

---

# Rändepoliitika eesmärgistamisest



LEIF KALEV  
Tallinna Ülikooli professor

**E**esti rändepoliitika kujundamine eeldab selgete eesmärkide püstitamist ning koostööd neist eesmärkidest lähtuvate, meie vajaduste ja võimalustega arvestavate poliitikameetmete elluviimisel.

Ränne on üks nüüdismaailma vastuolulistest teemadest. Lääneriikide mured sisserännutulva ja rahvastiku vananemise, aga ka talendikonkurentsi, heaolusõltuvuse, kuritegevusriskide, inimõiguste, rahvusriikluse ja mitmekultuurilisuse osas loovad kõrge pingega poliitikavälja, kus liikuda pole mugav, ent millega tegelemist on raske vältida.

Eestis pole rände juhtimine taasiseisvusajal olnud võrreldava tähtsusega praktiline probleem. Uute tulijate surve on olnud suhteliselt madal, oleme oma piiri korralikult kontrollinud ja keskendunud eeskätt NSVLi ajal saabunutega tegelemisele. Viimastel aastatel oleme liikunud ka läbimõelduma ja sihistatuma rändepoliitika kujundamise suunas.

Üleminekut kaitseasendist väljakujunenud riiklusele omasele rände juhtimisele tõukab lisaks Euroopa Liidu ühisõiguse mõjule tagant eeskätt arusaam, et oleme viimastel kümnenditel sattunud

tagasihoidlikku positsiooni konkrentsis ajude ja töökäte pärast.

Riigist välja liikumine on olnud avatud, saabumine piiratud ja kontrollitud, nii et negatiivne rändesaldo pole üllatav. Samas pole rände juhtimisel olnud kõige tähtsam, missuguste oskustega inimesed jõuavad Eestisse aastas tuhatkond inimest moodustava piirarvu raames. Pere-, õpi- ja teadusränne, pagulased ja Euroopa Liidu kodanikud jäävad piirarvustki välja.

Viimastel aastatel on üha rohkem tähelepanu pööratud sellele, et Eestisse jõuaks rohkem neid inimesi, kes oleksid oodatud ja leiaksid endale siinses elus koha. Lisaks oma inimeste tagasirände hõlmab see alates 2013. aastast näiteks tippspetsialiste, teadlasi, õppejõude, üliõpilasi ja ettevõtjaid, kellelt eeldame panust majanduse ja laiemalt ühiskonna arengusse.

Muutused on olnud ettevaatlikud ja nende senine mõju suhteliselt väike. Samas toovad need kaasa edasisi küsimusi ja valikuid. Ränne võib inimjõudu suurendada ja tuua uusi oskusi, ent ka koormata sotsiaalsüsteemi ja pingestada ühiskondade terviklikkust. Nii rände tõrjumise kui selle teadliku juhtimise valikutel on mitmeid erisuunalisi mõjusid, mis pealegi ajas muutuvad.

Vaatlen alljärgnevalt lühidalt rändepoliitika kujundamise konteksti, alusloogikaid ja mehhanisme. Keskendun seadusliku rände juhtimise võimaluste ja valikute ruumile, lähtudes üldistatud rahvusvahelisest kogemusest ja Eesti tänasest olukorrast. Mitmed teised teemad nagu

näiteks ebaregulaarne ränne ja rände-kontroll vajavad eraldi käsitlust.

**RÄNDEPOLIITIKA KONTEKST.** Ränne ja selle korraldamine muutuvad ajas (Hansen 2003; Kivisto, Faist 2010). Sajandpoolteist tagasi oli Euroopa rände kontekst eeskätt liikumine toonastesse või varasematesse asumaadesse ja sealt tagasi, mis aitas kujundada ümberasujariigid (*settler nations*): Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Kanada ja Uus-Meremaa. Maailmasõdade ajastu Euroopat iseloomustasid põgenike ja ümberasujate vood, valdavalt idast läände, mis on talle ka Eesti ajaloomälus. Rännet mõisteti selge siirdumisena ühest riigist teise.

Pärast Teist maailmasõda iseloomustas Ühendkuningriiki, ent näiteks ka Prantsusmaad ja Portugali sisseränne endistest asumaadest ning valdavalt Mandri-Euroopast tööjõupuuduse katmine külalis-töötajatega, millele järgnes paikseks jäämine ja perekonnaliikmete järeletoomine. Eestis toimus sarnane protsess nõukogude ajal, ent Aafrika ja Aasia asemel eeskätt Venemaalt ning tuues kokkuvõttes suurema sisserändajate osakaalu rahvastikust.

Külalistöötajate puhul ei täitunud lootus vabatahtlikule lahkumisele. Kinnitust ei leidnud ka arvamus, et sisserännanud sulavad sujuvalt uute ühiskondade ellu ja valitsuste roll on mitte sekkuda või piisab inimõiguste kaitsest. Kokkuvõttes tekkis Euroopasse mõneti ootamatult märkimisväärne hulk erineva kultuuritaustaga elanikke ja kirjusust. Nende rühmade sisseränne jätkub perekondade loomise ja taasühinemisena, viimastel kümnenditel ka põgenike survena, ning on eri kultuuride, uskumuste ja harjumuste tõttu kujunenud üheks meie aja suureks pingeliseks. Eestis on pereränne suurim sisserände liik, pagulaste arv aga väike, ehkki üksjagu avalikku tähelepanu tõmbav.

Ümberasujariigid seevastu jätkasid varasemat sisserändajate eesmärgistatud ligimeelitamise poliitikat, ajakohastades evolutsiooniliselt rände juhtimise meetmeid.

Ehk tuntuima Austraalia rändepoliitika kõrval on palju praktilisi kogemusi õppimiseks ka teistest ümberasujariikidest.

