

TARTU ÜLIKOOL  
Filosoofiateaduskond  
Ajaloo ja arheoloogia instituut  
Uusima aja osakond

Kerttu Nikkinen  
USA IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA NATSIREŽIIMI JUUDIPÕGENIKE SUHTES  
AASTAIL 1938-1941  
Bakalaureusetöö  
Juhendaja: professor Eero Medijainen

TARTU  
2019



## SISUKORD

LÜHENDID .....	4
SISSEJUHATUS .....	6
1. VÄLJAKUTSED KVOODISÜSTEEMILE .....	14
1.1 Seisukohad ja ettepanekud kongressis.....	14
1.2 Seisukohad ja ettepanekud administratsioonis .....	19
2. RIIGIDEPARTEMANG JA VIISAREGULATSIOONID .....	26
2.1 Konsulite roll viisade väljastamisel ja LPC klausel .....	26
2.2 Riigidepartemangu kõrgema astme teenistujad .....	28
2.3 Viisaregulatsioonid.....	29
2.4 Viisataotlejate erinimekirjad – riigidepartemangu proovilepanek .....	35
3. IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA TAGAMAAD.....	38
3.1 Presidendi seisukohti mõjutavad asjaolud.....	38
3.2 Majanduslikud kaalutlused ja rahvuslus.....	40
3.3 Antisemitismi tõus.....	41
3.4 Riigidepartemangu roll .....	45
3.5 Ameerika juudikogukond .....	46
KOKKUVÕTE.....	51
KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS .....	55
SUMMARY: The United States Immigration Policy toward Jewish Refugees between 1938 and 1941 .....	58
LISAD .....	59
LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS .....	60

## LÜHENDID

ACPS (ingl American Coalition of Patriotic Societies) – Ameerika Patriotlike Ringkondade Koalitsioon

AFL (ingl American Federation of Labor) – Ameerika ametiühingute liit

AIPO (ingl American Institute of Public Opinion) – Ameerika avaliku arvamuse intsituut

AJC (ingl American Jewish Committee) – Ameerika juudikomitee

AJ Congress (ingl American Jewish Congress) – Ameerika juudikongress

AL (ingl American Legion) – Ameerika Leegion

AV (ingl German American Bund; sks Amerikadeutscher Volksbund) – Sakslaste Rahvaliit Ameerikas

CIO (ingl Congress of Industriean Organizations) – Tööstusorganisatsioonide kongress

DAR (ingl The Daughters of American Revolution) – Ameerika Revolutsiooni Tütred

FDRL (ingl Franklin D. Roosevelt Library) – Franklin D. Roosevelti nimeline raamatukogu New Yorgis

FBI (ingl Federal Bureau of Investigation) – Föderaalne Juurdlusbüroo

FPA (ingl Foreign Policy Association) – Välispoliitika assotsiatsioon

FRUS (ingl Foreign Relations of the United States) – Ameerika Ühendriikide diplomaatiliste paberite kogumik

HIAS (ingl Hebrew Sheltering and Immigrant Aid Society) – Heebrea Immigrantide Abiühing

HUAC (ingl House Un-American Activities Committee) – Ameerika-vastase tegevuse komitee esindajatekojas.

IGCR (ingl Intergovernmental Committee on Refugees) – Valitsustevaheline Põgenikekomitee

INS (ingl Immigration and Naturalization Service) – Immigratsiooni- ja kodakonsusamet

JDC (ingl American Jewish Joint Distribution Committee) – Ameerika juutide heategevusorganisatsioon.

JLC (ingl Jewish Labor Committee) – Juudi ametiühingute liit

JPC (ingl Jewish People Committee) – Juudi Rahva Komitee

LPC (ingl *likely to become a public charge*) – tõenäoline ühiskonna ülalpeetav

NCCJ (ingl National Conference of Christians and Jews) – Kristlaste ja Juutide Rahvuskonverents

PACPR (ingl President's Advisory Committee on Political Refugees) – Presidendi põgeniketeemaline nõuandev komitee

USCOM (ingl United States Committee for the Care of European Children) – Euroopa laste hoolekandekomitee Ameerikas

ZOA (ingl Zionist Organization of America) – Ameerika Sionistide Organisatsioon

## SISSEJUHATUS

Ameerika Ühendriike on läbi ajaloo käsitletud riigina, mis on varjupaigaks rõhututele ja tagakiusatutele. Konseptsioonile pani aluse Thomas Paine oma 1776. aastal ilmunud teoses *Common Sense*.<sup>1</sup> Ometi ei ole USA immigratsioonipoliitika selle käsitlusega alati vastavuses olnud. 1882. aastal kiideti heaks nn Hiinlaste seadus (ingl *Chinese Exclusion Act*), mis tähistas algust 61 aasta pikkusele ajajärgule, mil Ameerika "kuldseks ukseks" olid sisserändajate suhtes koomale tõmmatud.<sup>2</sup> Nõudmised rangemateks piiranguteks tõusid veelgi, kui 1890ndatel edestasid ameeriklaste idenditeedile kaugeksjäävad ning ühiskonnaga mitteassimileeruvad ida- ja lõunaeurooplased sisserändes lääne- ja põhjaeurooplasi, kelle panuseid Ameerika saavutustesse tõsteti aga esile.<sup>3</sup>

Sammhaaval liikus USA kvoodisüsteemi vastuvõtmise suunas. Esmane versioon (ingl *Johnson Quota act*, nim ka *Emergency Quota Act*'iks) kiideti heaks 1921. aasta 19. mail. Edaspidi võeti aastas maksimaalselt vastu 3% 1910. aasta rahvaloenduse alusel seal asunud immigrantide vastavalt päritolumaale. Sisserändajaid Aasiast riiki endiselt ei lubatud.<sup>4</sup> Immigratsioonivastaste võidu kinnitas lõplikult 1924. aasta seadus (ingl *Johnson-Reed Act*, nim ka *National Origin Act*'iks).<sup>5</sup> Kvoodid arvutati endise 3% asemel välja vastavalt 2%-le. Lähtekohaks võeti 1890. aasta rahvaloenduse andmed. Kongressile anti omakorda mandaat alates 1927. aastast muuta kvootide arvutamise süsteemi ning moodustada need koefitsendi abil, milleks määrati 150 000. Iga riigi minimaalne kvoot oli 100.<sup>6</sup> 1929. aastal täiendatigi immigratsiooniseadust ning aastaseks maksimaalseks kvoodiks sai 153 714.<sup>7</sup> Immigratsioon seoti riikliku päritoluga vähendamaks soovimatut rännet USAsse. Kõige ebasoodsamas

---

<sup>1</sup> Eby, Cecil D. "America as "Asylum": A Dual Image." *American Quarterly* 14, nr. 3 (1962): 483-489, lk 483

<sup>2</sup> Daniels, Roger. *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882*. New York: Hill and Wang, 2004, lk 3

<sup>3</sup> Divine, Robert A. *American Immigration Policy, 1924-1952*. New Haven: Yale University Press, 1957, lk 2-3; vt. ka Fleegler, Robert L. *Ellis Island Nation: Immigration Policy and American Identity in the Twentieth Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013, lk 20-21

<sup>4</sup> 1921. aasta immigratsiooniseadus punkt 2 (a). Cieslik, Thomas; Felsen, David, and Akis Kalaitzidis. *Immigration: a Documentary and Reference Guide*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2009, lk 61, 63

<sup>5</sup> Fleegler, lk 26

<sup>6</sup> 1924. aasta immigratsiooniseadus punkt 4. (c) ja 11. (a). Cieslik, lk 66-67; vt. ka Fleegler, lk 28-29

<sup>7</sup> United States. *Historical Statistics of the United States: Colonial times to 1957*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1960, lk 113, C 143

olukorras olid Aasia ning Ida- ja Lõuna-Euroopa riikide emigrandid. Suuremad kvoodid määrati Saksamaale, Suurbritanniale ning Iirimaale.<sup>8</sup>

Hoolimata immigratsioonivastaste püüdlustest ei kehtestatud Põhja- ja Lõuna-Ameerika riikidele kvote. Selle vastu seisis eelkõige riigidepartemang, mis hoolitses selle eest, et USA välispoliitika nurgakiviks olnud Monroe doktriini ega panamerikanismi printsiipe ohtu ei seataks. Selleks oli omakorda vajalik säilitada head diplomaatilised suhted ning koostöö Kesk- ja Lõuna-Ameerika riikidega. Panamerikanismist lähtus ka hilisem Roosevelti administratsiooni heanaaberlik poliitika (*Good Neighbor Policy*) Ladina-Ameerika riikide suhtes. Lisaks oli Edela-Ameerika osariikide farmeritel puudus töajõust, mille korvasid peamiselt Mehhiko immigrandid.<sup>9</sup>

Kvoodisüsteemiga dikteeriti immigratsioonipoliitika 1938-1941. aastaks, mis on lisaks Teisele maailmasõjale ja sellele järgnenud aastatele üks huvitavamatest perioodidest USA immigratsioonipoliitikas. See oli aeg, mil surve sisserände lõdvendamiseks hakkas kasvama seoses juutide tagakiusuga Euroopas. Natsid olid selleks ajaks mõista andnud, et juutidel ei ole nende režiimis mingisugust kohta. Samas olid ukсед väljapääsuks veel avatud ning juutide päästmine oli võimalik. Lisaks langeb sellesse ajajärku juutide kõige paanilisem põgenemine.

Suur osa Saksamaast ei osanud 1933. aastal arvata, et Hitleri võimuletulekuga kaasnevad radikaalsed muutused. Alates 1918. aastast oli valitsuste keskmiseks pikkuseks olnud üheksa kuud ning arvati, et ka natside režiim on lühiajaline. 1. aprillil toimus riiklik boikott juudiettevtete ning -oskustöoliste vastu. 7. aprillil võeti vastu nn aaria paragrahv, millega "saadeti kiirkorras pensionile" kõik juudid, kes töötasid riigiasutustes. Neist puhastati ka kohtusüsteem ning Saksa koolides ja ülikoolides kehtestati juutidele 1,5%-suurune kvoot.<sup>10</sup> Alates 1935. aasta septembrist oli aarialastel keelatud abielluda juutidega, kuna nad olid "võõrast verd".<sup>11</sup>

Austria annekteerimisega 1938. aasta märtsis lisandus natside võimu alla Euroopa kolmas suurim juudikogukond, mille moodustasid ligikaudu 200 000 juuti. Sellega vallandus

---

<sup>8</sup> Fleegler, lk 27-30

<sup>9</sup> Divine, lk 52, 67

<sup>10</sup> Dwork, Deborah, and Robert Jan van Pelt. *Flight from the Reich: Refugee Jews, 1933-1946*. New York: W.W. Norton & Company, Inc, 2009, lk 7-18

<sup>11</sup> Bergen, Doris L. "Antisemitism in the Nazi Era." In *Antisemitism: A History*, by Albert S. Lindemann and Richard S. Levy, 196-211. New York: Oxford University Press, 2010, lk 202; vt. ka Browning, Christopher R., and Jürgen Matthäus. *The Origins of the Final Solution: the Evolution of Nazi Jewish Policy, September 1939-March 1942*. London: William Heinemann: Arrow Books cop, 2004, lk 180

põgenemiskriis. Pärast novembris aset leidnud Kristalliööd tõusis asüüli taotlevate juutide arv taas hüppeliselt. Pikemat aega oldi ekslikult arvatud, et kuigi nad olid tagakiusatud, kannatatakse nende olemasolu siiski välja. Peagi sai selgeks, et natside režiimis ei olnud juutide majanduslikul ja religioosel tegevusel kohta. 10. novembril arreteeriti 30 000 juuti ning saadeti koonduslaagrisse. Ainsaks ellujäämisvõimaluseks sai emigreerumine.<sup>12</sup>

Kuni 1941. aasta oktoobrini oli juutidel võimalik Saksa kontrolli all olevatelt aladelt põgeneda.<sup>13</sup> Üks peamisi sihtkoht oli Prantsusmaa. 1933-1941. aastani põgenes sinna umbes 475 000 inimest Saksamaalt, Austriast, Böömi- ja Määrimaalt. Kõigest kahe esimese kuu jooksul 1939. aastal leidis seal varjupaiga ligikaudu 465 000 inimest Hispaaniast. 1930. aastate lõpuks oli põgenike küsimus muutunud Prantsusmaal suureks probleemiks ning neid ei soovitud enam vastu võtta. See oli ka üks põhjustest, miks Prantsuse valitsus osales Eviani konverentsil. Koos Belgia ja Hollandiga väljendas ta vastumeelsust selles osas, et natsirežiimi poliitiliste põgenike emigratsioon võiks toimuda läbi tema territooriumi.<sup>14</sup> Pärast Saksamaa edenemist Lääne-Euroopas 1940. aastal ning vaherahu sõlmimist natsidega 22. juunil reetis Prantsusmaa asüüliprintsiibi, nõustudes neile oma territooriumil viibinud Saksa kodanike nimesid välja andma.<sup>15</sup>

1930ndate teisel poolel oli Saksamaa juudiemigrantide kõige soositum sihtkoht Palestiina. 1936. aastal suundus neist sinna 29%. 1937. aastal tõusis osakaal 35%-ni ning 1938. aastal juba 55%-ni.<sup>16</sup> Kuigi sionistid saavutasidki natsidega *ha'avara* kokkuleppe<sup>17</sup>, kontrollis rännet territooriumile Suurbritannia valitsus, mis lähtus esialgu sellest, kui palju juute suutis Palestiina majanduslikult haarata. Migrandid, kellel oli võimalik kaasa võtta üle 1000 dollari ulatuses vara, pääsesid sinna piiranguteta.<sup>18</sup> 1936. aastal vallandus Palestiinas araablase kolme aasta pikkune ülestõus, mis oli ajendatud rahulolematusest juutide aina kasvava

---

<sup>12</sup> Dwork, lk 97, 133-134

<sup>13</sup> Wyman, Davi S. *The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust, 1941-1945*. New York: Pantheon, 1984, lk 4, 5-6

<sup>14</sup> Asjur Suurbritannias (Johnson) riigisekretärile 25.08.1938. U. S. Department of State. *Foreign Relations of the United States: diplomatic papers, 1938*. Kd. 1, General. Washington: U. S. Government Printing Office, 1955, lk 772

<sup>15</sup> Dwork, lk 230-231

<sup>16</sup> Steiner, Zara. *The Triumph of the Dark: European International History, 1933-1939*. New York: Oxford University Press, 2011, lk 977

<sup>17</sup> *Ha'avara* kokkuleppe sõlmimisega võimaldasid natsid alates 1933. aastast juutidel emigreeruda Palestiinasse väljastades osa nende varast, millega tasuti Suurbritanniale summa territooriumile pääsemise eest ning mille eesti osteti Saksa toodangut selle ekspordi tõstmiseks. 1938. aasta lõpuks muutus kokkulepe praktiliselt kehtetuks Saksamaa sisepoliitiliste arengute tõttu. 1933-1939. aastani sai selle süsteemi abil Palestiinasse immigreeruda kokku umbes 60 000 juuti. Samas, lk 974-975; vt. ka Dwork, lk 35

<sup>18</sup> Dwork, lk 31-36



sisserändega ning mille käigus nõuti immigratsioonipiirangute kehtestamist.<sup>19</sup> Eviani konverentsile, mille USA president kutsus kokku 1938. aasta suveks, et lahendada Saksamaa poliitiliste- ja usupõgenike kriisi, läksid britid tingimusega, et Palestiinat juutide sihtkohana ei arutata, ning 1939. aasta mais kehtestatigi sealsele immigratsioonile piirangud.<sup>20</sup>

Eviani konverentsil osalenud riigid, eesotsas Suurbritannia, arvasid, et uste avamine natsirežiimi põgenikele oleks toonud kaasa veelgi suurema kriisi, kuna Saksamaa oleks hakanud juute tugevama survega riigist välja ajama. Kardeti, et samasugust taktikat oleks hakanud teostama ka Poola ja Rumeenia valitsused. Lisaks ei soovinud Suurbritannia ja Prantsusmaa Hitlerit kuidagi solvata. Juutidel oli ajutiselt võimalik leida asüüli ka Šveitsis, mis pakkus 1930ndatel põgenikele põhiliselt transiitjaama võimalust, kartes end välismaalastega üle ujutada. See toimis efektiivselt kuni Austria annekteerimiseni, mil piiriületused väljusid kontrolli alt. Tulemusena esitati Saksamaa ja Austria juutidele viisataotlusnõue. Natside edenemisega Euroopas vähenesid asüülivõimalused ka selliste riikide näol nagu Rootsi ja Portugal.<sup>21</sup>

Itaalia, Poola, Rumeenia, Ungari, Tšehhoslovakkia, Bulgaaria joondusid Saksamaa järgi ning soovisid juutidest pigem lahti saada.<sup>22</sup> Kõige antisemitistlikum neist oli Poola, mis arutas võimalusi juutide deporteerimiseks juba varasemalt. Poolakad nägid võitlust nende vastu lahinguna igapäevase leiva eest.<sup>23</sup> Poola oli seega juutide varjupaigana välistatud. Ida- ja Kesk-Euroopa riigid olid juba 19. sajandil juutide puhul pigem lähte- kui sihtkohaks sealse tagakiusu ning majandusliku olukorra tõttu.<sup>24</sup> Itaalia oli Saksamaa liitlane ega tahtnud aidata "fašismi ja natsismi vaenlasi".<sup>25</sup> Hispaania väljus alles 1939. aastal kodusõjast ning paljuski Saksamaa toetuse tõttu võimalikuks muutunud Franco diktatuuri kehtestamine tõi kaasa sealse põgenikekriisi. Seega ei näinud juudid Hispaania fašistliku režiimi all mingit perspektiivi.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Arad, Gulie Ne'eman. *America, Its Jews, and the Rise of Nazism*. Bloomington: Indiana University Press, 2000, lk 190

<sup>20</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue: The Roosevelt Administration and the Holocaust, 1938-1945*. New York: Holocaust Library, 1970, lk 26, 75

<sup>21</sup> Dwork, lk 98, 100, 157-160, 194

<sup>22</sup> Rumeenia välisminister kirjutas seoses Eviani konverentsi kokkukutsumisega, et järgmisena oleks pidanud arutama Rumeenia, Tšehhoslovakkia, Ungari ja Poola poliitiliste põgenike küsimust. USA saadik Rumeenias (Gunther) välisministrile 13.04.1938. FRUS I, 1938, lk 742-743; vt. ka Dwork, lk 193

<sup>23</sup> Aly, G., & Heim, S. (1993). *Vordenker der Vernichtung : Auschwitz und die deutschen Pläne für eine europäische Ordnung*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, lk 82-89

<sup>24</sup> Sachar, Howard M. *A History of the Jews in America*. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1994, lk 116-118

<sup>25</sup> Suursaadik Itaalias (Phillips) riigisekretärile 24.03.1938. FRUS I, 1938, lk 741

<sup>26</sup> Dwork, lk 199

Üsna suur osa juutidest põgenes Lõuna-Ameerika riikidesse. 1937. aastal läks neisse kokku umbes 18% juudimigrantidest ning 1938. aasta jaanuarist juunini hinnanguliselt 19%. Võrreldes USAga olid need näitajad peaaegu kaks korda väiksemad. Eviani konverentsil osalemisega väljendasid Lõuna-Ameerika riigid kaastunnet natsirežiimi tagakiusatutele, kuid ei soostunud juudidõgenikke suuremal hulgal vastu võtma.<sup>27</sup> Immigratsiooniseadust muutmata oleks seda suutnud teha üksnes USA, kuhu oli vastavalt kvoodisüsteemile aastas võimalik rännata 25 957 Saksamaa emigrandil.<sup>28</sup>

Vene impeeriumis toimunud pogrommidele oli USA pööranud murelikult tähelepanu juba 19. sajandi lõpus. 1906. aasta juunis andis kongress välja resolutsiooni, millega avaldas muret juutide saatuse üle.<sup>29</sup> 1840.-1920. aastateni oli 75% juudimigrantide sihtkoht Ameerika.<sup>30</sup> 1937. aastal oli see suurusjärk hinnanguliselt 38%.<sup>31</sup> Roosevelti administratsiooni ajaks oli juutide osakaal USA elanikkonnas 3,6%. Suurema osa neist moodustasidki Vene impeeriumi emigrandid või nende järeltulijad.<sup>32</sup>

Natsirežiimi põgenikekriisi<sup>33</sup> lahendamiseks oli USA seotud esmalt James G. McDonald'i kaudu. Ta oli Ameerika kodanik ja endine Välispoliitika Assotsiatsiooni (FPA) esimees, kes valiti 1933. aasta oktoobris moodustatud Rahvaste Liidu (Saksa) põgenike komisjoni esimeheks. USA valitsus ei olnud üksmeelselt McDonald'i nimetamise poolt, kuna kardeti survet Ameerika immigratsioonipoliitika lõdvendamiseks. Komisjoni loomise taga oli osaliselt McDonald ise, kes tegi selleks lobitööd mitu kuud.<sup>34</sup> Komisjoni maine langes aga peagi, kuna Rahvaste Liit nõustus Saksamaa ettepanekuga teha komisjon aruandekohustuslikuks mitte Rahvaste Liidu assamblee, vaid komisjonisisese nõukogu ees. Lisaks jäeti selle huvialast välja Palestiina immigratsiooni küsimus ning komisjonile anti volitused tegeleda vaid Saksamaalt juba lahkunud põgenikega. Natsirežiimi all elanud

---

<sup>27</sup> Steiner, lk 974-975, 977

<sup>28</sup> Divine, lk 30

<sup>29</sup> Diner, Hasia R. *The Jews of the United States, 1654-2000*. Berkeley: University of California Press cop, 2004, lk 91-92

<sup>30</sup> Lederhendler, Eli. *American Jewry: a New History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, lk 70-71

<sup>31</sup> Steiner, lk 974

<sup>32</sup> Falk, Gerhard. *The German Jews in America: A Minority within a Minority*. Lanham: University Press of America, 2014. lk 56

<sup>33</sup> Mõistet *refugee* (ee põgenik) ei olnud tol perioodil USA immigratsiooniseaduses eraldiseisvalt käsitletud. See tähendas, et põgenikele kehtisid riiki sisenemisel samasugused reeglid nagu tavalistele immigrantidele. Daniels, lk 73.

