

Peatükk 24

Ränne

Lehte Roots

Sissejuhatus

Ränne ehk migratsioon on inimajaloo loomulik nähtus, kuid migrantide õigused, sealhulgas nende inimõigused, on aja jooksul muutunud. Inimõigusi hakati kaitsma eelkõige teise maailmasõja järel. Sel ajal toimus ka eelmise sajandi suur rahvasteränne, kui inimesed pagesid sõja ja tagakiusamise eest. Sellest tulenevalt on inimõiguste kaitsel migratsiooni kontekstis oma erisused.

Hinnanguliselt 281 miljonit inimest ehk umbes 3,6% maailma elanikkonnast¹ elab praegu väljaspool oma päritoluriiki. Igal aastal lahkub oma päritoluriigist väga palju inimesi ja nende hulgas on üha rohkem neid, kes on sunnitud kodust lahkuma keerulistel põhjustel, näiteks vaesuse, viletsate tervishoiuteenuste, puudlike haridusvõimaluste, vee- ja toidunappuse või eluaseme kaotamise tõttu. Viimastel aastakümnetel on inimesed olnud sunnitud lahkuma ka keskkonnaseisundi halvenemise ja kliimamuutuste tagajärjel, samuti tagakiusamise või relvakonfliktide puhkemise pärast.

Kuigi ränne on paljude jaoks positiivne kogemus, on üha selgem, et inimõigustel põhineva rände kavandamises ja juhtimises nii ülemaailmsel, piirkondlikul kui ka riiklikul tasandil esinevate lünkade tõttu tuleb ette rändajate õiguste rikkumist. Lisaks päritoluriigis toimuvale võidakse õigusi riivata ka riigipiiridel ja neis riikides, kuhu inimesed rändavad.² Inimõiguste rikkumise suhtes on rändajad haavatavad eelkõige seetõttu, et nad on lahkunud oma riigi kaitse alt. Sisserändajad, kellel pole õiguslikku alust teise riiki siseneda, on ebaproportsionaalselt haavatavad nii diskrimineerimise, ekspluateerimise kui ka tõrjutuse suhtes. Tihti on nad sunnitud elama ja töötama varjatult ning seetõttu kardavad esitada kaebusi ja nõuda oma õiguste kaitset.

Annan selles peatükis ülevaate peamistest migratsiooni ja inimõiguste kaitset reguleerivatest rahvusvahelistest, Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidest ning asjaomastest põhimõtetest. Ühtlasi toon välja peamised rändajaid ja nende pereliikmeid puudutavad inimõigused. Seejuures tuleb silmas pidada, et eelkõige on migrandid inimesed ja neile kohalduvad kõik inimõigused³, mis on kohaldatavad selles riigis, kuhu nad elama on asunud.

¹ OHCHR, About migration and human rights, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/about-migration-and-human-rights.aspx> (15.12.2021).

² Ribas-Mateos, N., Dunn, T. J. Handbook on Human Security, Borders and Migration. Edward Elgar Publishing, Incorporated 2021.

³ Sugugi mitte kõik mõtlejad ei ole samal seisukohal. Näiteks Hanna Arendt on polemiseerinud, et kuigi olemuslikult on inimõigused üldised ja võõrandamatud, ei ole tegelikkuses paraku nii, et inimesest endast justkui võrsuks „õigus omada õigusi“ (*a right to have rights*), vaid selle õiguse peab tagama inimkond ise. – Arendt, H. The Origins of Totalitarianism. Schocken Books 2004.

1. Rände ja rändaja mõiste ning kujunemislugu

Ränne – nii vabatahtlik kui ka sunnitud – on nähtus, mis areneb koos ühiskonnaga.⁴ Ränne on olnud osa elamise kogemusest ning selle tulemusena on inimkond kogu maa asustanud. Õiguslikult on hakatud rännet reguleerima alles üsna hiljuti⁵, migratsiooniõiguse areng on seotud rahvusriikide moodustamisega 20. sajandil Euroopas. Sel ajal keelasid Euroopa riigid avatud immigratsiooni ning hakkasid seadma piire, et luua ühtseid rahvuspõhiseid riike.⁶ See oli ka aeg, kui hakati seadustega rännet kujundama. Seadustega hakati reguleerima migrantide integratsiooni, nende kuuluvust, õigusi ja kohustusi ning õiguste välistamist ja andmist.⁷

Alates Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) asutamisest on rahvusvaheline ränne reguleeritud ülemaailmsete reeglitega. Esialgu toimus see ühe raamistiku alusel ja selleks loodi üks organisatsioon, Rahvusvaheline Tööorganisatsioon. Peagi jagati ÜRO mandaat kaheks, üks pagulastele ja teine töajurände jaoks. Järgnenud aastakümnetel hoogustus rändepoliitika institutsionaliseerimine riiklikul, piirkondlikul ja ülemaailmsel tasandil ning esile tõusid seda toetavad diskursused, mis on seotud majanduse arengu ja inimõiguste probleemidega.

Kuna rännet on hakatud juhtima globaalselt ning sellesse on kaasatud ka kodanikuühiskond, mis kaitseb aktiivselt migrantide õigusi, peavad riigid selgemalt järgima oma inimõigustealaseid kohustusi. Valitsusvälised eestkõnelejad tegutsevad migrantide õiguste kaitseks ülemaailmsel tasandil ja võrgustikesse koondununa. Selle ühe eduloona⁸ saab esile tuua näiteks Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni nr 189, millega sätestati nõue tagada koduabilistele inimväärsed töötingimused⁹.

Inimõiguste laienemine ja piirkondlik lõimumine on kaks kõige olulisemat tegurit, mis on mõjutanud riikide võimalusi piirata välismaalaste sisenemist oma territooriumile ja nende õigusi uues riigis elades.¹⁰

Nagu öeldud, eristatakse vabatahtlikku ja sunnitud rännet ehk sundrännet. Vabatahtliku rände korral otsustab inimene ise, et ta soovib asuda elama mujale. Sellisel juhul valitakse uus elukoht välja põhiliselt tõmbetegurite alusel, näiteks soovitakse saada osa parematest karjäärivõimalustest või asuda elama ülejäänud perekonna, sealhulgas abikaasa juurde. Lahkutakse aga põhiliselt tõuketegurite, näiteks liiga väikese töötasu tõttu. Tõmbe- ja tõuketegureid saab käsitleda ühe mündi kahe poolena. Sundränne on tingitud peamiselt tõuketeguritest, näiteks tagakiusamisest, sõjast või näljast.¹¹ Sellisel juhul põgenevad inimesed selleks, et kaitsta oma õigusi. Praktikas on näha, et inimest võivad rändama ajendada korraga

⁴ Kleiner, R. J. Migration: Immigration and Emigration in International Perspective. Greenwood Publishing 2003; Fisher, M. H. Migration: A World History. Oxford University Press 2014.

⁵ Chetail, V. International Migration Law. Oxford University Press 2019.

⁶ Goodwin-Gill, G., McAdam, J. The Refugee in International Law. Oxford University Press, 3rd ed., 2007.

⁷ Cole, P. Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration. Edingburg University Press 2000.

⁸ Vt ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni peadirektori Juan Somavía tegevuse kohta aastatel 1992–1998. – Report of the Director-General: Decent Work. ILO 1999.

⁹ Fish, J. N. Human Rights in Households: Gender and the Global Governance of Migrant Domestic Workers. – Mora, C., Piper, N. (toim). The Palgrave Handbook of Gender and Migration. Palgrave MacMillan 2021.

¹⁰ Iglesias Sánchez, S. Free Movement of Persons and Regional International Organisations. – Plender, R. (toim). Issues in International Migration Law. Leiden: Brill 2015, lk 223–260.

¹¹ Vt ka Brettell, C. B., Hollifield, J. F. Migration theory: talking across disciplines. Routledge, 3rd ed., 2015.

nii tõuke- kui ka tõmbetegurid ning neid on keeruline eristada. Paljud emigreerumise otsuse vastu võtnud inimesed lahkuvad oma riigist nii majanduslikel põhjustel kui ka selleks, et vältida oma inimõiguste rikkumist, muu hulgas kaitsta oma elu. Isegi töörändajaid võib mõningatel juhtudel pidada sundmigrantideks, näiteks siis, kui nad põgenevad olukorrast, kus nende majanduslikke õigusi rikutakse. Leif Kalev ja Mari-Liis Jakobson on juhtinud tähelepanu uuringutele¹², mille kohaselt võib migrantistaatus mõjuda negatiivselt poliitilisele aktiivsusele, kuivõrd tuleb tegeleda igapäevaste eluliste probleemide lahendamise ja mitmes riigis korruga¹³. Varjupaigataotlejaid ja pagulasi peetakse sundmigrantideks. Pagulased ja varjupaigataotlejad moodustavad eraldi rändajate rühma, kuna nad on kodukohast lahkunud tõsise ohu tõttu oma elule ja vabadusele.¹⁴

Ränne võib toimuda koduriigi sees või olla suunatud koduriigist väljapoole. Eesti keeles on eraldi termin sisserändajate ehk immigrantide kohta ja väljarändajate ehk emigrantide kohta. Inglise keeles tähistatakse mõlemat rühma enamasti nimetusega *migrant*, ehkki mõnel pool kirjanduses võib leida ka termineid *immigrant* ja *emigrant*.¹⁵

Ränne tähendab kolimist teise riiki või sama riigi teise piirkonda ning hõlmab igasugust inimeste teisale siirdumist, olenemata põhjustest. Sisserändaja mõiste määramine on keerulisem. Euroopa migratsioonikomitee määratluse kohaselt tähistatakse terminiga *sisserändaja* tagasipöörduvaid rändajaid, immigrante, pagulasi, ümberasustatud isikuid, immigrantide perest pärinevaid isikuid ja immigratsiooni tagajärjel tekkinud vähemusrahvuse liikmeid, sõltuvalt kontekstist ka emigrante.¹⁶ Rahvusvahelise Migratsioonorganisatsiooni järgi nimetatakse sisserändajaks kõiki inimesi, kes on teinud rändeotsuse vabatahtlikult, isikliku mugavuse eesmärgil ja ilma välise sunnita.¹⁷

Rändajaid saab liigitada mitmesuguste tegurite, näiteks motiivide, õigusliku seisundi ja rände kestuse alusel. Rändajateks saab pidada ajutisi töörändajad ehk võõrtöötajaid, sealhulgas tippspetsialiste, kes liiguvad hargmaiste ettevõtete ja rahvusvaheliste organisatsioonide tööturul. Neil on teise riiki asumiseks olemas seaduslik alus. Seaduslikul alusel riiki sisenejate hulka kuuluvad ka selle riigi kodanike või sellesse riiki asunud välismaalaste pereliikmed, tagasipöördujad, õpilased, tudengid, teadlased ja investorid. Ebaseaduslikult riiki sisenejatena käsitletakse ilma vajalike dokumentide ja lubadeta rändajaid ning nende hulgas võib olla ka varjupaigataotlejaid ja pagulasi.

¹² Chang, S. Racial politics in an Era of transnational citizenship: The 1996 „Asian Donorgate“ controversy in perspective. Lanham: Lexington Books 2004; Jakobson, M.-L., Kalev, L., Ruutsoo, R. Becoming postnational? Citizenship as discourse and practice among „transnationals“. – Vetik, R. (toim). Nation-building in the context of post-communist transformation and globalization: The Case of Estonia. Frankfurt: Peter Lang 2012, lk 115–140.

¹³ Jakobson, M.-L., Kalev, L., Ruutsoo, R. Becoming postnational? Citizenship as discourse and practice among „transnationals“. – Vetik, R. (toim). Nation-building in the context of post-communist transformation and globalization: The Case of Estonia. Frankfurt: Peter Lang 2012, lk 115–140.

¹⁴ UNHCR. Pagulasseisundi konventsioon ja protokoll. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/78621>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/78623> (15.12.2021).

¹⁵ Vt ka Costello, C. The Human Rights of Migrants in European Law. Oxford University Press 2016; Rubio-Marín, R. (toim). Human Rights and Immigration. Oxford University Press 2014.

¹⁶ Euroopa migratsioonikomitee koduleht. – http://www.coe.int/t/dg3/migration/European_committee_on_Migration/default_en.asp (30.12.2020).

¹⁷ IOM-i migratsioonisõnastik. – https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf (15.12.2021); Asylum and Migration: Glossary 6.0. – https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf (08.02.2020).

Euroopas rakendatav õigus, näiteks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, ei ole otseselt loodud rändajate kaitseks. Kuid Euroopa Inimõiguste Kohus on tõlgendanud konventsiooni Euroopa avalikku korda kaitsva vahendina ja seetõttu on konventsioon muutunud ka Euroopas elavatele migrantidele kohaldatavaks¹⁸ Mõningates küsimustes on aga Euroopa Inimõiguste Kohus jätnud otsustamise liikmesriigi kohtule riigisisese õiguse põhjal.¹⁹ 1989. aastal *Soering vs. Ühendkuningriik* asjas oli Euroopa Inimõiguste Kohus innovaatiline, luues Euroopas tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte (*non-refoulement*) rakendamises pretsedendi, mis omakorda viis selle põhimõtte rakendamiseni rahvusvahelisel tasemel.²⁰ Euroopa Inimõiguste Kohut on kirjeldatud ka kui riigiülest kohut, mis tegeleb migrantide õigustega²¹ ning seetõttu on oluline, kuidas Euroopa Inimõiguste kohus rändajate õigusi kaitseb.

