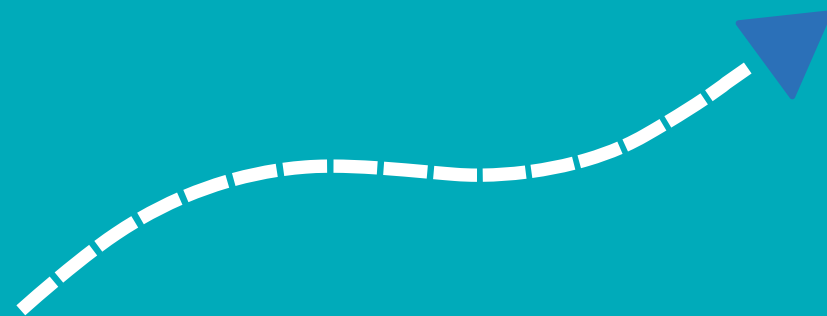





VEEBIKURSUSE “RÄNDEKOOI” LUGEMISMATERJAL

MAAILMAKOOI.EE/RANDEKOOI



JAGATUD
TEEKONNAD



7. PAGULASED JA VARJUPAIK

Mari-Liis Jakobson

Sellest peatükist saad teada, kes on pagulane, kuidas on arenenud rahvusvaheline varjupaigapoliitika, miks riigid üldse pagulasi vastu võtavad ning millised on tänapäeval varjupaigasüsteemi kitsaskohad.

Pagulased ajaloos

Varjupaiga mõiste on väga vana ja pärineb juba antiikajast. Esialgu tähistas see templeid kui pühasid kohti, kust inimesel oli võimalik ilmaliku maailma ebaõigluse või julmuse eest varjupaika leida. Ent rahvusvahelise rändega oli sellel veel vähe pistmist.

Paguluse mõiste tuli käibele [17. sajandil](#), kui Prantsusmaa sundis põgenema seal elanud hugenotid. Hugenotid olid protestantlik usulahk muidu katoliiklikul maal. 16. sajandil ägedate ususõdade ajal hakati neid Prantsusmaal nägema kui reeturlikke ususalgajaid ja ohtlikke inimesi, kellel oli kolm valikut: vahetada usku, põgeneda riigist või surra. Hugenotid pagesid toona oma usukaaslaste juurde – ennekõike protestantlikku Hollandisse, Inglismaale ja mujalegi, kus nad algul kaastundega, hiljem aga ilmse heameelega vastu võeti: hugenotid olid valdavalt linnades elanud käsitöölised, kes osutasid oma range ellusuhtumise ning töökusega väga tänuväärseteks ühiskonnaliikmeteks.

Rahvarühmi, kes on pidanud tagakiusamise eest põgenema, on läbi ajaloo olnud teisigi. Ent aktuaalseks on põgenikud ja varjupaigapoliitika muutunud siiski 20. sajandil, kui riigid on hakanud varasemast märksa kiivamalt kontrollima oma piire. Samuti on viimase sajandi jooksul kasvanud ka konfliktide intensiivsus.

Rahvusvahelise varjupaigapoliitika kujunemine

Rahvusvahelise pagulaspoliitika sai alguse esimese maailmasõja aegsetest ja järgsetest ühiskonna muutustest, näiteks armeenlaste genotsiid, mille eest pääses võõrsile pakku ligikaudu [800 000](#) inimest. 1917. aasta oktoobrirevolutsioon sundis Venemaalt põgenema ligikaudu [miljon](#) inimest. Sõja järgsete rahulepingutega joonistati maha piir Kreeka ja Türgi vahel, mille tulemusel sattus ligikaudu [1,6 miljonit](#) kreeklast ja türklast elama valele pool piiri ning kaotas ka kodakondsuse.

Nii tekkiski 1921. aastal äsja loodud Rahvaste Liidu juurde esimene pagulasküsimustega tegelev komisjon, mida juhtis endine polaaruurija Fridtjof Nansen. Et valdaval osal põgenikest puudus kehtiv reisidokument, millega nad oleksid saanud seaduslikult siseneda mõnda turvalisse riiki, sai komisjoni esimeseks suuremaks tööülesandeks töötada välja rahvusvaheliselt tunnustatud reisidokument, mida hakati kutsuma [Nanseni passiks](#). Nanseni passe väljastati kokku umbes 450 000 ja need võimaldasid põgenikel reisida oma sugulaste juurde või leida mõnes turvalises riigis tööd.

