

SA EESTI MIGRATSIOONIFOND
EUROOPA RÄNDEVÕRGUSTIK

2008. aasta aruanne
Eesti rände- ja varjupaigapoliitika

TALLINN
JUUNI 2009

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. POLIITILISED ARENGUD EESTIS	5
1.1. POLIITILISE SÜSTEEMI ÜLESEHITUS	5
1.2. ÜLDISED POLIITILISED ARENGUD	6
1.3. INSTITUTSIONAALSED ARENGUD.....	7
2. ARENGUD RÄNDE- JA VARJUPAIGAPOLIITIKAS JA ÕIGUSES	8
2.1. ÕIGUSSÜSTEEMI STRUKTUUR	8
2.2. ÜLDISED RÄNDEPOLIITILISED DEBATID	9
2.3. SEADUSTIKU ARENG	13
2.3.1. KONTROLLITUD SISSERÄNNE	13
2.3.2. PÕGENIKE KAITSE JA VARJUPAIK.....	16
2.3.3. SAATJATA ALAEALISED.....	18
2.3.4. MAJANDUSRÄNNE	18
2.3.5. PEREKONDADE TAASÜHINEMINE	20
2.3.6. TEISED LEGAALSE SISSERÄNDE LIIGID.....	21
2.3.7. LÕIMUMINE	21
2.3.8. KODAKONDSUS JA NATURALISATSIOON	23
2.3.9. EBASEADUSLIK SISSERÄNNE	26
2.3.10. INIMKAUBANDUSE VASTU VÕITLEMINE	28
2.3.11. TEISED POLIITIKA VALDKONNAD	31
3. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE RAKENDUMINE.....	31
LISAD	34
A1.1 METODOLOOGIA	34
A 1.2. KASUTATUD KIRJANDUS	34

SISSEJUHATUS

Käesolev aruanne on Euroopa Rändevõrgustiku (edaspidi ERV, *European Migration Network*) raames koostatud 2008. aasta Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne. Tegemist on juba kolmanda SA Eesti Migratsioonifondi (Eesti ERV riiklik kontaktpunkt) poolt koostatud rände- ja varjupaigapoliitika aruandega. Aruande eesmärgiks on anda kokkuvõtlik ülevaade Eesti rände- ja varjupaigapoliitikast 2008. aastal - olulisematest seadusandlikest, administratiivsetest ja poliitilistest muudatustest. Käesolev aruanne hõlmab ajaperioodi 01.01.2008-31.12.2008.

ERV koostab riiklike kontaktpunktide poolt koostatud raportite baasil koondaruande, milles tuuakse süstemaatilist võrdlevat metoodikat kasutades välja Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikide rände- ja varjupaigapoliitika sarnasused ja erinevused. Saadud teave võimaldab mõista ja analüüsida iga-aastaseid tendentse ja poliitilisi muutusi rände ja varjupaiga valdkonnas EL liikmesriikides. Koondaruanne valmib ja avaldatakse 2009. aasta viimases kvartalis.

Käesoleva aruande kirjutamisel on kasutatud ametlikke avalikke dokumente, ajaleheartikleid ning riigiasutustelt ja mittetulundusühingutelt saadud informatsiooni.

Aruande ülesehitus

2008. aasta rände- ja varjupaiga aruanne algab sissejuhatava osaga, kus sarnaselt eelnevate aastate aruannetele antakse lühike ülevaade Eesti rahvastiku olukorrast ja rahvastikupoliitika põhimõtetest.

Aruande esimeses osas tutvustatakse Eestis rände- ja varjupaigatemaatikaga tegelevaid asutusi ning tuuakse välja peamised poliitilised ja institutsionaalsed muudatused 2008. aastal.

Teises osas antakse ülevaade Eesti rände- ja varjupaigateemat reguleerivatest õigusaktidest ja tuuakse välja põhilised muudatused, mis on tehtud rännet ja varjupaigavaldkonda puudutavates seadustes. Samuti viidatakse olulisematele rände ja varjupaiga teemal toimunud ühiskondlikele debattidele. Põhilised debadid toimusid võõrtööjõu, määratlemata

kodakondsuseta isikute arvu vähendamise ning kolme Siseministeriumi allasutuse, Politseiameeti, Piirivalveameeti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti, ühendamise teemal.

Kolmandas osas tuuakse välja EL õigusaktide, mis võeti 2008. aastal üle Eesti õigustikku või mille ülevõtmise kallal töötati.

Aruande lõpus tuuakse välja metodoloogia osa ja kasutatud kirjanduse loetelu.

Eesti rahvastiku üldised näitajad

2009. aasta alguses avaldas Statistikaamet üle kaheksa aasta taas Eesti rahvaarvu arvestades sisse- ja väljarännet. Vastavalt Statistikaameti andmetele oli 1. jaanuaril 2008 rännet mitteamestav Eesti rahvaarv¹ 1,341 miljonit ning rännet arvestav rahvaarv 1,325 miljonit. Seega rände arvestamine rahvaarvu puhul kahandab Eesti rahvastikku 16 000 inimese võrra. Tegemist pole ühe aasta jooksul toimunud väljarändega, vaid kaheksa aasta jooksul toimunud rahvastikuprotsessiga, mil väljaränne on olnud suurem kui sisseränne.²

Rahvaarv (rännet arvestamata) oli 1. jaanuaril 2009 esialgse hinnangu järgi 1 340 300.³

Olulisemad rände- ja varjupaigaalased muudatused 2008. aastal

➤ **Võõrtöötajõu sissetoomise lihtsustamine**

2008. a suvel jõustusid välismaalaste seaduse muudatused seoses võõrtöötajõu Eestis töötamise regulatsiooniga. Muudatustega näiteks lühendati ja ühtlustati elamisloataotluste menetlustähtaegasid (maksimumtähtajaks on nüüd 2 kuud eelneva 6 kuu asemel), suurendati sisserände piirarvu (endise 0,05% asemel on piirarvuks nüüd 0,1% Eesti alalisest elanikkonnast) ning kehtestati palgakriteerium nii lühiajaliselt kui pikaajaliselt Eestisse tööle tulevatele välismaalastele.

➤ **Välismaalaste seaduse uus redaktsioon**

2008. a alustati Siseministeriumi poolt uue välismaalaste seaduse redaktsiooni väljatöötamist. Seaduseelnõu väljatöötamise põhjuseks on suurema õigusselguse saavutamine

¹ Statistikaameti avaldatav rahvaarv põhineb 2000. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmetel, mida täiendatakse igal aastal registreeritud sündide ja surmade andmetega. Statistikaamet pole sisse- ja väljarännet rahvaarvu arvutamisel rahvaloendusjärgsetel aastatel arvestanud, sest 2000. aasta rahvaloendus näitas, et rände registreerimine on ebatäielik.

² Ränne kahandab Eesti senist rahvaarvu 16 000 inimese võrra, Statistikaamet, Uudised, 22.04.2009, <http://www.stat.ee/33684>

³ Rahvaarvu vähenemine aeglustus, Eesti Statistika, Uudised, 23.01.2009, <http://www.stat.ee/31257>

(struktuuri korrastamine ja regulatsiooni süstematiseerimine). Eelnõu kohaselt peaks uus välismaalaste seadus jõustuma 01.07.2010.

➤ **Määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähendamine**

Kuigi määratlemata kodakondsusega isikute arv on Eestis aasta-aastalt vähenenud, otsib Eesti valitsus võimalusi, kuidas naturalisatsiooni protsessi kiirendada. Erilist tähelepanu pöörati 2008. aastal lastele. Alates 2008. a veebruarist teavitatakse määratlemata kodakondsusega laste vanemaid juba lapse sünni registreerimisel võimalustest lapsele Eesti kodakondsuse taotlemisest lihtsustatud tingimustel. Lisaks viidi 2008. a venekeelsetes koolides läbi infotunnid Eesti kodakondsuse taotlemise teemal nii kooliõpilastele kui lastevanematele.

➤ **Schengen'i õigusruum laienes Tallinna Lennujaamale**

Schengeni õhupiirid avanesid Eesti jaoks 2008. aasta 30. märtsil, pärast positiivse lennujaama kordushindamise läbiviimist.

➤ **Viisavabadus Ameerika Ühendriikidega**

Alates 17. novembrist 2008 saavad Eesti kodanikud viisavabadusprogrammi - *Visa Waiver Program* - alusel reisida Ameerika Ühendriikidesse viisavabalt. Viisavaba reisimise eelduseks on mikrokiibiga varustatud biomeetrilise passi olemasolu ning reisiloa saamine elektroonilisest reisiloa taotlemise süsteemist (ESTA).

➤ **Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise**

2008. aasta alguses tutvustas siseminister Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise kava ühtseks tõhusalt toimivaks struktuuriks. Esitatud kava kiideti sügisel heaks Vabariigi Valitsuse poolt ning saadeti arutamiseks Riigikogule. Kolme eelnimetatud asutuse ühinemine toimub 2010. aasta 1. jaanuaril.

1. POLIITILISED ARENGUD EESTIS

1.1. POLIITILISE SÜSTEEMI ÜLESEHITUS

Põhjalik ülevaade rände- ja varjupaigapoliitika juhtimise ja korraldamisega tegelevatest

organisatsioonidest Eestis on antud uurimuses „Rände ja varjupaigaga tegelevad organisatsioonid Eestis“ ning ka 2006. aasta ja 2007. aasta Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruannetes. Nimetatud aruanded ja uurimuse leiab ning saab alla laadida Eesti Migratsioonifondi koduleheküljelt www.migfond.ee. Seega käesolevas aruandes on toodud ainult kokkuvõtlik loetelu peamistest asutustest, mis tegelevad Eestis rände ja varjupaiga küsimustega.

Eesti rände- ja varjupaigapoliitika töötab välja Siseministeerium, kes viib neid ellu oma valitsemisalas olevate ametite kaudu. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (KMA) on vastutav küsimustes, mis puudutavad välismaalaste riiki saabumist, riigis viibimist, elamist ning väljasaatmist, ning Piirivalveameti ülesandeks on kaitsta Eesti riigipiiri ning tagada piirirežiim, sh tõkestada illegaalset immigratsiooni. Välisministeerium koostöös Siseministeeriumiga töötab välja riigi viisapoliitika ning teeb koostööd KMA-ga elamislubade ning dokumentide taotlemisel ja väljastamisel Eesti välisesindustes ning Sotsiaalministeerium koos oma allasutustega on vastutav varjupaigataotlejate vastuvõtmise, s.h majutamise küsimustes.

Integratsiooni-, rahvastiku- ja kodakondsuspoliitika kujundamise ja rakendamise eest vastutab Rahvastikuministri büroo.

Lisaks riigiasutustele tegelevad rände-, varjupaiga- ja integratsiooniküsimustega Eestis ka mitmed mittetulundusühingud. Näiteks integratsioonialaseid projekte algatab, toetab ja koordineerib Integratsiooni Sihtasutus ning migrantide nõustamise ja rahalise toetamisega tegeleb Sihtasutus Eesti Migratsioonifond.