1.1. Välismaalastest töötajad

Üks viis vabatahtlikult teise riiki elama suunduda on minna sinna tööle. Töörändajad ja nende pereliikmed moodustavad suurima arvu ilma sunnita rändavatest migrantidest.²² Ibrahim Awadi hinnangul ei ole olemas rahvusvahelist rändeõigust, vaid see on reguleeritud killustatult rahvusvaheliste lepingutega ning enamikul juhtudel on võimalik leida regulatsioon regionaalsel või riigi tasandil.²³ Sellegipoolest ei saa jätta tähelepanuta ÜRO kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelist konventsiooni²⁴. Selles on võõrtöötajat määratletud inimesena, kes hakkab tegema, teeb või on teinud tasustatud tööd riigis, mille kodanik ta ei ole.²⁵

Kõnealune konventsioon on kõige laiaulatuslikum võõrtöötajate õigusi käsitlev dokument. Selles tuuakse välja rändajate kodaniku- ja poliitilised õigused, samuti nende majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused. Enamikku sätteid kohaldatakse kõigi võõrtöötajate suhtes, st nii seaduslikult kui ka ebaseaduslikult riigis viibivate isikute ja nende perekondade puhul, kuid mõnda sätet kohaldatakse üksnes ebaseaduslikele migrantidele. Võõrtöötajate komitee on märkinud, et see konventsioon kirjeldab üksnes võõrtöötajate minimaalseid õigusi ning osalisriigid võivad neid õigusi laiendada, sealhulgas ebaseaduslikult riiki sisenenutele. Lisaks on komitee teatanud, et konventsiooni osalised peavad tõlgendama oma kohustusi sisserändajate suhtes kooskõlas teiste inimõiguste ja muude ratifitseeritud rahvusvaheliste lepingutega.²⁶

Peale nimetatud konventsiooni kaitsevad kõiki töötajaid, sealhulgas võõrtöötajaid, ka mitmed muud rahvusvahelised dokumendid. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1949. aasta konventsioon võõrtöötajate kohta (nr 97) kaitseb just nimelt võõrtöötajaid, nähes neile ette

¹⁸ EIK, 5809/08, *Al-Dulimi ja Montana Management Inc. vs. Šveits*, 26.11.2013, p 145.

¹⁹ EIK, 47287/15, *Ilias ja Ahmed vs. Ungari*, 21.11.2019, p 127

²⁰ EIK, 14038/88, *Soering vs. Ühendkuningriik*, 07.07.1989, p 126

²¹ Ktistakis, Y. *Protecting Migrants Under ECHR and Social Charter*. Council of Europe Publishing 2013, lk 43.

²² <https://news.un.org/en/story/2021/06/1095082> (03.10.2021).

²³ Awad, I. *The Multiple Levels of Governance of International Migration: Understanding Disparities and Disorder*. – *American Journal of International Law Unbound*, 2017/111, lk 153–158.

²⁴ *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*

Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (08.02.2021).

²⁵ Kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvaheline konventsioon (vastu võetud 18.12.1990, jõustunud 01.07.2003), 220 UNTS 3, art 1.

²⁶ CMW General Comment nr 2 ebaseaduslikus olukorras võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kohta, ÜRO dok CMW/C/GC/2, 28.08.2013, p 8.

sellised põhiõigused nagu juurdepääs tervishoiuteenustele ja õigus võrdsele kohtlemisele. Paljud universaalsed inimõigustealased lepingud ning Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni põhikonventsioonid annavad töötajatele õiguse nõuda õiglasi töötingimusi ja võrdset tasu, õiguse moodustada ametiühinguid ja nendega liituda ning õiguse saada juurdepääs sotsiaalkindlustusele.²⁷ Eesti ei ole võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooniga ühinenud. Eesti lähtub võõrtöötajate kaitsmisel põhiseadusest, välismaalaste seadusest ning tööõigusest, samuti võrdse kohtlemise seadusest, mille kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida²⁸.

Välismaalaste seaduse §8 käsitleb Eestis töötamisena mistahes tegevust Eestis töölepingu või muu lepingu alusel, samuti muud tegevust teise isiku heaks, mille puhul võib eeldada tulu või muu varalise hüve saamist, sõltumata tegevuse aluseks oleva lepingu liigist, vormist või lepingu sõlminud teise poole asukohast või elukohast, kui välisleping või seadus ei sätesta teisiti.²⁹ Kuigi üldjuhul minnakse välismaale töötama pikemaks ajaks, annab välismaalaste seaduse §108 võimaluse Eestis töötada ka lühiajaliselt.

Ükski rahvusvaheline konventsioon ei sunni riike võõrtöötajad oma pinnale lubama. Selle üle, kuidas riik reguleerib rännet, on tal suveräänne otsustusõigus ning iga riik lähtub oma poliitilistest eesmärkidest, keda ja kui palju ta oma riiki tööle lubab. Euroopa Liidus on vastu võetud mitu direktiivi, mis liikmesriikidel tuleb oma seadustesse üle võtta. Nende hulka kuulub nn sinise kaardi direktiiv³⁰, millega reguleeritakse kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu liikumist. Samuti on Euroopa Liidus reguleeritud perekondade taasühinemise õigus³¹, millest ka Eesti peab perekonnaga seotud rände reguleerimisel lähtuma. Osa inimesi, kes on kaotanud õiguse elada vastuvõtvast riigis, kaotavad ka õiguse seal töötada.

Seadusliku aluseta riigis viibivat ehk dokumenteerimata võõrtöötajat võib määratleda isikuna, kes siseneb riiki ilma loata ning kelle eesmärk ongi seal ilma loata töötada. 1975. aastal palus ÜRO Peaassamblee oma organisatsioonidel ja asutustel kasutada termineid *non-documented migrant worker* ('dokumenteerimata võõrtöötaja') ja *irregular migrant worker* ('seadusliku aluseta ehk ebaseaduslikult riigis viibiv võõrtöötaja') termini *illegal migrant worker* ('ebaseaduslik võõrtöötaja') asemel.³² Samu eesliiteid *non-documented* ja *irregular* on kasutatud ka kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelises

²⁷ Näiteks majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt (vastu võetud 16.12.1966, jõustunud 03.01.1976), ILO ühinemisevabaduse ja organiseerumiseõiguse kaitse konventsioon (nr 87, vastu võetud 09.07.1948, jõustunud 04.07.1950), ILO organiseerumiseõiguse ja kollektiivse läbirääkimiseõiguse kaitse konventsioon (nr 98, vastu võetud 01.07.1949, jõustunud 18.07.1951), ILO konventsioon mees- ja naistöötajate võrdse tasustamise kohta võrdväärse töö eest (nr 100, vastu võetud 29.06.1951, jõustunud 23.05.1953). <https://www.riigiteataja.ee/akt/23981>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/13149637>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/13072905>

²⁸ Võrdse kohtlemise seaduse § 2 lg 1: „Isikute diskrimineerimine nende rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse tõttu on keelatud: 1) töö saamise, füüsilisest isikust ettevõtjaks saamise ja kutsealale pääsemise tingimuste kehtestamisel, sealhulgas värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel, samuti edutamisel; 2) töö- või teenuste osutamise lepingu sõlmimisel või ametisse nimetamisel või valimisel, töötingimuste kehtestamisel, korralduste andmisel, töötasustamisel, töö- või teenuste osutamise lepingu lõpetamisel või ülesütlemisel, ametist vabastamisel; 3) kutseõppes, karjäärinõustamisel, ümber- või täiendusõppe võimaldamisel, praktiliste töökogemuste omandamisel; 4) töötajate või tööandjate ühingusse, sealhulgas kutseühendusse kuulumisel ning nende organisatsioonide poolt soodustuste andmisel.“ – RT I, 26.04.2017, 9.

²⁹ Välismaalaste seadus, § 8. – RT I, 08.07.2021, 17.

³⁰ 2021. aastal tehti ettepanek koostada direktiivi uus versioon. – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment. SWD (2016) 193.

³¹ Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. – ELT L 251, lk 12–18.

konventsioonis ning neid on määratletud rändajatena, kellel ei ole luba riiki siseneda, seal viibida ega tasustatava tegevusega tegelda.³³ Miks ei soovitata kasutada terminit *ebaseaduslik (võõr)töötaja*? Põhjus on selles, et inimene ise ei saa olla ebaseaduslik, küll aga saab selline olla tema tegevus või viibimine riigi territooriumil.³⁴

Vastavalt võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse konventsioonile on seadusliku aluseta riigis viibival võõrtöötajal samad õigused, mis teistel võõrtöötajatel, ning nii nagu teistelt võõrtöötajatelt, ei tohi riigid ka temalt ebaseadusliku riigis viibimise tõttu võtta konventsiooniga antud õigusi.³⁵ Paraku ei käitu riigid alati nii, nagu rahvusvaheline õigus ette näeb. On mitmeid olukordi, kus seadusliku aluseta riigis viibival võõrtöötajal puudub võimalus pöörduda arstiabi saamiseks arsti poole, kuna tema eest ei ole tasutud sotsiaalmaksu. Samuti ei ole tal võimalik taotleda perekonna taasühinemist ega muid sotsiaalkaitsega seotud õigusi. Seetõttu on ülitähtis, et nende riigis viibimine kas seadustataks või saadetaks nad riigist välja sinna, kus neil on elamisõigus.

Nii nagu seaduslikult riigis viibivate sisserändajate puhul, peavad riigid ka ebaseaduslikult riigis viibivate võõrtöötajate puhul tõlgendama oma kohustusi kooskõlas ratifitseeritud rahvusvaheliste inimõigustealaste lepingutega.³⁶ Kahjuks ei ole võõrtöötajate õiguste kaitse probleemitu, eriti puudutab see ebaseaduslikult riigis viibijaid. Kuivõrd riikidel on õigus kehtestada norme ja kohustus kaitsta oma territooriumil avalikku korda, on nad kehtestanud ebaseaduslikult riigis viibijatele karistusmeetmed. Näiteks karistatati Eestis kuni 2015 aastani ebaseaduslikult riiki sisenemise eest, kui seda esines aasta jooksul vähemalt teist korda, rahatrahviga või kuni üheaastase vangistusega.³⁷ Eestis ilma seadusliku aluseta viibimise soodustamine on Eestis karistatav rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.³⁸ Eestis ilma seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamine on karistatav rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.³⁹

Rahvusvaheliselt on kokku lepitud mitmesugustes õiguskaitselahendites, millega kaitstakse võõrtöötajaid ärakasutamise ning sunnitöö või orjastamise eest.⁴⁰ Need on sätestatud eelkõige Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonides.⁴¹ Orjandus ei ole tänapäeval kuhugi kadunud, lihtsalt selle avaldumisvormid on muutunud. Näiteks Euroopas ja Aasias on tuhandest inimesest 3,6 protsenti orjastatud. Valdavalt on tegemist inimkaubanduse, sundabielu, sunnitöö ja sunniviisilise seksuaalse ärakasutamise ning laste kasutamisega

³² ÜRO Peaassamblee resolutsioon 3449 (XXX). Meetmed kõigi võõrtöötajate inimõiguste ja väärkuse tagamiseks, ÜRO dok A/RES/32/120, 09.12.1975, lg 2; Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 27. juuni 2006. aasta resolutsioon 1509 (2006) ebaseaduslike sisserändajate inimõiguste kohta, p 1.7.

³³ ICRMW, art 5.

³⁴ Vt ka Jacobsen, M. C., Gebre, E. B., Župarić-Iljić, D. *Cosmopolitanism, Migration and Universal Human Rights*. Springer International Publishing 2020.

³⁵ ICRMW, art 25 lõige 3.

³⁶ CMW General Comments nr 2, 28. august 2013, p-d 6 ja 8. ICRMW tasakaalustab riigi võimu reguleerida võõrtöötajate riiki sisenemise ja sealt lahkumise õigusi.

³⁷ Karistusseadustiku § 260 sätestas välismaalase ilma seadusliku aluseta Eestis viibimise. – RT I, 21.05.2021, 9.

³⁸ Karistusseadustik, § 259¹.

³⁹ Karistusseadustik, § 260¹.

⁴⁰ Näiteks ILO 1975. aasta konventsioon võõrtöötajate kohta (nr 143, vastu võetud 24.06.1975, jõustunud 09.12.1978), ILO sunniviisilise töö 1930. aasta konventsioon (nr 29, vastu võetud 28.06.1930, jõustunud 01.05.1932), ILO 1957. aasta sunniviisilise töö kaotamise konventsioon (nr 105, vastu võetud 25.06.1957, jõustunud 17.01.1959), kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (vastu võetud 16.12.1966, jõustunud 23.03.1976), art 8.

