

1.4. Põgenikekriisi mõju Euroopale ja Eestile

Kert Valdaru, Eva-Maria Asari, Lauri Mälksoo

Sissejuhatus

Euroopasse on viimastel aastatel saabunud peamiselt Lähis-Ida riikidest enneolematu põgenikevoog, mida on hakatud nimetama Euroopa põgenikekriisiks ehk üldisemalt rändekriisiks. Praeguse põgenikelaine vallandajaks võib pidada 2010. aasta lõpus alanud araabia kevadet. Sel ajal alanud sündmuste tulemusena kukutati Tuneesia, Egiptuse, Liibüa ja Jeemeni liidrid ning Liibüas ja Süürias puhkes verine kodusõda, mis viis miljonite inimeste lahkumiseni kodudest ja rahvusvahelise kaitse otsimisele väljaspool kodumaa piire. Süüria põgenikud leidsid esimese pelgupaiga naaberriikides Liibanonis, Jordaanias ja Türgis. Alates 2015. aastast hakkasid põgenikud massiliselt üle Vahemere Euroopasse saabuma. Euroopasse sisenemise peamine viis on olnud kolm Vahemere teekonda: Marokost Hispaaniasse, Põhja-Aafrikast, peamiselt Liibüast Itaaliasse ning Türgist Kreekasse. 2015. aasta kevadel sulges Türgi piiri Süüriaga, lõpetades sellega neli aastat kestnud lahtiste uste poliitika selle riigiga. Samal ajal avas Türgi merepiiri Kreekasse, mis tõi põgenikekriisi täies ulatuses Euroopasse.

Üle Vahemere saabujate arv kasvas iga kuu, jõudes haripunkti 2015. aasta oktoobris, kui mere ületas 200 000 inimest, ja hakkas raugema 2016. aasta kevadel, pärast Türgiga lepingu sõlmimist, kui Kreeka saartele saabujate arv langes 100 inimeseni päevas. Aastatel 2015

ja 2016 on üle Vahemere Euroopasse jõudnud enam kui 1,3 miljonit põgeniku, kellest üks miljon tuli 2015. aastal, peamiselt Süüriast, aga suurel hulgal ka Iraagist ja Afganistanist. Selline suur põgenike arv on tõstnud rände poliitiliste arutelude keskmesse, viinud oluliste suunamuutusteni mitme seni sisserändajatele väga avatud riigi sisserändepoliitikas (näiteks Rootsis) ja toonud võimule või võimule lähemale sisserände vastu olevad poliitilised jõud. Massiline põgenike saabumine on päädinud aruteludega nii euroopalike tuumväärtuste kui ka rände õiguslike küsimuste üle. Teisisõnu on rändekriis sillutanud teed ka identiteedi- ja õiguskriisile. Käesolev alapeatükk otsib vastuseid küsimustele, kuidas eristub rahvusvaheline kaitse teistest rändeliikidest ja millised on rändekriisi sotsiaalsed, poliitilised ning õiguslikud mõjud Euroopale ja Eestile.

Põgenike arv maailmas on viimastel kümnenditel olnud tõusuteel ka Euroopa rändekriisita. ÜRO pagulaste ülemvoliniku ameti (UNHCR) andmetel oli 2015. aastal 65 miljonit inimest sunnitud kodumaalt lahkuma. See tähendab, et maailma 7,4 miljardist elanikust on iga 113. põgenik. Pagulasi oli 2015. aastal maailmas 21 miljonit inimest. Euroopasse on neist rändekriisile vaatamata jõudnud 6%, mis ei erine palju Euroopa Liidu (EL) osatähtsusest maailma rahvastikus. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni (1948) kohaselt on igal inimesel õigus taotlelda kodumaal tagakiusamise eest varjupaika teises riigis.

1.4.1. Sisseränne Euroopa Liitu ja rahvusvaheline kaitse

Põgenike ränne eristub teistest rändeliikidest (töö-, õppe- või pereränne) selle poolest, et tegu on sunnitud, mitte vabatahtliku rändega. Põgenikeks peetakse isikuid, kes on lahkunud oma kodakondsusjärgsest riigist või alalisest asukohast mõne erakorralise juhtumi (looduskatastroof, sõjaline konflikt) tõttu. Riikidel on kohustus põgenike esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused läbi vaadata ja kaaluda, aga tingimatult kohustust põgenikele rahvusvahelist kaitset anda ei ole. Siiski on keelatud inimesi tagasi saata riiki, kus nende elu või vabadus ohtu satuksid. Genfi 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni kohaselt antakse pagulase staatus isikule, kes on sunnitud kodumaalt lahkuma, sest teda kiusatakse taga rassi, usutunnistuse, ühiskondliku positsiooni, rahvuse või poliitiliste seisukohtade tõttu. Peale pagulasstaatuse annavad EL-i riigid täiendava kaitse inimesele, kelle puhul on alust arvata, et tagasi- või väljasaatmine kodumaale võib kaasa tuua tõsise ohu tema elule ja tervisele.

