

Tartu Ülikool

Filosoofia ja semiootika instituut

Praktilise filosoofia õppetool

**Euroopa Liidu pagulaspoliitika egalitaaride ja kommunitaaride
migratsioonifilosoofilise debati valguses**

Filosoofia eriala bakalaureusetöö

Siim Pulst

Juhendaja: Eduard Parhomenko

Tartu 2021

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Egalitaarse ja kommunitaarse migratsioonifilosoofia debatt	6
1.1. Liberaalsete väärtuste ulatus	7
1.1.1. Vastavus reaalsele maailmale	8
1.1.2. Globaalne ebavõrdsus	9
1.1.3. Ühisosad	11
1.2. Liikumine kui inimõigus	12
1.2.1. Õigus liikuda	13
1.2.2. Pagulaste eristus	14
1.2.3. Ühisosad	15
1.3. Demokraatlik suveräänsus	16
1.3.1. Kogukonna õigused	16
1.3.2. Piirangute põhjendamine	18
1.3.3. Ühisosad	19
2. Euroopa Liidu pagulaspoliitika	20
2.1. EL ja liberaalsete väärtuste ulatus	21
2.2. EL ja liikumine kui inimõigus	24
2.3. EL ja demokraatlik suveräänsus	27
2.4. Järeldused	28
3. Euroopa Liidu pagulaspoliitika normatiivsed kohustused	30
Kokkuvõte	33
Kirjandus	34
Abstract	39

Sissejuhatus

Migratsioon on globaalselt aktuaalsust koguv teema ja alates 1980ndatest on migratsiooniga seotud küsimused ka filosoofias oluliseks uurimisalaks. Massimigratsiooni nähakse globaliseeruva maailma tulemina, seda selgitavad esimese maailma majanduslik ja ideoloogiline tõmbejõud ühes vajadusega odavtööjõu järele; globaalselt aina süvenevad ebavõrdsused koos füüsiliselt üha lihtsamaks muutuva liikumisega; pagulaste kasvav hulk ning uued pagulusajendid: lisaks sõjategevusele ka näiteks kliimakatastroofid. Eriti järsult tõusis teema läänemaailma päevakorda 2014. aastal puhkenud pagulaskriisi ajal, kui miljonid põgenikud Lõuna-Euroopasse suundusid. Migratsiooni temaatikaga seonduvad fundamentaalsed küsimused poliitiliste kogukondade olemuse ja liikmelisuse kohta modernses maailmas.

Käesoleva töö teemaks on pagulaspoliitika, mida ma käsitlen filosoofiliste teooriate ja poliitiliste praktikate vastuolulise pingevälja kontekstis. Teema valik tõukub tähelepanekust, et poliitikafilosoofide kontseptsioonide ning reaalse pagulaspoliitika vahel esineb terav ebakõla. Konkreetsemalt käsitlen ma Euroopa Liidu (EL) normatiivseid kohustusi seoses paguluse probleemistikuga Euroopa 2014. aasta pagulaskriisi näitel. Pagulus esindab migratsiooniküsimuse pakilist aspekti, sest kui tavaline migratsioon on valdavalt riikide suveräänse kontrolli all, siis pagulased saavad sageli ebaseaduslikult, samas kui rahvusvahelised regulatsioonid nõuavad kaitset varjupaigataotlejate õigustele ja kirjutavad sihtriikidele ette kohustusi nende menetlemisel.

Pagulaskriisi aegne EL sobib uurimisobjektiks hästi, sest pagulaspoliitikat näitlikustab kõige paremini just jõukas läänelik piirkond, kuhu migrantid massiliselt pürgivad. Kõrge rändesurve paneb EL-i põhimõtted ja praktikad proovile ning paljastab seega pagulaspoliitika tõelise näo, mis rahulikul ajal retooriliselt väljendatuna võib tegelikust pildist erineda. Lisaks sellele on EL-is riikideülene võimutasand, mis ühendab 27 riigi valitsusi ning pakub sellise tervikuna hea näite kogu regiooni poliitikast. Muidugi puudutab pagulasküsimus osasid riike rohkem kui teisi, riikide suhtumine ja mõjukus varieeruvad oluliselt, ent samal ajal on siiski tegemist harukordselt laialdaselt integreerunud riikide liiduga, mille pagulaspoliitika üldised seisukohad ja lahendused on kujundatud koostöös ning pretendeerivad konsensussele.

See uurimustöö lähtub läänelikust liberalistlikust ideoloogiast, mis domineerib arenenud maailmas, sealhulgas kahtlemata ka EL-is. Vabadus ja võrdsus kesksete väärtustena pärinevad just valgustusaja Euroopast, kust need on levinud üle maailma ning kujundavad läbi

liberaaldemokraatlike valitsusvormide tänapäevast arusaama õiglasest ühiskonnast. Samuti on need laiemalt vaadelduna aluseks ÜRO inimõigustele, mis sätestavad rahvusvahelise õiguse alusena individuaalsed põhiõigused. Kuigi liberalistliku raamistiku õigustatuse üle on siiski võimalik vaielda, omavad liberaalsed normid EL-i kui liberaalsetele väärtustele rajatud organisatsiooni jaoks sellest hoolimata ettekirjutavat jõudu.

Migratsioonifilosoofias järgin ma angloameerika liini, mille eeliseks fenomenoloogiliste käsitluste ees on analüütilised argumendid, mis on valdavalt suunatud otse tänapäevastele poliitilistele probleemidele ning mida on võimalik seeläbi konkreetsemalt suhestada EL-i reaalse praktikatega. Migratsioonifilosoofia angloameerika traditsioonist määratlen ma keskse debatina egalitaarse ja kommunitaarse seisukoha vastandumise, mis põhineb küsimusele, kas õiglase pagulaspoliitika aluseks on indiviidide või kogukondade õigused. Ma eelistan võimalikult konkreetseid argumente tänapäevaste liberaaldemokraatiate kohustuste kohta, et saavutada hea võrdlusmoment tegeliku poliitikaga.

Uurimuse fookuses on valdavalt EL-i pagulaspoliitika ja mitte migratsioonipoliitika üldiselt, ent filosoofilisest debatist ilmneb ka rändemotivatsioonide eristamise probleem, mida ma allpool käsitlen eelkõige seoses küsimusega liikumisest kui inimõigusest. Isegi kui rändepõhjuste eraldamise küsimus kõrvale jätta, ei saa rääkida kitsalt ainult pagulusest, sest see on tihedalt seotud migratsiooni üldise problemaatikaga. Selle töö rõhuasetus on siiski pagulusel.

Töö on üles ehitatud niiviisi, et ma kõrvutan migratsioonifilosoofia ühisosasid ja tasakaaluasetusi EL-i reaalse praktikatega ning tuletan sellest järeldusi EL-i pagulaspoliitika normatiivsete kohustuste kohta. 1. osas teen ma ülevaate migratsioonifilosoofia kesksest debatist ning 2. osas omakorda EL-i tegevustest pagulaskriisi jooksul. Mõlemad ülevaated on esitatud võimalikult neutraalselt. Migratsioonifilosoofia osas vastandan ma egalitaaride ja kommunitaaride argumente ning otsin ühisosi, eelistamata kumbagi poolt. Ma ei keskendu mõnele üksikule filosoofile, vaid võrdlemisi laiale autorite ringile, et filtreerida välja kõik olulisemad argumendid mõlemalt osapoolelt. Info on korrastatud läbi kolme keskse vaidluspunkti: 1) liberaalsete väärtuste ulatus, 2) liikumine kui inimõigus, 3) demokraatlik suveräänsus. Samade punktide alusel on esitatud ka EL-i tegevuste ülevaade, mis põhineb valdavalt ametlikele dokumentidele ja empiirilisele vaatlusele.

3. osas võtan ma kaks esimest osa kokku, tuvastades migratsioonifilosoofia debati põhjal pagulaspoliitika üldised normatiivsed kohustused, ning leides neid EL-i reaalse praktikatega

võrreldes konkreetsemalt EL-i kohustused. Kui minu ootused peavad paika, osutub teooria oluliselt egalitaarsemaks kui praktika ning pagulaspoliitika kohustuseks on seega liikuda migratsioonifilosoofia järelduste suunas. Töö lõpuosas kaalun ma lühidalt ka mõningaid võimalikke põhjendusi sellele, miks kommunitaarne seisukoht peaks praktikas eelistatum olema, aga leian, et need ei saa õigustada normatiivsetest kohustustest kaugenemist.

Millest tuleneb kohustus filosoofilise debati koondtulemusi järgida? Poliitikafilosoofia näol on tegemist teadusharuga, mis tegelebki paljuski just poliitiliste normide ja poliitiliste toimijate kohustuste tuvastamisega. Tunnustatud migratsioonifilosoofid on kulutanud aastakümneid, töötades välja argumente ja terviklikke käsitusi, vastamaks rändega seotud kesksetele normatiivsetele küsimustele. Ma leian, et on täiesti õigustatud vaadelda nende diskussiooni tulemusi kui teaduslikku ekspertiisi pagulaspoliitika üldiste kohustuste kohta. Olgugi, et tegemist ei ole rangelt mõistetud kohustustega seaduste mõttes, on siiski tegemist kohustustega vaadelduna migratsioonifilosoofia (kui nende üldiste kohustuste määratlemise ja põhjendamisega tegeleva teadusharu) perspektiivist.

Võimalused ja vahendid EL-i poliitika ühtlustamiseks ja arendamiseks ei mahu selle uurimistöö ulatusse. Vaatluse all on senised poliitikad aastatel 2014-2020, nii retoorikas kui ka praktikas, ning nende suhestumine migratsioonifilosoofia keskse debatiga.

1. Egalitaarse ja kommunitaarse migratsioonifilosoofia debatt

Migratsioonifilosoofia eraldi uurimissuunana kerkis esile 1980ndatel, pälvides kõigepealt suurema tähelepanu Michael Walzeri kommunitaristliku käsitlusega („Spheres Of Justice“, 1983), mille raames ta kaitses riigi suveräänsel õigust oma liikmeskonna üle otsustada. Talle vastandus Joseph H. Carensi egalitaristlik artikkel avatud piiride toetuseks („Aliens and Citizens: The Case for Open Borders“, 1987). Alates 1990ndatest on migratsioonifilosoofia oluliselt populariseerunud ning seoses rändetemaatika kasvava aktuaalsusega on viimane kümnend selles vallas eriti viljakas olnud. Esile on kerkinud suur hulk väljapaistvaid autoreid nagu näiteks David Miller ja Christopher Heath Wellman, kes lähtuvad väljakujunenud riigipõhisest korraldusest, või Sarah Fine ja Chandran Kukathas, kes toetavad globaalset lähenemist. Tüüpiliselt kaasneb globaalse perspektiiviga toetus avatumale rändepoliitikale kui rahvusliku perspektiiviga.

Eesti keeles on migratsioonifilosoofia küsimusi algupäraselt käsitlenud Eero Loone, Marek Järviku ja Kerstin-Oudekki Loone raamat „Suveräänsus. Seadus. Immigratsioon“ (2004), kus vastandati keskselt Walzeri ja Carensi seisukohti ning jõuti riigi suveräänsel välistamisõigust toetavale seisukohale.

Tänane migratsioonifilosoofia on kirev, sisaldades palju erinevaid positsioone ja lähenemisi, ent läbivalt on siiani võimalik eristada kahte põhimõtet suunda, mis on domineerinud Walzeri ja Carensi vastandumisest alates: kogukonnapõhine/partikulaarne ja globaalne/universaalne. Põhiküsimus on jätkuvalt selles, millisel määral on riikidel õigus enda sisserändepoliitika üle otsustada? Seetõttu lähtub ka käesolev uurimustöö eristusest selle kohta, kas poliitikafilosoofia printsiipide alusühikuks peaks olema indiviid või kogukond. Migratsioonifilosoofias konkreetselt kõlaks see küsimuseasetus järgmiselt: kas indiviidi õigus liikuda on universaalne ehk primaarne riikide õiguste ees, või on riikide õigused primaarsed ning indiviidide õigused sõltuvad seega kontekstist?

Lihtsustatult nimetan ma universaalse suuna pooldajaid egalitaarideks ja partikulaarse suuna pooldajaid kommunitaarideks. Tuleb aga rõhutada, et antud töös tähistavad need nimetused ainult suhestumist migratsioonifilosoofia keskse debatiga ega seondu tingimata ühegi ideoloogiaga. Näiteks jätan ma lahtiseks kommunitaaride poolt eelistatava kogukonnavormi, olgugi et kommunitarism kui eraldiseisev vaade rõhutaks sellena ilmselt rahvust.