⁴¹ Näiteks ILO sunniviisilise töö 1930. aasta konventsioon (nr 29), ILO 2014. aasta protokoll sunniviisilise töö konventsiooni kohta, ILO 1957. aasta sunniviisilise töö kaotamise konventsioon (nr 105), ILO sunniviisilise töö 2014. aasta täiendavate meetmete soovitus (nr 203).

relvastatud konfliktides.⁴² Viimastel aastatel on ka Euroopa Liit hakanud üha rohkem tähelepanu pöörama sellisele uudsele orjandusele ja sunniviisilisele tööle.⁴³ Vastu on võetud mitu võõrtöötajate õigusi ja kohustusi reguleerivat direktiivi.⁴⁴

Kuna Euroopa Liidu õigust viivad ellu liikmesriigid, kes kohaldavad direktiive vastavalt oma nägemusele, on Euroopa Kohtul õigus eelotsustusmenetluse käigus liidu õigust tõlgendada.⁴⁵ Näiteks 2018. aastal Yöni asjas⁴⁶ pidi Euroopa Kohus tõlgendama Euroopa Majandusühenduse ja Türgi Vabariigi vahel sõlmitud assotsiatsioonilepinguga loodud assotsiatsiooninõukogu otsuses nr 2/76 sätestatud *standstill*-tingimust, mis keelab liikmesriikidel ja Türgil kehtestada uusi piiranguid selliste töötajate ja nende pereliikmete tööturule pääsemisele, kes viibivad ja töötavad nende territooriumil seaduslikult. Selles kohtuasjas taotles Türgi kodanik Yön, kelle abikaasa oli Saksamaal seaduslikult elav Türgi kodanikust töötaja, Saksamaalt perekonna taasühinemise võimaldamiseks tähtajalist elamisluba. Taotlus jäeti rahuldamata põhjendusega, et esiteks ei ole Yön tõendanud, et tema keeleoskus on Saksamaal kehtiva õiguse kohaselt piisavalt hea, ja teiseks on ta sisenenud Saksamaa Liitvabariigi territooriumile ilma riigisisese viisata, mille nägi ette 1976.–1980. aastal Saksamaal kehtinud õigusnorm. See õigusnorm karmistas Saksamaal seaduslikult töötajatena viibivate kolmandatest riikidest pärit kodanike perekondade taasühinemise tingimusi võrreldes nendega, mis kehtisid seal otsuse nr 2/76 jõustumise ajal. Juhtumi menetlemisel viitas Euroopa Kohus Dogani⁴⁷ ja Tekdemiri asjas⁴⁸ esitatud tõlgendusele ning täpsustas, et selline riigisisene meede, mis karmistab perekondade taasühinemise nõudeid ja kahjustab asjaomases liikmesriigis seaduslikult viibivate Türgi kodanike töötamist selle liikmesriigi territooriumil, on otsuses nr 2/76 sätestatud *standstill*-tingimuse tähenduses uus piirang, mis pärsib töötajate vaba liikumist asjaomases liikmesriigis. Kohus leidis, et selline meede võib olla põhjendatud sisserände tõhusa kontrollimise ja rändevoogude juhtimisega seotud ülekaalukast üldisest huvist tulenevatel asjaoludel, kuid seda saab lubada vaid siis, kui selle meetme rakendamisel piirduakse üksnes sellega, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks.

⁴² Matamoros, C. A. Forced labour most prevalent form of modern slavery in Europe, says report. – <https://www.euronews.com/2019/07/17/forced-labour-most-prevalent-form-of-modern-slavery-in-europe-says-report> (03.10.2021).

⁴³ Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union. Contemporary forms of slavery. European Parliament 2019. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603470/EXPO_STU\(2018\)603470_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603470/EXPO_STU(2018)603470_EN.pdf) (03.10.2021).

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/36/EL kolmandate riikide kodanike hooajatöötajatena riiki sisenemise ja seal viibimise tingimuste kohta. – ELT L 94/375, lk 375–39; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/29/EL, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK. – ELT L 315, lk 57–73; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/93/EL, mis käsitleb laste seksuaalse kuritarvitamise ja ärakasutamise ning lasteporno vastast võitlust ja mis asendab nõukogu raamotsuse 2004/68/JSK. – ELT L 335, lk 1–14 ELT; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK. – ELT L 101, lk 1–11; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded. – ELT L 168, 30.06.2009, lk 24–32.

⁴⁵ Euroopa Kohus, aastaaruanne 2018, kohtutegevus, Luxemburg 2019. – https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/ra_2018_et.pdf (05.10.2021).

⁴⁶ EK, 123/17, Nefiye Yön vs. Landeshauptstadt Stuttgart, 07.08.2018, p 34.

⁴⁷ EK, 138/13, Naime Dogan vs. Saksamaa Liitvabariik, 10.07.2014, p 36.

⁴⁸ EK, 652/15, Nedim Tekdemir vs. Kreis Bergstrasse, 29.03.2017, p 39.

1.2. Salaja üle piiri toodud isikud ja inimkaubanduse ohvrid

Inimesed, kellel puudub seaduslik alus riiki sisenemiseks, kasutavad riigipiiri ületamiseks tihtipeale teiste isikute abi. Inglise keeles kasutatakse nende kohta termineid *smuggled person* ('ebaseaduslikult üle piiri toimetatud inimene') ja *trafficked person* ('inimkaubanduse ohver').

Euroopa Liidus on inimkaubanduse ohvrite kaitse tagatud vastava direktiiviga⁴⁹ ja rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni täiendava naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokolliga (Palermo protokoll)⁵⁰. Selle protokolliga järgi tähendab *inimkaubandus* isiku ekspluateerimiseks tema värbamist, vedamist, üleandmist, majutamist või vastuvõtmist, inimröövi toimepanemise või muul viisil jõu kasutamise või sellega ähvardamise, petmise, võimu kuritarvitamise või isiku abitu seisundi ärakasutamise või teist isikut kontrolliva isiku nõusoleku saavutamiseks makse tegemise või vastuvõtmise või muu hüvise pakkumise või vastuvõtmise või muu kuritarvituse teel.⁵¹ Ekspluateerimisena käsitletakse ka teise isiku prostitutsioonile sundimist või muul viisil seksuaalset ärakasutamist, sunniviisilist tööd või teenistust, orjuses või sama laadi seisundis pidamist või elundi sunniviisilist eemaldamist.⁵²

Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestava protokolliga⁵³ artikli 3 kohaselt tähendab *üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslik toimetamine* isikule sellise osalisriigi piiri ebaseadusliku ületamise võimaldamist, mille kodanik ega alaline elanik ta ei ole, temalt otse või kaudselt saadava raha või muu hüvitise eest. *Ebaseaduslikuks piiriületuseks* peetakse riigi piiride ületamist sellele kohaldatavaid seaduslikke nõudeid järgimata. Inimestel, kellel puudub õigus riiki ametlikult siseneda, aitavad piiri salaja ületada enamasti kuritegelikud grupeeringud või muud isikud isikliku kasu saamise eesmärgil. Erinevalt inimkaubandusest ei pruugi salaja üle piiri toimetamine olla seotud ekspluateerimisega ega sunniga, küll aga on see alati ebaseaduslik.

Eestis on karistusseadustiku järgi karistatav nii isiku piiriületamisele kaasaaitamine kui ka välismaalase ebaseaduslik toimetamine üle Eesti Vabariigi riigipiiri ja ajutise kontrolljoone.⁵⁴

Palermo protokolliga ratifitseerinud riikidel on kohustus pakkuda salaja üle piiri toimetatud isikutele kaitset ja abi, sealhulgas austada nende õigust elule ning õigust olla kaitstud piinamise ja muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK, ELT L 101, lk 1–11.

⁵⁰ UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000

⁵¹ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav naiste ja lastega kaubitsemise ning muu inimkaubanduse ärahoidmise ja selle kuriteo eest karistamise protokoll, art 3. – RT II 2004, 7, 23.

⁵² *Ibid*; vt ka Bhabha, J. Child Migration and Human Rights in a Global Age. Princeton University Press 2014.

⁵³ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll. – RT II 2004, 7, 23.

⁵⁴ Karistusseadustik, §-d 258 ja 259. – RT I, 21.05.2021, 9.

eest.⁵⁵Samuti peavad riigid vastavalt konsulaarsuhete Viini konventsioonile⁵⁶ selgitama üle piiri toimetatud isikutele, et neil on õigus teavitada oma riigi konsulaarametnikke ja nendega suhelda. Abi osutamisel peavad riigid arvestama naiste ja laste erivajadusi ning kontrollima, kas rändajate elu on ohus või mitte.⁵⁷

Inimkaubanduse ohvrite abistamine on keeruline. Selleks on mitmeid põhjusi. Esiteks ei soovi ebaseaduslikult riiki saabuvad isikud ametnikega koostööd teha, sest neid on hirmutatud ja nad kardavad, et kui nad annavad infot neid abistanud isikute kohta, siis ähvardab neid või nende lähedasi vägivald, surm või piinamine. Samuti ei anta ebaseaduslikult riiki saabujatele tihti võimalust kohtuda konsulaarametnikega või nad ise keelduvad nendega ühendust võtmast, kuna väidavad end olevat pagulased.⁵⁸ Peale selle ei ole inimkaubanduse ohvritele antavad garantiid piisavalt ahvatlevad, et motiveerida piiriületusele kaasaitajaid ehk smugeldajaid politseile välja andma. Kui kolmandate riikide kodanikust inimkaubanduse ohvrile antud järelemõtlemisaeg, kas teha politsei ja õiguskaitseasutustega koostööd või mitte, on lõppenud, on ohvril õigus taotleda elamisluba sõltuvalt järgmistest asjaoludest: kas ta on uurimise või kohtumenetluse huvides vajalik; kas ta on näidanud üles selget kavatsust teha koostööd; kas ta on katkestanud kõik suhted isikutega, kes on vastutavad tema suhtes toime pandud inimkaubanduskuriteo eest; kas ta ei kujuta endast avaliku korra ja julgeoleku seisukohalt ohtu. Luba peab kehtima vähemalt kuus kuud ning seda peab olema võimalik samadel tingimustel ka pikendada.⁵⁹ Maksimaalselt peab riik tagama kaitset kuni ühe aasta.

1.3. Varjupaigataotlejad, pagulased ja kodakondsuseta isikud

Pagulastele, varjupaigataotlejatele ja riigisisestele põgenikele on rahvusvahelise õigusega ette nähtud eriline kaitse. 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni kohaselt on pagulane isik, kes ei saa või ei taha oma kodakondsusjärgsesse riiki tagasi pöörduda, kuna tal on põhjust karta tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast.⁶⁰

Riigisisene põgenik on isik, kes on sunnitud või kohustatud oma kodust või tavapärasest elukohast põgenema eelkõige relvastatud konflikti, üldise vaenutegevuse või inimõiguste rikkumise kartuses, loodusõnnetuste või inimeste põhjustatud katastroofi tagajärjel või selle vältimiseks, ning kes ei ole ületanud rahvusvaheliselt tunnustatud riigipiiri.⁶¹

⁵⁵ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll, RT II 2004, 7, 23, <https://www.riigiteataja.ee/akt/733049>

⁵⁶ Konsulaarsuhete Viini konventsioon. – RT II 2006, 16.

⁵⁷ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll, art 16.

⁵⁸ Ilma seadusliku aluseta riiki sisenevate migrantide probleemidest saab rohkem lugeda Euroopa Komisjoni veebilehelt. – https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return_en (03.10.2021); Roots, L. The Role of NGOs as Partners in Migration Management in Estonia: A Case Study. – Kuzelewska, E.; Weatherburn, A., Kloza, D. (toim). Irregular Migration as a Challenge for Democracy. Intersentia 2018, lk 227–256. – 10.1017/9781780687025.014; Roots, L. Managing Migration in the United States and the European Union – Maintaining the Security. – Administrative Law Review 2020/3; Roots, L. Irregular Migration in European Union after Lisbon. – L'Europe Unie/United Europe 2012/6; Roots, L. Non-refoulement and Dublin rules. – L'Europe Unie/United Europe 2014, lk 73–89; Köpping, A. H. EU Migration Management and the Social Purpose of European Integration. The Spillover of Misery. Springer 2020.

⁵⁹ Inimkaubanduse ohvrite õigused EL-is. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2013. – https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_rights_of_victims_of_trafficking_et_1.pdf (05.10.2021).

⁶⁰ Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus.

⁶¹ OCHA, Guiding Principles of Internal Displacement. <https://www.unhcr.org/43ce1cff2.html> (15.12.2021).

Varjupaigataotleja on isik, kes pöördub kaitse saamiseks välisriigi poole ning kelle suhtes ei ole veel tehtud otsust ametliku pagulasseisundi andmise kohta.⁶²

Eestis reguleerib pagulaste ja varjupaigataotlejate õigusi ja kohustusi välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus⁶³. Selle alusel on võimalik anda isikule pagulase staatus ehk pagulasseisund või täiendava kaitse seisund.⁶⁴ Konventsioonile viitava pagulase definitsiooni võib leida nii Euroopa Liidu õigusest⁶⁵ kui ka riigisisest õigusest⁶⁶.

2. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni globaalne ränderaamistik ning Euroopa Liidu uus rände- ja varjupaigalepe

Viimastel aastatel on rändedebatt toimunud nii rahvusvahelisel kui ka Euroopa Liidu tasandil. Nende arutelude tulemusena on riigid kokku leppinud globaalses ränderaamistikus⁶⁷ ning 2020. aastal võeti Euroopa Liidus vastu ka uus rände- ja varjupaigalepe.

ÜRO globaalne ränderaamistik on 2019. aastal rahvusvaheliselt kokkulepitud dokument.⁶⁸ Määrava tõuke raamistikus kiiremini kokkuleppele jõudmiseks andis 2015. aasta rändekriis, mille käigus sisenes Euroopasse spontaanselt 1,82 miljonit migranti, kusjuures 3771 neist hukkus Vahemerel.⁶⁹ Sarnased liikumised toimusid ka mujal näiteks ebaseaduslik ja ohvriterohke ränne leidis aset ka Aasias Bengali lahel, Aafrika ebastabiilses Saheli regioonis, Ameerika Ühendriikide ja Mehhiko piiril ning mujalgi maailmas.⁷⁰ Need sündmused aitasid kaasa mõtte arengutele, et rahvusvahelist rännet tuleb ühiselt reguleerida. Kuigi Ungari on ühiste ränderegulatsioonide osas meelt muutnud, siis näiteks 2015 aastal kutsus Ungari peaminister Viktor Orbán ÜRO-d üles globaalse kvoodisüsteemi osas läbi rääkima, soovides näha migratsiooni, mis oleks „korrastatud, turvaline, reguleeritud ja vastutustundlik“⁷¹. 2020 aastaks on Ungarist saanud üks neid riike, kes ei soovi rändeleppes liituda.