1.2. ÜLDISED POLIITILISED ARENGUD

2008. a ei toimunud olulisi muudatusi üldistes poliitilistes arengutes Eestis. Valitsuskoalitsioon, mis moodustati pärast 2007. a parlamendivalimisi Eesti Reformierakonna, Erakond Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna vahel, on jäänud püsima. Jätakuvalt on peaministriks Andrus Ansip Eesti Reformierakonnast; siseministriks on Jüri Pihl Sotsiaaldemokraatlikust Erakonnast ning rahvastikuministriks Urve Palo, samuti Sotsiaaldemokraatlikust Erakonnast.

Lisainformatsiooni 2007. a parlamendivalimiste kohta leiab 2007. a rände- ja varjupaigapoliitika aruandest.

Pärast Vabariigi Valitsuse ametisse astumist 5. aprillil 2007 on valitsuses vahetunud ainult üks minister. 23. jaanuaril 2008 astus ametisse uus regionaalminister Siim Kiisler erakonnast Isamaa ja Res Publica Liit, hakates asendama oma erakonnakaaslast Vallo Reimaad. Regionaalminister juhib Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse arendamisega, regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega, kuid ka perekonnaseisualaste küsimustega.

1.3. INSTITUTIONAALSED ARENGUD

❖ 2008. aastal jätkati KMA-s struktuurimuudatusega, mis said alguse juba 2007. aastal. Senine välismaalaste dokumenteerimise osakond nimetati ümber välismaalaste osakonnaks ning osakonnaga liideti viisabüroo, mis varem oli viisa- ja illegaalse immigratsiooni osakonna koosseisus. Senine viisa- ja illegaalse immigratsiooni osakond nimetati ümber migratsioonijärelevalve osakonnaks ning osakonna koosseisu arvati väljasaatmiskeskus, mis varem oli eraldi struktuuriüksus.

Eraldi osakonnana loodi dokumendiosakond, mille põhiülesanne on Eesti kodanike isikut tõendavate dokumentide ja välismaalaste isikut ja riigis viibimise seaduslikkust tõendavate dokumentide väljaandmisega seotud asjade korraldamine. Arendusosakond nimetati ümber planeerimisosakonnaks.

Peadirektori asetäitjad nimetati ümber vastavalt nende vastutusvaldkonnale menetlusedirektoriks, haldusdirektoriks, teenindusdirektoriks ja arendusdirektoriks.

Eeltoodud muudatused jõustusid 1. mail 2008.⁴ Muudatuste eesmärgiks oli viia osakondade nimed ja tegevused vastavusse nende ametinimedega.

❖ 1. veebruaril 2008 jõustus Siseministeeriumi põhimääruse⁵ muudatus, mis mõjutas ka rändevaldkonda. Uue osakonnana loodi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakond, mis hõlmab enda all endise kodakondsus- ja migratsioonipoliitika osakonna, sisejulgeolekupoliitika osakonna piirivalvepoliitika büroo ning haldusosakonna välisabi büroo⁶.

⁴ Kodakondsus- ja Migratsiooniameti põhimäärus, RTL 2004, 1, 10, www.riigiteataja.ee

⁵ Siseministeeriumi põhimäärus, RT I 2004, 42, 291, www.riigiteataja.ee

⁶ Siseministeeriumi vastukiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-57, 27.03.2009

❖ 1. märtsil 2008 loodi Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus⁷ (*IT and Development Centre. Ministry of Interior, Estonia*). Keskuse tegevusvaldkonnaks on ministeeriumi haldusalas infokommunikatsioonitehnoloogia alaste arendus- ja haldusprotsesside efektiivne tagamine.

❖ Alates 28. märtsist 2008 on Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutuse nimi Integratsiooni Sihtasutus⁸ ning asutajaõiguste teostaja on Riigikantselei (varasemalt oli Siseministeerium). Nime muutus viidi läbi seoses otsusega muuta asutuse nimi lihtsamaks ja lühemaks.

2. ARENGUD RÄNDE- JA VARJUPAIGAPOLIITIKAS JA ÕIGUSES

Käesolevas peatükis vaadeldakse peamisi 2008. a seadusandlikke arenguid ja ühiskondlikke debatte rände- ja varjupaigavaldkonnas.

2.1. ÕIGUSSÜSTEEMI STRUKTUUR

Võrreldes eelnevate aastatega ei toimunud 2008. aastal Eesti õigussüsteemi struktuuris olulisi muudatusi.

Olulisemad rände- ja varjupaigaküsimusi reguleerivad õigusaktid on: välismaalaste seadus⁹, mis reguleerib kolmanda riigi kodaniku Eestisse saabumise, Eestis viibimise, elamise ja töötamise ning välismaalase õigusliku vastutuse aluseid; välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus¹⁰, mis reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid ja välismaalase õiguslikku seisundit; väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus¹¹, mis sätestab välismaalase Eestist väljasaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise alused ja korra; ning kodakondsuse seadus¹², mis kehtestab Eesti kodakondsuse saamise, taastamise ja Eesti kodakondsusest vabastamise protseduurid.

⁷ www.smit.ee

⁸ www.meis.ee

⁹ Välismaalaste seadus, RT I 1993, 44, 637, www.riigiteataja.ee

¹⁰ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I, 2006, 2, 3, www.riigiteataja.ee

¹¹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, RT I 1998, 98/99, 1575, www.riigiteataja.ee

¹² Kodakondsuse seadus, RT I 1995, 12, 122, www.riigiteataja.ee

EL kodaniku ja tema perekonnaliikme Eestis viibimise ja elamise tingimused on reguleeritud Euroopa Liidu kodaniku seadusega.¹³

Rände- ja varjupaigalased õigusaktid töötab välja Siseministerium ning Riigikogu pädevuses on seaduste vastu võtmine.

Täiendavat teavet Eesti õigussüsteemi ja asjakohaste seaduste kohta leiab 2007. aasta rände- ja varjupaigapoliitika aruandest ning uurimusest “*Rände ja varjupaigaga tegelevad organisatsioonid Eestis*”. Mõlemad dokumendid on saadaval Eesti Migratsioonifondi koduleheküljel www.migfond.ee.

2.2. ÜLDISED RÄNDOPOLIITILISED DEBATID

❖ Arengukavad ja strateegiad

2008. a hakkasid kehtima või töötati välja järgmised rände-, varjupaiga- ning integratsiooni poliitikaid kujundavad dokumendid:

- **Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015¹⁴**

Riigikogu võttis 10. juunil 2008 vastu „*Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015*“, milles piiritletakse turvalisuspoliitika ühtsed põhimõtted ja pikaajalised mõjupõhised eesmärgid. Nimetatud dokumendis on muuhulgas eesmärgiks seatud riigi võimekuse tõstmine illegaalse immigratsiooni avastamisel ja tõkestamisel ning kiire isikutuvastuse läbiviimine, samuti rahvustevaheliste pingete vähendamine lõimumisalase tegevuse tõhustamise kaudu.

- **Siseturvalisuse arengukava 2009-2013**

2008. a jätkati 2007. a alustatud „*Siseturvalisuse arengukava 2009-2013*“ ettevalmistamist. Arengukava eesmärgiks on inimeste ja nende vara turvalisuse, riigi julgeoleku ja keskkonnaõnnetustele reageerimisvõimekuse tagamisega seotud valitsusasutuste, mittetulundusühingute ja erasektori partnerite süsteemne kaasamine siseturvalisuse tagamise pikaajalisse planeerimisse ja rakendamisse.

¹³ Euroopa Liidu kodaniku seadus, RT I, 08.06.2006, 26, 191, www.riigiteataja.ee

¹⁴ Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629>

- **Rahvastikupoliitika alused 2009–2013¹⁵**

Detsembris 2008 valmis rahvastikuministri koordineerimisel ning koostöös teiste riigiasutuste, teadlaste ning mittetulundussektoriga „Rahvastikupoliitika alused 2009-2013“. Tegemist on kontseptuaalse dokumendiga, mis on aluseks perepoliitikat, tervishoiupoliitikat ja Eesti välisrännet puudutavate otsuste tegemisel ning neid toetavate meetmete kavandamisel ja rakendamisel poliitikas.

- **Eesti lõimumiskava 2008-2013**

Eesti lõimumiskava 2008-2013 kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 10. aprillil 2008. Lõimumiskavast on pikemalt kirjutatud punktis 2.3.8.

- **Rahvuskaaslaste programm 2009–2013¹⁶**

2008. a alustati rahvastikuministri koordineerimisel „Rahvuskaaslaste programmi 2009-2013“ välja töötamist. Dokumendi põhieesmärk on toetada eestluse säilitamist ja arendamist väljaspool Eestit. Nimetatud dokumendi kinnitas Vabariigi Valitsus 2009. aasta märtsis.

❖ **Tööturu paindlikkus**

Oluliseks teemaks 2008. a Eesti ühiskonnas, valituses ja Riigikogus oli tööturu paindlikumaks muutmine; seda mõjutasid oluliselt ka 2008. aasta märtsis Riigikogu poolt vastu võetud välismaalaste seaduse muudatused. Muudatuste eesmärgiks oli välismaalaste Eestis töötamisega seonduvate menetlusprotseduuride lihtsustamine - lühendati menetlustähtaegu ning vähendati bürokraatlikke takistusi nii välismaalaste lühiajalise töötamise registreerimisel kui ka pikemaajaliseks töötamiseks mõeldud elamisloa taotlemisel. Oluliseks muudatuseks oli välismaalaste sisserände maksimaalse piirarvu tõstmine 0,05%-lt 0,1%-le alalisest elanikkonnast. Välistöajõu sisserände soodustamiseks, eelkõige kvalifitseeritud tööjõu osas, kehtestati palgakriteerium. Vastuvõetud muudatuste abil peaks välistöajõu palkamine muutuma oluliselt paindlikumaks ja kiiremaks ning väheneb ettevõtete halduskoormus töötajate värbamisel.

See teema ei tekitanud ühiskonnas, märkimisväärset vastuseisu, sest lisaks konsensusliku

¹⁵ Rahvastikupoliitika alused 2009-2013, http://www.rahvastikuminister.ee/public/ALUSED_dets.pdf

¹⁶ Rahvuskaaslaste programm 2009-2013, http://www.valitsus.ee/failid/rahvuskaaslaste_programm_2009_2013.pdf

poliitika kujundamisele (seaduse muudatustele parlamendis vastuhääli ei esitatud ning ka eelnõu menetlemise etapis valitses pigem üksmeel kui suured vaidlused), on sisserände piirarv jätkuvalt tagasihoidlik - see tõusis küll kahekordseks, aga on siiski vaid umbes 1300 inimest aastas. Samuti pandi tööandjale kohustus maksta välismaalasele Eesti keskmisest umbes veerandi võrra kõrgemat palka ja selliselt välistati odava tööjõu sissevool.

Olenemata sellest, kas ränne on ulatuslik või mitte, saab töörande poliitika edu kriteeriumiks olla kokkuvõttes vaid välistööjõu kasutamise ajutine iseloom ning lähiaastad peavad näitama, kas kujutus välistööjõust kui ajutisest lahendusest saab reaalsuseks¹⁷.