Tihti nähakse kõnealust debatti ka liberalismi ja kommunitarismi vastandumisena. Kommunitarismi järgi ei ole inividid sotsiaalselt isoleeritud (nagu liberalism eeldab), vaid nad on alati seotud sotsiaalsete võrgustikega ja nad omavad oma kogukonna ees kohustusi, mis ulatuvad kaugemale poliitilisest korraldusest nende endi huvide tagamiseks (Dryzek jt 2011, 73).

See vastandus jääb käesolevas uurimusküsimuses aga ebapiisavaks, sest esiteks on oluline eristada liberalismi sees erinevaid voole ning teiseks on kommunitarism väliselt omistatud nimetus, mille alla ei liigitaks end kuigi paljud filosoofid, kes kogukonnapõhist lähenemist kaitsevad. Ma eelistan teha eristuse spetsiifilisemalt lähtuvalt sellest, kas aluseks võetakse inivid (egalitaarid) või kogukond (kommunitaarid). Ma käsitlen seda debatti ainult liberalismi kontekstis, sest esiteks on vaatluse all Euroopa Liit oma selgelt just liberalistliku traditsiooniga ning teiseks mahuvad valdav osa migratsioonifilosoofia lähenemistest domineerivasse liberaalsesse raamistikku. Sealhulgas saab sellisena vaadelda ka kommunitarismi, kui näha selle kriitikat liberalismi suunal kõigest erimeelsusena selles osas, mil määral on holistlikud arusaamad kogukonnast vajalikud selleks, et tagada mõlema poolt väärtustatud õiguseid ja vabadusi (Dryzek jt 2011, 73). Kommunitaristlikke positsioone võib tänapäeval nimetada näiteks realistlikuks liberalismiks või liberaalseks rahvusluseks. Mis puudutab aga egalitarismi, siis viimastel aastakümnetel on sotsialistide ja liberaalide vaheline võrdsuse-teemaline debatt oluliselt kokku koondunud ning selle tulemuseks olevast liberaalsest egalitarismist ongi saanud peaaegu ainus elujõuline egalitarismi traditsioon (Dryzek jt 2011, 73).

Järgnevalt vastandan ma egalitaaride ja kommunitaaride tüüpilisi seisukohti kolmes keskses vaidluspunktis, tuvastades erimeelsuste ulatust ning võimalikke kattuvusi. Esiteks võtan ma vaatluse alla põhimõttelised erinevused seoses vabaduse ja võrdsuse kui kesksete väärtuste ulatusega – kas need peaksid rakenduma globaalselt või kogukonna sees? Seejärel vaatlen ma liikumise kui inimõiguse küsimust, mis on üheks egalitaaride peamiseks argumendiks, ning lõpetuseks demokraatliku suveräänsuse küsimust, mis on omakorda kommunitaaride üheks lähtepunktiks.

1.1. Liberaalsete väärtuste ulatus

Antud uurimustöö lähtub eeldusest, et nii kommunitaarid kui ka egalitaarid järgivad läänetraditsiooni keskseid väärtuseid. Tegelikult võivad äärmuslikud kommunitaristlikud käsitlused õigustada ka kogukondi, mis näiteks demokraatlikke väärtusi ei jaga, äärmuslikud

egalitaristid võivad aga omakorda eitada näiteks eraomandi puutumatus. Valdavalt tunnistatakse siiski mõlemas leiris liberaalseid alusvabadusi ja -õiguseid.

Vabaduse ja võrdsuse kui kesksete väärtuste vormi ja ulatust mõistetakse siiski erinevalt. Vormi poolest ei ole egalitaarid ja kommunitaarid tingimata vastuolus. Kui liberaaldemokraatiaga seostatakse tüüpiliselt eelkõige negatiivseid väärtuseid formaalsete õiguste ja vabaduste näol, siis seda on kritiseerinud nii kommunitaarid kui ka egalitaarid. Kommunitaarid tõstavad esile küsimusi ühiskondlikust moraalist ja elulaadist, egalitaarid aga rõhutavad tihti vajadust rakendada senisest heldemat ressurside ümberjaotust. Mõlemad võivad seega näha vajadust positiivsete meetode järele, lähtudes sotsiaalsest heaolust. Kesksete väärtuste ulatuse osas ilmneb aga põhimõtteline erinevus – kui kommunitaarid mõistavad vabadust ja võrdsust eelkõige kogukonna kontekstis, siis egalitaarid näevad neid väärtuseid universaalsetena.

1.1.1. Vastavus reaalsele maailmale

Kommunitarismile on omane arusaam, et inimest ei saa vaadelda lahus tema kultuurikogukonnast. Kogukonnapõhist migratsioonipoliitikat pooldavad mõtlejad lähtuvad üldiselt sarnasest eeldusest, pidades seda loomulikuks järelduseks väljakujunenud maailmakorrast, kus inimesed on ajaloolise faktina koondunud riikidesse. Kogukondliku kuuluvusega käib kaasas eristumine teistest kogukondadest ning kuna enda kogukonda peetakse kodaniku jaoks primaarseks, on loomulik näha riigi enesemääramise põhimõttega kaasnevalt ka õigust suveräänsusele, otsustamaks poliitika ja liikmelisuse üle kogukonna siseselt.

Kommunitaarid ei eita üldiselt, et kõigile inimestele peaks kehtima mingil kujul minimaalsed alusõigused, kuid oma kogukonda nähakse selgelt privilegieerituna. David Milleri nägemuses on teoreetikutel oluline lähtuda reaalselt väljakujunenud korrast, et nende tööd oleks praktikas võimalik kasutada poliitika kujundajatel, kes sisserändepoliitika üle otsustavad. Sarah Fine'i vastuväitele, et Milleri lähtepunktiks olev homogeenne rahvusriik ei ole piisavalt realistlik pilt maailmast, vastas ta, et isegi kui rahvuslik kogukond on tõepoolest väljamõeldis, siis on see ometi väljamõeldis, millest inimesed rahvusliku enesemääramise läbi tugevalt kinni hoiavad. Seejuures tõi Miller näiteks just EL-i, mille ühtsus oli 2017. aastal pragunemas seoses rahvuslike huvide esilekerkimisega. Kuniks globaliseerumine ei ole rahvuslikku enesepilti seljatanud, on mõistlik vaadelda immigratsiooni kui sisenemist riiki, mille liikmed näevad ennast kuuluvana poliitilisse kogukonda ühes eripärase kultuuri ja ajalooliste juurtega. (Miller 2017a, 764)

Kommunitaarne arusaam immigratsiooni toimimisest näib tõesti vastavat domineerivale arusaamale reaalses maailmas. Samas ei ole see ka üllatav, kui kommunitaarne positsioon keskendub sihilikult olemasolevate praktikate õigustamisele ja kaitsmisele, samal ajal kui egalitaarne perspektiiv on progressiivne, rõhutades süsteemi ebaõigluseid ning moraalselt kohustust nende ebaõiglustega võidelda. Miller väljendab aga omakorda imestust, miks egalitaarid eeldavad mõtlematult, et sisserände pooldamine on progressiivne hoolimata massiimmigratsiooni mõjust ühiskondadele (Miller 2017a, 772).

Milleri seisukoht poliitilise teooria praktilisuse kohta on vastupidine sellele, kuidas Carens seda mõistab. Carens ütleb otsesõnu, et kuigi ta arutleb avatud piiride kasuks, ei ole see arusaadavalt praegu vastuvõetav poliitiline seisukoht riigiametnikele, kes sisserändepoliitika üle otsustavad. Ta leiab, et oluline on vahet teha põhimõttelistel küsimustel ja sellel, mis on parim poliitika partikulaarses kontekstis. Avatud piiride argument aitab omandada kriitilist perspektiivi sotsiaalsete institutsioonide ja praktikate suhtes, mis võivad olla samaaegselt nii sügavalt ebaõiglasel kui ka nii tugevalt kinnistunud, et praktilistel eesmärkidel tuleb neid hetkel aktsepteerida. Carens toob välja, et kunagi olid ühiskonnas samuti tugevalt kinnistunud feodaalsüsteem ja orjandus, kuid kriitika nende suunal oli sellele vaatamata kohane. Samal alusel näeb Carens praegu põhjust kritiseerida Põhja-Ameerikas ja Euroopas levinud arvamust, et sealsetel inimestel on kollektiivne moraalne õigus kaitsta oma privileege, hoides teised eemal. Ta leiab, et demokraatlike riikide kontrollil sisserände üle on võtmeroll globaalsete ebavõrdsuste ülevõtmisel ja ebaõiglasel vabaduste piiramisel. (Carens 2013, 229-230)

Väljakujunenud poliitilist reaalsust aluseks võttes on oht kinnistada ka sellega kaasnevaid kahjulikke tagajärgi. Barry Hindess leiab näiteks, et inimkonna lahterdamist riikide kodanikeks saab samavõrd vaadelda inimeste kogukondliku maailmapildi põhjustajana kui vastupidi. Riiklik süsteem soodustab valikulist solidaarsust ning arusaama, et iga riik on ennekõike vastutav enda kodanike eest ja seega vähem vastutav teiste eest, kusjuures õnnetumate riikide kodanikud oleksid sedasi vaadelduna ise oma olukorra eest vastutavad. (Hindess 2012, 43-44)

1.1.2. Globaalne ebavõrdsus

Rajasõltuvuse probleem on seda aktuaalsem, et tohutut globaalset ebavõrdsust saab tõlgendada tagajärjena poliitilisest korraldusest, mis on rassistliku koloniaalajastu pärand. Fine leiab, et modernne sisserändepiirangute süsteem sündis 19. sajandi lõpus ja 20. sajandi alguses selgelt

rassistlikel kaalutlustel ning toonased imperialismi ja kolonialismi ebaõiglused on tänaseni jäädvustunud selles, kuidas põhjariigid sulgevad oma piirid vaestele immigrantidele lõunast (Fine 2016, 131).

Miller ei eita, et riikidel võib olla ajaloolistest ebaõiglustest tingitud kohustusi, kuid ta tõrjub Fine'i kriitikat sellega, et sisserändepoliitika ei ole sobiv viis nende ebaõigluste korvamiseks. Miller leiab nimelt, et hüvitused on kohased tervele kogukonnale, mis on kahju kannatanud, aga tavaliselt mitte üksikutele väljarändajatele, kes kannatanud kogukonnast lahkuvad. Varjupaigakohtade jagamisel oleks olulisem eelistada pagulasi, kelle inimõigused on tõsisel ohus käesolevalt. Samuti on Milleri arvates tähtis rõhutada migrantide puhul üldiselt nende positiivset panust sihtriigile, selle asemel et kohelda neid kui ohvreid, kellele võlgnetakse kompensatsiooni esivanematele osaks saanud ebaõigluste eest. (Miller 2017a, 765-766)

Sisserändajate vahel valimine lähtuvalt nende kasulikkusest sihtriikidele on samuti üks vaidluspunkte. Haridustaseme, töökogemuse, keeleoskuse ja kohanemisvõime arvestamine on üha levinum praktika arenenud riikides üle maailma (Shachar 2016, 181). Egalitaarsest perspektiivist põhjustab riikide õigus omavoliliselt rändepiiranguid seada üha suuremat ebavõrdsust, sest niigi võimukad ja jõukad riigid saavad takistamatult sätestada tingimusi, mis nende positsiooni veelgi kindlustavad. Lisaks sellele, et haavatavatele inimgruppidele võib uks suletuks jääda, on probleemiks ajude väljavool vaestest riikidest.

Kommunitaarid võivad viidata sellele, et riikide majanduspõhised rändepoliitikad aitavad kaasa majanduse arengule tervikuna, millest võidavad lõpuks kõik. Sellele viitavad näiteks edusammud võitluses ekstreemse vaesuse vastu. Samas on aga süveneva globaalse ebavõrdsuse tingimustes siiski kaheldav, kuivõrd tuleb lääne õitseng ülejäänud maailmale kasuks. Pealegi võivad egalitaarid omakorda viidata majanduspõhise argumenti juures sellele, et liberalistlik vabaturuideaal peaks tähendama mitte ainult kapitali, aga ka inimeste vaba liikumist, nagu see toimib EL-i siseselt.

Egalitaaride üheks argumentiks on ka see, et migratsiooni ohjeldamiseks on esimese maailma riigid sunnitud võtma rohkem vastutust arengumaade abistamisel. Nii toetatakse näiteks rahaliselt riike, mis pakuvad varjupaika suurele hulgale pagulastele, et vältida hordide edasiliikumist. Edasiarendatuna võiks see argument siis öelda, et avatud piiride korral tekiks vajadus jagada esimese maailma majanduslikku staatust ülejäänud maailmaga nii jõuliselt, et sealsed elanikud

saaksid endale lubada piisavaid elutingimusi, et majanduslik ebavõrdsus ei sunniks neid enam kodust lahkuma ja ohte trotsides võõrsile pürgima.