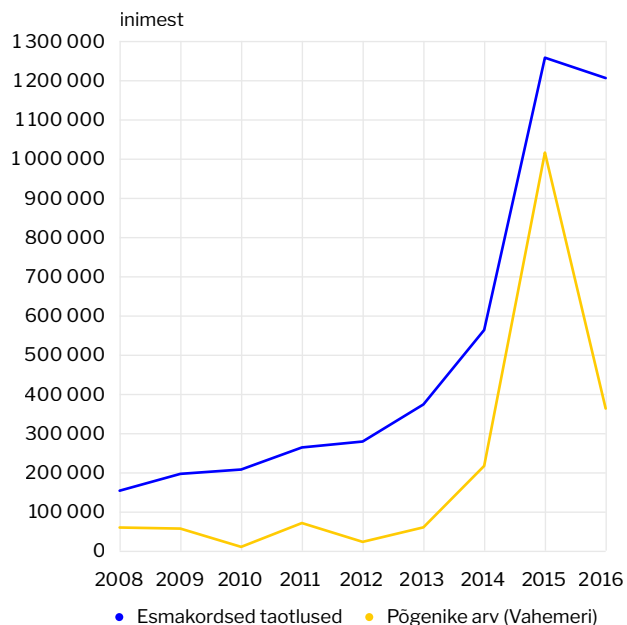
Rahvusvahelised inimõiguste organisatsioonid on teravalt kritiseerinud maailma rikkamaid riike selle eest, et need on vastu võtnud üsna vähe põgenikke, arvestades nende jõukust. Viis riiki (Türgi, Jordaania, Pakistan, Liibanon, Lõuna-Aafrika), mille jõukus moodustab vähem kui 2% maailma sisemajanduse kogutoodangust, on vastu võtnud peaaegu pooled maailma pagulased. Seevastu maailma kuus suurimat majandusjõudu (USA, Hiina, Jaapan, Saksamaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik), mis loovad 60% maailma sisemajanduse kogutoodangust, võtsid eelmisel aastal vastu alla 9% pagulastest.

Valdav enamik põgenikest (86%) elavad seega maailma vaesemates riikides. 2015. aasta lõpus oli kõige rohkem põgenikke Jordaania (2,8 miljonit) ja Türgis (2,7 miljonit). Varem esikohal olnud Pakistan on langenud kolmandale kohale (1,6 miljonit). Põgenike neisse riikidesse koondumise põhjus on asjaolu, et konfliktide korral põgenetakse esmalt lähimasse turvalisemasse piirkonda, mis tavaliselt on mõni naaberriik. Tänapäeva maailma suured konfliktikohad asuvad arengumaades, seega paikneb ka põhiosa põgenikest neis riikides.

Euroopa praeguse põgenike kriisi tunnusjoon on lühikese aja jooksul saanud väga suur põgenike arv. 2015. aastal registreeriti EL-is kaks korda enam esmakordseid rahvusvahelise kaitse taotlusi kui 2014. aastal, võrreldes aastatega 2008–2010 oli kasv koguni 6–8-kordne (joonis 1.4.1). 1990. aastate algupoolel tõusis rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Jugoslaavia sõdadest tingituna samuti märkimisväärselt, kuid tollane koguarv oli praegustest tippnumbritest siiski poole väiksem: 1992. aastal esitati 670 000 taotlust. Kuigi taotluste

arvu suur kasv paneb surve alla EL-i riikide rände-, julgeoleku-, sotsiaal- jt süsteemid, on pikemaajalise mõju jaoks määrav siiski see, kui paljudele taotlejatele antakse lõpuks rahvusvaheline kaitse.

Joonis 1.4.1. Vahemere põgenike arv ja rahvusvahelise kaitse taotlused Euroopa Liidus 2008–2016

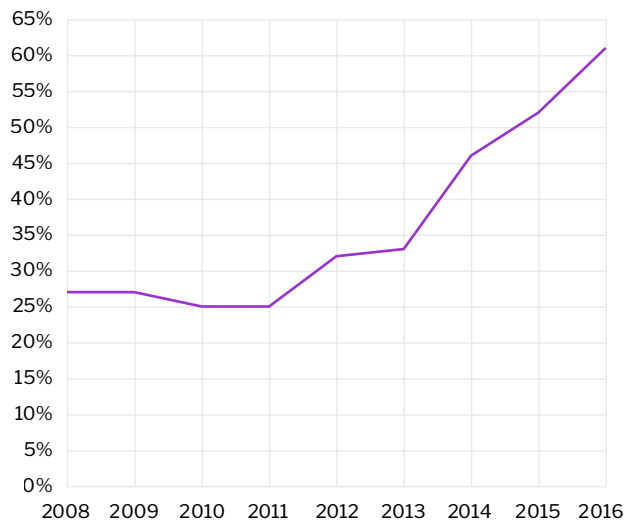


Allikas: Eurostat, UNHCR.

Suur osa rahvusvahelise kaitse taotlejatest ei saa taotluse läbivaatamise järel luba EL-i jääda. Aastatel 2008–2014 jäi positiivsete rahvusvahelise kaitse otsuste ja taotluste suhe vahemikku 27–33%. See näitab, et kaks kolmandikku põgenikena Euroopasse saanud inimestest ei vastanud tegelikult rahvusvahelise kaitse andmise tingimustele. Kriisikohed Euroopa lähistel on oluliselt suurendanud positiivsete otsuste osa viimastel aastatel (2015. aastal 52% ning 2016. aastal 61%, joonis 1.4.2). Süürlased moodustasid 2016. aastal esmastest rahvusvahelise kaitse taotlejatest veidi üle neljandiku (28%). Teistest riikidest, sh Iraagist ja Afganistanist saanud inimeste puhul langetati positiivseid otsuseid valikulisemalt. Afganistani puhul on Euroopa tähelepanu suunatud eelkõige humanitaarabi andmisele lähteriigis. Näiteks lubab EL toetada Afganistani arengut 2016.–2020. aastal 13,6 miljardi euroga. Vastutasuks ootab EL aga Afganistanilt tihedamat koostööd ebaseadusliku sisserände tõkestamisel ja oma kodanike tagasivõtmist.