Samas olid Nanseni passid üksnes ajutine lahendus ning kestvama mõju ja laialdase tunnustusega pagulase staatuse ja õiguste konventsiooni maailmasõdadevahelisel perioodil välja töötada ei õnnestunudki. See juhtus alles aastal 1967. Teine maailmasõda pillutas mööda Euroopat laiali üle [40 miljoni](#) põgeniku. Nendest osa pöördus küll hiljem kodumaale tagasi, kuid teised – näiteks eestlased, lätlased ja leedulased, kelle kodakondsusjärgsed riigid oli okupeerinud Nõukogude Liit – jäid esialgu põgenikelaagritesse oma edasist saatust ootama, kuni mitmed lääneriigid – näiteks Ameerika Ühendriigid, Kanada, Austraalia, aga ka Ühendkuningriik nad vastu võtsid. [1950. aastal](#) loodi ÜRO juurde pagulasamet ning aasta hiljem võeti vastu ka [Genfi konventsioon](#), millega määratleti, kes kvalifitseerub pagulaseks ning millised on tema õigused. Samas kehtis tollane konventsioon üksnes Euroopa põgenike kohta ning seetõttu jäi ka sellega liitunud riikide arv tagasihoidlikuks. 1967. aastal ratifitseeriti Genfi konventsiooni lisaprotokoll, millega pagulase mõiste ja õigused hakkasid kehtima kõigi pagulaste kohta. Ja sellega oli 2020. aasta lõpu seisuga liitunud [147 riiki](#).

Miks riigid pagulastele kaitset annavad?

Miks on üldse vaja rahvusvaheliselt tunnustatud varjupaigareegleid? Esiteks aitavad need mõistagi jõustada inimõigusi: sõna-, usu- ja südametunnistusvabadust, samuti õigust inimvääriskusele. Ent teiseks peaks aitama ühtsetes reeglites kokkuleppimine hajutada ka konfliktidega kaasnevaid riske, kus näiteks põgenikega tegelemise väga suur koormus jääb mõne üksiku naaberriigi kanda.

Samas on pagulaste teemas alati olnud ka oluline välispoliitiline dimensioon ning mitte alati pole varjupaika antud üksnes reaalse kaitsevajaduse järgi, vaid ka oma välispoliitilistest eesmärkidest lähtuvalt. Näiteks külma sõja tippajal 1980. aastatel, kui kogu maailm oli jagunenud USA ja Nõukogude Liidu mõjusfääride vahel, andis USA kaitset [Nicaragua](#) vasakpoolse sandinistide režiimi kuritegude eest põgenijatele. Samas Salvadorist, Hondurasesest või Guatemalast sarnastel põhjustel põgenenuid jutule ei võetud, sest seal olid võimul parempoolsed USA liitlased.

Ent nii mõnigi kord on vastuvõtuotsuses oma kaal ka majanduslikel eesmärkidel. Näiteks Austraalia ja Kanada asustasid põgenikke väga lahkelt ümber oludes, kus riigid olid suhteliselt hõredalt asustatud ning töökätest oli puudus. Kanada, muide, teeb seda praeguseni.

Kes on pagulane?

Aga tuleme korraks uuesti tagasi Genfi konventsiooni juurde: kes on üldse pagulane? Sest põgenik ehk inimene, kes on sunnitud mingil põhjusel oma kodupaigast lahkuma, ei ole tingimata sama mis pagulane. [Genfi konventsiooni](#) järgi on pagulane inimene, kel on põhjendatud kartus tagakiusamise ees rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast ja kes viibib väljaspool oma kodakondsusjärgset riiki ega saa või julge sinna tagasi pöörduda. Niisiis kuuluvad põgenike hulka näiteks dissidendid, usu- või rahvusrühmad, keda kodumaal taga kiusatakse, või ka muud vähemused – näiteks seksuaalvähemused riikides, kus homoseksuaalsus on kriminaliseeritud, eelmise režiimiga koostööd teinud ametnikud või sõjaväelased.

Genfi konventsioon eeldab, et pagulase staatuse andnud riik võimaldab talle ka teatud põhiõigusi, näiteks isikut tõendavad dokumendid ja õiguse õiglasele kohtupidamisele, aga ka õiguse töötada

ja õppida ning vajaduse korral ka elementaarse ülalpidamise. Samuti keelab konventsioon pagulast tagasi lähteriiki saata, kui ta võib seal siiski tagakiusamise ohvriks langeda (seda nimetatakse ka *non-refoulement* printsipi). Samas ei ole pagulase staatus igavene ning selle võib ära võtta, kui algne oht ära langeb või inimene muul alusel alaliseks elanikuks saab või asukohariigi kodakondsuse võtab.