<sup>34</sup> Heim, Susanne. "International Refugee Policy and Jewish Immigration under the Shadow of National Socialism." In *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*, by Frank Caestecker and Bob Moore. New York: Berghahn Books, 2010, lk 21-22

tagakiusatuid käsitleti seega Saksamaa sisepoliitilise asjana, millesse ei tohtinud sekkuda.<sup>35</sup> McDonald lahkus komissari ametist pettununa koos kriitilise avaldusega selle ebaefektiivsusest ning ükskõiksusest põgenike suhtes.<sup>36</sup>

Austria annekteerimise järel muutus juutide tagakius ja põgenikekriis osaks USA päevapoliitilistest küsimustest. Kahe nädala jooksul võttis Ameerika konsulaadis Viinis end viisajärjekorda rohkem kui 30 000 inimest, kellest 95% olid ametnike hinnangul juudid.<sup>37</sup> 1938. aasta jaanuarist juunini valisid oma sihtkohaks USA üle 39% juudimigrantidest.<sup>38</sup> Eviani konverentsi kokku kutsumisega võttis Ameerika omakorda vabatahtlikult initsiatiivi ning tõi juutide põgenemiskriisi Austriast ja Saksamaalt rahvusvahelisele areenile. Kuigi USA rõhutas, et üheltki riigilt ei nõuta immigratsiooniseaduste muutmist, said kutse vaid sellised riigid, mille seadused võimaldasid suuremal hulgal põgenikke vastu võtta.<sup>39</sup> Konverentsi organisaatorina oli USA rollis, kus ta oleks pidanud näitama eeskju asüüli pakkumises natsirežiimi põgenikele.<sup>40</sup>

USA immigratsioonipoliitika juutide tagakiusu ning holokausti ajal mängis teatud rolli ka Iisraeli riigi loomises. Mark Wyman on oma uurimuses Euroopa pagulastest sõjajärgselt perioodil toonud välja Malcolm Proudfooti järelduse sõjaeelse ja –aegse immigratsioonipoliitika jäikuse ja Iisraeli riigi loomise seosest. Proudfoot, kes on põgenemisliikumisi põhjalikult uurinud, väitis, et kui teised riigid oleksid juudipõgenikele oma ukSED avanud enne 1947. aastat, siis on tõenäoline, et Iisraeli riik oleks jäänud loomata.<sup>41</sup> Ühendriigid on sellest ajast alates olnud Iisraeli esmatähtis koostööpartner ning toetaja.

Juutide suhtes teostatud immigratsioonipoliitika teemalisi allikmaterjale leiab Roosevelti raamatukogu arhiivis. Sealsed holokausti ning põgenikke puudutavad administratsiooni kirj vahetused on digitaliseeritud ja seega kättesaadavad uurijatele väljaspool Ühendriike. Veidi informatsiooni leidub ka USA riigidepartemangu diplomaatilises kirj vahetuses, milles

---

<sup>35</sup> Breitman, Richard, and Allan J. Lichtman. *FDR and Jews*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2013, lk 81

<sup>36</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 18

<sup>37</sup> Friedman, Saul S. *No Haven for the Oppressed: United States Policy Toward Jewish Refugees, 1938-1945*. Detroit, MI: Wayne State University Press, 1973, lk 38-39

<sup>38</sup> Steiner, lk 975

<sup>39</sup> Luksemburg ja Iirimaa ei saanud seetõttu esialgu kutseid. Iirima pääses pärast soovi avaldamist ikkagi konverentsile, Luksemburg mitte. Välisminister USA asjurile Luksemburgis 28.06.1938. FRUS I, 1938, lk 751; vt. ka Välisminister suursaadikule Suurbritannias (Kennedy) 23.03.1938. Samas, lk 740-741

<sup>40</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 31

<sup>41</sup> Wyman, Mark. *DP: Europe's Displaced Persons, 1945-1951*. Philadelphia: Balch Institute Press, 1989, lk 155

puudutatakse peamiselt USA osalemist Eviani konverentsi ja seal moodustatud IGCRi diskussioonides juudidõgenike ümberasustamise üle. Tähtsamad immigratsiooniseadused on väljavõtetena koondatud kogumikku *Immigration: a Documentary and Reference Guide*. Migratsioonistatistika on kättesaadav USA valitsuse väljastatud kogumikus *Historical Statistics of the United States: Colonial times to 1957*.

Historiograafias on immigratsioonipoliitikat natsirežiimi juudidõgenike suhtes käsitletud üldiselt koos USA reaktsiooniga juutide tagakiusule ning Ameerika panusega nende päästmisele. Esimesed vastavateemalised uurimused anti välja 1960ndate lõpus ning 1970ndatel. Teerajajateks olid David S. Wyman ning Henry L. Feingold. Wymani *Paper Walls: America and the Refugee Crisis, 1938-1941* ilmus esmakordselt 1968. aastal ning sellele 1984. aastal andis järje *Abandonment of the Jews: America and the Holocaust, 1941-1945*. Wyman on eriti kriitiline presidendi administratsiooni ning Ameerika juudikogukonna suhtes, kelles näeb vähemalt osaliselt süüd asüülipakkumiskatsete läbikukkumises. Peamised immigratsioonivastasuse põhjused lähtusid tema käsitluse järgi majandusest, rahvuslusest ning antisemitismist. Lisaks on ta väga põhjalikult uurinud USA reaktsiooni holokaustile.

Feingold ei jäänud Wymanist kuigi palju maha ning andis juba 1970. aastal välja *Politics of Rescue: The Roosevelt Administration and the Holocaust, 1938-1945*. Feingoldi uurimus erineb Wymani omast selle poolest, et ta annab äärmiselt negatiivse hinnangu mitte administratsioonile üldiselt, vaid riigidepartemangule ja eelkõige selle abiministrile Breckinridge Longile. Antisemitismi sisserändepoliitika mõjutajana analüüsib ta samuti, kuid tunduvalt tagasihoidlikumalt. Feingoldile järgnes Samuel S. Friedmani 1973. aastal ilmunud *No Haven for the Oppressed: United States Policy toward Jewish Refugees, 1938-1945*, mille kasutamisel peaks olema selles leiduvate numbriliste faktiivide tõttu ettevaatlik.

Uuemad käsitlused on administratsiooni suhtes leebema hinnanguga ning analüüsivad paljuski Roosevelti lähedasi suhteid juutidega ja tema katseid neid päästa. Nende seast võib välja Robert N. Roseni *Saving the Jews: Franklin D. Roosevelt and the Holocaust* (2006) ning Richard Breitmani ja Allan J. Lichtmani *FDR and Jews* (2013). Mõlemas uurimuses käsitletakse presidenti pigem positiivses valguses.

Üksnes immigratsioonipoliitikat puudutavates uurimustes on juudidõgenikke käsitletud pigem põgusalt. Nende seast võib välja tuua Robert A. Divine'i *American Immigration Policy, 1924-1952*, mis on üks kompaktsemaid ning objektiivsemaid omataolisi ülevaateid. Fleegleri *Ellis Island Nation: Immigration Policy and American Identity in the twentieth century*

käsitleb samuti immigratsioonipoliitikat, kuid läheneb teemale läbi idenditeediprisma ning amerikaniseerimise. Roger Danielsi *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882* on samuti üsna põhjalik sisserändeteemaline uurimus. 1930ndate immigratsioonipoliitikat ei tasu aga Danielsi arvates käsitleda seoses holokaustiga, kuna USA poleks isegi suuremat osa selle ohvritest suutnud päästa pelgalt immigratsioonipoliitikat muutes.<sup>42</sup>

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida USA immigratsioonipoliitikat Austria annekteerimisest 1938. aasta märtsis kuni USA sõtta astumiseni 1941. aasta detsembris. Põhiküsimuseks on, millisel määral tehti natsirežiimi juudipõgenikele asüüli pakkumise nimel katseid muuta immigratsioonipoliitikat, kuivõrd töötati nende sisserändamise vastu ning millised olid natsirežiimi juudipõgenike suhtes teostatud immigratsioonipoliitika põhjused ja tagamaad. Jaapani ning teiste riikide emigrantide käsitlemine Ameerika immigratsioonipoliitikas tol perioodil on jäänud analüüsist välja töömahu piiratuse tõttu ning neid tuleks vaadelda eraldiseisva uurimusena. Ajalised raamid lähtuvad kõige paanilisematest põgenemisaastatest. 1938. aastal algas seoses Austria annekteerimisega natsirežiimi juutide suuremamahuline pagemine, mis kestis kuni 1941. aasta oktoobrini, mil neil polnud enam võimalik Saksamaa okupeeritud aladelt välja saada. Sama aasta detsembris astus USA ka sõtta ning selle ukсед põgenikele praktiliselt sulgusid. Seega on vaatlusse võetud viimased aastad, mil holokausti ohvritel oli veel võimalik põgeneda.

---

<sup>42</sup> Daniels, lk 71-72

# 1. VÄLJAKUTSED KVOODISÜSTEEMILE

Austria annekteerimine ja juutide tagakiusu süvenemine natsirežiimi all tõi USAs kaasa laiemat arutelu asüüli pakkumise üle. Nii kongressis kui administratsioonis leidis juudidõgenike toetajaid, kes tegid ettepanekuid immigratsioonipoliitika leevendamiseks. Sellele töötas vastu sisserände suhtes konservatiivselt meelestatud ja isegi selle vähendamist taotlev blokk (ingl *restrictionists*). Samas oli olemasolevate seadustega võimalik manipuleerida ning juudidõgenike sisserännet suurendada ilma immigratsiooniseadust ja kvoodisüsteemi muutmata.

## 1.1 Seisukohad ja ettepanekud kongressis

Esimesed poliitikud, kes tegid kongressis ettepanekuid juudidõgenike massilisemaks vastuvõtmiseks pärast Austria annekteerimist, olid kaks juudidõgenike USA kongresmeni Samuel Dickstein (dem, New York) ja Emanuel Celler (dem, New York). Dickstein, kes oli esindajatekoja immigratsiooni- ja kodakondsuskomisjoni esimees, esitas 30. märtsil kongressi alamkojale avalduse "poliitiliste- ja usupõgenike aitamiseks".<sup>43</sup> Ta tegi ettepaneku kasutada eelneval aastal realiseerimata jäetud kvoodid juudidõgenike heaks. Celleri plaan seisnes omakorda kvootide määra erakorralisel tõstmisel juutide hädaolukorra lahendamiseni.<sup>44</sup> Lisaks oleks nende ettepanekutega loobunud tõenäolise ühiskonna ülalpeetava klauslist (LPC), mis oli immigratsiooniseaduse üks viisatingimustest.<sup>45</sup> 1937. aastal oli immigratsiooniviisaga tulnud Saksamaalt USAsse alla poole maksimaalsest kvoodist.<sup>46</sup> Kuigi Dicksteini ettepaneku heakskiitmine ei oleks kvoodisüsteemi muutnud, oleks Ühendriikidesse suudetud vastu võtta umbes 15 000 põgenikku lisaks olemasolevale aastasele kvoodile.

---

<sup>43</sup> Samal ajal kogus Juudi Rahva Komitee (JPC) allkirju selle abinõu kasutusele võtmiseks ning petitsioonide üleandmise ajaks presidendi sekretärile McIntyre'ile oli neid kokku umbes 120 000. Presidendi sekretär McIntyre'i memorandum Sumner Welles'ile 10.08.1938, milles on manusena Dicksteini ühisavaldus 30.03.1938 ning JPC kiri presidendile 07.06.1938. Franklin Delano Roosevelt Library FDRL/OF 3186 – Political Refugees, June-December 1938.

<sup>44</sup> Brody, David. "American Jewry, the Refugees and Immigration Restriction (1932-1942)." *Publications of the American Jewish Historical Society* kd. 45, nr. 4 (1956): 219-247, lk 227-228

<sup>45</sup> Sachar, lk 490

<sup>46</sup> Riiklikule statistikale tuginedes tuli USAsse 1937. aastal Saksa kvootide all 10 895 isikut. vt. Lisad: Tabel 1

Istungid Dicksteini ettepanku arutamiseks plaaniti aprilliks, kuid neid ei toimunud. Immigratsiooni oponendid ähvardasid vasturünnakuga, kui seaduseelnõu oleks tulnud käsitlusele. Valgest Majast kõlasid hoiatused, et avalikule arvamusele vastukäivaid seaduseelnõusid tutvustades vähendatakse Eviani konverentsi mainet ning õnnestumispotentsiaali. Nii Dickstein kui Celler otsustasid seega oma seadusprojektid ootele panna. 1939. aasta jaanuaris üritas Celler uuesti ning tutvustas eelnõud, mis oleks lubanud vastu võtta kõik põgenikud viieaastase katseajaga. Ettepanek suruti maha juba enne hääletusele jõudmist.<sup>47</sup> Veebruaris teatasid Celler ja Dickstein, et mõlemad seaduseelnõud on pandud sahtlisse. Kongresmenid kartsid konservatiivse bloki ähvardusi tutvustada sisserännet vähendavaid seaduseelnõusid, mis erinevalt Celleri ja Dicksteini ettepanekutest oleks ilmselt heaks kiidetud. Lisaks ei soovinud nad avalikule arvamusele vastanduda.<sup>48</sup>

1939. aastal tutvustatigi kongressis kolme sisserändevastast seadust, millest kõige karmima esindajateks olid üks kuumaverelisemaid opponente Robert Reynolds (dem, Põhja-Carolina) senatis ning Joseph Starnes (dem, Alabama) esindajatekojas. Reynolds-Starnesi seaduseelnõu (ingl *Reynolds-Starnes Bill*) oleks peatanud igasuguse immigratsiooni kümneks aastaks või ajani, mil töötus oleks langenud kolmele miljonile. Seaduseelnõu sisaldas ka nõuet võtta kõigilt välismaalastelt kohustuslikus korras sõrmejäljed ning deporteerida "ühiskonnaaenulik" kontingent. See võeti eraldiseisvalt vastu aasta hiljem, 1940. aasta suvel, välismaalaste registreerimise seadusena (ingl *Alien Registration Act*). Reynolds-Starnesi seaduseelnõu ei jõudnud hääletusele ning "sureb komitees välja".<sup>49</sup>

1939. aasta oli käsitluses oleval ajajärgul immigratsioonipoliitiliste vaidluste poolest üks intensiivsemaid perioode. Lisaks konservatiivse bloki ähvardavatele ettepanekutele leidis üks suuremaid diskussioone aset seoses Wagner-Rogersi seaduseelnõuga (ingl *Wagner-Rogers Bill*, nim ka *Wagner Bill*'iks), mis oleks lubanud kvoodiväliselt kahe aasta jooksul vastu võtta 20 000 Saksamaa lapspõgenikku. Seda tutvustas senatile Robert Wagner (dem, New York) ning esindajatekojale Edith Nourse Rogers (vab, Massachusetts) veebruaris. Seaduseelnõu kavandamiseks moodustati eelnevalt Saksa lapspõgenike komitee (ingl *Non-Sectarian Committee for German Refugee Children*), mis tegi ettepaneku pakkuda 1939. ja 1940. aastal

---

<sup>47</sup> Sachar, lk 490

<sup>48</sup> Brody, lk 228

<sup>49</sup> Sachar, lk 490-491

USAs asüüli 20 000 alla 14-aastasele Saksa lapspõgenikule. Nende ülalpidamiskulud oleksid katnud eraisikud ja –organisatsioonid.<sup>50</sup>

See oli esimene suurem katse pärast Austria annekteerimist panna kvoodisüsteem proovile.<sup>51</sup> Prominentsemaid isikuid õnnestus seaduseelnõu toetamise kaasata New Yorgi sotsiaaltöötajal Marion Kenworthy'il ning lapspõgenike komitee juhiks valitud Clarence Pickettil, kes oli ka seaduseelnõu poliitilise strateegia taga.<sup>52</sup> Administratsioonis saavutati presidendi abikaasa Eleanor Roosevelti<sup>53</sup>, siseministri Harold Ickesi, tööministri Frances Perkinsi<sup>54</sup>, presidendi nõuandja Benjamin V. Coheni ja tulevase justiitsministri Francis Biddle'i toetus. Seaduseelnõud pooldasid ka vabariiklased Herbert Hoover ja Alf Landon. Avaliku elu tegelastest kiitsid selle heaks muuseas näitleja Helen Heyes, näitleja ja koomik Joe E. Brown ning näitleja, laulja ja tantsija Eddie Cantor.<sup>55</sup> Toetus saavutati üllatuslikult ka selliste institutsioonide seas nagu Ameerika tööstusorganisatsioonide kongress CIO ja Ameerika ametiühingute liit AFL, mis olid juba pikemat aega olnud immigratsiooni vastu.<sup>56</sup> Samas oleks seaduseelnõu nimel ülesastujate loend võinud olla pikem vähemalt ühe isiku võrra. Eviani konverentsil USA delegatsiooni kuulunud U.S. Steel'i endine juhataja Myron C. Taylor, kes muidu põgenikke toetas, otsustas kongressi ees seda mitte teha, kuna kartis kaotada poolehoidu püüdlustele IGCRi kaudu juute ümberasustada ning leida selleks finantsilisi vahendeid.<sup>57</sup>

20. aprillil toimus seaduseelnõu esimene arutelu. Kongressi ette kutsuti kõnelema Põhja-Carolina ülikooli president Frank Graham ning Teksase ülikooli ametisseastuv president Homer Rainey. Põhjus seisnes selles, et nad olid tuntud isikud lõunaosariikidest ning, kuigi mitu sealset ja Kesk-Lääne ajalehte olid lapspõgenikele toetust avaldanud, võis just lõunaosariikide kongresmenidelt oodata kõige suuremat vastuseisu. Seega taheti jätta muljet, et poolehoid lapspõgenike vastuvõtmisele oli üleriigiline.<sup>58</sup>

---

<sup>50</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 149

<sup>51</sup> Rosen, Robert N. *Saving the Jews: Franklin D. Roosevelt and the Holocaust*. New York: Thunder's Mouth Press cop, 2006, lk 84

<sup>52</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 149-150; vt. ka Breitman, lk 147

<sup>53</sup> Eleanor Roosevelti puhul oli tegemist ühtlasi esimese korraga, mil ta avalikult toetas meetodit juudipõgenikele asüüli pakkumiseks. Breitman, lk 149

<sup>54</sup> Friedman on toonud välja, et Perkins ei astunud avalikult kordagi Wagneri seaduseelnõu kaitseks üles. Samuti ei julgenud tööministeeriumi haldusalasse kuulunud INSi esimees Houghteling võtta kongresmen Reynolds'i tungival pealekäimisel konkreetset seisukohta. Friedman, lk 100-101

