

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Marion Mürsepp

**1951. AASTA GENFI PAGULASSEISUNDI KONVENTSIOONI ARTIKLI 3 OLULISUS JA
JÄRGIMINE TÄNAPÄEVAL EUROOPA LIIDU RIIKIDE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Lauri Mälksoo

Tartu
2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. PEATÜKK: 1951. AASTA GENFI PAGULASSEISUNDI KONVENTSIOON JA SELLE ARTIKKEL 3	7
1.1. Genfi pagulasseisundi konventsiooni vastuvõtmise ajendid	7
1.2. Pagulase määratlus 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis	9
1.3. Pagulane relvastatud konflikti kontekstis	11
1.4. Pagulane, migrant ja varjupaigataotleja	12
1.5. Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 ajalugu ja sisu	13
1.6. Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 piirangud	16
1.7. Genfi pagulasseisundi konventsioon ja KPÕRP	18
1.8. Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 tähendus ja olulisus tänapäeval	21
1.9. EL-i regulatsioon	22
2. PEATÜKK: EUROOPA RIIKIDE PRAKTIKA ERINEVATE PAGULASTE KOHTLEMISEL	24
2.1. Ungari	24
2.2. Poola	27
2.3. Bulgaaria	30
2.4. Saksamaa	32
2.5. Kreeka	34
2.6. Rootsi	36
2.7. Taani	37
2.8. Leedu	38
2.9. Läti	40
3. PEATÜKK: PAGULASTE DISKRIMINEERIMINE EL-I RIIKIDE POOLT GENFI PAGULASSEISUNDI KONVENTSIOONI ARTIKLI 3 VALGUSES	42
3.1. Pagulaste diskrimineerimine EL-i riikide poolt Genfi pagulasseisundi artikkel 3 valguses	42
3.1.1. Pagulased Poola, Läti ja Leedu piiril	44
3.1.2. Poola eriseadus	47
3.1.3. Pagulased Ungaris	48
3.1.4. Pagulased Bulgaarias	50
3.1.5. Pagulased Saksamaal	51
3.1.6. Pagulased Kreekas	52
3.1.7. Pagulased Taanis	53
3.1.8. Pagulased Rootsis	56
3.2. Järeldused ja probleemid	58
KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	68
KASUTATUD KIRJANDUS	72
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	80
KASUTATUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU LAHENDID	81
KASUTATUD EUROOPA KOHTU LAHENDID	81

SISSEJUHATUS

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi ÜRO) inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 14 lg 1 kohaselt on igal inimesel õigus tagakiusu eest varjupaika otsida teistes maades ja seda varjupaika kasutada¹. Inimesed on konfliktide ja tagakiusamise eest põgenenud aastatuhandeid. Migratsioon jõudis uude haripunkti 20. sajandil, kui nii maailmasõdade kui ka muude kriiside tõttu pidid miljonid inimesed lahkuma oma kodumaalt. Eelkõige leidis suur migratsioon aset Euroopas. See tõi Euroopa riikidele kaasa vajaduse töötada välja poliitika, kuidas organiseerida ja hallata pagulaste vastuvõtmist ning ümberasustamist. Esmakordselt hakati rahvusvahelisel tasandil reguleerima rändepoliitika valdkonda. Asüüliõiguse alustalaks peetakse 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni². Hiljem on seda täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga³. Tänapäevaks on Euroopa Liit (edaspidi EL) välja töötanud ulatusliku rände- ja varjupaigapoliitika, mis on olnud eeskjukuks paljudele teistele riikidele maailmas.

Inimõigused on igapäevale kuuluvad võõrandamatud õigused. Kuigi inimõigusi ei ole võimalik järjestada nende olulisuse järjekorras, omistatakse mõnedele neist suurem tähtsus kui teistele. Inimõiguste hulka kuulub mh kohustus kohelda kõiki inimesi võrdselt ja neid mitte diskrimineerida. Selle näeb ette nii ÜRO inimõiguste deklaratsioon kui ka Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (edaspidi KPÕRP)⁴. See põhimõte on samuti reguleeritud EL-i õiguses, näiteks EL-i põhiõiguste harta artiklis 21⁵ ja Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK) artiklis 14⁶. Diskrimineerimise keeld on olulisel kohal ka asüüliõiguses. Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 sätestab samuti, et osalisriigid kohaldavad pagulastele konventsiooni sätteid, diskrimineerimata neid rassi, usu või päritolumaa pärast⁷.

Küsimus põgenike diskrimineerimisest on viimase aastaga muutunud teravamaks. Alates Venemaa sissetungist Ukrainasse 2022. aasta veebruaris, on miljonid ukrainlased otsinud Euroopast varjupaika. Kõigest mõne kuu jooksul pärast sõja algust oli Ukrainast põgenenud üle viie miljoni inimese. Tegemist on kõige kiiremini kasvava massilise ümberasumisega, mida Euroopas 21. sajandil nähtud on.⁸ Sestpeale on Euroopa näidanud solidaarsust sõjapõgenike osas. Samas alles

¹ ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon. - https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (05.02.2023).

² Pagulasseisundi konventsioon. - RT II 1997, 6, 26.

³ 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. - RT II 1997, 6, 26.

⁴ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1994, 10, 11.

⁵ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja, 2010/C 83/02.

⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.

⁷ Pagulasseisundi konventsioon.

⁸ Pranti, J., Kysel, I. M. Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine. (02.05.2022)

mõned aastad tagasi oli Euroopa silmitsi teise humanitaarkriisi, nimelt 2015. aasta rändekriisiga. Suurem enamus nendest põgenikest olid pärit kolmandatest riikidest. Ometigi ei olnud tollal reageering nendele konfliktipiirkondadest põgenevatele inimestele kaugeltki nii soe, kui praegu Ukraina sõjapõgenike osas. Paljuski mängib selles rolli geograafiline lähedus. Kauged konfliktid ei ole samaväärsed nendega, mis toimuvad Euroopa kontinendil endal. Sellest tulenevalt ei ole eurooplased samuti tihti teadlikud, mis põhjustel tullakse Euroopasse kolmandatest riikidest. Samal ajal on poliitikud ning meedia juhtinud tähelepanu ukrainlaste kultuurilisele ja sotsiaalsele lähedusele EL-ile.⁹ Seetõttu ei tunnetata kolmandatest riikidest tulevaid pagulasi samamoodi Ukraina sõja eest põgenevate pagulastega. Erinevate aspektide pinnalt on näha Euroopa ja selle kodanike erinevat suhtumist põgenikesse tulenevalt nende päritolust. Sisseränne kolmandatest riikidest Euroopasse ei ole aeglustunud, vaid jätkub Ukraina sõjapõgenike massilise sissevoolu taustal. Tõusetub küsimus, kas kõik põgenikud saavad Euroopa riikide poolt ühesuguse kohtlemise osaliseks.