Olulise muutuse on toonud side- ja liikumisvõimaluste hüppeline paranemine, mis aitab rändajal säilitada päritoluriigiga tiheda seose. See võimaldab hargmaist eluviisi: olla kohal mitmes riigis korraga. Nii on riigivahetusega klassikalise rände kõrvale tekkinud hargmaine uus ränne (ehk liikuvus), mida iseloomustavad mitmekesised seosed, asukohad ja identiteedid. Eriti on see laienenud viimasel kahel kümnendil ja tänu vabale liikumisele Euroopa Liidus. Eestiski on kümnetel tuhandetel inimestel mitmes riigis korraga tegutsemise kogemus.

Tegevuskeskkonna muutus toob kaasa korralduslahenduste ümberkujundamise. Viimastel kümnenditel on riikide valitsused võtnud rändepoliitikas aktiivsema rolli. Tavaliselt sisaldab see nelja liiki tegevusi, millest järgnevalt on keskendunud esimesele:

1. rände teadlikum juhtimine,
2. kohanemise ja lõimumise meetmete tõhustamine,
3. hargmaisuse valitsemine ja kaasmaalaspoliitika,
4. rändekontrolli ja ebaregulaarse rände vähendamise meetmed.

Sisserändele mahupiirangute seadmise ja rändekontrolli kõrval püütakse kasvavalt eelistada inimesi, kes on järjest rohkem võimelised ja huvitatud uue maa ellu panus-tama. Rohkem arvestatakse isiku võimeid ja oskusi, majanduse ja tööturu arengust tulenevaid vajadusi ning põhielanikkonna valmidust uute liikmete vastuvõtmiseks.

Kohanemis- ja lõimimistegevused suunatakse selgemalt uue riigi ja ühiskonna tundmaõppimisele ning selles tegutsemise oskustele. Rände ja liikuvuse vahe vähenedes kohandatakse korralduslahendusi ja pööratakse tähelepanu ka täielikult või osaliselt piiri taga tegutsevatele kaasmaalastele. Ebaregulaarse rände kasv toob kaasa nii rändekontrolli tugevdamise kui koostoime välis-, kaubandus- ja

arengukoostööpoliitikaga, et tegeleda probleemi põhjustega juba põgenike päritoluriikides.

### RÄNDEPOLIITIKA ALUSLOOGIKAD.

Suveräänsete riikide tegevusruumi on tavapäraselt kuulunud ka rändepoliitika kujundamine, nii üle oma piiri lubamine kui ka otsustamine, keda ja kuidas riigi rahva, „omade” hulka kaasa haarata. Harvem on piiratud väljarännet (endine Nõukogude Liit, tänane Põhja-Korea jne).

Viimase sajandi jooksul on rändepoliitika kujundamise võimalusi riikide kokkulepetega teatud määral piiratud või ühtlustatud. Tuntuimad näited on ÜRO õigusrežiimid pagulaste abistamiseks ja kodakondsusetuse vältimiseks ning Euroopa Liidu ühispoliitika isikute vaba liikumise ja seadusliku rände osas. Kaudse mõjuga on veel terve hulk rahvusvahelise õiguse reegleid, nt inimõiguste kaitse ja perekondade taasühinemise osas.

Põhiosa otsustest teevad siiski riigid, muuhulgas rändepoliitika sisulisel eesmärgistamisel, rahvusvaheliste ühisreeglitega liitumisel ja rände praktilisel korraldamisel, kus tulemuslikkus võib olla väga erinev.

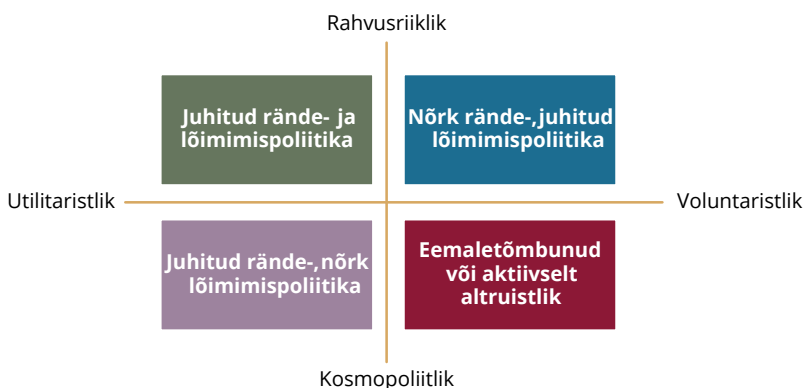
Mida rohkem ja eesmärgistatumalt riigivõim kasutab oma võimalusi, seda juhitum on rände- ja lõimimispoliitika,

sekkumisest hoidumine tähendab nõrka valdkonnepoliitikat. Üldistatult võime rändepoliitika kujundamist käsitleda rahvusriikluse-kosmopolitismi ja utilitarismi-voluntarismi teljestikul (Collier 2013; Vink, Bauböck 2014).

Rändepoliitika kujundamise eri lähte-kohti võib iseloomustada järgmiselt:

- ▶ rahvusriiklik: oma inimjõu tugevdamine ning riigiidentiteedi ja ühiskonna sidususe säilitamine,
- ▶ utilitaristlik ehk kasukeskne: ettevõtluse ja tööjõuturu vajaduste rahuldamine, uute oskuste juurdetoomine ja innovatsioon,
- ▶ (moraalselt) kosmopoliitlik: maailma mõistmine inimeste jagatud elupaigana, kus igaüks valib ise oma elukoha, kehvas seisus, tagakiusatavate või elujärke parandada soovivate inimeste aitamine;
- ▶ voluntaristlik: lähtekohaks on inimeste vabad valikud, st ka võimalikult väike riigi sekkumine sisserändesse.

