

POST-KOMMUNISTLIKU EESTI VABARIIGI RÄNDEPOLIITIKA RAHVUSKIJUNDUSE KOMPONENDINA

Reigo Lokk

Nõukogudejärgse Eesti poliitiline tegevus kulges esiti üldises voolusängis, mille suunda iseloomustas riikliku iseseisvuse taastamine ja Venemaa mõjutsoonist välja pürgimine. Seejuures oli viimane Nõukogude okupatsioon jätnud endast maha muuhulgas märgatavalt teisenenud etnodemograafilise situatsiooni. Etniliste eestlaste rahvastikuline osakaal oli peasjalikult ligi pool sajandit väldanud massilise, valdavalt venelaste siserände tulemusel langenud 1980. aastate lõpuks umbes kolmandiku võrra¹ ning mõningates regioonides ja linnades jäid riigi nimirahvuse esindajad sootuks vähemusse. Eesti laiemas avalikkuses tajuti neid aspekte ohuna nii eesti kultuuri kestmisele, maa kaitsevõimele kui riigi suveräänsusele. Samuti kerkis esile sõlmküsimus, kuidas tagada terve Eesti territooriumil kesk võimu kontroll, mitmete elusfääride edenemiseks hädavajalik sotsiaalne sidusus ning (teatud määral) taastada rahvastiku etnilist “tasakaalu”.

Üheks maailmas küllaltki levinud püsielanikkonna struktureerimise vahendiks on olnud erinevad rändepoliitikad. Kooskõlas natsionalismi klassikalise postulaadiga, mille kohaselt rahvuse ja riigi piirid peaksid üldjoontes kattuma, mahitatakse nn rahvuskehandi homogeensemaks vormimisel paiguti kas vabatahtlikku või sunniviisilist etnokultuuriliste vähemuste väljarännet. Selles plaanis võib soovimatute etniliste “teiste” emigratsiooni soodustamist tõlgendada rahvusriigi loomise täiendava instumendina, eriti kui mõtestada seda eeskätt demograafilises tähenduses.²

¹ Täpsemalt vähenes eestlaste osatähtsus Eesti 1945. aasta algul veidi kärbitud territooriumil toonaselt 97,3%-lt 1989. aastaks 61,5%-le, vt Kalev Katus ja Allan Puur, “Rahvastikuteadus ja Eesti rahvastikuarengu pöördpunktid”, *Akadeemia*, 3 (2006), 500; 2000. aasta rahva ja eluruumide loendus: kodakondsus, rahvus, emakeel ja võõrkeelte oskus, II (Tallinn: Statistikaamet, 2001), 9.

² Vt nt Jennifer J. Preece, “Ethnic cleansing as an instrument of nation-state creation: changing state practices and evolving legal norms”, *Human Rights Quarterly*, 20:4 (1998), 817–842; *Citizenship and those who leave: the politics of emigration and expatriation*, ed. by Nancy L. Green and François Weil (Urbana: University of Illinois Press, 2007);

Samas toob vähemustemaatika “julgeolekustamine” tihti päevakorrale ka etnilisi asustustustreid ning riigisisest rahvarännet puudutavad aspektid. Maades, kus n-ö riigirahvus domineerib territoriaalses mõttes üsna ebaühtlaselt, tavatseb keskparaat tihtipeale probleemseks loetavatel aladel migratsiooni suunata. Suurendamaks seal tuumiketnose esindajate osatähtsust ja ohjamaks vajadusel vähemuste võimalikku poliitilist mobilisatsiooni. Iseäranis just riikide piirialadel enamusi moodustavad vähemusrühmid on läbi ajaloo olnud sageli intensiivse kultuurilise unifikatsiooniprojektideks, sest valitsused soovivad reeglina etnilisel kriteeriumil põhinevat separatismi maksimaalselt takistada.³

Vahel on nende sotsiaalsete ning poliitiliste protseduuride tähistamiseks, mis peaksid andma avalikule ruumile eripärast “rahvuslikku” iseloomu, tarvitatud ka mõisteid nagu “rahvuse ülesehitamine”, “natsiooni kujundamine” (*nation-building*) ja/või “riigi-ehitamine” (*state-building*). Esimest võib laias laastus mõista igikestva protsessina, mille eesmärgiks on ühiskonda kui tervikut sotsiaalselt ühtlustada ning teatud kollektiivsete kultuuriliste koodide levitamise abil kokku põimida. Kuigi natsiooniloome erinevate tahkude ja konkreetsete praktikate analüüs jääb akadeemilises kirjanduses sageli tagasihoidlikuks, on ka postkommunistliku Eesti puhul igati põhjust kõnelda rahvust ülesehitavast riigist. See rakendab nt mitmesuguseid keele-, haridus-, naturalisatsiooni-, info- või migratsioonipoliitikaid ning püüab kultiveerida katussümboleid, et kaitsta ehk edendada maaspetsiifilisi identiteete ja (taas)toota eripalgeliste elanikkonnarühmade ühtekuuluvustunnet.⁴

Rahvusluse analüüsile on erialakirjanduses lähenetud valdavalt nn modernistlikust, primordiaalsest või perennialistlikust perspektiivist. Modernistlikud⁵ ning nendega tihedalt haakuvad mitmesugused konstruktivistlikud⁶ seletusmudelid seostavad rahvuste teket uusajal toimunud

Ulf Brunnbauer, “Emigration policies and nation-building in interwar Yugoslavia”, *European History Quarterly*, 42:4 (2012), 602–627.

³ Vt Petra Roter, “Locating the ‘minority problem’ in Europe: a historical perspective”, *Journal of International Relations and Development*, 4:3 (2001), 221–249.

⁴ Vrd nt Will Kymlicka, “Estonia’s integration policies in a comparative perspective”, *Estonia’s integration landscape: from apathy to harmony* (Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, 2000), 45–46.

⁵ Ernest Gellner, *Nationalism* (London: Phoenix, 1997); Benedict Anderson, *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism* (London; New York: Verso, 1991); Eric J. Hobsbawm, *Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

⁶ Vt nt Fredrik Barth, “Introduction”, *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*, ed. by F. Barth (Boston: Little, 1969); Anthony P. Cohen, *The symbolic construction of community* (London; New York: Routledge, 1992);

pöördeliste sotsiaalsete, kultuuriliste, poliitiliste ja majanduslike muudatustega ning näevad neid pigem natsionalismi poolt leiutatutena. Erinevalt eelnevatest autoritest käsitlevad primordialistid⁷ indiviidi rahvuslikku identiteeti mitte sotsiaalse konstruktsiooni, vaid kaasasündinud nähtusena, võttes etnilisi rühmi ja rahvuseid sugulusgruppide või laiendatud perekondadena, mis kannavad ajaloos järjepidevalt püsivaid karakteristikuid. Kolmandat suuremat koolkonda – perennialismi ehk “etnosümbolismi” – saab iseloomustada eeltoodud tõlgendusmallide vahelise kesktee esindajana. Üldjoontes viitavad viimasesse liigitatud autorid, et paljud “kujuteldavad kogukonnad” ei ole üksnes moderniseerumise produkt, vaid on erineval kujul, erinevas suuruses ning eri nimede all eksisteerinud enamasti juba märksa varasemast ajast.⁸ Samas on rahvusluse näol tegemist küllalt kompleksse dünaamilise nähtusega, mistõttu ühte kõikehõlmavat ja konsensuslikku natsionalismi seletavat teooriat ei eksisteeri.

Konkreetsemalt kaasaegse rahvuse-ehituse uuringute vallas kipuvad paljud autorid tänini lähtuma kodaniku- ehk riigirahvusluse (*civic nationalism*) ning etnilise ehk kultuurirahvusluse (*cultural nationalism*) binaarsest klassifikatsioonist. Esimese all tuuakse märksõnadena esile territoriaalsust, kogu elanikkonna jagatud poliitilist identiteeti, *ius soli* põhimõttele tuginevat kodakondsust ja/või universaalseid õiguslikke institutsioone. Seevastu etnilise natsionalismi puhul rõhutatakse reeglina “genealoogilist” kuuluvustunnet, keelt ja kultuuri ning kodakondsuse põhikriteeriumina suhteliselt eksklusiivse loomuga *ius sanguinis*’e printsiipi.⁹ Kuigi taolise kontseptuaalse kahendsüsteemiga kaasneb enamasti ka geograafiline diferentseerimine, mille kohaselt rahvusidentiteedi poliitilisi komponente nähakse prevaleerivat üldjuhul läänepoolses Euroopas ja Ameerika Ühendriikides ning etnilisi osiseid omakorda Euroopa kesk- ja idaosas, Aafrikas või Aasias, võib poliitilisi ning kultuurilisi elemente hoolikamal vaatlusel

Helen Ting, “Social construction of nation – a theoretical exploration”, *Nationalism and Ethnic Politics*, 14:3 (2008), 453–482.

⁷ Nt Pierre L. van den Berghe, “Race and ethnicity: a sociobiological perspective”, *Ethnic and Racial Studies*, 1:4 (1978), 401–411; Clifford Geertz, “Primordial ties”, *Ethnicity*, ed. by John Hutchinson, Anthony D. Smith (Oxford: Oxford University Press, 1996), 40–45.

⁸ John A. Armstrong, *Nations before nationalism* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982); Anthony D. Smith, *The ethnic origins of nations* (Oxford: Cambridge: Blackwell, 1995).

⁹ Vastava dihhotoomia teerajajateks olid peaausjalikult Friedrich Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat: Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates* (München; Berlin: Oldenbourg, 1922); Carlton J. Hayes, *Essays on nationalism* (New York: Macmillan, 1933) ja Hans Kohn, *The idea of nationalism: a study in its origins and background* (New York: Macmillan, 1944).

leida tavaliselt kõigi natsionalismi avaldumisvormide korral. Ükski nn kodanikuriik ei ole harilikult ainuüksi juba ametlike keelte valikute tõttu kultuuriliselt neutraalne ning vastav dihhotoomia rajaneb paljuski ideaalvormidel.¹⁰ Niisamuti tuleks iga maa natsiooniloome tüübi tuvastamisel vaadelda erinevaid rahvastavaid meetmeid komplekselt, ehkki vastavate üksiktahkude sügavam analüüs pakub suuremate üldistuste tegemiseks mõistagi kindlamat ainet ja võib aidata minevikusituatsioone edaspidi täpsemini rekonstrueerida.

Alljärgnevalt käsitletakse lähemalt ennistatud Eesti vabariigi rahvuskujunduse demograafilist dimensiooni. Täpsemalt üht selle olulisemat nurgakivi ehk riiklikku rändepoliitikat. Lisaks lühidalt esitatud teoreetilisele kontekstile vaadeldakse artikli esimeses pooles taasiseseisvunud Eesti immigratsioonipoliitikat,¹¹ pöörates ühtlasi eraldi tähelepanu vastavatele juriidilistele mehhanismidele ning administratiivsele tugisüsteemile. Artikli teises pooles seatakse tulipunkti siseränne Eestis. Lõpetuseks vaetakse statistiliste näitajate toel riiklike rändepoliitiliste meetmete tulemuslikkust, järeldades muuhulgas seda, milliste natsiooniloome vormidega Eesti vabariigi migratsioonikorraldus enim harmoneerus.

Uurimiseisu osas peab tõdema, et peale üksikute mainimiskordade antud teoreetilist kontseptsiooni Eesti empiiria analüüsimisel süvitsi sisuliselt kasutatud ei ole. Rahvus-ehituse kõnealuse külje pealt on võimalik leida mõningaid rahvastikupoliitika ülevaateid, mis vabariigi demograafilist olukorda ja üldise tegevussfääri põhisuunitlusi osaliselt kokku võtavad.¹² Detailsemaks minnes tuleb aga nentida, et Eesti rahvastava sisuga rändepoliitika on akadeemilises võtmes seni tugevalt alakajastatud, ehkki mõningaid ainevaldkonda riivavaid kirjutisi maksab siiski meeles pidada.¹³ Ajaloolased seda temaatikat siamaani veel luubi alla seadnud ei ole.

¹⁰ Taolise dualismi kriitika kohta loe lähemalt nt Bernard Yack, "The myth of the civic nation", *Critical Review*, 10:2 (1996), 193–211; Tim Nieguth, "Beyond dichotomy: concepts of the nation and the distribution of membership", *Nations and Nationalism*, 5:2 (1999), 155–173.