Autor on seadnud töö keskseks probleemiks 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 ehk diskrimineerimise keelu olulisuse rahvusvahelises õiguses tänapäeval ning selle järgimise Euroopa riikide poolt. Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas Euroopa riigid järgivad pagulasseisundi konventsiooni artiklit 3. Eelnevaga seonduvalt on eesmärgiks hinnata, kuidas riigid ise põhjendavad pagulaste erinevat kohtlemist. Peale selle antakse töös hinnang pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 olulisusele tänapäeva asüüliõiguses. Töös käsitletakse eelkõige selliseid Euroopa riike, kuhu põgenikevool on olnud suurem. Näiteks Kreeka, Poola ja Saksamaa. Samas käsitletakse ka põgusalt muid riike, et anda põhjalik ülevaade suhtumisest pagulastesse Euroopa riikides ja artikli 3 tõlgendamisest. Lisaks ei ole magistritööle seatud otseselt ajalist piirangut, kuid eelkõige käsitletakse töös viimaste aastate suuremaid ja rohkem kõneainet pakkunud pagulaste rände olukordi Euroopas.

Magistritöö lahendamiseks on püstitatud järgnevad uurimisküsimused:

- 1) Mis on 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 ehk diskrimineerimise keelu sätte ajalugu?
- 2) Mida mõeldi artikli 3/diskrimineerimise all selle koostamise ajal?
- 3) Milline on Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 tähendus tänapäeval? Kas selle tähendus on ajas muutunud?

<https://www.ejiltalk.org/generous-but-equal-treatment-anti-discrimination-duties-of-states-hosting-refugees-fleeing-ukraine/> (13.04.2023).

⁹ Mascareñas, B. G. Why this refugee crisis is different. (2022) - https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2022/why_this_refugee_crisis_is_different (25.04.2023).

- 4) Kas Euroopa riigid kohtlevad erinevaid pagulaste rühmi erinevalt? Kuidas riigid on seda erinevat kohtlemist põhjendanud?
- 5) Kas Euroopa riikide poolt põgenike erinev kohtlemine on lubatud ja põhjendatud pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 valguses? Miks?
- 6) Milline on Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 tähtsus tänapäeval, võttes arvesse rahvusvahelisi inimõigustealaseid instrumente?

Magistritöö kirjutamisel kasutatakse kolme meetodit:

- 1) Esiteks kasutatakse ajaloolist meetodit. Kuna magistritöös on kesksel kohal 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3, on oluline teada selle sätte ajalugu ning tausta. Selleks rakendatakse ajaloolist meetodit, et uurida, kuidas sündis artikkel 3 ning mis oli selle tähendus selle koostamise ajal. Koos analüütilise meetodiga selgitatakse töös muid olulisi asüüliõiguse aspekte, mis on ajalooliselt tähtsad. Näiteks kuidas on mõjutanud teised hiljem vastu võetud rahvusvahelised lepingud 1951. aasta Genfi konventsiooni ja selle artiklit 3.
- 2) Teiseks rakendatakse võrdlevat meetodit võrdlemaks Euroopa riikide praktikaid seoses pagulaste kohtlemisega. Seejuures võrreldakse, kuidas on EL-i riigid reageerinud erinevatele suurtematele rändekriisidele.
- 3) Kolmandaks, rakendades analüütilist meetodit, uuritakse kogutud andmete pinnalt, kas analüüsitud EL-i riigid kohtlevad erinevaid pagulaste rühmi erinevalt ja kas see kvalifitseerub diskrimineerimisena pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 valguses. Analüütilist meetodit kasutades hinnatakse ka seda, kuidas riigid ise põhjendavad ja õigustavad pagulaste erinevat kohtlemist või tõlgendust artiklist 3.

Magistritöös keskseks allikaks on 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon ja selle kohta käiv sekundaarkirjandus. Seejuures on töö eesmärgi saavutamiseks uuritud ning analüüsitud ka muid rahvusvahelisi kui ka siseriiklikke õigusakte ning erialast kirjandust. Peale selle on kasutatud rahvusvahelist kohtupraktikat. Magistritöös kasutatud materjalid on nii eesti- kui ka ingliskeelsed.

Käesolev magistritöö on jaotatud kolme peatükki. Töö esimene peatükk käsitleb 1951. aasta Genfi pagulasseisundi artikli 3 ajalugu ja *travaux préparatoire*'i. Selles antakse põgus ülevaade sellest, kuidas 20. sajandi sündmused Euroopas ja maailmas ajendasid vastu võtma asüüliõigust käsitlevaid rahvusvahelisi mitmepoolseid lepinguid, eelkõige pagulasseisundi konventsiooni. Muuhulgas antakse ülevaade sellest, kes üldse kvalifitseerub pagulasena ja millistele isikutele kohaldub pagulasseisundi konventsioon. Peatükis pannakse eelkõige rõhk sellele, mis oli diskrimineerimise keelu tähendus selle vastuvõtmise ajal ning mida taheti selle sättega reguleerida selle koostamise

hetkel. Edasi analüüsitakse peatükis seda, milline on artiklis 3 sätestatud diskrimineerimise keelu tähendus ja tähtsus tänapäeval ning kas selle tõlgendus on aja jooksul muutunud. Põgusalt antakse ülevaade ka pagulasseisundi konventsiooni mõjust EL-i ühisele rändepoliitikale.

Teises peatükis analüüsitakse Euroopa riikide praktikaid seoses pagulaste kohtlemisega. Selles antakse põhjalik ülevaade sellest, milliseid meetmeid on rakendatud erinevate pagulaste puhul. Peatükis pööratakse palju tähelepanu sellele, kuidas riigid ise ja poliitikud on põhjendanud ning õigustanud pagulaste kohtlemist teatud viisil, mis võiks või kvalifitseerubki diskrimineerimisena artikli 3 tähenduses. Seejuures analüüsitakse mitmete riikide puhul ajaloolisi ning geograafilisi aspekte, mis võivad mõjutada nende suhtumist teatud päritoluga pagulastesse.