⁶² UNHCR. Global Trends. Forced Displacement in 2019. – <https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf> (20.03.2021).

⁶³ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 08.07.2021, 16.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule. – ELT L 337, lk 9–26; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta. – ELT L 180, lk 60–95; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded. – ELT L 180, lk 96–116; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. – ELT L 180, lk 31–59.

⁶⁶ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 4. – RT I, 08.07.2021, 16.

⁶⁷ Roots, L., Popov, A. Õigusteadlased selgitavad, mida kujutab endast palju räägitud ÜRO rändekokkulepe. – Postimees 13.11.2018.

⁶⁸ Globaalse ränderaamistiku eestikeelne tõlge: https://vm.ee/sites/default/files/uro_randeraamistik.pdf (29.12.2020).

⁶⁹ IOM. IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015. – <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (05.10.2021).

⁷⁰ Teesalu, P. Ränderaamistiku diplomaatia. – Diplomaatia 185/186, 15.02.2019. – <https://diplomaatia.ee/randeraamistiku-diplomaatia/> (29.12.2020).

⁷¹ Statement by H.E. Mr. Viktor Orbán, Prime Minister of Hungary, at the High Level Side Event on „Strengthening cooperation on migration and refugee movements in the perspective of the new development agenda“, 30.09.2015. – <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/ga/2015/docs/statements/HUNGARY.pdf> (05.10.2021).

Ülemaailmse raamistiku väljatöötamisega tegeles Migratsiooni ja Arengu Globaalne Foorum, kuhu olid kaasatud nii valitsused kui ka kodanikuühendused ja valitsusvälised organisatsioonid. Samuti on rändeküsimustega tihedalt seotud ÜRO kestliku arengu tegevuskava aastani 2030 „Muudame oma maailma“. 1999. aastast alates on ÜRO Peaassambleel igal aastal vastu võetud migrantide kaitse resolutsioon. Resolutsioon oli algselt paarileheküljeline, ent aja jooksul on sellele lisatud palju uusi põhimõtteid ning üldiselt on riigid seda üksmeelselt toetanud.

Ränderaamistiku kokkulepe pidi sündima ÜRO varasemate dokumentide, parimate praktikate ja muu taolise koondamise teel. Eesmärk oli koondada infot ja tõmmata tähelepanu ning ei soovitud tingimata luua midagi uut.⁷²

Peaassamblee resolutsioonid ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduvad, kuivõrd tegemist on resolutsioonidega⁷³. Siduvad on ainult ÜRO enda institutsionaalset ülesehitust, administratiivset tegevust ja eelarvet määravad resolutsioonid ehk need, mis on vältimatult vajalikud organisatsiooni igapäevaseks toimimiseks.⁷⁴

Kõnealuse leppe puhul ei saa rääkida lepingust juriidilises mõttes ning juba on ka väljendatud arvamust, et seda pole vaja ratifitseerida. Lepe ei loo ka kohustusi avada piire ning ei kohusta kedagi kutsuma uusi sisserändajaid.⁷⁵ Leppe punktis 7 on sätestatud, et tegemist on õiguslikult mittesiduva koostööraamistikuga⁷⁶, kuid kindlasti tuleb vaadata ka leppe sisu.

Euroopa Liidu 27 riigi nimel esitas globaalse ränderaamistiku kohta seisukohad ühenduse toonane eesistuja Austria. Üsna algusjärgus taandas ennast Euroopa ühistevõlvusest Ungari.⁷⁷

Lõppteksti jõudsid ebaseadusliku rände vähendamise eesmärgid, piiride kaitse, inimkaubanduse vastu võitlemine ja muu taoline. Eeskätt Hiina ja Venemaa nõudmisel lisati teksti ka tugevad suveräänsusklauslid.

Raamistikuga kutsutakse üles töötama välja „kättesaadavad ja asjakohased menetlused, mis hõlbustavad [migrantide] üleminekut ühelt staatusest teisele“⁷⁸, ehk teisisõnu, kutsutakse üles ebaseaduslikult riigis viibivate isikute staatust legaliseerima. Samuti viidatakse lapse õiguste konventsioonile, millest tulenevalt on riigil kohustus tagada kõigile lastele arstiabi ja koolihariduse kättesaadavus, seega ka lapse staatus legaliseerida. Raamistiku kohaselt võiksid inimkaubanduse ohvrid saada „asjaomastel juhtudel alaliselt või ajutiselt sihtriiki“ elama jääda.⁷⁹ Selle meetme rakendamisel tuleb silmas pidada raamistiku üldist eesmärki, milleks on võitlus inimkaubanduse vastu. Samuti soovitatakse edendada migrantide „rahasaadetiste

⁷² Teesalu, P. Ränderaamistiku diplomaatia. – Diplomaatia 185/186, 15.02.2019. – <https://diplomaatia.ee/randeraamistiku-diplomaatia/> (29.12.2020).

⁷³ Resolutsioon tähendab otsust mida üldiselt jälgitakse edaspidistes tegevustes.

⁷⁴ United Nations Juridical Yearbook, 1986, lk 274–275.

⁷⁵ Roots, Popov.

⁷⁶ Riigikatseli, Eesti seisukohad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni globaalse ränderaamistiku ja globaalse pagulasraamistiku kohta, valitsuse protokoll nr 14, p 13, 22.03.2018. – https://dhs.riigikantseli.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0032264E?open#_blank (15.12.2021).

⁷⁷ Minister for Foreign Affairs and Foreign Trade Addresses General Debate, 73rd Session. – www.youtube.com/watch?v=TwK0Dt8fYqc (29.12.2020).

⁷⁸ Globaalne ränderaamistik, art 23 p h.

⁷⁹ *Ibid.*, art 26 p h.

kiiremat, ohutumt ja odavamt edastamist“ tagasi nende päritoluriiki.⁸⁰ Seda punkti soovisid tungivalt leppesse võõrtöölise rahasaadetistest sõltuvad arengumaad.

Dokumendis on esitatud ka nõue luua „kõikide oluliste rändeteede ääres avalikud ja juurdepääsetavad infopunktid“ ning jagada seal mitmesugust teavet keeles, millest migrant aru saaks.⁸¹ Mõningates sadamates ja lennujaamades võib tõepoolest leida infot mitmes keeles, kuid see soovitus on selgelt liiga ambitsioonikas, et kõik riigid seda lähiajal praktikas rakendada hakkaksid.

Muud teemad, näiteks üleskutse tagada kõigi inimeste elementaarsed inimõigused ning võidelda rassismi ja ksenofoobiaga, sealhulgas meedias, on juba varasemates ÜRO õigusaktides kirjas. Ka eespool kirjeldatud nõuded on vähemalt Euroopa Liidus juba kasutusele võetud või normidega reguleeritud, seega ei ole kõnealuses ränderaamistikus Euroopa riikide jaoks midagi uut.

Raamistikul puudub eraldiseisev rakenduskava, kogu edasine tegevus on lühidalt kirjas selle lõpuosas. Selle kohaselt tuleks Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni eestvedamisel luua rahvusvaheline võrgustik turvalise, korralduse ja seadusliku rände saavutamiseks vabatahtlikkuse põhimõtte.⁸² Lisaks tuleks luua iga nelja aasta järel kogunev rahvusvaheline rändepoliitika seire foorum, mis toimiks aruteluplatvormina. Foorum on kavas esimest korda kokku kutsuda 2022. aastal.⁸³

Kuna ränderaamistik on niivõrd uus, on veel vara öelda, kui hästi suudab see rahvusvahelist üldsust dialoogi kaasata. Asjaolu, et Ameerika Ühendriigid otsustasid 2020. aastal sellest distantseeruda, paraku kahandab selle algatuse jõudu. Ühtlasi võib lääneriikides peetav lõhestav immigratsioonidebatt avaldada mõju ÜRO riikide koostöövõimele. Samas peab mainima, et seoses Joe Bideni presidendiks saamisega on Ühendriikide retoorika immigratsiooniküsimustes muutunud: nad on taas lubanud osaleda ÜRO ümberasustamise programmides.⁸⁴

Praktilisest küljest tuleb siiski nõustuda ränderaamistikus ilmneva tõdemusega, et ränne on ülemaailmne nähtus ja sellega tuleb ka ülemaailmses mastaabis tegeleda. Kindel on see, et raamistiku läbirääkimistel õhku jäänud küsimuste üle vaieldakse edasi ning kümned ja sajad tuhanded inimesed jätkavad rändamist.

Kui ränderaamistik tuli Euroopas kinnitada, leidsid nii mõnedki riigid, et nad ei soovi seda teha.⁸⁵ Seega on tegemist tulevikku suunatud dokumendiga, mille rakendamine sõltub suuresti riikide poliitilisest soovist.

Pärast seda, kui rändeteemad Euroopa Liidu poliitikas kindla koha leidsid, leppisid liikmesriigid kokku migratsiooniõiguse ja -poliitika arendamises viie aasta plaanide kaupa. Algas see Tampere programmiga aastateks 1999–2003, järgnes Haagi programm aastateks

⁸⁰ *Ibid.*, art 36.

⁸¹ *Ibid.*, art 19 p c.

⁸² *Ibid.*, art 52.

⁸³ *Ibid.*, art 49 p c.

⁸⁴ UN, UN welcomes Biden administration commitment to refugee protection, 20.01.2021. – <https://news.un.org/en/story/2021/01/1082612> (05.10.2021).

⁸⁵ Roots, L., Mälberg, M. Ekspert: riigid on ÜRO rändeleppe vastu, sest tahavad oma piire kontrollida. – <https://www.err.ee/875258/ekspert-riigid-on-uro-randeleppe-vastu-sest-tahavad-oma-piire-kontrollida> (29.12.2020).

2004–2009 ja lõpuks Stockholmi plaan aastateks 2010–2014. Euroopa Liidu 2020. aastal esitletud rände- ja varjupaigalepe on selle poliitika loomulik jätk. Idee ise ei ole uus. Selle pakkus välja Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen oma 2019. aasta juulis peetud avakõnes.⁸⁶ Alguse sai see plaan aga juba 2008. aastal, kui tollane eesistujariik Prantsusmaa esitas ettepaneku Euroopa sisserände- ja varjupaigapakti kohta.⁸⁷ Seda varasemat paketi kritiseeriti kui ühe liikmesriigi ebaõnnestunud katset n-ö taasriigistada migratsioonipoliitikat. Teisisõnu, viia see taas iga liikmesriigi enda kontrolli alla ning vaidlustada Euroopa Liidu prioriteete ja valitsustevahelisi kokkuleppeid.

Lepe ehk pakt eeldab kokkulepet või ametlikku lubadust vähemalt kaheosapoolle vahel (või vähemalt nende kaasamist) ning ta ei kvalifitseeru alati rahvusvaheliseks lepinguks. Seetõttu võib sõna *pakt* või *lepe* tekitada segadust ja pole päris selge, kellele uus rände- ja varjupaigalepe tegelikult kuulub ning kelle vahel see on sõlmitud või kokku lepitud. Õiguslikus mõttes ei kvalifitseeru kõnealune rände- ja varjupaigalepe paktiks. Sellega sätestatakse Euroopa Komisjoni poliitika tegevuskava, mille eesmärk on luua Euroopa ühine ränd- ja varjupaigahalduse raamistik. Selle omanikuks saab pidada üksnes Euroopa Komisjoni. Uues rände- ja varjupaigaleppes esitas Euroopa Komisjon rändepoliitika uue lähenemisviisi, mis seisneb sisse- ja väljapoole suunatud poliitika suuremas sidususes. Leppes selgitatakse, kuidas eri seadusandlikud ja muud vahendid omavahel kokku sobituvad, ning kirjeldatakse, millised on komisjoni praegused ja tulevased rändepoliitika meetmed.

Rände- ja varjupaigalepe koosneb teatisest ja üheksast õigusaktist.⁸⁸ Lisaks sisaldab lepe kolme soovitud kriisikava, ümberasustamise ja päästeoperatsioonide kohta ning ühte suunist, mis kajastab reegleid ebaseadusliku piiriületuse, läbisõidu ja elamisele kaasaaitamise kohta.⁸⁹ Lepe käsitleb ka solidaarsuspõhimõtet ning tagasisaatmise toetamist kui uut solidaarse panustamise vormi, mida liikmesriigid üksteise abistamiseks kasutada saavad. Tagasisaatmise toetamine on üks osa liidu ühtsest tagasisaatmissüsteemist, mis hõlmab Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) kaudu antavat tegevustoetust ning koordineerimismehhanismi kohaldamist, et edendada tagasisaatmise ja tagasivõtmise valdkonnas tõhusat koostööd kolmandate riikidega. Tagasisaatmise toetamise raames kohustub liikmesriik saatma riigis viibimise õigusega, ebaseaduslikud rändajad teise liikmesriigi eest päritoluriiki tagasi, tehes seda otse toetust saava liikmesriigi territooriumilt.