Valdavalt lähenevad egalitaarid sellele küsimusele siiski teisest otsast. Kieran Oberman arutleb näiteks, et kui vaesed riigid teeksid vajalikke reforme ning rikkad riigid pakuks ausamaid kaubandustingimusi, kustutaks võlad ja jagaks rohkem arenguabi, siis võiks rändesurve aja jooksul langeda tasemele, kus rikkad riigid võivad turvaliselt oma piirid avada. Ta toetab oma väidet arengu ja rändesurve vahelise suhte kohta näitega EL-ist, kus on hoolimata üsna kõrgest sissetulekute ebavõrdsusest säilinud madal siseränne. Seda selgitavad kaks faktorit: esiteks on rändepiirangute kaotamisega kaasnenud ka arenguabi vaesematele riikidele ning vabaturg, teiseks aga inimesed lihtsalt ei soovi välja rännata. (Oberman 2016, 51-52)

Milleri hinnangul ei ole üldiselt õige taandada migratsiooni küsimust majanduslikule kasule, sest esiteks ei anna väljatoodud argumendid kummalegi poolele selget eelist ja teiseks ignoreerib selline lähenemine mastaapse migratsiooniga kaasnevat sotsiaalseid ja poliitilisi tagajärgi nii päritolukui ka sihtühiskondade jaoks, mis on pikas plaanis palju olulisemad (Miller 2017b, 707).

1.1.3. Ühisosad

Kesksete väärtuste ulatus on kommunitaaride ja egalitaaride debatis fundamentaalseks eriarusaamaks, ent sellegipoolest on võimalik tuvastada kattuvusi, kui jätta kõrvale äärmuslikud lähenemised ning keskenduda vaidlusele liberaalse raamistiku sees. Kõige ilmselgemaks ühisosaks on austus ÜRO inimõiguste vastu. Sellised põhiõiguste kogumid on liberalismi nurgakiviks ning kui leidub eriarvamusi, siis ei vaidlusta need individuaalseid õiguseid ja vabadusi kui sellised, vaid rakendumist ja vastutuse jagamist konkreetsetes kontekstides.

Täiendavaid puutepunkte otsides on oluline kõigepealt mainida, et Carensi käsitlus rajaneb John Rawlsi kuulsal algpositsiooni ideel – ülimalt lihtsustatult öeldes leidis Carens, et rakendades algpositsiooni ideed globaalselt, ei pooldaks erapooletud inimesed rändepiiranguid. Rawlsi teooria selline rakendamine on aga vaieldav kasvõi juba seetõttu, et Rawls ise ei pidanud seda õigeks. Kui Rawls üritas oma õiglusteooriat rahvusvaheliste suhete õiguspärasusele rakendada, siis oli tulemus hoopis väga sarnane praegu kehtiva rahvusvahelise õigusega (Piirimäe 2018, 162), mis oleks antud töö kontekstis oluliselt vastuvõetavam kommunitaaridele.

Carens tunnistas, et avatud piiride idee tähistab ideaali, mille poole püüdlemine ei tähenda, et me peaks praeguse maailma täiesti kõrvale lükkama. Mitmed tema argumendid konkreetsete poliitikaküsimuste kohta ei ole radikaalsed, vaid järgivad viimaste aastakümnete trende. Senisest kaasavamad reaalsed poliitikad ei pruugi vastata ideaalile, kuid need võivad tähistada samme õiges suunas, vähendades senist ebaõigluse määra. Carens möönab isegi, et ta pole kindel, kas võimalikult suur sissetulek rikkadesse demokraatlikesse riikidesse on üldse parim strateegia ideaali suunas liikumisel. (Carens 2013, 295)

Mingil määral teeb järeleandmisi ka Miller, kui ta võtab omaks nõrga kosmopoliitsuse eelduse, mis nõuab kõigi inimeste võrdse moraalse väärtuse tunnustamist ning seab seeläbi piirangud sissetulekpoliitikele, mida demokraatlikud kogukonnad võivad õigustatult vastu võtta (Miller 2017b, 707-708).

1.2. Liikumine kui inimõigus

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni (1948) järgi on igaühel õigus riigi piires vabalt liikuda (artikkel 13.1) ning õigus lahkuda ükskõik millisest riigist, kaasa arvatud kodumaa, ja kodumaale tagasi pöörduda (13.2), samuti õigus tagakisamise korral taotleda ja kasutada varjupaika teistes riikides (14.1). Riiki sisenemise inimõigust rahvusvahelises õiguses aga kinnitatud ei ole.

Küll aga on määratletud eriõigused pagulastele, kellena käsitletakse ÜRO pagulasseisundi konventsiooni (1951) järgi isikut, kes „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.“ (artikkel 1A2)

Kommunitaarid valdavalt aktsepteerivad neid määruseid, kuid ei poolda nende laiendamist. Egalitaaride arvates on aga põhjendamatu, miks riigisisene liikumisõigus ei laiene rahvusvaheliseks, samuti nähakse probleemseks pagulaste ja teiste migrantide eristamist.

1.2.1. Õigus liikuda

Egalitaarid näevad liikumises üht põhivabadust, vastandades seda orjusele, mis on ajalooliselt seisnenud justnimelt liikumisõiguse piiramises. Kommunitaarid omakorda leiavad, et territoriaalse suveräänsusega riigid on hädavajalikud kogukondlike hüvede saavutamiseks ja kaitsmiseks.

Egalitaarid saavad viidata inimkonna ajaloolisele rändamiskalduvusele. Näiteks Michael Jackson väidab, et liikumist tuleb mõista nii eksistentsiaalsena kui ka ühe evolutsioonilise määrajana – samavõrd kui see on vahend eluksvajalike ressursside hankimiseks, on see ka vabaduse metafoor (Jackson 2013, 229). Aivar Jürgensoni järgi on rändamine potentsiaalina inimliigile üldiselt omane fenomen, mis vastavate tingimuste korral võib avalduda igaihes (Jürgenson 2008, 94).

Immigreerumise inimõigust pooldav Kieran Oberman põhjendab seda nõudega, et inimeste põhivabadused saaksid rahvusvaheliselt samaväärset kaitset kui riikide sees. Rändepiirangud asetavad tõkke kodanike ja välismaalaste vahele, takistades nende vabadust suhelda, ühineda, jumaldada, töötada, õppida või abielluda (Oberman 2016, 38). Riikide õigus on tema jaoks võrreldamatu indiviidide õigusega läbikäimisest keelduda, sest indiviidid kasutavad partnereid valides valikuvabadust, aga riiklikud piirangud vastupidiselt keelavad inimestele valikuid ehk rikuvad nende õiguseid (Oberman 2016, 41-42).

Kommunitaarid leiavad aga, et liikumise piiramine on põhiõiguste tagamiseks vajalik. Michael Walzer tunnustab, et võõrastele kehtib vastastikuse abi printsiip, mis eeldab aitamist hädaolukorras ja väljendub seega eelkõige asüülipoliitikas, kui risk kogukonnale on suhteliselt madal. Muus osas õigustab ta aga territoriaalseid riike, sest jaotusõigluse idee eeldab tema järgi piiratud poliitilist kogukonda ning riigid vajavad territooriumi üle kontrolli, et kehtestada seaduseid (Walzer 1983, 44).

Miller sekundeerib Walzerile territoriaalse suveräänsuse vajalikkuses riiklike funktsioonide täitmiseks, kuid tema positsioon on inimõigustega seotud kaalutlustel rohkem pehmendatud. Inimõiguste nõuded võivad tema käsitluses territoriaalseid õiguseid piirata. Samas aga leiab Miller, et immigrandil ei ole õigust nõuda sissepääsu vabalt valitud riiki, vaid ta peab vastu võtma iga varjupaiga, mis inimõiguseid rahuldab. (Miller 2007, 221)

Liikumine ei kvalifitseeru Milleri järgi inimõiguseks, sest kuni riik pakub indiviidile piisaval hulgal võimalusi põhiliste inimhüvede adekvaatseks rahuldamiseks, ei kaasne spetsiifiliste välismaaga

seotud lisahuvidega täielikku õigust sinna kolida (Miller 2016a, 21-22). Oberman ei nõustu, lugedes hädavajalike huvide hulka ka juba olemasolevate lähedussidemete laiendamise ning mitmed teised huvid, mida saab rahuldada vaid siis, kui riigid inimeste eluvalikutesse vahelesegamise lõpetavad (Oberman 2016, 44).

Miller pareerib egalitaaride väidet, et rahvusvaheline liikumisvabadus on inimõigusena määratletud riigisisese liikumisvabaduse loogiline laiendus, oluliste kontekstuaalsete erinevuste väljatoomisega. Erinevalt rahvusvahelisest korrast on riikidel poliitilised vahendid kontrollimaks riigisisest rännet ilma sundust kasutamata. Sunduslike siseriiklike liikumispääsude kehtestamine oleks omakorda erinevalt sisserändepääsudest vahend vähemusgruppide või dissidentide allasurumiseks. (Miller 2016a, 27)

1.2.2. Pagulaste eristus

Kommunitaarid käsitlevad pagulastele ettenähtud erikohtlemist kui teatavat järeleandmist universaalsetele kohustustele. Egalitaarid aga näevad selle eristuse taga eelkõige ebaõiglust ülejäänud migrantide suunal.

Pagulaste ja teiste migrantide vahele joone tõmbamine on keeruline ülesanne. Jürgensoni kvalitatiivne uuring Eesti 1944. aasta suurpõgenemise kohta näitas, kuidas sunniviisilise ja vabatahtliku rändemotivatsiooni eraldamise vastasele seisukohale on võimalik jõuda ka puhtalt kontseptuaalse lähenemisega ilma filosoofilist või eetilist positsiooni võtmata. Ta soovib kasutada rändeotsustuse motivaatorina hoopis turvaruumi mõistet, mis seisneb paigaseoste sotsiokultuurilises väljenduses (Jürgenson 2008, 112).

Chandran Kukathase väitel ei ole pagulaste eristamise eesmärgiks rahvusvahelises õiguses sugugi mitte ainult hädaliste aitamine, vaid paljuski teenib see hoopis riikide huve. Poliitiliste konfliktide tõttu on pagulaste hulk maailmas tõusnud, aga riigid reageerivad sellele üha tugevamate meetmetega asüülitaotlejate võimaluste piiramiseks. Tulemuseks on see, et pagulasi nähakse üha rohkem kui konkureerivaid majanduslikke migrante, kes üritavad sisserändeseadustest mööda hiilida. (Kukathas 2016, 259-263)

Pagulaste eristus pakub Kukathase järgi riikidele pahatihti vabanduse oma moraalsest kohusest kõrvale hiilida, sest see toetub vaikivale eeldusele, et sisserändepääsude on õigustatud kõigi nende puhul, keda määratletud tingimustel otsene hädaohut ei ähvarda. Tegelikult aga rändavad ka

paljud majanduslikud migrandid põhjusel, et nende või nende lähedaste elud on ohus – näiteks vaenulikud majandustingimused, keskkonnakatastroofid või lihtsalt vaesed olud võivad tähendada, et paigale jäädes ootab neid viletsus (Kukathas 2016, 258).

Miller kaitseb pagulaste ja teiste migrantide eristust, pöörates Kukathase väite pea peale: kui see eristus kaotada, siis avaneks võimalus öelda, et pagulased ei ole midagi enam kui erineva nimetusega majanduslikud migrandid. Kontseptuaalne eristus on Milleri järgi oluline, sest meie moraalne suhe pagulastesse erineb meie suhtest migrantidesse üldiselt ning see peaks praktikas tooma kaasa väga erinevad vastused nende nõuetele. (Miller 2017a, 767)

1.2.3. Ühisosad

Peamine ühisosa seisneb selles, et ka kommunitaarid austavad praeguseid liikumisega seotud inimõiguseid, sealhulgas pagulastele ettenähtud erikohtlemist. Lahku lähevad arvamused selles osas, kes ja mil määral inimõiguste tagamise eest vastutab.

Miller ütleb, et kuigi riigi territoriaalne autoriteet on legitiimne, lasub riigil eetilise kohus kaitsta mõõdukate sammudega ka nende inimõiguseid, kelle positsioon on riigi piiride kaitsmise tulemusel halvenenud (Miller 2007, 221). Nende riiki lubamise kohustust näeb ta sellest hoolimata ainult erilistel tingimustel ja alternatiivide puudumisel. Näiteks need pagulased, kes rändavad Euroopasse vaesemate riikide pagulaslaagritest, mis ei suuda nende inimõiguseid tagada, ei kvalifitseeru Milleri järgi Euroopa riikide silmis pagulasteks, vaid eurooplaste kohus piirdub sel juhul välisabi pakkumisega võõraste pagulaslaagrite olukorra parandamiseks (Miller 2016b, 168).