<sup>55</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 149-150

<sup>56</sup> Fleegler, lk 55-56

<sup>57</sup> Breitman, lk 150

<sup>58</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 150



Reaktsioonina Wagneri eelnõule tegid oponendid üle 60 immigratsioonivastase seadusettepaneku. Üks ekstreemsemaid neist tuli kongresmen Stephen Pace'ilt (dem, Georgia), kes tegi avalduse kõigi välismaalaste viivitamatuks deporteerimiseks. Immigratsioonivastaste seljatagust kaitsesid organisatsioonid nagu Ameerika Revolutsiooni Tütred (DAR), Ameerika Patriootlike Ringkondade Koalitsioon (ACPS) ning Ameerika Leegion (AL), mis hoiatas, et seaduseelnõu vastuvõtmisele oleks järgnenud 20 000 Hiina lapse immigratsioon. <sup>59</sup> Kongressi häälekamad oponendid olid Martin Dies (dem, Texas), Robert Reynolds ning Martin Sweeney (dem, Ohio). Teiste seas väljendas oma põlastust Laura Delano, kes oli James H. Houghtelingi, USA immigratsiooni- ja kodakondsusameti INSi esimehe abikaasa ning Roosevelti nõbu, deklareerides, et "need 20 000 veetlevat last kasvavad liiga kiiresti üles 20 000 koledaks täiskasvanuks" <sup>60</sup>. Seaduseelnõu toetamises kahtles isegi presidendi põgeniketeemalise nõuandva komitee PACPR-i liige Michael Ready, kelle arvates olukord Saksamaal ei õigustanud laste toomist Ameerikasse. <sup>61</sup>

Oponentide üks peamisi argumente oli, et seaduseelnõu soodustas vaid juutide sisserännet Ameerikasse ning oli seega teiste rahvuste suhtes diskrimineeriv. Vastased viisid tähelepanu vajadusele päästa lapsi ka näiteks Hispaaniast. Samuti rõhutati tarvidust aidata esmalt enda kodakondseid vaesemast ühiskonnakihist. Kongresmen ning 1940. aasta presidendikandidaat Robert A. Taft (vab, Ohio) oli seisukohal, et laste lahutamine oma peredest oleks toonud kaasa veel suuremad raskused kui nende jäämine oma vanemate või pereliikmetega. Võimalik, et selle taga oli seaduseelnõu vastaste üleüldine kartus, et 20 000 lapsele oleksid hiljem järgi tulnud nende sugulased ning sellega põhimõtteliselt kahekordistuks seadusega ettenähtud sisserändajate arv. Kõige olulisem põhjus, miks oponendid järgi ei andnud, oli siiski põhimõtteline. Nad kartsid, et Wagneri seadusega üritati üle sõita USA kvoodisüsteemist, mille järel oluks edaspidiseid muudatusi juba lihtsam läbi suruda. Seega jäädi kindlalt seisukohale igasugused mõõndused immigratsioonipoliitikas välistada. <sup>62</sup>

Seaduseelnõu toetajad rõhutasid omakorda, et nende laste seas oli erineva usutunnistusega inimesi ning juudid moodustasid neist mitte rohkem kui 60%. Nad panid rõhku Ameerika traditsioonile tagakiusatutele varjupaika pakkuda. <sup>63</sup> Kui oponendid tõid esile vajaduse avada uksed ka Hispaania lastele, vastas Pickett, et sealne kodusõda oli juba lõppemas ning

---

<sup>59</sup> Sachar, lk 491

<sup>60</sup> Rosen, lk 85

<sup>61</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 149-150; vt. ka Breitman, lk 149-150

<sup>62</sup> Divine, lk 100-101; vt. ka Friedman, lk 93-95

<sup>63</sup> Divine, lk 100-101

Hispaania põgenikel oli seni olnud võimalik ohutult Prantsusmaal olla. Lisaks oli Mehhiko juba vastu võtnud 20 000 last. Pickett tõi välja, et laste rahastamine ei olnud probleem, kuna nende jaoks oli annetustega kogutud 250 000 dollarit. Vaigistamiseks süüdistati põgenike mitteassimileerumise ees lubati neile kodusid otsides välja valida just sellised pered, kus õpetati demokraatlikke ameerikalikke väärtusi. Tõestuseks toodi protestantlike perede kirjad, millega avaldati vabatahtlikult soovi lapsi oma peredesse võtta, ning tööministeeriumi andmed, mille alusel 20 000 lapse majutamine heategevuslikesse asutustesse ning lastekodudesse ei olnud probleemiks.<sup>64</sup>

Otsustav vastulõök seaduseelnõule tuli senati ja esindajatekoja immigratsiooni- ja kodakondsuskomisjonidest. Esindajatekoja komisjon nõudis ALi survele uusi aruteluistungeid, mis toimusid mai lõpus ja juuni alguses. Võrreldes esimestega olid need oluliselt vaenulikumad. Seal käidi välja seaduseelnõu parandusettepanek, millega oleks lapsipõgenikud vastu võetud eelisjärjekorras, kuid kvoodi alusel. Wagner ei olnud tingimusega nõus, kuna sellega oleksid juba viisataotlusprotseduuri läbinud põgenikud langenud taaskord järjekorra lõppu. Pääsemata kaugemale immigratsioonikomisjonidest, ei jõudnud seaduseelnõu kongressi hääletusele. Esindajatekoja komisjonis toetas seda algsel kujul vaid neli liiget 19st ning 11 seisid kindlalt vastu. Senati immigratsioonikomisjon oli valmis toetama üksnes parandatud seaduseelnõud.<sup>65</sup>

Kongressi vastuseisu ning Wagneri seaduseelnõu läbikukkumist võis kaudselt soodustada asjaolu, et kongressi ümbervalimised toimusid enne Kristalliööd. Uues koosseisus domineerisid eelnevaga sarnaselt immigratsioonivastased meeleolud. Demokraadid said esindajatekojas 60% ning senatis 70% kohtadest, kuid suurem osa neist ei toetanud sisserände lõdvendamist.<sup>66</sup> On võimalik, et kui ümbervalimised oleksid toimunud pärast Kristalliööd, mil põgenikele avaldati rohkelt poolehoidu, oleksid valijad hääletanud teisiti.

Viimane käsitles oleva teema kohane seaduseelnõu, mida kongressis tutvustati enne USA sõtta astumist, oli seotud põgenike vastuvõtmisega Alaskale kvoodisüsteemiväliselt. Plaan sai alguse siseministeeriumi töörühmast, mis andis 1939. aasta augustis välja aruande Alaska arengu probleemidest (ingl *The Problem of Alaskan Development*), mille kohaselt oleks populatsiooni tõstmine toonud Alaska majanduslikust stagnatsioonist välja. Alaska Arendamise seaduseelnõud (ingl *Alaskan Development Bill*, nim ka *King-Havener Bill*'iks)

---

<sup>64</sup> Friedman, lk 93-97

<sup>65</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 150-151; vt. ka Breitman, lk 151

<sup>66</sup> Breitman, lk 114

tutvustati kongressile 1940. aasta veebruaris. Senatis esindas seda William H. King (dem, Utah) ning esindajatekojas Frank Havenner (dem, California).<sup>67</sup>

Seaduseelnõu vastu seisid taaskord sisserändevastased kongresmenid, aga ka Alaska poliitiline juhtkond – Alaska saadik kongressis, Anthony J. Dimond; hilisem juudisoost Alaska kuberner, Ernest Gruening; ning Sewardi linnapea ja Alaska valijamees, Don Carlons Brownell. Neil olid lahkavõimused Alaska majanduse arendamise suhtes ning nad olid üldises opositsioonis juudidipõgenike vastuvõtmisele. Seaduseelnõu eesmärgina nähti mitte Alaska majanduse edendamist, vaid salakavalat plaani põgenike sissetoomiseks Ameerikasse. Lisaks ei soovitud Alaskale kehtestada teistsugust immigratsioonipoliitikat, mis oleks muutnud territooriumi juriidilist suhet USAga.<sup>68</sup>

Seaduseelnõu koostajad lisasid oponentide argumente kuuldes klausli, millega Alaska uutest töökohtadest 50% pidi kuuluma Ameerika kodanikele. Alaskale tulnud põgenik pidi seal elama viis aastat enne USAsse immigreerumist. Ühendriikidesse pääses pärast seda vaid viisa taotlemise kaudu kvoodisüsteemi alusel. Seaduseelnõu muutmine ei toonud kaasa selle toetuse suurenemist. Eelnõu ei jõudnud hääletamisele, kuna sellel puudus vajalik toetajaskond nii kongressis kui administratsioonis. Selle üheks suuremaks puuduseks oli see, et seaduseelnõu pooldajate seas ei olnud ühtki Alaska kõrgema klassi poliitikut.<sup>69</sup>

## 1.2 Seisukohad ja ettepanekud administratsioonis

Üks esimestest administratsioonis tehtud ettepanekutest alates 1938. aasta märtsist puudutas Austria ja Saksamaa kvootide ühendamist.<sup>70</sup> Selleks tegid presidendile 27. aprillil avalduse tööminister Frances Perkins, kaubandusminister Daniel C. Roper ja riigidepartemangu abiminister Sumner Welles. Uueks ühiseks kvoodiks sai 27 370.<sup>71</sup> Siiski oli see pigem administratiivne muutus, millega kvootide tõstmist ei kaasnenud. Teatud mõju oli sellel küll Austria juutidele, kellel olid edaspidi varasemast paremad võimalused USA viisa

---

<sup>67</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 94-95

<sup>68</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 95-96; vt. ka Rosen, lk 130

<sup>69</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 95-96; vt. ka Breitman, lk 159

<sup>70</sup> Breitman, lk 102

<sup>71</sup> Riigidepartemangu kiri presidendile 27.04.1938. FDRL/OF 133 – Immigration, 1936-1941.

taotlemiseks. 1939. aastal ühendatud kvoot täideti maksimaalselt, kuid sellest hoolimata oli viisajärjekorras umbes 300 000 inimest, kes moodustasid 11 aasta pikkuse järjekorra.<sup>72</sup>

Üks võimalus juutide aitamiseks oli kvootide erakorraline tõstmine. Selle pakkus välja Myron C. Taylor, kes tegi ettepaneku võtta Saksamaalt ja Austriast viie aasta jooksul vastu 60 000 immigranti aastas. See oleks olnud hea võimalus näidata eeskuju põgenikekriisi leevendamises. George Brandt, riigidepartemangu viisaosakonna endine juhataja ning Ameerika delegatsiooni teine liige Eviani konverentsil seisis Taylori ettepanekule vastu, kuna see oleks tähendanud immigratsiooniseaduse muutmist. Ainsa võimalusena nägi ta "mittevabatahtlike põgenike" seadmist viisaprotsessis eelisjärjekorda.<sup>73</sup> Riigidepartemang ei toetanud kvootide tõstmist ning juba Eviani konverentsi päevakava koostades rõhutas Welles, et USA ei kavatsenud muuta oma immigratsioonipoliitikat.<sup>74</sup> Välisminister ja riigisekretär Cordell Hull tõi põhjuseks kongressi immigratsioonivastase meelsuse ning avaldas omakorda, et USA oli lubatud viie aasta jooksul Saksamaa aladelt seaduse alusel vastu võtta vaid 100 000 immigranti.<sup>75</sup> Taylori ettepanekut administratsioonis edasi ei arutatud.

Ka Roosevelt otsis võimalusi asüüli pakkumiseks Ameerikas. Selleks kutsus ta 1938. aasta 18. märtsiks kokku valitsusistungi, kus väljendas tõsist muret juutide olukorra üle natsirežiimi all. Ta ei saavutanud administratsiooni toetust konkreetsete meetmete kasutuselevõtmiseks. 1938. aastal oli töötuid AFLi andmetel 11 miljonit ning Suurt Depressiooni ei oldud veel unustatud. Lisaks oli presidendi toetus madalpunktis ning, teades kongressi immigratsioonivastast meelsust, oleks suuremat sisserännet lubavate seaduste läbisurumine võinud tähendada tõsist poliitilist riski. Sisserändevastane blokk eesotsas John Rankini (dem, Mississippi) ja Robert Reynoldsiga, kelle seljatagust kaitsesid AFLi president William Green ning immigratsioonipoliitikas mõjukas advokaat John Trevor, oli juba teada andnud, et kõik sisserännet soodustanud seadusandlused oleks läbi kukutatud.<sup>76</sup>

Poliitilisi riske võtmata otsustas president leebemate meetmete kasuks. Üks võimalus asüüli pakkumiseks oli külustusviisade väljastamine ning nende pikendamine seniks, kuni oht kodumaal oli möödas. Turistiviisad ei kuulunud kvoodisüüsemi alla ning teoreetiliselt oli neid võimalik väljastada piiramatul hulgal. Sellise abinõu lasi president kasutusele võtta pärast Kristalliööd. 15. novembri pressikonverentsil teatas ta ainsana suurriikide liidritest

---

<sup>72</sup> Breitman, lk 102

<sup>73</sup> Johnsoni (USA asjur Londonis) telegramm välisministrile 12.08.1938. FRUS I, 1938, lk 762-763

<sup>74</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 27-28

<sup>75</sup> Välisministri telegramm USA asjurile Londonis (Johnson) 16.08.1938. FRUS I, 1938, lk 768

<sup>76</sup> Friedman, lk 43

saadiku tagasikutsumisest Saksamaalt.<sup>77</sup> Samuti kinnitas ta, et kongressi ei hakatud survestama kvoodisüsteemi lõdvendamiseks. Pärast kohtumist Frances Perkinsiga 17. novembril otsustas Roosevelt, hoolimata riigidepartemangu vastumeelsusest, pikendada Saksamaalt pärit isikutele määratud külastusviisasid iga kuue kuu tagant seni, kuni nad võisid ohutult oma kodumaal edasi elada. Tol hetkel oli selliseid inimesi umbes 15 000, kellest kõik ei olnud teadagi juudid. Külastusviisade pikendamisest anti teada juba pressikonverentsile järgnenud päeval.<sup>78</sup> See oli esimene kord, mil president Roosevelt kasutas ära oma võimu ja positsiooni manipuleerimaks kvoodisüsteemiga juutide päästmise nimel. Samas oleks ta võinud olukorda, kus põgenike toetamine ameeriklaste seas oli ajutiselt tõusnud 4% võrra<sup>79</sup>, kasutada ära veidi radikaalsemalt.

Kuna külastusviisadega isikud kuulusid mitteimmigrantide kategooriasse, ei arvestatud neid kvootide alusel USAsse tulnud immigrantide hulka. 1938. aastal sisenes Ameerikasse külastusviisadega umbes 80 000 inimest. Järgmisel aastal oli see arv peaaegu 8000 võrra suurem. 1940. aastal langes nende hulk oluliselt, jõudes 1941. aastal peaaegu 34 500ni.<sup>80</sup> Sellise languse üks peamisi põhjuseid olid 1940. aasta viisaregulatsioonid, mis muutsid immigratsiooni USAsse keerulisemaks.<sup>81</sup> Lisaks olid sõja tõttu muutunud transiitvõimalused ning emigreermine Saksamaalt ja selle kontrolli all olnud aladelt raskemaks.

Kristalliöö järel tegi immigratsioonipoliitika lõdvendamiseks ettepaneku põllumajandusministri nõunik Mordecai Ezekiel, kes töötas koos majandusminister Henry Morgenthau nooremaga välja nn Uue Kursi (ingl *New Deal*) põllumajanduspoliitikas ja kelle poole Morgenthau alluvad pöördusid seoses põgenike küsimusega. Ezekiel pakkus välja programmi, mis lubas koheselt kasutusele võtta viie järgneva aasta immigratsioonikvoodid. Selle alusel oleks saanud varjupaiga pool miljonit Austria ja Saksamaa juuti. Kulud oleks pidanud katma valitsus ja eraorganisatsioonid ühiselt ning elanikkonnale oleks laiali jaotatud pikaajalisi kasumit kandvaid laene. Konkreetse programmi koostamiseks pidanuks kongress moodustama korporatsiooni, mis oleks olnud valitsuse poolt sponsoreeritud.<sup>82</sup> Sellise plaani väljatöötamisel olid Ezekiel ning Morgenthau liiga optimistlikud isegi presidendi reaktsiooni

---

<sup>77</sup> Presidendi pressiavaldu 15.11.1938. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, June-December 1938

<sup>78</sup> Divine, lk 97; vt. ka Breitman, lk 115

<sup>79</sup> Breitman, lk 116

<sup>80</sup> vt. Tabel 2.

<sup>81</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 140

<sup>82</sup> Breitman, lk 118

suhtes, kongressist rääkimata. Roosevelt jäi kindlaks lubadusele immigratsiooniseadust mitte muuta ning põgenike sisserändega seotud kulusid valitsuse kanda mitte võtta.<sup>83</sup>

Samal ajal arenenud diskussioonis Wagneri seaduseelnõu üle, mida administratsioonis pooldasid sise- ja tööminister, ei võtnud president samuti pooldavat seisukohta. Kuigi proua Roosevelt andis nõu seaduseelnõud toetada, ei võtnud ta poliitilist riski, lähtudes isiklikest kaalutlustest ja riigidepartemangu soovitudest. Toetuse laiendamise huvides oma välispoliitilisele agendale, ei tahtnud riigidepartemang lõunaosariikide kongresmenide vastu astuda. Arvati, et ei olnud õige aeg vaenuks, kuna salajas plaaniti moodustada koalitsioon Hitleri vastu. Kaitsekulude tõstmiseks ning neutraalsusseaduse (ingl *Neutrality Act*) muutmiseks oli vaja just lõunaosariikide poliitikute toetust, kes olid esindajatekojas 1939. aastal neutraalsusseaduse redigeerimise vastu hääletega 106:3. Wagneri seaduseelnõu läbisurumisega kaasnenud hind oleks olnud liiga kõrge ning kasusaajaid samas vaid väike hulk. Siiski ei väljendanud president eelnõule ka selget vastuseisu. Kui temalt paluti kirja teel isiklikku arvamust, lasi ta oma sekretäril memo arhiivida märkusega ”*File: no action*”<sup>84</sup> (ee ”arhiivida: toimingut ei järgne”).<sup>85</sup> President ei võtnud konkreetset seisukohta, jättes samal ajal kasutamata oma võimupositsiooni olukorras, kus see oleks võinud määravaks osutada.

Administratsioonile tegi ettepaneku isegi Suurbritannia, mille suursaadik Ronald Lindsay kohtus selle arutamiseks Sumner Wellesiga. Suurbritannia valitsus oli valmis loobuma osaliselt temale määratud kvoodist Saksamaa juudipõgenike kasuks. Kuigi Welles ei saanud keelduda ettepaneku üleandmisest presidendile, oli tema vastus Lindsay’ile negatiivne. Ta nägi USA seaduste näol ületamatuid takistusi sellise plaani elluviimiseks. Lisaks oli ta häiritud asjaolust, et Suurbritannia oli käsitletud temale määratud kvoote enda omandina.<sup>86</sup> Brittide ettepanekut administratsioonisiselt hiljem edasi ei arutatud.

Sarnaselt Wagneri seaduseelnõule ei toetanud administratsioon ka 1940. aasta veebruaris kongressile tutvustatud Alaska Arendamise seaduseelnõud, mille väljatöötamise taga seisis siseministerium. Juudipõgenike vastuvõtmist Alaskale arutas juba 1938. aasta suvel PACPR, mille oli president kokku kutsunud sama aasta 13. aprillil ning mille esialgne eesmärk oli olla vahelülis IGCRi tegevuse ja USA eraorganisatsioonidest sponsorite vahel<sup>87</sup>. 1939. aasta augustis andis siseministerium välja ametliku ettekande Alaska arengu

---

<sup>83</sup> Breitman, lk 119

<sup>84</sup> Edwin Watsoni memo presidendile 02.06.1939. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, January-June 1939.

<sup>85</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 151; vt. ka Rosen, lk 86

<sup>86</sup> Sumner Wellesi memorandum vestlusest 17.11.1938. FRUS I, 1938, lk 829-830

<sup>87</sup> Wellesi memo presidendile 11.04.1938. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, January-May 1938

probleemidest, mille kohaselt oleks populatsiooni tõstmine territooriumil saanud Alaska majanduslikust stagnatsioonist välja tuua. Sellele tuginedes töötas siseministeeriumi rühm eesotsas jurist Felix Coheni ja aruande koostanud siseministeeriumi abiminister Harry Slattery'iga välja vastava eelnõu, mida tutvustati kongressile 1940. aasta veebruaris.<sup>88</sup>

Alaska Arendamise seaduseelnõu ei jõudnud kongressis hääletamisele, kuna sellel puudus vajalik poolehoid. Administratsioonis toetasid seda vaid Perkins ja Ickes. Riigidepartemang seisis eelnõule täielikult vastu.<sup>89</sup> President väljendas oma opositsiooni juba plaani algusjärgus. 1938. aasta 18. novembril saatis kongresmen Charles A. Buckley (dem, New York) presidendile kirja, milles tegi ettepaneku paigutada põgenikke Alaskale ning vabastada territoorium kvoodisüsteemiga seotud piirangutest. President oli vastu igasugusele plaanile, mis välistas Alaska kuulumise kvoodisüsteemi alla, kuna sellega oleks muutunud USA immigratsioonisüsteem ning nõrgenenud kaitse sisserände ees. Roosevelt väljendas muret, et eelnõu tekitab vajaduse võtta vastu Alaska ja USA vahelist rännet reguleeriva seaduse, mis oleks muutnud Alaska USA suhtes migratsiooniküsimuses praktiliselt välisriigiks.<sup>90</sup>

Samas oli president Alaskaga seotud võimalustest huvitatud. Rooseveltil oli selle asustamisest põgenikega oma nägemus ning ta lähenes küsimusele sisepoliitilisi riske arvestades. Tema ettepanek seisnes 10 000 inimese ümberasustamises igal aastal viie aasta jooksul. Pooled neist pidid olema pärit USAst. Rahvuslike grupeeringute tekkimise vältimiseks ning kergemaks assimileerimiseks pidid ülejäänud tulema erinevatest välisriikidest kvoodisüsteemi alusel. Juudid oleksid võinud ümberasustatutest moodustada kõigest 10%.<sup>91</sup> Sellega poleks aga suudetud täita Alaska seaduseelnõu ühte peamist eesmärkidest, milleks oli asüüli pakkumine natsirežiimi juudipõgenikele.