Rändelepet on mõnes küsimuses ka juba kritiseeritud.⁹⁰ Nimelt on leppes esitatud ettepanek rajada liidu territooriumil Kreekale kuuluval Lesbose saarel Mórias katseprojektina ühine

⁸⁶ Von der Leyen, U. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, As delivered. Strasbourg: European Parliament, 16.07.2019. – https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/SPEECH_19_4230 (29.12.2020).

⁸⁷ European Council, European pact on immigration and asylum (Version II), European Council, 24.09.2008. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2013440%202008%20INIT/EN/pdf> (15.12.2021)

⁸⁸ Euroopa Komisjon, Rände- ja varjupaigapakett: 23. septembril 2020 vastu võetud uut rände- ja varjupaigalepet käsitlevad dokumendid. – https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_et (22.10.2021).

⁸⁹ Euroopa Komisjon, Komisjoni Teatis, Komisjoni suunised ebaseaduslikule piiriületusele, läbisõidule ja seadusliku alusega riigis viibimisele kaasaaitamise määratlemist ja tõkestamist käsitlevate ELi normide rakendamise kohta (2020/C 323/01) https://ec.europa.eu/info/files/commission-guidance-implementation-eu-rules-definition-and-prevention-facilitation-unauthorised-entry-transit-and-residence_et (12.02.2021).

⁹⁰ <https://www.pagulasabi.ee/uudised/vabauhenduste-uhisavaldus-euroopa-liidu-uue-rande-ja-varjupaigaleppe-kohta> (18.09.2020).

rändehalduskeskus.⁹¹ See loodigi, ent pärast proteste laager põletati.⁹² Ühise katseprojekti puhul on suur oht, et seadustades Kreeka valitsuse kinnipidamispoliitikat ja ebaseaduslikke väljasaatmisi, luuakse pretsedent ühtsete kinnipidamislaagrite moodustamiseks Euroopa Komisjoni toetusel.⁹³

Selge on see, et rändelepe on uus algus Euroopa Liidu rändepoliitika arendamisel, ja seadusloomes võetakse edaspidi aluseks leppes kokkulepitud eesmärgid.⁹⁴

3. Rändajate õiguste kaitse

Rändajatele rakenduvad kõik inimõigused, kuid olenevalt olukorrast on neid erineval määral riivatud. Sundränne saab alguse näiteks seetõttu, et inimene ei tunne ennast oma kodumaal turvaliselt, tal puuduvad elementaarsed elatusvahendid või ei saa ta loodusõnnetuse tõttu enam senises kodukohas elada. Pere- ja õpiränne on ajendatud aga teistsugusest vajadusest: soovitakse minna elama oma sugulaste juurde või ajutiselt teise riiki õppima.

3.1. Õigus elule ning kaitsele piinamise ja ebainimliku kohtlemise eest

Kõigil rändajatel on õigus elule⁹⁵ ja riigid on kohustatud tagama, et üheltki sisserändajalt seda õigust omavoliliselt ei võetaks⁹⁶. Riigid peavad kooskõlas kehtiva seadusega kohtu alla andma kõik isikud, kes rikuvad inimõigusi, ning lõpetama igasuguse tegevuse, millega rikutakse sisserändajate ja nende perekondade inimõigusi. See võib avalduda meelevaldse kinnipidamisena riigipiiri ületamisel, piinamise ja elu ohustamisena, kohtuvälise hukkamisena või ebaseadusliku väljasaatmisena päritoluriiki.⁹⁷ Samuti on riikidel kohustus vältida inimohvreid maismaa- ja merepiiri ületamisel.

Üldiselt on rahvusvahelise inimõigustealase õiguse ja rahvusvahelise mereõiguse kohaselt riigil kohustus kaitsta ja tagada inimese õigus elule nii merel, riigi territooriumil kui ka riigi jurisdiktsiooni alla kuuluval laeval. Eelkõige sisaldab rahvusvaheline mereõigus norme, mis käsitlevad merel eksinud inimeste, sealhulgas rändajate päästmist ja kaitset. Näiteks paneb ÜRO mereõiguse konventsiooni artikkel 98 laeva kaptenile kohustuse osutada abi kõigile merehädalistele, kui ta on nende abivajadusest teada saanud, tingimusel, et abiosutamine ei sea ohtu laeva, meeskonda ega reisijaid. Mereõiguse konventsiooni artikli 98 lõige 2 sätestab, et rannikuriikidel on kohustus teha tõhusa otsimis- ja päästeteenistuse edendamiseks koostööd naaberriikidega. Lisaks märgitakse rahvusvahelise mereotsingute ja -pääste 1979. aasta

⁹¹ Herszenhorn, D. M. Merkel, von der Leyen, Mitsotakis discuss Lesbos asylum project. – Politico 18.09.2020. – www.politico.eu/article/merkelvon-der-leyen-mitsotakis-discuss-lesvos-asylum-project/ (24.10.2021).

⁹² Moria migrants: Fire destroys Greek camp leaving 13,000 without shelter. – BBC, 09.09.2020. – www.bbc.com/news/world-europe-54082201 (13.07.2021).

⁹³ Euroopa Komisjon. Migration: A European taskforce to resolve emergency situation on Lesbos. – Press Release 23.09.2020.

⁹⁴ Carrera, S., Geddes, A. The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights. EUI 2021.

⁹⁵ EIÕK, art 2; ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon, art 3; Euroopa põhiõiguste harta, art 3; vt ka EIÕK protokoll nr 6.

⁹⁶ ICCPR, art 6; ICRMW, art 9.

⁹⁷ UNHRC. Peaassamblee resolutsioon 23/20. Migrantide inimõigused. ÜRO dok A/HRC/RES/23/20, 26.06.2013, art 4 p c. – https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/23/20 (19.01.2021).

konventsiooni punktis 2.1.10, et merel ohtu sattunud inimesele tuleb abi anda, olenemata tema kodakondsusest, positsioonist ühiskonnas või asjaoludest, milles ta leiti.⁹⁸

Õigus elule sisaldab kaitset piinamise ja ebainimliku kohtlemise eest. Varjupaigataotlejad on tihti olukorras, kus neile 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni järgi pagulasseisundit anda ei saa, kuid neid ei saa ka tagasi saata kodakondsusjärgsesse riiki, kus neid ootaks ees piinamine, ebainimlik kohtlemine või surm. Seega tuleb ka merelt päästetud inimeste varjupaigataotlusi läbi vaadates kaaluda mitmeid aspekte, näiteks kas lähteriiki tagasisaatmisel esineb oht nende elule või oht sattuda piinamise või ebainimliku kohtlemise ohvriks. Tegelik olukorra väljaselgitamine on aga pikk ja rohket ressursi nõudev protsess. Esmalt tuleb kindlaks teha inimese päritoluriik ja tema identiteet, kontrollida varjupaigataotluse põhjendatust, esitatud väiteid ja fakte ning hinnata olukorra ohtlikkust selle inimese suhtes.

3.2. Õigus sotsiaalkindlustusele ja haridusele

Kuigi õigus sotsiaalkindlustusele ja õigus haridusele tulenevad eelkõige riigisisest õigusest ning võrdse kohtlemise põhimõttest, on ka rahvusvahelises õiguses tõstetud esikohale võõrtöötajate sotsiaalkaitse.

Kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artiklis 27 on kirjeldatud õigust sotsiaalkindlustusele ja märgitud, et kõigil võõrtöötajatel ja nende pereliikmetel, olenemata nende seisundist, on õigus samasugusele kohtlemisele kui kodanikel, kui nad vastavad Euroopa Liidu kohaldatavates õigusaktides ning kehtivates kahe- ja mitmepoolsetes lepingutes sätestatud nõuetele. Kui kohaldatav õigus ei võimalda sisserändajatele toetust maksta, on riikidel kohustus otsustada, kas on võimalik maksta hüvitist nendele isikutele, kes on sisserändajaid rahaliselt toetanud.⁹⁹ Võõrtöötajate komitee on rõhutanud, et kui hüvitamine on võimatu, peavad riigid otsuse langetamisel esitama igal juhul objektiivsed põhjused.¹⁰⁰

Teised rahvusvahelised ja piirkondlikud inimõiguste organisatsioonid on leidnud, et võõrtöötajatel on õigus sotsiaalkindlustusele. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee on teatanud, et kui mittekodanikud, sealhulgas võõrtöötajad, on sotsiaalkindlustusskeemi panustanud, peavad nad riigist lahkudes saama tehtud sissemaksest kasu või saama need sissemaksed tagasi.¹⁰¹ Ameerika Inimõiguste Kohus jõudis samasugusele järeldusele, märkides, et riik rikub võõrtöötajate inimõigusi, hoolimata nende rändestaatusest, kui ei taga pensioni saamise õigust võõrtöötajatele, kes on teinud vajalikud sissemaksed ja täitnud kõik töötajatele seadusest tulenevad nõuded, või kui töötaja pöördub oma õiguste kaitseks asjaomasesse õiguskaitseasutusse ja see asutus ei paku talle nõuetekohast kohtulikku kaitset ega garantiisid.¹⁰² Eestis reguleerib seda valdkonda sotsiaalseadustiku üldosa seadus¹⁰³,

⁹⁸ Rahvusvaheline rände ja inimõiguste juristide komisjon: praktiku juhend, 2014, 101 (vastu võetud 16.12.1966, jõustunud 03.01.1976), 993 UNTS 3, art 2 lg 2; vt ka ICCPR, art 2 lg 1.

⁹⁹ ICRMW, art 27. – <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (08.02.2021).

¹⁰⁰ UN. Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, General Comment nr 2, 28.08.2013, p 69.

¹⁰¹ CESCR, General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), ÜRO dok E/C.12/GC/19, 04.02.2008, p 36.

¹⁰² IACHR. Advisory opinion requested by the United Mexican States, OC-18/03 of September 17, 2003.

Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants, lk 154. – https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf (08.02.2021).

¹⁰³ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 30.12.2015, 3.

sotsiaalhoolekande seadus¹⁰⁴, riikliku pensionikindlustuse seadus¹⁰⁵ ning Euroopa Liidu tasemel tehakse sotsiaalsete tagatiste vallas koordineeritud koostööd¹⁰⁶.

Euroopas elades ei mõelda tihtipeale sellele, et paljudes riikides ei ole tagatud õigust haridusele. Eestis on alghariduse omandamine kohustuslik ning seetõttu tuleb pakkuda kooliskäimise ja õppimise võimalusi ka siia tulnud välismaalastele ja alaealistele. „Koolikohustuslikud on kõik lapsed alates hetkest, mil nad on enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit saanud 7-aastaseks kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Koolikohustust võib edasi lükata lapse tervisliku seisundi tõttu ja seda võib täita ka kodus õppides. Ühtegi õpilast ei vabastata koolikohustuse täitmisest tema puude või väheste võimete tõttu. Põhiharidust saab omandada ka lihtsustatud õppekava alusel, sõltuvalt erivajadustest ja võimetest. Eesti koolikohustus ei laiene välisdiplomaatide ja välisriikide esindajate lastele, aga Eestis elava välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku laps on koolikohustuslik.“¹⁰⁷

Ka rahvusvahelise õiguse kohaselt on riikidel kohustus teha algharidus kõigile lastele kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks.¹⁰⁸ Võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artikkel 30 laiendab seda kohustust, sätestades, et riigid ei tohi piirata lapse juurdepääsu avalikele koolieelsetele haridusasutustele ega koolidele ei lapse vanemate ega lapse enda õigusliku seisundi alusel. See tähendab, et isegi kui lapse vanemad või lapsed viibivad riigis ebaseaduslikult, tuleb neile tagada võimalus omandada haridust.

Riikidel on kohustus tagada lapsele hariduse omandamiseks vajalik rändestaatus ja ka lapse vanemad ei tohi takistada lapsel haridust omandamast.¹⁰⁹ Selle õiguse tagamiseks märgib võõrtöötajate komitee, et osalisriigid on kohustatud kaotama õppemaksu ning minimeerima õppevahenditele ja vormiriietusele tehtavad kulutused. Lisaks rõhutab komitee, et hariduse kättesaadavuse tagamiseks ei tohi riigid nõuda, et koolid jagaksid migratsiooniautustega teavet lapse või tema vanemate rändestaatuse kohta. Samuti ei tohi migratsiooniautused kooli territooriumil või selle läheduses läbi viia sisserände jõustamise toiminguid.¹¹⁰

ÜRO lapse õiguste komitee on rõhutanud, et saatjata alaealise vastu võtnud riigil on kohustus tagada sellisele alaealisele hariduse kättesaadavus, olenemata tema seisundist.¹¹¹ Ka Euroopa Liidu Nõukogu resolutsioonis on sätestatud sama põhimõte: saatjata alaealistel peab olema võimalik saada haridust põliselanikega samadel alustel.¹¹² Selle põhimõtte peamine eesmärk on kindlustada, et võõras riigis viibimine ei võtaks lapselt võimalust omandada haridust. Euroopa Liidu liikmesriigid peavad rahvusvahelise kaitse saanud ja ka seda taotlevatele alaealistele võimaldama hariduse omandamist riigi kodanikega samadel tingimustel. Rahvusvahelise kaitse taotlejate juurdepääsu haridusele ei või edasi lükata rohkem kui kolm

¹⁰⁴ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 22.03.2021, 14.

¹⁰⁵ Riikliku pensionikindlustuse seadus. – RT I, 28.12.2020, 7.

¹⁰⁶ Euroopa Komisjon, Sotsiaalkaitse ja sotsiaalne kaasatus, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=et&catId=750> (08.02.2021).

¹⁰⁷ Vt koolikohustuse kohta lähemalt: <https://www.esti.ee/et/haridus-ja-teadus/ueldharidus/koolikohustus> (12.10.2021).