Samas ei poolda ka egalitaarid tavaliselt piiride täielikku kaotamist, vaid nende põhimõttelist avatust või senisest oluliselt suuremat avatust. Carens tunnistab, et tema avatud piiride argument eeldab piiride olemasolu ehk suveräänsetel riikidel põhinevat maailmakorraldust (Carens 2013, 231). Ta ei propageeri piiride kaotamist, vaid nende avatust vastavalt universaalsetele eetilistele põhimõtetele. Carens tunnistab, et poliitilised kogukonnad vajavad toimimiseks suhteliselt stabiilseid elanikkondi, aga tema nägemuses ei viiks avatud piirid massilise rändeni, eeldusel et ka poliitiliste kogukondade vahelised erinevused vastaksid õigluse põhimõtetele (Carens 2013, 287).

1.3. Demokraatlik suveräänsus

Demokraatlikud põhimõtted käivad lääne liberalismiga kaasas. Kui aga võim kuulub riigi kodanikele, siis demokraatia ideaali järgi peaks sellega kaasnema ka õigus otsustada oma liikmeskonna üle. Rahva suhtumine massilisse sisserändesse on valdavalt negatiivne ning kommunitaarid näevad seda kui olulist argumenti rändepiirangute õigustamiseks, samal ajal kui egalitaarid peavad näitama, kuidas muud väärtused selles küsimuses rahva suveräänsuse üle kaaluvad.

1.3.1. Kogukonna õigused

Riiklikku suveräänsust peetakse tänapäeval loomulikuks ja see omakorda toetub levinud arusaamale, et poliitiline kogukond vajab toimimiseks piiratud liikmeskonda. Selle taga on eeldus, et normatiivne või kultuuriline lõimumine, kollektiivne identiteet ja lojaalsus eeldavad kogukonna solidaarsust ja usaldust, mis on aga seda keerulisemad tekkima, mida ulatuslikumad on selle institutsioonid (Bader 2007, 113). See aitab selgitada egalitaaride poolt propageeritud universaalsete väärtuste omaksvõtuga seotud probleeme.

Tüüpiliseks vastuväiteks egalitaaride poolt on see, et ettekujutus homogeenisest kogukonnast rajaneb mütoloogilistele arusaamadele. Kommunitaarid saavad sellest hoolimata viidata paigaseoste olulisusele inimeste jaoks üldiselt. Näiteks leiab Robert David Sack, et kiiresti muutuvus modernses maailmas on inimeste jaoks tähendusrikkad kohad niigi asendumas abstraktsema ruumiga, mis on paljude jaoks külm ja eksitav ning mille reaktsiooniks on tihti etnilised liidud ja sõjakas rahvuslus (Sack 1997, 138).

Niisiis võiks rändepiirangute kaotamine hoopis tugevdada tendentsi kogukondlike ruumide ja väärtuste suunas. Egalitaarid omakorda näevad seda protsessi vastupidisena, sest globaliseeruv maailmas näib kogukondade lokaalne poliitiline kontroll oma liikmeskonna üle üha vähem vajalikuna. Daniel A. Bell ja Avner de-Shalit leiavad näiteks, et kogukondlik kuuluvus on tänapäeval taandumas linna tasandile, mis ei ole aga liikmete suhtes kaugeltki nii välistav ja valiv kui riiklik tasand, tagatipuks on niiviisi loomulik tunda kuuluvust ka mitme kogukonna suhtes korraga (Bell ja de-Shalit 2011, 5-8).

Seevastu Walzeri klassikaline käsitlus kaalus liikmelisuse seisukohalt erinevaid analoogiaid ja jõudis järeldusele, et riik kui poliitiline kogukond sarnaneb kõige rohkem klubidega, mis

otsustavad uute liikmete üle lähtuvalt olemasolevast liikmeskonnast, kuigi ei saa keelata klubist lahkumist. Moraalselt sarnaneb poliitiline kogukond tema järgi ka perekonnale, mis võib hädaolukorras pakkuda peavarju, prioriseerides sugulussidemeid ja rahvuskaaslast. Riigi analoogiatena ei saa Walzeri meelest aga käsitleda naabruskondi, sest need saavad esineda ainult riikide sees, mis tagavad nende lojaalsuse, turvalisuse ja heaolu. (Walzer 1983, 38-41)

Walzeri järgi nõustume me üldiselt asüülipakkumisega, kuna me tunneme end otseselt vastutavana ja kuna taotlejaid ei ole väga palju. Samas nendib ta, et see on põhimõtteliselt moraalselt põhjendamatu, miks tõmmata piir just sinna, ja jätab lõpliku otsuse kogukonnale. (Walzer 1983, 49-51)

Peter Singeri jaoks on Walzeri lahendus vastuvõetamatu, sest see lähtub lääne demokraatiate ortodokssest *ex gratia* lähenemisest, mille järgi on asüüli pakkumine armulikkuse küsimus ja mis toetub tema jaoks ähmasele eeldusele, et kogukonnal on õigus oma liikmeskonda määrata. Võttes aluseks inimeste moraalse võrdsuse, leiab Singer, et poliitika tagajärgi kaaludes tuleks arvesse võtta kõikide osapoolte huvisid. Tema utilitaristliku arutluse järgi on pagulaste potentsiaalne võit esialgu ilmselgelt suurem kui sihtriigi kaotus, millest tuleneb kohustus sisserände piirmääre tõsta. (Singer 1993, 255-260)

Christopher Heath Wellman kaitseb riigi õigust võõraid välistada, rajades oma argumendi liberaalsetele õigustele: 1) legitiimsetel riikidel on õigus enesemääramiseks, 2) ühinguvabadus on lahutamatu osa enesemääramisest, 3) ühinguvabadus annab õiguse keelduda ühingust teistega. Nii nagu igal indiviidil on õigus keelduda abielupakkumisest, on riigi kodanikel kollektiivne õigus otsustada immigrantide vastuvõtmise üle. (Wellman 2016, 81)

Fine viitab aga sellele, et liberaalne valikuvabadus kehtib tingimusel, et see ei ole teiste jaoks kahjulik, samas kui riiklik liikmete välistamine võib teha palju kahju. Pealegi ei selgita Wellman tema arvates piisavalt, miks kodanike vabadus peaks immigrantide huvid üle kaaluma ja millel üldse põhinevad riiklikud territoriaalsed õigused. (Fine 2010, 355-356)

1.3.2. Piirangute põhjendamine

Miller pooldab kogukonnakeskset otsustamist, sest vastuvõetavate migrantide hulk ja profiil mõjutab paratamatult kõiki avaliku poliitika valdkondi (Miller 2017a, 764). Mitmete valdkondade (näiteks haridus, majutus, energiakasutus ja keskkond) üle ei saa koherentselt otsustada ilma rahvaarvu teadmata (Miller 2017b, 708).

Wellman toob välja veel mitmeid põhjuseid, miks kodanikele peaks korda minema, kui palju ja milliseid immigrante vastu võtta. Ilmselgeks faktoriks on rahvastikutihedus, aga pidev välismaalaste sissevool mõjutaks ka kultuurilist kooslust ning majanduse ja poliitilise süsteemi toimimist. Wellman rõhutab, et muutused ei oleks tingimata halvemuse suunas, kuid kodanike jaoks on need valdkonnad tihti väga olulised. (Wellman 2016, 83)

Oberman väidab omakorda, et kultuuriline mõju on kooskõlas sõnavabadusega (*freedom of expression*) – väljendades end vabalt ja võttes vastu uusi ideid toodavadki inimesed olulisi kultuurilisi muutuseid. Nii on muutunud sotsiaalne suhtumine näiteks naiste positsiooni kohta ühiskonnas, samuti on kultuurid muutunud seoses innovatsioonidega kunstis, muusikas ja meelelahutuses. Sisserändepiirangud lasevad riikidel teha kaudselt seda, mida inimõigused ei lase neil teha otse: keelata inimestele võimalusi sõnavabaduseks. (Oberman 2016, 48)

Majanduslike põhjuste kohta ütleb Oberman, et mitmed majandusteadlased hindavad suurenevat migratsiooni efektiivseks, aga isegi kui immigratsioon ähvardaks tõesti hoolekandeprogrammid üle koormata, siis ei tähenda see automaatselt rändepiirangute õigustatust, vaid kaaluda tuleb ka alternatiivseid võimalusi, näiteks maksude tõstmist (Oberman 2016, 49).

Arash Abizadeh adresseerib nn. „eriliste kohustuste väljakutset“, mis seisneb väites, et jõukamate riikide kodanike jaoks on esmatähtis hoolitseda oma vaeste kaaskodanike eest, isegi kui sellest kannatavad veelgi halvemas seisus olevad võõrad. Ta leiab, et isegi kui erilised kohustused oma kaasmaalaste ees tõesti esinevad ja need on nii tugevad, et eelistada neid üldistele moraalsetele kohustustele, siis ei järeldu sellest ikkagi, et nende vahel tuleb valida. Kuni riigil on võimalik täita neid erilisi kohustusi teistel viisidel, näiteks suurema varalise ümberjaotusega, ei tohiks seda teha üldiste kohustuste arvelt. (Abizadeh 2016, 122)

1.3.3. Ühisosad

Jällegi tuleb kõigepealt osutada, et liberaalsete põhiväärtuste järgimine pakub debati osapooltele omajagu ühisosa. Kommunitaarid rõhutavad küll kogukondade rolli, aga ei nõua nende isoleerimist välismaailmast, vaid aktsepteerivad mingil määral rahvusvahelisi kohustusi. Ka egalitaaride jaoks on demokraatia oluline väärtus, olgugi et nad näevad rahva suveräänsust olulisel määral piiratuna universaalsete põhimõtete poolt.

Walzeri käsitlusele on ette heidetud, et kogukonna praktikaid oleks siis väga keeruline väliselt kritiseerida, aga Phillip Cole leiab, et kui kõne all on ainult liberaalsed demokraatlikud kogukonnad, siis on nende fundamentaalsed põhimõtted ja kohustused piisavalt sarnased, et me saame ikkagi immigratsiooni praktikaid kriitiliselt vaadelda (Cole 2000, 82).

Miller võtab omaks nõrga kosmopoliitsuse eelduse, mis nõuab kõigi inimeste võrdse moraalse väärtuse tunnustamist, inimõiguste austamist ja täiendavast abipakkumisest keeldumise korral selle põhjendamist (Miller 2017b, 707). Samal ajal tunnistab enamus egalitaaridest ka kogukondade olulist rolli. Carens näiteks nõustub Rawlsiga, et immigratsiooni piiramine võib olla põhjendatud, kui see on vajalik avaliku korra (sealhulgas õiglaste liberaalsete institutsioonide) kaitsmiseks (Carens 1987, 259-260).

Utilitaarsetel alustel rändepiirangute lõdvendamist pooldav Singer leiab, et kuigi sisserände negatiivsed tagajärjed on esialgu vaid spekulatiivsed ning pagulastele osaks saava kasu kõrval tühised, võivad negatiivsed tagajärjed rändesurve kasvades oluliseks muutuda. Sestap soovitab ta pagulaste vastuvõtmise piirarvu järkjärguliselt suurendada, aga tõsiste probleemide ilmnedes selle jälle külmutada. Niisiis ei heida ka tema kogukondlikke huvisid oma arutlusest kõrvale, olgugi et lähitulevikus on pagulaste huvid tema silmis suurema kaaluga. (Singer 1993, 261-262)

2. Euroopa Liidu pagulaspoliitika

Sarah Fine ja Lea Ypi loetlesid aluseelduseid, millele tuginevad levinud migratsiooni-praktikad, kasutades näitena toona veel Euroopa Liitu kuulunud Suurbritanniat:

„Põhieelduseks on see, et riikidel on erinevaid õiguseid kontrollimaks inimeste liikumist üle nende piiride ja inimeste asustamist nende territooriumitele. Valdavalt leitakse, et riigid võivad tegutseda primaarselt enda eelistuste järgi, millel on vaid mõned piirangud. Kindlasti ei ole olemas midagi sellist nagu rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigus immigreruda (mis käiks kaasas olemasolevate inimõigustega vabale liikumisele riigi piires, riigist lahkumisele ja oma riiki naasmisele). Eeldatakse, et kodakondsusega kaasneb hulk õigusi ja privileege (nagu ka kohustusi), et riigid võivad ja isegi peaksid eelistama enda kodanikke (mittekodanike ees nii oma riigis kui ka väljaspool riigipiire) mitmes mõttes ning et riigid peaksid omama arvestatavat valikuvabadust oma kodakondsuspoliitika osas. Veel üks oluline eeldus on see, et riikidel peaks olema lubatud valida võimalike immigrantide vahel erinevatel alustel, nagu näiteks nende ametioskused. Pealegi on eeldatud, et me saame teha vahet pagulastel ja teistel migrantidel ning et see eristus on oluline küsimustes, mis puudutavad vastuvõttu, asustamist ja liikmelisust.“ (Fine & Ypi 2016, 2)

Nagu näha, kattuvad need aluseeldused valdavalt migratsioonifilosoofia kommunitaarse positsiooniga. See ei tähenda tingimata, et EL lähtuks kommunitaarsest filosoofiast või ideoloogiast, sest sama hästi võib see kinnitada kommunitaarse suuna konservatiivsust. Igal juhul ei ole nende aluseelduste kriitikavaba rakendamine õigustatud, sest need võivad varjata olemasolevate institutsioonide ja praktikate ohtraid ebajärjepidevusi ja ebaõiglusi, millesse peab selgust tooma poliitikateooria (Fine & Ypi 2016, 2).