Tööturu paindlikkuse suurendamiseks kiitis Vabariigi Valitsus 12. juunil 2008 heaks ühiskonnas väga suurt vastukaja leidnud töölepingu seaduse eelnõu ning esitas selle Riigikogule, mille Riigikogu 17. detsembril ka vastu võttis. Uus töölepingu seadus¹⁸ jõustub 1. juulil 2009.

❖ Uus välismaalaste seaduse redaktsioon

2008. a alustati Siseministeeriumi poolt uue välismaalaste seaduse redaktsiooni väljatöötamist ning see saadeti ka ministeeriumitele kooskõlastamiseks. Seaduseelnõu väljatöötamise põhjuseks on suurema õigusselguse saavutamine (struktuuri korrastamine ja regulatsiooni süstematiseerimine).¹⁹ Eelnõu kohaselt peaks uus välismaalaste seadus jõustuma 1.07.2010. Olulisematest muudatustest on kirjutatud käesoleva aruande järgnevas peatükis.

Kuna uus välismaalaste seaduse redaktsioon oli 2008. a alles väljatöötamisel ning planeeritavad muudatused ei olnud seetõttu avalikkuse ette jõudnud, siis antud teema meedias ega ühiskonnas 2008. a. suuri diskussioone ei tekitanud.

❖ Ühendasutuse loomine

Jaanuaris 2008 tutvustas siseminister valitsusele **Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühtseks struktuuriks** ühendamise plaani, millele valitsus ka oma põhimõttelise heakskiidu andis. 18. septembril 2008 kiitis Vabariigi Valitsus

¹⁷ Tööjõu rände senine areng ja õppetunnid, M. Kuldjärv, T-S. Vertmann, Kroon ja Majandus nr 2/2008, Eesti Pank,

http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/kroon_majandus/_2008/_2008_2/_1.pdf

¹⁸ Töölepingu seadus, RT I 21.01.2009, 5, 35, www.riigiteataja.ee

¹⁹ Siseministeeriumi vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-57, 27.03.2009

heaks Politsei- ja Piirivalveameti seaduse eelnõu ja esitas Riigikogule erinevate seaduste muudatuste paketi ühendasutuse loomiseks. Kolme asutuse ühendamine saab teoks 1. jaanuaril 2010. aastal.

Asutuste ühendamisest on pikemalt kirjutatud aruandes „*Rände ja varjupaiga tegelevad organisatsioonid Eestis*“ ning lisainformatsiooni leiab Siseministeeriumi koduleheküljelt www.siseministeerium.ee. Avalikkus on suhtunud eelpool nimetatud ametite ühendamisse positiivselt, kuna olukorras, kus lähiaastatel tuleb ressursse kokku hoida, annab või vähemalt peaks andma ametite ühendamine oluliselt kvaliteetsema teenuse sisejulgeoleku valdkonnas.

❖ Kodakondsuse seaduse muutmine

2008. a tõstatas Eesti Keskerakond taas üles kodakondsuse seaduse muudatuse, mida sooviti muuta nii, et Eestis sündinud lastele, kelle vanemad elavad siin püsivalt, antakse sünniga Eesti kodakondsus automaatselt. Nimetatud seadusemuudatuse ettepanek lükati Riigikogus tagasi, nagu ka 2007. aastal, kui Eesti Keskerakond samasisulise muudatusettepaneku Riigikogu menetlusesse esitas.

Valitsus tõi oma seisukohas tagasilükkamise põhjenduseks, et kehtiva kodakondsuse seadusega on loodud kõik vajalikud eeldused laste kodakondsusetuse vältimiseks ning selleks ei ole vaja teha selliseid põhimõttelisi muudatusi kodakondsuse omandamise üldise printsiibi osas (võttes *ius sanguinis* põhimõtte kõrval kasutusele ka *ius soli* põhimõte).²⁰ Valitsuse hinnangul peab jääma lapsevanematele õigus ise otsustada, millise riigi kodakondsust ta oma lapsele soovib²¹. Lisaks on peaministri hinnangul kodakondsuse taotlemine väga tähtis otsus, milleks peab inimene ise näitama teatavat aktiivsust.

Avalikkuses ja meedias on automaatne kodakondsuse andmine lastele tekitanud palju diskussioone ning arvamusi on vastakaid. 2007. a kui sama seadusemuudatus oli arutlusel Riigikogus, viis uuringufirma Faktum-Ariko läbi küsitluse, mille järgi toetas kaks kolmandikku eestimaalasi määratlemata kodakondsusega vanemate lastele automaatset kodakondsuse andmist²². Samas on valitsusparteide esindajad sellise põhimõttelise

²⁰ Siseministeeriumi vastus Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Seisukoht kodakondsuse seaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu kohta, 21.07.2008 nr 2-2-3/5827

²¹ „Valitsus ei toeta automaatselt kodakondsuse andmist lastele“, 17.07.2008, ERR Uudised, <http://uudised.err.ee/index.php?06128556>

²² Rahvas annaks mittekodanike lastele sündides kodakondsuse, ERR, 07.11.2007, <http://uudised.err.ee/index.php?0595138>

muudatused vastu; lisaks on praeguse valituse koalitsioonilepingus punkt, mille kohaselt kodakondsuse andmise põhialuseid ei muudeta.²³

2.3. SEADUSTIKU ARENG

2.3.1. KONTROLLITUD SISSERÄNNE

❖ Isiku tuvastamine

Isikutuvastuse kvalitatiivselt uuele tasemele viimiseks ning süsteemseks riigi poolt tuvastatud ja isikut tõendava dokumendiga varustatud isikute identiteedi haldamiseks rakendati KMA-s 2008. a alguses ühetaoline isikutuvastusmenetlus, mis nüüdsest on täiesti eraldiseisev menetlus. Seega, kui isik pöördub KMA poole, toimub esimesena isikutuvastamine; viiakse läbi menetlus, tehakse elektrooniliselt tuvastamisotsus ning seejärel jätkatakse edasisi toiminguid (nt elamisloa saamiseks). Igast tuvastamisotsusest jäävad maha isikuandmed, mida on võimalik järgmistel kordadel, kui isik pöördub KMA poole, võrrelda. Isikutuvastamismenetluse üheks osaks on ka näiteks näokujutiste biomeetriliste andmete võrdlus.

Eraldiseisva isikutuvastamismenetluse käivitamise peamiseks eesmärgiks oli töötada välja kindlad reeglid ning säilitada kogu tuvastusprotsessi kohta tõeväärtusega andmed. Samuti võimaldab isikutuvastuse formaliseerimine eraldiseisvaks menetluseks tõsta isiku tuvastamise kvaliteeti ning aitab kaasa identiteedivarguste ning topeltidentiteetide ärahoidmisele.²⁴

❖ Isikut tõendavad dokumendid

2008. a lõpus võeti Riigikogus menetlusse isikut tõendavate dokumentide seaduse muudatused, millega nähakse füüsilise dokumendi kõrval ette ka digitaalse dokumendi regulatsioon. Digitaalne isikutunnistus on digitaalne dokument, mis on kasutatav vaid elektroonilises keskkonnas, st sellega saab digitaalses keskkonnas tõendada isikut ja anda digitaalallkirja. Digitaalset isikutunnistust hakkab väljastama KMA ning seda on võimalik taotleda ja kätte saada ka välisriigis viibides.²⁵

²³ Kodakondsus luubi all: vaid osa ideid võib oodata valitsuses edu, Eesti Päevaleht, 30.08.2008, <http://www.epl.ee/artikkel/446664>

²⁴ KMA vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-59, 20.04.2009.

²⁵ Isikut tõendavate dokumentide seaduse, konsulaarseaduse, karistusseadustiku, riigilõivuseaduse, välismaalaste seaduse ja kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 395 SE II -1, www.riigikogu.ee

Digitaalse isikutunnistuse vajadus on tekkinud, kuna: 1) (füüsilist) isikutunnistust ei ole võimalik ilma kvaliteedis ja turvalisuses järeleandmisi tegemata viiest päevast kiiremini välja anda, samas on e-teenuste ja digitaalse isikutuvastuse kasutamine muutunud laiemaks, tingides kiirema väljaandmise tähtajaga isikutunnistuse elektroonilise funktsionaalsusega dokumendi juurutamise; 2) lisaks isikutunnistuse asendamise vajadusele on mõnel juhul vaja mitme digitaalset isikutuvastamist võimaldava dokumendi kasutamist (nt töötamine korraga kahes erinevas elektroonilises keskkonnas vmt).²⁶

❖ Viisapoliitika

2008. a jõudis lõpule ühtse Schengeni viisaruumiga liitumine, kui 30.03.2008 avanesid Eesti jaoks Schengeni õhupiirid. Eesti jaoks oli lennujaama kordushindamine positiivne ja terminali kasutuselevõtt kiire.

➤ Seadusandlikud muudatused

Seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta²⁷, viidi välismaalaste seadusse 14.04.2008 sisse muudatused, mis näevad ette viisataotleja või viibimisaja pikendamise taotleja daktüloskopeerimise. Nimetatud sätted rakenduvad VIS-i kasutusele võtmisest.

Seoses sõrmejälgede edastamisega VIS-i tuleb viisat taotlev välismaalane daktüloskopeerida ning seetõttu ei ole edaspidi võimalik viisa taotlemine posti teel või esindaja kaudu. Daktüloskopeerimiseks on nõutav välismaalase isiklik pöördumine Eesti välisesindusse või KMA-sse. Erandina on lubatud viisataotluse esitamine posti teel või esindaja kaudu, kui viisataotleja viibib püsivalt sellises riigis, kus puudub Eesti välisesindus ning ta on viisamenetluses varasemalt daktüloskopeeritud ja tema viimasest daktüloskopeerimisest ei ole möödunud rohkem kui 2 aastat. Vabariigi Valitsusel on õigus kehtestada ka isikute kategooriad, keda ei daktüloskopeerita.²⁸

Samuti ei daktüloskopeerita taotlejat, kel puuduvad kõik sõrmed või isikut ei ole püsiva tervises seisundi tõttu võimalik daktüloskopeerida. Kui taotlejal puuduvad mõned sõrmed,

²⁶ Isikut tõendavate dokumentide seaduse, konsulaarseaduse, karistusseadustiku, riigilõivuseaduse, välismaalaste seaduse ja kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 395 SE II -1 seletuskiri, www.riigikogu.ee

²⁷ Seaduse muudatuste välja töötamisel võeti aluseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 767/2008, 9. juuli 2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus), eelnõu.

²⁸ Välismaalaste seadus § -d 10¹¹, 10¹³, 10²⁸

võetakse nii mitme sõrme jäljed kui võimalik, ülejäänud sõrmede osas kantakse viisaregistrisse märke, et sõrmed puuduvad.²⁹

➤ Esinduslepingud viisade väljastamisel

Viisataotlemise hõlbustamiseks riikides, kus Eestil esindust ei ole, on tänaseks sõlmitud viisaesinduslepingud seitsme EL liikmesriigiga, mis esindavad Eestit 52 riigis viisade väljastamisel. Hetkel on Eesti sõlminud lepingud Ungari, Soome, Saksamaa, Sloveenia, Läti, Hollandi (leping jõustus 2009) ja Hispaaniaga (leping jõustub 2009).