Kui põgenikekriis süvenes pärast Prantsusmaa langemist 1940. aasta suvel, arutati võimalust võtta viisajärjekorras olevad põgenikud ajutiselt vastu Neitsisaartele. Juba 1939. aasta juuliks oli Saksamaa kvoodi all viisajärjekorras üle 300 000 inimese, kes pidid enne riiki pääsemist mitu aastat ootama.<sup>92</sup> Neitsisaarte kuberneril Lawrence W. Crameril oli juba alates 1939.

---

<sup>88</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 94-95

<sup>89</sup> Breitman, lk 159

<sup>90</sup> Presidendi vastus Buckley'le 08.12.1938 ning selle manuses olev Buckley kiri 18.11.1938. FDRL/OF 3186 – Political Refugees June-December 1938.

<sup>91</sup> Ickes, Harold L. *The Secret Diary of Harold L. Ickes: The Lowering Clouds, 1939-1941*. Kd. III. New York: Simon and Schuster, 1954, lk 56

<sup>92</sup> Trachtenberg, Barry. *The United States and the Nazi Holocaust*. New York: Bloomsbury Academic, 2018, lk 10

aasta 18. novembrist<sup>93</sup> Neitsisaarte seadusandliku kogu resolutsiooni alusel õigus saartele ajutiselt vastu võtta hädaolukorras olevaid viisadeta põgenikke. Sellele tuginedes andis Cramer välja määruse, millega lubas neile väljastada piiriületussertifikaadid, mis olid kehtivad kaks või enam aastat.<sup>94</sup>

Neitsisaarte plaani toetasid justiitsministeeriumi jurist David Hart ja siseministeeriumi jurist Nathan Margold, kes andis nõu selle peamisele toetajale, Ickesile. Margold käis välja plaani anda USA immigratsiooniviisa järjekorras ootavatele põgenikele Neitsisaarte turistiviisad, mis oleksid lubanud neil ajutiselt saartel viibida.<sup>95</sup> Sellele tuginedes tegi Ickes ettepaneku 12 000 Saksa põgeniku vastuvõtmiseks.<sup>96</sup> Plaani arutamiseks soovisid Margold ja Felix Cohen riigidepartemangu abiministriga Breckinridge Longiga kohtuda 13. novembril. Long osales koosolekul vaid lühidalt, jättes välisministeeriumi esindajatena sinna viisaosakonna esimehe Avra Warreni, õigusnõuniku Richard W. Flournoy'i ja tulevase viisaosakonna esimehe Julian Harringtoni. Koosolek oli tulemusetu, kuna riigidepartemang ei näidanud üles huvi kava teostamise vastu ja rõhutas pigem selle konflikti olemasoleva immigratsiooniseadusega.<sup>97</sup> 18. detsembril kirjutas Roosevelt Ickesile, et selliseid direktiive, nagu Cramer oli välja andnud, sai vastu võtta üksnes riigidepartemang või president, andes sellega mõista, et Neitsisaarte kuberner oli liiga kaugele läinud.<sup>98</sup>

PACPR, Ickes, Margold, Hart ning teised plaani toetajad tõid peamise argumendina välja immigratsiooni kasulikkuse saarte majandusliku olukorra parandamiseks. President ning riigidepartemang, eesotsas Longi ja Warreniga, olid Neitsisaarte plaani vastu. Välisministeeriumi õigusnõunik Green H. Hackworth lisis, et ettepanek oli vastuolus 1924. aasta immigratsiooniseadusega, kuna territoorium oli osa USAst ning põgenike ajutine vastuvõtt saartele oleks tähendanud, et nad olid aktsepteeritud ka Ühendriikidesse kvoodisüsteemi arvestamata.<sup>99</sup> Lisaks rõhuti võimalusele, et põgenike seas võis olla saksa spioone, kellel oli lihtne Neitsisaarte kaudu Ameerikasse pääseda. 1941. aasta aprillis teatas

---

<sup>93</sup> Feingoldi käsitluses ja siseministeeriumi advokaadi memorandumis Ickesile 26.12.1940 on kirjutatud, et seadus võeti vastu 1938. aastal. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940; vt. ka Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 155

<sup>94</sup> Õigusnõuniku Hackworthi memorandum välisministrile 16.12.1940 ning sellele manusena lisatud Crameri deklaratsioon. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940

<sup>95</sup> Siseministeeriumi jurist Margoldi memorandum siseminister Ickesile 26.12.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940

<sup>96</sup> Friedman, lk 119

<sup>97</sup> Memorandum 13. novembri koosolekust manusena õigusnõunik Hackworthi memorandumis välisministrile 16.12.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940

<sup>98</sup> Presidendi memorandum siseministrile 18.12.1940. Samas

<sup>99</sup> Välisministri õigusnõunik Hackworthi memorandum välisministrile 16.12.1940. Samas



õiguskantsler Robert Jackson, et riigidepartemangu külustusviisade väljastamise protseduurile ei saanud erandeid teha ning Long taotles mereluurelt Neitsisaarte kuulutamist sissepääsukeeluga tsooniks. Ickes loobus seega Neitsisaarte plaani edasisest toetamisest ning Cramer astus kubernerri ametikohalt tagasi.<sup>100</sup> Sellega vaibusid administratsiooni arutelud juudipõgenike vastuvõtmiseks.

Aastail 1938-1941 käis nii kongressist kui administratsioonist seega läbi mitu ettepanekut, millega oleks tehtud erandeid kvoodisüsteemile. Immigratsiooniseaduse muutmise ei olnud natsirežiimi põgenike toetajate peamine eesmärk. Juutide suuremahulisemaks vastuvõtmiseks oleks piisanud ka kvootide tõstmisest erandkorras või nende varasemalt kasutamata jäetud osa realiseerimisest. Intensiivseim diskussioon toimus 1939. aastal, mil arutati Saksa lapsipõgenike vastuvõtmise üle kvoodisüsteemi väliselt. Juutide immigratsiooni suurendanud seaduseelnõude jaoks puudus piisav toetus kongressis. Administratsioonis pooldasid neid vaid töö- ja siseminister. Kõikide ettepanekute seast ainus, mille juutide olukorra pärast mures olnud president heaks kiitis, oli külalisviisade pikendamine. Samas ei võetud vastu ka sisserännet otseselt piiranud seadusi. Seega ei tehtud kvoodisüsteemile järeleandmisi ning see jäi endisel kujul püsima.

---

<sup>100</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 157

## 2. RIIGIDEPARTEMANG JA VIISAREGULATSIOONID

Kvoodisüsteem jäi aastail 1938-1941 kindlalt püsima ning kestis väljakutseid, mis sellele esitati. Immigratsiooniseadust muutmata oleks USA suutnud sellegipoolest vastu võtta suurel hulgal juudipõgenikke. Saksamaa ja Austria ühiseks kvoodiks oli 27 370. Ometi ei kasutatud seda igal aastal maksimaalselt ära. Heebrea Immigrantide Abiühingu (HIAS) andmetel väljastati aastail 1938-1942 kokku kõigest 228 964 viisat seaduse järgi saadaval olnud 460 000st.<sup>101</sup> Saksamaa kvootide all tuli aastail 1938-1941 USAsse kõigest 76 262 inimest 109 480 maksimaalsest võimalikust.<sup>102</sup> Seega jäeti üle 33 000 viisa realiseerimata. Siinkohal tuleb arvestada ka asjaolu, et kõik immigrandid, kes Saksamaalt sel ajajärgul Ameerikasse läksid, ei pruukinud olla põgenikud. Nende ja tavaliste emigrantide suhtes ei ole USA migratsioonistatistikas vahet tehtud. Põhjuseid, miks kvoodid tol perioodil maksimaalselt kasutamata jäeti, võiks otsida riigidepartemangu viisapoliitikast, mille kaudu välisministeeriumil oli võimalik immigratsiooni enda soovitud suunas mõjutada.

### 2.1 Konsulite roll viisade väljastamisel ja LPC klausel

Roosevelti administratsioon jätkas Hooveri poliitikat, toetades Ameerika konsulite suurt otsustusõigust viisade väljastamise üle. Välisminister Cordell Hull andis küll konsulaatidele juhised olla põgenike suhtes nii leebed kui võimalik, kuid puuduvad tõendid, et ta oleks käsitletud natsi režiimi põgenikekriisi esmajärgulise poliitilise probleemina. Pigem oli ta hõivatud rahvusvaheliste majandussuhetega. Seega said pagulaste vastuvõtmise üle suurema otsustusõiguse tema alluvad.<sup>103</sup> Konsulaatide suhtumine põgenikesse võis erineda ühest äärmusest teise. Võrdluseks võib tuua Raymond Geisti, Ameerika konsuli Berliinis, kes käis koonduslaagritest vange välja päästmas, ning Ameerika konsuli Hamburgis, John G. Erhardti, kes andis teadlikult välja võimalikult vähe viisasid.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 177-178

<sup>102</sup> vt. Tabel 1.

<sup>103</sup> Kraut, Alan M., Richard Breitman, and Thomas W. Imhoof. "The State Department, the Labor Department and German Jewish Immigration, 1930-1940." *Journal of American Ethnic History* 3, no. 2 (1984): 5-38, lk 8; vt. ka Friedman, lk 120

<sup>104</sup> Daniels, lk 75

Viisa taotlemiseks pidi immigrant konsulaadile esitama kehtiva passi; politsei poolt välja antud dokumendi, mis tõestas, et immigrandi karistusregister on puhas; arstitõendi tervislikust seisundist; isikuandmeid sisaldavad dokumendid näiteks sünni, abielu või lahutuse kohta; panga või tööandja väljastatud dokumendid viisataotleja vara kohta; ning – ühena olulisematest – elatuskindlustuskirja (ingl *affidavit*), mille võis väljastada sugulane või sõber Ameerikast.<sup>105</sup>

Natsirežiimi põgenike jaoks ei olnud kõikide dokumentide tagamine alati võimalik. Saksamaalt lahkunud juutidel oli raske vajalikke pabereid kätte saada. Kuigi riigidepartemang andis konsulaatidele ohjeid võtta seda asjaolu arvesse, ei loobunud dokumentide nõudmisest kartuses, et nii võis Ühendriikidesse pääseda mõni kriminaal.<sup>106</sup> Isegi siis, kui konsulaatidele anti juhised loobuda politsei karistusregistri väljavõtte nõudest, oli neil võimalik viisataotlus tagasi lükata muudel põhjustel. Näiteks võib tuua kõikvõimalikud asjaolud, mis suurendasid tõenäosust, et isikust oleks saanud ühiskonna ülalpeetav.<sup>107</sup>

Majanduslik kindlustatus oli üks peamisi lähtekohti, millest konsulaatide otsused viisade väljastamisel sõltusid. Seoses Suure Depressiooniga ning töötuse kasvuga lasi Hoover 1930. aastal leida riigidepartemangul vahendeid, kuidas sisserännet piirata. Lahendus peitus 1917. aastal<sup>108</sup> vastu võetud seaduses, millega viisa väljastamise üheks tingimuseks oli majanduslik kindlustatud. 8. septembril andis president Hoover Valge Maja direktiivi näol konsulaatidele otsustusõiguse selle üle, kas viisataotleja puhul kehtis LPC klausel või mitte<sup>109</sup>. Sellest sai üks olulisemaid takistusi. Viisataotleja pidi konsulaadile tõestama, et ta oli majanduslikult kindlustatud ning tal oli piisavalt vara enda äraelamiseks ka juhul, kui ta ei leidnud tööd. Lisaks nõuti elatuskindlustuskirja, millega kolmas isik (tavaliselt sugulane Ameerikas) lubas vajadusel võtta vastutuse viisataotleja ülalpidamise eest.<sup>110</sup>

Roosevelti administratsioon jätkas immigratsioonipoliitikas sama joont. 1938. aasta aprillis võtsid natsid vastu seaduse, millega konfiskeeriti üle 5000 riigimarga väärtuses isiklikud omandid. Lisaks sellele oli juutidel muutunud praktiliselt võimatuks saada emigreerudes

---

<sup>105</sup> Friedman, lk 23

<sup>106</sup> Kraut, lk 11

<sup>107</sup> Friedman, lk 23-24

<sup>108</sup> LPC klausel oli olemas ka 1907. aasta immigratsiooniseaduses (punkt 2). Cieslik, lk 45

<sup>109</sup> Friedman, lk 22

<sup>110</sup> Wyman, David S. *Paper Walls: America and the Refugee Crisis, 1938-1941*. Amherst: The University of Massachusetts Press, 1968, lk 3-4

Saksa riigipangast oma raha tagasi.<sup>111</sup> President andis sellega seoses riigidepartemangule juhised, mille alusel konsulaadid pidid võtma natsirežiimi põgenike viisataotlused erilise hooli alla. Sellest hoolimata oli neil väga raske USA viisat saada.<sup>112</sup>

Üks põhjus seisneski selles, et majandusliku garantiita olid väljavaated USAsse immigrerumisele väga kehvad. Riigidepartemang pööras LPC klauslile endiselt suurt tähelepanu ning juhendas konsuleid piirama viisade väljastamist.<sup>113</sup> Lisaks hakkasid välisministeeriumi ametnikud põgenikekriisi süvenedes elatuskindlustuskirjadesse aina skeptilisemalt suhtuma. Põhjuseks oli see, et *affidavit* ei olnud juriidiliselt siduv vaid pigem moraalselt kohustav ning selle võis välja anda nii sugulane kui sõber. Konsulaadid eelistasid enam selliseid viisataotlejaid, kelle elatuskindlustuskirja oli väljastanud lähedane sugulane.<sup>114</sup>

## 2.2 Riigidepartemangu kõrgema astme teenistujad

Konsulitest enam mõjutas immigratsioonipoliitikat riigidepartemang ja selle kõrgema astme töötajad. Praktiliselt kohe, kui juutide tagakius Saksamaal ja Austrias süvenes ning tehti ettepanekuid nende aitamiseks, seadis välisministeerium abinõudele ületamatuid takistusi. Kui president Roosevelt andis teada külustusviisade pikendamisest pärast Kristalliööd, instrueeris Avra Warren koheselt Euroopa konsuleid, et need vähendaksid turistiviisade väljastamist.<sup>115</sup> Detsembris otsustas riigidepartemang, taaskord eesotsas Warreniga, et konsulite komme saata viisataotlejale mõni kuu varem kiri peatse viisa väljastamise kohta tuli lõpetada. Kirja alusel oli võimalik pääseda välja koonduslaagrist ning tihti kasutati seda selleks, et naaberriigid laseksid põgenikke ajutiselt oma territooriumile. Riigidepartemangu abiministrite Messersmithi ja Wellesi ühine seisukoht oli, et selline praktika oli sisuliselt kvootide pantimine ning kahjustas USA mainet rahvusvahelistes suhetes.<sup>116</sup>

Alates 1940. aastast mõjutas riigidepartemangu viisapoliitikat paljuski Breckinridge Longi määramine erakorraliste sõjaprobleemide osakonna esimeheks (ingl *Special War Problems Division*) ning hiljem Wellesi ettepanekul ning Hulli toetusel riigidepartemangu abiministriks

---

<sup>111</sup> Friedman, lk 24-25

<sup>112</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 4-5

<sup>113</sup> Taylor, Melissa Jane. "Family Matters: the Emigration of Elderly Jews from Vienna to United States, 1938-1941." *Journal of Social History* 45, no. 1 (Fall 2011): 238-260, lk 241

<sup>114</sup> Dwork, lk 145

<sup>115</sup> Kraut, lk 22

<sup>116</sup> Samas, lk 23-24

(ingl *assistant secretary of state*). Talle allus 23 osakonda 42st. Nende seas olid kõik olulised viisade ja immigratsiooniga seotud allüksused. Sellega sai Long olulise positsiooni põgenike vastuvõtmise küsimuses.<sup>117</sup>

Breckinridge Long oli endine suursaadik Itaalias, kes oli kindlalt sisserände lõdvendamise vastu. Tema eesmärk oli peatada põgenike vool Ameerikasse. Selleks kasutas ta oma konservatiivset tutvus- ja sõprusringkonda kongressis. Üks tema lähedasemaid kontakte oli Martin Dies, esindajatekoja Ameerika-vastase tegevuse komitee (HUAC) esimees, kelle eesmärk oli uurida eraisikute, riigiteenistujate ja organisatsioonide sidemeid fašistide ja kommunistidega. Longil oli Diesi kaudu ligipääs HUACi materjalidele. Ta pani need enda poliitilisi eesmärke teenima, kasutades ainet põhjendamaks põgenikevastaseid viisaregulatsioone.<sup>118</sup>

Long nägi põgenikes siiralt julgeolekuohtu USAle vaid paaril esimesel ametisoleku kuul. Hiljem lisandus sellele üldine vaenulikkus asüülitaotlejate ja nende toetajate suhtes, keda ta paranoiliselt arvas tegutsevat mitte põgenike elude nimel vaid isiklikust vihast Longi vastu.<sup>119</sup> 1941. aasta septembris pärast kohtumist, kus osalesid ka rabi Stephen S. Wise ja teised juudikogukonna esindajad ning kus ta presidendiga vaidles, kirjutas Long oma päevikus, et kõik kohalolnud vihkasid teda ning üritasid Longi poliitilist positsiooni hävitada.<sup>120</sup>

### 2.3 Viisaregulatsioonid

Alates 1940. aastast lähtus USA viisapoliitika peamiselt rahvusliku julgeoleku tagamisest. See ei olnud mitte ainult Longi argument, vaid muutus valdavaks kogu riigidepartemangu poliitikas. Kartus "Trooja hobuse" ees süvenes seoses sakslaste tegevusega Hispaanias. Isegi Wellesist ja presidendi usaldusmehest Adolf Berlest said immigratsioonivastased päras seda, kui ilmusid teated viienda kolonni olemasolust Norras ning Prantsusmaa kiirest ja kummalisest langemisest.<sup>121</sup> 1940. aastal olid 71% Roperi küsitlusele vastanutest veendunud, et Saksamaa oli juba alustanud õõnestustöö organiseerimist USAs.<sup>122</sup> Ka president võttis seda

---

<sup>117</sup> Friedman, lk 114, 116; vt. ka Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 131

<sup>118</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 135-137

<sup>119</sup> Samas, lk 136

<sup>120</sup> Sachar, lk 535

<sup>121</sup> Kraut, lk 26; vt. ka Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 128

<sup>122</sup> Sachar, lk 533

tõsiselt väites, et oht rahvuslikule julgeolekule ei seisnenud ainult relvades vaid ka viiendas kolonnis.<sup>123</sup> Riigidepartemang kasutas seda peamise põhjusena viisaregulatsioonide karmistamiseks alates 1940. aasta juunist, mil konsulaatidele anti direktiiv kõik vähegi kahtlust äratanud viisataotlused tagasi lükata.<sup>124</sup> Ajaloolased on nimetanud sel põhjusel täitmata jäänud kvoote poolikuteks kvootideks (ingl *half-filled quotas*).<sup>125</sup>

1940. aasta puhul võib rääkida ka liberaalide taganemisest immigratsioonipoliitikas. Sel aastal võetakse vastu viisade taotlemist raskendavat regulatsioonid. 22. mail tegi president kongressile ettepaneku INSi viimiseks tööministeeriumi alt justiitsministeeriumi haldusesse. Seda toetas kongressi enamus, mis kiitis vastava seadusakti heaks üheksa päeva hiljem. Perkinsit peeti sisserändajate suhtes liiga leebeks. Tal oli küll palju kogemust immigratsiooniga seotud tööülesannetes, kuid ta toetas sisserändepoliitika lõdvedamist asüüli pakkumise nimel.<sup>126</sup> Raskendati ka külustus- ja transiitviisade väljastamise tingimusi. Varem pidi viisataotleja tõestama, et tal oli võimalik pöörduda tagasi kodumaale. Uute regulatsioonide alusel pidi olema võimalus minna edasi kolmandasse riiki ning külustusviisasid anti kuue kuu asemel välja pigem neljaks kuuks. Viisataotlusprotsess võttis endisest rohkem aega, kuna kartuses spioonide ees hakati neid erilise hoolega läbi vaatama.<sup>127</sup>