Järgnevalt teen ma kokkuvõtte EL-i pagulaspoliitikast aastail 2014-2020. Selle aluseks on peamiselt kolm dokumenti: Euroopa rände tegevuskava (13. mai 2015) ja hiljutisim raport selle elluviimise kohta (16. oktoober 2019) koos Euroopa Komisjoni poolt väljapakutud uue rände- ja asüülipaktiga (23. september 2020) annavad hea ülevaate EL-i plaanidest, nende täitmisest ning arengusuundadest. Täiendavat informatsiooni pakub empiiriline vaatlus vahepealsetest olulisematest sündmustest.

EL-i poliitikat ja tegevust on oluliselt mõjutanud liikmesriikide lahkarvamused selles osas, kuidas massilisele immigratsioonile reageerida. Uurimus peab seega arvesse võtma kahe võimutasandi konflikte ja liikmesriikide lahknevaid praktikaid. Andes EL-i pagulaspoliitikale normatiivset hinnangut, ei ole aga põhjust neid tasandeid eristada, sest riikide liidu tegevus on liikmesriikide tegevusega paratamatus vastastikseoses. Kuna vaatluse all on EL-i pagulaspoliitika tervikuna, siis sisaldab see paratamatult ka selle liikmesriikide (ise)tegevusi.

Üldiselt püsis EL-i rändepoliitika vaadeldaval perioodil küllaltki stabiilse suunaga, otsides tasakaalu sisserände humanitaarsete aspektide ja siinsete kogukondade sotsiaalse sidususe vahel, adresseerides samal ajal rändekriisi juurpõhjusena päritoluriikide probleeme ning võideldes avaliku arvamuse laialdase vastuseisuga sisserändajatele. Laiemaks eesmärgiks on olnud massilise sisserände peatamine ja korrapäraste protseduuride kehtestamine ning paljuski tänu koostööle lähiriikidega ja enda välispiiri tugevdamisele on üldplaanis sellega ka hakkama saadud.

2.1. EL ja liberaalsete väärtuste ulatus

Tugevalt lõimunud regionaalse ühendusena on EL väljakutseks rahvusvaheliste suhete teooriale, sest 20. sajandi teisel poolel valitsenud (neo)realismi järgi tegutsevad riigid anarhilises keskkonnas ning juhivad rahvuslikest huvidest ja julgeolekukaalutlustest. EL oma institutsioonide ja õigusruumiga kehastab reaalpoliitilise maailmapildi jaoks selget anomaaliat. (Ehin 2018, 366)

Euroopa lõimumine seisneb liikumises nii sisuliselt (riigiüleste poliitiliste institutsioonide arenemine) kui ka geograafiliselt (uute liikmesriikide lisandumine) laialdasema koostöö suunas. Tulemuseks on rahvusriikide ülene laienev väärtusruum koos kodanike alusõigustega nagu õigus EL-i piires vabalt liikuda ja töötada.

Selle uurimustöö kontekstis võib seega öelda, et EL-i regionaalpoliitika ületab kommunitaarse arusaama, mille järgi kodanikud on võrdsete õiguste ja kohustustega ennekõike oma kogukonna sees. EL-i olemasolu tingib eeldatavasti oluliselt egalitaarsema arusaama võrdsusest kui see oleks Euroopa rahvusriikidel eraldi ilma neid nii tugevalt ühendava organisatsioonita. Liikmesriikide vahel esineb vahel küll suuri erimeelsusi, aga valdavalt ei ole lahkkelide tulemuseks riikliku poliitika isoleerimine, vaid vaidlused EL-i struktuuride sees. EL toimib niimoodi ühendaja ja vahendajana, taotledes oma tegevusega võimalikult ühtset lähenemist rahvusvahelistele probleemidele, mille hulka kuulub mõistagi ka migratsioon. Samal ajal aga toimib EL mõnes mõttes ise kui üks suurriik, koheldes liikmesriikide kodanikke kui enda suure kogukonna võrdseid liikmeid, aga piirates neid õiguseid ja privileege kolmandate riikide kodanikele.

Teravad erimeelsused just pagulaspoliitika osas on aga liikmesriikide solidaarsuse tõsiselt proovile pannud. Pagulaskriisi ajal tekitasid tüli näiteks asüülitaotlejate eest vastutavate riikide määramise kord (Dublini määrus), kriisitsoonide toetamine, sisepiiride kontroll ja ümberpaigutamise kvoodid. EL ärgitab otsima ühtset lähenemist, aga pagulaskriis tõi liikmesriikide vahel ja sees esile nii

teravad lõhed, et mitmetes küsimustes ei suudetud osapooli lepitada. Kõikuma löönud Schengeni viisavaba ruumi normaalne toimimine suudeti küll taastada, kuid uus rändepakt toetub jätkuvalt palju kriitikat pälvinud Dublini määrusele, ümberpaigutamise kohustuslikest kvootidest loobuti ja ülerahvastatud pagulaslaagrid on siiamaani terava kriitika sihtmärgiks nii kohalike regioonide kui ka inimõiguslaste poolt. Ideaal ühtsest lähenemisest on pandud tõsiselt proovile, kuid sellegipoolest võib EL-i kurssi pagulaskriisi ajal kirjeldada võrdlemisi koherentse üldise plaanina, mis standardiseerib pagulaspoliitikat terves liidus ja vastab samal ajal poliitilisele survele massimmigratsioonile lõpp teha.

Sisserändevastane poliitiline surve keskendub õigluse küsimuse asemel paljuski oma regiooni julgeolekuliste, majanduslike ja kultuuriliste huvide kaitsmisele. Ei ole kaugeltki selge, kas sisserände mõju EL-i sotsiaalsele heaolule on tõesti negatiivne – näiteks leidis hiljutine uuring, et aastail 1990-2017 ei omanud sisseränne EL-i elanikkonna eluga rahulolule mingit mõju (O'Connor 2020). Sellele vaatamata muudab inimese loomupärane umbusk võõra ja tundmatu ees sisserändajad populistlikele jõududele lihtsaks sihtmärgiks ja patuoinaks. Ning demokraatlikus organisatsioonis on järeleandmised poliitilisele survele mingis ulatuses paratamatud.

Samas on üheks EL-i toimimise põhialuseks ka enese nägemine väärtusruumina, mis austab igakülgset rahvusvahelist õigust eesotsas inimõigustega. EL-i põhiõiguste harta preambuli kohaselt rajaneb EL „inimväärikuse, vabaduse, võrdsuse ja solidaarsuse jagamatutel ja universaalsetel põhiväärtustel“ ning seab „üksikisiku oma tegevuse keskmesse“. Läbi terve pagulaskriisi käsitlese on märkimisväärne, kuidas EL rõhutab pea igal sammul humanitaarseid kaalutlusi ja põhiõiguseid, isegi kui selline retoorika võib äärmiselt negatiivse avaliku arvamusega perioodidel esile kutsuda ägedat poliitilist vastumeelsust. Näiteid pakub ka sisuline töö pagulaspoliitika kujundamisel, kus austus inimõiguste vastu pole sugugi vaid formaalsus. Näiteks Euroopa Parlamendi uuring, mis puudutas smugeldajate vastase võitluse legaalsel raamistikku, jõudis järeldusteni, mille keskseks mureks olid erinevad aspektid sisserändajate õigustest, mis vajasisid täiendavat kaitset – sealhulgas õigused inimõiguste rikkumiste raporteerimiseks ilma hirmuta, et nad seetõttu korrakaitsjate kätte satuvad (Carrera jt 2016, 64-66).

Seega ei saa kindlasti öelda, et EL-i pagulaspoliitika toimiks täiesti kommunitaarselt. Esiteks on EL regionaalseks ühendajaks, teiseks püütakse kohusetundlikult järgida humanitaarseid põhimõtteid ning tunnustatakse teatavat vastutust rändeprobleemi tagajärgede ja tekkepõhjustega

tegelemisel. Samas on aga tuvastatav ka selge püüdlus suunata vastutust enda piiridest välja, tehes massilisele sisserände lõpu ja kaitstes niiviisi oma liikmesriikide poliitilisi, majanduslikke ja kultuurilisi huve. Oma keskseid väärtuseid nimetatakse küll universaalseteks, kuid vastutust nende väärtuste kaitsmise eest ei nähta sugugi mitte universaalsena egalitaarses mõttes.

Massilise sisserände lõpetamise üheks abinõuks on oma välispiiri füüsiline tugevdamine, aga lisaks sellele on olulisel kohal koostöö migrantide päritolu- ja transiidimaadega. Türgile makstakse pagulaste kinnihoidmise eest ning Põhja-Aafrikas investeeritakse pagulasi smugeldavate rühmituste takistamisse. Samuti on oluliselt kasvanud humanitaar- ja arenguabi Lähis-Ida ja Aafrika kriisipiirkondadele, et majanduslik viletsus ei sunniks sealseid elanikke kodust lahkuma. Aastail 2015-2018 kerkisid EL-i rändega seotud kulutused 22 miljardi euroni, millest rohkem kui pool (12,4 miljardit) suunati erinevate abiprojektidega liidust välja (Euroopa Komisjon 2018).

Uue rändepakti rõhuasetus on seatud küll ebaseadusliku sisserände piiramisele ja asüülita jäänud migrantide väljasaatmise tõhustamisele, aga samaaegselt püüab EL näidata, et nende pagulaspoliitika on mitte ainult rahvusvahelise õigusega kooskõlas, vaid ka progressiivne ja vastutustundlik. Nii rõhutatakse samas dokumendis ka legaalse sisserändevõimaluste juurde tekitamist. Plaan näeb ette senisest suuremat osalust ÜRO pagulaste ümberasustamise programmis, samuti liikmesriikide toetamist nii humanitaarkaalu- kui ka õpingute ja tööga seotud sisserändeskeemide puhul. Seejuures rõhutatakse vajadust püsida globaalse talendijahi konkurentsivõimega teiste OECD riikidega.

Uue rändepakti meetmed tagaksid EL-ile igakülgset parema kontrolli sisserände üle, mis pagulaste jaoks näib siiski olevat suuresti piirava iseloomuga. Läbi ÜRO pagulasskeemide senisest suurema vastutuse võtmise rõhutamine võib kõlada silmakirjalikuna, kui samal ajal suletakse oma piirid kümneid korda suurematele abivajajate hulkadele. Euroopa Parlamendi teadusteenistuse 2019. aasta брифинг tunnistas, et kuigi põgenikele on ette nähtud ka palju erinevaid legaalseid sisserändekanaleid, on inimeste vastuvõtt nende kaudu siiski madal ning koguni 90% EL-is rahvusvahelise kaitse staatuse saanud abivajajatest on jõudnud siia ebaregulaarseid canaleid pidi (Luyten ja Díaz 2019, 7).

Arengumaadesse suunatud miljardeid võib vaadelda kui suure plaanis egalitaarset arengut, mis olgu pealegi võetud ette rändesurve kontrolli alla saamiseks, on ikkagi näide sellest, kuidas rohujuuresand (antud juhul eelkõige sisserändajad ja nende nõudmised) survestab institutsioone

looma õiglasemaid tingimusi ja võitlema ebavõrdsusega mitte ainult enda riikides ja regioonides, vaid globaliseerivas maailmas üha enam ka ülemaailmselt. Antud juhul võis see efekt aga olla põhjustatud ka sellest, et EL ei suutnud ajutiselt oma lõunapiiri kontrollida ja niiviisi tekkis *de facto* avatud piire meenutav olukord – pole sugugi selge, kas EL-i välistoetused jätkavad kasvamist ka siis, kui oma välispiir füüsiliselt kontrolli all püsib.

Omaette argumendiks EL-i poliitika väärtuspõhisuse vastu on eurooplaste kui endiste koloniaaljõudude vastutus globaalsete probleemide (ja sellega seotud rändesurve) tekke eest üldiselt. Vaevalt on tänapäeval põhjust süüdistada EL-i otseselt diskrimineerivates poliitikates, ent struktuurselt on küll võimalik vaadelda praegust globaalset ebastabiilsust ja ebavõrdsust kui koloniaalajaloo tulemust ning tõlgendada EL-i vastust pagulaskriisile kui kolonialismiaja ebaõigluste jätku.