¹¹ Luubi alt välja on jäetud statistilises plaanis marginaalsem pagulaspoliitika.

¹² Jüri Viikberg, "Eesti Vabariigi rahvastik ja rahvastikupoliitika 1990. aastatel", *Kaks algust: Eesti Vabariik – 1920. ja 1990. aastad*, koost. Jüri Ant (Tallinn: Umara Kirjastus, 1998); Andra Veidemann, "Eesti rahvus- ja rahvastikupoliitika", *Eesti rahvaste raamat: rahvusvahemused, -rühmad ja -killud*, koost. Jüri Viikberg (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999); Rahvusarhiivi riigiarhiiv [edaspidi ERA], f. 5040, n. 2, s. 17; Lee Maripuu ja Mare Ainsaar, *Ülevaade Eesti rahvastiku olukorrast ja rahvastikupoliitikast 1990–2008* (Rahvastikuministri büroo, oktoober 2008).

¹³ Anu Toots, "Immigration in Estonia: politics and policy", *The Monthly Survey of Baltic and Post-Soviet Politics* (April 1994), 70–79, (May 1994), 68–81; Hill Kulu, "Policy towards the diaspora and ethnic (return) migration: an Estonian case", *GeoJournal*, 51:3

Natsiooniloome

Tänapäeval on “rahvuse ülesehitamise” näol tegemist võrdlemisi levinud arhitektuurilise metafooriga, mida pruugitakse enamasti moodsa rahvusriigi kujunemise raames toimuvate sotsiaalsete, poliitiliste ja majanduslike integratsiooniprotsesside kirjeldamiseks. Harilikult ei ole ühiskonda ühtlustavad abinõud etnokultuuriliselt neutraalsed, vaid võrsuvad mingi kindla rahvusliku identiteedi varasalvest.¹⁴ Iseäranis tugevasti tunnetatakse vajadust keele-, kodakondsus-, haridus-, rändepoliitiliste jms praktikate järele maades, mida iseloomustab suhteline etniline lõhestatus. Samuti olukordades, kus võimule tulnud poliitiline režiim püüab varemalt alla surutud keelte ja kultuuride positsioone riiklike vahenditega oluliselt parandada.

Kuna tüüpiliseks väljakutseks on siinkohal just etniliste vähemuste kaasaamine, hõlmab natsioonikujundus väga sageli ka märkimisväärseid kontrolli- ning kultuurilise homogeniseerimise elemente. Viimane ei tähenda, et kaasaegses maailmas eeldatakse kõigilt riigi alamailt ilmingimata sama kultuuri jagamist, ent sotsiaalse mobiilsuse, avaliku haldusefektiivsuse tagamiseks ning kodurahu säilitamiseks näeb rahvusliku unitaarriigi paradigma üldjuhul ette, et selle rahvastiku osad käsitleksid end ühe eripärase poliitilise rahvuse liikmetena ühes sellele omase keelilise repertuaariga. Eriti keerulised ja konfliktised on need ülesanded eelmodernsete või postimperiaalsete ning mitmesuguseid paralleelseid üleminekufaase läbivate uute poliitiliste moodustiste puhul, kus riigi ja tema tavapäraselt heterogeense rahvastiku identiteetidid ei tarvitse automaatselt kokku langeta. Pahatihti üritatakse mõne etnose ja riigi piiride suuremat vastavust saavutada teatud rahvastikuosa(de) sundassimilatsiooni, lahkuma sunnitud, deporteerimise, etnilise puhastuse, genotsiidi vms teel. Maailma ajaloost leiab nii verisemaid kui tunduvalt rahumeelsemaid elanikkonna vormimise protsesse, kuid ülekaalus on siiski pigem viimased. Rahvuste kujundamine sisaldab endas reeglina äärmiselt erinevaid dimensioone, mis ei piirdu üksnes repressiivse alatooniga aktsioonidega või on nendega hoopiski opositsioonis.

(2000), 135–143; Martin Eber, “Tagasipöördumise riiklik toetamine: sihtasutuse Eesti Migratsioonifond rollist Eestisse tagasipöördumisel”, *Tagasi koju? Konverents eestlaste repatrieerumisest*, toim. Oliver Lukason (Tartu: Korporatsioon Rotalia, 2008).

¹⁴ Will Kymlicka, “Nation-building and minority rights: comparing West and East”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26:2 (2000), 183–212.

Kuigi mõnevõrra on jõutud käsitleda nt rahvuse-ehitamise tuumelemente¹⁵, sihtgruppe¹⁶ ning tüüpe¹⁷, on vastav kontseptuaalne taustsüsteem jätkuvalt arenemisyrgus. “Natsiooniloome” mõiste puhul saab tugevaid paralleele tõmmata ka Ameerika Ühendriikide sotsioloogi Rogers Brubakeri poolt 1990. aastate keskel kasutusele võetud “rahvustava riigi” (*nationalizing state*) käsitlusviisiga. Sellegi väljendiga tähistatakse (paljurahvuseliste impeeriumite kokkuvarisemisest kerkinud) multietnilisi riike, mille institutsioonid rakendatakse dominantrahvuse keele, kultuuri, identiteedi, demograafilise positsiooni, majandusliku heaolu või poliitilise hegemoonia kindlustamise teenistusse.¹⁸ Sisuliselt on nende mõistete sisu samatähenduslik, ehkki “rahvustamine” on ehk veidi enam etnilise kontrolli konnotatsioonide ja proaktiivsema värvinguga.

Põhimõtteliselt langeb postkommunistlik Eesti koos enamiku endise sotsialismileeri maadega samahästi ka rahvustavate riikide kategooriasse. Seda mõistetakse sageli esmajärjekorras riiki-moodustava (ingl *state-forming*; vn *зосыдаpчмвообpазуюууу*) tuumikrahvuse (ingl *core nation*; sks *Kernnation des Staates*) omandina, kus tegeletakse varjamatult etnilises mõõtkavas mitteneutraalse ühiskonnakultuuri levitamisega ja kogu avalikule ruumile “eestiliku” palge andmisega. Ühtlasi tunnetas see tuumikrahvus võõrvõimu haardest vabanemise järel oma positsioone kohati haavatava ning teatavat eesthooldust vajavana. Okupatsioonide katlas nimirahvusele osaks saanud kannatuste, sh põgenemiste tõttu pidas märkimisväärne osa eesti eliidist enda rahva asendit nõrgestatuks ning luges Eesti riigi kohuseks selle kultuurilisi, poliitilisi, majanduslikke ja demograafilisi huve turvata ja eelisarendada.¹⁹ Üsna kindlalt võib väita sedagi, et just rändepoliitika mängis eestlaste olukorda “kompenseerivate” projektide viljelemise juures

¹⁵ Nt Jochen Hippler, “Violent conflicts, conflict prevention and nation-building – terminology and political concepts”, *Nation-building: a key concept for peaceful conflict transformation?*, ed. by Jochen Hippler (London: Pluto Press, 2005), 7–9; Pål Kolstø and Helge Blakkisrud, “Living with non-recognition: state- and nation-building in South Caucasian quasi-states”, *Europe-Asia Studies*, 60:3 (2008), 484.

¹⁶ Wayne Norman, *Negotiating nationalism: nation-building, federalism, and secession in the multinational state* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 38–40.

¹⁷ Daniel Weinstock, “Four kinds of (post-)nation-building”, *The fate of the nation-state*, ed. by Michel Seymour (Montreal: McGill–Queen’s University Press, 2004), 53–56.

¹⁸ Rogers Brubaker, *Nationalism reframed: nationhood and the national question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 46, 57; Rogers Brubaker, “Nationalizing states revisited: projects and processes of nationalization in post-Soviet states”, *Ethnic and Racial Studies*, 34:11 (2011), 1785–1814.

¹⁹ Rahvustavale riigile tüüpilisest kompensatoorsest tajust vrd Brubaker, *Nationalism reframed*, 103–104.

üsna olulist ning väljapaistvat rolli, kujunedes vahendiks, mille toel riigi rahvuslikku vormi üdini rahvusliku sisuga täita üritati.

Artikli piiratud maht ei võimalda anda täielikku ülevaadet postkommunistliku Eesti rahvusloome tüübist. Pelgalt rändepoliitika alusel – mis ei peegelda sugugi riikliku rahvuspoliitika kõiki aspekte – kuigi kaugeulatuvaid järeldusi ei saa siinkohal mõistagi ka teha. Siiski võib väita, et Eesti keskvoimude poliitikad olid nii pragmaatilistel kui psühholoogilistel motiividel algusest peale suuresti kantud nn etnilise kontrolli (*ethnic control*)²⁰ eesmärkidest. Iseäranis selgepiirilisel avaldus taoline etnopolitiiline režiim kahtlemata sisserände osas.

Sisserändepoliitika

Reeglina reguleeritakse maailmapraktikas migratsioonivooge mitmesuguste seadusandlike ning administratiivsete protseduuridega nagu näiteks erinevad kehtestatud soodustused, kompensatsioonimehhanismid, kvoodisüsteemid, elamis- ja tööload, mis fikseerivad isikute riigis viibimise staatuse ning selle ajalise kestuse. Kooskõlas normiloovate rahvusvaheliste aktidega on sisserände- ehk immigratsioonipoliitika kujundamine üldjoontes iga riigi suveräänne õigus. Enamik riike harilikult piirab immigratsiooniseaduste kaudu välismaalaste elamaasumist oma territooriumile ja teostab samas valikulise sisserände (ingl *selective immigration*) poliitika.²¹

Ka Eesti puhul võeti perestroika tuules eestlaste osakaalu languse peatamiseks võrdlemisi varakult tarvitusele terve rida massilist sisserännet tõkestavaid abinõusid. Vastavad eesmärgid olid formuleeritud ettevaatlikus

²⁰ Ilmekalt, ehkki ränderegulatsioone mittepuudutavate valdkondade näidetel demonstreerivad vastava režiimi olemust Vello Pettai, Klara Hallik, “Understanding processes of ethnic control: segmentation, dependency and co-optation in post-communist Estonia”, *Nations and Nationalism*, 8:4 (2002), 505–529. Kontrolli-keskne tõlgenduskeem harmoneerub ka politoloogiliste uuringutega, mis rõhuvas enamuses toonitavad Eesti rahvuspoliitika eksklusiivsete tendentside immanentsust. Nt Rein Ruutsoo, “Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned”, *Vene küsimus ja Eesti valikud*, koost. Mati Heidmets (Tallinn: TPÜ Kirjastus, 1998); Raivo Vetik, “Etniline domineerimine Eestis”, *Monumentaalne konflikt: mälu, poliitika ja identiteet tänapäeva Eestis*, koost. Pille Petersoo, Marek Tamm (Tallinn: Varrak, 2008); Priit Järve, “Estonian citizenship: between ethnic preferences and democratic obligations”, *Citizenship policies in the new Europe*, ed. by Rainer Bauböck et al. (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007).

