

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 ränderaamistikus¹ ning 2020. aastal võeti Euroopa Liidus vastu ka uus rände- ja varjupaigalepe.

ÜRO globaalne ränderaamistik on 2019. aastal rahvusvaheliselt kokkulepitud dokument.² Määrava tõuke raamistikus kiiremini kokkuleppele jõudmiseks andis 2015. aasta rändekriis, mille käigus sisenes Euroopasse spontaanselt 1,82 miljonit migranti, kusjuures 3771 neist hukkus Vahemerel.³ 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.⁴ 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“⁵. 2020 aastaks on Ungarist saanud üks neid riike, kes ei soovi rändeleppega liituda.

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.[6](#)

Peaassamblee resolutsioonid ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduvad, kuivõrd tegemist on resolutsioonidega[7](#) . Siduvad on ainult ÜRO enda institutsionaalset ülesehitust, administratiivset tegevust ja eelarvet määravad resolutsioonid ehk need, mis on vältimatult vajalikud organisatsiooni igapäevaseks toimimiseks.[8](#)

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.[9](#) Leppe punktis 7 on sätestatud, et tegemist on õiguslikult mittesiduva koostööraamistikuga[10](#) , kuid kindlasti tuleb vaadata ka leppe sisu.

Euroopa Liidu 27 riigi nimel esitas globaalse ränderaamistiku kohta seisukohad ühenduse toonane eesistuja Austria. Üsna algsajärgus taandas ennast Euroopa ühistegevusest Ungari.[11](#)

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 staatuselt teisele“[12](#) , 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.[13](#) Selle meetme rakendamisel tuleb silmas pidada raamistiku üldist eesmärki, milleks on võitlus inimkaubanduse vastu. Samuti soovitatakse edendada migrantide „rahasaadetiste kiiremat, ohutumat ja odavamast edastamist“ tagasi nende päritoluriiki.[14](#) Seda punkti soovisid tungivaltp 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.[15](#) Mõningates sadamates ja lennujaamades võib tõepoolest

leida infot mitmes keeles, kuid see soovitus on selgelt liiga ambitsioonikas, et kõik riigid seda lähiajal praktikas rakendama 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, korrakohase ja seadusliku rände saavutamiseks vabatahtlikkuse põhimõttel.[16](#) Lisaks tuleks luua iga nelja aasta järel kogunev rahvusvaheline rändepoliitika seire foorum, mis toimiks aruteluplatvormina. Foorum on kavas esimest korda kokku kutsuda 2022. aastal.[17](#)

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.[18](#)

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 sadad tuhanded inimesed jätkavad rändamist.

Kui ränderaamistik tuli Euroopas kinnitada, leidsid nii mõnedki riigid, et nad ei soovi seda teha.[19](#) 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 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.[20](#) Alguse sai see plaan aga juba 2008. aastal, kui tollane eesistujariik Prantsusmaa esitas ettepaneku Euroopa sisserände- ja varjupaigapakti kohta.[21](#) Seda varasemat pakti 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 kaheosapooles 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.[22](#) Lisaks sisaldab lepe kolme soovituslikku kriisikava, ümberasustamise ja päästeoperatsioonide kohta ning ühte suunist, mis kajastab reegleid ebaseadusliku piiriületuse, läbisõidu ja elamisele kaasaaitamise kohta.[23](#) 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 õiguseta, ebaseaduslikud rändajad teise liikmesriigi eest päritoluriiki tagasi, tehes seda otse toetust saava liikmesriigi territooriumilt.