Kolmandas peatükis analüüsitakse teises peatükis kogutud andmeid ja nende põhjal esitatakse järeldused, kas Euroopa riigid kohtlevad pagulasi erinevalt ning milles see erinev kohtlemine seisneb. Põhjalikumalt on analüüsitud pagulasseisundi konventsiooni artikli 33 ehk välja- või tagasisaatmise lubamatuse õiguse kohaldamist kõikidele pagulastele, kuivõrd see on pakkunud palju kõneainet. Seejuures analüüsitakse, kuidas mõjutab erinevat kohtlemist isiku staatus riigis sõltuvalt sellest, kas ta on migrant, varjupaiga taotleja või tunnustatud riigi poolt pagulasena. Analüüsi pinnalt antakse hinnang sellele, kas riikide õigustused erinevale kohtlemisele on õigustatud ja lubatud pagulasseisundi konventsiooni artiklis 3 ette nähtud diskrimineerimise keelu valguses. Lisaks analüüsitakse, kas ja millist tähtsust omab pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 tänapäeval Euroopa kontekstis ning kuidas on seda mõjutanud erinevad rahvusvahelised inimõiguste alased dokumendid.

1. PEATÜKK: 1951. AASTA GENFI PAGULASSEISUNDI KONVENTSIOON JA SELLE ARTIKKEL 3

1.1. Genfi pagulasseisundi konventsiooni vastuvõtmise ajendid

Asüüliõigust hakati rahvusvaheliste dokumentidega reguleerima 20. sajandil. Rahvusvahelise kogukonna esimesed jõupingutused pagulaste kaitsmisel tulenesid mitmest Esimese maailmasõja lõpule järgnenud väljarändest: umbes 2 miljonit venelast, armeenlast ja muust rahvusest inimest olid sunnitud oma riigist põgenema.¹⁰ Rahvasteliidu pagulaste ülemkomissar Fridtjof Nanseni eestvedamisel loodi 1922. aastal Vene pagulastele isikutunnistused (nn Nanseni passid).¹¹ Hiljem laiendati seda skeemi ka armeenlastele.¹² Esimesed lepingud pagulaste osas ei seadnud riikidele konkreetseid kohustusi, välja arvatud koostöö Rahvasteliidu dokumentatsiooni tunnustamisel. Riigid tajusid pagulaste kohalolekut ajutise nähtusena, mis laheneb kas naturalisatsiooni teel elukohariigis või pagulaste naasmisega päritoluriiki tingimuste normaliseerumisel. Rahvasteliidu 1928. aasta kokkulepe kehtestas isikustaatuse tunnustamise standardid ja rõhutas, et pagulaste õigused ei ole tingitud nende päritoluriigi vastastikusest austamisest.¹³

28. oktoobril 1933. aastal võeti Rahvasteliidu poolt vastu rahvusvaheline pagulaste konventsioon, mis jõustus 15. juunil 1935. aastal. See konventsioon kohustas esmakordselt iga osalisriiki mitte viima oma territooriumilt välja ega hoidma eemale, kasutades politseimeetmeid, pagulasi, kellel on lubatud seal regulaarselt resideeruda, välja arvatud juhul, kui nimetatud meetmed on ette nähtud riigi julgeoleku või avaliku korra huvides.¹⁴ Suure tõuke asüüliõiguse arengule andis Teine maailmasõda. Pärast seda oli suureks probleemiks põgenike saatmine tagasi nende kodumaale. Kuivõrd see osutus arvatust raskemaks, oli vaja teha jõupingutusi selleks, et korraldada nende ümber elama asumine. Selle käigus sai selgeks, et kõiki Teise maailmasõja põgenikke ei ole võimalik kodumaale tagasi saata ega ümber asustada.¹⁵ Veel enam, paljud riigid ei tahtnud põgenikke vastu võtta. USA takistas näiteks holokausti üle elanud juutidel ja Teise maailmasõja mittejuutidest ohvritel emigreeruda riiki¹⁶. Lisaks oli vaja strateegiat idabloki kommunistlikest riikidest tulevate põgenikevoolude käsitlemiseks. Sellega seoses tegi ÜRO ettepaneku kaitsta uue

¹⁰ Hathaway, J. C. The Rights of Refugees Under International Law. Second Edition. Cambridge University Press 2021, lk 19.

¹¹ Costello, C., Foster, M., McAdam, J. The Oxford Handbook of International Refugee Law. Oxford: Oxford University Press 2021, lk 31.

¹² *Ibid*, lk 34.

¹³ Hathaway, J. C, lk 21-22.

¹⁴ Costello, C., Foster, M., McAdam, J, lk 36-37.

¹⁵ Hathaway, J. C, lk 26-27.

¹⁶ Nasaw, D. America Denied Refugees After the End of World War II - Just As We Are Today. (12.04.2020) - <https://time.com/5889460/american-history-war-on-immigrants/> (15.04.2023).

rahvusvahelise korra alusel kõiki kodakondsuseta isikuid, sh pagulasi. Algatati protsess, mis viis lõpuks nii ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti asutamiseni kui ka 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ettevalmistamiseni.¹⁷

1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja seda täiendavat 1967. aasta New Yorgi protokollit saab pidada rahvusvahelise asüüliõiguse tuumaks. Konventsiooni töötasid aastatel 1948-1951 välja ÜRO organid, *ad hoc* komiteed ja täievoliliste esindajate konverents¹⁸. Selles sätestatud materiaalsed õigused pärinevad kahest peamisest allikast. Enamik õigusi tuleneb 1933. aasta rahvusvahelisest pagulaste konventsioonist, mis on selgelt tunnustatud 1951. aasta konventsiooni eeskujuks. Teiseks peamiseks allikaks oli 1948. aasta ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. See avaldas mõju mitmete 1933. aasta konventsioonis sisalduvate õiguste sisu ümbersõnastamisele ja tõi kaasa kuus täiendavat sõnastust. Samas mitmetel õigustel ei ole ilmselget eelkäijat. Pagulasseisundi konventsioonis sätestatud õigused hõlmavad kriitilisi kaitsemeetmeid, mis katavad kõige elementaarsemad pagulaseks olemise aspektid, sh vajadus põgeneda, olla vastu võetud ja saada varjupaika. Seejuures peavad olema tagatud mitmed kodanikuõigused, sh peab riik tagama pagulastele kaitse diskrimineerimise eest.¹⁹