Eurostati statistikast nähtub, et EL-i riigid on viimastel aastatel andnud välja keskmiselt 2–2,6 miljonit esmast elamisloobu kolmandatest riikidest sisserändajatele. Rändeliikide võrdluses on perekonnaga taasühinejate, EL-i õppima saanud inimeste ja töökoha saanud inimeste arv märkimisväärselt suurem rahvusvahelise kaitse saajate arvust. Pereränne Euroopasse on olnud suurusjärgus 700 000, tööränne 600 000 ning õpiränne 500 000 inimest aastas. Kuigi rahvusvahelise kaitse saanud inimeste arv on

Joonis 1.4.2. Rahvusvahelise kaitse positiivsete otsuste määr Euroopa Liidus 2008–2016



Allikas: EASO.

viimastel aastatel oluliselt suurenenud, on see sisse- rände teiste põhiliikidega võrreldes endiselt väiksem.

Eurobaromeetri (2016) tulemuste kohaselt on EL-i elanike arvates ränne ja terrorism kõige suuremad liidu ees seisvad väljakutsed. Ligi pooled EL-i elanikest (48%) peavad sisse- rännet peamiseks väljakutseks. Terrorismi peavad EL-i peamiseks väljakutseks kaks viiendikku elanikest (39%). Seega on rändega seotud küsimused tõusnud olulisemaks aastaid esikohal püsinud majandusliku toimetuleku ja tööturuga seotud väljakutsetest. Sisse- rändajate, sh rahvusvahelise kaitse saajate tajumine ohuna on eelkõige seotud nende arvu ootamatult kiire suurenemisega, mida võimendab omakorda põgenike päritolu teisest kultuuriruumist, samuti EL-i juhtide ja selle liikmesriikide mõningase saamatusega pagulaste- tega seotud probleeme hallata ning lahendada. Euroopa Liidu kodanike muret sisse- rände pärast ei tohiks käsitleda tavakodanike vähese teavitamisena, vaid see peaks olema tõuge senisest tõhusamate ja läbimõeldumate rände tegevuskavade väljatöötamisele.

Peamised väljakutsed, mida teadlased sisse- rändega, sealhulgas eriti põgenike suure sissevooluga seostavad, on võimalik suurenev koormus riigi sotsiaalkindlustus- süsteemile, majandusele ja tööturule, oht poliitilisele stabiilsusele, avalikule korrale ning terrorismioht ja äärmusluse kasv (Huysmans 2006, Guild 2009, Lucas- sen, Lubbers 2012). Teine oluline probleem on sisse- rände mõju sihtmaa riigiidentiteedile ja kultuurile, aga ka sisse- rändajate segregatsioon ning seega ühiskonna kui terviku sotsiaalse sidususe nõrgenemine (Heisler, Layton-Henry 1993; Bolt jt 2012). Nimetatud valdkonnad võivad kujuneda probleemiks eelkõige siis, kui sisse- rändajad ei ole vastuvõtva riigi ühiskonda piisavalt lõimunud.

1.4.2. Põgenike kriisi sotsiaal- majanduslikud küljed

Sisserändajaid, eriti aga rahvusvahelise kaitse saajaid, tajub avalikkus tihti koormana vastuvõtva riigi sotsiaal- kindlustus- ja heaolusüsteemile ning neid nähakse sageli riigi heaolusüsteemi kuritarvitajatena (Huysmans 2006). Ühiskonnad on mures, et riiki saabuvate inimeste arv on liiga suur või on nende seas palju vaeseid, mistõttu nad tekitavad suure koormuse peale sotsiaalsüsteemi ka eluasemeturule ja haridussüsteemile ning ohustavad majanduslikku heaolu (Asari jt 2015). Rahvusvahelise kaitse saajate sisse- rände majandusliku mõju hindamine on keeruline, sest uuringud hõlmavad kõiki sisse- rändajaid, kellest rahvusvahelise kaitse saajad moodustavad vaid ühe osa. Uurijad on täheldanud, et riikides, kus rahvusvahelise kaitse saajad moodustavad suure osa sisse- rändest, on sisse- rändajate panus eelarvetuludesse väiksem kui riikides, kus on valdav tööränne (Liebig, Mo 2013; Dustmann, Frattini 2014).

Rahvusvahelise valuutafondi (IMF 2016) uuringu kohaselt toetab suur rahvusvahelise kaitse saajate arv Euroopa majanduskasvu, kuid mõju võib lähema ja kaugema aja jooksul erineda. Lühiajaliselt suurendab pagulaste sisse- ränne mõõdukalt sisemajanduse kogutoodangut, peamiselt seetõttu, et riigi kulutused kaitse saanute vastuvõtmise toetamisele suurenevad, samuti suureneb tarbijate ja hoiivatute arv. Näiteks Saksamaa valitsus on põgenike vastuvõtmiseks planeerinud üle 20 miljardi euro, mis on tekitanud täiendava sise- nõudluse (nt eluasemeturul) ning tõstnud 2016. aastal majanduskasvu 0,3% võrra. Euroopa Liidus tervikuna on rahvusvahelise kaitse saajatest tulenevat sise- majanduse kogutoodangu tõusu hinnatud 0,13%-le. Põgenike saabumise pikemaajaline mõju oleneb IMF-i arvamusel sellest, kui hästi kaitse saanud lõi- mumavad. IMF-i ja OECD analüüside puhul tuleb tähele panna, et sisse- rände lühemaajalist majanduskasvu ergutav mõju tuletatakse sisemajanduse kogutoodangu mahunäitajatest. Kas ja kuidas mõjutab sisse- ränne Euroopa majanduste tootlikkust, jääb rahvusvaheliste organisatsioonide käsitlustes lahtiseks. Samuti nõua- vad lõimimisprogrammid Euroopasse saabunud erineva kultuuritaustaga inimestele märkimisväärt kulutust avalikult sektorilt, mis konkureerivad vastuvõtjamaa muude vajadustega, eeskätt rahvastiku vananemisest tingitud survega sotsiaalsüsteemile.

