1. Rände ja rändaja mõiste ning kujunemislugu

Ränne – nii vabatahtlik kui ka sunnitud – on nähtus, mis areneb koos ühiskonnaga.[1] Ränne on olnud osa elamise kogemusest ning selle tulemusena on inimkond kogu maa asustanud. Õiguslikult on hakatud rännet reguleerima alles üsna hiljuti[2] , 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.[3] See oli ka aeg, kui hakati seadustega rännet kujundama. Seadustega hakati reguleerima migrantide integratsiooni, nende kuuluvust, õigusi ja kohustusi ning õiguste välistamist ja andmist.[4]

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 tööjõurände 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 eduloona[5] saab esile tuua näiteks Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni nr 189, millega sätestati nõue tagada koduabilistele inimväärsed töötingimused[6] .

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.[7]

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.8 Sellisel juhul põgenevad inimesed selleks, et kaitsta oma õigusi. Praktikas on näha, et inimest võivad rändama ajendada korraga 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 uuringutele9 , mille kohaselt võib migrandistaatus mõjuda negatiivselt poliitilisele aktiivsusele, kuivõrd tuleb tegeleda igapäevaste eluliste probleemide lahendamisega mitmes riigis korraga10 . Varjupaigataotlejaid ja pagulasi peetakse sundmigrantideks. Pagulased ja varjupaigataotlejad moodustavad eraldi rändajate rühma, kuna nad on kodukohast lahkunud tõsise ohu tõttu oma elule ja vabadusele.11

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* .12

Ränne tähendab kolimist teise riiki või sama riigi teise piirkonda ning hõlmab igasugust inimeste teisale siirdumist, olenemata põhjustest. Sisserändaja mõiste määratlemine 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.13 Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni järgi nimetatakse sisserändajaks kõiki inimesi, kes on teinud rändeotsuse vabatahtlikult, isikliku mugavuse eesmärgil ja ilma välise sunnita.14

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.

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 kohaldatavaks15 Mõningates küsimustes on aga Euroopa Inimõiguste Kohus jätnud otsustamise liikmesriigi kohtule riigisisese õiguse põhjal.16 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.17 Euroopa Inimõiguste Kohut on kirjeldatud ka kui riigiülest kohut, mis tegeleb migrantide õigustega18 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.19 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.20 Sellegipoolest ei saa jätta tähelepanuta ÜRO kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelist konventsiooni21 . Selles on võõrtöötajat määratletud inimesena, kes hakkab tegema, teeb või on teinud tasustatud tööd riigis, mille kodanik ta ei ole.22

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.23

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 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.24 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 diskrimineerida25 .

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.26 Kuigi üldjuhul minnakse välismaale töötama pikemaks ajaks, annab välismaalaste seaduse §108 võimaluse Eestis töötada ka lühiajaliselt.

Ükski rahvusvaheline konventsioon ei sunni riike võõrtööjõudu 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 direktiiv27 , millega reguleeritakse kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu liikumist. Samuti on Euroopa Liidus reguleeritud perekondade taasühinemise õigus28 , millest ka Eesti peab perekonnaga seotud rände reguleerimisel lähtuma. Osa inimesi, kes on kaotanud

õiguse elada vastuvõtvas 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.29 Samu eesliiteid *non-documented* ja *irregular* on kasutatud ka kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelises konventsioonis ning neid on määratletud rändajatena, kellel ei ole luba riiki siseneda, seal viibida ega tasustatava tegevusega tegelda.30 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.31

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.32 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.33 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.34 Eestis ilma seadusliku aluseta viibimise soodustamine on Eestis karistatav rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.35 Eestis ilma seadusliku aluseta viibivale välismaalasele töötamise võimaldamine on karistatav rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.

36

Rahvusvaheliselt on kokku lepitud mitmesugustes õiguskaitsevahendites, millega kaitstakse võõrtöötajaid ärakasutamise ning sunnitöö või orjastamise eest.37 Need on sätestatud eelkõige Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonides.38 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 ärakasutamisega ning laste kasutamisega relvastatud konfliktides.39 Viimastel aastatel on ka Euroopa Liit hakanud üha rohkem tähelepanu pöörama sellisele uudsele orjandusele ja sunniviisilisele tööle.40 Vastu on võetud mitu võõrtöötajate õigusi ja kohustusi reguleerivat direktiivi.41

Kuna Euroopa Liidu õigust viivad ellu liikmesriigid, kes kohaldavad direktiive vastavalt oma nägemusele, on Euroopa Kohtul õigus eelotsustusmenetluse käigus liidu õigust tõlgendada.42 Näiteks 2018. aastal Yöni asjas43 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 Dogani44 ja Tekdemiri asjas45 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 piirdutakse üksnes sellega, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks.

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 direktiiviga[46] 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)[47] . Selle protokolli 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.[48] 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.[49]

Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestava protokolli[50] 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 ekspluateerimise 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.51

Palermo protokolli 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 eest.52 Samuti peavad riigid vastavalt konsulaarsuhete Viini konventsioonile53 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.54

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.55 Peale selle ei ole inimkaubanduse ohvritele antavad garantiid piisavalt ahvatlevad, et motiveerida piiriületusele kaasaaitajaid 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.56 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.57

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.58

Varjupaigataotleja on isik, kes pöördub kaitse saamiseks välisriigi poole ning kelle suhtes ei ole veel tehtud otsust ametliku pagulasseisundi andmise kohta.59

Eestis reguleerib pagulaste ja varjupaigataotlejate õigusi ja kohustusi välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus60 . Selle alusel on võimalik anda isikule pagulase staatus ehk pagulasseisund või täiendava kaitse seisund.61 Konventsioonile viitava pagulase definitsiooni võib leida nii Euroopa Liidu õigusest62 kui ka riigisisesest õigusest63 .