Ungari esindab Eestit kuues riigis - Albaanias, Bosnia ja Hertsegovinas, Indias, Makedoonias, Moldovas, Türgis (Istanbulis alates 7.04.2009) ning Pakistanis. Saksamaa esindab Eestit kuueteistkümnes riigis - Angolas, Bangladeshis, Boliivias, Botswanas, Kamerunis, Côte d'Ivoire'is, Dominikaani Vabariigis, Ghanas, Jamaikal, Madagaskaril, Omaanis, Ruandas, Sri Lankal, Sudaanis, Trinidad ja Tobagol ning Ugandas. Läti esindab Eestit Aserbaidžaanis, Usbekistanis ja Kasahstanis ning Sloveenia hetkel Montenegros. Soome esindab Eestit viisade väljastamisel Araabia Ühendemiraatides, Filipiinidel, Indoneesias, Iraanis, Namiibias, Peruus, Serbias, Süürias, Tais, Tansaania ja Tuneesias.³⁰

Eestil endal on teiste Schengeni liikmesriikide esindamiseks küll piiratud võimalused, kuid alates 01.04.2008 väljastab Eesti Soome nimel viisasid Minskis ja Pihkvas.

Lisainformatsiooni esinduslepingute kohta leiab Välisministeeriumi koduleheküljelt: www.vm.ee

➤ Viisavaba reisimine

Suurimaks viisavalaseks läbimurdeks 2008. a saab pidada viisavabadust Ameerika Ühendriikidega. Ameerika Ühendriikide viisavabadusprogramm (*Visa Waiver Program*) annab teatud riikide kodanikele võimaluse külastada Ameerika Ühendriike kuni 90 päeva jooksul turismi või ärireisi eesmärgil ilma viisat taotlemata. Eesti kodanikud saavad viisavabadusprogrammi alusel reisida Ameerika Ühendriikidesse alates 17.11.2008, oluliseks tingimuseks on mikrokiibiga varustatud biomeetrilise passi olemasolu ja reisiloa saamine elektroonilisest reisiloa taotlemise süsteemist (ESTA).

Alates 2008. a saavad Eesti kodanikud viisavabalt reisida ka Türki ja Taivani.

➤ Viisaaalne statistika

²⁹ Välismaalaste seadus § -d 10¹¹, 10¹³

³⁰ Konsulaartenistus 2008, Välisministeerium, www.vm.ee

2008. a esitati Eestile 101 469 viisataotlust (neist ligi 80 000 esitati Venemaal) ja väljastati 99 619 viisat.³¹ KMA kinnitas 59 413 viisakutset ning keeldus viisakutse kinnitamisest 214 korral. Võrreldes eelnevate aastatega on nii viisataotluste arv kui ka väljastatud viisade arv kahanenud, kuid see on tingitud suures osas Eesti ühinemisest Schengeni ühtse viisaruumiga 2007. aasta 21. detsembril.

➤ Elamislubade statistika

KMA väljastas 2008. a 3868 tähtajalist elamisluba, mida on ligi 200 võrra vähem kui 2007. a (4065). Kõige rohkem väljastati elamislubasid pererände eesmärgil - 1380, välislepingu alusel - 1137, töötamiseks - 911, õppimiseks - 353, ettevõtlusega tegelemiseks - 56 ja legaalse sissetuleku alusel - 31. Täiendava statistika elamislubade kohta leiab KMA koduleheküljelt www.mig.ee.

2.3.2. PÕGENIKE KAITSE JA VARJUPAIK

2008. a olulisi muudatusi varjupaigaalastes õigusaktides ei olnud, samuti ei tõstatunud antud teema ühiskonnas või poliitilistes debattides. Koostamisel olev uus välismaalaste seaduse redaktsioon toob jõustudes teatavaid muudatusi ka rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse, seega mõningaid muudatusi varjupaigaalases õigustikus on oodata lähiaastatel. Nimetatud seaduseelnõuga viiakse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus täielikult kooskõlla EL Nõukogu direktiivis 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta sätestatuga.

Mõned olulisemad planeeritavad muudatused on järgmised:

✓ Rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele elamisloa andmisel kohaldatakse välismaalaste seaduses sätestatud aluseid, nõudeid ja tingimusi. Käesoleval ajal näeb välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ette, et kui välismaalane on saanud rahvusvahelise kaitse vajaduse tõttu elamisloa, siis antakse tema perekonnaliikmele elamisluba samal alusel, kui välismaalasele. Kuna välismaalase perekonnaliikmete elamisloa andmise aluseks ei ole tegelikult rahvusvahelise kaitse vajadus, vaid perekonna taasühendamise vajadus, siis eelnõu kohaselt hakatakse rahvusvahelise kaitse saaja

³¹ Konsulaartenistus 2008, Välisministeerium, www.vm.ee

perekonnaliikmele väljastama elamisluba elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde.

✓ Välismaalaste seaduse eelnõuga nähakse ette ka saatjata alaealise perekonnaliikme elama asumise võimalus saatjata alaealise juurde, viies rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kooskõlla EL Nõukogu direktiivis 2003/86/EÜ art 10 punktis 3 sätestatuga.³²

Kuigi tõsiseltvõetavaid varjupaigateemalisi arutelusid laiale ringile ei ole Eestis kahjuks toimunud, siis 16-18.06.2008 viidi Tallinnas läbi rahvusvaheline päritolumaa info kogumise, analüüsimise ja kasutamise teemaline konverents „*European Country of Origin Sponsorship*“³³.

Statistika

Aastatel 1997-2008 on Eesti Vabariigile esitatud kokku 148 varjupaigataotlust. Paljude varjupaigataotlejate jaoks on nende tegelik rände sihtriik olnud mõni muu Euroopa riik ning varjupaigataotlus esitatakse sageli pärast isiku kinnipidamist piiril või siseriigis. Põhilised päritolumaad on Venemaa – 23 taotlejat, Iraak – 22 taotlejat, Türgi – 17 taotlejat.

Eesti liitumise tõttu EL-ga ja Schengeni ühtse viisaruumiga ei ole varjupaigataotlejate arv hüppeliselt kasvanud. 2008. aastal jäi varjupaigataotlejate arv 2007. aastaga samale tasemele ehk siis esitati 14 varjupaigataotlust, neist 2 piiril ning 12 siseriigist. Nendest 14 taotlusest 4 oli esitatud Valgevenest, 3 Venemaa Föderatsioonist, 2 Gruusiast ning 1 taotlus Iraagist, Nigeeriast, Senegalist, Türgist, Ukrainast pärit isikute poolt.

2008. a anti varjupaik 4 isikule, 8 juhul keelduti kaitse andmisest ning 2 juhul lükati taotlus tagasi või lõpetati menetlus ning 3 juhul pikendati täiendava kaitse staatust. Seega on aastate 1997-2008 jooksul varjupaiga saanud Eestis 10 isikut ning täiendav kaitse on antud 12-le isikule.

2008. a taotlejatest olid 10 mehed ning 4 naised. Nendest 4 naisest 2 olid alaealised vanuses kuni 13 eluaastat. Ülejäänud taotlejad oli vanuses 18 kuni 64.

Seoses Dublini menetlusega võttis Eesti vastu 11 isikut ning andis üle 2 isikut.³⁴

³² Välismaalaste seaduse muudatuse eelnõu 2-1/10683, seletuskiri

³³ KMA vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-60, 14.04.2009

³⁴ KMA vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-60, 14.04.2009

2.3.3. SAATJATA ALAEALISED

Saatjata alaealiste puhul tuleb samuti tõdeda, et 2008. a ei toimunud antud valdkonnas seadusandlikke muudatusi, kuigi nagu eelpool mainitud, siis on väljatöötamisel uus välismaalaste seaduse redaktsioon, mis keskendub rohkem ka saatja alaealistele. Eelnõuga nähakse ette ka saatjata alaealise perekonnaliikmete elama asumise võimalus saatjata alaealise juurde.

Lisaks eeltoodule on alustatud 2008. aastal täiendavate meetmete väljaselgitamist alaealiste piiriületuse kontrolli tõhustamiseks. Inimkaubanduse ohvrite tuvastamise juhendis, millest on pikemalt kirjutatud punktis 2.3.10, loodi eraldi osa alaealiste inimkaubanduse ohvrite tuvastamiseks ning kahtluse korral viiakse piiril läbi täiendav küsitlus alaealisega.³⁵

Politseil valmis 2008. a tegevusplaan, mille alusel hakkab süsteemne spetsialiseerumine lastega seotud küsimustele toimuma ka politseiuurijate seas. 18. märtsil 2008 kinnitati politseipeadirektori käskkiri nr 92 „*Õigusvastase teo toime pannud ja abi vajavate laste kohtlemise juhend*“ täiendatud versioon, milles pööratakse senisest enam tähelepanu alaealiste õigusrikkujate kõrval ka abi vajavatele ja hättasattunud lastele. Juhendisse on lisatud uus peatükk: Tegevused abi vajava või hädaohtu sattunud lapsega.³⁶

2008. a alustati üleriigilise lasteabi telefoni teenuse väljatöötamist, mis käivitus 2009. a 1. jaanuaril. Üleriigilise laste abitelefoni 116 111 käivitamine algatati selleks, et suurendada laste turvatunnet ning võimalusi abi ja toe saamiseks.

Peale 2001. a ei ole Eestis varjupaika taotlenud ükski saatjata alaealine.

2.3.4. MAJANDUSRÄNNE

2008. a suvel jõustusid välismaalaste seaduse muudatused seoses välistööjõu Eestis töötamise regulatsiooniga. Muudatustega lühendati ja ühtlustati näiteks elamisloataotluste menetlustähtaegasid, samuti suurendati sisserände piirarvu. 14. mail ja 14. juunil 2008

³⁵ Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava täitmise aruandlus, periood 01.01.2008 - 31.12.2008
http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=40789/IK_arendukava_t%E4itmise_aruanne_2008_koht_a.pdf

³⁶ Politseiametiameti vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-39

jõustunud muudatuste kohta leiab infot ka 2007. aasta rände- ja varjupaigapoliitika aruandest ning uurimusest „*Rände ja varjupaigaga tegelevad organisatsioonid Eestis*“.

Põhilised muudatused olid järgmised:

1. sisserände piirarv tõsteti 0,05%-lt 0,1%-ni. Kaotati siseministri võimalus arvata põhjendatud riikliku huvi olemasolul välismaalasi sisserände piirarvu alt välja.
2. elamisloa töötamise ja lühiajalise töötamise registreerimise korral kehtestati tööandajale kohustus maksta välismaalasele tasu, mis ei tohi olla väiksem kui Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutis.
3. seadusesse loodi lühiajalise töötamise registreerimise keeldumise alused.
4. lühendati menetlustähtaegu (elamislubade menetlustähtaega lühendati seniselt maksimaalselt kuult kuult kahele kuule).
5. tööloa omamise kohustusest vabastati välismaalased, kellele on antud tähtajaline elamisluba:
 - elama asumiseks Eestis elava abikaasa juurde;
 - elama asumiseks Eestis elava lähedase sugulase juurde;
 - püsiva legaalse sissetuleku olemasolul või
 - välislepingu alusel.

