	481	1 776
Malta	391	389	348	191	157	136	534	463	137	2 431	1 754	2 240
EL-27 ja Norra	673 668	765 546	713 520	507 421	513 588	487 709	655 214	807 103	457 691	534 900	418 450	439 230

Allikas: Eurostat

: andmed puuduvad

Tabel 3. Väljastatud esmased elamisload, EL–27 ja Norras, 2008–2011. aastal

	2008	2009	2010	2011
EL–27 ja Norra	2 559 298	2 371 203	2 504 687	2 098 150
Belgia	46 201	58 939	67 653	60 085
Bulgaaria	3933	4385	4051	5030
Tšehhi vabariik	61 350	27 539	34 653	20 887
Taani	31 655	26409	28 577	24 707
Saksamaa	114 289	121 954	117 202	110 349
Eesti	3884	3777	2647	3408
Iirimaa	28 926	25 509	22 235	24 570
Kreeka	40 411	45 148	33 623	21 269
Hispaania	399 827	290 813	258 071	282 704
Prantsusmaa	188 723	200 649	204 321	198 134
Itaalia	550 226	506 833	589 988	331 083
Küpros	25 156	25 638	19 139	15 645
Läti	7706	2304	2329	3982
Leedu	5298	2659	1861	2429
Luksemburg	:	2969	2366	2698
Ungari	37 486	14 289	14 601	14 893
Malta	4836	3547	2763	2861
Madalmaad	62 589	56 488	54 473	55 074
Austria	21 783	28 035	30 596	35 442
Poola	40 907	33 427	101 574	:
Portugal	63 715	46 324	37 010	35 172
Rumeenia	19 354	15 380	10 218	9740
Sloveenia	29 215	15 759	7537	9800
Slovakkia	8025	5336	4373	3641
Soome	21 873	18 034	19 210	20 230
Rootsi	84 144	91 337	74 738	75 734
Suurbritannia	633 170	671 324	732 208	701 819
Norra	24 616	26 398	26 670	26 764

Allikas: Eurostat
: andmed puuduvad

**Tabel 4. Välispiirilt tagasisaatmised, kinnipeetud ebaseaduslikult viibivad isikute arv, lahku-
misotsuste arv ning lahkumistsuste täitmiste arv, EL–27 ja Norra 2010-2011. aastal**

	Piirilt tagasisaatmised		Riigis kinnipeetud ebaseaduslikult viibivate isikute arv		Ebaseaduslikult riigis viibivate kodanikele tehtud lahkumistsused		Riigist (sunniviisiliselt ja vabatahtlikult) lahkunud ebaseaduslikult viibivate isikute arv	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
EL–27 ja Norra	394 940	343 155	505 140	470 525	542 305	516 185	224 340	194 040
Belgia	1855	2730	12115	13550	28195	45885	4415	5915
Bulgaaria	3070	2810	1705	1355	1705	1355	295	665
Tšehhi vabariik	330	360	2655	3085	2915	2520	920	530
Taani	80	115	665	400	:	2170	520	455
Saksamaa	3550	3365	50250	56345	19190	17550	13895	14075
Eesti	1665	2205	860	1020	110	480	80	415
Iirimaa	2790	2545	4325	2470	1495	1805	805	755
Kreeka	3805	11160	115630	88840	132525	88820	51785	10585
Hispaania	290045	227655	70315	68825	78920	73220	21955	23350
Prantsusmaa	9840	11090	56220	57975	76590	83440	17045	20425
Itaalia	4215	8635	46955	29505	46955	29505	4890	6180
Küpros	685	575	8005	8230	2845	3205	4065	4605
Läti	815	1230	195	130	210	1060	190	1055
Leedu	1965	2215	1345	1895	1345	1765	1235	1655
Luksemburg	:	0	215	:	150	:	75	345
Ungari	10475	11790	3255	3810	2405	6935	1360	4610
Malta	130	80	245	1730	245	1730	270	160
Madalmaad	2935	3500	7580	6145	29870	29500	10355	9475
Austria	400	445	15220	20080	11050	8520	6335	5225
Poola	23015	20225	4005	6875	10700	7750	6770	7050
Portugal	2060	1795	10085	9230	9425	8570	1335	1245
Rumeenia	4750	3620	3525	3365	3435	3095	3015	2875
Sloveenia	7845	7970	3415	4350	3415	4410	1940	1745
Slovakkia	840	595	1440	1145	870	580	600	445
Soome	1185	1420	3755	3305	3835	4685	1930	3235
Rootsi	90	155	27460	20765	20205	17600	14645	13470
Suurbritannia	16365	14720	53700	54175	53700	54175	53615	49080
Norra	140	150	:	1925	:	15855	:	4415