Rändelepet on mõnes küsimuses ka juba kritiseeritud.[24](#) Nimelt on leppes esitatud ettepanek rajada liidu territooriumil Kreekale kuuluval Lesbose saarel Mórias

katseprojektina ühine rändehalduskeskus.^{[25](#)} See loodigi, ent pärast proteste laager põletati.^{[26](#)} Ühise katseprojekti puhul on suur oht, et seadustades Kreeka valitsuse kinnipidamispoliitikat ja ebaseaduslikke väljasaatmisi, luuakse pretsedent ühtsete kinnipidamislaagrite moodustamiseks Euroopa Komisjoni toetusel.^{[27](#)}

Selge on see, et rändelepe on uus algus Euroopa Liidu rändepoliitika arendamisel, ja seadusloomes võetakse edaspidi aluseks leppes kokkulepitud eesmärgid.^{[28](#)}

- ^{[1](#)}Roots, L., Popov, A. Õigusteadlased selgitavad, mida kujutab endast palju räägitud ÜRO rändekokkulepe. –Postimees 13.11.2018.
- ^{[2](#)}Globaalse ränderaamistiku eestikeelne tõlge:
https://vm.ee/sites/default/files/uro_randeraamistik.pdf (29.12.2020).
- ^{[3](#)}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).
- ^{[4](#)}Teesalu, P. Ränderaamistiku diplomaatia. – Diplomaatia 185/186, 15.02.2019.
– <https://diplomaatia.ee/randeraamistiku-diplomaatia/> (29.12.2020).
- ^{[5](#)}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/20150930_viktor_orban_statement_en.pdf (05.10.2021).
- ^{[6](#)}Teesalu, P. Ränderaamistiku diplomaatia. – Diplomaatia 185/186, 15.02.2019.
– <https://diplomaatia.ee/randeraamistiku-diplomaatia/> (29.12.2020).
- ^{[7](#)}Resolutsioon tähendab otsust mida üldiselt jälgitakse edaspidistes tegevustes.
- ^{[8](#)}United Nations Juridical Yearbook, 1986, lk 274–275. –
legal.un.org/docs/?path=../unjuridicalyearbook/pdfs/english/by_volume/1986/chpVI.pdf&open=_blank (19.01.2021).
- ^{[9](#)}Roots, Popov.
- ^{[10](#)}Riigikantselei, Eesti seisukohad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni globaalse ränderaamistiku ja globaalse pagulasraamistiku kohta, Valitsuse protokoll nr.14, p.13, , 22.03.2018
https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT0032264E?open#_blank (15.12.2021).
- ^{[11](#)}Minister for Foreign Affairs and Foreign Trade Addresses General Debate, 73rd Session. – www.youtube.com/watch?v=TwK0Dt8fYqc (29.12.2020).
- ^{[12](#)}Globaalne ränderaamistik, art 23 p h.
- ^{[13](#)}Ibid., art 26 p h.

- [14](#) Ibid., art 36.
- [15](#) Ibid., art 19 p c.
- [16](#) Ibid., art 52.
- [17](#) Ibid., art 49 p c.
- [18](#) UN, UN welcomes Biden administration commitment to refugee protection, 20.01.2021, <https://news.un.org/en/story/2021/01/1082612> (05.10.2021).
- [19](#) 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).
- [20](#) 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/sites/beta-political/files/opening-statement-plenary-session_en_2.pdf (29.12.2020).
- [21](#) 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)
- [22](#) 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).
- [23](#) Euroopa Komisjon, Komisjoni Teatis, Komisjoni suunised ebaseaduslikule piiriületusele, läbisõidule ja seadusliku aluseta 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).
- [24](#) <https://www.pagulasabi.ee/uudised/vabauhenduste-uhisavalldus-euroopa-liidu-uue-rande-ja-varjupaigaleppe-kohta> (18.09.2020).
- [25](#) Herszenhorn, D. M. Merkel, von der Leyen, Mitsotakis discuss Lesvos asylum project. – Politico 18.09.2020. – www.politico.eu/article/merkelvon-der-leyen-mitsotakis-discuss-lesvos-asylum-project/ (24.10.2021).
- [26](#) 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).
- [27](#) Euroopa Komisjon. Migration: A European taskforce to resolve emergency situation on Lesvos. – Press Release 23.09.2020.

- [28](#)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.