Rahvusriikluse mõtteviisiga seostub sageli ettevaatlik või tõrjuv suhtumine rändesse. Samas võivad näiteks hõredalt asustatud riigid seada eesmärgiks ennast inimjõu osas tugevdada ja ligi tõmmata sobivaks peetavaid sisserändajaid. Kuigi mõõdukas rahvusriiklus ei välista teatud



**JOONIS.** Rändepoliitika kujundamise raamistik.

*Allikas: Autori koostatud*

mitmekesisust, on eesmärk siduda sisserändajad tugevalt ja sisuliselt põhikultuuri ning ühiskonnaga. Selle teostatavust näitab Austraalia jt ümberasujariikide küllalt edukas kogemus.

Need kaalutlused on selgelt tugevnenud ka 21. sajandi Euroopas tulenevalt murest vananemise ja rahvastiku kahanemise pärast. Isegi kui mõnes heaoluriigis veel kurdetakse Ida-Euroopa sisserändajate üle, peetakse rändepoliitikates kasvavalt silmas töövoimeliste inimeste ligimeelitamist. Siin põimub rahvusriiklus selgelt majandusliku jm kasu eesmärkidega ehk utilitarismiga.

Kasu sõltub aga vaatekohast ega ole rahvusriiklusega ühemõtteliselt seotud. Tööandjale võib kasu olla esmasest sisseelamisest (kohanemine), sisulisemad lõimumisnõuded aga paista halduskoormusena. Töötajad saavad sageli tulemuse anda põhiühiskonnaga haakumata, nagu näha nii nõukogudeaegsete suurettevõtete kui tänaste Skype'i ja Balti laevaremonditehase kogemustest. Samas võib äri otsa lõppeda ja uued töötud võivad muutuda sotsiaalabisüsteemi koormaks. Rahvusriikluse ja majanduskasu eesmarke saab siiski ühitada, sidudes pikaajalised tööjõuprognoosid ning haridus-, tööhõive-, rände- ja lõimumispoliitika.

Moraalse kosmopolitismi huvikeskmes on võimalik sisserändaja ning see võib avalduda kahes erinevas võtmes. Ühelt poolt võib rõhuasetus olla inimeste vabal valikul ja riigi mittesekkumisel (eemal-letõmbunud rändepoliitika). Teisalt võib aga seada eesmärgiks võimalikult paljude inimeste aktiivse aitamise (aktiivselt altruistlik poliitika). Pagulaste kaitse ÜRO õigusraamistikus leiab heakskiitu isegi osalt paremäärmuslastelt ja näiteks Riigikohtu poolt pererände piirarvuvabaks muutmine ei toonud Eestis teravat vastureaktsiooni. Aktiivset altruismi on samas praktikas suhteliselt vähe.

Voluntarism, nagu juba märgitud, lähtub inimeste valikutest ja riigivõimu vähesest sekkumisest ehk lootmisest nähtamatu

käe korrastavale mõjule. Voluntaristlikus kosmopolitismis viivad inimeste valikud iseenesest optimaalse lahenduseni, voluntaristlikus rahvusriikluses lisanduvad tegevused sisserännanute põhiühiskonnaga sidumiseks, mis ühtlasi suurendavad nende võimalusi.

Rändepoliitika lähtekohta valides või neid põimides kujuneb arusaam rände vajalikkusest ja soovitud ulatusest, eelistatavatest ja välditavatest sihtrühmadest. Selle alusel kujundatakse korralduslahendus, mis seob tervikuks valiku järgnevatest valdkondadest ja mehhanismidest.

### **RÄNDEPOLIITIKATE VALDKONNAD JA MEHCHANISMID.**

Rändel ja selle juhtimisel on väga mitmesuguseid liike. Kõige üldisemalt võib eristada väljarände ja sisserände keskenduvaid poliitika (Betts 2011; ASEM 2013).

Väljarände ja hargmaisusele keskenduvate poliitikate (tabel 1) tähelepanu keskmes on maalt lahkunud ja mitmes riigis korraga elavad inimesed, keda kas suunatakse välismaale (ülerahvastatud ja/ või vaestes riikides) või kellega hoitakse rahvuskaaslastena sidet ja nähakse võimalike tagasirändajatena. Samuti võib siia tinglikult lugeda need poliitikad, mis tegelevad nendega, keda riiki ei soovita.

Rändealaste arutelude huvikeskmes on tavaliselt sisserände keskenduvad poliitikad, millega juhitakse inimeste riiki elamaasumise erinevaid vorme. Tavaliselt ei hõlmata selle mõistega turismi, diplomaatiat ning julgeolekulist inimeste liikumist (sõjaväebaasid, politseikoostöö jm). Sisserände keskenduvate poliitikate liigid on üldistatult toodud tabelis 2.

Riigil on võimalus juhtida põhiliselt tööjõu sisserännet. Selles vallas on leida ka rahvusvahelisest kogemusest tõenäoliselt enim uusi teadmisi. Neid saab mõnevõrra erinevate rõhuasetustega rakendada nii püsiva elamaasumise, külalis- kui hooajatöötajate ning teatud ulatuses ka teiste rändeliikide puhul.

Poliitikavaldkond	Lühiiseloomustus
Sihtsaatmine	Inimesi (tavaliselt töötajad, ent põhimõtteliselt ka muud rühmad) suunatakse teadlikult teistesse riikidesse, suurendamaks rahvatulu või vähendamaks ülerahvastatust, üldjuhul utilitaarselt eesmärgistatult ning koostöös vastuvõtivate riikidega.
Diasporaapoliitika	Sideme hoidmine rahvuskaaslastega, nende teadlikkuse edendamine (nt Eesti rahvuskaaslaste programm), tagasirände soodustamine. Võimalik kasutada ka teise riigi destabiliseerimiseks või teatud piirkondade oma riigiga ühendamiseks (Gamlen 2006; Vertovec 2009).
Hargmaisuse poliitika	Hargmaisuse korraldamine: elukohad, pendelränne, maksukohustused, heaoluhüved, enesekorraldusruum, erireeglid ja -meetmed, ka Eesti e-elanike digi-ID lahendus (Kalev, Jakobson 2013).
Ebaseadusliku rände poliitika	Ebaseadusliku sisserände ennetamine, tõkestamine või tagasipööramine, sh seosed piirivalve-, välis-, kaubandus- ja arengukoostööpoliitikaga. Ebasoovitavateks peetud isikute lahkuma mõjutamine või väljasaatmine.