²¹ *Mitmekeelne demograafiasõnastik: eesti väljaanne*, toim. Kalev Katus (Tallinn: Eesti Demograafia Assotsiatsioon, 1993), 61; Raul Eamets ja Kaia Philips, *Tööjõu vaba liikumine Euroopa Liidus ja selle mõju Eesti tööturule* (Tartu: Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž, 2004), 10.

sõnastuses juba 1987. aasta septembris ilmavalgust näinud Isemajandava Eesti ehk IME programmis.²² Vargsi lootsid nii eesti kultuurieliit kui vabariigi valitsus uue dekaadi lähenedes negatiivse rändesaldo saavutamisele.²³ Rohujuuretasandilt tuleva surve tõttu asuti 1988–89 esmakordselt eksperimendi korras rakendama takistavaid meetmeid, et ettevõtteid ei värbaks tööjõudu väljastpoolt Eesti NSV-d. Kes seda teha soovis, pidi iga võõrsilt palgatud tööliste ning tema pereliikme pealt tasuma (nn migrantide maksuna) 10–16 000 rubla linna või rajooni täitevkomitee kontole. Maksuvabalt võisid Eestisse jätkuvalt tööle tulla Nõukogude Liidu kõrgkoolide ja keskeriõppeasutuste lõpetajad, keda lähetati vabariiki noorte spetsialistide suunamisplaani alusel. Kuna võimalusi taolistest maksetest kõrvale hoida leidis siiski mitmeid, ei etendanud see klausel sisserände pidurdamise juures ilmselt kuigi kandvat rolli.²⁴

Kogedes elu jooksul n-ö omal nahal tunda saanuna, et migratsioonil on kaldumus migratsiooni taastoota²⁵, olid Eesti poliitilised jõud võrreldes nii mõnegi muu küsimusega sisserände piiramise tarviduse osas haruldaselt üksmeelsed. 1990. aasta jaanuaris moodustati kodakondsusameti eelkäijana Eesti NSV Riiklik Migratsiooniamet, mille tegevuse alusdokumendiks sai sama aasta 26. juunil ülemnõukogus vastu võetud immigratsiooniseadus.²⁶ Selle 1. juulil 1990 jõustunud õigusaktiga hakati mujalt Eestisse saabujatelt nõudma elamis- ja (vajadusel ka) töölubade taotlemist. Elamisloa jagunesid seejuures alalisteks, tähtajalisteks ning ajutisteks. Alalise elamisloa saamise kriteeriumiteks olid peale etniliseks eestlaseks või Eesti kodanikuks olemisele veel üsna ebamääraseid “seotus Eesti kultuuriga” ja Eestile “eriti vajaliku eriala ehk kõrge kvalifikatsiooni” omamine.²⁷ Nii võimaldas

²² Eriti selle 2. ja 8. punkt, vt Siim Kallas, Tiit Made, Edgar Savisaar ja Mikk Titma, “Ettepanek: kogu Eesti NSV täielikule isemajandamisele”, *Edasi*, 26.9.1987.

²³ Rahvusarhiivi filmiarhiiv [edaspidi EFA], f. 309, n. 1694; *Eesti NSV loominguliste liitude juhatuste ühispleenium 1.–2. aprillil 1988*, koost. Mall Jõgi (Tallinn: Eesti Raamat, 1988), 229.

²⁴ Nt 1988. aastal registreeriti niisuguseid makseid kogu vabariigi peale vaid 9, vt Tiit Made, *Eesti tee* (Stockholm: Välis-Eesti & EMP, 1989), 56. Illegaalse immigratsiooniga Eesti valitsus NSV Liidu liikmelisuse kontekstis samuti sisuliselt võidelda ei suutnud: EFA, f. 309, s. 1694.

²⁵ Vt nt Peter J. van Krieken, *Migration acquis handbook: the foundation for a common European migration policy* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001), 116–118.

²⁶ ERA, f. R-3, n. 3, s. 5036, l. 119; Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus, *Riigi Teataja*, 2, 25 (1990).

²⁷ Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus (1990), § 10 lg 4. Rahvuskuuluvuse tõendamisel loeti piisavaks NSV Liidu passi viiendale reale kantud märget “eestlane”. Praktikas aktepteeriti ka analoogset kirjet inimese sünnitunnistusel või vähemalt ühe tema vanema sünnitunnistusel. Kriisikolletest saabunud persooni puhul, kelle dokumendid

seadus ühtlasi piirata alaliste elamislubade väljastamist kodakondsuseta mitte-eestlastele.

Kvoodisüsteem

Pikemas perspektiivis märksa olulisem sisserännet piirav klausel oli aga seaduses ette nähtud annuaalse immigratsioonikvoodi kehtestamine, mida võib lugeda etnilise kontrolli režiimi üheks toekaimaks tugisambaks. Esimesed selgepiirilised sisserände kvoodi kavad hakkasid valitsuses ringlema kusagil 1989. aasta lõpul. Kuivõrd samal ajal oli aimata, et seaduseelnõu arutelu kipub vana, osalt liidumeelse koosseisuga parlamendis takerduma, peatasid mitmed kohalikud volikogud kuni immigratsioonireglemendi vastuvõtmiseni ning migratsiooniameti töö alguseni ise väljastpoolt vabariiki tulevate isikute alalise sissekirjutamise. Esmalt visandas valitsus sisserände piirmääraks kokku ligikaudu 3000 inimest aastas. Sellest umbes kolmandik reserveeriti oma endisesse elukohta ehk Eesti NSV-sse naasvatele elanikele, Eesti vabariigi kodanikele, represseeritutele ja nende järglastele, pererändeks eraldati ligikaudu 1300 kohta. Suhtarve pidi täpsustatama peale seaduse vastuvõtmist.²⁸ Immigratsiooniseaduse parlamendilugemiste käigus langes kvoodi suurus peaaegu poole võrra. Ehkki ülemnõukogu sotsiaalkomisjoni ning osade rahvasaadikute arvates oli ka selline maht liiast, fikseeriti sisserändavate inimeste aastasiks ülempiiriks viimaks ikkagi 0,1 protsenti Eesti alalisest elanikkonnast (toona ümmarguselt 1600 inimest). Teisendamaks etnodemograafilist olukorda teatud linnades ja maapiirkondades, sai seaduse varal reguleerima asuda ühtlasi uusimmigrantide võimalikke sihtkohti. Ka algselt kehtinud regionaalkvootide suuruse määramise raames kehtis üldjoontes vaikiv kokkulepe, et maakonnad ning linnalised asulad võiksid oma numbrilisi ettepanekuid tehes kinni pidada maksimaalselt 0,1 protsendist vastavate üksuste püsielanikest.²⁹

1990. aasta immigratsiooniseaduse kohaselt tuli sisserände kvoot kehtestada parlamendi poolt, kolm aastat hiljem anti see ülesanne vabariigi valitsuse pädevusse. Kohe vahetult pärast esmaste piirangute jõustamist hakkas Narvas, Sillamäel, Kohtla-Järvel, ent ka Tartus, kus sooviti kvooti juurde saada, pead tõstma arvestatav rahulolematust. Esines ränderežiimi

olid kas hävinud või kadunud, loeti kuulumine eesti rahvusesse tõendatuks temaga samast kogukonnast pärinevate tunnistajate ütluste alusel, vt *VIII Riigikogu stenogramm*, V kd., II istungjärk, 13.11–21.12.1995 (Tallinn: Riigikogu Kantselei, 1996), 1147.

²⁸ EFA, f. 309, s. 1593.

²⁹ ERA, f. R-3, n. 3, s. 15117, l. 34; Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus (1990), § 2 lg 2.

rikkumisi ning asi ähvardas minna niikaugemale, et nimetatud linnade volikogud tahtsid seaduse mõningate punktide kehtivust endale alluvail territooriumeil tühistada.³⁰ Valitsus tegi “anarhiliste meeleolude” kahandamiseks parlamendile ettepaneku nn kriitiliste piirkondade 1991. aasta sisserände piirmäärasid pisut laiendada. Palvele vastu tulnud ülemnõukogu seadis sealjuures siiski tingimuseks, et mainitud linnade vabariigiväline migratsioonialdo peab jääma igal juhul negatiivseks. Kehtestatud kvartalikvoodi ületamisel pidi patustanud kohalik haldusüksus tasuma oma eelarvest riigikassasse küllalt soolast trahvi.³¹ Mõnevõrra rohkem mänguruumi oligi valitsusel siin peamiselt vaid regionaalkvootide määramise osas. Üldine iga-aastane sisserände piirarv on püsinud enam-vähem samas suurusjärgus nagu see esmases immigratsiooniaktsis fikseeriti, kõikudes vahemikus 0,05–0,1 protsenti alalisest elanikkonnast. Immigratsiooniakti 1993. aasta suvel asendama hakanud välismaalaste seaduse väljatöötamisel kõlasid küll ettepanekud, et kvoot ei tohiks ületada 0,01 protsenti Eesti püsirahvastikust või tuleks niisuguste näitajate arvestamise aluseks võtta Eesti vabariigi kodanikkond³², kuid nendele vaatamata jätkati vanaviisi 0,1-protsendise piirmääraga.³³ Seoses Eesti seadusandluse Euroopa Liidu kodanike vaba liikumise printsibiga kooskõlla viimisega alandas riigikogu 1997. aasta septembris vastukaaluks muudest riikidest pärinevate välismaalaste immigratsioonikvooti 0,05 protsendini alalisest elanikkonnast.³⁴ 2008. aasta aprillis jõustunud seadusparandusega tõsteti sisserände aastane ülempiir taas tagasi 0,1 protsendile kogurahvastikust.³⁵ Majandus- ja kommunikatsiooniministerium põhjendas antud arvu paisutamise otstarbekust Eesti vajadusega kvalifitseeritud tööjõu järele. Samuti tarvidusega luua välisinvestoritele atraktiivsemat majanduskeskkonda ning meelitada neid siia vahendeid paigutama. Kui mõned varasemad ja väiksemad sisserände piirarvud täitusid juba kalendriaasta esimestel kuudel, siis hiljem on need enamasti olnud kvantitatiivses plaanis piisavad. Isegi vaatamata sellele, et valitsus reeglina immigratsioonikvoote seaduse poolt võimaldatud

³⁰ EFA, f. 309, n. 1694.

³¹ Nt 1992. aastal oli see 250-kordne kvartali viimase kuu miinimumpalk iga kvoodivälise isiku elamaasumise eest, vt ERA, f. R-3, n. 3, s. 16678, l. 1–3; f. R-3, n. 3, s. 15287, l. 1.

³² Riigikogu arhiiv [edaspidi RKA], n. 2, s. 249, l. 28; *VII Riigikogu stenogramm*, II kd., II istungjärk, 15.03–6.05.1993 (Tallinn: Riigikogu Kantselei, 1994), 747.

³³ Välismaalaste seadus, *Riigi Teataja*, 44, 637 (1993), § 6 lg 1.

³⁴ *VIII Riigikogu stenogramm*, IV kd., VI istungjärk, 8.09.–9.10.1997 (Tallinn: Riigikogu Kantselei, 1998), 187, 275.

³⁵ Välismaalaste seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, *Riigi Teataja*, 15, 107 (2008), § 1 p 2.

maksimaalmääradeni ei kergitanud.³⁶ Süsteem tervikuna näib lähtuvat ideest, et uusi inimesi lisanduks hulgal, mida (Eesti) ühiskond võiks olla tõenäoliselt suuteline integreerima.

Sisserände kvoodid ei puudutanud etnilisi eestlasi, Eesti vabariigi kodanikke ja nende järeltulevaid põlvi, Eestist mujale ajateenistusse, õppima, ravile, tähtajalisele tööle või kinnipidamiskohta suunatud ning tagasipöörduvaid isikuid ja endise Eesti NSV alalise sissekirjutusega riigis viibivaid välismaalasi.³⁷

Perekondliku iseloomuga immigratsiooni esialgu kvoodi alt vabaks ei lastud, leides et “kõikvõimalik pereränne ei pea seadusandlikult kontsentreeruma Eestisse”³⁸ ehk “perekonnad võivad ühineda ka väljaspool Eesti piire”.³⁹ Seega põhjustas suhteliselt tagasihoidlik aastakvoot 1990. aastail probleeme perekondade (taas)ühinemisega. Eesti kodanike välismaalastest abikaasade ja lähisugulaste elamislubade taotluste rahuldamise osas tehti esimestel aastatel kvoodi täitumise korral küll ridamisi erandeid. Eriti teatud spetsiifilistes piirkondades, nagu näiteks Narvas, kus on eksisteerinud ajalooliselt lähedased (töö)sidemed Ivangorodiga. Siiski valmistas see peaaegu igal aastal muret kümnetele joone alla jäänud leibkondadele.⁴⁰ Mingisugust sisulist debatti perede lahusoleku küsimus poliitilisel tasandil ometi pikka aega ei sütitanud. Enamasti põhjendati kehtivat olukorda riigi suutmatusega kontrollida võimalikku fiktiivsete abielude probleemi. Sellele vaatamata juhtisid elanikkonna venekeelset segmenti esindavad saadikurühmad nii ülemnõukogu kui riigikogu koosseisus varakult tähelepanu väidetavale asjaolule, et sisserändekvoodi rakendamine perede taasühinemisel rikub Euroopa inimõiguste konventsiooni kaheksandat artiklit ning läheb ühtlasi vastuollu Eesti põhiseaduse paragrahviga 26.⁴¹ Põhimõttelised pererände-alased muudatused lasid end aga oodata 2000. aas-

³⁶ ERA, f. 5040, n. 2, s. 36, l. 74. Nt 2005. aastal täitus kvoot ligi 60%, 2006. aastal 87%, 2008. aastal 84% ja 2009. aastal 80% ulatuses, vt Martti Kass, “Liiga palju võõrtöölisi ohustab julgeolekut”, *Postimees*, 2.9.2010.