2.2. EL ja liikumine kui inimõigus

Pagulaspoliitikale on iseloomulik vastuoluline rahvusvahelise õiguse kontekst, kus ühelt poolt on riikidel õigus kontrollida oma välispiiri ja sissepürgijad tagasi lükata, samal ajal aga on riikidel kohustus kaitsta asüülitaotlejaid, kel on õnnestunud nende välispiirist läbi lipsata. Nii rõhutab ka EL vajadust võidelda ebaseaduslike piiriületajatega, aga paralleelselt lubatakse õiglast kohtlemist neile, kellel on juba õnnestunud samalaadselt piiri ületada. Kindlasti ei loe EL liikumist tingimusteta inimõiguseks, jäädes rahvusvahelises õiguses määratletud tingimuste juurde.

Ebaregulaarset sisserännet takistatakse üha efektiivsemalt ning legaalsed viisid abivajajatel EL-i pääsemiseks on kasinad. Seega võib öelda, et EL näeb pagulaste aitamises primaarselt poliitilist või juriidilist, aga mitte eetilist kohustust. Kuna EL-i liikmeskond on pagulasküsimuses erimeelsustes ning avalik arvamus sisserände kohta on valdavalt negatiivne, siis sellistes tingimustes võib olla kiiduväärt juba ka üksnes rahvusvahelise õiguse austamine. Siiski on vaieldav seegi, kas EL täidab rahvusvahelisi kohustusi eeskujulikult ja sisuliselt või ääriveeri ja formaalselt.

Legaalse ja illegaalse piiriületuse range eristamisega järgib EL küll rahvusvahelist õigust, kuid sisuliselt ei lubata niiviisi paljusid pagulasi lihtsalt üle piiri, et asüülipakkumise kohustus ei saaks aktiveeruda. Irregulaarseid piiriületusi puudutav retoorika asetab rõhu smugeldajate takistamisele, mis läbi jäetakse oma tegevusest parem mulje, sest surmade hulk Vahemerel on paljuski tingitud ka salakaubitsejate tegevusest, kes nõuavad migrantidelt kõrget hinda ning saavad nad ohtlikule

teekonnale minimaalsete turvameetmetega. Samas aga on põgenikud sunnitud smugeldajate poole pöörduma just seetõttu, et legaalne sissepääs Euroopasse puudub. Pealegi valvab EL oma piiri senisest jõulisemalt ka maismaal, kus nad ei saa toetuda inimeste kaitsmise põhjendusele. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) rolli ja võimekust on oluliselt kasvatatud ning see hakkab koondama 10 000 piirivalvuriga tegevväge, mis on igal hetkel valmis liikmesriike abistama ja osaleb ka migrantide tagasisaatmisel (Bux 2020, 4-5). Kui Türgi suunas 2020. aasta alguses põgenikud enda aladelt Kreeka piiri äärde ja ähvardas Euroopat miljonite pagulastega, siis aitas EL Kreekal piiri kinni panna ning aktsepteeris kreeklaste otsust varjupaigataotlused ajutiselt täielikult katkestada ja ebaseaduslikud piiriületajad tagasi toimetada, olgugi et see tõi kaasa ÜRO inimõiguste nõukogu eriraportööri kriitika (OHCHR 2020).

Sisserändajate liikumist piiratakse ka pärast Euroopa pinnale jõudmist. Schengeni viisavaba ruum ei kehti asüülitaotlejate jaoks, kelle haldamise eest on EL-i seaduste kohaselt vastutav esimene riik, kus asüülitaotlus esitatakse. Selline kord on tekitanud teravaid erimeelsusi lõuna- ja põhjapoolsete liikmesriikide vahel, sest esimesed kannavad rändekriisi puhul ebaproportsionaalset koormust, samas kui viimaste seas on mitmeid riike, kes ei soovi seda koormust jagada, vaid leiavad, et kõigepealt tuleks piirata sisserännet Euroopasse. EL on püüdnud liikmesriike lepitada, kuid migratsioonipoliitika reformimise osas ei ole siiani üksmeelt leitud. Kui migrantid 2015. aasta sügisel massiliselt Saksamaa suunas liikusid ja mitmed riigid piirikontrolli ennistasid, siis vastas EL nõudmisega taastada asüülitaotlejate tagasisaatmine saabumisriikidesse ning eraldas toetused Kreekale rändesurvega toimetulekuks ja Lääne-Balkani liikmetele välispiiri tugevdamiseks. Euroopa Komisjon aktsepteeris liikmesriikide muret, et irregulaarne sisseränne kujutab endast julgeolekuohtu ning rõhutas seejuures Schengeni ruumi püsimise majanduslikku tähtsust kogu organisatsiooni jaoks, eeldades et piirikontrollide täielik ennistamine läheks EL-i majandusele maksma 5 kuni 18 miljardit eurot aastas (Euroopa Komisjon 2016, 3). Nii näeme ka siin, kuidas instrumentaalsed kalkulatsioonid on EL-i poliitika kujundamisel esiplaanil ning Saksamaa sai oma helde otsuse eest sadadele tuhandetele pagulastele varjupaika pakkuda hoopis noomida. Veelgi rohkem on aga EL-ilt kriitikat teeninud pagulaskvootide vastu võidelnud Visegrádi grupp, nii et EL-i peamiseks mureks näib olevat ühtsuse taotlemine läbi kuldse kesktee otsimise.

EL ei ole kaalunud pagulasmääratluse laiendamist ei uutele tagakiusatud gruppidele ega ammugi mitte majanduslikel põhjustel saabuvatele sisserändajatele. Vastupidi, sisserändajate püüdlused

jõuda heldeimate sotsiaaltoetustega riikidesse on leidnud laialdast kriitikat kui viide sellele, et tegemist on suures osas mugavusmigrantidega. Pagulasmääratluse laiendamise asemel on pigem üle vaadatud turvaliste riikide nimekirja, mis on aluseks asüülitaotlejate tagasisaatmiseks. Paljud asüülitaotlejad, kes EL-i sisesele ümberpaigutamisele ei kvalifitseeru, on sunnitud ootama oma saatust pika aja jooksul pagulaslaagrites, kus ei ole suudetud tagada neile rahvusvahelise õigusega ette nähtud tingimusi. Kreeka saarte viies EL-i poolt rahastatud vastuvõtukeskuses tehtud uuring tuvastas, et laagritesse lõksu jäänud migrandid veedavad seal tihti kuni kaks aastat, kusjuures 35% sealsetest elanikest raporteerib enesetapumõtteid (Roussou ja Carthaigh 2020, 3).

Liikumispiiranguid õigustati ka avaliku korra tagamisega. Massiline ränne tõi mitmel pool kaasa konflikte sisserändajate ja korrakaitsjate vahel, kes takistasid neil kas EL-i saabumist või edasiliikumist. Samuti on riigid jõuga laiali ajanud omavoliliselt tekitatud põgenikelaagreid ning sundinud neid enda poolt ette nähtud laagritesse. Aset on leidnud konflikte ka kohalike kodanikega, olgugi et pigem paistavad selles osas silma pagulasvastased paremäärmuslikud organisatsioonid. Sisserännet võibki kaudselt süüdistada selles, et vastureaktsioonina on Euroopas esile tõusnud parempopulistlikud poliitilised jõud, mis ähvardab EL-i demokraatlikke ja solidaarseid väärtuseid.

Kõige rohkem mõjutasid sisserändajate avalikku kuvandit aga muidugi hoogustunud terrorirünnakud, mida parempopulistid varmselt sisserändajatega seostasid. Kuigi 2015. aasta 13. novembri Pariisi rünnakud viidi läbi Euroopa kodanike poolt, süüdistatakse nendes nõrka piirikontrolli ja sisserännet ning migratsiooni-vastaste implitsiitne eelarvamus, et sisserände näol on tegemist EL-i ähvardava barbaarse sõjategevuse vormiga, muutus eksplitsiitseks (Nail 2016, 158). Olenemata kinnitamata seostest on tulemuseks laialdane hirm sotsiaalse stabiilsuse pärast ja umbusk võõraste vastu. Isegi Eestis, mis on jäänud massirändest ja terroriohust suuresti puutumata, peeti sõjapõgenike ja pagulaste sisserännet Euroopasse üheks suurimaks ohuks maailma julgeolekule, kui kindlasti pidas seda ohuks 49% ja mõningal määral 40% küsitletutest (Turu-uuringute AS 2019, 28). See tähendab EL-i jaoks veelgi tugevamat poliitilist survet pagulaspoliitika karmistamiseks.

Uus rändepakt plaanibki jätkata pagulaspoliitika kujundamisega ülalkirjeldatud suunas, rõhutades küll rahvusvahelises õiguses sätestatud mitte-tagasisaatmise põhimõtet, aga samal ajal kavandades meetmeid, mis raskendavad oluliselt põgenike tegelikku võimalust EL-is varjupaika saada.

2.3. EL ja demokraatlik suveräänsus

Mitmetasandilise valitsemise mudeliga on EL maailmas ainulaadne nähtus, sest samaaegselt tunnistatakse oma liikmesriikide sõltumatust ja omatakse ka märkimisväärset ettekirjutavat võimu. Seega toimib EL-i ja liikmesriikide suhe nii valitsustevaheliselt kui ka riikideülel. Riikideülene Euroopa Komisjon algatab seaduseid, kuid nende vastuvõtmiseks on vajalik ka riikide esindajatest koosneva Euroopa Liidu Nõukogu heakskiit. EL-i seadused on aga liikmesriikide seaduste suhtes ülimuslikud. Selline süsteem saab toimida paljuski tänu sellele, et liidu-tasand töötab kogu regiooni huvides ning otsustamisel toetatakse enamasti konsensuse põhimõttele. Ühelt poolt lubatakse liikmesriikidel oma sisepoliitiline kurss ise valida, teisalt nõutakse aga üleliiduliste põhimõtete ja direktiivide järgimist.

Mis puutub konkreetselt rändepoliitikat, siis töö otsimise eesmärgil toimiva sisserände reguleerimine on riikide pädevuses (EL-i toimimise lepingu artikkel 79 lõige 5), pagulaspoliitika aga valdavalt EL-i pädevuses (artikkel 78). Liidu poliitika kavandamisel ja elluviimisel tuleb juhinduda solidaarsuse ning vastutuse jagamise põhimõtetest (artikkel 80). Ometi sattusid eri valitsustasandid pagulasküsimuses teravasse konflikti. Euroopa Komisjon rõhutab vajadust täita rahvusvahelist kohust ja seada esikohale migrantide turvalisus, samas kui kriitikud rõhutavad sellega kaasnevat majanduslikke ja kultuurilisi riske ning seavad esikohale oma kodanike huvid. Isegi Eestis hoiatas KaPo, et islamistliku riigikorraldusega riikidest saabuvad sisserändajad pärinevad terrorismi seisukohalt riskirühma kuuluvatest riikidest, mistõttu tuleb rändepoliitika kujundamisel arvestada sellest tulenevate julgeolekuohtudega (KaPo aastaraamat 2020, 42).

Samal ajal tekitas pingeid liikmesriikide omavaheline kemplemine selles osas, millistel alustel peaks rändekoormusega seotud vastutust jagama. Kõige teravamalt avaldusid valitsustasandite vastuolud, kui EL surus asüülitaotlejate ümberjaotamise kvoodiga riikidele peale kohustust osad varjupaigataotlejad enda hoolde võtta. Plaani vastuvõtt ei õnnestunud konsensuslikult ning mitmed riigid keeldusid EL-i direktiive järgimast, kuid 2017. aasta septembris otsustas Euroopa Kohus, et kvoodisüsteem on õiguspärane ja kohustuslik. Plaani täitmine osutus aga oodatust palju aeglasemaks ja kahe aastaga asustati ümber vaid 27 695 asüülitaotlejat, mida EL põhjendas küll ümberpaigutamiseks kvalifitseeruvate inimeste väiksema hulga (Euroopa Komisjon 2017). Konsensuse puudumine solidaarsus-kohustuste osas tuli ilmsiks ka 2018. aastal, mil Itaalia ja Malta

keelasid Vahemerel päästeoperatsioone korraldavatel laevadel päästetuid oma sadamates maha panna (Radjenovic 2020).