**TABEL 1.** Väljarände ja hargmaisuse poliitika

Allikas: Autori koostatud

Töörännet saab juhtida nõudluse ja pakkumise mõjutamise kaudu. Nõudluspõhised poliitika on kujundatud vastama tööturu vajadustele. Võimalikud on vajaminevatest oskustest või majandusharust lähtuvad meetmed. Eeskätt põhinetakse siiski tööandjate valikul, levinud on näiteks riiki lubamine selge tööpakkumise või töölepingu alusel. Viimane lahendus on kasutusel ka Eestis, seejuures eeldatakse, et vastavat tööjõudu pole kohapealt leida ja nõutakse keskmisest vähemalt 1,24 korda suuremat palka (VMS 2010).

Pakkumispõhised poliitika põhinevad inimeste sisserändehuvi ega pea olema seotud tööpakkumisega. Tavaliselt tehakse kindlaks kandidaatide vastavus teatud lävendnõuetele ja eeldatakse, et selle tase-mega inimesed leiavad varem või hiljem töö. Tänapäeval kasutatakse selles valdkonnas sageli punktiskeeme, näiteks Euroopa Liidu sinine kaart.

Talentide, oskus- ja lihttöötajate puhul kasutatakse üldjoontes sarnaseid rände juhtimise mehhanisme. Samas rakendatakse neid erinevalt, tulenevalt ootustest ja riskidest. Ootused erinevad riigiti, ent

väga üldistatult on tippspetsialistide puhul märksõnaks areng, lihttöötajate puhul piisavus (tööjõu puudujäägi vähendamine, tööturu laiendamine või struktuurselt eba-populaarsete tööde mehitamine). Tavaliselt peetakse tippude puhul riskiks tuleku või viibimise huvi vähesust, lihttöötajate puhul mõistliku hulga ja reaalse panuse küsimusi. Ühiskonna sidususe, õiguskuulekuse ja julgeoleku riskid on olemas mõlema rühma osas.

Lihttöötajate puhul kontrollitakse eeskätt töövoime olemasolu kui sellist (väl-timaks heaolusõltuvust, näiteks lähteriigi tööandjate liidu või töövahendusettevõtte kinnitusega), samuti eeldusi antud ühis-konnas kohaneda (kultuuriline haakuvus, õppimisvõime, mida võib hinnata näiteks eelkohanemisprogrammi läbimise või lähteriigi soovitusel kaudu).

Meetmed sõltuvad ka sellest, kas sisserändajalt eeldatakse riiki alaliselt elamaasumist või on eesmärgiks saada ajutisi töötajaid. Külalistöötajate puhul on tavaliselt kohanemisnõuded tagasihoidlikumad ja hooajatöötajate puhul sageli puuduvad, samas on täpselt välja arendatud viibimise

Poliitikavaldkond	Lühiiseloostus
Tavapärased sisse-rändepoliitika	<p>Juhitakse rände harjumuspäraseid liike:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Talentide ja oskustöötajate sisseränne, mis keskendub majanduslikule ja muule arengule ning vajalike erialapädevustega, ettevõtlikele või uusi teadmisi pakkuvatele inimestele, mõnikord ka nende elukaaslastele.</li> <li>▶ Lihttöötajate sisseränne, mis keskendub tööjõupuuduse vähendamisele, lihttöötajate palgataseme konkurentsivõimelisena hoidmisele ja erioskusteta inimestele, kohati ka hooajatöötajatele.</li> <li>▶ Õpiränne, kus riikide vahel liigutakse teadmiste omandamise ja jagamise eesmärgil. Kui tavapärast käsitleti seda lühiajalise rändeliigina, on nüüdisajal rida meetmeid, mis soodustavad õpirändurite kui lootustandva töötajarühma püsivamalt riiki jäämist.</li> <li>▶ Pereränne, mis lähtub suuresti inimeste enda algatusest ja mida riik ei saa oluliselt mõjutada (võimalik on kasutada kohanemise ja lõimumise meetmeid, samuti võidelda variabeludega).</li> <li>▶ Soodusränne, mille osas riik kujundab teatud inimrühmadele eritingimused riiki tulekuks. Lisaks ÜRO raamistikus pagulastele võib see puudutada näiteks vaimulikke (ka Eestis), teadlasi, tippjuhte, ettevõtjaid, investoreid, loovisikuid, mõne muu riigi kodanikke, rahvusühma või usukogukonna liikmeid vm.</li> <li>▶ Muud rändeliigid nagu elustiiliränne (mõjutamisvõimalused eeskätt riigi kuvandi juhtimine, turundus ja turism), keskkonnanäanne, majanduspõgenikud jne, mis vajavad tavaliselt erilahendusi, olgu siis vastutulevaid või tõkestavaid.</li> </ul>
Liikumise poliitika	<p>Teatud alal või inimrühmadele kujundatakse olukord, kus liikumine riikide vahel on võimalikult lihtne ja riigisisese elukohavahetusega sarnane. Tüüpnaide on vaba liikumine Euroopa Liidus, sarnaseid lahendusi kasutatakse ka ettevõttesiseste lähetuste ja väga liikuvate rühmade osas nagu teadlased, õppejõud, üliõpilased, investorid jt.</p>
Rändesurve hajutamise poliitika	<p>Suunatud sisserändekoormuse ratsionaliseerimisele ja vähendamisele. Näiteks Euroopa Liidu ühislahendused varjupaigataotlejate osas (taotleja saab esimeses saabumisriigis, kuhu edasiliiakuja Dublini menetlusega tagasi saadetakse), rändekoormuse vabatahtlikuks jagamiseks, pagulaste varjupaikade loomiseks enne välispiiri ja ebaseaduslike sisserändajate tagasisaatmiseks (nt ühislennud), aga ka Austraalia kokkulepe Paapua Uus-Guineaga põgenike majutamiseks jne.</p>