Pagulasseisundi konventsioon ei olnud algselt universaalne. See sisaldas ajalisi ja geograafilisi piiranguid. Oma vahetu mõju poolest vaatas see tahapoole, kuid selle koostajad nägid ette tulevasi pagulasi ja selle võimalikku ülemaailmset ulatust. Pagulasseisundi konventsiooni eurotsentrilisus on ilmselge ja seda kritiseeriti juba selle koostamise ajal. Näiteks India delegaat märkis, et Euroopa põgenike ja ümberasustatud isikute massiline ümberasustamine on võimalik, kuna nad olid eurooplased ja sellised riigid nagu Austraalia on neile ukсед avanud. Muuhulgas tõi ta oma avalduses välja, et kuna paljude riikide immigratsioonipoliitika põhineb rassilistel eelarvamustel, on India pidanud püüdma ilma rahvusvahelise abita lahendada oma ligi miljonit põgenikku käsitlevat probleemi. 1967. aasta New Yorgi protokollit käivitasid ja võimaldasid suuresti äsja iseseisvunud Aafrika riikide sammud luua kontinendi jaoks piirkondlik pagulasinstrument. Lisaks oli ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti soov tagada, et need sammud täiendaksid 1951. aasta konventsiooni. Protokoll, mille eesmärgiks oli sõnaselgelt kaotada igasugused territoriaalsed kehtivuse piirangud, kuulutab preambulis, et "1. jaanuari 1951. aasta kuupäevale vaatamata on soovitatav anda kõigile konventsioonis määratletud pagulastele võrdne seisund".²⁰

¹⁷ Hathaway, J. C, lk 26-27.

¹⁸ Costello, C., Foster, M., McAdam, J, lk 172.

¹⁹ Hathaway, J. C, lk 29-30.

²⁰ Costello, C., Foster, M. (Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination? - International Journal of Discrimination and Law, 2022/3, lk 260-261.

1.2. Pagulase määratlus 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis

Vastavalt pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1 jaotise A lg-le 1 käsitletakse pagulasena isikut, kes on arvatud pagulaseks vastavalt 12. mai 1926. aasta või 30. juuni 1928. aasta kokkuleppele, 28. oktoobri 1933. aasta või 10. veebruari 1938. aasta konventsioonile või 14. septembri 1939. aasta protokollile või Rahvusvahelise Pagulasorganisatsiooni põhikirjale. Sama sätte lg 2 kohaselt käsitletakse pagulasena ka isikut, kes enne 1. jaanuarit 1951. aastat toimunud sündmuste tagajärjel ning 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 kodakondsuseta väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.²¹ Ehk osalisriigid olid algselt kohustatud kaitsma üksnes neid pagulasi, kelle tagakiusamise hirm tulenes sündmustest, mis toimusid enne 1951. aasta 1. jaanuarit. 1967. aasta pagulasseisundi protokoll kaotas selle ajalise piirangu sellega ühinevate riikide jaoks. Täiendavalt andis pagulasseisundi konventsioon algselt valitsustele võimaluse piirata oma kohustusi geograafiliselt. Neil oli võimalik nõustuda kaitsma ainult Euroopa pagulasi. See võimalus on keelatud kõikidele riikidele, kes on alla kirjutanud 1967. aasta protokollile.²²

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1 jaotise A lg 2 kohaselt peab pagulane olema lahkunud kodumaalt “põhjendatult kartes tagakiusamist”. See on pagulase määratluse põhielement. Kuna hirm on subjektiivne, hõlmab definitsioon pagulasena tunnustamist taotlevas isikus subjektiivset elementi. Pagulasseisundi kindlaksmääramine eeldab seega eelkõige taotleja ütluste hindamist, mitte ainuüksi hinnangut tema päritoluriigis valitseva olukorra kohta. “Põhjendus” tähendab, et pagulasseisundi määrab nii isiku mõtteviis kui ka seda toetav objektiivne olukord tema päritoluriigis. Mõiste “põhjendatud hirm” sisaldab seega subjektiivset ja objektiivset elementi ning põhjendatud hirmu olemasolu kindlaksmääramisel tuleb arvestada mõlema elemendiga. Artikkel 1 jaotis A lg 2 nimetab põhjused, mille tõttu peab inimesel olema põhjendatud hirm tagakiusamise ees. Need konkreetsed põhjused muudavad kõik muud põgenemise põhjused automaatselt määratluse seisukohast ebaoluliseks. See välistab nälja- või kliimapõgenikud, välja arvatud juhul, kui neil on lisaks mõnel nimetatud põhjusel põhjendatud tagakiusamise hirm. Kui tavaliselt tuleb pagulasseisund määrata individuaalselt, on ette tulnud ka olukordi, kus terveid rühmitusi on ümber asustatud asjaoludel, mis viitavad sellele, et grupi liikmeid võib üksikult pidada pagulasteks. Sellistes olukordades on abi osutamise vajadus sageli äärmiselt kiireloomuline ja puhtpraktilistel

²¹ Pagulasseisundi konventsioon.

²² Hathaway, J. C, lk 35.

põhjustel ei pruugi olla võimalik iga grupiliikme jaoks pagulasseisundit individuaalselt määratleda. Seetõttu on kasutatud pagulasseisundi nn grupi määramist, mille käigus käsitletakse iga rühma liiget vastupidiste tõendite puudumisel pagulasena.²³

Puudub mõiste “tagakiusamine” üldtunnustatud määratlus. Mitmesugused katsed sellist määratlust sõnastada on osutunud samuti väheedukaks. Pagulasseisundi konventsiooni artiklist 33 võib järeldada, et oht elule või vabadusele rassi, usutunnistuse, rahvuse, poliitiliste vaadete või teatud sotsiaalsesse rühma kuulumise tõttu on alati tagakiusamine. Muud tõsised inimõiguste rikkumised samadel põhjustel kujutaks endast samuti tagakiusamist. Kas muud kahjustavad tegevused või ähvardused kujutavad endast tagakiusamist, sõltub iga juhtumi asjaoludest. Tagakiusamise hirmu subjektiivne iseloom nõuab asjaomase isiku arvamuste ja tunnete hindamist. Samuti tuleb nende valguses vaadelda kõiki tema vastu suunatud tegelikke või eeldatavaid meetmeid. Iga osalisriigi kohustuseks on määratleda, kas antud pagulast ohustab päritoluriigis tagakiusamine või mitte.²⁴

Isik on pagulane pagulasseisundi konventsiooni tähenduses kohe, kui ta vastab määratluses sisalduvatele kriteeriumitele. See toimub kindlasti enne hetke, mil tema pagulasseisund ametlikult kindlaks määratakse. Isiku pagulasseisundi tunnustamine ei tee temast pagulast, vaid kuulutab ta pagulaseks. Temast ei saa pagulane tunnustuse pärast, vaid teda tunnustatakse sellepärast, et ta on pagulane.²⁵ Rahvusvaheline pagulasõigus ega rahvusvahelised inimõiguslepingud ei väljenda asjaomaste isikute selgesõnalist õigust varjupaigale ega pane riikidele kohustust varjupaika anda. Üksikisikutel on õigus varjupaika taotleda, mitte seda saada, ja riikidel on õigus, kuid mitte kohustus, varjupaika anda. Pagulasseisundi konventsioon ei taga varjupaigataotlejatele õigust saada pagulasstaatust, isegi kui nad vastavad pagulasena käsitlemise tingimustele. Lõppkokkuvõttes on see iga riigi enda otsustada, kellele ja kuidas antakse pagulasseisund. Igal riigil on vabadus kehtestada varjupaiga andmise tingimused.²⁶ Erandkorras on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametil vastavalt oma mandaadile volitused kuulutada isikud pagulasteks, tuginedes *prima facie* otsusele.²⁷

²³ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. UNHCR. Reissued. (2019) - <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html> (09.04.2023), lk 18-20.