¹⁰⁸ ÜRO lapse õiguste konventsioon, art 28 lg 1 p a; ICESCR, art 13 lg 2 p a, art 14; Ameerika inimõiguste konventsioon, art 13 lg 2 p a; Euroopa sotsiaalharta (muudetud) (vastu võetud 03.05.1996, jõustunud 01.07.1999), 2151 UNTS 277, art 17.

¹⁰⁹ General Commentary nr 2, 28.08.2013, p-d 75–77.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ ÜRO soovitusel, General Comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, p 41.

¹¹² Euroopa Liidu nõukogu 26. juuni 1997. aasta resolutsioon 97/C 221/03 kolmandatest riikidest pärit saatjata alaealiste kohta.

kuud alates kaitsetaotluse saamisest. Saatjata alaealistele võib haridust anda ka majutuskeskuses.¹¹³ Juurdepääs haridusele peab olema tagatud ka riigis ebaseaduslikult viibivatele, sealhulgas kinnipeetud alaealistele, sõltuvalt nende viibimise kestusest.¹¹⁴

3.3. Õigus varjupaigale ja pagulaste kaitse

Õigus tagakiusamise eest varjupaika otsida on sätestatud inimõiguste ülddeklaratsioonis. Selle õiguse alusel võttis ÜRO 1951. aastal vastu pagulasseisundi konventsiooni¹¹⁵ (Genfi konventsioon), millest koos 1967. aastal lisatud protokolliga on saanud varjupaigaõiguse ja pagulaste kaitse rahvusvaheline üldtunnustatud alus.

Pagulasseisundi konventsioon lähtub mitmest põhimõttest, eelkõige diskrimineerimise keelust, karistamise keelust ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatusest. Karistamise keeld tähendab seda, et kui inimene on põgenenud territooriumilt, kus tema elu või vabadus on ohtu sattunud rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu, ning ta taotleb ametiasutustelt varjupaika kohe pärast uude riiki sisenemist, ei karistata teda ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest.¹¹⁶ Tagasi- ja väljasaatmise keeld tähendab seda, et varjupaigataotlejat ei saadeta tagasi selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on äsja nimetatud põhjustel ohus. Pagulasseisundi konventsiooni kohaselt tohib pagulastele kehtestada üksnes vajalikke liikumiskiiranguid.

Ühe erilist kaitset vajava rühma moodustavad lapsed, eelkõige saatjata alaealised, kuna nende puhul on inimõiguste rikkumise oht eriti suur. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet on migratsiooniasutustele välja andnud spetsiaalsed suunised, milles käsitletakse lapse huvide kindlakstegemist.¹¹⁷

Suhteliselt uus inimõigustega seotud probleeme tekitav nähtus on kliimamuutustest ajendatud ränne ehk keskkonnaränne. Pagulasseisundi konventsiooni alusel ei ole kliimapagulastel õigust pagulasseisundit saada. Nende kaitset saab praegu tagada ainult humanitaarsetel kaalutlustel antavate elamislubadega.¹¹⁸

Sundränne puhul on tekkinud olukordi, et migrant ei saa teise riiki seaduslikult siseneda, sest tal puuduvad vajalikud dokumendid, näiteks viisa või elamisluba, või muu õiguslik alus teise riiki sisenemiseks. Seetõttu on parim tagada ohutud ja seaduslikud rändeteed. Migrante võib ümber asustada, väljastada neile humanitaarviisasid, luua ajutisi humanitaarkoridore ja tavarändekanaleid, näiteks töö-, õppe- või pererände võimaldamiseks. See aitaks vältida

¹¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), artikli 27 lõige 1. – ELT L 337, lk 9–26; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), artikli 14 lõiked 1 ja 2. – ELT L 180, lk 96–116.

¹¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, artikli 14 lõike 1 punkt c ja artikli 17 lõige 3. – ELT L 348, lk 98–107.

¹¹⁵ UNHCR. Pagulasseisundi konventsioon ja protokoll. – <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf> (29.12.2020).

¹¹⁶ Roots, L. European Court of Asylum – Does it Exist? – Kerikmäe, T. (toim). Protecting Human Rights in the EU: Controversies and Challenges of the Charter of Fundamental Rights. Springer 2014, lk 129–143.

¹¹⁷ UNHCR, UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child 2008. – <http://www.unhcr.org/4566b16b2.html> (22.10.2021).

¹¹⁸ Vt ka Estévez, A. Human Rights, Migration, and Social Conflict: Towards a Decolonized Global Justice. Palgrave Macmillan 2012.

inimeste ebaseaduslikku üle piiri toimetamist ja inimkaubandust ning võidelda ebaseadusliku töötamise vastu. Riiklikes arengustrateegiates tuleks rännet ja liikuvust tunnustada, nii vastu võtva kui ka päritoluriigi arengu edendajatena rahaülekannete ja investeeringute kaudu. Riigikohus on ühes varjupaigataotlejate kinnipidamist puudutavas asjas leidnud, et olukorras, kus on vaja välja selgitada välismaalase isikusamasus ja kodakondsus, on varjupaigataotleja paigutamine kinnipidamiskeskusesse põgenemisohu tõttu proportsionaalne, vajalik ja mõõdukas meede.¹¹⁹

Euroopa Liidu direktiivist tulenevalt on varjupaigataotlejatele vaja tagada inimlikud vastuvõtutingimused, sealhulgas eluase, toit, riided jms.¹²⁰ Selle direktiiviga sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded ning Eesti õigus (välismaalaste seaduse § 281 lõige 1) tugineb selles küsimuses nimetatud direktiivile ega ole sellega vastuolus.¹²¹ Riigil ei ole kohustust tagada varjupaigataotluse esitanud isikule materiaalseid vastuvõtutingimusi enne varjupaigataotluse esitamist ega ole keelatud sisse nõuda varjupaigataotluse esitamisele eelnenud väljasaatmismenetluse kulusid.¹²²

3.4. Õigusabi kättesaadavus

Õigusabi kättesaadavuse muudab Eestis keeruliseks asjaolu, et ilma seadusliku aluseta riigis viibiv isik saab taotleda riigi õigusabi alles pärast seda, kui talle on tehtud lahkumisettekirjutus (väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 6⁶ lõige 1). Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 10 lõike 2 punkti 9 kohaselt on riigi õigusabi võimalik saada haldusotsuse vaidlustamiseks halduskohtumenetluses. Seega on tasuta juriidilise esindaja saamise võimalused piiratud. Üldjuhul § 10 lõike 2 punkti 6 kohaselt saab rahvusvahelise kaitse taotleja sooritada menetlustoiminguid esindaja kaudu, kuid rakenduvad seadusest tulenevad erandid. Paragrahvi 10 lõike 3 kohaselt ei saa rahvusvahelise kaitse taotleja kasutada rahvusvahelise kaitse menetluses esindajat seletuste andmisel ega muus menetlustoimingus, mida selle olemusest tulenevalt tuleb teha isiklikult. Paragrahvi 17 lõike 9 kohaselt saab piirata esindaja määramist ka juhul, kui alaealine saab tõenäoliselt täisealiseks enne, kui Politsei- ja Piirivalveamet teeb taotluse kohta otsuse. Sellisel juhul võib saatjata alaealine teha seaduses sätestatud toiminguid iseseisvalt. Haldusmenetluse lõppedes saab ta aga taotleda riigi õigusabi.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta näeb ette nõustamise võimaldamise ka rahvusvahelise kaitse menetluse käigus. Direktiivi artikli 19 lõike 1 alusel peavad liikmesriigid tagama rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel, et taotlejatele antakse nende nõudmise korral tasuta õiguslikku ja menetlusteavet, võttes arvesse taotlejaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid. Artikli 21 lõike 1 alusel võivad liikmesriigid ette näha, et

¹¹⁹ RKHK, 3-3-1-56-14, 03.02. 2015, p 14.

¹²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud). – <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/33/10.02.2021>).

¹²¹ Vt ka Roots, L. Sharing Refugees after Lisbon – Solution for Small States? – The Romanian Journal of International Relations and European Studies 2012/1 (2), lk 5–19; Roots, L. Irregular Migration in European Union after Lisbon Treaty. – L'Europe Unie/United Europe 2012/6, lk 99–112.

¹²² EK, C-179/11, Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) vs. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, 27.09.2012, p 58; Euroopa Parlamendi 5. mai 2009. aasta resolutsioon varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtu miinimumnõudeid käsitleva direktiivi 2003/9/EÜ rakendamise kohta (2008/2235(INI)).

seada teavet pakuvad valitsusvälised organisatsioonid, valitsusasutuste töötajad või spetsiaalsed riigi talitused.

3.5. Perekonna taasühinemine ja õigus pereelule

Rahvusvahelise inimõigustealase õiguse alusel on riigid kohustatud vastuvõtmise, kinnipidamise ja väljasaatmise otsuseid tehes austama sisserändajate pereelu ja nende õigust pereelule. Näiteks kohustab kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete kaitse rahvusvaheline konventsioon osalisriike pöörama tähelepanu probleemidele, mis võivad tekkida võõrtöötaja kinnipidamise korral tema pereliikmetel, abikaasadel ja alaealistel lastel, ning võtma asjakohaseid meetmeid, et kaitsta võõrtöötajate perekondade ühtsust.¹²³

Ameerika inimõiguste komisjon on samuti jõudnud järeldusele, et tema jurisdiktsiooni alla kuuluvad riigid peavad väljasaatmise üle otsustamisel arvestama rändaja peresidemeid ja mõju tema pereliikmetele vastuvõtvas riigis.¹²⁴

Euroopa Liidus reguleerib seda valdkonda nõukogu direktiiv 2003/83/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta¹²⁵ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil¹²⁶. Samuti kehtib Euroopas välismaalastele Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 8, mille kohaselt on igal inimesel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu.

Eestis reguleerivad õigust perekonnaliikme juurde elama asuda välismaalaste seadus¹²⁷ ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse §-d 7 ja 46, mis lihtsustavad pagulaste perekondade ühinemist. Riigikohus on ühes oma 2020. aasta lahendis öelnud perekonna ühinemise kohta järgmist: „VMS § 123 p 3 on iseseisev tähtajalise elamisloa andmisest ja pikendamisest keeldumise alus ja seda saab kohaldada sõltumata teiste aluste olemasolust. VMS § 123 p-i 3 sisustamisel on abikaasa juurde elama asumiseks antud elamisloa puhul kohaldatav VMS § 142 lg 2. VMS § 142 lg-st 2 tulenevalt peab PPA abikaasalt küsima, kas tal on võimalik asuda elama taotleja kodakondsusjärgsesse riiki. Tuginedes VMS § 142 lg-le 2, tuleb PPA-l enne otsustamist taotlejale täpsemalt selgitada vajadust tõendada asjaolusid, mis takistavad või raskendavad perekonna elama asumist kolmandasse riiki (HMS § 36 lg 1 p 3). Seejuures tuleb üldjuhul pöörduda nii taotleja kui ka tema abikaasa poole. Abikaasa poole pöördumata jätmisega rikub vastustaja uurimispõhimõtet (HMS § 6). (p 11–12)“¹²⁸ Samas leiab Riigikohus: „Perekondade taasühinemise direktiivi eesmärgiga ei ole kooskõlas nõuda abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa pikendamisel, et abikaasad tõendaksid, et neil pole võimalik elada teise abikaasa päritoluriigis ilma, et esineks direktiivis sätestatud keeldumisalus. Perekondade taasühinemise direktiivi põhjenduse 2 järgi tuleks perekonna taasühinemist käsitlevad meetmed vastu võtta kooskõlas kohustusega kaitsta perekonda ja

¹²³ ICRMW, § 17 (6), §44

¹²⁴ IACHR, nr 81/10, 12.562, Wayne Smith, Hugo Armendariz *et al.* vs. Ameerika Ühendriigid, 12.07.2010.

¹²⁵ Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta, OJ L 251, 03.10.2003, Ch 19 Volume 006 p-d 224–230. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:32003L0086> (09.02.2021).

¹²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32004L0038> (09.02.2021).

¹²⁷ Vt ka Roots, L., Joamets, K. Cultural Aspects and Human Rights of Minors in the Process of Marriage in the European Union. – Studii Europene 2018/11, lk 11–34.

¹²⁸ 3-19-92/20, Halduskohtu Kolleegium, annotatsioon on veebiaadressil

[https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?](https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?jaotus=juur.206106665.206110132.206110147.206110149&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvatud)

[jaotus=juur.206106665.206110132.206110147.206110149&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvatud](https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?jaotus=juur.206106665.206110132.206110147.206110149&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvatud) (01.12.2021).

austada pereelu liikmesriigis, kuhu kolmanda riigi kodanik on abikaasa juurde elama asunud. Perekondade taasühinemise direktiiv on vastu võetud selleks, et kolmanda riigi kodanik (taotleja) saaks asuda elama ja jääda elama liikmesriigis koos seal seaduslikult elava abikaasaga (kutsujaga) perekonnaelu, et austada tuleb perekonnapõhiõigust ja kõik liikmesriigi sellekohased otsustused peavad olema proportsionaalsed läbi perekonnapõhiõiguse prisma (p 14)¹²⁹ Sellest saab järeldada, et kui elamisluba pikendatakse, siis Euroopa Liidu õigusest tulenevalt ei ole põhjendatud enam uuesti küsida põhjusi, mis takistavad perekonda kolmandasse riiki elama asumast.