**TABEL 2.** Sisserändepoliitika

Allikas: Autori koostatud

ajutisust, tööga kaetust ja tagasirännet kindlustavad lahendused. Euroopas muutis kohtute sekkumine külalistöötajate inimõiguste osas tagasipöördumise juba aastakümneid tagasi suuresti mittetoimivaks ja

tulemuseks olid ikkagi alalised elanikud. Seevastu näiteks Korea ja Jaapani kogemus viitab, et külalistöötajate meetmed võivad ka tulemuslikult toimida.

## Rände juhtimise mehhanisme

- ▶ Ränne tööandja või muu institutsiooni kutse alusel, kusjuures kutsuja tagab inimese haakumise uue ühiskonna eluga (töökoht, palgatase, oskused jm).
- ▶ Valdkondlikult ja/või piirkondlikult juhitud ränne. Määratletud on teatud tööd, valdkonnad või piirkonnad, kuhu sisse- ja väljarändajaid soovitakse. Tulek võib olla vaba või seotud lisanõuetega (nt punktiskeem). Piirkondlike eritingimusi võib kasutada regionaalarenguks, sisse- ja väljarändajate paremaks lõimimiseks või rändekoormuse hajutamiseks.
- ▶ Ränne ettevõtjana või investorina. Tavaliselt nõutakse teatud tasemel ettevõttes osalust, käivet või investeeringut. Äärmuslikumates vormides võib ulatuda võimaluseni osta teatud summa eest kodakondsus.
- ▶ Ränne punktiskeemi alusel, mille alusel võivad riiki siseneda kõik teatud nõuded täitvad inimesed. Nõuded võivad hõlmata haridustaset, ettevõtlus- või töökogemust, keeleoskust, kohapealseid sidemeid, vanust, rahamahtu jne.
- ▶ Ränne piirarvu alusel, kus piiratud on riiki saabuvate inimeste hulk. Sellega võib kaasnedagi lisanõudeid nagu sissetulekutase, keeleoskus jm, ent tavaliselt pole kindlustatud inimese uue elukoha haakumine ega tööpanus.
- ▶ Sihtrühmiti avatud ränne. Teatud inimestele on loodud soodustingimused riiki elamaasumiseks, näiteks Eestis põhiseadusega etnilistele eestlastele ja kõigile Eesti kodanikele. Samas võivad sihtrühmaks olla ka näiteks noored, haritud, teatud piirkondadest pärinevad vm inimesed.
- ▶ Piiranguteta avatud sisse- ja väljaränne: kõik, kes tahavad riiki elama asuda, saavad seda teha. Samas võib avatud ränne olla piirangutega, nt lõimumiskohustusega ja elamaasumise õiguse tekkimise teatud kohanimistase tõendamise järel.

**TERVIKMUDELI SUUNAS.** Rändepoliitikat saab eespool tutvustatud lähenemisi, valdkondi ja mehhanisme kasutades juhtida väga mitmeti. Samas peab lahendus ka terviklikult toimima. Ühe võimaliku terviklähenedamise pakub Paul Collier (2013), kes käsitleb mõõdukat inimeste liikumist loomulikuna ning ühiskondi ja majandust tugevdavana. Paraku võib ränne praeguses maailmas äärmuslikult võimendada, kui seda ei juhita. Äärmused kahjustavad nii ülerahvastuvaid rikkamaid kui tegusatest inimestest tühjenevaid vaesemaid riike.

Tavaliselt sulavad elukohta vahetanud inimesed varem või hiljem uude rahvasse, ent nende suur hulk, getostumine ja sisse- ja väljarände jätkumine võivad seda aeglustada. Riikide ja ühiskondade sidusus võimaldab suuremat inimestevahelist usaldust ja paremat elukvaliteeti (Putnam 2007), mistõttu on mõistlik sõnastada sisse- ja väljarändajate selged

ootused uue ühiskonnaga kohanemisel, seda nii kultuuri ja elulaadi kui tööpanuse osas. Samuti tuleb arvestada püsielanike vastuvõtuvõimet.

Tasakaalustatud lahendusel võiks Collieri hinnangul olla neli põhilist joont.

- ▶ Sisse- ja väljaränne võiks olla juhitud selgete piirarvude seadmise kaudu, vältimaks korruga liiga suuri mahte ja suutmaks pakkuda sissetulijatele võimalusi.
- ▶ Rände juhtimine võiks olla valikuline, määratledes selgelt, missuguste omadustega inimesi oodatakse või eelistatakse (näiteks haridus, töökogemus või ettevõtlus).
- ▶ Riiki saabunutele peaksid rakenduma selged ja piisavas mahus uude ühiskonda sisseelamist toetavad meetmed, mis tagaksid ühiskonna tervikliku toimimise.
- ▶ Ebaseaduslikku rännet tuleks võimalikult tõkestada ja vältida suurearvulise

illegaalide kogukonna tekkimist riigis, väljasaatmise kõrval vajadusel ka legaliseerides.

Rände tulemuslikkust tagavad lisameetmed, näiteks töövalmiduse ja oskuste kontroll. Eriti pööratakse neile tavaliselt tähelepanu lihttöötajate puhul. Tööjõu sõelumiseks kasutatakse ka tööjõuvahendustetevõtetele nõuete kehtestamist või neilt teenuste sisseostmist, tavaliselt teatud töökogemuse ja oskuste ning eelkohanemisprogrammi läbimise kinnitust.