²⁴ *Ibid*, lk 21.

²⁵ *Ibid*, lk 17.

²⁶ Zamfir, I. At a glance. Refugee status under international law. European Parliamentary Research Service (EPRS). (2015) - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569051/EPRS_ATA\(2015\)569051_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569051/EPRS_ATA(2015)569051_EN.pdf) (07.04.2023).

²⁷ UNHCR. Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status, 5 June 2015. (24.06.2015) - <https://www.unhcr.org/558a62299.html> (07.04.2023), lk 6.

1.3. Pagulane relvastatud konfliktis kontekstis

Pagulase definitsioon pagulasseisundi konventsioonis jätab määratluse alt välja isikud, kes põgenevad üksnes relvastatud konflikti või muu vägivalla eest. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti 2016. aastal välja antud suuniste kohaselt tuleb arvestades konventsiooni konteksti ja eesmärki kohaldada selle artikkel 1 jaotise A lg-t 2 isikute suhtes, kes põgenevad relvastatud konflikti ja vägivalla eest. Selle all mõeldakse situatsioone, mida iseloomustab tsiviilelanikkonda mõjutava vägivalla ulatus või levik. Nimetatud olukorrad võivad hõlmata vägivalda riiklike ja valitsusväliste osalejate, erinevate ühiskonnarühmade kui ka kahe või enama riigi vahel. Pagulasseisundi kindlaksmääramise kontekstis ei ole oluline liigitada eelnimetatud situatsioone kas rahvusvaheliseks või mitterahvusvaheliseks relvakonfliktiks rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses. Veel enam, konventsiooni pagulase määratlus ei tee vahet rahuajal või sõjaajal tagakiusamise eest põgenevatel pagulastel.²⁸

Hinnates, kas relvakonfliktide ja vägivalla olukorras on tegemist tagakiusamisega, ei nõuta kahju kõrgemat raskusastet võrreldes muude olukordadega. Ei ole asjakohane hinnata, kas taotlejaid koheldakse relvakonfliktide ja vägivalla olukorras halvemini, kui tavaliselt “eeldatakse”. Relvakonflikti ja vägivalla olukorra üldine kontekst võib süvendada inimesele tekitavate kahjude mõju, põhjustades teatud asjaoludel kahju, mis on võrdväärne tagakiusamisega. Näiteks pikaajalised relvakonfliktid ja vägivald võivad avaldada tõsist kahjulikku mõju taotleja füüsilisele ning psühholoogilisele tervisele või nende isiklikule arengule, mida tuleks hinnata, võttes arvesse erinevaid asjaolusid.²⁹ Relvastatud konfliktide ja vägivalla olukorrad hõlmavad sageli kokkupuudet tõsiste inimõiguste rikkumistega või muu tõsise tagakiusamisega kaasneva kahjuga. Selline tagakiusamine võib mh seisneda genotsiidis, piinamises või alandavas kohtlemises. Inimõiguste rikkumised ja muud tõsised kahjud võivad kvalifitseeruda sõjakuritegudena ja/või inimsusevastaste kuritegudena rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses relvakonflikti kontekstis, kui need on osa laialdasest või süstemaatilisest rünnakust tsiviilelanikkonna vastu.³⁰

Pagulasseisundi kindlaksmääramisel võib rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumiste olemasolu olla informatiivne, kuid mitte määrav hindamaks, kas tegu on tagakiusamisega pagulasseisundi konventsiooni tähenduses. Isikult ei saa eeldada, et ta tõendab, et on toime pandud rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumine või rahvusvaheline kuritegu, et pagulasseisundi üle otsustaja jõuaks

²⁸ UNHCR Guidelines on International Protection No. 12 on claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions. (02.12.2016) - <https://www.unhcr.org/58359afe7> (07.04.2023), lk 1-3.

²⁹ *Ibid*, lk 3.

³⁰ *Ibid*, lk 3-4.

järeldusele, et teatud liiki kahju kujutab endast tagakiusamist. Samuti ei ole pagulasseisundi kindlaksmääramisel kohaldatavad rahvusvahelises kriminaalõiguses määratletud tagakiusamise kui inimsusevastase kuriteo kriteeriumid. Pagulasseisundi määramisel tuginemine rahvusvahelisele humanitaarõigusele või rahvusvahelisele kriminaalõigusele nende kõige rangemas tähenduses võib kahjustada pagulasseisundi konventsiooni rahvusvahelise eesmärgi ning jätta selle kaitsest välja isikud, kes seisavad silmitsi tõsise ohuga nende elule või vabadusele. Isegi kui teatud tegevus ei ole rahvusvahelise humanitaarõiguse või rahvusvahelise kriminaalõigusega keelatud, ei muuda see asjaolu, et rahvusvahelise pagulasõiguse seisukohalt võib selline käitumine kujutada endast tagakiusamist.³¹

Relvastatud konflikti ja vägivalda olukorras võib esineda oht, et taotleja tõstetakse esile või teda võidakse taga kiusata. Samamoodi võivad sellistes olukordades terved rühmad või elanikkonnad olla tagakiusamise ohus, jättes ohu iga rühma liikme. Asjaolu, et paljud või teatud kogukondade liikmed on ohus, ei kahjusta ühegi konkreetse isiku väite kehtivust. Peab hindama, kas isiku hirm tagakiusamise ees on põhjendatud. Mõnikord tugevdab relvastatud konflikti ja vägivalda mõju tervele kogukonnale või tsiviilelanikele üldisemalt konkreetse isiku tagakiusamise hirmu põhjendatud olemust, mitte ei nõrgenda seda. Relvastatud konflikti ja vägivalda olukorras võivad õhupommitamised, kassetlahingumoonad, tünnipommide või keemiarelvade kasutamine, improviseeritud lõhkeseadeldised, maamiinid ja autopommid ohustada terveid kogukondi. Toidu ja meditsiini varustuse süstemaatiline keelamine, vee- ning elektrivarustuse katkestamine, vara hävitamine või haiglate ja koolide militariseerimine või sulgemine võib samuti kujutada endast tõsist inimõiguste või rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumist, mis mõjutab terveid kogukondi. Sellise tegevusega kokkupuutumine võib tähendada kas iseseisvalt või kumulatiivselt tagakiusamist pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1 jaotise A lg 2 tähenduses.³²