Viisade väljastamist hakati piirama 1940. aasta kevadest alates. Konsulaate instrueeriti lükkama tagasi iga kahtlustäratav viisataotlus, kuna välisministeeriumi ametnike seas kasvas umbusk karistusregistri väljavõtete suhtes. Kahtlustati, et Saksa politsei andis kriminaalsetele isikutele välja tunnistusi puhtast taustast ja heast käitumisest, kuna soovis juutidest lihtsalt lahti saada. Samal asjaolul hakati sügisel viisataotlejatelt nõudma tunnistusi hea iseloomu kohta. Tõendi pidid väljastama mitu vastutustundlikku ja omakasupüüdmatut isikut.<sup>128</sup>

Üks olulisemaid seadusi, mis 1940. aastal vastu võeti, oli Välismaalaste Registreerimise seadus (ingl *Alien Registration Act*, nim ka *Smith Act*'iks), mis kiideti heaks 28. juunil.<sup>129</sup> Kõigil võõramaalastel oli Smithi seadusega kohustus end registreerida ning üle 14-aastased

---

<sup>123</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 128

<sup>124</sup> Rosen, lk 191

<sup>125</sup> Heilbut, Anthony. *Exiled in Paradise: German Refugee Artists and Intellectuals in America, from the 1930s to the Present*. New York: Viking Press, 1983, lk 39

<sup>126</sup> Divine, lk 106-107; vt. ka Daniels, lk 83; ja Kraut, lk 9

<sup>127</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 140

<sup>128</sup> Kraut, lk 25

<sup>129</sup> Moloney, Deirdre M. *National Insecurities: Immigrants and U.S. Deportation Policy Since 1882*. Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press cop. , 2012, lk 249

pidid andma oma sõrmejäljed. Laiendati ka deporteeritavate klasside spektrit. Edaspidi saadeti riigist välja kõik välismaalased, kes olid süüdi inimsmuugeldamises või illegaalse piiriületamise abistamises. Samuti deporteeriti isikud, kes olid varasemalt olnud mõne keelatud organisatsiooni liikmed.<sup>130</sup>

Välismaalaste registreerimiseks tegi James Houghteling ettepaneku juba aasta alguses. INSi esimehena olid tema tööülesanded viisaosakonna omadega mitmes küsimuses põimunud.<sup>131</sup>

5. jaanuaril kirjutas ta memorandumis presidendile, et kontrolli tugevdamiseks immigratsiooni üle oleks pidanud kõik välismaalased registreerima. Samas tegi ta ettepaneku lükata edasi illegaalsete sisserändajate deporteerimised riikidesse, mis olid lahingutandril või kuhu pääses vaid läbi võitlusvälja. Aegunud turistiviisadega välismaalased oleksid kuulunud deporteeritavaks alles 60 päeva pärast sõjategevuse lõppu nende kodumaal. Houghtelingi ettepanek puudutas ka illegaalselt USAs viibivaid Ameerika kodanike või legaalselt vastu võetud välismaalaste vanemaid, lapsi ja abikaasasid, kellel oleks lubatud jääda Ühendriikidesse viisataotlusprotsessi läbimisel. Ta tõi välja, et aastail 1937-1938 oli selliseid juhtumeid 4500, kellest 1000 olid määratud deporteerimisele, kuna nende päritolumaa kvoodid olid täis. Ta tegi ettepaneku panna igal aastal selliste pretsedentide jaoks kõrvale 20% kvootidest.<sup>132</sup>

Smithi seaduse eesmärk oli deporteerida selline välismaalaste kontingent, mis oli vaenulik USA avalike huvide suhtes ning mis võis olla seotud spionaažiga. Seaduse varjatud ülesanne oli deporteerimiste lihtsamaks muutmine ning isegi immigratsiooni ajutine katkestamine.<sup>133</sup>

Välismaalaste registreerimisega avastati, et USAs viibis hinnangulise 3,6 miljoni asemel hoopis 4,2 miljonit välismaalast.<sup>134</sup> See andis aga eelduse viisaprotseduuride veel karmimaks muutmiseks, millest oli huvitatud riigidepartemang eesotsas Breckinridge Longiga.

Seaduse peamised eestkõnelejad kongressis olid Joseph Starnes, John Dempsey (dem, New-Mexico), Stephen Pace, Frank Welchel (dem, Georgia) ja Howard Smith (dem, Virginia), kelle järgi hakati seadust kutsuma.<sup>135</sup> Starnes oli teatud kategooria välismaalaste deporteerimist lubava seaduseelnõu käinud välja juba varasemalt sama aasta aprillis, kuid tol

---

<sup>130</sup> Moloney, lk 249

<sup>131</sup> Kraut, lk 9-10

<sup>132</sup> INSi memorandum presidendile 05.01.1940. FDRL/OF 133 – Immigration, 1936-1941

<sup>133</sup> Friedman, lk 33; vt. ka Daniels, lk 82-83

<sup>134</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 160

<sup>135</sup> Friedman, lk 33

hetkel pani president sellele veto.<sup>136</sup> Sõrmejäljestamine oli juba pikemat aega USA salaluure FBI direktori J. Edgar Hooveri eesmärk, kuid ta soovis lisaks välismaalastele registreerida ka Ameerika kodanikud. Administratsioonis seisid selle vastu Perkins ja Ickes, pidades seda oluliseks šantažeerimise vahendiks. President oli sõrmejäljestamise poolt.<sup>137</sup> Küsitluste alusel toetas Smithi seadust 95% elanikkonnast.<sup>138</sup>

Houghteling tegi ettepaneku täiendada ka kodakondsuseadust, mis kiideti heaks 14. oktoobril ning mis jõustus 1941. aasta 13. jaanuaril.<sup>139</sup> Ta pooldas selliste immigrantide sisserännet, kes assimileerusid Ameerika ühiskonnaga kergemini, ning uste sulgemist välismaalastele, kes tulid Ühendriikidesse majandusliku heaolu nimel ega kavatsenudki kodakondsust taotleda. Ta esitas kaks muudatust, mille alusel üle 10 aasta USAs elanud immigrantid said kodakondsuse ning kaks või enam aastat USAs elanud võõramaalastel oli kohustus seda taotleda. Kui seda ei tehtud, kuulusid nad maalt väljasaatmisele. Lisaks eeltoodule sooviti seadusemuudatusega teha kodakondsuse taotlemine lihtsamaks ka hariduse puudumise või vaesuse puhul. Eesmärk oli alandada Ameerika kodakondsuseta võõramaalaste määra ühe protsendini 10 aasta jooksul.<sup>140</sup>

1940. aasta juulis andis Long konsulaarbüroodele edasi direktiivi, millega keelati väljastada transiit- ja külastusviisid neile, kel puudus luba riigist lahkuda (ingl *exit permit*). See seadis keerulisse olukorda eelkõige natsirežiimi põgenikud, kes paiknesid Vichy Prantsusmaal või Madalmaades, kust väljumisluba oli raske saada. Põgenikekriisi lahendamiseks hakkas Vichy valitsus selliseid lubasid juutidele küll väljastama, kuid USA välisministeerium seadis peagi sisse uued regulatsioonid, mis praktiliselt peatasid põgenikevoolu Ameerikasse täielikult.<sup>141</sup>

Mitte kõik direktiivid, mis alates 1940. aastast väljastati, ei olnud sisserändevaenulikud. Saksa kvootide all oli viisajärjekorras hulganisti inimesi, kes ei saanud Ameerikasse minna, kuna USA konsulaadid lakkasid 1940. aasta keskpaigas okupatsioonialadel töötamast ning 15. augustil lõpetasid ka sakslased emigreerumislubade väljastamise. Sellega kujunes olukord, kus viisajärjekorra alguses olid põgenikud, kellel ei olnud võimalik riigist väljuda, jättes ootama ka need, kes said realselt USAsse immigreeruda.<sup>142</sup> Aasta lõpus andsid välis-

---

<sup>136</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 137

<sup>137</sup> Ickes, lk 96, 119; vt. ka Daniels, lk 83

<sup>138</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 141

<sup>139</sup> Moloney, lk 250

<sup>140</sup> INSi memorandum presidendile 05.01.1940. FDRL/OF 133 – Immigration, 1936-1941

<sup>141</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 142-143

<sup>142</sup> Divine, lk 103; vt. ka Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 161



ja justiitsministeerium välja määruse, millega Ameerika konsulaadid väljaspool Saksa okupeeritud alasid võisid anda viisaid natsirežiimi põgenikele Portugalis, Prantsuse Aafrikas või isegi Hiinas, jättes järjekorras vahele need, kes Saksa aladelt välja ei saanud. Selle abil sai 1941. aastal viisad veidi üle 4000 inimese. Samas oleks määruse varasema väljastamisega suudetud päästa rohkem põgenikke.<sup>143</sup>

1941. aasta jaanuaris tegi USA Kanadaga kokkuleppe, mille alusel oli turistiviisaga põgenikul, kellel ei olnud võimalik USA immigratsiooniviisa taotlemiseks tagasi kodumaale minna, lubatud siseneda lühiajaliselt Kanadasse. Ühendriikides kehtis seadus, mille alusel ei olnud USAst lahkumata võimalik alalist viisat saada. Eesmärk oli teha Ameerika immigratsiooniviisa taotlemine võimalikuks Kanadas, kust tuldi uuesti Ameerikasse kvoodisüsteemi alusel. Regulatsiooni hakati nimetama Kanada eeluurimiseks (ingl *Canadian pre-examination*). See jäi viimaseks sõjaaegseks vahendiks juudipõgenikke aidata.<sup>144</sup>

1941. aastal hakkasid Ameerika ukSED põgenikele lõplikult sulguma. Selleks ajaks oli viisataotlejal kohustus näidata ette kaks elatuskindlustuskirja, kaks Ameerika kodaniku soovituskirja ning enda biograafiline avaldus.<sup>145</sup> 1941. aasta 21. märtsil tegi Welles välisministri juhistel presidendile ettepaneku tsentraliseerida viisakontroll ning moodustada ministeeriumitevaheline komitee taotluste läbivaatamiseks. Põhjuseks oli eelkõige see, et riigidepartemangu ametnikud muretsesid Saksamaa ja Nõukogude Liidu spioonide USAsse pääsemise üle.<sup>146</sup> Selline viisaosakonna keskkomitee moodustatigi 20. juunil vastu võetud Bloom-Van Nuysi seadusega (ingl *Bloom-Van Nuys Bill*). Sinna kuulusid ametnikud välis- ja justiitsministeeriumist, INS-ist, FBI-st ning mere- ja sõjaväeluurest. Komitee vaatas viisataotluse üle ning andis oma otsusest teada konsulaadile. Üheks olulisemaks tingimuseks sai lojaalsus Ameerikale.<sup>147</sup> Lisaks kiideti järgmisel päeval heaks seaduslaiendus, millega suurendati presidendi võimu sisse- ja väljarände üle. Roosevelt sai täieliku kontrolli immigratsiooni ja emigratsiooni üle riikliku hädaolukorra või sõja ajal.<sup>148</sup>

Ministeeriumidevahelise komitee loomine oli seotud riigidepartemangu direktiiviga, mis anti välja 5. juunil ning millega konsulid said juhised saata kõik viisataotlused, mille esitajal oli Saksa okupeeritud aladel lähisugulasi, kontrollimiseks Washingtoni. Regulatsioon oli

---

<sup>143</sup> Daniels, lk 84-85

<sup>144</sup> Divine, lk 103

<sup>145</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 161

<sup>146</sup> Welles'i kiri presidendile 21.03.1941. FDRL/OF 20 – Department of State, 1940-1941.

<sup>147</sup> Divine, lk 107; vt. ka Friedman, lk 122

<sup>148</sup> Moloney, lk 250

põgenike jaoks äärmiselt ebasoodne. Praktiliselt said konsulaadid direktiivi viisaid mitte väljastada isikutele, kellel oli sugulasi Saksamaa okupatsioonialadel s.h koonduslaagrites. Konkreetseid fakte välja toomata väitis riigidepartemang, et oli tõendeid selle kohta, et natsid saatsid USAsse oma spioone põgenike näol, hoides samal ajal nende sugulasi pantvangis. Isegi juba sisse antud viisataotlused, mida direktiiv puudutas, annulleeriti. Kuivõrd Longi motiivid olidki seotud kartusega salaagentide ees, oli regulatsiooni peamiseks eesmärgiks piirata immigratsiooni Saksamaalt, Venemaalt ning Itaaliast.<sup>149</sup>

Sugulaste direktiivi suhtes väljendas muret PACPR ja selle esimeheks valitud McDonald, kes tegi presidendile ettepaneku see tühistada ning teha viisaprotseduur senisest lihtsamaks ning objektiivsemaks. McDonald käis välja, et luureorganite info oleks kättesaadav nii välis- kui justiisministeeriumile kiirendamiseks viisataotleja taustakontrolli. Lisaks käis ta välja apellatsioonikomisjoni loomise, kuhu läksid viisataotlused ministeeriumidevahelisest komiteest edasi ning mille ees oli immigrantide sponsoritel võimalik tunnistusi anda.<sup>150</sup> Sugulaste regulatsiooni vastu oli ka alles justiitsministriks saanud Francis B. Biddle. Ta soovis taotlused, mille suhtes apellatsioonikomisjon ei suutnud seisukohta võtta, saata edasi justiitsministeeriumisse. Tema eesmärk oli anda viisataotlejate taustauuringu läbiviimine erapooletute isikute kätte. Long omakorda taotles protsessis viimast sõna riigidepartemangu viisaosakonnale ning konsulaatidele.<sup>151</sup>

Roosevelt otsustas esmalt toetada Biddle'it ja McDonaldit ning lasi sisse viia uuenduse, mille alusel elatuskindlustuskirjade väljastajatel oli võimalik apellatsioonikomisjoni ees tunnistusi anda. Tänu sellele vähenes viisataotluste hulgamine kõigest 15% võrra. Samas oli protsess äärmiselt aeglane. 1941. aasta novembris jõuti otsusele, mis oli Longile meeltemööda. Kuigi president nimetas kaks erapooletut apellatsioonikomisjoni liiget, kes kontrollisid ministeeriumidevahelise komitee otsused üle, sai riigidepartemang erandjuhtudel õiguse need ikkagi ümber lükata. Nimekirja komisjoni liikmekandidaatidest koostas Long ise.<sup>152</sup>

1941. aasta 20. juunil võeti vastu ka ühiskondliku turvalisuse akt (ingl *Public Safety Act* nim ka *Russel Bill*'iks), millega konsulaadid said juhised hüljata viisataotlused, kui tekkis kahtlus, et isik võis toime panna tegusid, mis ohustasid USA turvalisust. Seaduseelnõu taga oli Long ning kongressis toetasid seda senaator Richard B. Russel (dem, Georgia) ning esinduskojas

---

<sup>149</sup> Memorandum presidendile 20.08.1941. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, 1941; vt. ka Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 160-161; vt. ka Friedman, lk 121-122; vt. ka Sachar, lk 534

<sup>150</sup> McDonald'i kiri presidendile 08.08.1941 ja 04.09.1941. FDRL/OF 3186 – Political Refugees 1941

<sup>151</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 162

<sup>152</sup> Samas, lk 162-165

Hatton Sumners (dem, Texas). Russeli seaduse vastuvõtmisega anti konsulaatidele õigus keelduda viisade väljastamisest kõigile, keda nad pidasid USA-vaenulikuks. See tähendas omakorda, et konsulaat sai viimase sõnaõiguse ning äsja moodustatud kontrollkomitee otsused olid teisejärgulised.<sup>153</sup>

## 2.4 Viisataotlejate erinimekirjad – riigidepartemangu proovilepanek

Pärast Prantsusmaa langemist sai PACPRist McDonaldi ettepanekul agentuur, mis edastas, lisaks AFLi ja juudiorganisatsioonide ühekordsetele nimekirjadele, suures ohus olevate prominentsete põgenike loendeid välis- ja justiitsministeeriumile, et neile väljastataks kiirkorras immigratsiooni-, transiit- või turistiviisa. Juba varasemalt saadeti selliseid nimekirju palvekirjadena presidendile, kes andis 1940. aasta jaanuaris 200 isikuga loetelu üle riigidepartemangule. Sellega lõi ta pretsedendi, mis võimaldas hüpata üle välisministeeriumi takistustest ja viivitustest viisade taotlemisel.<sup>154</sup>

Erinimekirjade moodustamises jõuti kompromissile 26. juuli koosolekul. Justiits- ja välisministeerium vaatasid nimekirjad üle ja andsid edaspidised juhised konsulaatidele. Erinimekirjas olnud viisataotleja kohta pidid mõlemad ministeeriumid saama: (1) selgituse immigratsiooniseaduse tagamaadest; (2) väljavaated viisa kehtivuse lõppemisel; (3) tõendi majanduslikust kindlustatusest LPC klausli välistamisest. Immigratsiooniviisa anti erinimekirja põgenikele vaid juhul, kui viisataotluse ajal ei olnud tema päritolumaal kvoodid veel täidetud. Kui seda polnud võimalik teha, anti neile kas transiit- või turistiviisa. Transiitviisa väljastati vaid juhul, kui oli olemas tõend, et põgenikul on võimalik minna edasi kolmandasse riiki.<sup>155</sup> Seega ei erinenud nimekirjas olnud põgenike viisataotlusprotsess eriti millegi poolest ning nad pidid täitma praktiliselt samasuguseid tingimusi teiste immigrantidega.

Septembris väljendas Long presidendile rahulolematust. Ta väitis, et hulk nimekirjas olnud isikutest ei olnud otseses ohus ega täitnud oma varasema tegevuse tõttu viisatingimusi. Lisaks ei olnud osa neist sellise kategooria haritlased, kelle jaoks erinimekirjade süsteem sisse

---

<sup>153</sup> Moloney, lk 250; vt. ka Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 159

<sup>154</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 138-139

<sup>155</sup> George Warreni kiri Eleanor Rooseveltile 27.09.1940, mille manusena on riigidepartemangu juhised konsulaatidele. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-January 1940

viidi.<sup>156</sup> Long tegi välisminister Hulli toetusel avalduse, et nimekirjade läbitöötamiseks oli vaja suuremat tähelepanu ning need pidid piirduma vaid tõelises ohus olevate prominentsete intellektuaalidega, kes esindasid liberaalset maailmavaadet. Samuti taotles ta konsulitele suuremat otsustusõigust erinimekirjades olevate isikute üle, kuna neil oli rohkem infot kui USAs elavatel ameeriklastel, kes nimistuid koostasid.<sup>157</sup> Praktiliselt soovis Long kindlustada konsulaatide autoriteedi viisade üle otsustamisel, mida üritati erinimekirjade kaudu kõikuma lüüa.