Senine kogemus näitab, et kaitse saanud isikute lõi- mumine tööturule on tagasihoidlik ja seega ka nende panus eelarvetuludesse väiksem kui töötamiseks EL-ist tulnud sisse- rändajatel (Liebig, Mo 2013). Nende hõive suureneb, kuid üsna aeglaselt. Seda hoiavad tagasi mitu tegurit. Rahvusvahelise kaitse saajad on teiste sisse- rändajatega võrreldes haavatavamad, sest nad ei valda

riigikeelt ja on sageli madalama haridusega. Tulenevalt pagulasrände sunnitud olemusest ja traumaatilistest kogemustest, mida sellega tihti seostatakse, kannatavad rahvusvahelise kaitse saajad sageli psühholoogiliste vaevuste all (Steel jt 2009). Kaitse saanutel on keerulisem siseneda vastuvõtumaal tööturule ja nende saavutused jäävad alla teistele sisserändajatele. Riikides, kus pagulased moodustavad märgatava osa sisserännanute (nt Põhjamaades), on neil uuringute kohaselt suur tõenäosus jääda pikemaajaliselt sõltuma sotsiaaltoetustest (Ekberg 2006).

Sotsiaalteenuste helde osutamine sisserändajatele võib tekitada rahulolematust kohalike elanike seas, kes tajuvad sisserände mõju valdavalt negatiivsena. Näiteks Belgias, Itaalias, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal, Ungaris ja Ühendkuningriigis arvab enamik elanikkonnast, et sisseränne on avaldanud survet avalike teenuste kättesaadavusele ning sisserändajad on muutnud töö saamise kohalikele raskemaks. Euroopa kodanikud tajuvad sisserändes nii tegelikku ohtu (võistlemine töökohtade ja sotsiaalsete hüvede pärast, kuritegevuse kasv) kui ka sümboolset ohtu väärtustele, maailma-vaatele ja identiteedile.

Euroopa sotsiaaluuringu andmetel on viimastel aastatel suurenenud nende inimeste osa, kes arvavad, et EL ei peaks üldse vastu võtma inimesi vaesematest riikidest. Peamiselt kardetakse, et väheste oskustega isikute saabumine, kes on kaitse saanud, võib negatiivselt mõjutada kohalikke töötuid ja madalapalgalisi. Kaitse saanud inimesed võistlevad põliselanike ja endiste sisserändajatega koolitustel osalemise ja oskuste parandamise pärast. Rootsis korraldatud uuringud näitavad, et 1999–2007 saabunud rahvusvahelise kaitse saajate sisseränne ei mõjutanud põliselanike positsiooni tööturul, kuid halvendas varem sisserännanute olukorda (Ruist 2013). Mitmes liikmesriigis töötavad kaitse saanud inimesed peamiselt madalapalgalistel oskusi mittenõudvatel ametikohtadel, samuti oma haridustasemest madalamal töökohal.

Arvestades rahvusvahelise kaitse saanud isikute väikest arvu, võib eeldada, et nende mõju Eesti majandusele ja sotsiaalsüsteemile on väike. Siiski on ühiskondlike pingete vältimiseks oluline toetada nende kiiret sisenemist tööturule. Praeguste ümberasustatute ja -paigutatute edukas kohanemine mõjutab oluliselt Eesti elanike suhtumist sisserändesse ning sisserändajatesse lähitulevikus.

1.4.3. Põgenike kriisi poliitilised küljed

Julgeolekutemaatika, esmajoones terrorism, on kesksmaid avalikkuses kõlapinda tekitanud põgenike kriisiga

seotud küsimusi. Julgeolekuküsimusena on põgenike massilist saabumist nähtud 2015. aasta kriisi algusest peale, sest seda tajutakse kontrollimatuna. Praegune sisseränne toob põgenike hulgas Euroopasse ka inimesi, kes on alid radikaliseerumisele. Islamiterroristid aga on nähtus, mis ei ole otseselt seotud praeguse kriisiga. Radikaliseeruvad varem sisserännanute uuel kodumaal sündinud järeltulijad ja ka rände sihtriikide elanikud, kes on islami usku pöördunud (Vidino, Hughes 2015, Schuurman jt 2016), ning selle üks põhjus on sotsiaalne ebavõrdsus. Nii peavad lahendusedki olema kaugemat tulevikku silmas pidades kohalikud, suunatud ebavõrdsuse vähendamisele, kogukondade omavahelise suhtluse ja lõimimise parandamisele, haavatavas olukorras noorte abistamisele jms.

2015. aasta põgenike kriis on toonud kaasa kogukondadevahelise ja -sisese vastandumise. Ühed tajuvad sisserände puhul eeskätt ohtusid (ühiskonna kultuurilise identiteedi muutumine, kuritegevuse kasv, terrorism), teised aga ei pööra piisavalt tähelepanu ohtudele ja rõhutatatakse ainult sisserände positiivset poolt vastuvõtumaade ühiskondadele (lisanduv tööjõud, inimõiguste austamine, humaansuse näitamine). Vastandumine sisserändesse suhtumise alusel on ümber kujundamas senist poliitilist maastikku, mis toetus peamiselt liberaalsele konsensusele. Muutuste tulemusena on Saksamaal, Rootsis ja Prantsusmaal senised traditsioonilised vastandparteid sunnitud koostööd tegema ning koalitsioone moodustama, hoidmaks võimust eemale sisserände vastu olevaid protestierakondi. Senistest omavahel vastandunud peavooluparteidest on saanud liitlased.

Suurem vastandumine tuleneb nii põliselanike rahulolematusest sisserände suurenemisega kui ka sisserändajate ja nende järeltulijate rahulolematusest enda toimetulekuga uuel kodumaal. Põgenike kriis on viinud madalseisu ka EL-i riikide suhted ja tõstatanud palju õiguslikke küsimusi. Ehedaim näide on Slovakkia ja Ungari pöördumine Euroopa Kohtusse, et vaidlustada Euroopa Komisjoni otsus rahvusvahelise kaitse saajate ümberjagamise liikmesriikide vahel. Igapäevasemal tasandil on poliitiline valik, kas ja kui palju on võimalik kriisi tõttu teha järeleandmisi õigusriigi toimimises, põhiõiguste ja vähemuste õiguste austamises ning ühiskonna avatuses. Ideetasandi vastuolud pärsvivad EL-i riikide koostööd praktilistes küsimustes ja muudavad keeruliseks kokkuleppimise tõhusate meetmete rakendamises rändekriisi kontrollimiseks.