1.4. Pagulane, migrant ja varjupaigataotleja

Pagulasseisundi konventsioon kohaldub üksnes selle artikkel 1 jaotis A lg-s 2 määratlusele vastavale pagulasele. Seetõttu kipuvad osalisriigid väitma, et riiki sisenevad inimesed on migrantid ega ole tegelikult konventsiooniga kaitstud.³³ Ei ole ühtset kokkulepitud definitsiooni sellele, kes on "rahvusvaheline migrant". ÜRO 1998. aasta rahvusvahelise rände statistika soovitusel on

³¹ UNHCR Guidelines on International Protection No. 12 on claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, lk 4.

³² *Ibid*, lk 4-5.

³³ Simmons, S. Hungary Refugee Policy and the Refugee Convention. (23.05.2017) - <https://www.msuir.org/msuir-legalforum-blogs/2017/5/23/hungary-refugee-policy-and-the-refugee-convention> (06.04.2023).

pikaajaline migrant isik, kes viibib väljaspool selle riigi territooriumi, mille kodanik ta on ja kes on elanud välisriigis rohkem kui ühe aasta, olenemata põhjustest, kas vabatahtlikest või tahtlikest, ning vahenditest, kas korrapäraselt või ebaregulaarselt, mida migratsiooniks kasutati. Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon on välja pakkunud avatuma määratluse. Selle kohaselt on migrant katusermin, mis ei ole defineeritud rahvusvahelises õiguses, kuid mis peegeldab tavalist arusaama isikust, kes kolib oma alalisest elukohast eemale, kas riigisisesele või üle rahvusvahelise piiri, ajutiselt või alaliselt, ning mitmesugustel põhjustel. Termin “migrant” hõlmab seega paljusid erinevaid inimesi.³⁴

Pagulane ei ole sama, mis varjupaigataotleja. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti sõnul on varjupaigataotleja keegi, kes ütleb, et ta on pagulane, kuid kelle taotlust ei ole veel lõplikult hinnatud. Massiliste pagulasliikumiste puhul (tavaliselt konflikti tagajärjel) on põgenemise põhjused ilmsed ja puudub võimekus viia läbi individuaalseid intervjuusid. Sellised rühmad tunnistatakse sageli *prima facie* pagulasteks.³⁵ See tähendab, et riik või ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet tunnustab pagulasseisundit selgelt nähtavate ja objektiivsete asjaolude alusel päritoluriigis või kodakondsuseta varjupaigataotlejate puhul nende endises alalise elukoha riigis. Kirjeldatud lähenemisviis tunnistab, et nende asjaolude eest põgenevaid inimesi ähvardab kahju, mis toob nad kehtiva pagulase määratluse alla. Pagulasseisundit võib *prima facie* tunnustada vastavalt mis tahes kohaldatavale pagulase määratlusele, sh pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise A lg-le 2 ja/või 1967. aasta protokollile. *Prima facie* pagulasseisundi tunnustamist ei tohi segi ajada ajutise staatusega, kuni see kinnitatakse hiljem. Kui pagulasstaatuse on *prima facie* kindlaks määratud, jääb see selles riigis kehtima, välja arvatud juhul, kui on täidetud lõpetamise tingimused või kui pagulasstaatuse muul viisil tühistatakse.³⁶

1.5. Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 ajalugu ja sisu

1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 sätestab, et osalisriigid kohaldavad pagulastele konventsiooni sätteid, diskrimineerimata neid rassi, usu või päritolumaad pärast³⁷. Varasemates pagulasseisundit käsitlevates kokkulepetes ja konventsioonides ei leidu artiklis 3 sisalduvaga sarnaseid sätteid. Ainsana sätestas diskrimineerimise keelu ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 2.³⁸ Samas keskendusid mitmed varasemad mitmepoolsed lepingud teatud

³⁴ Costello, C., Foster, M., McAdam, J, lk 134-135.

³⁵ Zamfir, I.

³⁶ UNHCR. Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status, lk 2-3.

³⁷ Pagulasseisundi konventsioon.

³⁸ Commentary on the Refugee Convention 1951. Articles 2-11, 13-37. Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees. (1997) - <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3d4ab5fb9.pdf> 12.02.2023) lk 8.

elanikkonna kaitsele. Näiteks 1933. aasta pagulasseisundi konventsioon kaitses “Vene, Armeenia ja assimileeritud pagulasi” ning 1938. aasta konventsioon “Saksamaalt saabuvaid pagulasi”. Seega erinevalt varasematest pagulasi käsitlevatest rahvusvahelistest lepingutest ei ole pagulasseisundi konventsioon piiratud konkreetse pagulasrühmadega, vaid pigem kõigiga, kes vastavad pagulase määratlusele.³⁹

Konventsiooni väljatöötamise ajal tegi Belgia delegaat *ad hoc* komitees ettepaneku, et pagulasseisundi konventsioon peaks sisaldama sätet, mis kinnitab pagulaste suhtes kohaldatavas inimõiguste ülddeklaratsioonis ette nähtud mittediskrimineerimise põhimõtet. Belgia poolt esitatud artikli 3 eelnõus oli sätestatud, et “kõrged lepinguosalised ei diskrimineeri pagulasi rassi, usutunnistuse või päritolumaa tõttu ega seetõttu, et nad on pagulased”. Sõltumata üldisest toetusest komiteelt ettepanekule, esines vastuseisu sõnastuse osas. Kohustuse viimane osa - pagulasseisundi alusel mittediskrimineerimise kohustus - eemaldati varajases faasis. Seda, mida algselt võidi tõlgendada pagulaste diskrimineerimise keeluna (võrreldes teiste välismaalaste ja võib-olla ka asjaomase riigi kodanikega), taandati pagulastevahelise diskrimineerimise keeluks.⁴⁰ Samas leidsid mõned delegaadid, et ettepaneku sõnastus tuleks säilitada. Näiteks Prantsusmaa esindaja rõhutas, et pagulasrühmade vaheline võrdsus ei ole piisavalt kaasav eesmärk, kuna “kui kõiki pagulasi koheldaks võrdselt halvasti, võib asjaomane riik väita, et on järginud artikli 3 sätteid”. Eelkõige siis, kui kõik pagulased teatud varjupaiga riigis kuuluvad samasse rassi või religiooni või on pärit samast riigist, ei pruugi õiguste kaldus jaotamine, mis on sisuliselt rassiliselt, religiooselt või rahvuslikult motiveeritud, jääda lihtsa klassidevahelise diskrimineerimise keelu alla, kuna kõik pagulased saaksid võrdselt kahju. Seetõttu leidsid mõned esindajad, et on vaja tugevamat kohustust keelata sellised diskrimineerivad tegevused, mis tekitavadki põgenikevoogusid.⁴¹