1. augustist kuni 10. septembrini esitas PACPR 567 nime, kellest oktoobriks oli raportite alusel saanud viisa vähem kui 40 põgenikku.<sup>158</sup> Kokku väljastas riigidepartemang viisaid 3268 inimesele erinimekirjast. Ometi ei saanud kõik põgenikud neid realiseerida. 1. juulist kuni 1941. aasta alguseni, mil kiirviisade väljastamine lõpetati, jõudis nimekirjades olnud isikutest USAsse kõigest 1236. Enamasti paiknesid nad Prantsusmaal, Portugalis ja Põhja-Aafrikas. Suurem osa neist olid pärit Saksamaalt. Põhjustest, miks kõigest kolmandik USAsse jõudis, tõi riigidepartemang välja, et suur osa neist paiknesid ka Poolas ja Baltimaades, kust pärast Nõukogude okupatsiooni enam välja ei pääsenud, ning Ameerika ainus konsulaat Nõukogude Liidus asus Moskvas, kuhu Gestapo jälgimise tõttu, või muudel põhjustel, kardeti minna.<sup>159</sup>

Samas andis riigidepartemang ainuüksi 1940. aasta suvel välja mitu erinevat direktiivi, mis tegid viisa saamise keerulisemaks ka erinimekirja põgenikele. Nende seas tõi PACPR välja instruksiooni emigreerumislubade nõudest ning piirdumisest vaid kõige tuntumate haritlastega.<sup>160</sup> 1940. aasta 18. detsembril tegi riigidepartemang pressiavalduse selgitamaks kui keeruliste tingimustega pidi välisministeerium erinimekirjade täitmise puhul vastamisi seisma. Seal rõhutati, et põgenikel oli suuri raskusi juba Euroopast välja pääsemisega, kuna

---

<sup>156</sup> Immigratsiooniseaduses seisis klausel, mille alusel lubati maale tulla ettevõtjatel, kes tõid kaasa uusi töökohti. Suur osa juudidpõgenikest olidki kogemustega edukad ärimed. Lisaks ei kuulunud kvootide alla rabid ning professorid ja akadeemikud, keda Euroopa juutide seas oli suurel määral. See tähendas, et osa neist haritlastest, kes erinimekirjades olid, oleksid pidanud pääsema riiki ilma takistusteta. Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 127; vt. ka 1924. aasta immigratsiooniseadus punkt 4 (d). Cieslik, lk 67

<sup>157</sup> Breckinridge Longi kiri presidendile 18.09.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, July-September 1940

<sup>158</sup> G. Warreni ja McDonaldi kiri presidendile 08.11.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940

<sup>159</sup> Riigidepartemangu memorandum presidendile 06.01.1941, lk 3, 5-6. FDRL/ OF 3186 – Political Refugees, 1941; Daniels, lk 84

<sup>160</sup> McDonaldi ja G. Warreni kiri Hullile 24.09.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940

Hispaania oli oma piirid sulgenud, mistõttu ei olnud enam võimalik isegi Portugali jõuda. Samuti peideti end valenimedega ega julgetud Gestapo hirmus konsulaatidesse minna.<sup>161</sup>

1938.-1941. aastal jäid Saksamaa kvoodid maksimaalselt täitmata. Peamine põhjus seines riigidepartemangu karmides viisaregulatsioonides. Konsulitel oli üsna suur otsustusõigus viisade väljastamise üle, mille kaudu mängis suurt rolli nende isiklik suhtumine juudidõgenikesse. Samas andis riigidepartemang eesotsas Breckinridge Longi ja Avra Warreniga neile edasi immigratsiooni vähendavaid direktiive. Peamiselt hakati viisaregulatsioone karmimaks muutma 1940. aasta kevadest alates, mil immigratsioonipoliitika tähtsaimaks märksõnaks sai *rahvuslik julgeolek*. Üksikud direktiivid, mis mingil määral leevendasid põgenike võimalusi USAsse pääseda, anti välja liiga hilja ning nende mõju oli suhteliselt kesine. Natsirežiimi juudidõgenike toetajad tegid erinimekirjade kaudu katseid riigidepartemangu võimu viisade väljastamise üle vähendada, kuid tulemuseta. Presidendi toetusega saavutas välisministeerium ja Long otsustava positsiooni immigratsioonipoliitikas.

---

<sup>161</sup> Riigidepartemangu pressiavaldu 18.12.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940

### 3. IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA TAGAMAAD

Põgenike vastuvõtmise peamised oponendid olid kongress, mis keeldus tegemast järeleandmisi kvoodisüsteemile, ja riigidepartemang, mis pidas silmas oma välispoliitilisi huve ning rahvuslikku julgeolekut. President tugines küll välisministeeriumi seisukohtadele, kuid paljuski sõltusid tema otsused ka muudest teguritest. Lisaks oli immigratsioonipoliitika *status quo* säilimise taga üldiselt ka komplitseeritumaid põhjuseid, mida käesolevas peatükis käsitletakse.

#### 3.1 Presidendi seisukohti mõjutavad asjaolud

Roosevelt toetas juutide aitamist, kuid ei soovinud immigratsioonipoliitikat muutes minna vastuollu avaliku arvamusega. 1938. aasta kevadel oli kõigest 4,9% uurimusküsitlustele vastanutest seisukohal, et USA oleks pidanud Saksamaa põgenikele varjupaika pakkuma kvoodisüsteemi leebemaks muutes. Roperi arvamusküsitlustes ilmnis, et 67,4% vastanutest olid Euroopa põgenike immigratsioonivastu suuremal määral, kui kvoodid ette nägid. 1939. aastal tõusis see osakaal lausa 83%-ni.<sup>162</sup> Presidendi toetus oli langenud juba väga madalale ning sisserände soodustamine oleks seda alandanud veelgi. Seega jäid pragmaatilised kaalutlused tema poliitilistes valikutes peale. Ta nägi põgenikekriisis lahendust eelkõige IGCRi tegevuse läbi, mis keskendus ümberasustamisvõimaluste otsimisele.<sup>163</sup>

Roosevelt toetus lisaks avalikule arvamusele ja isiklikele kaalutlustele ka riigidepartemangu argumentidele. Juba Eviani konverentsile saadetud delegatsioonis olid "tehnilisteks nõuandjateks" kaks välisministeeriumi ametnikku.<sup>164</sup> Presidendi selgesõnalise toetuse puudumise taga Wagneri-Rogersi seaduseelnõule olid samuti riigidepartemangu argumendid. Minister Hull hoiatas, et igasugused erandid viisade väljastamisel oleksid viinud "Pandora laeka avamiseni" teiste survegruppide jaoks.<sup>165</sup> Riigidepartemang ja president soovisid säästa lõunaosariikide kongresmenide poolehoidu, et vaadata üle neutraalsusseadus. Roosevelt küsis

---

<sup>162</sup> Friedman, lk 31, 43; vt. ka Fetzer, Joel S. *Public Attitudes toward Immigration in the United States, France and Germany*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2000, lk 36

<sup>163</sup> Divine, lk 97-98; vt. ka Rosen, lk 131-132

<sup>164</sup> Sachar, lk 486

<sup>165</sup> Samas, lk 491-492

pidevalt välisministeeriumi vaateid immigratsiooni puudutavate küsimuste suhtes. Kui siseminister Ickes tegi ettepaneku IGCRi kohtumisel esitleda Alaska Arendamise raportit, siis Roosevelt küsis Wellesilt riigidepartemangu hinnangut, mis oli igasuguse üllatuseta negatiivne ning soovitas seda mitte teha.<sup>166</sup>

Hoolimata arvukatest kaebustest välisministeeriumi ja eriti Longi aadressil, ei üritanud president kordagi nende võimu immigratsiooniküsimuste üle vähendada. Ta jättis viisapoliitika täielikult riigidepartemangu ja Longi haldusse, piirdudes vaid üleskutsetega arvestada põgenike rasket olukorda.<sup>167</sup> 1940. aastal tekkinud tülis PACPRi ja välisministeeriumi vahel mängis kesksel rolli taaskord Long, kes üritas komiteed jätta ilma rahalistest vahenditest, et sundida seda laiali minema. Kui McDonald sai Longi plaanist aru, andis ta sellest Eleanor Roosevelti kaudu teada ka presidendile. Roosevelt kutsus kokku koosoleku, kuid midagi konkreetset ta Longi suhtes ei otsustanud. Viimase jaoks lõppes intsident "ülevoolava vabandusega", ning ta jätkas oma tegutsemist komitee vastu.<sup>168</sup> Presidendi valikuid mõjutas asjaolu, et erinevalt PACPRist, oli riigidepartemangul ja Longil otsekontakt presidendiga ning seega paremad võimalused teda mõjutada. PACPR tegutses välisministeeriumi halduses ning suhtles Rooseveltiga peamiselt läbi tema abikaasa, kes andis presidendile edasi ka komitee kaebuse erinimekirjade kokkuleppe mittetäitmisest.<sup>169</sup>

Samas ei olnud president juudid põgenikele asüüli pakkumise osas täiesti tegevusetu. Riigidepartemangu vastuseisust hoolimata lasi ta pärast Kristalliööd pikendada külustusviisasid ning kasutas oma positsiooni, pannes veto Starnesi välismaalasi deporteerida lubavale seaduseelnõule 1940. aasta aprillis. Peamiselt keskendus president juudid põgenike ümberasustusvõimaluste otsimisele. Roosevelt tundis vastutust USA juutide ees, kelle seas ta oli laialdaselt toetatud. Ameerika juudikogukonna enamus hääletas valimistel Roosevelti poolt ligikaudu 90%-lise<sup>170</sup> osakaaluga. Nende kodudes riputati üles presidendi pilt ning temas nähti ainsat lootust meeleehtlikule olukorrale natsirežiimi all. Juudid kirjutasid presidendile hulgaliselt palvekirju, mida võib leida FDRLi digitaliseeritud allikate seast.

---

<sup>166</sup> Ickesi kiri presidendile 18.10.1939; presidendi kiri Sumner Wellesile ning Wellesi vastus presidendile 19.10.1939. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, July-December 1939.

<sup>167</sup> Sachar, lk 535

<sup>168</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 160

<sup>169</sup> George Warreni kiri Eleanor Rooseveltile 27.09.1940 ning E. Roosevelti kiri presidendile 28.09.1940. FDRL/OF 3186 – Political Refugees, October-December 1940.

<sup>170</sup> 1936. aasta presidendikampaanias saavutas Roosevelt juutide seas 90%-lise toetuse. Fleegler, lk 36. 1940. ja 1944. aasta valimistel toetas Roosevelti uuringute alusel igast 100 Ameerika juudist 90. Fuchs, Lawrence H. "American Jews and the Presidential Vote." *The American Political Science Review* 49, no. 2 (1955): 385-401, lk 386

Presidendi vastased süüdistasid teda ja abikaasa Eleanorit samal ajal liiges juudiarmastuses. Mõni läks isegi nii kaugele, et nimetas presidenti juudiks nimega "Rosenfeld".<sup>171</sup> Aastaid pärast presidendi surma on aga esitatud väiteid, et ta ei olnud tegelikkuses niivõrd juudisõbralik, kui see omal ajal välja paistis.<sup>172</sup>

### 3.2 Majanduslikud kaalutlused ja rahvuslus

1930. aastate immigratsioonivastasuse taga olid paljuski majanduslikud kaalutlused. 1937. aastani oli töötuse määr pidevalt langenud, kuid aasta lõpus tõusis see hüppeliselt. 1938. aastal oli töötuid kaheksa kuni 10 miljonit.<sup>173</sup> Teadagi ei soodustanud selline olukord immigratsioonipoliitika lõdvendamist. Oponendid süvendasid ameeriklastes uskumust, et sisserändajad oleksid neilt töökohad ära võtnud. Seda seostati kaubanduskeskustega, mille omanikud, eriti Ameerika idaosariikides, olid juudid, kes tõepoolest aitasid põgenikel, neile tööd andes, USAs jalgu alla saada. Töötus kõlas immigratsioonivastaste ühe olulisema argumendina kuni 1941. aastani.<sup>174</sup> 1940. aastaks langes see 14,6%-le ning seoses massilise sõjatehnika tootmisega hakkas majanduslik olukord paranema.<sup>175</sup>

Teine oluline faktor, millest ameeriklaste immigratsioonivastatus lähtus, oli USA rahvuslus (ingl *nativism*). Peamiselt kandsid seda endas patriootlikud ringkonnad ja veteranide grupid. Rahvuslased pooldasid täielikku amerikanismi ning vastandusid kõigele võõramaisele. 1930ndate isolatsionistlik poliitika tugevdas samuti selliseid seisukohti. Kongressis olid rahvusluse häälekamateks esindajateks John Rankin; Robert Reynolds; Rufus Holman (vab, Oregon) ja Martin Dies, kes oli seisukohal, et "sentimentalistide ja internatsionalistide pisarates nuukseid"<sup>176</sup> tuli eirata. Nende eesmärgiks oli immigratsiooni peatamine. Mõnel juhul lausa sisserändajate deporteerimine. Rahvuslaste võitadena võib välja tuua Smithi seaduse, regulatsiooni USA töökohtadele ameeriklaste eelistamiseks, toetustest elavate välismaalaste deporteerimise ning perekondade lahutamise keelustamise juhul, kui

---

<sup>171</sup> Diner, lk 213

<sup>172</sup> Falk, lk 58

<sup>173</sup> Rosen, lk 60

<sup>174</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 5-6, 9; Wyman, David S. *The Abandonment of the Jews*, lk 6-7

<sup>175</sup> Fetzner, lk 36-37

<sup>176</sup> Gabaccia, Donna R. *Foreign Relations: American Immigration in Global Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012, lk 73



immigrandist jäi välismaale maha temast sõltuvaid pereliikmeid.<sup>177</sup> Rahvuslaste peamine kartus seisnes ohu ees, mida võõramaalased Ameerika kultuurile kujutasid. Kardeti ka kommunistide katseid korrumpeerida USA riigiinstitutsioone. Oldi seisukohal, et Ameerika ressursse peab kasutama oma rahva ja mitte välismaalaste hüvanguks.<sup>178</sup>

### 3.3 Antisemitismi tõus

Kolmas asjaolusid, mis aastail 1938-1941 immigratsioonipoliitikas rolli mängis, oli antisemitism. Immigratsioonivastased meeleolud olid enne sõtta astumist jõudnud juudivastaste seisukohtadega üsna palju läbi põimuda. Ameeriklased olid juutide suhtes eelarvamuslikud, ega toetanud meetmeid nende abistamiseks. Enne sõtta astumist suhtuti põgenikesse vaenulikult just nimelt seetõttu, et suurem osa neist olid juudid.<sup>179</sup>

Osaliselt oli selle taga paremäärmuslike organisatsioonide propaganda, mis süüdistas juute ainsate sõjasoovijatena, kellela USA ei oleks olnud probleeme ei Saksamaa ega Jaapaniga.<sup>180</sup> 1930. aastatel oli selliseid organisatsoone USAs üle 100.<sup>181</sup> Sakslaste erakond Ameerikas (AV) toetas varjamatult natsi režiimi olles eriti aktiivne osariikides, kus oli rohkem sakslasi.<sup>182</sup> Suuremad ja mõjukamad juudivaenulikud organisatsioonid ja liikumised olid 100 000-liikmeline<sup>183</sup> *Silver Shirts* eesotsas William Dudley Pelley'iga; *Defenders of the Christian Faith*, mille tegevust üritas laiendada Gerald Winrod; ning *National Union for Social Justice* eesotsas mõjuka katoliku preestri Charles Coughliniga, kelle saateid kuulas 1938. aastal regulaarselt 3,5 miljonit inimest. Nad kaitsesid Hitleri antisemitislikku poliitikat ning nende peamised süüdistused seisnesid juutide väidetaval koostööl kommunistidega ning teorial nende vandenõust USA valitsuse ja majanduse enda kontrolli alla saamiseks. Lisaks võimendasid nad inimeste hirme majandusvaldkonnas, rõhutades, et juutide vastuvõtmine Ameerikasse raskendas USA töölisklassi olukorda.<sup>184</sup>

---

<sup>177</sup> Friedman, lk 35

<sup>178</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 10; vt. ka Friedman, lk 25-26, 32, 34

<sup>179</sup> Wyman, David S. *The Abandonment of the Jews*, lk 9

<sup>180</sup> Breitman, lk 145

<sup>181</sup> Wyman, David S. *The Abandonment of the Jews*, lk 9

<sup>182</sup> Rosen, lk 61

<sup>183</sup> Friedman, lk 27

<sup>184</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 17-18; vt. ka Dinnerstein, Leonard. *Antisemitism in America*. New York: Oxford University Press, 1994, lk 111-113

Antisemitismi tõusule viitasid ka rahva meeleolud, mida jälgis pidevalt Ameerika juudikomitee (AJC), viies alates 1937. aastast läbi vastavateemalisi küsitlusi. 1938.-1942. aastal viis AJC kokku läbi üheksa küsitlust. 33-50% elanikkonnast arvas juutidel olevat liialt võimu USA majanduses. Aastail 1940-1941 nägi 17-20% küsitlustele vastanutest neis suuremat ohtu kui tumedanahalistes, sakslastes või katoliiklastes. Antisemitistlikke kampaaniaid oleks toetanud 1938.-1941. aastal 12-15%. Sellele võis lisada ka potentsiaalsete toetajate määra, mis oli 1939.-1941. aastal 20%. Antisemitisliku tegevuse vastu oli aastail 1940-1941 30% vastanutest.<sup>185</sup> Sellegipoolest jõudis antisemitismi kõrghetk Ameerikasse alles 1944. aastal.<sup>186</sup>

Seega jagunes aastail 1938-1941 USA elanikkond suhtumises juutidesse kolmeks: üks osa toetas antisemitistlikke kampaaniaid, teine osa oli selliste aktsioonide vastu ning kolmandat osa ühiskonnast jätsid juudivastased arengud külmaks. 1938. aasta märtsist kuni 1940. aasta aprillini läbi viidud küsitluste tulemusel ilmnis, et suuremale osale rahvast olid juudid ebasümpaatsed. 3/5 elanikkonda pidas neid ahneteks, valelikeks ja agressiivseteks. 1938. aasta kevadel seoses Eviani konvrentsiga läbi viidud küsitluses selgus, et lausa 26% vastanute arvates oleks juudid pidanud riigist välja saatma. Lisaks oli veel miljoneid inimesi, kes teadlikult neid ei diskrimineerinud, kuid kellel olid juutide suhtes negatiivsed tunded. Wyman on nimetanud seda "passiivseks antisemitismiks". Juudivastatus levis pigem äärmuslikes ringkondades ning madala hariduse ja sissetulekuga probleemsetes perekondades, kuid samuti prominentsemates seltskondades.<sup>187</sup>

Ebasümpaatia juudidpõgenike osas väljendus ka erinevas suhtumises Prantsusmaa, Suurbritannia ja Saksamaa lapspõgenikesse, kellest enamus olid juudid. Aastail 1939-1940 tehtud uuringutes ilmnis, et ameeriklased olid valmis pakkuma varjupaika pigem Prantsuse ja Suurbritannia kui Saksa lastele. Wagner-Rogersi seaduseelnõu arutlemise taustal viis Ameerika avaliku arvamuse instituut (AIPO) 1939. aasta märtsis läbi küsitluse, milles selgus, et 2/3 elanikkonda oleksid lapspõgenike immigratsioonile vastu kvoodiväliselt.<sup>188</sup> Samas ilmes 1940. aasta juunis läbi viidud uuringus, et lausa 58% ameeriklastest toetasid Prantsuse ja Suurbritannia lastele asüüli pakkumist USAs. 25% vastanutest väljendasid valmidust võtta taoline laps enda koju. Euroopa laste hoolekandekomitee (USCOM) andmetel oli 1940. aasta

---

<sup>185</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 22

<sup>186</sup> Samas, lk 22; vt. ka Breitman, lk 146

<sup>187</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 22; vt. ka Wyman, David S. *The Abandonment of the Jews*, lk 12-13; vt. ka Breitman, lk 108, 146

<sup>188</sup> Friedman, lk 31-32

juuliks teinud Suurbritannia lapspõgenike vastuvõtmiseks avalduse koguni 15 000 peret. Saksa laste vastu olid sellist huvi näidanud üles kõigest 5000 perekonda.<sup>189</sup>

Juudivastasust ilmnas ka kongressis. Kõige häälkamad antisemitistlike vaadetega kongresmenid olid John W. Rankin, kes oli tuntud oma juudivaenulike sõnavalingute poolest, millest sai alguse ka äge debatt, mille käigus Michael Edelstein (dem, New York) sai südamerabanduse 1941. aasta juunis<sup>190</sup>; ja "antisemitismi veteran" Jacob Thorkelson (vab, Mississippi)<sup>191</sup>. Juudivastaste vaadetega senaatorid kaebasid pidevalt juutide kui "rahvusvaheliste pankurite" ning "Baruchide ja Morgenthauide" peale, kes viisid USA sõtta. Nende seas olid Ernest Lundeen (vab, Minnesota), Gerald Nye (vab, Põhja-Dakota), Robert M. La Follette juunior (vab, Wisconsin), George Norris (vab, Nebraska) ning Burton K. Wheeler (dem, Montana), kes oma karjääri varasematel aastatel mõistis antisemitismi hukka ning kaldus isegi sionismi toetamisele, kuid asus siiski sõja-aastatel võitlusse juudipankurite, "maailma finantsoligarhide" ning "Hollywoody Hitlerite" vastu.<sup>192</sup>

Antisemitismis on süüdistatud ka USA salaluuret, mis oli tol perioodil alles välja kujunemas. FBI liitus pärast Kristalliööd Interpoliga, mida arvati olevat sakslaste mõju all ja mistõttu juudidõgenikud suhtusid Ameerika salaluurese eelarvamusega. Lisaks oli FBI tollane juht J. Edgar Hoover juba varasemalt seotud antisemitistlike poliitikutega nagu Dies, Rankin ja Gerald L. K. Smith.<sup>193</sup> Samas sai Hooverist hiljem Roosevelti üks peamisi võitluskaaslasi Coughlini ning teiste antisemitistlike paremäärmuslaste vastases võitluses.<sup>194</sup>

Roosevelti administratsioon võttis juudivastaseid ilminguid tõsiselt ning lähenes põgenikeküsimumusele äärmise ettevaatlikkusega. Seoses Eviani konverentsi ja IGCRi tegevusega räägiti "poliitilistest põgenikest" või "mittevabatahtlikest immigrantidest", juute otseselt nimetamata.<sup>195</sup> Kui Rublee andis 1939. aasta veebruaris presidendile üle IGCRi ja Saksamaa vaheliste läbirääkimiste lõpparuande, oli Roosevelt häiritud eelkõige sellest, et natsid käsitlesid kokkuleppetingimustes "juutide küsimust", mitte "poliitilisi põgenikke".<sup>196</sup> Ometi oli selge, valdava osa neist moodustasid juudid. Arvati, et nende immigratsioonile

---

<sup>189</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 149, 151-152

<sup>190</sup> Rosen, lk 168

<sup>191</sup> Sachar, lk 519

<sup>192</sup> Samas, lk 519-520

<sup>193</sup> Heilbut, lk 31

<sup>194</sup> Rosen, lk 164-166

<sup>195</sup> Riigisekretär suursaadikule Suurbritannias (Kennedy) 14.06.1938 ja Ameerika delegatsiooni esimees Evianis (Taylor) riigisekretärile 14.07.1938. FRUS I, 1938, lk 748-749, 754-757

<sup>196</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 59

oleks saavutatud suurem poolehoid ilma konkreetseid rahvuseid nimetamata.<sup>197</sup> Seega välditi antisemitismi tõusu kartuses teadlikult natsirežiimi põgenikekriisi muutmist "juutide küsimuseks" nagu seda käsitleti Saksamaal.