Pagulaskonventsioon ja praegused väljakutsed

Samas on alanud debatil, kus seatakse küsimärgi alla, kas konventsioon enam praegusele tegelikkusele vastab. ÜRO Pagulasameti andmetel oli 2020. aastal maailmas kokku umbes [80 miljonit](#) inimest, kes olid olnud sunnitud oma kodust konfliktide, vägivalda, inimõiguste rikkumise või loodusõnnetuste tõttu lahkuma. Neist pagulase staatus oli aga vaid igal neljandal. Kes on siis ülejäänud ning miks pole nemad kaitset saanud? 45 miljonit ehk üle poole neist on põgenenud riigi sees ning niisiis ei saa teised riigid neile varjupaika anda, isegi kui selleks valmisolek olemas oleks. Samuti jõuab üksnes raskustega nendeni rahvusvaheline humanitaarabi. Viimaste aastakümnetega on kõvasti kasvanud ka selliste rahvusvaheliste põgenike hulk, kes pagulaseks ei kvalifitseeru. Nad ei põgene mitte riikliku tagakiusamise tõttu, vaid hoopis läbikukkunud riikide tõttu: kodusõdade või humanitaarkatastroofide tõttu, mille on põhjustanud näiteks loodusõnnetused, majanduskriisid või vahav kuritegevus. Näiteks Venezuelast oli 2020. aastaks peamiselt majanduspoliitika läbikukkumise pärast põgenenud üle viie miljoni inimese, aga valdaval enamikul pole võimalik saada pagulase staatust, sest valitsuse otsuste tõttu kannatamine pole veel sama kui poliitiline tagakiusamine. Samuti ei saa sõja eest põgenejad enamasti pagulase staatust, vaid hoopis täiendava kaitse staatuse, millest tuleb juttu hiljem.

Sageli jäävad põgenikud ka rändelõksu ehk nad on olnud sunnitud lahkuma oma kodumaalt, leiavad ajutise peavarju näiteks mõnest põgenikelaagrist, mille elanikel on keelatud sihtriigi ühiskonda ja tööturule integreeruda, aga edasi turvalisse riiki ega tagasi koju liikuda ei saa, sest neil pole selleks vajalikke dokumente. Näiteks elab Liibanonis, Süürias, Jordaanias ja Gaza sektoris endiselt ligi [5 miljonit](#) palestiina põgenikku, kes (või kelle isad, vanaisad või vanavanaisad) 1948. aastal Iisraeli-Palestiina konflikti eest põgenesid. Kolmandik neist elab endiselt 1950. aastatel rajatud põgenikelaagrites. Neil, kes on sündinud laagris, pole võimalik saada asukohariigi kodakondsust ega pääseda sealsele tööturule, sest pagulastele on töötamine neis konventsiooniga mitte liitunud riikides keelatud. Sel moel rändesse kinnijäänuid oli maailmas 2020. aasta seisuga ligi [16 miljonit](#).

Niisiis seisavad paljud suundrändajad nüüdisajal omamoodi valevaliku ees: kas jääda põgenikelaagrisse ja riskida seal enda ja oma laste hüljatusega jäämisega, rännata ebaseaduslikult näiteks suurtesse linnadesse, et leida seal tööd ja äraelamist, kuid jääda dokumentideta, mis seab nende elujärje siiski pikemas perspektiivis riski alla, või võtta ette pikk ja ohtlik teekond mõnda turvalisse riiki lootuses kaitset saada. Muide, selle viimase variandi valib üsna väike vähemus: 2020. aastal jäi lausa [86%](#) kõigest põgenikest arengumaadesse.

Ent mis võiks olla alternatiivne lahendus? Üks võimalus on põgenikelaineid tekitavaid kriise ennetada. Selle teenistusse on rakendatud nii rahvusvaheline julgeolekupoliitika – näiteks rahuvalvajate piirkonda lähetamine –, aga ka humanitaarabi, et minimeerida kriiside mõju, ning ka arengukoostöö poliitika, mille eesmärk on ennetada pikema kestusega kriise.