³⁷ Eesti Vabariigi immigratsiooniseadus (1990), § 2 lg 3; Välismaalaste seadus (1993), § 21 lg 6.

³⁸ EFA, f. 309, n. 1593.

³⁹ *Eesti Vabariigi Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu kaheteistkümnnes istungjärg*, 25.–28.06.1990: stenogramm (Tallinn: Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, 1990), 188.

⁴⁰ ERA, f. 1608, n. 2, s. 480, l. 12; Priit Ennet ja Jüri Saar, “Viisanõue viib abikaasad lahku”, *Postimees*, 18.3.1998.

⁴¹ *Eesti Vabariigi Ülemnõukogu kaheteistkümnenda koosseisu kahekümne seitsmes istungjärg*, 14.–17.01.1991: stenogramm. (Tallinn: Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, 1990), 182–183, 194–195; ERA, f. 5040, n. 2, s. 31, l. 33; *IX Riigikogu stenogrammid*, II kd., III istungjärg, 14.02.–16.03. 2000 (Tallinn: Riigikogu Kantselei, 2000), 838.

tani. Kuigi Eesti vabariigi õiguskantsler vana süsteemi puhul rahvusvahelise õigusega konflikti minekut ei näinud⁴², jõudis riigikohus seisukohale, et pelgalt sisserände piirarvu täitumise tõttu pole põhiseaduslikus plaanis aktsepteeritav abikaasa juurde kolimise eesmärgil elamisloa andmisest keelduda. Samuti peab Eesti kodaniku abikaasale elamisloa taotluse tagasilükkamiseks olema väga kaalukas põhjendus, sest “Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis”.⁴³ See tekitas situatsiooni, kus perekände raames Eestisse elama asuvate isikute hulka ei olnud sisuliselt enam võimalik arvuliselt piirata. Esiotsa tegi parlament välismaalaste seaduse parandusega elamisloa saamise kvoodivabaks Eesti kodanike registreeritud abikaasadele ja esimeste alla 15-aastastele lastele. 2002. aasta oktoobrist laienes analoogne süsteem lisaks kodanikele veel Eestis alalise elamisloa alusel elavate välismaalaste abikaasadele, nende lastele, vanematele, vana-vanematele ning eestkostetavatele.⁴⁴

Veidi enne seda oli johtuvalt Eesti välispoliitilistest ja majanduslikest huvidest vastu tulnud ka oma strateegilistele partneritele. Nimelt ei kohaldata alates 1997. aasta sügisest sisserände piirarvu enam Euroopa Liidu, Islandi, Norra ning Šveitsi kodanikele. 1999. aasta lõpust on juurdepääs Eestisse elama asumiseks vaba Ameerika Ühendriikide ja Jaapani kodakondsetel.⁴⁵ Ühtlasi ei arvestata tänaseks immigratsioonikvoodi sisse välismaalasi, kellele antakse elamisluba õppimiseks, teaduslikuks tööks või tingituna kaalukast avalikust huvist.

Töörände selektiivsuse tagamiseks kehtestas Eesti riik väljapoolt Euroopa Liitu pärinevale kaadrile muuhulgas veel mitmesugused kvalitatiivsed piirangud, mis on takistanud tööandjatel odavat ning ebaprofessionaalset tööjõudu sisse toomast ja seeläbi pärssinud immigratsiooni tervikuna. Töötamiseks vajaliku tähtjalise elamisloa saamine tuleb kõne alla vaid siis, kui värbava ettevõtte poolne töökoha vähemalt kolme nädala pikkune avalik pakkumine riikliku töövahendusteenuse kaudu näitab, et vakantsi ei õnnestu täita juba Eestis asuva sobiva isikuga. Seejärel peab

⁴² IX Riigikogu stenogrammid, III kd., III istungjärg, 20.03.–20.04.2000 (Tallinn: Riigikogu Kantslei, 2000), 1268–1269.

⁴³ Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus 3-3-1-11-00, *Valentina Ušakova kassatsioonikaebuse läbivaatamine elamisloa taotlemisel sisserände piirarvu kohaldamise asjas*, punktid 4–5, <<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-11-00>> (9.6.2014).

⁴⁴ Välismaalaste seaduse § 6 muutmise seadus, *Riigi Teataja*, 33, 197 (2000); Välismaalaste seaduse muutmise seadus, *Riigi Teataja*, 56, 351 (2002).

⁴⁵ VIII Riigikogu stenogrammid, IV kd., VI istungjärg, 8.09.–9.10.1997 (Tallinn: Riigikogu Kantslei, 1998), 187, 275; Välismaalaste seaduse § 6 lõike 3 täiendamise seadus, *Riigi Teataja*, 88, 808 (1999); Välismaalaste seaduse muutmise ja täiendamise seadus, *Riigi Teataja*, 101, 900 (1999), § 1 lg 1 p 2.

oskustööjõudu vajav asutus tegema asjakohase taotluse töötukassale ning politsei- ja piirivalveametile. 2008. aasta suvest saadik kehtib Eestisse tööle siirduvatele välismaalastele ka teatud palgamiinimumi maksmise kohustus. Seaduse järgi peavad tööandjad maksma neile tasu, mille suurus on võrdne vähemalt Eesti aasta keskmise brutopalgaga ning koefitsiendi 1,24 korrutisega.⁴⁶

Eesti seadusandluse Euroopa Liidu omaga harmoneerimiseks on siserännet reguleerivatesse õigusaktidesse aja jooksul sisse viidud mõningaid teisigi muudatusi, ent eeskätt kujutavad need endast seaduste täpsustavat või menetluslikku külge puudutavaid parandusi. Euroopa Liidu tasandil pole immigratsioonipoliitika liikmesriikidele olnud juriidiliselt kuigi siduv ning erilisi kontseptuaalseid murranguid see Eestile kaasa toonud ei ole.⁴⁷

Administratiivne tugisüsteem

Eesti 20. sajandi demograafilisi arenguid iseloomustas kahtlemata harukordne heitlikkus. Teise maailmasõja ja sellele järgnenud perioodil toimunud slaavi rahvaste sissetulva kõrval leidis aset väliseesti kogukondade plahvatuslik laienemine. Läände jõudis põgenemise käigus välja vähemalt 70–75 000 eestlast.⁴⁸ Viimastele on pärast Eesti taasiseseisvumist ning iseäranis peale Euroopa Liidu tööturu avanemist tulnud tasapisi ka lisa. Hoolimata teatud tagasirändest paiknes 2000. aasta seisuga idas endiselt ligi 40 000 ja läänes umbes 90 000 eesti juurtega inimest, kүүündides 12 protsendini kogurahvastikust.⁴⁹ 21. sajandil on välja rännanud valdavalt Eesti kodanikud, ent nende etniline koosseis ühtib oma põhijoontes riigi tänase elanikkonna rahvusliku üldjaotusega.⁵⁰

⁴⁶ Välismaalaste seadus, *Riigi Teataja*, 3, 4 (2010), § 177 ja 178. Viimane tähendas, et nt 2008. aastal ei võinud neile ühelgi ametikohal maksta töötasuna vähem kui ligikaudu 13 962 krooni (892 eurot), vt Maripuu ja Ainsaar, *Ülevaade Eesti rahvastiku olukorrast*, 25.

⁴⁷ Ruth Annus, "Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel", *Riigikogu Toimetised*, 20 (2009), 105–106.

⁴⁸ Hill Kulu and Tiit Tammaru, "Ethnic return migration from the East and the West: the case of Estonia in the 1990s", *Europe-Asia Studies*, 52:2 (2000), 351; Raimo Raag, "The national identity and culture of Estonians living in the West, 1944–1991", *Estonia: identity and independence*, ed. by Jean-Jacques Subrenat (Amsterdam; New York: Rodopi, 2004), 180.

⁴⁹ Inga Kask ja Tiit Tammaru, "Eestlased maailmas ja tagasiränne kodumaale", *Suur põgenemine 1944: eestlaste lahkumine läände ning selle mõjud*, koost. Kaja Kumer-Haukanõmm et al. (Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006), 193.

⁵⁰ Ene-Margit Tiit, "Eesti rahvastikust 21. sajandi algusaastail", *Akadeemia*, 12 (2008), 2589.

Keskseks vastassuunalisi rändeprrotsesse koordineerivaks organiks kujunes 1992. aasta juunis valitsuse korraldusel ja immigratsiooniseaduse juhtnõõride järgi loodud Sihtasutus Eesti Migratsioonifond. Tolle riikliku migratsiooniameti alluvuses tegutsenud mittetulundusliku institutsiooni põhiülesandeks oli Eestisse elama asuda või sealt lahkuda soovijate teavitamine, nõustamine, nende aitamiseks vajalike vahendite kogumine ning sihtotstarbeline eraldamine.⁵¹ Paralleelselt indiviidide rändeotsuste rahalise mõjutamisega seadis kõnealune sihtkapitaliüksus erinevais dokumentides prioriteediks ühtlasi integratsiooniprotsesside toetamise. Riigikontrolli audit tuvastas siiski, et integratsiooniga ei ole fond kunagi tegelenud ega hakka seda ala praktiseerima ilmselt ka edaspidi.⁵² Oktoobris 2009 kiitis valitsus heaks siseministeeriumi ja kultuuriministeeriumi koostöös välja töötatud eelnõu, mille kohaselt ühendati Eesti Migratsioonifond valdkondade dubleerimise vältimise ning kulude kokkuhoiu mõttes Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutusega. Liitmise tulemusena alustas alates 1. jaanuarist 2010 tegevust organ, mis kannab koondnime Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (MISA).⁵³

Fondi tegevuses andis selgelt tugevamat tooni soodustatud emigratsiooni ideestik. See tähendab, et agentuuri põhikulu moodustasid ülekaalukalt makstavad väljarändetoetused. Vastav süsteem käivitus 1993. aasta mais ning puudutas eeskätt ümberasumissubsiidume inimestele, kes Nõukogude Liidu lagunemise järel leidsid end elavat riigis, kus nad seda mingil põhjusel enam teha ei tahtnud. Vahendeid eraldati riigieelarvest, esimestel tegevusaastatel laekus sihtotstarbelist rahalist abi ka Euroopa Liidult ning üksikutelt välisriikidelt, nagu Soome, Rootsi, Norra jt.⁵⁴ Täna-sel päeval saab Eestist lahkumise toetust taotlelda isik, kes on elanud Eestis vähemalt kümme aastat (ja seega omalt poolt piisavalt Eesti riigi ning majanduse arengusse panustanud) ning kes omab kehtivaid ümberasumist teostada võimaldavaid dokumente. Samuti peab väljarändaja võtma kirjaliku kohustuse Eesti vabariigist lahkuda, tema elamisloba peab olema kehtetuks tunnistatud. Muude tingimuste kõrval ei maksta lahkumistoetust juhul, kui taotleja on etniline eestlane või Eesti kodanik. Eesti passi omav

⁵¹ ERA, f. 5046, n. 1, s. 363, l. 96. 1998. a kevadel otsustas valitsus korraldada migratsioonifondi ümber sihtasutuseks, vt ERA, f. 5046, n. 1, s. 715, l. 16.

⁵² Nt *Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond tegevuseesmärgid aastateks 2008–2010*. Kinnitatud nõukogu 23.11.2007 otsusega, 1; Vt SA Eesti Migratsioonifond *majandustegevus*, Kontrolliaruanne nr 2-5/04/118, 19.11.2004 (Tallinn, 2004), 2.

⁵³ ERA, f. 5046, n. 1, s. 524, l. 107.