Põgenike kriis on ka Eestis toonud rändega seotud küsimused poliitilistesse aruteludesse. Eesti ei olnud varem osalenud ümberasustamise ja paigutamise programmides, seega tuli asjakohased tegevuskavad ning toetavad meetmed nullist üles ehitada. Eesti elanike vajadus teabe järele (kuidas ümberasustamise ja -paigutamise menetlus toimub, kui palju inimesi ja millal Eestisse jõuab jne) oli väga suur, kuid otsustajatel ei olnud neile sageli täpset teavet anda. Aastal 2015 tund-

sid kohalikud omavalitsused ebakindlust kaitse saanute vastuvõtmise korralduses ja hindasid riikliku teavitustöö puudulikuks.

Kriis ja rahvusvahelise kaitse saanud inimeste vastuvõtmine jagas Eesti avalikkuse kahte leeri. Juunis 2015 riigikantselei korraldatud uuring näitas, et kaitse saanud inimeste vastuvõtmise vastu (42%) oli rohkem inimesi kui selle poolt (32% elanikest), vastandumine väljendus ka sotsiaalmeedias. Oma seisukohtade väljendamiseks ja selgitamiseks moodustati Facebookis kogukonnad „El pagulastele“ (üle 18 000 meeldimise) ja „Salliv Eesti“ (üle 10 000 meeldimise). 2016. aasta lõpuks oli Eesti Euroopa rändekava alusel vastu võtnud 77 inimest ning ümberpaigutamise ja -asustamise tegevuskavaga planeeritud menetluskord rakendus kavakohaselt. Samuti on leitud partnerid kaitse saanud inimeste vastuvõtmist ja kohanemist toetavate tugiteenuste osutamiseks (tervisekontroll, tugiisiku- ning tõlketeenus, eesti keele õpetamine ja eluaseme leidmine). 2016. aasta lõpuks muutus positiivsemaks ka Eesti elanike suhtumine sisserändesse ja kaitse saanud inimestesse. Sõja eest põgenevate inimeste vastuvõtmise poolt oli 56% Eesti elanikest.

1.3.4. Põgenike kriisi õiguslikud küljed

Õigus on piire seadev raamistik, millest lähtudes tuleb Euroopas ja mujal teha poliitilisi otsuseid rändekriisi kohta. Viimastel aastatel Euroopat tabanud põgenike kriisi aga on mitmeski mõttes ka õiguslik kriis kolmel tasandil: rahvusvahelise, Euroopa ja riigiõiguse tasandil. Rändega seoses on sagenenud vaidlused ja lahkarvamused rahvusvahelise õiguse sisu üle. Õiguse rakendamisel lähtuvad valitsused tihti loovast tõlgendamisest. Rahvusvahelise õiguse tõlgendamine ja rakendamine on nii saanud poliitilise ning ideoloogilise võitluse tandriks.

Viimastel aastatel on sageli kuulda olnud moraalset etteheidet, et Euroopa riigid ei soovi (piisavalt innukalt) täita oma kohustusi inimõiguste alal ega tee piisavalt varjupaigaõiguse tagamiseks peamiselt Lähis-Idast ja Aafrikast saabuvatele põgenikele. Kriitikud peavad silmas eelkõige 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni sätteid, mis algselt kehtisid inimeste kohta, kes põgenesid Euroopas(t) enne 1951. aastat. Hiljem, 1967. aastal laiendati konventsiooni kehtivus protokolliga ka väljapoole Euroopat ja kõrvaldati ajapiirang. Näiteks Euroopa rahvusvahelise õiguse ühingu aastakonverentsil 2015. aasta septembris kirjutas rühm rahvusvahelise õiguse juriste alla avalikule kirjale, millega kutsuti Euroopa riike kinni pidama pagulasseisundi konventsioonist lähtuvatest õiguslikest kohustustest, mis nad ise olid võtnud, põgenikele Euroopasse asumisel mitte

takistusi tegema ja neid eaturvalistesse riikidesse mitte tagasi saatma. Selle loogika järgi on läinud põgenike õiguste rikkumise teed need Euroopa riigid, kes panid suures osas füüsiliselt kinni Lääne-Balkani rändetee, mõne arvates aga koguni Euroopa Liit tervikuna, kui 2016. aasta märtsis sõlmiti Türgiga kokkulepe Kreeka-suunalise rändevoo pidurdamiseks. Kui räägitakse, et valitsused rikuvad nii suures ulatuses inimõigusi, siis on tegu rahvusvahelise õiguse kriisiga.

Õiguslikud väljakutsed Euroopa Liidu tasandil

Põgenike kriis on suutnud EL-i lõhestada, asetades ühele poole Euroopa Komisjoni, kes, tuginedes solidaarsusele, soovis sadu tuhandeid põgenikke EL-i riikide vahel kohustusliku kvoodisüsteemi alusel jagama hakata, ja teisele poole eelkõige mitu Ida-Euroopa riiki (Visegradi rühm, s.t Poola, Slovakkia, Tšehhi ja Ungari), kes sellise lahendusega kategooriliselt ei nõustunud. Põgenike ümberjagamise pooldajad on rõhunud solidaarsusele kui EL-i aluspõhimõttele, kuid solidaarsuse kui õiguspõhimõtte piirid on vaieldavad. Õiguses kehtib üldine põhimõte: milles eraldi kokku lepitud pole, see pole (veel) õigus ega sellisena siduv.