EL-i püüdlustes võibki eristada kahte suunda: ühelt poolt üritatakse viljeleda rahvusvahelise õigusega kooskõlas olevat ühtset pagulaspoliitikat, teisalt aga lepitada erimeelsustesse sattunud liikmesriike, otsides kõiki osapooli rahuldavaid kompromisse. Sellele viitab ka uue rändepakti kompromiss-pakkumine pagulaskvootide vastastele liikmesriikidele, kes saaksid üleliidulist pagulaspoliitikat soovi korral toetada alternatiivsetel viisidel. Seejuures on rändepaktis pakutud lahendused rajatud küll senisest ühtsematele, aga ka rangematele meetmetele pagulaste sissevoolu takistamiseks ja kontrollimiseks nii praegu kui ka pikemas plaanis. Seega võib järeldada, et EL-i poliitika austab suures plaanis ikkagi oma liikmesriikide demokraatlikke otsuseid ja meelestatust, olgugi et seejuures püütakse au sees hoida ka rahvusvahelist õigust ja väärtuspõhist retoorikat. Samas on need pahatihti ikkagi teravas vastuolus. Aastaid kavandatud EL-i pagulaspoliitika suurem reform on siiani läbi viimata (uus rändepakt ei ole veel kinnitatud ega lahenda kõiki vaidluspunkte), mis viitab püsivatele erimeelsustele liikmesriikide vahel, aga ka EL-i poolsele keeldumisele poliitilisele survele liigselt järele anda.

Mingil määral aitab EL-i euroopalikke väärtusi rõhutav jõupositsioon liikmesriike ühendada ja kriisile ühtsemalt vastata. Tänapäevaks on küll selge, et EL otsib pagulaspoliitikas konsensusse asemel kompromisslahendusi, ent sellegipoolest on ühtse poliitika juurutamise ja limiteeritudki solidaarsusmeetmete tulemuseks ilmselt paremini kaitstud migrantide inimõigused kui oleks EL-i puudumisel rahvusriikides eraldi. Liidupooldes rahalised toetused asüülitaoletajate ümberpaigutamiseks ja pagulaste lõimimiseks aitavad üksikriikide ja nende kodanike perspektiivist kulusid ja riske maandada.

2.4. Järeldused

Liberaalsete väärtuste ulatuse osas on EL-i pagulaspoliitika ambivalentne. Vabadus ja võrdsus kuuluvad eksplitsiitselt EL-i põhiväärtuste hulka, mille puhul rõhutatakse nende väärtuste universaalsust, ent reaalses poliitikas võetakse vastutust nende väärtuste kaitsmise eest vaid EL-i piiride sees ja suunatakse pagulusega seotud probleemid üha konkreetselt enda piiri taha. Regionaalselt võib EL-i väärtuspõhisust kirjeldada kui egalitaarset, luues rahvusriikide ülese väärtusruumi, rõhutades igal sammul selle olulisust ja lõimides oma liikmesriike kooskõlas põhiväärtustega. Globaalses plaanis toimib EL aga pigem kommunitaarsetel alustel, järgides küll

rahvusvahelist õigust, aga muretsedes eelkõige enda liikmete partikulaarsete huvide kaitsmise eest ning instrumentaliseerides ka välispoliitikat selliselt, et majandusabi tingimuseks on kolmandate riikide poolne koostöö rändesurve leevendamisel.

EL-i arusaam **liikumisest kui õigusest** piirdub rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigustega, mis ei sisalda õigust vabal valikul sisserändeks. Liidusiseselt on Schengeni viisavaba ruum progressiivne saavutus, mis näitab avatud piiride pooldajate silmis vaba piiriülese liikumise väärtust. Liidu välispiiri puhul on EL-i jaoks aga küsimus selles, kuidas irregulaarset sisserännet veelgi piirata, samuti ei ole asüülitaotlejatel lubatud Schengeni ruumis edasi rännata. Niisiis ei ole vaba liikumine EL-i jaoks väärtus iseeneses ega universaalne ideaal, mille poole püüelda, vaid piiriülese liikumise väärtust hinnatakse instrumentaalselt oma regionaalsete huvide alusel. Rahvusvahelisest õigusest tulenevat asüülipakkumise kohustust võetakse küll tõsiselt, kuid selle kohustuse tekkimise vältimiseks tugevdatakse välispiire, jättes pagulased seeläbi võõraks mureks.

Riikide liiduna austab EL oma liikmete **demokraatlikku suveräänsust** eeldusel, et see ei lähe EL-i aluspõhimõtete ja rahvusvahelise õigusega vastuollu. EL üritab viljeleda võimalikult ühtset pagulaspoliitikat, mis teeniks kogu regiooni huve ja oleks samal ajal vastavuses EL-i väärtustega. Konsensuslike lahenduste leidmine on aga oluliselt raskendatud, sest liikmesriigid on pagulaskriisi poolt väga erineval määral mõjutatud ning erinevad on ka nende arusaamad sellest, milline peaks EL-i pagulaspoliitika olema. EL on loobunud konsensusse taotlusest ning läheneb kompromisse pakkudes piiravamale pagulaspoliitikale, jättes muuhulgas valitsustele õiguse asüülitaotlejate ümberpaigutamisest loobuda.

Seega ei ole EL-i esmaseks mureks mitte universaalsed ideaalid ega riikide partikulaarsed huvid, vaid ennekõike Euroopa regionaalsed huvid. See pole kuigi üllatav, sest just regionaalne tasand ühendab EL-i liikmesriikide ja nende kodanike üldiseid huve, mille eest hoolitsemine ongi EL-i legitiimsuse aluseks. Tugevam riikideülene valitsustasand annab siiski võimalused ka terviklikumaks ja solidaarsemaks poliitikaks, mis sõltub vähem üksikute riikide valijaskondade survest ja peab seda enam toetuma rahvusvahelisele õigusele ja väärtustele, mille alusel kogukondade ülene organisatsioon toimib. Nii on tulemuseks võimutasand, mis ei ole ei universaalne ega ka riiklik, vaid asub kuskil nende vahepeal. Retoorikas rõhutab EL universaalseid väärtuseid, samas kui praktikas meenutab EL-i tegutsemine pigem regionaalset kogukonda või suurriiki, mis seab enda huvid esikohale ja alles seejärel hindab globaalset vastutust.

3. Euroopa Liidu pagulaspoliitika normatiivsed kohustused

Vastutavus oma poliitilise kogukonna või poliitiliste kogukondade ees piirab küll oluliselt Euroopa Liidu poliitikat, lõpuks on tegemist siiski vabatahtliku ühendusega ning jääk järeleandmatus populaarsele survele võib potentsiaalselt viia välja samalaadsete lahkulöömisteni nagu Suurbritannia puhul. Samas aga aitab riikideülesus EL-il võtta vastu otsuseid, mis teenivad rohkem ühishuve (ja ilmselt ka rohkem globaalseid huve) kui teeniks rahvusriikide isoleeritud tegutsemine ilma neid ühendava liiduta. Ent samamoodi on ka rändevoogude takistamiseks tehtavad otsused üldisemad ja kaugeleulatavamad kui rahvusriikidel eraldi. Seega ei pääse EL egalitaarsest kriitikast, olgugi et praktikas on pagulaste õigused hetkel ilmselt paremini kaitstud kui need oleksid ilma EL-i olemasoluta. EL-i pagulaspoliitika on liikunud üha lähemale kommunitaarsel alusel kaitstud regionaalsele huvikaitsele ning kuna EL-i võimutasand ja vahendid ületavad üksikriikide võimalused, siis on nende valitud suunal ka sedavõrd tugevamad ja püsivamad tagajärjed.

On kõnekas, kuivõrd täpselt vastab EL-i poliitiline kurss soovitudele, millega tuli David Miller välja rändekriisi alguses. Oma raamatu „Strangers in Our Midst“ järelsõnas vaatles ta lühidalt Euroopat tabanud massimmigratsiooni ning pakkus välja meetmed rändesurve maandamiseks. Ta leidis, et kuigi merehädaliste päästmine Vahemerelt on humanitaarne kohustus, julgustab see tõenäoliselt uusi migrante ohtlikku reisi ette võtma, mistõttu tuleks päästetud migrantid Austraalia eeskujul kas toimetada tagasi algpunkti või paigutada rannikule kinnipidamiskeskusse. Mis puutub aga migrante, kes on juba Euroopasse jõudnud, siis õigustas ta nende edasirändamise takistamist, sest adekvaatne lahendus näis Milleri jaoks olevat pagulaste ümberpaigutamine, mis aga ei saaks vaba liikumise tingimustes toimida. Konkreetsetest sammudest pidas ka Miller esmaseks EL-i kohuseks kriisipiirkondade riikide rahalist toetamist migrantide korrapäraseks vastuvõtmiseks. Teiseks pidas ta vajalikuks rändesurve üldist alandamist, mis on osaliselt saateriikide võimudega tehtava koostöö küsimus, takistamaks migrantide smugeldajaid ja patrullimaks nende territoriaalvesi, ja osaliselt konfliktitsoonide läheduses olevate pagulaslaagrite toetamise küsimus. Kolmandaks pidas Miller oluliseks pagulaskvootide ning ajutise kaitseplaani kokkuleppimist ning sisserändajate julgustamist hiljem kodumaale naasmiseks. (Miller 2016b, 170-172)

Sisuliselt kõik Milleri soovitud on saanud teoks. See võib paista kummaline, sest nagu eelnenud ülevaatest nägime, asetseb Miller migratsioonifilosoofia keskse debati ühe äärmuse läheduses. Pealegi tunnistab Miller ka ise, et peaaegu kõik akadeemikud, kes sisserändest kirjutavad, väitlevad

nõrgema piirikontrolli ja immigrantide parema kohtlemise poolt (Miller 2017a, 772). See ei tähenda küll, et Miller enda positsiooni kuidagi pehmendaks, aga see toob välja vastuolulise asjade seisu: kui reaalses maailmas (ja EL-is) domineerivad kommunitaarsed seisukohad ja poliitikad, siis migratsioonifilosoofias omakorda tunnevad kommunitaarid end vähemusena.

Nii drastiline vastuolu viitab sellele, et kommunitaaride lähenemine on ilmselt konservatiivne ja lähtubki seega valitsevast olukorrast. Sellisel juhul ei ole põhjust anda kommunitaarsele positsioonile eelist paremini reaalsusele vastava käsitluse eest, sest see tähendaks ringarutlust (kommunitaarid kaitsevad valitsevat korda ja see on õige, sest see vastab valitsevale korrale). See ei tähenda, et konservatiivne vaade oleks iseenesest vale või et seda ei sobiks filosoofiliselt kaitsta, küll aga ei tähenda see ka seda, et normatiivse teooria vastavus reaalsele olukorrale näitaks tingimata teooria väärtust. See oleks niimoodi deskriptiivsete teooriate puhul, aga antud juhul on küsimuse all normatiivsed küsimused ehk see, milline pagulaspoliitika *peaks* olema.

Samas võib kommunitaarse positsiooni (teooriaga võrreldes ebaproportsionaalselt) lai levik praktikas näidata ka egalitaaride lähenemise probleemset rakendatavust reaalses maailmas. Matthew J. Gibney ütleb näiteks, et äärmuslike egalitaaride arutluskäigud võivad olla küll väga veenvad, kuid nad eiravad poliitikategemisega seotud raskuseid ja väärtuskonflikte (Gibney 2004, 260). Esiteks on valitsuste võimalus asüülipoliitikat suunata piiratud nõudmisega tegutseda kodanike heakskiidul, teiseks on keeruline ennustada poliitikavalikutega kaasnevaid reaktsioone (Gibney 2004, 228). Et egalitaaride ettekirjutised saaks mingit mõju avaldada, peavad need võtma arvesse reaalse maailma elektoraalseid, majanduslikke ja rahvusvahelisi piiranguid, mis takistavad valitsustel kaasavamate pagulaspoliitikate elluviimist (Gibney 2004, 259-260).

Siinkohal tuleb aga rõhutada, et mitmed radikaalsed egalitaarid eesotsas Carensiga näevadki kohustust mitte ideaalolukorra koheses kehtestamises, vaid selle suunas liikumises. Pealegi ei oma avalikkuse arvamus liberaalses traditsioonis tingimata vetoõigust, kui see juhtub inimõiguste või pragmaatiliste kaalutlustega selgesse vastuollu sattuma. Nii näiteks on hoolimata masside vastuseisust mitmel pool kehtestatud samasooliste paaride võrdsed õigused tavaliste paaridega. Samuti toimib kahes kolmandikus maailma riikidest erakondade riiklik rahastamine, mis on küll kodanike seas väga ebapopulaarne, ent vähendab korrupsiooniriski.

Poliitikafilosoofia üheks eesmärgiks on tuvastada norme ja printsiipe, mille alusel peaks ühiskond toimima, seega pretendeerib see poliitiliste toimijate jaoks ettekirjutavale rollile. Antud töös

esitatud migratsioonifilosoofia ülevaade tuvastas egalitaaride ja kommunitaaride käsitluste ühisosasid, mis on inimõiguste austamise kõrval küll pigem napid, kuid igal juhul peaksid liberalistlikud pagulaspoliitikad neid arvesse võtma. Arvestatavate ühisosade olemasolu viitab ka, et egalitaaride ja kommunitaaride näol ei ole tegemist diametraalselt erinevate positsioonidega, kus oleks mõeldav ainult ühe või teise äärmuse pooldamine. Mis puutub aga laialdasi erimeelsusi, siis näitab põhiargumentide ülevaade, et kaks leeri on küllaltki hästi tasakaalus.