⁵⁴ Andres Kollist, "Sõpra tuntakse hädas", *Postimees*, 6.9.2000; SA Eesti Migratsioonifond *majandustegevus*, 7.

vastava finantsabi taotleja peab olema vabariigi valitsuse otsusega Eesti kodakondsusest vabastatud.⁵⁵ Praeguseks on riik läbi mainitud sihtasutuste aastate jooksul toetanud ligi 26 000 välismaalase väljarännet. Enim leidis huvilisi 1990. aastate keskel, mil lõviosa Eestist lahkujaid soovis migratsioonifondilt tuge saada. Edaspidi kukkus statistiline kõver kivina allapoole. Kui ajavahemikul 1993–96 sai fondi kaudu väljarändetoetust keskmiselt 5000 inimest aastas, siis nt 2009. aastal oli see arv kõigest 38.⁵⁶ Umbes veerand remigreerujatest on lähimas minevikus olnud töötud, ligi pooled pensionärid, kes tihti siinmail üksi jäänuna soovivad elama asuda oma välisriikides elavate sugulaste juurde. Pakutavate sihtfinantseeringute abil naastakse eelkõige Vene Föderatsiooni, Ukrainasse ja Valgevenesse.⁵⁷ Ka riigieelarvelised eraldised olid suurimad just 1990. aastate keskpaiku. Aja vältel tegid väljarändavale isikule makstavad summad inflatsiooni, üldise huvi vähenemise ning muude taoliste asjaolude tõttu läbi mõningase kasvu. Esiotsa kanti Eestist lahkuja arvele 2500 Eesti krooni (160 eurot), perioodiks 2000–10 oli keskmine väljarändetoetuse summa inimese kohta kerkinud 7517 Eesti kroonini (480 eurot).⁵⁸ Sihipärane rahahulk, mis inimese käsutusse antakse, on sõltunud eeskätt tema lähima perekonnaringi ulatusest, majanduslikust seisundist, sellest, kui kaugele ta siirdub ja kas ta on näiteks juba mõne sarnase (välis)programmiga seotud. Viimaste aastate praktiliste juhtnööride kohaselt ei või antava finantseeringu suurus kokku ületada tuhandet eurot taotleja kohta. Kuigi mitmed kunagised migratsioonifondi ning kohalike omavalitsuste vahel väljarände ergutamiseks sõlmitud koostöökokkulepped näivad ehk toonases sotsiaalmajanduslikus kontekstis muljetavaldavalt soodsad,⁵⁹ tulevad institutsiooni eelarve täitmise jälgimisel kohati ilmsiks kroonilised raskused primaarsete tugiprotsesside rahastamisel. Ühest küljest on riigil nappinud ressursse, millega mitte-eestlaste äraminekut motiveerida, samuti ei ole vastavad

⁵⁵ *Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond*, 7; *MISA remigreerumistoetus*, <<http://www.meis.ee/remigreerumistoetus>> (9.6.2014).

⁵⁶ *MISA – migratsioon*, <<http://www.meis.ee/migratsioon1>> (9.6.2014).

⁵⁷ *Sihtasutuse Eesti Migratsioonifond*, 7; Eber, “Tagasipöördumise riiklik toetamine”, 17.

⁵⁸ *VIII Riigikogu stenogramm*, VI kd, VI istungjärg, 17.11.–18.12.1997 (Tallinn: Riigikogu Kantslei, 1998), 1058; *MISA – migratsioon*, <<http://www.meis.ee/migratsioon1>> (9.6.2014).

⁵⁹ Näiteks 1993. a oktoobris Narva linnavalitsusega sõlmitud lepingu kohaselt võis kohalik võim Eestist lahkujale kompenseerida majapidamistarvete transpordikulusid kuni 1500 Eesti krooni isiku kohta ja sõidukulusid kuni 200 krooni isiku kohta, peale selle määrata töötule lisaks veel toetust ühe aasta töötü abiraha suuruses summas. Ka ärasõitvatele pensionäridele nähti ette 6 kuu pensioni suurune lisatoetus ning kõiki kinnipidamiskohtadest vabanenud mittekodanikke ootas lahkumise korral 2400 kroonine täiendav preemia. Vt Narva linnaarhiiv [edaspidi NLA], f. 20, n. 5, s. 46, l. 2.

eelarvelised eraldised laekunud alati õigeaegselt. Teisalt esines komplikatsioon ka võimalike muude doonorite leidmisel. Seega, mõne kriitilisema välisvaatleja hinnangul seisnes fondi peamine mõju ennekõike venelastele mõista andmises, et nad pole siin maal teretulnud.⁶⁰

Välisriigid jäid Eesti võimuesindajate poolt edastatud “derussifitseerimise” palvete suhtes võrdlemisi osavõtmatuks, välja arvatud otseste okupatsioonijõudude maalt lahkumise teemal. Viimase puhul asus Lääne diplomaatiline survet juhtima eeskätt Ameerika Ühendriikide välisministeerium, taunides korduvalt Vene Föderatsiooni katseid siduda kogu protsessi mingite muude küsimuste lahendamisega. 13. juulil 1994 võttis Ameerika Ühendriikide senat vastu otsuse, mis nägi ette ligi miljardi dollari suuruse finantsabi andmise Venemaale vaid juhul, kui selle vägede lahkumisega Balti riikidest saadakse ühele poole sama aasta 31. augustiks.⁶¹ Üksjagu tuline poliitiline kemplemine käis sealjuures Tallinna ja Riia silmis suhteliselt kõigutamatult *persona non gratae* kategooriasse kuuluvate Vene erusõjaväelaste tingimuslike elamislubade ning sotsiaalsete garantiide ümber, kellest kardeti tulevikus kujunevat väliste destabiliseerimiskatsete olulist taimelava. 26. juulil 1994 Moskvas Lennart Mere ja Boriss Jeltsini vahel sõlmitud ning Eesti võimukoridorides rohkelt sarjata saanud, kuid 1995. aasta detsembris riigikogus siiski heaks kiidetud kokkulepete kohaselt võisid ligikaudu 11 000 Vene sõjaväepensionäri ja teist samapalju nende pereliikmeid saada Eesti tähtajalise elamisloa ühes õigusega erastada enda valduses olevad elamispinnad.⁶² Kes võis paigale jääda ning kellele keelduti Eesti riigi julgeoleku ohustamiskahtluste tõttu elamisloa andmast, kuulus Eesti vabariigi organite otsustuspädevusse. Sellest hoolimata neist peaaegu kedagi probleemsete juhtumite individuaalse menetluse teel maalt lahkuma sundida ei õnnestunud. Muuhulgas raskendas võõrvõimu relvajõududes kaadrisõjaväelasena teeninud välismaalaste riigist väljasaatmist seal ebaseaduslikult viibivate isikute tagasivõtulepingu puudumine Venemaaga. 1996. aasta sügiseks oli absoluutne enamus Eestis demobiliseeritud sõjaväelastest tolle ajutise elamisloa endale saanud.⁶³

⁶⁰ David D. Laitin, *Identity in formation: the Russian-speaking populations in the near abroad* (Ithaca; London: Cornell University Press, 1998), 166.

⁶¹ Senate Amendment No. 2240 to H.R.4426, *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Supplemental Appropriations Act* (1994), <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/R?r103:FLD001:S58913>> (9.6.2014)

⁶² Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vaheline kokkulepe Vene Föderatsiooni relvajõudude pensionäride sotsiaalsete tagatiste küsimuses Eesti Vabariigi territooriumil, *Riigi Teataja*, 46, 203 (1995).

⁶³ Vt nt Aivar Jarne, “Vene sõjaväepensionärid seljatamas Eesti riiki”, *Postimees*, 2.11.1996; Toomas Mattson, “Vene sõjaväe inimpärand Eestis”, *Postimees*, 26.7.1997.

Ühendriikide juhtkond püüdis siin oma Balti kolleege aidata sellega, et allkirjastas 1994. aasta juulis Vene Föderatsiooniga bilateraalse majutusprogrammi (*Russian Military Officer Resettlement Program: Housing Certificate Program*), mis pidi viimase välisriikides paiknevaid eruohtsere repatrieeruma meelitama. Iga militaarpensionärist tagasirändaja, kes sõlmis koordineeriva organisatsiooniga lepingu ning võttis endale kohustuse Eestist lahkuda, sai 25 000 USA dollari suuruse vautšeri, mida võis kasutada elamispinna soetamiseks Venemaal. 1990. aastatega piirdunud programmi vältel väljastati sääraseid maksetõendeid Eestis ligi paarile tuhandele erusõjaväelasele. Neist paljud müüsid oma Venemaal sihtfinantside eest saadud korteri maha, ent jäid paigale või pöördusid hiljem kokkuleppele vilistades tagasi Eestisse.⁶⁴ Seega üldjoontes kunagisest Nõukogude ohvitserkorpusest vabanemine küll nurjus, kuid sisuliselt võib suuresti lääne egiidi all toimunud okupatsiooniar mee riigist ära viimist lugeda nn rahumeelse dekolonisatsiooni musternäidiseks.

Riigi teine keskne tegevussuund seisnes välismaal elavate eesti rahvusest isikute Eestisse (tagasi) tõmbamises. Juba esmakordselt pärast Teist maailmasõda värskest kokku tulnud riigikogu poolt 7. oktoobril 1992 vastu võetud põhiseadusliku võimu taastamise deklaratsioonis peeti vajalikuks märkida: “Me ütleme eestlastele võõrsil: kodu uks on lahti!”⁶⁵ Nende jäädavalt Eestisse kutsumise prioriteet kujunes järgnevalt pea kõikide valitsuskoalitsioonide tegevuskavu läbivaks plaaniliseks koostisosaks. Algselt rõhutati mitmesugustes poliitprogrammides tekstides pigem etniliste eestlaste välisriikidest naasmise olulisust. Mida aeg edasi, seda enam hakati sihtrühmana määratlema laiemalt Eesti juurtega või siis selle kodakondsusega inimesi. Näiteks kinnitab viimane “Rahvastikupoliitika aluste” nime kandev platvorm selgesõnaliselt, et “riik soosib Eesti päritolu inimeste tagasipöördumist”⁶⁶, mida migratsioonifondi põhikiri Eesti kodanike mõistes tegelikult algusest peale ka võimaldas.

Ühed esimestest, keda Eesti vähemuste etnilise emamaa rollis sinna tagasituleku juures abistas, olid Abhaasiast pärit eestlased. 1992. aasta lõpul viidi Mart Laari valitsuse initsiatiivil abhaaside ja Gruusia keskvoimude vahel väldanud mastaapse relvakonflikti taustal läbi Eesti juurtega isikute ning nende lähimate pereliikmete evakueerimisoperatsioon.

⁶⁴ ERA, f. 5040, n. 2, s. 36, l. 88; *Audit of Russian Officer Resettlement Program inder USAID Project 110-0008*, December 4, 1995, <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABM346.pdf> (9.06.2014); Mattson, “Vene sõjaväe inimpäränd Eestis”.

⁶⁵ RKA, n. 1, s. 49, l. 1; Riigikogu deklaratsioon põhiseadusliku riigivõimu taastamisest, *Riigi Teataja*, 40, 533 (1992).

⁶⁶ Rahvastikupoliitika alused 2009–2013, ERA, f. 5040, n. 2, s. 17, l. 12.