Kui välismaalast on karistatud süüteo eest, siis võib seda arvesse võtta ka perekonna taasühinemise üle otsustamisel. Riigikohus on jõudnud järgnevale seisukohale: „VMS § 124 lg 1 p-d 1 ja 5 koosmõjus § 131 lg-ga 1 on direktiivi 2003/86/EÜ artikli 6 lg 2 toimealas, mistõttu tuleb nende sätete sisustamisel võtta arvesse Euroopa Kohtu seisukohti selle direktiivi kohaldamise kohta. VMS § 124 lg 1 p 1 järgi võib keelduda välismaalasele tähtajalist elamisluba andmast, kui on alust arvata, et tema Eestis viibimine võib ohustada avalikku korda. VMS § 124 lg1 p 5 lubab elamisloa andmisest keelduda, kui välismaalast on karistatud süüteo eest. Mõlemat sätet on võimalik kohaldada, võttes arvesse isiku karistamist süüteo eest. Mõlemad sätted annavad PPA-le kaalutusõiguse, mis võimaldab arvestada perekonnapõhiõiguse riive ulatusega. (p 20–21) VMS § 124 lg 1 p 5 on kohaldatav erandlikel juhtudel, kui kuriteo toime pannud isikust lähtuvat ohtu avalikule korrale polegi vaja põhjendada (vt ka EK, C-381/18 ja C-382/18, p-d 63–66, p 21).“¹³⁰

Ühes põhiseaduse järelevalve asjas jõudis Riigikohus seisukohale, et välismaalaste seadus on põhiseadusega vastuolus ja kehtetu osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele, et ta saaks asuda elama Eestisse oma registreeritud elukaaslase juurde, kes on Eesti Vabariigi kodanik, aga elamisloa taotlejaga samast soost.¹³¹ Samas otsuses tunnistas Riigikohus, et ka siseministri 18. detsembri 2015. aasta määrus nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ ning siseministri 12. jaanuari 2017. aasta määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ on põhiseadusega vastuolus osas, milles need ei sätestanud taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhaks, kui Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslane taotleb Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba. See kohtuotsus oli märgilise tähtsusega, kuna tunnustas õigust perekonnaelule ja elamisloale Eestis ka samast soost isikute puhul, kes on sõlminud kooselulepingu.

Samuti on Riigikohus võtnud seisukoha küsimuses, kas isikule tuleks anda elamisluba või viisa pereliikmete külastamiseks: „Elamisluba antakse vaid juhul, kui inimesel on vajadus elamisloa järele, st tegelik soov Eestisse elama asuda. VMS § 117 lg-s 1 on loetletud elamisloa andmise üldtingimused, mis peavad olema täidetud mis tahes alusel elamisloa andmisel. Sellisteks nõueteks on ka Eestisse elama asumise eesmärgi põhjendatus ja tegelik elukoht. VMS normidest nähtub üheselt, et elamisloa saamise vajadus on inimesel vaid juhul, kui ta tegelikult soovib elada Eestis. Vajadus elamisloa järele puudub, kui välismaalane

¹²⁹ 3-19-92/20, halduskohtu kolleegium, annotatsioon kättesaadav

[https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?](https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?jaotus=juur.206106665.206110132.206110147.206110149&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvatud)

[jaotus=juur.206106665.206110132.206110147.206110149&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvatud](https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendite_liigitus.html?jaotus=juur.206106665.206110132.206110147.206110149&kokkuvotted=false&jaotusedVaikimisiAvatud)
(01.12.2021).

¹³⁰ RKHK, 3-19-92/20, 18.11.2020.

¹³¹ RKÜK, 5-18-5, 18.11.2019.

soovib lühiajaliselt Eestit külastada. Sellisel juhul võib elamisloa andmisest VMS § 123 p 3 alusel keelduda. (p-d 20 ja 22)¹³²

3.6. Väljasaatmine ning kaitse omavolilise vahistamise ja kinnipidamise eest

Sisserändajatel on õigus asukohariigi territooriumil vabalt liikuda, õigus riigist lahkuda ja õigus kodumaale või päritoluriiki naasta. See õigus ei kätke aga teise riiki sisenemise õigust.

Riigist lahkumise õiguse või elukohariigis liikumisvabadusele seatud piirangud peavad olema seadusega sätestatud ja vajalikud legitiimse eesmärgi saavutamiseks ning kui sisserändaja soovib tagasi pöörduda oma päritolu- või kodakondsusjärgsesse riiki, ei saa teine riik tal omavoliliselt takistada seda teha. Ehkki kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 13 sätestatud garantii omavolilise riigist väljasaatmise vastu ei kaitse dokumentideta sisserändajaid, on rändajaseisundi vaidlustamise korral inimõiguste komitee öelnud, et riik peab ikkagi arvestama artiklist 13 tulenevaid õigusi.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti¹³³ artikli 9 kohaselt ei tohi riik ühtegi inimest meelvaldselt vahistada ega kinni pidada. Vahistamise või kinnipidamise korral peab riik tõendama, et peale kinnipidamise on kaalutud ka muid, vähem isiku õigusi riivavaid meetmeid ning et kinnipidamine ei ole meelevaldne. Sisserändaja pikaajalist kinnipidamist ei õigusta lihtsalt vajadus oodata sissesõiduloo saabumist või väljasaatmismenetluse lõppemist, kui teatamiskohustus või muud nõuded oleksid vähem tema õigusi riivavad meetmed, tagamaks, et sisserändaja olukord oleks kooskõlas riigis kehtivate seadustega. Euroopa Liidus reguleerib varjupaigataotlejate kinnipidamist tagasisaatmise direktiiv¹³⁴ ja pagulaste vastuvõtutingimuste direktiiv¹³⁵.

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on seisukohal, et sisserändaja ebamõistlikult pika aja vältel kinni hoidmine, ilma et teda kinnipidamise põhjusest teavitataks, rikub Euroopa inimõiguste konventsiooni. Asjas Saadi vs. Ühendkuningriik¹³⁶ põgenes Saadi Iraagist Londonisse, taotles seal varjupaika ja ta lubati ajutiselt riiki. 2001. aasta jaanuaris pidasid immigratsiooniametnikud Saadi 76 tundi kinni ja tema esindajat ei teavitatud kinnipidamise põhjustest viivitamata. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et Ühendkuningriik rikkus inimõiguste konventsiooni artikli 5 lõiget 2, mille kohaselt antakse igale vahistatule talle arusaadavas keeles viivitamata teada tema vahistamise põhjused ja kõik tema vastu esitatud süüdistused¹³⁷. Saadi puhul seda nõuet ei järgitud.

Kohus märkis, et inimõiguste konventsiooni järgimiseks peab kinnipidamine toimuma heas usus. See peab olema tihedalt seotud eesmärgiga takistada isiku omavolilist riiki sisenemist ning kinnipidamise aeg, koht ja muud tingimused peavad olema asjakohased, arvestades sellega, et meedet ei kohaldata mitte kuritegude toimepanijate, vaid välismaalaste suhtes, kellest paljud on oma elu pärast kartes kodumaalt põgenenud. See tähendab, et tuleb arvestada rändajate kaitsetut olukorda, mille tõttu nad on olnud sunnitud oma koduriigist põgenema.

¹³² RKHK, 3-3-1-2-17, 26.04.2017.

¹³³ Kodanike- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

¹³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, L 348/98, 24.12.2008.

¹³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestati rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), L 180/96, 29.06.2013.

¹³⁶ EIK, 13229/03, Saadi vs. Ühendkuningriik, 29.01.2008, p 85.

¹³⁷ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

Võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artikli 16 lõige 4 kaitseb võõrtöötajaid ja nende perekondi individuaalse või kollektiivse meelevaldse vahistamise või kinnipidamise eest. Võõrtöötajate komitee on märkinud, et vahistamise või kinnipidamise meelevaldsuse vältimiseks peab vahistamine või kinnipidamine olema seadusega ette nähtud, taotlema legitiimset ja proportsionaalselt õigustatud eesmärki ning olema vajalik. Lisaks on komitee rõhutanud, et ebaseadusliku rände kriminaliseerimine ei kujuta endast õigustatud huvi ebaseadusliku rände reguleerimiseks ning et seaduslik haldusarest võib muutuda meelevaldseks kinnipidamiseks, kui selle kestus ületab ajavahemiku, mille jooksul riik saab kinnipidamist õigustada.¹³⁸

Menetlustagatised, isiku väljasaatmise menetluses ja välismaalaste kollektiivse väljasaatmise keeld¹³⁹ on osa rahvusvahelisest tavaõigusest ja seetõttu on iga riik, hoolimata ratifitseeritud rahvusvahelistest lepingutest, endiselt kohustatud seda keeldu järgima.¹⁴⁰

Ka paljud lepingud keelavad välismaalaste kollektiivse väljasaatmise.¹⁴¹ See on keelatud näiteks võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artikli 22 lõike 1 alusel, milles on ühtlasi sätestatud nõue, et riigid menetleksid iga võõrtöötaja juhtumit eraldi.

Kuigi inimõiguste kaitse konventsioon ei sisalda sätet, mis keelaks sõnaselgelt välismaalaste kollektiivse väljasaatmise, on inimõiguste komitee leidnud, et keeldu võib välja lugeda kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti sätetest, mistõttu saab kollektiivset väljasaatmist käsitleda inimsusvastase kuriteona. Inimõiguste komitee leidis, et EIK artikkel 13, mis reguleerib väljasaatmise protseduurilist aspekti, keelab kollektiivse või massilise väljasaatmise.¹⁴²

Komitee märkis, et inimeste väljasaatmine või sunniviisiline ümberpaigutamine, ilma et see põhineks rahvusvahelisest õigusest, näiteks Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuudist tuleneval alusel, kujutab endast inimsusvastast kuritegu, kui tegemist on sunniviisilise väljasaatmisega piirkonnast, kus asjaomased isikud viibivad seaduslikult. Lisaks teatas komitee, et riigil on võimalik teha erandeid artiklist 12, mis tagab liikumisvabaduse, kuid ei õigusta kollektiivsete väljasaatmismeetmete kehtestamist.¹⁴³

Kollektiivse väljasaatmise keeld puudutab ka merel kinni peetud migrante. Võõrtöötajate komitee on selgitanud, et see kohustus hõlmab kõiki piirkondi, mille üle riik tõhusat kontrolli teostab, sealhulgas avamerel olevaid laevu.¹⁴⁴

Euroopa Inimõiguste Kohus on 2012. aastal Hirsi Jamaa *et al.* vs. Itaalia asjas otsustanud, et rahvusvahelistes vetes kinni peetud inimrühma tagasi saatmine riiki, kus neid ähvardab piinamine või julm, ebainimlik või alandav kohtlemine, rikub inimõiguste konventsiooni

¹³⁸ Guild, E., Minderhoud, P. P. E. (toim). Security of Residence and Expulsion: Protection of Aliens in Europe. Kluwer Law International 2001.

¹³⁹ Vt ka Roots, L. Non-refoulement and Dublin rules. – L'Europe Unie/United Europe, 2014, lk 73–89.

¹⁴⁰ ÜRO välismaalaste väljasaatmise eriraportööri Maurice Kamto kolmas raport. A/CN.4/581, 19.04.2007, p 115.

¹⁴¹ EIÕK protokoll nr 4, art 4; Aafrika inimõiguste harta, art 12 (5); Ameerika inimõiguste konventsioon, art 22 (9); ArCHR, art 26 lg 2; ICRMW, art 22 lg 1.

¹⁴² CCPR, General Comment no. 15: The Position of Aliens Under the Covenant, 11. aprill 1986, punkt 1.10.

¹⁴³ CCPR, General Comment no. 29, States of Emergency, ÜRO dok CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31.08.2001, lk 5, punkt 13 (d).

¹⁴⁴ CCPR, General Comment, no 2, 28.08.2013, punkt 51.

artiklis 3 sätestatud ebainimliku kohtlemise keeldu. Ehkki otsuses ei käsitletud sõnaselgelt kollektiivse väljasaatmise keeldu, tõdes kohus, et riikide kohustused, mis tulenevad rahvusvahelisest kohustusest austada inimõigusi, kehtivad ka merel.¹⁴⁵ Euroopa Liidus reguleerib väljasaatmist direktiiv 2008/115/EL.¹⁴⁶

Kinnipidamise otsus ei tohi olla meelevaldne, põhineda varjatud ajendil ega olla pahauskne. Euroopa Inimõiguste Kohus on 2002. aastal *Čonka vs. Belgia* asjas¹⁴⁷ öelnud, et ametivõimude katse parandada välismaalaste väljasaatmise operatsiooni tõhusust ning eksitades sellega huvitatud isikuid, ei olnud kooskõlas inimõiguste konventsiooni artikliga 5. Kohus ütles järgmist: „Selleks, et vältida kinnipidamise meelevaldsust, tuleb kinnipidamine läbi viia heauskselt; see peab olema tihedalt seotud eesmärgiga takistada isiku omavolilist riiki sisenemist; kinnipidamiskoht ja -tingimused peavad olema sobivad, pidades meeles, et meedet ei kohaldata kuritegude toimepanijate, vaid välismaalaste suhtes, kellest paljud on oma elu pärast kartes kodumaalt põgenenud, ning kinnipidamise kestus ei tohi olla pikem kui taotletava eesmärgi jaoks mõistlikult vajalik.“

Kõnealuses asjas peeti kaebajad ebaseaduslikult kinni ja neil ei olnud kinnipidamise vaidlustamiseks tõhusat võimalust. Leiti, et isikud olid kollektiivselt välja saadetud, arvestades nende väljasaatmise konteksti (koos paljude teiste sama kodakondsusega inimestega), ning kuna nende individuaalseid olusid ei olnud piisavalt arvesse võetud, rikuti nende inimõigusi. Kohus tuvastas ühehäälselt inimõiguste konventsiooni artikli 5 lõigete 1 ja 2 rikkumisi. Enamik kohtunikke leidis, et kollektiivse väljasaatmisega on rikutud ka EIK protokoll nr 4 artiklit 4 ja EIK protokoll nr 13. See oli esimene juhtum, mille korral Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastas välismaalaste kollektiivse väljasaatmise, millega riik oli rikkunud inimõiguste konventsiooni protokoll nr 4 artiklit 4.¹⁴⁸

Eestis reguleerivad välismaalaste väljasaatmist väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus karistusseadustik ja vääртеomenetluse seadustik. Eesti peab oma seadustes lähtuma Euroopa Liidu direktiividest ja määrustest ning need on ka riigi õigusesse üle võetud. Enamikul juhtudel peetakse varjupaigataotlejaid kinni esmases vastuvõtukeskuses, kuni nende isik on tuvastatud ning välja selgitatud, ega nad ühiskonnale ohtlikud ei ole. Taotlejate esmane kinnipidamine on rahvusvahelise praktikaga kooskõlas, kuid pikaajalist kinnipidamist tuleb vältida.