Seoses sisserände piirarvuga võib välja tuua ka selle, et Vabariigi Valitsuse 04.11.2008 korraldusega nr 453 suurendati sisserände piirarvu 2008. a 0,075%-ni³⁷. 2008. aasta alguses kehtestas Vabariigi Valitsus sisserände piirarvuks 677 (s.o 0,05% elanikkonnast) ning novembris suurendati kvooti 336 võrra (1013 inimeseni), kuna esmakordselt täitus sisserände piirarv juba oktoobris (2007. a täitus piirarv detsembris ning varasematel aastatel ei ole piirarv enne aasta lõppu täis saanud). Seega, statistika näitab, et viimastel aastatel on tööränne Eestisse muutunud aina populaarsemaks.

Statistika

2008. aastal väljastati 911 elamisluba töötamiseks, mis on 20% enam kui 2007. aastal (733) ning 38% enam kui 2006. aastal (565). Samuti on kasvanud väljastatud elamislubade arv ettevõtluseks, mida 2008. aastal oli 56. Võrdluseks 2006. aastal väljastati seitse samal alusel elamisluba ning 2007. aastal kolm.

³⁷ 2008. aasta sisserände piirarvu kehtestamine, Vabariigi Valitsuse korraldus nr 453, 04.11.2008, RTL, 14.11.2008, 90, 1272

2.3.5. PEREKONDADE TAASÜHINEMINE

Perekondade taasühendamise küsimustes 2008. aastal õiguslikke muudatusi ega suuri arutelusid ühiskonnas ei toimunud. Pereränne on jätkuvalt kõige suurem rändeliik Eestis. 2008. aastal anti pererände eesmärgil elamisluba 1380-le isikule, mis on 192 võrra vähem kui 2007.a (1572), ning EL kodaniku pereliikmetele väljastati 22 tähtajalist elamisõigust - 2007. a oli see number 24.

2008. a välja töötatud uue välismaalaste seaduse eelnõu näeb ette mõningaid täpsustusi ja muudatusi perekondade taasühendamise sätetes. Kavandatavad muudatused oleksid eelnõu kohaselt järgmised:

- ✓ välismaalaste seadus viiakse täielikult kooskõlla Nõukogu direktiivis 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta sätestatuga - eelnõus nähakse ette **iseseisva elamisloa** saamise võimalus. Seega, kui välismaalane on saanud elamisloa elama asumiseks vastavalt abikaasa või lähedase sugulase juurde ja välismaalane on sellel alusel elanud Eestis vähemalt neli aastat, võib talle anda elamisloa, mille tingimused ja kehtivus ei ole seotud kutsujaga, kelle juurde elama asumiseks elamisluba anti. Iseseisva elamisloa saavad taotleda ka täisealiseks saanud lapsed ning abikaasad abielu lõppemisel enne 4 aasta möödumist elamisloa saamisest.
- ✓ perekonna taasühendamise eesmärgil antud elamisloa andmisest keeldumise aluste täpsustamine.
- ✓ laiendatakse isikute ringi, kelle abikaasale võib anda elamisloa ilma kaheaastase eelneva Eestis elamise perioodi kohaldamise tingimusega. Kehtiv välismaalaste seadus sätestab, et tähtajalist elamisluba elama asumiseks abikaasa juurde võib taotleda välismaalane kohe tingimusel, et tema abikaasa töötab Eestis tähtajalise elamisloa alusel kas loominguise töötajana; õpetaja või õppejõuna; sportlase, treenerina, spordikohtunikuna või sporditöötajana; juhtorgani liikmena või tegeleb teadusliku tegevusega. Eelnõuga lisatakse sama võimalus ka eksperdi, nõustaja, konsultandi, oskustöölise ja seadmetepaigaldaja abikaasale.³⁸

³⁸ Välismaalaste seaduse muudatuse eelnõu 2-1/10683, seletuskiri

2.3.6. TEISED LEGAALSE SISSERÄNDE LIIGID

2008. a olulisi õigusaktide muudatusi ei olnud.

Seoses uue välismaalaste seaduse eelnõuga võib välja tuua, et uue seadusega nähakse ette seni sätestamata võimalus anda elamisluba õppimiseks ka vabatahtlikuks teenistuseks Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt tunnustatud noorteühingu koostööprogrammi või koostööprojekti raames, mida reguleerib ka Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ. Vabatahtliku teenistuse puhul ei plaani Eesti rakendada direktiivi artikli 11 punktis a (vanuse alam- ega ülempiiri) ja punktis d (algteadmised kõnealuse liikmesriigi keele, ajaloo ning poliitiliste ja ühiskondlike struktuuride kohta) sätestatud võimalusi.³⁹

2.3.7. LÕIMUMINE

2007. aastal jõudis lõpule riiklik programm „*Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000-2007*“. Järgneva kuue aasta jooksul on riikliku lõimumispoliitika aluseks „*Eesti lõimumiskava 2008-2013*“, mis kinnitati Vabariigi Valitsuse poolt 10. aprillil 2008. Lõimumiskava on nii strateegiaks kui tegevuskavaks valitsusasutustele ja teistele institutsioonidele lõimumisvaldkonnas. Lõimumiskava viiakse ellu kolmes valdkonnas: hariduslik ja kultuuriline, sotsiaalne ja majanduslik, õiguslik-poliitiline lõimumine.

Lõimumiskava uued rõhuasetused võrreldes eelneva kavaga on järgmised:

- ❖ Sihtgrupipõhine lähenemine, mis tähendab erinevate sihtgruppide spetsiifikaga arvestamist nende suunatud tegevuste planeerimisel (lõimumisaste, haridustase, vanus, kodakondsuse omandamine jne).
- ❖ Lõimumine kui kahepoolne protsess - lisaks eesti keele õppele on suurem rõhk pandud eri rahvuste kontaktide tihendamisele, ühiskonnaellu kaasamisel, riigiidentiteedi tugevdamisel.
- ❖ Tegevused sotsiaalse ja majandusliku lõimumise valdkonnas on esitatud suuremas mahus kui eelmise perioodi programmis.
- ❖ Lõimumiskava rakendamisel määratletakse 2008. a jooksul kohalike omavalitsuste roll lõimumisprotsessis, mida seni tehtud ei ole.

³⁹ Välismaalaste seaduse muudatuse eelnõu 2-1/10683, seletuskiri

❖ Uue lõimumiskava eelarve on kaks korda suurem võrreldes integratsiooniprogrammiga aastatel 2000-2007.⁴⁰

Lõimumiskava näeb muuhulgas ette mitmekultuurilisuse koolitusi ja tööjõuvahetuse programme avaliku sektori töökollektiividele ning koolidele, suviseid kooliväliseid projekte eesti ja vene õppekeelega koolide õpilastele ning ühistegevuse projekte täiskasvanutele. Samuti jätkatakse rahvusvähemuste kultuuriseltside ja pühapäevakoolide toetamist. Lisaks on lõimumiskavas planeeritud tasuta eesti keele kursuste käivitamist kodakondsuse taotlejatele ning tasuta põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksamiks kursuste jätkamist (iga-aastaselt hakatakse pakkuma 1500 isikule tasuta keelekursuseid). Keelekümblusprogrammi kaasatakse uued koolid ja lasteaiad.

Integratsiooni tegevuskava koosneb enam kui 200 eri tegevusest integratsiooni edendamiseks. 2008-2010 aastaks on tegevusteks ettenähtud 492 554 000 EEK. „*Eesti lõimumiskavaga 2008-2013*“ saab tutvuda Rahvastikuministri büroo koduleheküljel www.rahvastikuminister.ee.

Integratsiooni vallas viidi 21. novembril 2008 Tallinnas läbi Rahvastevaheliste suhete konverents „*Erinevad mälad – ühised huvid*“, kus erineva maailmavaate ja rahvusliku päritoluga noored esitasid oma seisukohad teemal „*Eesti aastal 2032 – sallivus ja rahvussuhted. Soovitavad tulemused ja vajalikud sammud*“. Lisaks toimus kolm regionaalset diskussioonifoorumi teiste rahvuste ühiskonnaellu kaasamise teemadel koondnimetusega „*Lõimeloomispäev*“.

2008. a lõpus avaldati Tallinna Ülikooli poolt TIES⁴¹ projekti raames koostatud uurimus „*Integration of Second Generation Russians in Estonia*“, mis on saadaval <http://www.tiesproject.eu/>.

❖ **Keele-oskuse nõuded**

Valitsus kiitis 19.06.2008 heaks määruse, millega kehtestatakse välismaalaste eesti keele oskuse nõuded Euroopa Nõukogu keeleõppe raamdokumendi alusel. Nii eesti keele kui ka võõrkeelte oskuse kirjeldamisel hakatati alates 1. juulist kasutama keeleoskustasemeid A1,

⁴⁰ Rahvastikuministri Büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-55, 27.03.2009

⁴¹ The Integration of the European Second Generation: <http://www.tiesproject.eu/content/view/16/29/>

A2, B1, B2, C1, C2. Määrus põhineb keeleseaduse muudatusel, mille Riigikogu võttis vastu eelmise aasta märtsis. Eesti kodakondsuse taotlejad ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlejad peavad oskama eesti keelt vähemal B1- või sellega vastaval tasemel.

❖ Haridus

2008. aastal jätkus vene õppekeelega koolides üleminek eestikeelsele õppele. 2008/2009. õppeaastal jätkavad kõik vene õppekeelega koolid eesti kirjanduse õpetamist eesti keeles ning alustavad eestikeelset õpet kas ühiskonnaõpetuses või muusikas või mõlemas aines. 41 kooli kavandab õpetada eesti keeles veel aineid lisaks kahele kohustuslikule ainele.

Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on ülemineku kaks esimest õppeaastat kulgenud sujuvalt - kõik koolid õpetavad selle õppeaastal minimaalses kohustuslikus mahus (2 ainet) eesti keeles. 2/3 koolidest õpetab eesti keeles gümnaasiumiastmes kohustuslikust rohkem aineid⁴².

2008. a jõustusid mitmed muudatused *Koolieelse lasteasutuse seaduses*⁴³, mis rakendusid 2009. a märtsis. Üheks nendest on riigipoolse toetuse tagamine eesti keele õppele nendes lasteaedades ja rühmades, kus töökeeleks on eesti keelest erinev keel. 29.05.2008 kiideti Vabariigi Valitsuse poolt heaks uuendatud *Koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava*, milles nähakse muuhulgas ette eestikeelseid tegevusi ka nendele lastele, kelle kodune keel ei ole eesti keel, alates 4.eluaastast. Alates 2000. aastast on eesti keele kui teise keele õpe olnud kohustuslik läbi viia minimaalselt 2 korda nädalas 5-7-aastastele lastele.