Ka juudid põgenike immigreerumist soodustavaid seaduseelnõusid töötati välja ettevaatlikult, kuna kardeti antisemitismi kasvu nende suuremamahulise sisserände puhul.<sup>198</sup> See on toodud välja ka ühena Roosevelti passiivsuse põhjustest 1939. aastal.<sup>199</sup> Samuti kasutas immigratsioonivastasel meelestatud osa administratsioonist, eriti riigidepartemangu ametnikud, antisemitismi argumenti, et mitte soodustada põgenike sisserännet.<sup>200</sup> Võimalik, et see oli lihtsalt üks hõlpsamatest argumentidest õigustamaks vastumeelsust avada asüülitaotlejatele USA ukseid. Antisemitism oli tõusuteel 1944. aastani hoolimata range immigratsioonipoliitika säilitamisest ning seda, kas juudivastatus oleks USA ühiskonnas tugevnenud nende suuremamahulisel vastuvõtmisel, võis vaid oletada.

Põgenike sisserände toetajad nägid palju vaeva sellega, kuidas serveerida avalikkusele fakti, et suurem osa asüülitaotlejatest olid juudid. Selleks rõhutati näiteks asjaolu, et 1938. aastal oli Saksamaa põgenikest lausa 1/3 kristlased.<sup>201</sup> Ameerika juutide suurim kartus oli see, et inimesed hakkasid pärast pidevaid uudiseid juudid põgenikega täidetud laevade sildumisest ette kujutama, et toimus nende massiline sissevool USAsse. Arvati, et selle tagajärjel oleks hakatud nõudma hoopis immigratsiooni piiravaid seadusi. Seega ei olnud juudid põgenike eestkostjate peamine siht alati jõuda immigratsioonikvootide suurendamiseni, vaid säilitada senine süsteem ning täita kvoodid maksimaalselt, hoolimata administratiivsetest takistustest.<sup>202</sup>

Seoses antisemitismi levimisega Euroopas ning kartusega, et ka USAs võis juudivastatus sellise mastaabi leida, korraldasid riiklikud ja mitteriiklikud institutsioonid 1930ndatel projekte erinevate rahvusgruppide vahelise koostöö parandamiseks. Selliste programmide taga olid USA justiits- ja haridusministeerium, eraorganisatsioonid AJC ning Kristlaste ja Juutide Rahvuskonverents (NCCJ). 1938. aasta sügisest kuni 1939. aasta kevadeni lasti eetrisse raadioprogramm "Ameerikased kõik... immigrandid kõik" (ingl *Americans all... immigrants all*), mis oli haridusministeeriumi projekt, kuid mida toetas ka AJC.

---

<sup>197</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 35; vt. ka Friedman, lk 53-54

<sup>198</sup> Divine, lk 98

<sup>199</sup> Breitman, lk 146

<sup>200</sup> Kraut, lk 22

<sup>201</sup> Wyman, David S. *Paper Walls*, lk 23

<sup>202</sup> Samas, lk 23-24

Raadioprogrammis arutati erinevate etniliste gruppide panuse üle Ameerika rajamisse. Seal rõhutati ka juutide toetust George Washingtonile. Raadiosaatest sai CBSi oma aja populaarseim programm.<sup>203</sup> Lisaks haridus- ja justiitsministeeriumi katsetele muuta elanikkonna meelsust astus antisemitistlike paremäärmuslaste vastu tegevusse Roosevelt, kes lasi FBI ressursse võitluses juudivastasusega suurendada.<sup>204</sup> Seega ei saa väita, et antisemitistlike meeleolude kasvu USAs oleks tegevusetult pealt vaadatud. President, haridus- ja justiitsministeerium ning mitteriiklikud organisatsioonid üritasid seda erinevate meetoditega pigem vähendada.

### 3.4 Riigidepartemangu roll

Suurimaks antisemitismi ja natsionalismi allikaks administratsioonis peeti riigidepartemangu. Selle töötajad konsulaatides, viisaosakonnas ning kõrgematel ametikohtadel olid immigratsiooni vastu ning tihti segunesid nende vaated juudivastaste seisukohtadega. Nende seas olid Breckinridge Long ja Avra Warren. Viisade väljastamisel otsustusõigust omavate konsulite hulgas oli riigiametnikke, kes lähtusid oma antisemitistlikest vaadetest, heites viisataotlejate teele kõikvõimalikke takistusi.<sup>205</sup>

Aastail 1938-1939 USA peakonsulina Zürichis teeninud A. C. Frosti süüdistas antisemitismis Dorothy Detzer, kes nõustas Šveitsis põgenikke viisataotluste tegemises. Detzeri etteheiteid kinnitas ka Šveitsi saadik Washingtonis, kes väitis, et Frost takistas põgenikel Šveitsist väljumist. Teine näide on seotud Avra Warreniga, kes keeldus Lyonis asunud peakonsuli Walter Sholesi soovitusel anda osa Poola ja Saksa kvootidest välja Lyonis pärast seda, kui sealne konsulaat oli saanud tohutul hulgal natsirežiimi põgenike viisataotlusi. Sholes pidi Warreni keeldumise tõttu jätma suurema osa viisataotlusi rahuldamata.<sup>206</sup> Breckinridge Longi puhul ei olnud tegu kõigest antisemitistliku meelsusega. Ta väljendas oma ebasümpaatiat ka katoliiklaste, liberaalide ning New Yorgi elanikkonna suhtes üldiselt. Ta uskus vähemalt osaliselt, et natsid kasutasid enda režiimi ohvreid USA nõrgendamiseks.<sup>207</sup>

---

<sup>203</sup> Fleegler, lk 39-42

<sup>204</sup> Rosen, lk 164

<sup>205</sup> Heilbut, lk 39; vt. ka Friedman, lk 119

<sup>206</sup> Kraut, lk 27

<sup>207</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 159

Ameerika saadik Leedus, Owen Noremi näitel võib väita, et kuigi riigidepartemangu töötajate immigratsioonivastane poliitika võis olla ajendatud antisemitistlikust meelsusest, ei olnud juudivastaste loosungite propageerimine välisministeeriumi ametnike poolt lubatud. Norem pidas Minneapolis pärast kodumaale naasmist antisemitistliku kõne, millega ajas marru Ameerika juudikogukonna. Riigidepartemang üritas konflikti lahendada kongressi välissuhete komitee esimehe, Sol Bloomi kaudu, kes pidi juutidele selgitama, et Norem esines individuaalselt ega väljendanud riigidepartemangu seisukohti. Samal ajal sai ta käsu Bloomiga kohtuda, kuid ei teinud seda. Juhtum päädis Noremi vabastamisega teenistusest.<sup>208</sup>

Riigidepartemangu antisemitistlikku meelsust uuris liberaalne ajakirjandus 1941. aasta keskpaikast alates, mil seati sisse eriti ranged viisaregulatsioonid. Üleskutse selleks tuli üllatuslikult hoopis välisministeeriumi endiselt töötajalt Alfred Waggilt, kes oli sunnitud mitteteadaolevatel põhjustel teenistusest lahkuma. Tema artikleid avaldati *The New Republic*'is, mis väljendas 1941. aasta juunis veendumust, et rahvusliku julgeoleku kaardi taga oli antisemitism.<sup>209</sup>

Nagu varasemalt on mainitud, oli rahvusliku julgeoleku argumendi taga kartus, et salaagendid pääsesid põgenikena USAsse. Seda hirmu süvendasid osalt Diesi komitee ning USA salateenistus, mille töötajad uskusid, et HIAS oli Saksa teenistuses olnud luureagentuur.<sup>210</sup> Välisministeeriumile edastati materjale, mis ei vastanud alati tõe. Riigidepartemang kasutas neid aga sellest hoolimata oma äranägemise järgi ära. Näiteks väitis USA suursaadik Prantsusmaal, William Bullitt, et pool seal kinnipüütud agentidest olid põgenikud, kes teostasid luuret Prantsuse armee kohta. Alles pärast sõda sai kinnitust asjaolu, et admiral Canaris ja Saksa salaluure kasutasid spioonidena AV liikmeid või assimileerunud rahvusvähemusi nagu iirlased ja uelslased. Tollastes tingimustes oli aga väidet, et natsid kasutasid juudid põgenikke salaagentidena, raske ümber lükata. Lisaks aitas ajakirjandus kaasa igatlaadi kujutlusvõimele.<sup>211</sup>

### 3.5 Ameerika juudikogukond

---

<sup>208</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 157-158

<sup>209</sup> Samas, lk 158

<sup>210</sup> Rosen, lk 164

<sup>211</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 128-131; vt. ka Friedman, lk 120

Immigratsioonipoliitika mõjutamises mängis rolli ka Ameerika juudikogukond, mis moodustas Roosevelti administratsiooni ajal USA elanikkonnast 3,6%. Enamasti olid nad jidiši keelt rääkivad Vene impeeriumi emigrandid või nende järeltulijad. Nad olid Saksa juutidest vägagi distantseerunud.<sup>212</sup> Ameerika juute esindasid organisatsioonid nagu *B'nai B'rith*, AJC, Ameerika Sionistide Organisatsioon (ZOA), Juudi Ametiühingute Liit (JLC) ja Ameerika juudikongress (*AJ Congress*). Prominentsed juudid, kellel oli administratsioonis võimalus hädasolevatele rahvuskaaslastele eeskostet pakkuda, olid rahandusminister Morgenthau, kes tegi koostööd Ameerika juutide heategevusorganisatsiooni *Joint*'iga (JDC); kaubandusminister David Niles; presidendi isiklikud nõuandjad Samuel Rosenman, kes kuulus AJC-sse, ja Benjamin V. Cohen; majandusnõunikud Bernard Baruch ja Mordecai Ezekiel; ning ülemkohtu liikmed Louis Brandeis ja Felix Frankfurter. President Roosevelt pidas stabiilselt ühendust ka *AJ Congress*'i juhi ning sionistide liidri rabi Stephen S. Wise'iga, rabi Abba Silveriga ja New Yorgi kubeneri Herbert Lehmaniga.<sup>213</sup>

Ameerika juudikogukonna liidrid ei kasutanud alati ära oma positsiooni. Pögenikekriisiga seoses anti juhtrolli pigem mittejuudi organisatsioonidele olles ise ebakindlad ja "halvatud" kartuses antisemitismi tõusu ees.<sup>214</sup> Ükski Roosevelti juudisoost nõunik ei väljendanud selgelt ja jõuliselt vajadust võtta kasutusele erakorralised meetmed juudidõgenike aitamiseks. Baruch, Rosenman, Frankfurter, Niles ega Morgenthau ei võtnud eestkõneleja liidrirolli, kartes antisemitistlikke süüdistusi ning üritades igal võimalusel rõhutada pigem enda ameerikalikkust.<sup>215</sup> Frankfurter ei kasutanud näiteks 1938. aastal isegi oma onu päästmiseks Viini koonduslaagrist ära oma tööalaseid kontakte, vaid tegi seda erakanalite kaudu. Kui meedia sellest kirjutas, tunnistas ta presidendile, et ta ei ole kasutanud oma ametialast positsiooni ega kontakte administratsioonis. Lisaks otsustas Frankfurterite pere adopteerida mitte Prantsusmaalt toodud juudisoost lapsdõgenikke, vaid nad võtsid 1940. aastal enda hoole alla kaks briti last.<sup>216</sup> Kõrgemale positsioonile jõudnud Ameerika juudid olid väga tugevalt assimileerunud ning ei tundud enam juudikogukonnaga nii tugevat sidet.<sup>217</sup>

Samas ei saa väita, et juudid USA poliitilises ladvikus olid olukorra suhtes ükskõiksed. Frankfurter oli juba varasemalt joondunud Perkinsi järgi eesmärgiga võidelda asüülitaotlejate

---

<sup>212</sup> Falk, lk 56

<sup>213</sup> Friedman, lk 45; vt. ka Feingold, Henry L. "Crisis and Response: American Jewish Leadership during the Roosevelt Years." *Modern Judaism* 8, no. 2 (1988): 101-118, lk 107-108

<sup>214</sup> Feingold, Henry L. "Crisis and Response", lk 106

<sup>215</sup> Friedman, lk 49-50; vt. ka Rosen, lk 70

<sup>216</sup> Feingold, Henry L. "Crisis and Response", lk 108-109; vt. ka Lederhendler, lk 170

<sup>217</sup> Falk, lk 57

maaletoomise nimel. Lisaks üritas ta koos Brandeisiga mõjutada presidenti survestamiseks britte uste avamiseks Palestiinasse.<sup>218</sup> Kongressis olid omapoolse panuse asüüli pakkumiseks teinud sealsed juudisoost kongresmenid Celler ja Dickstein ning administratsioonis põllumajandusnõunik Ezekiel. Samas oli sealne aktiivseim juutide eestkostja Morgenthau. Ta oli esimene, kes pöördus presidendi poole otseselt palvega midagi Euroopa juutide jaoks ette võtta. Samuti esitas ta esimesena süüdistuse Longile selle antisemitistlikes katsetes immigratsioon täielikult peatada. Koos Rosenmaniga tegi ta tööd selle nimel, et *S.t. Louis*'i pardal olnud juudid põgenikud oleksid leidnud varjupaiga Ameerikas. Juutidest advokaadid ja nõuandjad võisid mõjutada poliitikat tehes lobitööd, kuid nad ei olnud telgitagused nõõritõmbajad.<sup>219</sup>

Kuigi tehti üksikuid ettepanekuid natsirežiimi põgenike vastuvõtmiseks, ei soovinud USA prominentsemad juudid immigratsioonipoliitika kallale minna. Rosenman ja Baruch olid Saksa põgenike jaoks eraldi kvootide tõstmise vastu, kuna kartsid, et USAs oleks võinud pärast juutide suuremat sisserännet tekkida samuti "juutide küsimus".<sup>220</sup> Rosenman oli seisukohal, et kvootide redigeerimine ning immigratsiooniseaduse muutmine ei olnud ratsionaalne lahendus. Celleri seaduseelnõu suhtes oldi rahulolematud, kuna ta oli juudisoost. Wise'i seisukohalt oleks Celler pidanud eelnõu tutvustamiseks leidma kellegi teise. Juudiliidrite massiline surve oli ka üks põhjuseid, miks Celler ja Dickstein oma seaduseelnõud lõpuks sahtlisse panid.<sup>221</sup> Ka Wagneri seadust ei suudetud üksmeelselt toetada. Seaduseelnõu arutlusel 1939. aasta aprillis väljendas Wise oma vastandlikku seisukohta: ta toetas 20 000 lapspõgeniku vastuvõtmist, kuid ei tahtnud, et selleks oleks immigratsioonipoliitikat muudetud.<sup>222</sup> Veel enam – ta oli arvamusel, et Ameerika kodanikuna ei tohtinud ta toetada seaduseelnõud, mis oleks olnud vastuolus USA huvidega. Seda isegi juhul, kui lapspõgenikke ei saadud vastu võtta.<sup>223</sup> Ameerika juudikogukonna tõrksusest toetada natsirežiimi põgenike immigratsioonist kasutas argumentina isegi Sumner Welles. Kui brittide suursaadik arutas temaga pärast Kristalliööd Suurbritannia kvoodi osalist kasutamist juudid põgenike tarbeks, ütles Welles, et Ameerika juudikogukond ei oleks seda toetanud.<sup>224</sup>

---

<sup>218</sup> Rosen, lk 78; 97-98

<sup>219</sup> Lederhendler, lk 170; vt. ka Feingold, Henry L. "Crisis and Response", lk 110

<sup>220</sup> Friedman, lk 91

<sup>221</sup> Arad, lk 197, 201

<sup>222</sup> Brody, lk 229-230

<sup>223</sup> Arad, lk 204

<sup>224</sup> Abiminister Welles'i memorandum vestlusest 17.11.1938. FRUS I, 1938, lk 830



Üks olulisemaid põhjuseid, miks juudiorganisatsioonid Ameerikas ei taotlenud immigratsiooniseaduste muutmist aastatel 1938-1941, seisnes antisemitistlike ilmingute kasvamisest. Enamik juutide esindajatest uskus immigratsiooni peakomissari David MacCormacki hoiatust, et sisserände tõstmise taotlemine kasvatas juudivastaseid meeleolusid. Selle taustal üritati end teha võimalikult märkamatuks, et mitte õhutada juudivaenu.<sup>225</sup> Samas võidigi iga väljaõeldud avaldus pöörata juutide endi vastu nagu juhtus Dickstein kommentaariga tõusva illegaalse immigratsiooni kohta Kanadast. Oponendid tõlgendasid selle massiliseks illegaalide vooluks Ameerikasse.<sup>226</sup> Lisaks pidasid juutide eestkõnelejad immigratsioonipoliitika liberaliseerimise taotlemist vastandumiseks presidendiga.<sup>227</sup> Seda aga ei tahetud teha, kuna temas nähti peamist juutide toetajat ning suhete halvenemisega ei soovitud riskidga.

Juutide suutmatus mobiliseeruda ühise rindejoone taha ning stabiilselt ja agressiivselt tegutseda oma rahvuskaaslaste päästmise nimel on üks traagilisemaid põhjuseid, miks valitsust piisavalt ei survestatud. Ameerika juudikogukond ei olnud täielikus üksmeeles selle suhtes, kas natsirežiimi juudidipõgenikke peaks kvoodiväliselt vastu võtma.<sup>228</sup> 1938. aasta kevadel Roperi arvamusküsitluses osalenud Ameerika juutidest lausa 20% olid nende immigrereerumise vastu.<sup>229</sup> Kuigi Pittsburghi filantroop Edgar Kaufmann veenis 1938. aasta suvel AJ *Congress*-i, AJC-d, *B'nai B'rith*'i ning JLC-d ühendama oma jõud *General Jewish Council*'i näol, ebaõnnestus nende organisatsioonide koostöö AJC eraldiseisva heategevusliku taktika ning paranoia tõttu teiste organisatsioonide suhtes. Unistus ühisest juudinõukogust purunes 1941. aasta kevadel, kui AJ *Congress* väljus nõukogust.<sup>230</sup>

Ameerika juudikogukonna lõhestatuse taga oli osaliselt ka juutide erinev taust. Kõige enam lahkmeelsusi oli Lääne- ja Ida-Euroopa juutide vahel. Viimased süüdistasid esimesi liigses arrogantsuses, kõrkuses ja selles, et nad ei osanud jidiši keelt.<sup>231</sup> Suutmatus sihikindlalt eesmärgi nimel töötada andis ka konservatiividele edasi sõnumi nõrkusest: kui isegi juudid ei toetanud üksmeelselt oma rahvuskaaslaste sisserännet nende päästmise nimel, siis miks pidid

---

<sup>225</sup> Brody, lk 235-236

<sup>226</sup> Friedman, lk 98

<sup>227</sup> Arad, lk 197

<sup>228</sup> Falk, lk 56

<sup>229</sup> Friedman, lk 44

<sup>230</sup> Samas, lk 46-47

<sup>231</sup> Wyman, David S. *The Abandonment of the Jews*, lk x-xi

seada tegema teised.<sup>232</sup> Ainus, mis Ameerika juute tollal ühendas oli hirm antisemitismi kasvu ees ja armastus Roosevelti vastu.<sup>233</sup>

Ameerika juudiringkondade surveavaldused immigratsiooni hõlbustamiseks natsiežiimi juudipõgenike jaoks jäid seega aastail 1938-1941 suhteliselt nõrgaks kolmel erineval põhjusel. Esmalt kardeti antisemitistlike meeleolude tõusu massilise juudipõgenike sisserände korral. Teisalt keskenduti lahenduste otsimisel pigem ümberasustamisvõimalustele. Sionistid nägid juutide olukorras Euroopas võimalust taotleda immigratsiooni toetamist Palestiinasse oma riigi loomise nimel ning ega soovinud seetõttu, et finantsilised vahendid oleksid voolanud teistesse meetmetesse.<sup>234</sup> Kolmas, ja ehk kõige olulisem neist oli Ameerika juudikogukonna suutmatus mobiliseeruda ühise lipu alla.