1990. aastal võeti vastu Dublini konventsioon, mille kohaselt peab EL-i saabunud rahvusvahelise kaitse taotleja jääma esimesse liikmesriiki, kus ta tuleb registreerida. See kehtiv õigus peatati ajutiselt ja rahvusvahelise kaitse taotlejatel lubati EL-is edasi rännates oma lemmiksihtriiki (Saksamaa, Rootsi jne) sisuliselt ise valida. See pani suure surve alla EL-i piirikontrollita liikumist tagava Schengeni kokkuleppe kehtivuse. Peamised rände esmavastuvõtjad, eriti Kreeka, ei suutnud lõunast lähtuva rändesurvega omal jõul toime tulla ja olid lasknud rahvusvahelise kaitse taotlejate enamikul edasi põhja poole liikuda.

Saksamaa kantsleri Angela Merkeli avaldus 2015. aasta massrände harjal, et rahvusvahelise kaitse taotlejad on Saksamaal teretulnud ja „me saame sellega hakkama“, oli tegelikult tehtud väljaspool EL-i seni kehtinud õigust (Dublini määrust). Mõne mõjuka Saksa juristi arvates oli see koguni nii EL-i kui ka (konkreetselt Saksamaa) kehtiva riigiõigusega vastuolus. Saksa valitsus vastas sellele kriitikale, et EL-i õigus pidi hädalukorras ajutiselt taanduma humaansuse kaalutluste ja põgenike inimõiguste kaitse vajaduse ees. Siiski on Saksa valitsust tugevalt kritiseeritud, näiteks Ungari peaminister Viktor Orban, kes heitis ette, et sellist otsust ei saanud teha ainult Saksamaa kantsler, sest see tõi tagajärjed kaasa kõikidele EL-i riikidele.

Samal ajal on Euroopa õigus ja selle tõlgendused olnud olulised põgenike kriisiga toimetuleku mõjutajad. Euroopa õigusel on teatavasti kaks tasandit. Esiteks Euroopa Liidu õigus, mida tehakse Brüsselis ja

tõlgendatakse Luksemburgis, kus asub Euroopa Liidu Kohus. Sellele tasandile kuulub eelkõige Dublini määrus. Samuti paikneb EL-i tasandil liikmesriikide vabatahtlik kokkulepe rahvusvahelise kaitse saanud põgenike ümberjaotamiseks EL-is. Selle alusel on üksikud kaitse saanud inimesed ja nende perekonnad hakanud 2016. aasta kevadest ka Eestisse jõudma.

Teine Euroopa õiguse tasand on Euroopa inimõiguste konventsioon, mida tõlgendab Euroopa Inimõiguste Kohus (EIÕK) Strasbourgis. Mõned EIÕK otsused on mõjutanud Euroopa Nõukogu liikmesriikide (kellest paljud on ühtlasi EL-i liikmed) poliitikat põgenikekriisis. Nii otsustas EIÕK 23. veebruaril 2012 kohtuotsuses Eritrea ja Somaalia põgenike kohta Hirsi Jamaa jt v. Itaalia, et Itaalia rikkus rahvusvahelise kaitse taotlejate inimõigusi Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel, peatades nende laevad Vahemeres avamerel ja suunates nad tagasi Liibüasse, kontrollimata nende õigust pagulastaatusele.

Näiteks on James Crawford, endine Cambridge'i ülikooli rahvusvahelise õiguse professor ja Austraaliast valitud ÜRO rahvusvahelise kohtu kohtunik, juhtinud tähelepanu sellele, et EIÕK tõlgendas Hirsi Jamaa jt v. Itaalia otsust tehes konventsiooni kehtivusulatust laiendavalt ja teised rahvusvahelised kohtud poleks rahvusvahelist lepingut (mis on ka Euroopa inimõiguste konventsioon) tõenäoliselt niimoodi tõlgendanud. Ent Hirsi Jamaa jt v. Itaalia kohtuotsuse mõju on olnud märkimisväärtne, ahendades Itaalia jt Vahemerega piirnevate EL-i riikide, tegelikult EL-i kõigi riikide poliitilisi valikuid ja otsustusruumi põgenikekriisis.

Euroopa Nõukogu riigid on EIÕK otsuse tõttu pidanud hakkama inimõiguste kaitsjaks ka väljaspool oma territooriume, eelkõige Vahemeres. Põgenike ja rahvusvahelise kaitse taotlejate alused transporditakse Vahemerelt Itaaliasse, kuigi ebaseadusliku rände pidurdamisel võiks olla tõhusam Euroopa Liidu pagulamenetluskeskuste asutamine Põhja-Aafrikas. Sellist lahendust on blokeerinud sealsete riikide suveräänsus ja vastuseis (taas rahvusvahelisest õigusest tulenev tegur), kuid ka see, et riigivõim on lähერიikides, näiteks Liibüas, kokku varisenud.

Põgenikekriis ja riigiõigus

Nii rahvusvahelise kui ka Euroopa õiguse kõikumine on EL-is toonud kaasa riigiõiguse teatud kriisi, sest EL-i riikide, sh Eesti jaoks on kõik kolm õiguse tasandit omavahel tihedalt põimunud. Riigiõiguse tähtsaim küsimus on suveräänsus, s.t küsimus sellest, kes ikkagi langetab riigi ja rahva seisukohalt olulisi otsuseid. Näiteks püüdis Euroopa Komisjon esialgse laiahaardelise kohustusliku kvoodiplaaniga EL-i riikidelt föderaalriigi vaimus võimu juurde haarata. See on kahandanud kindlustunnet selles, kellel siis ikkagi on riigiõiguslikult viimase sõna

õigus, kas liikmesriigil või Brüsseli (või ka Strasbourgi) institutsioonidel. Riigiõiguslikult on iga riigi esmane ülesanne ja legitiimsuse allikas oma kodanike julgeoleku ja turvalisuse tagamine. Põgenikekriisiga samal ajal on sagenenud ka võikad terrorirünnakud, seetõttu pole kõnealuse ülesandega rahuldavalt hakkama saadud.