Eestis on 73 vene töökeelega ning 50 eesti-vene töökeelega lasteaeda, millest 24 on keelekümbluslasteaiad. Eesti keelest erineva töökeelega rühmades käib 31% lastest.⁴⁴

2.3.8. KODAKONDSUS JA NATURALISATSIOON

Kodakondsuse ja naturalisatsiooni vallas ei olnud uusi seadusandlikke muudatusi. 2008. a suvel oli arutelu kodakondsuse andmisest Eestis sündinud lastele, kuid sellesisulist Eesti Keskerakonna fraktsiooni poolt algatatud seaduseelnõud ei võetud Riigikogus menetlusse.

⁴² Tehakse kokkuvõtteid eestikeelsele õppele üleminekust, Haridus- ja Teadusministeerium, Uudised, 26.02.2009, <http://www.hm.ee/index.php?0510486>

⁴³ Koolieelse lasteasutuste seadus, RT I 1999, 27, 387, <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153228>

⁴⁴ Rahvastikuministri Büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-55, 27.03.2009

Valitsuse jätkuvaks prioriteediks kodakondsuse vallas on määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähendamine. Kuigi määratlemata kodakondsusega isikute arv on aasta-aastalt vähenenud, oli 2008. aasta 1. jaanuari seisuga Eestis ikkagi 116 217 ning 2009. aasta 2. jaanuari seisuga 110 284 määratlemata kodakondsusega välismaalast.⁴⁵ 2008. aasta sügisel alustati tegevustega, et hoogustada määratlemata kodakondsusega isikute naturalisatsiooni. Erilist tähelepanu pöörati alla 15-aastaste määratlemata kodakondsusega laste naturalisatsioonile.

Koolides viidi läbi infotunde, kus KMA ametnikud tutvustasid Eesti kodakondsuse taotlemise tingimusi ning selgitasid kodakondsuse vajalikkust ja kodanikuks olemise eeliseid. Perioodil november – detsember 2008 viidi KMA ametnike poolt 25 vene õppekeelega koolis läbi 28 kodakondsusteamalist vestlust ja loengut erinevatele vanuserühmadele, sh ka lastevanematele. Jätkus ka määratlemata kodakondsusega isikute personaalne nõustamine. 2008. a novembris koostas KMA statistilise analüüsi määratlemata kodakondsusega isikutest vanusegruppide ja maakondade lõikes. Esmajärjekorras keskenduti vanusegrupile 0-14. KMA ametnikud kontrollisid kõigi nimekirja kantud määratlemata kodakondsusega laste vastavust kodakondsuse taotlemise tingimustele. Kontrolli tulemusel selgus, et 2560 isikut vastavad nimetatud tingimustele ning 2008. a detsembris hakati neid teavitama kirja või telefoni teel, mille jooksul lepiti kokku võimalik kohtumise aeg, et tutvustada kodakondsuse taotlemise võimalusi personaalselt ja üksikasjalikult.⁴⁶

Alates 2008. a veebruarist teavitatakse määratlemata kodakondsusega laste vanemaid lapse sünni registreerimisel sellest, et neil on võimalus taotleda oma lapsele lihtsustatud korras Eesti kodakondsust. 31.12.2008 seisuga oli perekonnaseisuametnike poolt KMA-le esitatud 337 teadet selliste määratlemata kodakondsusega laste vanemate kohta, kes on huvitatud individuaalsest nõustamisest⁴⁷.

2008. a käivitas Rahvastikuministri büroo kodakondsustunnistuste piduliku üleandmise tseremooniad, mille eesmärgiks on kodakondsuse väärtustamine mittekodanike seas. 2008. a toimus 10 nimetatud tseremooniat üle riigi.

⁴⁵ KMA kodulehekülj, Statistika, www.mig.ee

⁴⁶ Rahvastikuministri Büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-55, 27.03.2009

⁴⁷ Rahvastikuministri Büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-55, 27.03.2009

2008. a novembris toimus Rahvastikuministri büroo teavituskampania „*Erinevad inimesed. Üks rahvas*“. Teavituskampania eesmärgiks oli näidata, et Eesti riik toetab kõiki Eesti elanikke Eesti kodakondsuse taotlemisel ning tuua välja, et Eestis elades on hea omada Eesti kodakondsust. Teavituskampania raames loodi infoportaal <http://kodanik.err.ee/>, mis koondab viiteid ning ülevaateid kõigi Eesti kodakondsuse taotlemisega seotud peamiste küsimuste kohta.

2008. a lõppesid üleminekutoetuse projekti „*Määratlemata kodakondsusega isikute integratsiooni toetamine Eestis*“ raames 2006. a alanud tasuta ettevalmistuskursused põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksami sooritamiseks. Kursustel osales kokku 4152 määratlemata kodakondsusega isikut ning kolmanda riigi kodanikku. Projekti raames kujunenud koolitusvõrgustikku ja koostatud õppematerjale, väljatöötatud kakskeelset veebilehte ja tasuta infotelefoni ning mitte-kodanike infosüsteemi kasutatakse 2009. aasta Euroopa Integratsioonifondi poolt rahastatavas jätkuprojektis.⁴⁸

25.09.2008 vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega uuendati põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksami läbiviimise korda⁴⁹. Uus kord jõustus 1. märtsil 2009 ning muudatuste eesmärgiks oli kaasajastada 2002. aastal kehtestatud eksamikorda. Uue eksamimudeliga tullakse vastu ühiskonna ootustele kodakondsuse taotlejate teadmiste ning teadlikkusele esitatavate nõuete osas. Üheks suuremaks eesmärgiks on muuta eksam ning selleks ettevalmistamine sisulisemaks ning praktilisemaks. See tähendab, et tähelepanu pööratakse eelkõige põhiseaduse rakendamisele ja rakendumisele igapäevaelus ning seaduse mõtte ning põhimõtete tundmisele. Eksamiküsimused peavad olema mõistetavad ka piiratud keeleoskusega inimestele, mistõttu loobutakse põhiseaduse paragrahvide kohaselt juriidilises kõnepruugis sõnastatud küsimustest.⁵⁰

Statistika

Aastatel 1992 kuni 2008 on naturalisatsiooni korras Eestis kodakondsus antud 149 351 inimesele. Eesti kodakondsuse taotlejate arv on viimastel aastatel langenud ning tõusnud on

⁴⁸ Rahvastikuministri Büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-55, 27.03.2009

⁴⁹ Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja «Kodakondsuse seaduse» tundmise eksami läbiviimise kord, Vabariigi Valitsuse määrus nr 143, 25.09.2008, RTI, 07.10.2008, 43, 245

⁵⁰ Rahvastikuministri Büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-55, 27.03.2009

määratlemata kodakondsusega isikute hulk, kes soovivad endale Venemaa või mõne muu riigi kodakondsust. Põhjuseid selleks on mitmeid: raske eesti keele eksam, identiteedi tunnetus, võimalus viisavabalt reisida nii Venemaale kui ka Schengeni riikidesse. Lisainformatsiooni kodakondsuseelistuste kohta leiab dokumendist „*Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008*“, mis on saadaval rahvastikuministri büroo koduleheküljel – www.rahvastikuminister.ee

2008. a taotles Eesti kodakondsust 1745 inimest ning kodakondsus anti 2124 isikule. Seda on poole vähem kui 2007. aastal (4228). Nendest 2124 isikust 947 (44,6%) olid alla 15-aastased lapsed. Naturalisatsiooni korras anti kodakondsus 1961 määratlemata kodakondsusega isikule, 138 Venemaa Föderatsiooni kodanikule, 16 Ukraina kodanikule, 3 Valgevene kodanikule, 2 Moldova kodanikule ning 1 Kasahstani, Leedu, Pakistani ja Nigeeria kodanikule.

Vabariigi Valitsuse korraldusega anti 2008. aastal Eesti kodakondsus eriliste teenete eest 3 isikule - 1 Venemaa Föderatsiooni kodanikule, 1 Ukraina kodanikule ja 1 määratlemata kodakondsusega isikule.

2.3.9. EBASEADUSLIK SISSERÄNNE

Ebaseadusliku sisserände valdkonnas on olukord stabiilne ning kontrollitav. Eesti ei ole massilise illegaalse migratsiooni siht- ega transiidiriik. Samas peab tõdema, et on tunda Schengeni ühtse viisaruumiga liitumise mõju. Ebaseadusliku sisserände iseloomulikuks jooneks on piiriületus võltsitud dokumendi kasutamise teel ning ebaseadusliku piiriületuse katsed piiripunktide vahelisel alal. Tagamaks ebaseadusliku sisserände ja piiriülese kuritegevuse tõkestamine Eesti vaba liikumise alal pärast Eesti liitumist Schengeni ühtse viisaruumiga, tegutseb sisepiiridel Kagu Piirivalvepiirkonna Sisepiiri koordinatsiooni- ja koostöötalitus (SKKT) kolme liikuva üksusega ning Lääne Piirivalvepiirkonna Pärnu kordoni koosseisus olev üks liikuv üksus. Liikuvate üksuste peamiseks ülesandeks on teostada vastavalt politsei ja piirivalve vahelistele koostöölepetele Eesti vaba liikumise alal ühispatrulle ja –operatsioone.⁵¹

2008. a avastati kokku erinevate ühispatrullide käigus sisepiiril 5209 erinevat õigusrikkumist ning sisepiiril liikuvate üksuste poolt menetleti 738 õigusrikkumist. Peamiselt oli tegemist

⁵¹ Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2009-2012, Lisa 1. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs. www.siseministeerium.ee

riigipiiri seaduse rikkumisega, mille kohaselt välismaalane ei omanud Schengeni liikmesriikides reisimisel endaga kaasas kehtivat isikut tõendavat dokumenti.⁵²

Ida piiri suurematesse piiripunktidesse loodi II astme piirikontrolli vanemeksperide grupid, et suurendada võltsitud dokumentidega piiriületajate tabamise tõenäosust.

Ebaseadusliku sisserände vastu võitlemise uue algatusena lähetati ametiabi raames 2008. a lõpus Eesti Suursaatkonda Moskvast kaks piirivalveametnikku, et konsulteerida viisade väljastamist ning dokumentide II astme kontrolli teostamist.

Vastavalt 23.05.2008 jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku muudatusele laienes piirivalve kriminaalmenetluse pädevus. Kuni nimetatud ajani oli piirivalvel menetluspädevus karistusseadustiku §-des 258⁵³ ja 259⁵⁴ sätestatud kuritegude suhtes, siis 23.05.2008 on piirivalvel menetluspädevus ka karistusseadustiku §-des 347⁵⁵, 348⁵⁶ ja 349⁵⁷ nimetatud kuritegude menetlemisel.⁵⁸ Vastavalt kriminaalmenetluse seadustiku § 212 lg 2 p 1 muudatusele, teostab Piirivalveamet kohtueelset menetlust riigipiiri või ajutise kontrolljoone ebaseadusliku ületamise ja isiku ebaseadusliku üle riigipiiri või ajutise kontrolljoone toimetamise kuriteos ning tähtsa isikliku dokumendi võltsimise või võltsitud tähtsa isikliku dokumendi kasutamise või kuritarvitamise kuriteos, kui rikkumise on avastanud piirivalveametnik.