Allikas: Eurostat
: andmed puuduvad

Tabel 5. Varjupaigataotluste arv, EL-27 ja Norra, 2008–2011. aastal

Riik	2008	2009	2010	2011
EL-27 ha Norra	:	266 395	260 835	303 105
Prantsusmaa	41 845	47 625	52 725	57 335
Saksamaa	26 945	33 035	48 590	53 345
Itaalia	30 145	17 670	10 050	34 115
Belgia	15 940	22 955	26 560	32 270
Rootsi	24 875	24 260	31 940	29 710
Ühendkuningriik	:	31 695	24 365	26 450
Madalmaad	15 255	16 140	15 100	14 600
Austria	12 750	15 815	11 060	14 455
Kreeka	19 885	15 925	10 275	9 310
Norra	14 430	17 225	10 065	9 055
Poola	8 515	10 595	6 540	6 905
Taani	2 375	3 775	5 100	3 985
Hispaania	4 515	3 005	2 745	3 420
Soome	3 770	5 700	3 675	2 975
Luksemburg	455	485	785	2 155
Malta	2 605	2 385	175	1 890
Küpros	3 920	3 200	2 875	1 770
Rumeenia	1 180	965	885	1 720
Ungari	3 175	4 670	2 105	1 695
Iirimaa	3 865	2 690	1 940	1 290
Bulgaaria	745	855	1 025	890
Tšehhi vabariik	1 650	1 245	790	755
Leedu	520	450	495	525
Slovakkia	905	820	540	490
Sloveenia	260	200	245	360
Läti	55	60	65	340
Portugal	160	140	160	275
Eesti	15	40	35	65

Allikas: Eurostat
: andmed puuduvad

Tabel 6. Tagasilükatud/rahuldatud varjupaigataotlused, EL-27 ja Norra, 2011. aastal

Riik	Varjupaigaotsuseid kokku 2011	rahuldatud	tagasilükatud	rahuldatud %	tagasilükatud %
Küpros	5 805	135	5 670	2	98
Iirimaa	2 695	150	2 545	6	94
Luksemburg	1 390	85	1 305	6	94
Kreeka	9 295	585	8 710	6	94
Leedu	335	25	310	7	93
Rumeenia	2 365	185	2 180	8	92
Sloveenia	285	25	260	9	91
Poola	5 485	575	4 910	10	90
Prantsusmaa	76 765	10 740	66 025	14	86
Ungar	1 220	205	1 015	17	83
Belgia	30 290	5 545	24 745	18	82
Eesti	75	15	60	20	80
Saksamaa	64 870	13 045	51 825	20	80
Läti	110	25	85	23	77
EL-27 ja Norra	365 615	84 110	281 505	23	77
Austria	22 570	5 865	16 705	26	74
Rootsi	39 930	10 625	29 305	27	73
Hispaania	3 400	1 010	2 410	30	71
Itaalia	25 655	7 485	18 170	29	71
Taani	5 805	1 735	4 070	30	70
Bulgaaria	625	210	415	34	66
Ühendkuningriik	41 270	14 360	26 910	35	65
Portugal	120	50	70	42	58
Malta	2 110	885	1 225	42	58
Norra	9 545	4 015	5 530	42	58
Madalmaad	18 550	8 380	10 170	45	55
Soome	2 935	1 340	1 595	46	54
Tšehhi vabariik	1 440	705	735	49	51
Slovakkia	225	120	105	53	47

Allikas: Eurostat
: andmed puuduvad