Otsest lahingtegevusest tingituna küllalt kaootilise ilme võtnud aktsioonis saadeti neile oktoobris-novembris umbes nädala kuni paari pikkuste vahedega kolmel korral järele lennuk TU-134, mis teisel puhul oli sunnitud kütusepumba rikke tõttu sooritama hädamaandumise Minskis. Muidu aga startisid sõjapõgenikud lühikese suulise etteteatamise järel Abhaasia pealinnast Suhhumist umbes kolmekümne kilomeetri kaugusele jäänud mineeritud ja valgustamata lennuväljalt, tehes seejärel ühtlasi vahepeatuse Sotšis (Adleris), kust samuti mõningaid sinna pakku koondatud Salme ja Sulevi külade eesti taustaga inimesi peale võeti.⁶⁷ Lähtuvalt vabariigi valitsuse 1992. aasta 24. septembri määrusest organiseeriti Eestisse toodud pagulastele esmane peavari, toiduabi ja meditsiiniline kontroll, toetati neid ajutiselt rahaga, korraldati tasuta eesti keele kursuseid ning püüti võimalusel aidata sotsiaal- ja tööhõive probleemide lahendamisel.⁶⁸

Argisematel juhtudel on finantseeritud enamjaolt nende Eesti soost isikute tagasirännet, kes olid Eestist lahkunud enne selle iseseisvuse taastamist või juba sündinud välismaal. Alates 2005. aastast hakkasid repatriantide kolimise, eluaseme, hariduse jms seotud kulude kompenseerimisel kehtima uued reeglid. Tagasipöördumistoetust saavad nüüd taotleda ka need eestlased ning Eesti kodanikud, kes on Eestist emigreerunud vähemalt kümme aastat tagasi ja soovivad taas sinna elama naasta. Muuhulgas jälgitakse sooviavalduste menetlemisel, kas isik oma majandusliku ning sotsiaalse seisundi poolest vastavat toetust vajab; ja sedagi, kas ta on "säilitanud sideme Eesti kultuuriruumiga".⁶⁹ Vajaduspõhiselt jagatava rahalise abi suurus pole mõistagi püsinud konstantne. 2000. aastatel oli keskmine tagasipöördumistoetuse summa 11 700 krooni (748 eurot) inimese kohta. Viimane näitaja sõltub paljuski hetkelisest ressursside ning nõudlejate vahekorrast, kuid võrreldes väljarändetoetusega on tagasipöördumishüvitise kehtestatud maksimaalmäär tänapäeval koguni poole suurem ehk

⁶⁷ Teise lennuga evakueeritud Zurab ja Nana Jänes, suuline info 2.10.2011, 19.2.2012. Kolme erilennuga toodi sõjatandriilt ligi kuu jooksul ära 180 põgenikku. Vt *20 aastat uut Eestit, 1. osa: valimised, valitsused, peaministrid, presidendid*, koost. Enno Tammer (Tallinn: Tammerraamat, 2011), 158–159. Kogu antud Abhaasia konfliktiga seoses Eestisse ümber asunud sihtrühma suurusjärk varieerub hetkel erinevates allikates ühtekokku 350-st kuni 600 inimeseni: Toots, "Immigration in Estonia", II, 70; Heli Ojala, *Etniline tagasiränne: Abhaasia eestlaste juhtum*, bakalaureusetöö (Tartu Ülikool: Geograafia instituut, 2003), 37; ERA, f. 5040, n. 2, s. 5, l. 13.

⁶⁸ ERA, f. 5046, n. 1, s. 13, l. 16–17; Eesti Vabariigi kodanike ja eesti soost isikute abistamise ajutiste meetmete kohta nende tagasipöördumisel Eesti Vabariiki, *Riigi Teataja*, 39, 528 (1992); Ojala, *Etniline tagasiränne*, 50, 60–61; Zurab ja Nana Jänes, suuline info 19.2.2012.

⁶⁹ *Sihitasutuse Eesti Migratsioonifond*, 6; *MISA rändetoetuse maksmise põhimõtted*, <<http://www.meis.ee/randetoetuste-maksmise-pohimotted>> (9.6.2014).

kuni kaks tuhat eurot täiskasvanud taotleja kohta.⁷⁰ Vastavad vahendid tulid nii riigieelarvest kui varasematel aastatel ka välisabist.

Aktiivemalt hakati eestlaste esivanemate maale tagasi kutsumisega tegelema käesoleva sajandi hakul Katrin Saksa poolt kureeritud rahvas-tikuminiistri büroo eestvedamisel. Lisaks eraalgatusel põhinevatele prog-rammidele loodi eesti diasporaa kojutoomise toetamiseks omaette riiklik pikaajaline projekt, mida rahastatakse peaaesjalikult läbi haridus- ja tea-dusministeeriumi eelarve.⁷¹ Informeerimise ning nõustamisteenuse kõr-val asuti 2007. aastast alates selles osalejaile pakkuma eesti keele õpet ja kohanemise koolitust. 2010. aasta septembris esitas Keskerakonna frakt-sioon parlamendilugemisele “Eesti kodanike kojutuleku seaduse eelnõu”, mis nägi Eestisse remigreerujatele ette mitmesuguseid soodustusi, näiteks noorte töölevõtmise taganttõukamist, neile elamispiindade rajamist, kee-leõppe korraldamist, eluasemelaenu intresside kompenseerimist, koda-nikega kontaktide ning sidemete arendamist jms. Eelnõu lihvimisega kuigi kaugele ei jõutud, sest koalitsioonierakonnad hääletasid selle esi-mesel lugemisel riigikogu menetlusest välja.⁷² Sama aasta oktoobris ning samuti eeskätt suunatusega noortele käivitas Eesti Kaubandus-Tööstus-koda vabariigi presidendi eestkostel projekti “Talendid koju!”, mille sisu seisnes spetsiaalse internetiportaali vahendusel välismaal kvalifikatsiooni ja/või praktikakogemusi omandanud kodanike potentsiaalsete Eestimaiste tööandjatega kokkuviiimises. Algatuse tulemuslikkus osutus küsitavaks, kuna kaks aastat kestnud kampaania raames naasis Eestisse vaid 27 võõr-sil viibinud inimest.⁷³

Siiski on pärast 1990. aastate, valdavalt nn idaeestlaste Eestisse tagasi-pöördumise mõõdukat buumi ning vahepealset vaikelu, eestlaste ja Eesti kodanike huvi Eestisse naasmise vastu seoses riigi elatustaseme mõnin-gase paranemise ning üleeuroopalise majanduskriisiga viimastel aastatel taas kasvumärke ilmutanud.⁷⁴ Migratsioonifond ja MISA suutsid perioo-

⁷⁰ MISA – migratsioon <<http://www.meis.ee/migratsioon1>>; MISA tagasirände toetamine, <<http://www.meis.ee/tagasirande-toetamine>> (9.6.2014).

⁷¹ Vt *Rahvuskaaslaste programm: programm väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi elavate eestlaste toetamiseks ja koostööks (2004–2008)* (Tallinn: Rahvuskaaslaste programmi nõukogu, 2007).

⁷² *XI Riigikogu stenogrammid*, VIII kd, VIII istungjärk, 22.11.–16.12.2010 (Tallinn: Riigikogu Kantselei, 2011), 188–197.

⁷³ Kristina Traks, ““Talendid koju!” projekt tõi Eestisse tagasi 27 inimest”, *Postimees*. ee, 18.10.2012.

⁷⁴ Eber, “Tagasipöördumise riiklik toetamine”, 21. Ajavahemikul 1989–2000 siirdus alaliselt Eestisse 3386 välismaal elanud eestlast, kellest umbkaudu neljandik tuli läänest ja kolm neljandikku idast, vt Kulu and Tammaru, “Ethnic return migration”, 359–361.

dil 1992–2012 vahendeid leida ligikaudu 1800 Eesti päritolu isiku tagasi-rände materiaalseks toetamiseks. Enamasti tullakse Venemaalt, Soomest, Rootsist ning teistest Euroopa riikidest, harvematel juhtudel küsivad Eesti sihtasutustelt siirdeabi ka kaugemate mandrite asukad. Erinevalt riigi najal lahkujatest on tagasipöördunud olnud esmajoones nooremapoolded, alla 45-aastased inimesed.⁷⁵

Mõnede akadeemiliste hinnangute kohaselt peegeldab taoline eestlasi kui “väertustatud immigrante” hõlpsalt läbi laskev riiklik sõel “etnitsistlikku” ideoloogiat, kus peamise parameetrina loeb indiviidi etnokultuuriline kuuluvus.⁷⁶ Eeltoodu näitab, et vähemalt süsteemi tasandil kipub sedavõrd kitsas konstateering osalt siiski küsitavaks jääma. Eesti rändepoliitika aktsent on olnud algusest peale mõneti laiem või siis muutunud aja jookslu praktikas märksa hõlmavamaks. Samas ei puudunud postkommunistliku Eesti rändeprotsesside juhtimise taustalt muidugi ka tugev etniliste sugetemetega “dekolonisatsiooni” diskursus, mis ise ja mille päevakorralt taandumise tagamaad vääriskid kindlasti eraldi käsitletu.

Siseränne

Totalitaarse ühiskonnakorralduse lagunedes hoogustusid Eestis hüppeliselt valglinnastumine ning püeiasustuse hõrenemine maapiirkondades. Rahvastik koondus üha enam Tallinna, selle eeslinnadesse ja teistesse regionaalsetesse tõmbekeskustesse, mis eriti teravalt puudutas Ida-Virumaad ning tolle okupatsiooniaastail suhtarvude lõikes võrdlemisi väikesemõduliseks kahanenud eestlaskonda. Eestlased kippusid kõrge vene immigrantide kontsentratsiooni, võõraks muutuva kultuurikeskkonna, eneseteostuse piiratuse, madala elatusaseme, kuritegevuse, reostuse jms tõttu sealt muust rahvusest inimestest märksa enam mujale siirduma juba nõukogude perioodil. Või siis kaldusid Kirde-Eesti venekeelsete tööstuslinnade asemel valima elu ja tööpaigaks suhteliselt suurema põlisrahva osakaaluga asulaid, nagu Iisaku, Jõhvi, Toila või Voka.⁷⁷ Seega leidis teatud regioonide puhul

⁷⁵ *Rahvuskaaslaste programm 2009–2013*, <www.hm.ee/index.php?popup=download&id=9192> (9.10.2014), l. 16; *MISA – migratsioon* <<http://www.meis.ee/migratsioon1>>; Hanneli Rudi, “Riigi toel naasevad kodumaale tööealised eestlased”, *Postimees*, 22.7.2011.

⁷⁶ Nt Kristel Karu-Kletter, “Tajutud kultuuridistants: teooria ja empiirika. Iisraeli venekeelse vähemuse näitel”, *Akadeemia*, 1 (2011), 93.

⁷⁷ Kulno Kala, “Eesti rahvuslikust koosseisust pärast Teist maailmasõda”, *Akadeemia*, 3 (1992), 532; Mare Ainsaar, “Eestlaste Ida-Virumaalt lahkumist mõjutavad tegurid”, *Eesti Geograafia Seltsi aastaraamat*, 30 (Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus, 1997), 145,

aset eestlaste reaalse asuala tuntav geograafiline ahenemine. Nimirahvuse esindajad olid potentsiaalselt separatistlikku laadi probleemide pärast, mida kompaktsed vene elanikkonnaga rajamaad Venemaa piiri ääres põhjustada võivad, varakult mures. Ühelt poolt tunnetati, et eestlaste lahkumine Ida-Virumaalt muudab riigi julgeoleku hapramaks. Teisalt tajuti vajadust kõita see eesti ühiskonnaga suhteliselt nõrgalt seotud piirkond tugevamini muu Eestiga. Osalt nähti säärase kompleksse integratsiooniprobleemi lahendamise päästerõngana nn sisekolonisatsiooni taasarendamist nii demograafilises, kultuurilises, majanduslikus kui ka poliitilises mõõtnes. Ning seda mitte ainult Kirde-Eestis kui peamises “eestluse kriisipiirkonnas”, vaid ka näiteks Harju- (Tallinn, Paldiski, Loksas) ning Lääne-Virumaani (Tapa) küündivas vöõtnes.⁷⁸

Ühtlasi oli eelkirjeldatud tendentside taustal ilmne, et niisuguste territooriumite (taas)eestistamise korral ei saa tegu olla isereguleeruva protsessiga ja riigil tuleks siin administratiivselt sekkuda. 1980. aastate lõpul – 1990. aastate algul avaldasid näiteks Eestimaa Rahvarinne või Ida-Viru maakonna volikogu mitmesuguseid ettepanekuid, mis pidasid vajalikuks Virumaa idaossa elama suunduvate eesti perekondade tarbeks sisse seada erinevaid erisoodustusi, sealhulgas subsidiidume ning palgalisid, vähendada maakonnas üksikisiku tulumaksukoormust, teha regiooni elatus-taseme tõstmiseks täiendavaid riiklikke rahasüste ja rajada kohapealseid eesti kultuuri keskusi.⁷⁹ 1990. aastate esimesel poolel kõige kauem riigi juhtuobade juures püsinud võimukoalitsioon sekundeeris omakorda: “Maapiirkonnad on eesti rahva ja kultuuri tugiala. Eesti riigi püsimiseks tuleb arendada eestlaste asustust kõikides Eesti piirkondades. [...] Erilist tähelepanu peab seejuures pöörama Kirde-Eestile, kehtestades Eesti kodanikele ümberasumistoetuse, suunates sinna ettevõtlus- ja koolitusabi ning tagades seal Eesti Televisiooni ja raadiolevi”.⁸⁰

Valitsus alustas siiski rahvastikuvahetuse edendamiseist, püüdes organiseerida Eestisse tuleku sooviga “liidueestlaste” peredele elamispidu ühes kindlas Narva elamukooperatiivis, kust lahkuvad isikud pidid enda

155–160; Hill Kulu and Francesco C. Billari, “Multilevel analysis of internal migration in a transitional country: the case of Estonia”, *Regional Studies*, 38:6 (2004), 693.