Majandusarenguks on oluline tuua sisse neid inimesi, keda tööturg vajab. Hetkevajaduste katteks imporditud soodne tööjõud võib kiiresti muutuvates turuoludes osutada äriliselt mittevajalikuks, muutuda töötuteks ja rahvatulu kasvu asemel suureneb hoolekandesüsteemi koormus. Seetõttu on vaja pikemaajalisi tööjõuvajaduse prognoose, mis arvestavad riigisiseseid rahvastikusuundumusi, esiletõstetud arenguvaldkondi ja innovatsiooni.

Sisserändepoliitikate või vähemalt tavapäraste sisserändepoliitikate osaks on üldjuhul ka esmase kohanemise meetmed (nt Eesti uussisserändajate kohanemisprogramm), mitmetes riikides ka sügavama lõimumise meetmed (keeleõpe, põhikorra tundmine jm, mis Eestis on olnud suunatud eeskätt NSVLi ajal sisserännanuile ja nende järeltulijaile).

Kohanemis- ja lõimumismeedmed aitavad kaasa sisserännanud inimeste haakumisele uue riigi ja ühiskonnaga. Seda saab osalt korraldada ja kontrollida juba enne riiki lubamist. Need meetmed on ühiskondlikult ja poliitiliselt tundlikud ja nende rõhuasetused muutuvad ajas. Siin, nagu kodanikuhariduses laiemalt (Reid *et al.* 2010), on küsimus riigi- ja kodanikuidentiteedi, aktiivsuse ning keele- jt igapäevaoskuste tasakaalu määratlemises.

Ehkki sisserännet juhivad eeskätt uued elukohariigid, on oma roll ka saatval riigil, mis saab panustada näiteks töövõime selgitamise, eelkohanemisprogrammidesse ja tagasipöördumisse, samuti ebaseadusliku rände ja inimkaubanduse tõkestamisele.

Rangete reeglitega külalisttöötajate mudeli toimimine Jaapanis ja Koreas sõltub ka töötajaid saatvate riikide nagu Indoneesia ja Filipiinid panusest.

Pererände ja pagulaste mõjutamise võimalused on vähesemad, aga rakendatakse näiteks lõimumiskohustust. Majanduspõgenike puhul kasutatakse valikulist riiki lubamist (oskuste, lihtsalt töökogemuse olemasolu alusel vm). Rändesurve leevendamiseks kasutatakse põgenikelaagreid ja ümberasustamist kultuuriliselt päritoluma lähedastesse piirkondadesse.

### ***Rida meetmeid soodustab õpirändurite kui lootustandva töötajarühma püsivamalt riiki jäämist.***

**EESTI VALIKUKOHTI.** Eesti rändepoliitika uuendamisel on seni olnud kaks tähelepanukeset. Selgemalt on välja arendatud iseseisvale riigile tavapärased seadusliku rände suunamise mehhanismid. Samuti on parandatud tingimusi teadmiste ja oskuste Eestisse jõudmiseks. Välismaalaste seaduse muudatused 2013 ja 2015 soodustavad tipude ja oskustöötajate Eestisse jõudmist, lihtsustades asjaajamist ja vähendades halduskoormust.

Kaks keskset teed edasise kaalumise kohta on rahvastiku jätkuv kahanemine ja uute tulijate sisseelamine. Näiteks eelmisel aastal jõudis Eestisse üle 7000 sisserändaja, ent veelgi suurema väljarände tõttu on rändesaldo tuhandetega miinuses ning tööturg ja paljud piirkonnad kurdavad inimeste vähenemise üle. Nende murede lahendamist ei saagi oskustöötajatele keskenduvalt rändepoliitikalts otseselt eeldada.

Arvestatava osa sisserändajatest moodustavad Eestisse tagasipöördujad, samas



jõuab meile igal aastal tuhandeid väga erineva taustaga inimesi. See tähendab vajadust teadlikeks meetmeteks nende ühiskonda, majandusse ja kultuuriruumi kaasahaaramiseks. Seda enam, et jätkuvalt on kõige rohkem sisserändajaid, kes võiksid süvendada venekeelse kogukonna segmenteerumist.

Rahvaarvu vähenemise tasakaalustamine sisserändega on kaalumise koht nii tööturu kui regionaalarengu võtmes.

## ***Hetkevajaduste katteks imporditud soodne tööjõud võib kiiresti osutada äriliselt mittevajalikuks ja muutuda töötuteks.***

Suures osas Eestist väheneb nii elanikkond kui töötajaskond rahvastikuproгноosi 2040 (Statistikaamet 2014) kohaselt märkimisväärselt. Siin tuleb siiski tegutseda läbimõeldult ja arvestada ka riske.

Lihtsalt inimeste sissetoomine ei tarvitse oodatud tulemusi anda. Sellel on kaasmõjud (püsielanike sündimus, kaasarändavad lapsed ja pereliikmed, haridus, lõimumine, ühiskondlik usaldus, korrakaitse, tervis, pensionid jm) ning alternatiivkulud (väiksem vajadus koolitada oma inimesi, suurendada töö lisandväärtust jm). Sisserändajatel on kohalikest raskem tööd leida ning vastavalt suurem risk heaolusõltuvuseks. Nõrk lõimumine ja ühiskondlik-kultuurilised erinevused võivad tähendada lisakulusid ettevõtetele, õiguskaitseasutustele jne.

Need küsimused on selgelt esil lihttöötajate puhul. Odava tööjõu majanduslikku mõistlikkust tuleb kaaluda koos eesmärgiga suurendada töö lisandväärtust ning arvestades Aasia rahvarohkete riikide konkurentsi mahusäästu osas. Riskide

ja alternatiivkulude kõrval on siin siiski praktilise kasu võimalusi.