Põgenikekriis pole kaugeltki läbi ja paljude arvates jääb edaspidigi meie elu osaks, seega seisab nii Euroopa Liidul kui ka Eestil ees tõsine arutelu, kuidas jätkata Genfi pagulasseisundi konventsiooniga. Mõnikord kistakse Genfi pagulasseisundi konventsioon retooriliselt välja rahvusvahelise õiguse üldisest raamistikust, tekitades mulje, et Euroopa riikidel ei olegi muud valikut kui leppida ulatusliku sisserände kui uue reaalsusega. Siiski pole Genfi konventsioon ainus leping rahvusvahelises õiguses ja põgenike õigused pole ka ainus õigushüve, mida rahvusvaheline õigus kaitseb. Praeguse ni on rahvusvahelise õiguse keskne põhimõte ka riikide suveräänsus, mistõttu on riikidel põhimõtteliselt õigus ka varem sõlmitud kokkuleppeid läbi vaadata, kui seda on vaja. Inimõiguste puhul oleks see küll pretsedenditu, aga mitte täiesti mõeldamatu.

Genfi pagulasseisundi konventsioon on seotud inimõiguste universaalsuse ideega, mille järgi kehtivad inimõigused ühtmoodi olenemata rassist, päritolust, elukohast jne. Tasub silmas pidada, et see idee on ajaloolises plaanis vähemalt ulatusliku rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguse vaatenurgast üsna värske, mõneti isegi eksperiment. Genfi konventsiooni laiendati dekoloniseerimise laineharjal 1967. aastal ka väljapoole Teise maailmasõja järgset Euroopat. Kuid vaevast kujutasid selle lepingu üle läbirääkijad ette, et konventsioonile hakkavad tuginema miljonid inimesed väljaspool euroopalikku kultuuriruumi, soovides pääseda Euroopasse, ükskõik kas sõdade ja vägivalda tõttu või majanduslikel põhjustel. Dekoloniseerimise mõte seisnes ju selles, et iseseisvunud rahvad saaksid ise oma riiklust üles ehitada, mitte selles, et rahvad suurel hulgal Euroopasse koliksid.

Rahvusvahelise õiguse kriis põgenikekriisi tingimustes ongi eelkõige Genfi pagulasseisundi konventsiooni tõlgendamise kriis. Konventsioonis on mitu „auku“, mistõttu seda tõlgendatakse riikides erinevalt. Näiteks Saksa kohtute jaoks pole Kreeka tänapäeval turvaline sihtriik ja Türgi omakorda pole turvaline sihtriik Kreeka kohtute jaoks. Analüütikud on välja toonud, et konventsioon annab praegusel kujul lubadusi ja lootust, mida ei suudeta kaugemas tulevikus täita. Poliitiliste pagulaste ja majanduspõgenike eristamine – millel Genfi konventsiooni tõlgendamine paljuski tugineb – on tihti väga keeruline. Ehk on siis tõesti mõistlikum olukorda tunnustada ja kehtiva õigusega midagi ette võtta?

Nii ongi sagenenud üleskutsed rahvusvahelise pagulaseõiguse reformiks. Tipp-poliitikutest kutsus Taani peaminister Lars Lokke Rasmussen 2015. aasta detsembris üles kontrollimatu massilise sisserände jätku-

mise korral muutma ja täiendama Genfi pagulasseisundi konventsiooni, tõsi küll, täpsustamata, kuidas. Paljude Euroopa riikide kodanike silmis on pagulaskonventsiooni selline tõlgendamine, mis võimaldab massilist sisserännet Euroopaga piirnevatest konfliktipiirkondadest, hakanud vastuollu minema nende poliitilise tahtega, seega mingist hetkest ka demokraatia põhimõttega.

Isegi kui ÜRO pagulaskonventsiooni 1967. aasta protokoll teatud nõuete täitmisel rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguse kui potentsiaalselt piiramatut universaalse õiguse ette kirjutab, ei olda selle piiramatut rakendamise (enam) nõus. Selles kontekstis väärivad tähelepanu ka teised õigusega kaitstud hüved, näiteks õigus turvalisusele, iseotsustamise õigusele ja Euroopa rahvaste väljakujunenud kultuurilisele identiteedile. Nii võib kujuneda uuelaadne olukord, kus omavahel satuvad vastakuti läänemaailma kaks põhiväärtust: inimõigused ja demokraatia. Näib siiski, et ka inimõiguste kaitsele ja inimõiguste universaalsuse põhimõttele truuks jäädes pole võimalik eirata suure hulga Euroopa kodanike muresid seoses rändega. Samal ajal võivad sedasorti pinged EL-i lõhestada, sest Euroopa rahvad suhtuvad põgenikekriisi erinevalt nii oma geograafiast kui ka ajaloost olenevalt.

Kokkuvõte

Praeguseid sisserändevoogusid arvestades osutub 2015. aasta põgeniketulv tõenäoliselt lühemaajaliseks vapustuseks. Esiteks on rändesurve Euroopale, suuresti tänu Türgile, saadud kontrolli alla. 2016. aastal tuli üle Vahe-mere Türgist ja Põhja-Aafrikast Euroopasse eelnenud aastaga võrreldes kahe kolmandikku võrra vähem põgenikke. Türgis paiknes 2016. aasta lõpus enam kui kolm miljonit põgenikku. Pögenike massilise rände kontrolli alla saamine leevendab eeldatavasti rändest tulenevaid hirme, mis omakorda vähendab kogukondade omavahelist vastasseisu.