Ebaseadusliku sisserände statistika

2008. aastal registreeris piirivalve 40 illegaalse immigratsiooni juhtumit, mis hõlmas 56 isikut. Eestisse sisenes piiripunktide vahelisel alal ebaseaduslikult piiri ületades 10 isikut; lisaks peeti riigis kinni 6 isikut, kes olid ebaseaduslikult piiri ületanud eelnevate aastate jooksul ning 1 isik, kes ületas Schengeni välispiiri läbimata Luhamaa piiripunktis piirikontrolli.

⁵² Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2009-2012, Lisa 1. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs. www.siseministeerium.ee

⁵³ Eesti Vabariigi riigipiiri ja ajutise kontrolljoone ebaseaduslik ületamine, karistusseadustik §258, www.riigiteataja.ee

⁵⁴ Välismaalase ebaseaduslik toimetamine üle Eesti Vabariigi riigipiiri ja ajutise kontrolljoone, karistusseadustik §259, www.riigiteataja.ee

⁵⁵ Tähtsa isikliku dokumendi võltsimine, karistusseadustik §347, www.riigiteataja.ee

⁵⁶ Võltsitud tähtsa isikliku dokumendi kasutamine ja kasutada andmine, karistusseadustik §348, www.riigiteataja.ee

⁵⁷ Tähtsa isikliku dokumendi kuritarvitamine, karistusseadustik §349, www.riigiteataja.ee

⁵⁸ Piirivalveameti vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-56

2008. a avastati piirivalve poolt 30 (29 juhtumit välispiiril ning 1 juhtum siseriigis) võltsitud dokumendi kasutamise juhtu ning peeti kinni 27 isikut. Peamiselt oli tegemist võltsitud Schengeni viisadega või mõne EL riigi elamisloaga. Isikud olid peamiselt pärit Hiinast ja Lõuna-Ameerikast (Kolumbia, Peruu) ning Eestit sooviti kasutada transiidiriigina jõudmaks Lõuna- Euroopasse (Itaaliasse, Hispaaniasse).⁵⁹

Viisarežiimi rikkumisi registreeriti 301, mis on 10,7% enam kui 2007. aastal (272). Enamus viisarežiimi rikkujaid olid Venemaa Föderatsiooni kodanikud - 247 ning Ukraina kodanikud - 27. Keskmiselt viibiti riigis üle lubatud aja 11 päeva.

2.3.10. INIMKAUBANDUSE VASTU VÕITLEMINE

Eesti jätkas inimkaubanduse vastu võitlemise riiklikus arengukavas aastateks 2006-2009 toodud tegevuste, eelkõige 2008. aastal planeeritud tegevuste elluviimist. Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel loodi inimkaubanduse ohvrite tuvastamise juhend ja kontrollküsimustik, mis on mõeldud abivahendina kasutamiseks näiteks politseile, piirivalvele, MTÜdele, aga ka meditsiinitöötajatele jne. Samuti alustati täiendavate meetmete väljaselgitamist alaealiste piiriületuse kontrolli tõhustamiseks ning koolitati Eesti välisesinduste töötajaid teemal, kuidas abistada välisriigis inimkaubanduse ohvriks sattunuid.

2008. aasta suvel täpsustati sise- ja justiitsministri vahel sõlmitud Laulasmaa deklaratsiooni prioriteete – 2009. aasta prioriteediks seati inimkaubandus, iseäranis küberkeskkonnas toimepandav inimkaubandus.

2008. aastal allkirjastas Eesti laste kaitset seksuaalse ärakasutamise ja seksuaalse kuritarvitamise eest käsitleva Euroopa Nõukogu konventsiooni. 2009. aastal on Justiitsministeeriumi tööplaanijärgseks ülesandeks ette valmistada konventsiooni ratifitseerimiseks vajalikud seadusemuudatused, ennekõike üle vaadata kehtiv regulatsioon nn *grooming* (nn netiflirt, st internetis lapse seksuaalse eesmärgiga ahvatlemine) osas. Lisaks on Justiitsministeeriumis käimas analüüs, kas ja kuidas täiendada õigusakte inimkaubanduse definitsiooniga ning vastava uue kuriteokoosseisuga.

⁵⁹ Piirivalveameti vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-56

2008. aasta lõpus saadeti kooskõlastusringile Euroopa Nõukogu inimkaubandusvastase konventsiooni allkirjastamise eelnõu. Konventsiooni peamiseks eesmärgideks on tõkestada inimkaubandust ja selle vastu võidelda; kaitsta inimkaubanduse ohvrite inimõigusi, luua ohvrite ja tunnistajate kaitse ja abistamise üldine normistik, arvestades soolise võrdõiguslikkuse põhimõtet, ning tagada tõhus uurimine ja kohtu alla andmine; edendada rahvusvahelist koostööd.

Tööd jätkas inimkaubanduse ennetamise ja nõustamise infotelefon, mille kaudu abistati 2008. aastal 416 inimest (kasv võrreldes 2007. a-ga 166 isikut), sh inimkaubanduse ohvreid (3 seksuaalse ekspluateerimise ohvrit ning 19 tööorjusega seotud ohvrit).

Lisainformatsiooni 2008. a inimkaubanduse vastu võitlemise tegevustest leiab *Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava täitmise aruandlusest*⁶⁰, mis on saadaval Justiitsministeeriumi koduleheküljel www.just.ee.

Statistika

2008. aastal registreeriti kriminaalmenetlusregistri andmetel 189 kuritegu, mis on seotud inimkaubandusega, mis on 54 võrra (39%) rohkem kui 2007. aastal (135 registreeritud kuritegu). Peamiselt on inimkaubandusega seotud kuritegude kasv tingitud lapsporno valmistamise ja selle võimaldamise juhtumite tõusust (22-lt 52-le). Kõige levinumaks inimkaubandusega seotud kuriteoks oli 2008. aastal vabaduse võtmine seadusliku aluseta (58), lapsporno valmistamine ja selle võimaldamine (52) ja prostitutsioonile kaasaaitamine (37).

2008.a. saadeti prokuratuurist kohtusse inimkaubandusega seotud kuritegudes 89 isikut, neist 31 (35%) seotud prostitutsioonile kaasaaitamise kuriteoga.⁶¹

2008. aastal ei taotletud ajutise elamisloa andmist ühelegi inimkaubanduse ohvrile.

2.3.11 TAGASIPÖÖRDUMINE

⁶⁰Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava täitmise aruandlus, periood 01.01.2008 - 31.12.2008
http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=40789/IK_arengukava_t%E4itmise_aruanne_2008_koht_a.pdf

⁶¹Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava täitmise aruandlus, periood 01.01.2008 - 31.12.2008

❖ Vabatahtlik toetatud tagasipöördumine

7. jaanuaril 2008 kiideti Siseministeriumis heaks SA Eesti Migratsioonifondi 2007. a jätkuprojekti taotlus Euroopa Pagulasfondi vahenditele, mille põhieesmärk oli toetussüsteemi loomine varjupaigataotlejate ja pagulaste vabatahtlikuks tagasipöördumiseks kodumaale. 2008. a jooksul viidud projekti raames aidati kahel varjupaigataotlejal naasta nende koduriiki (Ukrainasse ja Venemaale).

Samuti jätkas Eesti Migratsioonifond vähemalt viimased 10 aastat Eestis püsivalt elanud välismaalaste, kes soovivad alaliselt elama asuda oma päritolumaale või mõnda muusse riiki, rahalist toetamist. Remigreerumis- ehk väljarändetoetusi Eestist lahkumiseks sai 2008. aastal 70 välismaalast, mis on 42 võrra vähem kui 2007. aastal, mil toetust eraldati 113 inimesele. Toetuse saanute hulgas oli 8 Nõukogude Liidu armee erusõjaväelast ja 4 väljasaadetavat. Kõige rohkem lahkuti 2008. a toetuse abiga elama Venemaale (53 inimest) ja Ukrainasse (10). Remigreerumistoetuse taotlejad on valdavalt vanemad inimesed, kes on Eestis üksi jäänud ja asuvad elama oma välisriikides elavate sugulaste juurde.

Keskmine remigreerumistoetuse summa 2008. aastal oli 4 757 krooni (2007. aastal 7 778 krooni) ja toetusteks maksti kokku 333 000 krooni (2007. aastal 879 000 krooni).⁶²

2008. a detsembris avaldati Eesti Migratsioonifondi tellimusel Inimõiguste keskuse koostatud uuring „*Varjupaigataotlejate ja pagulaste vabatahtliku tagasipöördumise toetamine*“.⁶³

❖ Sunnitud tagasipöördumine

2008. a saadeti KMA ja piirivalve poolt kokku Eestist välja 107 isikut, neist 4 olid EL kodanikud ning 10 kodakondsuseta isikut. Võrreldes 2007. a on väljasaadetavate arv langenud – 2007 saadeti välja KMA ja piirivalve poolt kokku 159 isikut.⁶⁴ Väljasaatmiskeskusesse paigutati 2008. a 44 isikut ning see number on jäänud enam vähem samale tasemel kui 2007. a (41).⁶⁵

⁶² SA Eesti Migratsioonifondi 2008. aasta tegevusaruanne

⁶³ http://www.humanrights.ee/files/ARUANNE_final_rev2_1.pdf

⁶⁴ Piirivalveameti vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-56, 8.04.2009

⁶⁵ Rände- ja varjupaigaga tegelevad organisatsioonid Eestis, ERV, Tallinn 2008

Alates 2008. a on piirivalve rahvusvaheliste suhete teenistus tegelenud väljasaatmise korraldamisega. 2008. a toimus kokku 18 deporteerimist piirivalve poolt; välja saadeti kokku 22 isikut. Valdava osa sihtriikidest moodustasid: Aserbaidžaan, Ukraina ja Valgevene.⁶⁶

2.3.11. TEISED POLIITIKA VALDKONNAD

❖ Diskrimineerimine

11.12.2008 võttis parlament vastu võrdse kohtlemise seaduse⁶⁷. Nimetatud seadusega transponeeriti Eesti õigustikku EL Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust; ning EL nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.⁶⁸ Nimetatud seadus jõustus 1. jaanuaril 2009 ning selle eesmärgiks on tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Nimetatud eesmärgi saavutamiseks sätestab seadus: 1) võrdse kohtlemise põhimõtted; 2) ülesanded võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisel ja edendamisel; 3) diskrimineerimisvaidluste lahendamise.

3. EUROOPA LIIDU ÕIGUSE RAKENDUMINE

2008. a ei olnud uusi olulisi arenguid EL õigusaktide kohaldamisel Eesti õigustikku teemadel, mis on toodud käesolevas aruandes. Peamised muudatused EL direktiivide ülevõtmisel rände- ja varjupaiga vallas toimusid aastal 2007. 2008. a transponeeriti Eesti õigustikku alljärgnevad regulatsioonid:

1. Direktiiv 2001/51/EÜ, 28. juuni 2001, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid

14.04.2008 jõustus välismaalaste seaduse § 16⁷ muudatus, mis tulenes vajadusest Eesti õigusesse üle võtta Schengeni konventsiooni art 26 alusel EL Nõukogu direktiiv

⁶⁶ Piirivalveameti teabepäev ajakirjanikele, 14.01.2009

⁶⁷ Võrdse kohtlemise seadus, RTI, 23.12.2008, 56, 315

⁶⁸ Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu seletuskiri, www.riigikogu.ee

2001/51/EÜ⁶⁹, eelkõige rahatrahvi määra osas.