Samas võib tegu olla vajadusega säilitada seniseid tegevusmahte ja loodusvara kasutust (nt hajaasustusalade loodusvarad, tegevuste mitmekesisus väiksemates linnades). Eesti seniste rahvastikusuundumuste jätkumisel tekkib peagi surve mitte üksnes tippspetsialistide, vaid igasuguse tööjõu osas. Innovatsioon ja mehhaniseerimine saavad survet osalt leevendada ning suurendada töö lisandväärtust, ent on paratamatult järkjärgulised ja nõuavad lähteinvesteeringuid.

Tööjõuvajadust leevendavad mõnevõrra pereränne ja Euroopa Liidu siseränne, millega Eestisse jõuab aastas mõni tuhat uut inimest. Ent neil pole töökohustust, saati siis teenindussektoris ning tänasest mahust ei tarvitse piisata. Lisavõimaluseks on külalisttöötajad, ent kuivõrd nad kipuvad Euroopas muutuma püsielanikeks, on tegu ikka töörandega.

Kogu selles valdkonnas on kõigepealt vaja teada, keda ja milleks me tahame ning mis on pikemad plaanid. Rändepoliitikat edukalt kujundavad riigid tuginevad mahukale uurimistööl alates rahvastikusuundumustest ja tööturuproгноosidest kuni poliitikameetmete valikute ja mõjude analüüsini (ADIB; Singapuri rahvastikustrateegia). Mõjusalt saab rännet juhtida koostöös ettevõtetus-, tööturu-, regionaal- ja hariduspoliitikaga, mis tähendab ka Eestis mitmete ministriumide panust (Siseministrium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium, Sotsiaalministrium, Haridus- ja Teadusministrium).

Kui seadusliku rände mahud on kasvanud, on ebaseadusliku ja ebaregulaarse rände tõkestamine Eestis jätkuvalt edukas. Surve on mõnevõrra kasvanud, ent piirivalve ja piirikontroll toimivad hästi ja ka varjupaigataotlejate arv püsib suhteliselt väike. Nendes lõikudes on vastavalt madalam ka praktiline muutustevajadus.

Uute tulijate sisseelamine algab neist endist ja püsielanike vastuvõtuvalmidusest. Oluline mõju on esmase kohanemise ja põhjalikuma lõimumise meetmetel,

mille kujundamisel on mõned riigid olnud selgelt edukamad kui teised. Eesti on siin taasiseseisvusajal olnud pigem tagasihoidlik, seniseid vabatahtlikke meetmeid on kasutanud suhteliselt vähesed uussisserändajad.

Olukorras, kus Eestisse siseneb tuhandeid inimesi, on senised lõimumismeetmed muutunud ebapiisavaks. Küsimus on seda teravam, et ka uutest tulijatest moodustavad suurima osa vene suhtluskeelega uussisserändajad, kes võivad tähelepanuta jäämisel haakuda vähem lõimunud venekeelse elanikkonnaosaga ja segmenteerumist süvendada. Samas pole võimalik piirata ei pererännet ega Euroopa Liidu vaba liikumist.

Viimastel aastatel on keskendutud sellele, et riik jõuaks valdava osa uussisserändajateni ja et Eesti elust tekkiks vähemalt esmane arusaam. Selleks töötati välja kohanemisprogramm, mis rakendub 2015. Täna on see suhteliselt lihtne ja vähesiduv. Ehkki kõik uussisserändajad suunatakse programmi, on selle läbimine vabatahtlik. Lühike koolitus toetab pigem teadmiste edasist omandamist. Võib arutada, kas seda programmi süvendada, ent vähemalt algus on tehtud.

Mõtlemiskoht ongi kohanemisprogrammi ja lõimumismeetmete ulatus ja sügavus, sh kohustuslikkus. Lisaks arenguvajadustele peab rändepoliitika tagama ühiskonna tervikliku toimimise ja rahvusriigi säilimise. Tuleb arvestada püsielanike vastuvõtuvalmidust, samuti kujundada nii selged ootused sisserändajatele (eesti keele oskus, Eesti riigi ja ühiskonna tundmine jm) kui ka nende tagamise mehhanismid (õppimisvõimalused, mõjutamisvahendid jm).

Põhjalikumate lõimumismeetmete nõuded ja õpivõimalused on hetkel suuresti seotud Eesti kodakondsuse omandamisega. Kaaluda võiks nende laiendamist uutele püsielanikele, et Eestisse elama asuja oleks siinse eluga kursis. Mõtlemiskoht on ka, kui palju sellest peaks kinni maksuma riik ja kas panustama peaks ka sisserändaja ise. Ajutistele elamaasujatele peaks aga piisama kohanemismeetmetest.

Sarnased küsimused puudutavad ka pererännet, sh koduseid abikaasasid. Ehk peaksid ka nemad läbima vähemalt kohanemisprogrammi, et saada pidepunktid Eesti eluks? Kohanemiskohustus vähendaks väikeste Sillamägede laienemise ja väikeste Marokode tekkimise riske. Teatud määral on sama küsimus ka väikese Silicon Valley unistuste osas. Välistalendid tulevad tavaliselt ajutiselt, ent võimalikku püsielamishuvi ja pereliikmete kohanemist saaks toetada.

### *Nõrk lõimumine ja ühiskondlik-kultuurilised erinevused võivad tähendada lisakulusid ettevõtetele, õiguskaitseasutustele jne.*

Mõelda võiks ka enne Eestisse tulekut läbitavale eelkohanemisprogrammile, mis võib olla ka veebipõhine (materjalid, videoloengud, enesetestid, ehk ka Eestisse tuleku test). Selles suunas saab edasi arendada ka tänase kohanemisprogrammi materjale. Sisserändajate kõrval on see võimalus ka väliseestlastele ja estofiilidele, kes on meie keelest ja elulaadist huvitatud.