Ent mida teha siis, kui kriis on juba puhkenud? Nagu teame, ei pruugi need naaberriigid, kuhu põgenikud laagritesse jõuavad, tingimata olla pagulaskonventsiooniga ühinenud, mis tähendab, et pagulase

staatust, mis võimaldaks eluga enam-vähem normaalselt edasi minna, nad ei saa. Ja ka neisse riikidesse rajatud põgenikelaagrid ei saa enamasti ilma rahvusvahelise humanitaarabi ja toeta hakkama, mistõttu võivad põgenikud neist laagritest siiski edasi liikuda mujale varjupaika otsima.

Üks võimalikke lahendusi on ümberasustamisprogrammid, mille raames võtavad kolmandad riigid laagritest vastu teatud hulga põgenikke, kel on õigus rahvusvahelist kaitset saada. Nii sattusid ka paljud teise maailmasõja ajal kodumaalt põgenenud ja Saksamaal pagulaslaagritesse n-ö rändesse kinni jäänud inimesed – sealhulgas Nõukogude okupatsiooni eest pagenud eestlasedki – näiteks Kanadasse, Ameerika Ühendriikidesse ja Austraaliasse. Ent sarnaseid programme rakendavad paljud riigid – sealhulgas paljud Euroopa Liidu liikmesriigid – ka tänapäeval.

Siiski jääb õhku küsimus, mis saab põgenikelaagritest olukorras, kus kõiki ümber asustada pole võimalik? Rändeuurijad [Alexander Betts ja Paul Collier](#) on ühe võimalusena kirjeldanud n-ö erimajandustsoonide loomist põgenikelaagrite asemel. Selle asemel, et sundida inimesed laagri kitsikusse ja töötusse, soovivad nad luua põgenike jaoks hoopis eripiirkondi, mis saaksid autonoomselt sõlmida kaubandusleppeid ja teha koostööprojekte arenenud riikidega ning toimida seeläbi mõtestatult ja isemajandavalt. Oluliseks eeskujuks on siin näiteks [Uganda](#), mis põgenike laagritesse ja toimetulekutoetustele suunamise asemel eraldab sinna saabunud põgenikele väikese maalapi või loob muud eeldused (võimaldab töötamist), et nad end ise ülal peaksid. See toetab põgenike iseseisvat toimetulekut ja vähendab sõltuvust muust abist.

Mõistagi on ka sel lahendusel omad küsimärgid – näiteks, mis takistaks arengumaades kõigil põgenikeks hakkamast ja sellesse oasikesse liikumast? Või miks peaksid suveräänsed riigid nõustuma selle tarbeks loovutama oma territooriumi? Sarnaste probleemide ette on süsteem jõudnud ka Ugandas: kuidagi peab põgenikele ruumi jaguma selliselt, et teised ei tajuks end ilmajätuna. Ent probleem on reaalne: iga kahe sekundi tagant tekib maailmas juurde vähemalt üks koduta jäänud põgenik.

Varjupaigapoliitika korraldus Euroopa Liidus ja Eestis

Viimaks on vaja kindlasti selgitada ka Eesti ja Euroopa Liidu varjupaigasüsteemi. Kõik Euroopa Liidu riigid on liitunud Genfi pagulaskonventsioonidega ning seega laienevad kõigile kaitse saajatele samad õigused. Näiteks Eesti liitus Genfi konventsiooniga 1997. aastal. Et Euroopa Liidu välispiir on ühine, on liikmesriigid pidanud otstarbekaks evida ka ühist varjupaigapoliitikat selles, kuidas taotlusi menetletakse. Sest lõpuks pole ka kõige sisserändesõbralikumad riigid huvitatud, et varjupaigataotlejad hakkaksid üsna kontrollimatult ringi liikuma või taotleksid näiteks samaaegselt kaitset eri liikmesriikidest.

Seepärast on vastu võetud [Dublini määrus](#), mis sätestab, et varjupaigataotlust peab menetlema riik, mille kaudu põgenik Euroopa Liitu sisenes, ning vajaduse korral saadetakse ta mõnest teisest liikmesriigist algesse sisenemisriiki tagasi. Loodud on ka andmebaas [EURODAC](#), kus kõik liikmesriigid varjupaigataotlejad registreerivad ja saavad ka vastastikku kontrollida, kas sama nime, näo või sõrmejälgedega inimene on kaitset taotlenud juba kuskilt mujalt.