Pagulasseisundi konventsiooni koostamise ajalugu annab vähe suuniseid artiklis 3 ette nähtud mittediskrimineerimise kohustuse sisulise ulatuse kohta. Šveitsi delegaat tunnistas diskrimineerivaks ainult “alandava iseloomuga meetmed”. Ei näidatud huvi ka Kreeka püüdluste vastu tagada, et “avalikuks turvalisuseks” vajalikud toimingud oleksid kaitstud artikli 3 kohase kontrollimise eest. Armeenia esindaja leidis, et diskrimineerimine tähendab “ühele isikute kategooriale teatud õiguste ja privileegide keelamist, mida teised saavad identsetel asjaoludel kasutada”.⁴² Konventsiooni koostamise ajalugu näitab samuti seda, et lükati tagasi ettepanekud lisada piirangud, et tulla toime riiklike probleemidega. Nende all mõeldi näiteks massilist sissevoolu

³⁹ Costello, C., Foster, M, lk 258.

⁴⁰ Commentary on the Refugee Convention 1951 articles 2-11, 13-37, lk 8.

⁴¹ Hathaway, J. C., lk 274-275.

⁴² *Ibid*, lk 273.

ja avalikku korda.⁴³ Näiteks püüdis Egiptus avaliku korra tagamiseks vajalikke tegevusi diskrimineerimise alt välja jätta⁴⁴. Ettepanekut põhjendati sellega, et ollakse teadlikud massilise sisserände ohtudest ning sellest tulenevalt peeti oluliseks, et osalisriigid saaksid vajadusel võtta kasutusele kõik avaliku korra tagamiseks vajalikud meetmed. Valdav seisukoht sellist mittediskrimineerimise normi piiramist siiski ei toetanud. Jättes need piirangud lisamata näidati, et artiklisse 3 ei saa õigustatult lugeda kaudseid piiranguid.⁴⁵

Lõplikult vastu võetud kujul on artikli 3 eesmärk anda selles sätestatud soodustused kõikidele pagulastele eristamata neid rassilistel, usulistel või päritoluriigi alusel. Kuigi artikkel 3 ei nõua, et kõiki varjupaigariiki saabuvald pagulaste rühmi koheldaks identselt, kehtestab artikkel 3 eelduse, et mistahes loetletud põhjustel põhinev erinev kohtlemine on ebaseaduslik. Normi tekst viitab selgelt sellele, et see kehtib ainult pagulasseisundi konventsioonis reguleeritud küsimustele. Sätte koostajad rõhutasid, et “komitee liikmed olid täielikult nõus mittediskrimineerimise põhimõtte järgimisega, soovis jõuda vastuvõetava (soovitavalt ühehäälse) lahenduseni, mis peaks hõlmama kogu pagulasseisundi konventsiooni, ning nende otsusekindlust mitte “välja anda seadusi” väljaspool konventsiooni”. Nende eriline mure oli vältida mistahes vihjeid, et osalisriikidel on kohustus hallata oma immigratsiooniseaduseid mittediskrimineerival viisil.⁴⁶ Artikkel 3 ei ole seega üldistatud diskrimineerimiskeeld, vaid räägib ainult pagulasseisundi konventsiooniga sätestatud õiguste rakendamisel silmapaistvast diferentseerimisest.⁴⁷

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 7 lg 1 näeb ette, et osalisriik kohtleb pagulast nagu välismaalast, välja arvatud juhud, kui konventsioon näeb ette soodsamaid tingimusi⁴⁸. Seega tuleb välismaalastele antud õigusi käsitleda kaasatuna⁴⁹. Artiklis 7 sätestatud miinimumnõue ei piira samas konventsioonis sisalduvate soodsamate sätete kohaldamist. Konventsiooni II ja IV peatükis, mis defineerivad pagulaste juriidilise staatuse ja sisaldavad sätteid hoolekande kohta, on mitmes artiklis sätestatud, et pagulast koheldakse tema alalises elukohariigis kodanikega võrdselt. See kehtib näiteks artiklis 16 sätestatud kohtuliku kaitse kui ka artiklis 24 ette nähtud tööõiguse ja sotsiaalhoolduse puhul. Artikkel 15, mis näeb ette õiguse koonduda ühingutesse ja artikkel 17, mis

⁴³ Costello, C., Foster, M, lk 260.

⁴⁴ Hathaway, J. C, lk 273.

⁴⁵ Costello, C., Foster, M, lk 260.

⁴⁶ De Schutter, O. Links between migration and discrimination. A legal analysis of the situation in EU member states. (2016) - <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/jan/ep-study-migration-discrimination.pdf> (08.03.2023) lk 80-81.

⁴⁷ Hathaway, J. C, lk 279-280.

⁴⁸ Pagulasseisundi konventsioon.