Need järeldused võivad esmapilgul näida tagasihoidlikena, kuid neil on olulised normatiivsed tagajärjed, sest kui tõde paikneb kuskil kahe äärmuse keskosas, siis järelikult kuuluvad sinna ka normatiivsed kohustused. Olenemata sellest, kuhu täpselt asetada filosoofilise debati tasakaalupunkt (mõlemal poolel on hulk väärt argumente ja terviklikke kontseptsioone), on selge, et see punkt on oluliselt lähemal egalitaarsele suunale kui reaalne olukord. Seejuures ei vasta EL-i praegused praktikad mitmes aspektis isegi kommunitaaride standarditele, sest pagulaslaagrites ei suudeta pakkuda ettenähtud elutingimusi ning inimõiguste järgimine on kohati probleemne ka välispiiri valvamisel. Samuti on küsitav Türgi ja teiste naaberriikidega tehtud kokkulepete eetilisus, kus jagatakse majandusabi tingimusel, et päritoluriigid takistavad edasirännet, olgugi et riigist lahkumine kuulub inimõiguste hulka.

Niisiis: kui me võtame normatiivseks aluseks filosoofilisest debatist tuletatud ühisosad ja tasakaaluasetused, siis ei jää kahtlustki, et EL-i kohuseks on liikuda senisest oluliselt egalitaarsema rändepoliitika suunas. Paraku, nagu empiirilisest kirjeldusest selgus, on tegelik trend vastupidine. Populaarne vastuseis ja muud empiirilised takistused võivad mingil määral õigustada kohustuste leevendamist lühikeses plaanis, ent need ei õigusta liikumist vastupidises suunas, kui pole just mõjuvat põhjust arvata, et sammule tagasi järgnevad suuremad sammud edasi. Kuna puudub põhjus eeldada, et migratsioonipiirangute karmistamine oleks strateegiline käik nende pikemas plaanis lõdvendamiseks, siis järelikult on EL-i esmaseks kohuseks teha migratsioonipiirangute karmistamisele lõpp.

Kokkuvõte

Migratsioonifilosoofia keskseks küsimuseks on see, millisel määral on riikidel õigus enda sisserändepoliitika üle otsustada. Ma käsitlesin seda küsimust liberalismi raamistikus egalitaaride ja kommunitaaride eristusega, mis lähtuvad vastavalt indiviidide ja kogukondade primaarsetest õigustest. Ma tegin filosoofilisest debatist ülevaate läbi kolme keskse vaidluspunkti: liberaalsete väärtuste ulatus, liikumine kui inimõigus ja demokraatlik suveräänsus. Seejärel andsin ma lühiülevaate ka Euroopa Liidu pagulaspoliitikast aastail 2014-2020 nende kolme nimetatud vaidluspunkti põhjal.

Filosoofilisest ülevaatest järeldasin ma, et egalitaaride ja kommunitaaride debatt on üsna hästi tasakaalus, millest järeldub omakorda, et normatiivsed kohustused poliitiliste toimijate jaoks paiknevad kuskil kahe positsiooni vahelises keskosas. Seda vaatlushinnangut toetavad kahe positsiooni napid, aga vaieldamatud ühisosad, mis viitavad lahenduste skaleeritavusele ja mitte polaarsetele valikule kahe äärmuse vahel. Empiirilisest ülevaatest järeldasin ma aga, et EL-i senine praktika on väga lähedal migratsioonifilosoofia keskse debati ühele äärmusele – kommunitaarsetele positsioonile – ning arengu suund viib veelgi rohkem selle äärmuse poole.

Nii järeldasin ma kokkuvõtlikult, et EL-i pagulaspoliitika ei vasta kaugeltki normatiivsetele kohustustele, mille all pean ma silmas filosoofilises arutelus tuvastatud kohustusi. Kuigi migratsioonifilosoofide seas esineb põhimõttelisi lahkarvamusi, on nende tasakaaluasetus ja ühisosa selgelt egalitaarsemad kui EL-i reaalne poliitika. Sellest järeldubki, et EL-i kohuseks on liikuda kitsaste huvidega reaalpoliitika juurest oluliselt avatuma pagulaspoliitika suunas, samas kui tegelikud arengud on vastupidise suunaga. Empiirilised põhjused võivad normatiivseid kohustusi lühikeses plaanis pehmendada, kuid need ei saa õigustada vastupidises suunas liikumist.

Kirjandus

- Abizadeh, A. (2016). The Special-Obligations Challenge to More Open Borders, S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 105-124.
- Bader, V. (2007). Building European institutions: beyond strong ties and weak commitments, S. Benhabib, I. Shapiro ja D. Petranovic (toim.), *Identities, Affiliations, and Allegiances*, Cambridge University Press, New York, lk 113-135.
- Bell, D. ja de-Shalit, A. (2011). *The spirit of cities : why the identity of a city matters in a global age*, Princeton University Press, New Jersey & Oxfordshire.
- Bux, U. (2020). *Managment of the External Borders*, Fact Sheets on the European Union (Euroopa Parlament), https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.4.pdf (külastatud 9. aprill 2021).
- Carens, J. (1987). Aliens and Citizens: The Case for Open Borders, *The Review of Politics*, Vol. 49, No. 2 (Spring, 1987), lk 251-273.
- Carens, J. (2013). *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, New York.
- Cole, P. (2000). *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Carrera, S. jt. (2016). *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*, European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, D. Neville (vastutav admin.), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU\(2016\)536490_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf) (külastatud 9. aprill 2021).
- Dryzek, J., Honig, B. ja Phillips, A. (2011). Overview of Political Theory, R. Goodin (toim.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, New York, lk 61-88.
- Ehin, P. (2018). Regionaalne lõimumine Euroopas ja mujal maailmas, E. Berg ja A. Kasekamp (peatoim.), Raul Toomla ja Rein Toomla (tegevtoim.), *Sissejuhatus rahvusvahelistesse suhetesse*, Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, lk 356-379.
- Euroopa Komisjon. (2015, 13. mai). *A European Agenda on Migration*, Communication from The Commision to The European Parliament, The Council, The European Economic

- and Social Committee and The Committee of the Regions, Brüssel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> (külastatud 27. aprill 2021).
- Euroopa Komisjon. (2016, 4. märts). *Back to Schengen - A Roadmap*, Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council, Brüssel, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cff8990a-e1ee-11e5-8a50-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF (külastatud 9. aprill 2021).
 - Euroopa Komisjon. (2017, 6. september). *Relocation and Resettlement: Sharing responsibility and increasing legal pathways to Europe*, faktiliht, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170906_relocation_and_resettlement-sharing_responsibility_and_increasing_legal_pathways_to_europe_en.pdf (külastatud 9. aprill 2021).
 - Euroopa Komisjon. (2018, 26. jaanuar). *EU Budget for the Refugee Crisis and Improving Migration Management*, Directorate-General for Communication (Euroopa Komisjon), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/162493fe-04a9-11e8-b8f5-01aa75ed71a1/language-en#document-info> (külastatud 9. aprill 2021).
 - Euroopa Komisjon. (2019, 16. oktoober). *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council, Brüssel, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf (külastatud 27. aprill 2021).
 - Euroopa Komisjon. (2020, 23. september). *On a New Pact on Migration and Asylum*, Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, Brüssel, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF (külastatud 27. aprill 2021).
 - Fine, S. (2010). Freedom of Association Is Not the Answer, *Ethics*, Vol. 120, No. 2 (January 2010), lk 338-356.

- Fine, S. (2016). Immigration and Discrimination, S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 125-150.
- Fine, S. ja Ypi, L. (2016). The Ethics of Movement and Membership, S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 1-8.
- Gibney, M. (2004). *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press, New York.
- Hindess, B. (2012). Foucaultian Analysis of Power, Government, Politics, E. Amenta, K. Nash ja A. Scott (toim.), *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell Publishing, lk 36-46.
- Jackson, M. (2013). *The wherewithal of life : ethics, migration, and the question of well-being*, University of California, California.
- Jürgenson, A. (2008). Vabatahtliku ja sunniviislise migratsiooni dihhotoomiast migratsiooni makro- ning mikroteooriate taustal, *Acta Historica Tallinnensia*, 13, lk 92-117.
- KaPo. (2020). *KaPo aastaraamat 2019_2020*, H. Puusepp (koost.), Iconprint / Tallinna Raamatutrükikoda.
- Kukathas, C. (2016). Are refugees special? S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 249-268.
- Loone, E., Järvik, M. ja Oudekki Loone, K. (2004). *Suveräänsus. Seadus. Immigratsioon*, Atlex, Tartu.
- Luyten, K. ja Díaz, S. (2019). *Legal migration to the EU*, European Parliamentary Research Service, märts 2019
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI\(2019\)635559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635559/EPRS_BRI(2019)635559_EN.pdf) (külastatud 9. aprill 2021).
- Miller, D. (2007). *National Responsibility and Global Justice*. Oxford University Press, New York.

- Miller, D. (2016a). Is There a Human Right to Immigrate? S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 11-31.
- Miller, D. (2016b). *Strangers in Our Midst: the political philosophy of immigration*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Miller, D. (2017a). Migration and justice: a reply to my critics, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 20, No. 6, lk 763–773.
- Miller, D. (2017b). Strangers in our midst: an overview, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 20, No. 6, lk 707–711.
- Nail, T. (2016). A Tale of Two Crises: Migration and Terrorism after the Paris Attacks, *Study of Ethnicity and Nationalism*, Volume 16, Issue 1 April 2016, lk 158-167.
- O' Connor, K. (2020). The effect of immigration on natives' well-being in the European Union, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volume 180, December 2020, lk 257-274.
- Oberman, K. (2016). Immigration as a Human Right, S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 32-56.
- OHCHR. (2020, 23. märts). *Greece: Rights violations against asylum seekers at Turkey-Greece border must stop – UN Special Rapporteur*, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25736&LangID=E> (külastatud 9. aprill 2021).
- Piirimäe, E. (2018). Eetika rahvusvahelistes suhetes, E. Berg ja A. Kasekamp (peatoim.), Raul Toomla ja Rein Toomla (tegevtoim.), *Sissejuhatus rahvusvahelistesse suhetesse*, Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, lk 149-177.
- Radjenovic, A. (2020). *The need for solidarity in EU asylum policy*, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652087/EPRS_ATA\(2020\)652087_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652087/EPRS_ATA(2020)652087_EN.pdf) (külastatud 9. aprill 2021).
- Roussou, M. ja Carthaigh, N. (2020). The Cruelty of Containment, International Rescue Committee, https://eu.rescue.org/sites/default/files/2020-12/Cruelty_of_Containment_Report.pdf (külastatud 9. aprill 2021).

- Sack, R. (1997). *Homo Geographicus*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Shachar, A. (2016). Selecting By Merit, S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 175-202.
- Singer, P. (1993). *Practical Ethics. Second Edition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Turu-uuringute AS. (2019). *Avalik arvamus ja riigikaitse. Aruanne Kaitseministeeriumile*, Sügis 2019.
- Walzer, M. (1983). *Spheres Of Justice*, Basic Books, New York.
- Wellman, C. (2016). Freedom of Movement and the Rights to Enter, S. Fine ja L. Ypi (toim.), *Migration in Political Theory: The Ethics of Movement and Membership*, Oxford University Press, New York, lk 80-102.

Abstract: European Union (EU) refugee policy in the light of a debate between egalitarian and communitarian standpoints in philosophy of migration

The central question of philosophy of migration concerns the scope of rights for states to decide their own immigration policies. I view this question within liberalist framework, distinguishing between what I call egalitarian and communitarian standpoints – based on whether the primary rights are seen as belonging to individuals or communities. I make an overview of this philosophical debate based on three central issues regarding 1) the scope of liberal values, 2) the human right of movement and 3) the democratic sovereignty. Based on the same three central issues, I also offer an overview of EU's refugee policy during the refugee crisis of 2014-2020.

Comparing the philosophical debate with EU's policy, a large discord between theory and practice becomes apparent as the balance point of philosophical debate is clearly more egalitarian than the actual politics of EU. From that I conclude that EU's general duty is to move from the politics of narrow interests towards a lot more open refugee politics, although the actual trends clearly lead the opposite way. I admit that there can be important empirical reasons such as negative public opinion that could soften the normative duties in the short run, but these cannot justify moving in the opposite direction unless there is strong reason to expect that taking a step back will lead to bigger steps forward in the future. As no such reason is present, I conclude that the immediate responsibility of the EU is to stop moving towards stricter refugee policy.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks.

Mina, Siim Pulst

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Euroopa Liidu pagulaspoliitika egalitaaride ja kommunitaaride migratsioonifilosoofilise debati valguses“, mille juhendaja on Eduard Parhomenko, 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.

Siim Pulst

03.05.2021