Tõsi, näiteks 2015. aasta põgenikekriis pani piiri riigid tugevalt proovile, kui peamiselt Itaalia ja Kreeka kaudu saabus Euroopa Liitu ligi miljon varjupaigataotlejat. Siis algasid ka arutelud selle üle, kas süsteemi saaks ehitada üles solidaarsemalt. Euroopa rändekavaga aastateks 2017–2020 kehtestatigi riikidele ühekordsed põgenikekvoodid, kuid plaan ei realiseerunud päris kavandatud ulatuses: näiteks

paigutati Kreekast ja Itaaliast ümber vaid kolmandik planeeritud hulgast. Osalt oli selle taga mõningate riikide vastuseis, ent rohkemgi mõjutas olukorda see, et kaitsele kvalifitseeruvaid põgenikke oli oluliselt vähem, kui algul arvatud. Otsingud solidaarsema ja liikmesriikidelt heakskiitu leidva ümberpaigutamissüsteemi nimel aga jätkuvad.

Lisaks on Euroopa Liidu riigid omavahel kokku leppinud ka ühistes varjupaigataotluste menetlemise põhimõtetes ning kaitse taotlejate ja kaitse saajate õiguste miinimumpaketis. Näiteks sätestavad direktiivid, kuidas peaks toimima taotluste vastuvõtmine ja menetlemine ning millised on rändajate õigused. Päris palju jääb siiski ka liikmesriikide enda otsustada. Näiteks on [vastuvõtutingimuste direktiivis](#) kirjas, et riik on kohustatud tagama varjupaigataotlejale peavarju. Kas see on voodikoht majutuskeskuse ühiselamutoas või kolmetoaline korter, jääb riikide enda otsustada.

Ka on Euroopa Liidus ühiselt kokku lepitud kaks põhilist kaitse staatust, mida põgenikele antakse. Esimene on pagulase staatus, mis antakse inimestele, kelle seisund vastab ÜRO pagulaskonventsioonis kirjeldatule. Pagulase staatuse saanu saab esialgu jääda sihtriiki vähemalt kolmeks aastaks, misjärel hinnatakse tema seisundit uuesti. Ehk on tema kaitsevajadus muutunud, sest olukord on lähteriigis paranenud? Aga võib-olla seda paranemislootust ei paistagi ning pagulane, kes on hästi lõimunud, saab taotleda juba alalist elamisluba.

Samas võimaldab Euroopa Liit kaitset ka neile, kes põgenevad ka lihtsalt konflikti eest. Seda nimetatakse ka täiendava kaitse staatuseks ning täiendavat kaitset said näiteks Eestilt eelmise kümnendi keskpaigas päris paljud ukrainlased, kelle kodupiirkonnas oli puhkenud sõjategevus. Täiendava kaitse staatus antakse aastaks või kaheks, mille järel hinnatakse olukorda uuesti.

Mõistagi on riikidel lubatud anda kaitset ka teistel alustel, sealhulgas anda humanitaarkaitset inimestele, kes põgenevad näiteks kliimamuutuse, äärmise vaesuse või näljahäda eest. Eesti sellist kaitset ei paku, küll aga mõned teised liikmesriigid.

Aruteluküsimusi

- Miks annavad riigid põgenikele kaitset? Milliseid õilsaid ja isekaid argumente endale peatükist kõrva taha panid?
- Kui realistlik on, et Eestisse jõuab seitse miljonit pagulast? Kust need inimesed tulema peaksid, et nad näiteks Dublini süsteemi tingimustes Eestisse jõuaks? Arvestades, kuidas põgenikud kriisi ajal liiguvad, siis millise kriisi korral oleks see reaalne oht?

Lisalugemist

Eestikeelne ülevaade Euroopa Liidu ühisest varjupaigasüsteemist: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/et/FTU_4.2.2.pdf

Ingliskeelne põhjalikum (ja pidevalt uuenev) ülevaade Euroopa ühtsest varjupaigasüsteemist: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

ÜRO faktileht: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2021/01/10-facts-about-refugees-1-Aug-2020_ENG.pdf

Ülevaade: kes on rändesse kinnijäänud põgenikud? <https://www.unrefugees.org/news/protracted-refugee-situations-explained/>



KULTUURIMINISTEERIUM

Rändeteemalised tekstid on välja töötatud projekti "Jagatud teekonnad" raames mida kaasrahastavad Euroopa Komisjon, Kodanikuühiskonna Sihtkapital, Eesti Kultuuriministeerium ja Eesti Välisministeerium arengu- ja humanitaarabi vahenditest.