⁷⁸ Nt Ida-Viru maavalitsuse arhiiv [edaspidi IVMA], n. 1, s. 43, l. 48, Ida-Viru Omavalitsuste Liit; *VIII Riigikogu stenogrammid*, 8.09.–9.10.1997, 95.

⁷⁹ Riigiarhiivi filiaal [edaspidi ERAF], f. 9599, n. 1, s. 10, l. 13; Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, IVMA. n. 1, s. 7, l. 108, 116.

⁸⁰ Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei, “Isamaa” ja “Mõõdukate” koalitsioonilepe, Tallinn, 19. oktoober 1992, l. 9.

käsutusse saama esimeste vabanenud korterid Venemaal.⁸¹ Seejärel asuti innukalt toetama Eesti kirdenurgas tegutsevaid riigikeelseid kultuuriselt ja -asutusi, leevendades niiviisi ka uute tulijate võimalikke adapteerumiskusi. Ühtlasi tegelesid keskvoimud kümnendi keskpaiku sealsete riiklike radio- ning televisioonisaadete leviprobleemide lahendamise ja kaalusid idapoolse kontrolljoonega külgnevatel aladel eesti "piiritalude" vööndi tekitamist.⁸²

Siserände kvalitatiivsel koordineerimisel on rõhku pandud esmajoonel selliste riigiteenistujate ümberasumise kannustamisele, kellest regiooni enim puudust tuntakse. Esmalt tegi vabariigi valitsus kohalike omavalitsusorganite nõudlusel põlisrahvusest ametnike arvu tõstmiseks episoodilisi rahaeraldusi, näiteks eesti soost spetsialistidele elamute ehitamiseks Narva ning Sillamäele.⁸³ Loomaks tingimusi, kus keskaparaat suudaks ennast kõrge muulaste kontsentratsiooniga aladel kindlamini maksma panna, finantseeriti migratsioonifondi kaudu ka Ida-Virumaale ja Paldiskisse kolinud riigipalgalistele korterite ostmist. Alates üheksakümnendate lõpust on makstud Ida-Virumaal töötavatele politseinikele, piirivalvuritele ning kaitsepolitseinikele täiendavaks motiveerimiseks tavapäraest palgamääradest kuni 15 protsenti kõrgemat lisatasu. Ühtlasi saavad nimetatud teenistujad, kes tulevad tööle väljastpoolt regiooni, riigilt eluasemehüvitist.⁸⁴ Lisaks jõuinstitutsioonide riigikeelsele personalile erisoodustuste tegemisele on Eesti võtnud vene dominandiga linnades eestlaskonna suurendamiseks ja püsimiseks kasutusele ka mõningaid hariduskorraldusliku iseloomuga meetmeid. Kirde-Eesti vene koolidesse siirduvaid eesti keele aineõpetajaid varustati korteritega ning üritati kompenseerida nende kommunaalkulusid.⁸⁵ Haridusministeerium on kandnud hoolt, et n-ö kriisitoonides asuvate eesti koolide pedagoogidele oleksid tagatud üldnormatiividest priskemad palgad. Valitsuse 26. oktoobri 1993. aasta istungil nõustuti ettepanekuga tõsta Narva ja Sillamäe eesti õppekeelega koolide õpetajatele makstava lisatasu suurusjärk koguni 50 protsendini kehtestatud palgamäärast.⁸⁶ 1999. aastal 30 protsendile langetatud maksimumboonuse valguses peab aga mainima, et Paldiski ning Kirde-Eesti teatud riigikeel-

⁸¹ ERA, f. 5046, n. 1, s. 359, l. 183.

⁸² ERA, f. 5040, n. 2, s. 4, l. 17; f. 5046, n. 1, s. 368, l. 337.

⁸³ Nt Ida-Viru maavalitsus, IVMA, n. 1, s. 29, lk. 10; ERA, f. R-1, n. 3, s. 4369, l. 200.

⁸⁴ ERA, f. 5046, n. 1, s. 59, l. 49, 53; Hanneli Rudi, "Riik jagab tühje lubadusi", *Postimees*, 30.11.2012.

⁸⁵ ERA, f. 5046, n. 1, s. 688, l. 13; f. 5040, n. 2, s. 4, l. 17–18, 21–22; Ulli Sats, "Riigikeele õpetamine Ida-Virumaal vajab riiklikku regionaalpoliitikat", *Päevaleht*, 4.3.1994.

⁸⁶ ERA, f. 5046, n. 1, s. 693, l. 132.

sete koolide pedagoogide kõrgemad palgakoeffitsiendid pole olnud mitte üksnes periooditi, vaid praktikas ka haridusasutuseti üsna varieeruvad.⁸⁷

Vaatamata eelkirjeldatud abinõudele maadeldi kõnealustes regioonides riigisektori kohaloleku laiendamisel ja eestikeelsete ametipostide loomisel algusest peale tõsiste raskustega. Suurel määral said põhjuseks kroonilist laadi probleemid sobiva tööjõu leidmisel. Ida-Virumaa negatiivse kuvandi jms tõttu ei ole tahetud sinna naljalt elama minna. Erandiks pole siin enamasti olnud ka mõne Eesti ülikooli lõpetanud arstid, õpetajad ning teised noored asjatundjad. Ehk nagu meenutab akadeemik Endel Lippmaa: “Ma olen korduvalt olnud varasematel aegadel Tartu Ülikooli lõpetajate pedagoogilisel erialal tööle määramise komisjonis. Ja mis seal selgus – kui oli vaja kedagi saata tööle Narva või Kagu-Eestisse piiriäärsetele aladele, siis käsitleti seda umbes nagu viieks aastaks Siberisse saatmist ja keeldumine oli peaaegu 100-protsendiline”.⁸⁸

Endise siseministri Lagle Pareki mälestuste järgi lootnud valitsus, et Eesti riigiametnikud ja jõustruktuuride esindajad, nt piirivalveohvitserid, tulevad koos peredega alaliselt Kirde-Eestisse, “aga oh ei, kõik käisid tööl oma eelnevast elukohast”.⁸⁹ Muude ümberasumist komplitseerinud asjaolude raames tulevad oletusena kõne alla ka sealsete linnade kunagise keskviimule opositsioonilise juhtkonna tõrjuvad hoiakud eestlastest ametnike värbamisel.⁹⁰ Ühtlasi on riigivõim Ida-Virumaa pedagoogide lisatasustamist viimase kümnekonna aasta vältel tublisti koomale tõmmanud, toetades täiendavalt üksnes Narva Eesti Gümnaasiumi õpetajaid. Alates 2000. aastast ei maksnud raha puudumise tõttu sihtotstarbelist siserändetoetust enam ka migratsioonifond.

Sestap on sageli emotsionaalselt lahtirakendatud Kirde-Eesti ning mõningate teiste tagasihoidlikuma “eestilikkuse” astmega piirkondade füüsiline ja vaimne taasliitmine kulgenud võrdlemisi visalt. Mitte vähem ei ole piiranud vastavaid ränderessursse mõistagi ka Eesti väike rahvaarv, kahanev elanikkond ning negatiivne loomulik iive. Ajavahemikul 1989–2009 kasvas eestlaste osakaal Ida-Virumaal 1,18 protsenti, mis oli Eesti maakondade ja suuremate linnade lõikes tagantpoolt esimene tulemus.⁹¹ Samuti pole kuigivõrd ühtlustunud domineerivate keelerühmade ruumiline

⁸⁷ VII Riigikogu stenogrammid, 15.03–6.05.1993,1075; ERA, f. 5040, n. 2, s. 4, l. 21.

⁸⁸ VIII Riigikogu stenogrammid, IV kd, II istungjärk, 11.09.–9.11.1995 (Tallinn: Riigikogu Kantselei, 1996), 158–159.

⁸⁹ Lagle Parek, *Mina ei tea, kust ma rõõmu võtan: mälestused* (Tallinn: Kunst, 2010), 369.

⁹⁰ Vastavate vihjete kohta loe nt “Narvas on nõukogude võim”, *Eesti Aeg*, 17.3.1993, 11.

⁹¹ Autori arvutused: Statistikaameti andmebaas RV0222, *Rahvastik soo, rahvuse ja maakonna järgi*.

paiknemine. Sõltumata üksikute “tulipunktidesse” siirdunud nn elukutseliste eestlaste aktiivsetest ponnistustest põlisrahva elulaadi tutvustamisel ning nähtavamaks tegemisel, ei ole Eesti senisel sisemigratsioonil tervikuna olnud erilist rahvustavat efekti.

Kokkuvõtteks

Kui vahel on erialakirjanduses mõningaid (valdavalt kunagise imperiaalse minevikuga) maid iseloomustatud nn postkoloniaalset immigratsioonipoliitikat viljelevate riikidena,⁹² siis äraspidiselt võib teatud mõõndustega niimoodi öelda ka sõltumatus taastanud Eesti kohta. Nõukogude ajast päritud teravad ühiskondlikud sidususprobleemid ühes rahvusriigi ideoloogia maksvuselepääsuga mahitasid seal suhteliselt protektiivsete, etnokultuurilist “teist” tõrjuvate ja eksklusiivsete rändekorralduslike strateegiate kasutuselevõttu. Migratsioonipoliitikat pruugiti rahvuse-ehitamise vahendina, püüdes eesti identiteedi kestmise kindlustamiseks rännet suuresti etniliselt reguleerida.

Kooskõlas siirdeühiskonnas valitsema kipunud rahvustavate meeleoludega hakati Eestis üheksakümnendate aastate algul vastu võetud seadustega sisserännet kvootidega piirama ning loodi välismaalaste elamis- ja töölubade süsteem. Lisaks võrdlemisi nappide annuaalsete immigratsiooni piirarvude kehtestamisele lasid keskvoimud iseseisvuse esimesel dekaadil etniliste eestlaste absoluut- ning suhtarvu tõstmiseks muukeelsel elanikkonnal küllalt segamatult maalt välja voolata. Veel enam, alates 1993. aasta kevadest üritati vastavaid protsesse ka riikliku Eesti Migratsioonifondi kaudu sihtotstarbeliste rändetoetuste abil soodustada. Mingil määral astus säärane tegevus ühte jalga teiste samaaegsete seadusandlike initsiatiividega, mille taga võib muuhulgas aimata vabariigi etnodemograafilise struktuuri muutmise sihte.⁹³ Loodeti, et halvasti kohanenud mitte-eest-

⁹² Nt Prantsusmaad, Suurbritanniat või Hollandit, vt Stephen Castles and Mark J. Miller, *The age of migration: international population movements in the modern world* (Basingstoke: Macmillan, 1993), 71–73, 196–199.

⁹³ Näiteks on taoliste mittekodanikke kaudselt emigreeruma survestavate mehhanismidena kirjanduses ära märgitud välismaalaste seaduse vastuvõtmist tulenevaid nõudeid, ühe riigikeele kehtestamist või käiku läinud rangemat naturalisatsioonipoliitikat. Vt nt Rein Ruutsoo, “Constituting of political nation of Estonian Republic”, *Revue Baltique*, 7 (1996), 27, 30; Eiki Berg and Allan Sikk, “Ethnic claims and local politics in northeastern Estonia”, *Beyond post-Soviet transition: micro perspectives on challenge and survival in Russia and Estonia*, ed. by Risto Alapuro et al. (Helsinki: Aleksanteri Institute, 2004), 169–170; Tõnis Saarts, *Eesti kodakondsuspoliitika kujunemine 1988–1998 läbi eestkostekoalitsioonide raamistu*, magistritöö (Tallinn: Pedagoogikaülikool, 2005), 34.

laste lahkumine tõstab ühiskonna sisemist stabiilsust, leevendab rahvuspingeid, tsementeerib Eesti territoriaalset terviklikkust ja veidi lihtsustab edasise natsiooniloome kulgu. Sestap prooviti ajendada muulaste vabatahtlikku naasevrännet enda põlisele emamaale või siis ümberasumist kolmandatesse riikidesse.