Aastail 1938-1941 natsirežiimi juudipõgenike suhtes teostatud immigratsioonipoliitika taga oli seega mitu olulist faktorit. Kongress ja president tuginesid avalikule arvamusele, mis oli kindlalt sisserände vastu. Administratsioonis domineerisid välisministeeriumi seisukohad, mis olid segunenud antisemitismi ja kartusega viienda kolonni ees. Varasemalt sisserände vastu kasutatud majanduslike ja kultuuriliste argumentide kõrval tõusid sel perioodil esile just juudivastased meelolud. Põgenike suuremahulise vastuvõtmise korral kardeti, et antisemitism oleks võtnud suuremad mõõtmed. Sellest oli halvatud ka lõhestunud Ameerika juudikogukond, mille üksikud katsed immigratsioonipoliitikat mõjutada jäid suhteliselt tagasihoidlikuks. Administratsiooniga kontaktis olnud juutide eestkõnelejad, kes üritasid võimaluse korral demonstreerida oma ameerikalikkust, ei kasutanud ära positsiooni, milles nad olid, ning töötasid pigem juudipõgenike immigratsiooni soodustavate seaduseelnõude vastu.

---

<sup>232</sup> Heilbut, lk 45-56; 98

<sup>233</sup> Feingold, Henry L. "Crisis and Response", lk 115

<sup>234</sup> Feingold, Henry L. *The Politics of Rescue*, lk 73-74

## KOKKUVÕTE

USA range immigratsioonipoliitika jäi aastail 1938-1941 põhimõtteliste ümberkorraldusteta püsima. Natsirežiimi juudidõgenike vastuvõtmiseks Ameerikasse immigratsiooniseadust ei muudetud ega tehtud järeleandmisi ka selle aluseks olnud kvoodisüsteemile. Samas muutus 1940. aastal viisa saamine raskemaks riigidepartemangu karmide viisaregulatsioonide ja – direktiivide tõttu. Sellegipoolest tehti juutide nimel administratsioonis ja kongressis mitu ettepanekut, millega oleks manipuleeritud kvoodisüsteemiga ja tehtud erandeid senisesse immigratsioonipoliitikasse. Laiem diskussioon leidis aset 1939. aasta esimeses pooles, mil kongressile tutvustati Wagner-Rogersi seaduseelnõud. Erinevalt varasematest ettepanekutest, millega taheti kasutusele võtta realiseerimata jäänud kvoote eelmistest aastatest, oli Wagneri seaduseelnõu uuritava ajajärgu olulisim, kuna sellel oli lootustandvalt suur toetajaskond. Saavutanuks eelnõu presidendi toetuse, oleks see potentsiaalselt ka vastu võetud.

Juudidõgenike toetajaid ei saatnud kongressis edu. Ükski teemakohane seaduseelnõu ei jõudnud isegi hääletusele. Lisaks kvoodisüsteemi puudutavatele ettepanekutele suruti seal maha ka katse põgenikke kvoodiväliselt Alaskale vastu võtta. Samas ei muutunud immigratsioonipoliitika karmimaks hoolimata konservatiivse bloki katsetest ning ähvardustest, mida tuli rohkelt 1939. aastal. Oponentide peamine eesmärk oli seista vastu kõikidele seaduseelnõudele, millega üritati teha väiksemaidki järeleandmisi kvoodisüsteemile. Sisserändevastased olid suures osas rahvuslased, kes pooldasid täielikku amerikaniseerimist. Lisaks kaitsti senist immigratsioonipoliitikat majanduslike argumentidega. Kongressi kõikumatu sisserändevastane blokk, oli üks põhjustest, miks juudidõgenike vastuvõtmiseks konkreetseid seadusi heaks kiita ei suudetud.

Administratsioonis toetasid juudidõgenike vastuvõtmist eelkõige siseminister Ickes ja tööminister Perkins. Immigratsioonipoliitika lõdvendamisele seisis kõige kindlamalt vastu riigidepartemang, kelle argumentidele president oma seisukohavõttudel peamiselt tugines. Poliitikuna lähtus ta ka pragmaatilistest kaalutlustest võimu säilitamiseks ega astunud immigratsioonivaenuliku avaliku arvamuse vastu. Roosevelt avaldas juudidõgenikele küll moraalset toetust, kuid ei kasutanud oma võimu nende aitamiseks maksimaalselt ära. Ainsad konkreetsed presidendi meetmed olid külustusviisade tõstmine, millega pakuti asüüli ligikaudu 15 000 põgenikule, ning Starnesi seaduseelnõu vetostamine. Muude ettepanekute

suhtes ei võtnud president konkreetset seisukohta või oli nende toetamise vastu seni, kuni need olid suunatud kõigest juudidpõgenike aitamiseks või tegid järeleandmisi kvoodisüsteemile. On võimalik, et presidendi toetusel oleks juudisõbralikud seaduseelnõud vastu võetud, kuid see oleks Roosevelti jaoks võinud lõppeda poliitilise enesetapuga. Lisaks oleks see võinud mõjutada USA välispoliitilist suunda, kuna oleks riskitud lõunaosariikide kongresmenide toetusega neutraalsusseaduse muutmiseks. See oleks omakorda võinud ekstreemseima stsenaariumi korral lõppeda USA kõrvalejäämisega Teisest maailmasõjast.

Riigidepartemangu rolli immigratsioonipoliitikas ei tohi uuritud ajajärgul alahinnata. Välisministeerium oli peamiselt see, kes töötas juudidpõgenikele asüülipakkumise vastu. Konsulitel oli suur otsustusõigus viisade väljastamise üle ning tihti sõltus natsirežiimi põgenike saatus konsuli isiklikust maailmavaatest ning suhtumisest juutidesse. Lisaks andis immigratsiooniseadus üsnagi laia amplituuda viisatingimuste tõlgendamiseks. Samas allusid konsulid riigidepartemangu direktiividele, millega muudeti viisapoliitikat antud ajajärgul niikuinii rangemaks. Viisaregulatsioonide karmistamisega hakkasid USA ukSED juudidpõgenikele sulguma alates 1940. aastast, mil võeti muuseas vastu seadus välismaalaste registreerimiseks sõrmejälgede abil. Ministeeriumi positsiooni ei kõigutanud isegi erinimekirjad, mille väljastamise eesmärk oli üle hüpata takistustest, mida aina rohkem viisataotlejate teele heideti.

Riigidepartemangu viisapoliitikat mõjutasid suures osas ministeeriumi abiminister Breckinridge Long ja viisaosakonna juht Avra Warren. Mõlemad olid kõikumatud immigratsioonivastased, kes sarnaselt kongressi konservatiividele tegutsesid selle nimel, et põgenike heaks ei tehtud järeleandmisi senisele rangele immigratsioonipoliitikale ja kvoodisüsteemile. Lisaks Longile ja Warrenile, mõjutasid 1940. aastast edaspidi riigidepartemangu immigratsioonipoliitikat rahvuslik julgeolek ning kartus viienda kolonni ees. Rahvusliku julgeoleku kaarti kasutati kõikvõimalike immigratsiooni piiravate regulatsioonide väljastamiseks. Spioonide võimaliku sattumise tõttu USAsse andis riigidepartemang edasi direktiive, millega konsulid võisid keelduda viisade väljastamisest ükskõik millisel kahtlustärataval asjaolul. 1941. aastal moodustatud ministeeriumidevaheline kontrollkomitee vaatas konsulite otsuseid üle ning kontrollis viisataotleja ja tema sponsonri(te) tausta, kuid kokkuvõttes muutis komitee loomine protsessi lihtsalt aeglasemaks.

Üks olulisemaid asjaolusid, mis USA immigratsioonipoliitikat mõjutas ning juudidpõgenike suuremamahulist vastuvõtmist takistas, oli antisemitism ning kartus selle tõusu ees. See käis tavaliselt käsikäes immigratsioonivastasusega, kuid alati mitte vastupidi. Antisemitismi võis

kohata nii kongressis kui administratsioonis, eriti aga riigidepartemangus. Ühelt poolt töötasid antisemitistlike vaadetega riigiteenistujad ja poliitikud asüülipakkumise vastu natsirežiimi põgenikele, kuna oli selge, et suurem osa neist olid juudid. Teisalt kartsid juudid põgenike toetajad antisemitismi kasvu Ameerikas ega julgenud seaduseelnõude vastuvõtmise nimel piisavalt agressiivselt sõna võtta.

Kõige kahetsusväärsem põhjus, miks juudid põgenike suhtes ei suudetud immigratsioonipoliitikat muuta, seisnes Ameerika juudikogukonna lõhestatuses ning selle suutmatuses agressiivselt ja stabiilselt piiride avamist taotleda. Juudisoost poliitikud tegid küll ettepanekuid kvootide kasutamiseks põgenike jaoks, kuid nad ei tahtnud liiga palju kongressi survestada ning kartsid antisemitismi kasvu ning rangemate immigratsiooniseaduste vastuvõtmist. Lisaks oli administratsioonis piisavalt inimesi, kellel oli isiklik kontakt presidendiga ning seega võimalik teda mõjutada. Nende taotlused jäid suhteliselt tagasihoidlikuks või olid olematud. Kõrgema astme juudisoost poliitikud olid Ameerika ühiskonnaga väga assimileerunud ning üritasid enda seda ka igal võimalusel välja näidata. Ameerika juudikogukond oli lõhestunud ka tasuta poolest (Ida- vs Lääne-Euroopa juudid). Lisaks läheneti erinevalt küsimusele, mida peaks juudid põgenike aitamiseks tegema. Üks osa juutidest toetas sihikindlalt kõigi ressursside ja püüdluste suunamist Palestiina immigratsiooni. Teine osa oli hõivatud ümberasustamisvõimaluste otsimisega. Ameerika uste avamist juudid põgenikele ei nähtud peamise lahendusena ning seda kardeti taotleda. Kohati töötasid Ühendriikide juudid isegi selle vastu.

Hinnangu andmisel USA immigratsioonipoliitikale natsirežiimi juudid põgenike suhtes ning selle tagamaadele aastail 1938-1941 tuleb arvesse võtta ka asjaolu, et tol ajajärgul ei teatud veel natside plaanist juute hävitada. Kuigi esimesed uudised, milles kajastati juutide massilisi hukkamisi, ilmusid 1941. aasta teises pooles, ei olnud natside plaanid USAle teada enne 1942. aasta augustit.<sup>235</sup> See on aga omaette uurimusteema, mida on varasemaltki üsna põhjalikult käsitletud.

Kuigi käesolevas uurimuses on vaadeldud vaid juudid põgenike kohta Ameerika immigratsioonipoliitikas, ei olnud tollal kõik katsed põgenikele uksi avada seotud juutidega. Taotleti ka prantslaste, brittide ning hispaanlaste vastuvõtmist. Seega võiks seda eraldiseisva teemana edaspidi uurida, analüüsides USA immigratsioonipoliitika erinevat suhtumist

---

<sup>235</sup> Wyman, David S. *The Abandonment of the Jews*, lk 20, 42

juudipõgenikesse ja teistesse põgenikegruppidesse. Käesolevale uurimustemale oleks see täiendavaks ja sobivaks jätkuks.

## KASUTATUD ALLIKAD JA KIRJANDUS

### Allikad ja allikakogumikud

Franklin D. Roosevelti raamatukogu ja muuseumi (FDRL) digiarhiiv FRANKLIN: *Selected Digitized Documents Related to the Holocaust and Refugees, 1933-1945*: <http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/collections/franklin/index.php?p=collections/findingaid&id=505>

Cieslik, Thomas, Felsen David, and Akis Kalaitzidis. *Immigration: a Documentary and Reference Guide*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2009.

U. S. Department of State. *Foreign Relations of the United States: diplomatic papers, 1938*. Kd. 1, General. Washington: U. S. Government Printing Office, 1955. (FRUS I, 1938)

United States. *Historical Statistics of the United States: Colonial times to 1957*. Washington: U.S. Government Printing Office , 1960.

### Kirjandus

Aly, G., & Heim, S. *Vordenker der Vernichtung : Auschwitz und die deutschen Pläne für eine europäische Ordnung*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1993.

Arad, Gulie Ne'eman. *America, Its Jews, and the Rise of Nazism*. Bloomington: Indiana University Press, 2000.

Bergen, Doris L. "Antisemitism in the Nazi Era." In *Antisemitism: A History*, by Albert S. Lindemann and Richard S. Levy, 196-211. New York: Oxford University Press, 2010.

Breitman, Richard, and Allan J. Lichtman. *FDR and Jews*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2013.

Brody, David. "American Jewry, the Refugees and Immigration Restriction (1932-1942)." *Publications of the American Jewish Historical Society* 45, no. 4 (1956): 219-247.

Browning, Christopher R., and Jürgen Matthäus. *The Origins of the Final Solution: the Evolution of Nazi Jewish Policy, September 1939-March 1942*. London: William Heinemann: Arrow Books cop, 2004.

- Daniels, Roger. *Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882*. New York: Hill and Wang, 2004.
- Diner, Hasia R. *The Jews of the United States, 1654-2000*. Berkeley: University of California Press cop, 2004.
- Dinnerstein, Leonard. *Antisemitism in America*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Divine, Robert A. *American Immigration Policy, 1924-1952*. New Haven: Yale University Press, 1957.
- Dwork, Deborah, and Robert Jan van Pelt. *Flight from the Reich: Refugee Jews, 1933-1946*. New York: W.W. Norton & Company, Inc, 2009.
- Eby, Cecil D. "America as "Asylum": A Dual Image." *American Quarterly* 14, no. 3 (1962): 483-489.
- Falk, Gerhard. *The German Jews in America: A Minority within a Minority*. Lanham: University Press of America, 2014.
- Feingold, Henry L. "Crisis and Response: American Jewish Leadership during the Roosevelt Years." *Modern Judaism* 8, no. 2 (1988): 101-118.
- . *The Politics of Rescue: The Roosevelt Administration and the Holocaust, 1938-1945*. New York: Holocaust Library, 1970.
- Fetzer, Joel S. *Public Attitudes toward Immigration in the United States, France and Germany*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2000.
- Fleegler, Robert L. *Ellis Island Nation: Immigration Policy and American Identity in the Twentieth Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.
- Friedman, Saul S. *No Haven for the Oppressed: United States Policy Toward Jewish Refugees, 1938-1945*. Detroit, MI: Wayne State University Press, 1973.
- Fuchs, Lawrence H. "American Jews and the Presidential Vote." *The American Political Science Review* 49, no. 2 (1955): 385-401.
- Gabaccia, Donna R. *Foreign Relations: American Immigration in Global Perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2012.
- Heilbut, Anthony. *Exiled in Paradise: German Refugee Artists and Intellectuals in America, from the 1930s to the Present*. New York: Viking Press, 1983.
- Heim, Susanne. "International Refugee Policy and Jewish Immigration under the Shadow of National Socialism." In *Refugees from Nazi Germany and the Liberal European States*, by Frank Caestecker and Bob Moore. New York: Berghahn Books, 2010.
- Ickes, Harold L. *The Secret Diary of Harold L. Ickes: The Lowering Clouds, 1939-1941*. Vol. III. III vols. New York: Simon and Schuster, 1954.



- Kraut, Alan M., Richard Breitman, and Thomas W. Imhoof. "The State Department, the Labor Department and German Jewish Immigration, 1930-1940." *Journal of American Ethnic History* 3, no. 2 (1984): 5-38.
- Lederhendler, Eli. *American Jewry: a New History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.
- Moloney, Deirdre M. *National Insecurities: Immigrants and U.S. Deportation Policy Since 1882*. Chapel Hill, North Carolina: University of North Carolina Press cop. , 2012.
- Rosen, Robert N. *Saving the Jews: Franklin D. Roosevelt and the Holocaust*. New York: Thunder's Mouth Press cop, 2006.
- Sachar, Howard M. *A History of the Jews in America*. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1994.
- Steiner, Zara. *The Triumph of the Dark: European International History, 1933-1939*. New York: Oxford University Press, 2011.
- Taylor, Melissa Jane. "Family Matters: the Emigration of Elderly Jews from Vienna to United States, 1938-1941." *Journal of Social History* 45, no. 1 (Fall 2011): 238-260.
- Trachtenberg, Barry. *The United States and the Nazi Holocaust*. New York: Bloomsbury Academic, 2018.
- Wyman, David S. *Paper Walls: America and the Refugee Crisis, 1938-1941*. Amherst: The University of Massachusetts Press, 1968.
- . *The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust, 1941-1945*. New York: Pantheon, 1984.
- Wyman, Mark. *DP: Europe's Displaced Persons, 1945-1951*. Philadelphia: Balch Institute Press, 1989.

## SUMMARY: The United States Immigration Policy toward Jewish Refugees between 1938 and 1941

This paper examines the United States immigration policy toward Jewish refugees fleeing the Nazi persecution between 1938 and 1941. It investigates the extent to which efforts the U.S. made to permit Jewish refugees to enter the country at the time of the Nazi regime as well as the policies introduced restricting refugee immigration into the U.S. This study is looking into the nature and effect of the American immigration laws at the time, the rationale behind those, in relation to Jewish refugee immigration.

The U.S immigration policy during late 1930's and beginning of 1940's was based on a quota system, which was not mitigated due to various opposing restrictionists in the Congress and in the Administration. The main debate on this subject matter took place in 1939 when Senator Robert Wagner introduced a bill permitting the entry of 20,000 refugee children from Nazi Germany into the U.S. over a period of two years outside the quota. Whilst there were overall concerns over European Jews, the only two measures the President accepted were renewing visitor visas until it was safe to go back home, and vetoing the Starnes Bill which would have deported certain category aliens.

President Roosevelt strictly refused to support any bills that would have changed or loosen the current immigration policy at the time. As a politician, he only supported arguments that were beneficial for his leadership and favourable from the State Department standpoint. This research concludes that the U.S. immigration policy did not welcome Jewish asylum seekers between 1938 and 1941, due to the lack of support for any refugee bills introduced in the Congress. The State Department's strict visa regulations were based on the overall national security concerns, the anti-Semitic ideology at the time. Additionally, there were overall concerns over further spreading of it, should the U.S. introduce looser immigration laws for Jewish refugees. Also there was a real lack of any pro-immigration support as The American Jewish Community was too divided and disorganised at the time to form an opposing party to pressurise government on the immigration laws.

## LISAD

Tabel 1. Immigratsioon Põhja-, Kesk- ja Lääne-Euroopa riikidest 1937-1941 (immigratsiooniviisade alusel)

Aasta	Kõik Euroopa riigid	Suurbritannia	Iirimaa <sup>236</sup>	Skandinaavia <sup>237</sup>	Ülejäänud Põhja- ja Lääne-Euroopa riigid <sup>238</sup>	Saksamaa <sup>239</sup>	Poola	Ülejäänud Kesk-Euroopa maad <sup>240</sup>
1937	50 244	1726	531	971	2512	10 895	1212	3763
1938	67 895	2262	1085	1393	3352	17 199	2403	5195
1939	82 998	3051	1189	1178	5214	33 515	3072	5334
1940	70 756	6151	839	1260	7743	21 520	702	3628
1941	51 776	7711	272	1137	9009	4028	451	786

Allikas: United States. *Historical Statistics of the United States: Colonial times to 1957*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1960. lk 105-106 C 89, 91-97

Tabel 2. Aastane immigratsioonikvoot ja riiki sisenenud välismaalased vastavalt klassidele

Aasta	Aastane immigratsioonikvoot kokku	immigrandid	turistid	transiitreisijad	Mitteimmigrante kokku
1938	153 774	67 895	79 840	45 146	184 802
1939	153 774	32 998	88 309	44 115	185 333
1940	153 774	70 756	65 325	36 304	138 032
1941	-	61 776	34 660	18 749	100 008

Allikas: United States. *Historical Statistics of the United States: Colonial times to 1957*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1960. lk 113 C 143-144, 149-151

<sup>236</sup> Eire ja Põhja-Iirimaa

<sup>237</sup> Norra, Rootsi, Taani, Island

<sup>238</sup> Holland, Belgia, Luksemburg, Šveits, Prantsusmaa

<sup>239</sup> Alates 1938. aasta aprillist ka Austria.

<sup>240</sup> Tšehhoslovakkia, Jugoslaavia, Ungari

## LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS

Mina, **Kerttu Nikkinen**,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose  
*USA immigratsioonipoliitika natsirežiimi juudipõgenike suhtes aastail 1938-1941*,

mille juhendaja on Eero Medijainen,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

*Kerttu Nikkinen*

**02.09.2019**