**LÕPETUSEKS.** Viimastel aastatel on Eesti rändepoliitika selgepiiriliselt välja arendatud. Seaduslikku rännet juhitakse teadlikumalt, praktikaid on süstematiseeritud ja lihtsustatud, lisandunud on suurema ulatusega kohanemismeetmed. Rändepoliitika edasiarendamiseks on hulk võimalusi, küsimus on mõistlikkuses ja kasuteguris. Muutused võivad tuleneda uutest eesmärkidest, ent ka soovist olemasolevat täpsustada.

Rändepoliitika edasist arengut mõjutab eeldatavasti uuendatud reeglite rakendamine. Väljakujunenud riiklusele omaste

positiivsete kogemuste kujunemine rände teadlikuma juhtimise ja lõimumise osas toob ajapikku välja meie oludes legitiimsemad ja tulemuslikumad lahendused ning aitab tõenäoliselt kaasa teistegi teemadega tegelemisele.

Laiemaks taustaks jääb küsimus, mil määral ja mis võtmes sisserännet eesmärgistada. Rändepoliitika kujundamise raamistiku mõttes on lähiajal tõenäoliselt suurem kaal rahvusriiklikel ja utilitaarsetel kaalutlustel ning nende koostoimel. Samas sõltub ränne siiski suuresti inimete valikutest. See, kui ambitsioonikaid eesmärke peaks seadma riik ja kust alates

tuleks ränne jätta dereguleerituks ehk teiste toimijate kujundada, jääb alati kaalumise kohaks. Rändepoliitika tasakaalupunkt kujuneb koos majanduse ja ühiskonna vajaduste, poliitiliste eelistuste ning rahaliste ja tegevuslike võimalustega.

Üksnes reeglite muutmine ei too kedagi riiki, vaja on ka ettevõtlike, kodanikeühiskonna, ülikoolide ja teiste toimijate huvi ning tegevust. Siin jätkub esialgu tööd ka kahe lähimineviku suurema välismaalaste seaduse muutustepaketi (2013, 2015) ellurakendamisel. Tulemuslikuks rändehalduseks on kesksel kohal koostöö: ettevõtjast ja haritlasest poliitikust ja ametnikuni.

---

#### KASUTATUD KIRJANDUS

- ADIB = Australian Government, Department of Immigration and Border Protection, research publications. – <http://www.immi.gov.au/media/publications/research/index.htm>
- ASEM 2013 = 12th ASEM Conference of the Directors-General of Immigration and Management of Migratory Flows, Tokyo, 9. –10.10.2013 Migration policy as a strategy for economic growth background paper.
- BETTS, A. (ed) (2011). Global migration governance. Oxford: Oxford University Press.
- COLLIER, P. (2013). Exodus. Immigration and multiculturalism in the 21st Century. London: Allen Lane/Penguin Books.
- FAIST, T. (2000). The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces. Oxford: Oxford University Press.
- GALGOSZCI, B., LESCHKE, J., WATT, A. (eds) (2012). EU labour migration in troubled times. Skills mismatch, return and policy responses. Farnham, Burlington: Ashgate.
- GAMLEN, A. (2006). Diaspora engagement policies: What are they, and what kinds of states use them? Centre for Migration, Policy and Society, Working Paper 32, University of Oxford.
- GEDDES, A. (2003). Migration and the Welfare State in Europe. – S. Spencer (ed). The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change, 150–162. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.
- HANSEN, R. (2003). Migration to Europe since 1945: Its history and its lessons. – S. Spencer (ed). The Politics of migration. Managing opportunity, conflict and change, 25–38. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.
- KALEV, L., JAKOBSON, M. (2013). Hargmaisus Eesti-Soome ruumis. – Acta Politica, 4, 95–113. – <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/108/97>
- KIVISTO, P., FAIST, T. (2010). Beyond a border. The causes and consequences of contemporary immigration. Thousand Oaks: Pine Forge Press/Sage.
- KLEINMAN, M. (2003). The economic impact of labour migration. – S. Spencer (ed). The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change, 59–74. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.
- PITKÄNEN, P., İÇDUYGU, A., SERT, D. (2012). Migration and transformation: Multi-level analysis of migrant transnationalism. Berlin; New York, Philadelphia: Springer.
- PUTNAM, R. D. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and community in the Twenty-first Century. – Scandinavian Political Studies, 30 (2), 137–174. – <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x/full>
- REID, A., GILL, J., SEARS, A. (eds) (2010). Globalization, the nation-state and the citizen: Dilemmas and directions for civics and citizenship education. New York: Routledge.
- SPENCER, S. (ed) (2003). The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change. Malden, Oxford, Carlton, Berlin: Blackwell Publishers.
- VERTOVEC, S. (2009). Transnationalism: Key ideas. London: Routledge.

VINK, M. P., BAUBÖCK, R. (2013). Citizenship configurations: Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe. – *Comparative European Politics*, 11, 621–648. – <http://www.palgrave-journals.com/cep/journal/v11/n5/abs/cep201314a.html>

KOHANEMISPROGRAMM. RT I, 22.08.2014, 5. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/122082014005>

SINGAPURI RAHVUSTIKUSTRATEEGIA. – <http://population.sg/>

STATISTIKAAMET. – <http://www.stat.ee>

RAHVUSKAASLASTE PROGRAMM 2014–2020. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuses 30.01.2014. – [http://www.hm.ee/sites/default/files/rahvuskaslaste\\_programm\\_2014\\_2020.pdf](http://www.hm.ee/sites/default/files/rahvuskaslaste_programm_2014_2020.pdf)

VMS = VÄLISMAALASTE SEADUS. Riigi Teataja I 2010, 3, 4; ....; 23.03.2015, 7. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015007>