Seevastu võõrsil paiknevaid Eesti päritolu isikuid asuti riigieelarveliste tagasirändetoetustega "koju" meelitama. 1990. aasta immigratsiooniseaduse jõustumisest saadik ei kehti etniliste eestlaste puhul sisserände piirarv. Viimane ei puudutanud ka nt alalise sissekirjutusega välismaalasi või alates 1997. aasta sügisest Euroopa Liidu ning Põhjamaade kodanikke, ent kunagine lahtiste uste poliitika lõpetati siinkohal otsustavalt. Enne 2000. aastate tulekut ei vabastatud immigratsioonikvoodi alt isegi Eesti kodanike registreeritud abikaasasid ja nende alaealisi lapsi. Peale selle kehtestati väljastpoolt Euroopa Liitu riiki siseneva tööjõu selekteerimiseks palga miinimumnorme ning heidutati maailma mastaabis võrdlemisi üksikuid pagulasi üsna kõrgete tagasilükatud varjupaigataotluste protsentidega. Paralleelselt võrdlemisi tagasihoidliku sotsiaaltoetuste poliitikaga ei praktiseerinud Eesti 2012. aasta sügiseni ka (ulatuslikke) uusimmigrantidele suunatud kohanemisprogramme.

Niisugused tendentsid viitavad võimule tulnud uue poliitilise eliidi seas valitsenud rahvusideoloogilisele ilmavaatele, milles figureerisid kesksel kohal nn primordiaalsed tõlgendusviisid. Väärtustati (Teise maailmasõja eelsele Eesti vabariigile lähedasemat) etnilist homogeensust ja katsuti seda vabatahtlikkusel põhinevate ametlike tugisüsteemidega omalt poolt kasvatada. Vähemasti rändepoliitilises mõõtkavas oli natsiooniloome riiklikult valitud suund seega omane ennekõike kultuurrahvusluse ideaaltüübile. Ühiskondlike siirdeprotsesside lainetuses sai poliitilises praktikas sihiks võrdlemisi laialdane etniline kontroll.

Poliitika tulemuste osas võib väita, et Eestisse sisse rännata soovijatele pea esimesel võimalusel ette pandud sõel oli suhteliselt efektiivne. Negatiivne rändesaldo saavutati juba 1990. aastal ning pärast seda on väljarännanute hulk pidevalt sisserännanute oma ületanud. Seoses Eesti rahvastiku üldise kahanemise, vananemise ja demograafilise struktuuri halvenemisega muutusid 21. sajandil märksa sagedasemaks koguni arusaamad (valikulise) võõrtööjõu importimise vajadusest. Liiasi kuna Eesti juurtega isikute "repatrieerimine" jäi kokkuvõttes kasinaks, küündides üheksakümneandatel vaid umbes 3000 inimeseni, ega suutnud inimressursside kadu kui-givõrd kompenseerida.

Mitte-eestlaste emigratsiooninäitajate tõlgendamisruum on mõneti laiem. 1989. ja 2000. aasta rahvaloenduste vahelisel ajal kahanes mitte-eestlaste arv rände tõttu kusagil 145 000 võrra, neist lõviosa antud perioodi esimese kuue aasta vältel.⁹⁴ Väga sageli olid minejaiks endise Nõukogude armee, sealhulgas sõjalis-tööstusliku kompleksi liikmed ühes perekondadega. Üleüldiselt tähendas see seda, et Eesti keeleliste vähemuste koguhulk alanes niiviisi umbkaudu neljandiku ulatuses. Valdavalt siirduti ida poole, Venemaale ja teistesse SRÜ riikidesse, hiljem, eeskätt käesoleval sajandil hakkasid tasapisi kasvama rändevood ka Lääne ühiskondadesse.⁹⁵ Seega, ühest küljest vähenes venekeelne kogukond ligi Tartu ning Pärnu linna täie inimeste võrra, teisalt lakkas venekeelse rahvastiku massilisem Eestist väljavool paljuski juba 1990. aastate keskpaigaks. Eestlaste osakaal püsielanikkonnas suurenes 6–7 protsendipunkti ehk Eesti populatsioon jäi sisuliselt ikkagi etniliselt pea sama heterogeenseks kui enne omariikluse taastamist.

Mitte-eestlaste emigratsiooni tõuketegurid olid kompleksed, hõlmates mitte üksnes poliitilist, ideoloogilist, materiaalsel või sotsiaalpsühholoogilist laadi impulsse, vaid näiteks ka perekondlikke põhjusi. Eesti riikliku migratsioonifondi ja väliste ümberasumisagentuuride rahaline toetus oli reeglina ühekordne ning paljudele potentsiaalsetele lahkujatele tõenäoliselt siiski suhteliselt vähemotiveeriv. Sihipäraste hüvitussummade märkimisväärses tõstmiseks polnud noore riigi valitsustel küllaldaselt ressursse ega uueks aastatuhandeks ka enam erilist poliitilist tahet. 2000. aasta integreerimisprogrammi heakskiitmise järel pöörati Eesti rahvuskujunduse maastikul pilgud rohkem kaasavamate meetmete poole.

Sajandivahetuse paiku võibki täheldada riigi rändestrategieates teatavat uue etapi algust, mil Eesti võimuesindajate poliitiline retoorika muutus eeskätt majanduslikel ning demograafilistel kaalutlustel oluliselt inklusivsemaks. Samas olid praktilisel pinnal aset leidnud nihked võrdlemise tagasihoidlikud. Migratsiooni suunamissüsteem toimib tänaseni peaaegu täpselt samadel alustel, mis 1990. aastate algul. Ka ettevaatlik ja rahvustava koega immigratsioonipoliitika on püsinud kogu taastatud iseseisvusperioodi vältel suhteliselt konservatiivseks. Viimase stabiilsust on aidanud muuhulgas säilitada antud valdkonnas valitsev Euroopa Liidu liikmesriikide seadusandluse ülimuslikkus ühenduse ühisregulatsioonide ees.

⁹⁴ Tiit Tammaru and Hill Kulu, “The ethnic minorities of Estonia: changing size, location, and composition”, *Eurasian Geography and Economics*, 44:2 (2003), 108–109.

⁹⁵ *Demograficheskiĭ ezhegodnik Rossii: staticheskiĭ sbornik* (Moskva: Goskomstat Rossii, 1998), 331; Helerin Rannala *et al.*, “Eesti demograafiline areng ja selle jätkusuutlikkus”, *Eesti inimarengu aruanne 2008* (Tallinn: Eesti Koostöö Kogu, 2009), 16.

Väiksemas ulatuses üritas riik ühtlasi suunata siserännet. Teatud (piiriäärsete) regioonide “eestistamiseks” ning riigi kohaloleku kasvatamiseks kannustati enamuskultuuri kandjaid materiaalsete stiimulitega säärestesse rahvusriigi mõistes kriitilistesse paikadesse liikuma. Näiteks on keskvoimud rajanud Kirde-Eestisse riigiasutusi ja koole, luues eesti keele valdajatele täiendavaid töökohti. Samuti on episoodiliselt finantseeritud Ida-Virumaal ja Paldiskis leiba teenivatele riigiametnikele, sh politseinikele, piirivalvuritele või ka eesti (keele) õpetajatele eluasemete soetamist, hüvitatud nende kolimisega seonduvaid väljaminekuid, kompenseeritud kommunaalkulusid ja/või makstud neile tavapäraest palgamäärast kõrgemaid lisatasusid. Erilist edu pole aga erinevate aineliste peibutistega seni saavutatud ning Kirde-Eesti tööstuslinnade demograafiline rahvastamine näib soovi korral üldise rahvaarvu väiksuse, negatiivse iibe ja väljäreände tendentside püsümise taustal lähimas tulevikus jätkuvalt keeruline.

ABSTRACT: The migration policy of the post-communist Republic of Estonia as a component of nation-building

This article examines the practices of Estonian migration policies based on the concept of nation-building. The latter is a relatively common architectural metaphor used predominantly to describe social, political and economic integration processes taking place within modern nation-state formations. More precisely, this term denotes activities which aim to increase homogeneity in societies which are often ethnically fragmented. As a rule, the implemented language, education, citizenship, migration and other policies are not ethno-culturally neutral and seek to preserve or promote a particular national identity. In many post-imperial contexts, efforts to change country's ethno-demographic structure in particular have formed a cornerstone of a nationalizing state.

This paper argues that Estonian policymakers utilized migration policies as a means of nation-building. They became one of the most important tools in seeking to ‘compensate’ for the large demographic shifts the country witnessed under Soviet occupation. During this time, the non-Estonian population grew rapidly – from 3% in 1945 to 38.5% in 1989. As such, the

immigration policy of re-independent Estonia has been quite controlling in nature. With the complicated ethno-demographic situation in mind, Estonian central authorities introduced restricted annual quotas on migration (with the limit being set at 1000 on average) and a stringent system of work permits in the early 1990s. These quotas did not apply to permanent residents and from autumn 1997, citizens of the European Union or Scandinavian countries. In addition, for the selection of labour originating outside of the EU, minimum wages were established. Those seeking asylum in Estonia – of which, on a global scale, there have been very few – have been discouraged by the high number of applications refused. Until 2012 Estonia did not offer the adaptation programs for the newcomers either.

On the other hand, the republic pursued an ethnically differentiated exit policy. To this end, the voluntary emigration of foreign minorities was financed from the state budget, particularly in the case of Russophones, while ethnic Estonians and Estonian citizens received monetary support to return to the country. The system was launched in May 1993 under the aegis of Estonian Migration Foundation, which had been instituted the year before. In the early 1990s some earmarked financial aid was also received from the European Union and other Western countries. Regarding the withdrawal of former Soviet troops from Estonia, the United States was particularly helpful. In order to foster the repatriation of Russian military retirees, it instigated a bilateral resettlement programme with the Russian Federation in July 1994. Although this agreement provided every retired officer who pledged to leave Estonia with a housing voucher valued at US\$ 25,000, the project in general was not very successful.

The article also explores the legal framework within which migration policies were implemented. It implies that the behind-the-scenes logic of other Estonian legislation with an ethno-political bent (e.g. Aliens or Citizenship Acts) could also be seen to have contributed to the voluntary re-migration of non-citizens. Hopes were nurtured that the exclusive provisions of the law would to a large extent force the poorly integrated and ‘disloyal’ contingent out of the country. In this way it was also hoped that social integration and transition processes would be simplified, ethnic tension within Estonia would be assuaged, potential conflict would be prevented and that the task of further nation-building would be a little easier.

Today there are few members of titular nation living in the former factory and military towns like Narva, Kohtla-Järve, Sillamäe and Paldiski. Therefore, to a lesser extent, the state also attempted to regulate internal migration. The central authority sought to boost the presence of the state

sector in russified regions, for instance in north-eastern Estonia, as a form of 'demographic exporting' of the majority culture, creating jobs there for Estonian-speaking specialists, compensating the cost of relocation and paying them higher than ordinary bonuses.

The article concludes that settlement policies oriented towards the demographic 'Estonianization' of the state have not functioned well due to nation's smallness, the negative rate of natural increase, the high level of emigration and socio-economic factors. The spatial location of the dominant linguistic groups remains segregated and return migration of people with 'Estonian roots' has been modest. In the early years following the restoration of independence some of those least connected to Estonia (for complex reasons) left the country. Their numbers – almost a quarter of all non-Estonians living in a state at the time – were relatively large given the modest size of the overall population, but it cannot be claimed that the structure of the populace changed significantly as a result.

KEYWORDS: nation-building, demography, migration policy, Estonia, post-communism

REIGO LÖKK (b. 1980) is a Ph.D. student at the University of Tartu.*

* Correspondence: Institute of History and Archaeology, University of Tartu, Lossi 3, 50090, Tartu, Estonia. E-mail: reigo.lokk@ut.ee