Teiseks, põgenike arv Euroopas väheneb ka seetõttu, et paljudele neist ei anta rahvusvahelist kaitset ja nad saadetakse päritoluriiki tagasi. Kolmandaks, hoolimata sellest, et liikmesriikidel on erinevad arusaamad, milline on põgenikekriisi lahendamise parim viis, on siiski kokku lepitud lahendusi nii praeguse kriisi leevendamiseks kui ka sarnaste olukordade lahendamiseks tulevikus. Tõsi, need lahendused ei ole senini täies mahus käivitunud.

Lahendustest on kõige rohkem tähelepanu pälvinud hädaolukordades rakendatavad ümberpaigutamise ja -asustamise kvoodid kõigile liikmesriikidele. Selle puhul on oluline märkida, et ümberpaigutamine EL-is ei aita siiski kaasa põgenikekriisi põhjuste leevendamisele ega vähenda ebaseaduslikku sisserännet Euroopasse. Ümberasustamine kolmandatest riikidest aitab kindlaks

tehtud pagulastel tulla Euroopasse seaduslikult, ohtlikke rändeteid ja inimkaubitsejate abi kasutamata.

Pögenikekriisi juured asuvad väljaspool Euroopat. Seetõttu on peale ühise vastuvõtmissüsteemi arendamise kriisi mõju leevendamisel oluline koostöö lähteriikidega. Euroopa Komisjon suunab rohkem tähelepanu uue rändepartnerluse raamistiku edendamisele, et protsessi paremini hallata. Rändepartnerluse lepingute eesmärk on suunata rohkem vahendeid välistegevusse ja teha tihedamat koostööd peamiste lähte- ning transiidiriikidega (Jordaania, Liibanon, Nigeeria, Senegal, Mali, Etioopia, Tuneesia jt), sidudes arenguabi andmise ebaseadusliku sisserände tõkestamisega. Samuti pingutatakse Süüria, Iraagi ja Liibüa konfliktidele diplomaatliste ja poliitiliste lahenduste leidmiseks. Rändesurve Euroopa suunal ei vähene enne, kui nimetatud piirkondades elu normaliseerub.

Sisserände haldamiseks on tarvis kontrollida senisest paremini Euroopa välispiiri. Selleks asutati Euroopa Liidu ühine piiri- ja rannikuvalveagentuur. Tõhusama piirikaitse kõrval on samuti oluline, et need põgenikud, kes ei saa seaduslikku alust Euroopas viibida, saadetakse päritoluriiki tagasi. Tagasisaatmise tõhustamiseks koostab EL nimekirja turvalistest päritoluriikidest, mis võimaldab nendest riikidest pärit inimeste rahvusvahelise kaitse taotlused kiiremini läbi vaadata ja eitava vastuse saanud isikud päritoluriiki tagasi saata.

Euroopa Liidu ülesanne on leida tulevikku suunatud lahendused rände haldamiseks, mis ühelt poolt tagaks turvalise elukeskkonna Euroopas, teiselt poolt aga päästaks põgenike elusid, suurendaks tagasipöördujate arvu, võimaldaks põgenikel jääda oma naaberriikidesse ja aitaks kolmandaid riike ebaseadusliku rände algpõhjusega tegelemisel. Selle ülesande täitmisel seisab Euroopa tõenäoliselt ühe suurema väljakutse ees pärast Teist maailmasõda: kuidas reformida rände ja pagulaskaitse korraldust ja elluviimist nii, et Euroopasse kolimise õigust ei tajutaks igameheõigusena. Varjupaigaõigus peab jääma, ent tuleb silmas pidada, et see oli algusest peale kavandatud ajutise, leevendava ja elusid päästva meetmena, mitte rahvaste õigusena ümberkolimisele.

Viidatud allikad

Asari, E.-M., Maasing, H., Luik, E. (2015). Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule. Tallinn: Siseministerium.

Bolt, G., Özüekren A. S., Phillips, D. (2012). *Linking integration and residential segregation*. London: Routledge.

Dustmann, C., Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *Economic Journal*, 124 (580): 593–643.

Ekberg, J. (2006). *Immigration to the welfare state. Is it a burden or a contribution? The case of Sweden*. AMID Working Paper, 48/2006, Copenhagen.

Eurobarometer (2016). Spring 85.

1. Ränne ja rahvastikumuutused
- 1.4. Põgenikekriisi mõju Euroopale ja Eestile

Heisler, M., Layton-Henry, Z. (1993). Migration and the links between social and societal security. In Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P. (eds.). *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. London: Pinter Publishers: 148–166.

Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge.

Guild, E. (2009). *Security and migration in the 21st century*. Cambridge: Polity Press.

IMF (2016). *The refugee surge in Europe: Economic challenges*. Staff Discussion Note 16/02.

Liebig, T., Mo, J. (2013). The fiscal impact of immigration in OECD countries. *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD: 125–189.

Lucassen, G., Lubbers, M. (2012). Who fears what? Explaining far-right-wing preference in Europe by distinguishing perceived cultural and economic ethnic threats. *Comparative Political Studies*, 45 (5): 547–574.

Ruist, J. (2013). The labor market impact of refugee immigration in Sweden 1999–2007. SULCIS Working Paper, 1/13.

Schuurman, B., Grol, P., Flower, S. (2016). *Converts and islamist terrorism. Policy brief*. The Hague: International Centre for Counter Terrorism.

Steel, Z., Chey, T., Silove, D., Marnane, C., Bryant, R. A., van Ommeren, M. (2009). Association of torture and other potentially traumatic events with mental health outcomes among populations exposed to mass conflict and displacement: A systematic review and meta-analysis. *Journal of the American Medical Association*, 302 (5): 537–549.

Vidino, L., Hughes, S. (2015). *ISIS in America*. Washington, DC: George Washington University.