- 1Kleiner, R. J. Migration: Immigration and Emigration in International Perspective. Greenwood Publishing 2003; Fisher, M. H. Migration: A World History. Oxford University Press 2014.
- 2Chetail, V. International Migration Law. Oxford University Press 2019.
- 3Goodwin-Gill, G., McAdam, J. The Refugee in International Law. Oxford University Press, 3rd ed., 2007.
- 4Cole, P. Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration. Edingburg University Press 2000.
- 5Vt ka Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni peadirektori Juan Somavía tegevuse kohta aastatel 1992–1998. – Report of the Director-General: Decent Work. ILO 1999.
- 6Fish, 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.
- 7Iglesias Sánchez, S. Free Movement of Persons and Regional International Organisations. – Plender, R. (toim). Issues in International Migration Law. Leiden: Brill 2015, lk 223–260.
- 8Vt ka Brettell, C. B., Hollifield, J. F. Migration theory: talking across disciplines. Routledge, 3rd ed., 2015.
- 9Chang, S. Racial politics in an Era of transnational citizenship: The 1996 „Asian Donorgate“ controvercy 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.

- 10Jakobson, 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.
- 11UNHCR. Pagulasseisundi konventsioon ja protokoll. – https://www.riigiteataja.ee/akt/78621; https://www.riigiteataja.ee/akt/78623. (15.12.2021).
- 12Vt 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.
- 13Euroopa migratsioonikomitee koduleht. – http://www.coe.int/t/dg3/migration/European_committee_on_Migration/default_en.asp (30.12.2020).
- 14IOM-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.pd (08.02.2020).
- 15EIK, 5809/08, Al-Dulimi ja Montana Management Inc. vs. Šveits, 26.11.2013, p 145.
- 16EIK, 47287/15, Ilias ja Ahmed vs. Ungari, 21.11.2019, p 127
- 17EIK, 14038/88, Soering vs. Ühendkuningriik, 07.07.1989, p 126
- 18Ktistakis, Y. Protecting Migrants Under ECHR and Social Charter. Council of Europe Publishing 2013, lk 43.
- 19https://news.un.org/en/story/2021/06/1095082 (03.10.2021).
- 20Awad, I. The Multiple Levels of Governance of International Migration: Understanding Disparities and Disorder. – American Journal of International Law Unbound, 2017/111, lk 153–158.
- 21International 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).
- 22Kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvaheline konventsioon (vastu võetud 18.12.1990, jõustunud 01.07.2003), 220 UNTS 3,

art 1.

- 23CMW General Comment nr 2 ebaseaduslikus olukorras võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kohta, ÜRO dok CMW/C/GC/2, 28.08.2013, p 8.
- 24Näiteks majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt (vastu võetud 16.12.1966, jõustunud 03.01.1976), ILO ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse konventsioon (nr 87, vastu võetud 09.07.1948, jõustunud 04.07.1950), ILO organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse 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
- 25Võrdse 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.
- 26Välismaalaste seaduse § 8. – RT I, 08.07.2021, 17.
- 272021. 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.
- 28Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. – ELT L 251, lk 12–18.
- 29ÜRO Peaassamblee resolutsioon 3449 (XXX). Meetmed kõigi võõrtöötajate inimõiguste ja väärikuse 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.
- 30ICRMW, art 5.

- 31Vt ka Jacobsen, M. C., Gebre, E. B., Župarić-Iljić, D. Cosmopolitanism, Migration and Universal Human Rights. Springer International Publishing 2020.
- 32ICRMW, art 25 lõige 3.
- 33CMW General Comments nr 2, 28. august 2013, p-d 6 ja 8. ICRMW tasakaalustab riigi võimu reguleerida võõrtöötajate riiki sisenemise ja sealt lahkumise õigusi.
- 34Karistusseadustiku § 260 sätestas välismaalase ilma seadusliku aluseta Eestis viibimise . – RT I, 21.05.2021, 9.
- 35Karistusseadustik § 2591.
- 36Karistusseadustik § 2601
- 37Näiteks 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.
- 38Näiteks 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).
- 39Matamoros, 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).
- 40Policy 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)60 (03.10.2021).
- 41Euroopa 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, 30.6.2009, lk 24—32

- 42Euroopa Kohus, Aastaaruanne 2018 Kohtutegevus, Luxemburg 2019, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/_ra_2018_et.pdf (05.10.2021).
- 43EK 123/17, Nefiye Yön vs. Landeshauptstadt Stuttgart, 07.08.2018, p 34
- 44EK 138/13, Naime Dogan vs. Saksamaa Liitvabariik, 10.07.2014, p 36
- 45EK 652/15, Nedim Tekdemir vs. Kreis Bergstrasse, 29.03.2017, p 39
- 46Euroopa 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.
- 47UN 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
- 48Rahvusvahelise 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.
- 49Ibid; vt ka Bhabha, J. Child Migration and Human Rights in a Global Age. Princeton University Press 2014.
- 50Rahvusvahelise 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.
- 51Karistusseadustik, §-d 258 ja 259. – RT I, 21.05.2021, 9.
- 52Rahvusvahelise 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

- 53Konsulaarsuhete Viini konventsioon. – RT II 2006, 16.
- 54Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll, art 16.
- 55Ilma 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-refoulment 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.
- 56Inimkaubanduse 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).
- 57Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus, RT
- 58OCHA, Guiding Principles of Internal Displacement. https://www.unhcr.org/43ce1cff2.html (15.12.2021).
- 59UNHCR. Global Trends. Forced Displacement in 2019. – https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf (20.03.2021).
- 60Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 08.07.2021, 16.
- 61Ibid.
- 62Euroopa 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.

- 63Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 4. – RT I, 08.07.2021, 16.