Osana kohustusest austada inimõigusi ja tagada nende järgimine on riigid kohustatud pakkuma rahvusvahelise inimõigustealase õiguse ja rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumise ohvritele piisavaid, asjakohaseid ja tõhusaid õiguskaitsevahendeid.¹⁴⁹ Inimõiguste komitee on leidnud, et kui individuaalse väljasaatmise käigus on võimalik mõnd inimõigust rikkuda, on tõhusa õiguskaitsevahendi õiguse tagamiseks vaja rakendada lisaprotseduure ja väljasaatmismenetluses rangemat kontrolli.¹⁵⁰

¹⁴⁵ EIK, 27765/09, *Hirsi Jamaa et al. vs. Itaalia*, 23.02.2012, p-d 128–129.

¹⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, L 348/98, 24.12.2008, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj?locale=et> (09.02.2021).

¹⁴⁷ EIK, 51564/99, *Čonka vs. Belgia*, 05.02.2002.

¹⁴⁸ Vt ka Boulby, M., Christie, M. (toim). *Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA*. Palgrave Macmillan 2018.

¹⁴⁹ Resolution adopted by the General Assembly 60/147. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, ÜRO dok A/RES/60/147, 16.12.2005, p-d 2–3.

¹⁵⁰ ÜRO inimõiguste komitee, *Ahani vs. Kanada*, teatis nr 1051/2002, 15.06.2004, p-d 10.6–10.8.

Võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artikli 22 kohaselt peavad riigid tagama sisserändajatele individuaalse väljasaatmismenetluse korral teatud menetlustagatised. Need kaitsemeetmed hõlmavad muu hulgas järgmist: väljasaatmisotsuse edastamine sisserändajale arusaadavas keeles; kohustus esitada otsus ja põhjendused sisserändajale kirjalikult, välja arvatud juhul, kui see kahjustaks riiklikku julgeolekut; ning sisserändajale võimaluse andmine selgitada, miks teda ei tohiks välja saata. Riigid peavad tagama, et väljasaatmisotsuse vaatab läbi pädev asutus, ning sel ajal võib isik taotleda väljasaatmise peatamist. Ühtlasi märgitakse konventsiooni artikli 22 lõikes 6, et riigid peavad lubama inimesel rahuldada oma palganõuded mõistliku aja jooksul enne või pärast riigist lahkumist.¹⁵¹

Inimõiguste konventsiooni protokoll nr 7 artiklis 1 nimetatud seaduslikul alusel sisserändaja menetlustagatised väljasaatmismenetluses on võõrtöötajate konventsiooniga võrreldes piiratumad. Need hõlmavad järgmist: õigus nõuda väljasaatmisotsuse põhjendamist, lasta juhtum läbi vaadata ja olla esindatud pädevas asutuses. Ent riik võib rändaja välja saata ka ilma, et võimaldaks tal neid õigusi kasutada, juhul kui see on avaliku korra või riigi julgeoleku huvides vajalik.

Eesti saab väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 7 alusel teha viibimisalusetat Eestis viibivale välismaalasele ettekirjutuse Eestist lahkuda. Sellise lahkumisettekirjutuse korral on tehtud kindlaks, et välismaalane viibib Eestis ebaseaduslikult, ning ettekirjutusega pannakse talle kohustus Eestist lahkuda. Ühtlasi määratakse ettekirjutusega lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg, tehakse hoiatus sunniraha rakendamise kohta ettekirjutuse täitmata jätmise korral, tehakse hoiatus lahkumiskohustuse sundtäitmise kohta ja vajaduse korral kohaldatakse ka sissesõidukeeldu.¹⁵² Lahkumisettekirjutust on võimalik seaduses sätestatud alusel ja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras vaidlustada ning seda tuleb teha kümne päeva jooksul alates ettekirjutuse või otsuse teatavaks tegemise päevast. Ettekirjutust ega selles sisalduvaid otsuseid ei saa vaidlustada vaidmenetluse korras, välja arvatud juhul, kui vaidlustatakse elamisloa, elamisõiguse või pikaajalise viisa andmisest või pikendamisest keeldumise otsust (vt ka VSS § 11 lõige 3¹).

Ka Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste komisjon on leidnud, et sisserändajal on enne väljasaatmist õigus taotleda, et tema asja arutataks. Austraalia kodanik ja endine Botswana ülikooli politoloogiprofessor Kenneth Good vaidlustas oma töösuhte meelevaldse lõpetamise ja Botswanast väljasaatmise pärast seda, kui ta oli avaldanud artikli, milles kritiseeris Botswana presidendi institutsiooni. Seejärel kasutas Botswana president talle immigratsiooniseadusega antud volitusi ja kuulutas Goodi Botswanas soovimatuks isikuks. Goodile anti riigist lahkumiseks aega 56 tundi, talle ei öeldud, miks ta välja saadetakse, ning talle ei antud võimalust väljasaatmist vaidlustada. Aafrika inimõiguste komisjon leidis, et riik rikkus kõnealusel juhul mitut õigust, sealhulgas Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste harta artiklis 7 sätestatud õigust oma asja arutamisele. Õigus kohtuasja arutamisele hõlmab järgmist: a) õigus pöörduda pädevate asutuste poole; b) süütuse presumpatsioon; c) õigus kaitsele, sealhulgas õigus valida kaitsja; ja d) õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul erapooletus kohtus.¹⁵³

¹⁵¹ Vt ka ILO 1975. aasta konventsioon võõrtöötajate kohta (nr 143), täiendavad sätted, art 9 lg 1.

¹⁵² Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, § 7 lg 2. – RT I, 08.07.2021, 18.

¹⁵³ Inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika komisjon, Good vs. Botswana Vabariik, teatis nr 313/05, 47. korriline istung, 2010. aasta mai.

Õigus olla oma asja arutamise juures on sätestatud ka inimõiguste konventsiooni artiklis 6, mille kohaselt on igal inimesel õigus õiglasele kohtumenetlusele. See hõlmab õigust õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Lõikes 2 on sätestatud süütuse presumptsioon, mille kohaselt igaüks, keda süüdistatakse kuriteos, tuleb pidada süütaks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.

Inimõiguste konventsiooni järgi on süüdistataval ka järgmised õigused: saada viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest; saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks; kaitsta end ise või enda valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui see on õigusemõistmise huvides vajalik ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks; küsitleda ise või lasta küsitleda tema vastu ütlushi andma kutsutud tunnistajaid, lasta ka omalt poolt kohale kutsuda tunnistajad ja neid küsitleda tema vastu ütlushi andvate tunnistajatega võrdsetel tingimustel; kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt.¹⁵⁴

Seetõttu ei saa välismaalast riigist välja saata enne, kui tal on võimaldatud kasutada kõiki eespool nimetatud õigusi.¹⁵⁵ Eestis saadetakse välismaalane välja lahkumisettekirjutuse sundtäitmise tähtaja lõppemisel.¹⁵⁶ Ühtlasi võib Eestis väljasaatmise kindlustamiseks välismaalast väljasaatmiskeskuses kinni pidada.¹⁵⁷ Inimest ei tohi välja saata riiki, kus teda võib ohustada piinamine, surm või muu ebainimlik kohtlemine, samuti peab väljasaatmine olema kooskõlas pagulasseisundi konventsiooni (koos 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga) artiklitega 32 ja 33.¹⁵⁸

Pagulasseisundi konventsiooni artiklist 32 tulenevalt ei tohi Eesti saata riigist välja pagulast, kui pagulase viibimine ei ohusta riigi julgeolekut ega avalikku korda. Artikli 33 alusel ei ole lubatud pagulast saata selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Seda sätet ei pea kohaldama juhul, kui on olemas põhjendatud kartus, et pagulane võib asetada ohtu riigi julgeoleku, või kui pagulane on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnale ohtlik.¹⁵⁹

Kokkuvõte

Rändeotsus võib olla sunnitud või vabatahtlik ning sellest olenevad ka rändajate õigused, kohustused ja võimalused. Paraku pole riigid alati valmis kohe kriisiolukordadele reageerima. Maailmas toimuva tõttu on tekkinud rändesurve riigipiiride ületamiseks ning suur hulk ebaregulaarseid piiriületajaid registreeritakse juba riigis sees, kui nad tulevad varjupaika taotlema. See on tekitanud vajaduse reguleerida paremini nii Euroopa Liidus kui ka maailmas laiemalt riikidevahelist koostööd ebaseadusliku rände kontrollimisel, lähtudes seejuures rändajate inimõiguste kaitsest. Tasakaalu leidmine ei ole alati kerge, sest riikidele

¹⁵⁴ EIK

¹⁵⁵ Vt ka Roots, L. Burden Sharing and Dublin Rules – Challenges of Relocation of Asylum Seekers. – Frenkel, D. A. (toim). Role of Law, Human Rights and Social Justice, Justice Systems, Commerce, and Law Curriculum. Selected issues. Athens Institute for Education and Research 2017, lk 47–62.

¹⁵⁶ VSS § 14.

¹⁵⁷ VSS § 15.

¹⁵⁸ VSS § 17¹.

¹⁵⁹ Vt ka Roots, L. The New EURODAC Regulation: Fingerprints as Source of Informal Discrimination. – Baltic Journal of European Studies 2015/5 (2), lk 108–129.

rahvusvahelisest õigusest ja konstitutsioonidest tulenevad kohustused võivad suure rändesurve all täitmata jääda.¹⁶⁰

Rännet saab vaadelda nii poliitilisest, inimlikust kui ka õiguslikust aspektist. Käsitlesin eespool kahte olulist poliitilist dokumenti – globaalset ränderaamistikku ja Euroopa Liidu 2020. aasta rändelepet –, kuna mõlemad mõjutavad ühel või teisel moel ka Eesti otsuseid oma rändepoliitika ja seadusandluse kujundamisel. Selleks et hinnata, kas Eesti praegune rändepoliitika ja rahvusvaheline koostöö on rahuldav või mitte, on vaja mõista vastava poliitika põhijooni, meie suveräänseid õigusi selle kujundamisel ning tegelikku olukorda. Kindlasti tuleb eristada üldist rändepoliitikat pagulaspoliitikast ja igapäevasest sotsiaalpoliitikast. Samas ei tohi jätta tähelepanuta inimõigusi ja nende kaitset ka rändajate suhtes. Näiteks on õiguskantsler välja toonud vanematest eraldatud laste erilise kohtlemise vajaduse, mis tuleneb lapse huvide väljaselgitamise vajadusest ja nende järgimise nõudest.¹⁶¹

Pärast taasiseseisvumist on Eesti taas seotud rahvusvahelise õiguse ja koostööga ning sellest tulenevalt ka kohustusega austada inimõigusi, sealhulgas rändajate õigusi. Õigus elule, võrdsele kohtlemisele, tervisele, haridusele ja pereelule on õigused, mis kehtivad kõigile inimestele juba selle tõttu, et nad on inimesed. Kuid rändajad vajavad lisakaitset, kuna nad ei viibi mitte oma kodakondsusjärgses riigis, vaid riigis, kus nende õigused on piiratud. Ränne kuulub Euroopa Liidu õigussüsteemis Euroopa kaaspädevusse ning teemad ja õigused, mida Euroopa Liidu tasandil ei ole reguleeritud, saavad liikmesriigid ise oma äranägemise järgi sätestada.

Ränne ei kao maailmast kuhugi, mistõttu vajab tähelepanu rändeuurimuste ja -statistika analüüs¹⁶² ning rännet reguleerivate õigusaktide inimõigustest lähtuv analüüs.

¹⁶⁰ Vt ka Roots, L. Managing Migration in the United States and the European Union – Maintaining the Security. – Administrative Law Review 2021/2, lk 145–160.

¹⁶¹ Vt õiguskantsleri seisukohta: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Sisser%C3%A4ndajatest%20saatjata%20alaealiste%20vastuv%C3%B5tmine.pdf (10.02.2021).

¹⁶² Näiteks Jakobson, M.-L. Rände- ja kodakondsuspoliitika aastaraport Eesti 2018. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti valdkonnaülevaade Siseministeriumile. EMN 2018. – <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2018/12/R%c3%a4nde-ja-kodakondsuspoliitika-aastaraport-2018.pdf> (24.10.2021).