Enne 14.04.2008 kehtinud seaduse redaktsiooni kohaselt oli transporditeenust osutava juriidilise isiku poolt Eestis või transiitsoonis viibimiseks seaduslikku alust mitteomava välismaalase transiitsooni, riigipiirile või ajutisele kontrolljoonele vahetu toimetamise eest karistuseks rahatrahv kuni 50 000 krooni, mis oli väiksem kui direktiivis kehtestatud ülemmäär. Direktiiv 2001/51 näeb rikkumise eest ette sanktsiooni alammääraga vähemalt 3000 eurot või ülemmääraga vähemalt 5000 eurot või rikkumise maksimumsumma, mis oleks 500 000 eurot. Varem ei võimaldanud Eesti karistusseadustik määrata väärteo eest suuremat rahatrahvi kui 50 000 krooni. Alates 15.03.2007 on selle rakendamise võimalus olemas kuni 500 000 krooni ulatuses. Seega kehtestati transporditeenust osutava juriidilise isiku poolt Eestis või transiitsoonis viibimiseks seaduslikku alust mitteomava välismaalase transiitsooni, riigipiirile või ajutisele kontrolljoonele vahetu toimetamise eest – karistuseks rahatrahv kuni 100 000 krooni iga toimetatud isiku kohta.

2. EL Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust⁷⁰ ja

EL nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel⁷¹

Võrdse kohtlemise seadus võeti vastu 11.12.2008 ning selle eesmärgiks oli viia Eesti õigustik kooskõlla EL Nõukogu direktiividega 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ ning kohustustega täiendada oma õigust vajalike põhimõtetega ning viia see vastavusse Euroopa ja rahvusvahelise arenguga. Seoses nimetatud direktiivide ülevõtmisega oli Euroopa Komisjon algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse.

3. EL Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta⁷²

Vastavalt uue välismaalaste seaduse redaktsioonile viiakse välismaalaste seadus täielikult kooskõlla EL Nõukogu direktiiviga 2003/86/EÜ. Eelnõus nähakse ette iseseisva elamisloa saamise võimalus välismaalase perekonnaliikmetele; laiendatakse isikute ringi, kelle abikaasale võib anda elamisloa ilma kaheaastase eelneva Eestis elamise perioodi kohaldamise

⁶⁹ Direktiiv 2001/51/EÜ, 28. juuni 2001, millega täiendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 26 sätteid, määratleb meetmete vastuvõtmise selle kohta, et veoettevõtja on kohustatud korraldama kolmanda riigi kodaniku tagasipöördumise, kui isiku(t)id ei lubata riiki ning rakendatavad karistused. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32001L0051:ET:PDF>

⁷⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:20:01:32000L0043:ET:PDF>

⁷¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32000L0078:ET:PDF>

⁷² http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2003&T3=86&RechType=RECH_naturel&Submit=Otsing

tingimused; nähakse ette ka saatjata alaealise perekonnaliikmete elama asumise võimalus tema juurde jm. Uus välismaalaste seaduse redaktsioon peaks jõustuma 01.07.2010. Pikemalt on kavandatavad muudatused toodud punktides 2.3.2. ja 2.3.5.

4. EL Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ, kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil⁷³

Uue välismaalaste seaduse eelnõuga nähakse ette võimalus anda elamisluba õppimiseks ka vabatahtlikuks teenistuseks Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt tunnustatud noorteühingu koostööprogrammi või koostööprojekti raames, mis on sätestatud ka EL Nõukogu direktiivis 2004/114/EÜ. Pikemalt on kavandatavad muudatused toodud punktis 2.3.6.

⁷³ http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2004&T3=114&RechType=RECH_naturel&Submit=Otsing

LISAD

A1.1 METODOLOOGIA

Käesolev aruanne on koostatud vastavalt ERV spetsifikatsioonidele ja struktuurile. Metoodiliselt on käesolev aruanne nn teisene *desk-research* tüüpi töö, kus on kasutatud põhiliselt juba olemas olevat avalikku teavet. Töös on välja toodud peamised muudatused rände- ja varjupaigalases õigustikus ja poliitikas 2008. aastal. Lisaks on antud kokkuvõtlik ülevaade institutsioonidest ja õigusaktidest, mis reguleerivad Eestis rände- ja varjupaigaküsimusi; pikemalt saab nende temadega tutvuda 2006. aasta ja 2007. aasta poliitika aruannetes ning uurimuses „*Rände ja varjupaigaga tegeleva organisatsioonid Eestis*“, mis on saadaval Eesti Migratsioonifondi koduleheküljel www.migfond.ee.

Käesolev töö koostati informatsiooni põhjal, mis saadi erinevatelt rände- ja varjupaigaküsimustega tegelevatelt asutustelt. Aruande valmimisele aitasid kaasa peamiselt Siseministerium, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Piirivalveamet, Rahvastikuministri büroo ja Justiitsministerium.

Aruandesse lisatud statistilised andmed on kogutud (tehes neile vastavasisulisi kirjalikke päringuid) Kodakondsus- ja Migratsiooniametilt ning Piirivalveametilt.

A 1.2. KASUTATUD KIRJANDUS

Aruanded ja uurimused:

Rände ja varjupaiga tegelevad organisatsioonid Eestis, SA Eesti Migratsioonifond, Tallinn 2008, www.migfond.ee

2007. aasta rände- ja varjupaigapoliitika aruanne, SA Eesti Migratsioonifond, Tallinn 2008, www.migfond.ee

2006. aasta rände- ja varjupaigapoliitika aruanne, SA Eesti Migratsioonifond, Tallinn 2007, www.migfond.ee

SA Eest Migratsioonifondi 2008. aasta tegevusaruanne

Varjupaigataotlejate ja pagulaste vabatahtliku tagasipöördumise toetamine, Inimõiguste keskus, http://www.humanrights.ee/files/ARUANNE_final_rev2_1.pdf

Inimkaubanduse vastu võitlemise arengukava täitmise aruandlus, periood 01.01.2008 - 31.12.2008

http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=40789/IK_arengukava_t%E4itmise_aruanne_2008_kohta.pdf

Rahvastikupoliitika alused 2009-2013,

http://www.rahvastikuminister.ee/public/ALUSED_dets.pdf

Rahvuskaslaste programm 2009-2013,

http://www.valitsus.ee/failid/rahvuskaslaste_programm_2009_2013.pdf

Eesti lõimumiskava 2008-2013, <http://www.rahvastikuminister.ee/?id=10442>

Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015,

<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12979629>

Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2009-2012, Lisa 1. Sisejulgeoleku tegevusvaldkonna hetkeolukorra analüüs. www.siseministeerium.ee

Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008, www.rahvastikuminister.ee

Integration of Second Generation Russians in Estonia, TIES, <http://www.tiesproject.eu/content/view/16/29/>

Publikatsioonid:

Ränne kahandab Eesti senist rahvaarvu 16 000 inimese võrra, Statistikaamet, Uudised, 22.04.2009, <http://www.stat.ee/33684>

Rahvaarvu vähenemine aeglustus, Eesti Statistika, Uudised, 23.01.2009, <http://www.stat.ee/31257>

Töajõu rände senine areng ja õppetunnid, M. Kuldjärv, T-S. Vertmann, Kroon ja Majandus nr 2/2008, Eesti Pank,

http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/kroon_majandus/2008/2008_2/1.pdf

Valitsus ei toeta automaatselt kodakondsuse andmist lastele, 17.07.2008, ERR Uudised, <http://uudised.err.ee/index.php?06128556>

Rahvas annaks mittekodanike lastele sündides kodakondsuse, ERR, 07.11.2007, <http://uudised.err.ee/index.php?0595138>

Kodakondsus luubi all: vaid osa ideid võib oodata valitsuses edu, Eesti Päevaleht, 30.08.2008, <http://www.epl.ee/artikkel/446664>

Konsulaartenistus 2008, Välisministeerium, www.vm.ee

Tehakse kokkuvõtteid eestikeelsele õppele üleminekust, Haridus- ja Teadusministeerium,

Uudised, 26.02.2009, <http://www.hm.ee/index.php?0510486>

Piirivalveameti teabepäev ajakirjanikele, Roland Peets, 14.01.2009

Õigusaktid:

Välismaalaste seadus, RT I 1993, 44, 637, www.riigiteataja.ee

Euroopa Liidu kodaniku seadus, RTI, 08.06.2006, 26, 191, www.riigiteataja.ee

Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, RT I 1998, 98/99, 1575, www.riigiteataja.ee

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3, www.riigiteataja.ee

Kodakondsuse seadus, RT I 1995, 12, 122, www.riigiteataja.ee

Töölepingu seadus, RT I 21.01.2009, 5, 35, www.riigiteataja.ee

Koolieelse lasteasutuste seadus, RT I 1999, 27, 387,
<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153228>

Kodakondsus- ja Migratsiooniameti põhimäärus, RTL 2004, 1, 10, www.riigiteataja.ee

Siseministeeriumi põhimäärus, RT I 2004, 42, 291, www.riigiteataja.ee

2008. aasta sisserände piirarvu kehtestamine, Vabariigi Valitsuse korraldus nr 453, 04.11.2008, RTL, 14.11.2008, 90, 1272

Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja «Kodakondsuse seaduse» tundmise eksami läbiviimise kord, Vabariigi Valitsuse määrus nr 143, 25.09.2008, RTI, 07.10.2008, 43, 245

Isikut tõendavate dokumentide seaduse, konsulaarseaduse, karistusseadustiku, riigilõivuseaduse, välismaalaste seaduse ja kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 395 SE II -1 seletuskiri, www.riigikogu.ee

Välismaalaste seaduse muudatuse eelnõu 2-1/10683, seletuskiri

Võrdse kohtlemise seadus, RTI, 23.12.2008, 56, 315, www.riigiteataja.ee

Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu seletuskiri, www.riigikogu.ee

Koduleheküljed:

KMA www.mig.ee

Siseministeerium www.siseministeerium.ee

Piirivalveamet www.pv.ee

Rahvastikuministri büroo www.rahvastikuminister.ee

Riigikogu www.riigikogu.ee

Statistikaamet www.stat.ee

Politseiamet www.pol.ee

Justiitsministeerium www.just.ee

Välisministeerium www.vm.ee

SA Eesti Migratsioonifond www.migfond.ee

Integratsiooni Sihtasutus www.meis.ee

Muu:

KMA vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009-59

KMA vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009- 60

Piirivalveameti vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile 6-2/2009- 56

Rahvastikuministri büroo vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009- 55

Siseministeeriumi vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009- 57

Politseiameti vastuskiri SA Eesti Migratsioonifondile nr 6-2/2009- 39

Siseministeeriumi vastus Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Seisukoht kodakondsuse seaduse § 5 muutmise seaduse eelnõu kohta, 21.07.2008 nr 2-2-3/5827