⁴⁹ The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis. (1990) - <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html> (17.02.2023).

käsitleb palgatööd, kohaselt tuleb pagulastele võimaldada soodsaimad võimalused nagu välisriigi kodanikelegi samadel asjaoludel.⁵⁰

Diskrimineerimise keeld ei kohaldu üksnes riigi piires teostavatele toimingutele. Sätte väljatöötamisel lepiti kokku, et artikkel 3 reguleerib ka riigi tegevust tema territooriumile siseneda soovivate isikute suhtes.⁵¹ Konventsiooni eelnõus sisaldas artikkel 3 väljendit “oma territooriumil”. Eeldati, et see lisati selgitamaks seda, et see reegel ei kehti sisserändele. Ülemaailmse juutide kongressi delegaat juhtis tähelepanu sellele, et eelnõu sõnastusest jääb mulje, et diskrimineerimise vältimise kohustus on üksnes sellel riigil, kus pagulane elab. Prantsuse delegaat nõustus, märkides, et väljend “oma territooriumil” näib viitavat sellele, et riigil on täielik õigus diskrimineerida isikuid, kes soovivad tema territooriumile siseneda, see tähendab isikuid, kes veel tema territooriumil ei ela. Seejuures leidis prantsuse delegaat, et oleks ebanormaalne kuulutada pagulaste kaitse konventsioonis selline suhtumine seaduslikuks, mis sisuliselt oli varjupaigaõiguse eitamine. Konventsiooni redaktsioonikomitee märkis, et konventsioon ei käsitle pagulaste vastuvõtmist ega nende ümberasustamist. Nõustuti, et mittediskrimineerimise põhimõte peaks hõlmama kogu konventsiooni. Uurides artikkel 3 *travaux préparatoire*’i saab selgeks, et ei ole õigustatud asuda seisukohale, et see võimaldab jätta välispiirikontrolli tegevuse selle ulatusalast välja. Eelnevast tulenevalt on riigil keelatud pagulast diskrimineerida, kui käsitletakse mõnd konventsiooni artiklit, näiteks kaitset väljasaatmise eest, sõltumata sellest, kus asjakohane tegevus toimub.⁵²

1.6. Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 piirangud

Pagulasseisundi konventsioon ei näe artikli 3 suhtes ette mitte ühtegi erandit. Artikkel 42 sätestab, et riik võib allakirjutamise, ratifitseerimise või ühinemise ajal teha konventsiooni artiklite suhtes reservatsioone, välja arvatud artikli 1, 3 ja 4, artikkel 16 lg 1, artikkel 33 ning artiklite 36-46 osas⁵³. Samas on mittediskrimineerimise klausel piiratud kolme olulise tingimusega. Esiteks keelab artikkel 3 ainult pagulastevahelise diskrimineerimise, välistades sellega igasuguse muu diskrimineerimise pagulaste ning välismaalaste vahel. Teiseks piirdub diskrimineerimise keeld rassi, usu või päritolumaaga. Kolmandaks piirdub artikli 3 kohaldamisala üksnes pagulasseisundi konventsiooni sätete kohaldamisega.⁵⁴ Loetelu alustest, mille alusel diskrimineerimist ei tohi

⁵⁰ Pagulasseisundi konventsioon.

⁵¹ Hathaway, J. C, lk 273-274.

⁵² Costello, C., Foster, M, lk 260.

⁵³ Pagulasseisundi konventsioon.

⁵⁴ Chetail, V. Are Refugee Rights Human Rights? An Orthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. - Rubio-Marín, R (toim). Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 48.

toimuda, tuleb pidada ammendavaks⁵⁵. Kuigi konventsiooni koostajad väljendasid soovi järgida inimõiguste ülddeklaratsiooni, keeldusid nad kehtestamast ülddeklaratsioonis sisalduvat avatud mittediskrimineerimise kohustust⁵⁶. Ettepanek lisada viide soole lükati tagasi, kuna leiti, et "sooline võrdõiguslikkus on siseriikliku seadusandluse küsimus" ja "sooviite lisamine võib viia konventsiooni vastuollu siseriiklike õigusaktidega". Muid diskrimineerimise aluseid, nagu vanus, tervislik seisund ja teatud poliitiliste seisukohtade omamine, ei kaalutud. Samas tunti teatud kartust mittediskrimineerimise suhtes päritoluriigi alusel.⁵⁷

Kaitse "päritolumaa" alusel diskrimineerimise eest on eriti oluline piirang, arvestades pagulaste diskrimineerimise levikut nende kodakondsuse alusel. Lisaks laieneb päritolumaa alusel diskrimineerimise keeld ka teatud rühmast või riikide kategooriast pärit pagulastele suunatud tavadele või poliitikatele.⁵⁸ Rõhutada tuleb, et mittediskrimineerimise klausel ei räägi kodakondsusest, vaid keelab diskrimineerimise pagulase *päritolumaa* alusel. Asjaolu, et konventsiooni artikli 1 punkti A alapunktis 2 on mainitud nii "kodakondsusriiki" kui ka "alalise elukohta riiki", näitab aga, et kumbki neist võib olla pagulase päritoluriik. Lisaks ei leidu midagi konventsiooni *travaux préparatoire*'ist, mis ütleks sõnaselgelt, et kodakondsus ei olnud kavandatud tähendus. Konventsioonis sisalduv kodakondsuse mõiste hõlmab seejuures ka kodakondsuse puudumist.⁵⁹

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 ei sätesta sõnaselgelt diskrimineerimise õigustusi. Kasutusele saab võtta tänapäevase diskrimineerimisõiguse teooriaga kooskõlas oleva analüüsi struktuuri selleks, et kaaluda, kas eristamine on ebaseaduslik diskrimineerimine, lähtudes sellest, kas 1) see taotleb legitiimset eesmärki ja 2) kas vahendid on proportsionaalsed eesmärgi saavutamiseks. Paljud riigid käsitlevad rändekontrolli kui suveräänsuse teostamist. Samas on seda raske sellisena õigustada, kui 148 riiki on kasutanud oma suveräänsust, et ratifitseerida pagulasseisundi konventsioon ja selle lisaprotokoll ning kohustada pagulasi kohtlema võrdselt. Ometigi ei saa rahvusvahelise õigusega riikidele ulatuslikku rändepoliitikat ette näha. Riikidele endale peab jääma ka õigus tõlgendada norme ja kujundada siseriiklikku asüüliõigust. Konventsiooni koostajad välistasid õigustuste põhjustena massilise sissevoolu või avaliku korra alusel levinud põhjused. Riiklik julgeolek, teine levinud väidetav eesmärk õigustada rändepoliitikat, on samuti problemaatiline asüüliõiguses. Konventsioon võtab mitmes sättes selgesõnaliselt arvesse

⁵⁵ Commentary on the Refugee Convention 1951. Articles 2-11, 13-37, lk 9.

⁵⁶ Hathaway, J. C, lk 285.

⁵⁷ Commentary on the Refugee Convention 1951. Articles 2-11, 13-37, lk 9.

⁵⁸ Hathaway, J. C, lk 283.

⁵⁹ Grundler, M. 'Treatment Accorded to Aliens Generally': Article 7(1) of the 1951 Refugee Convention as a Basis for Visa-Free Access to States Parties' Territory? An Examination of the Prohibition of Nationality Discrimination in the Refugee Convention. - International Journal of Refugee Law, 2021/33, lk 486-487.

riikide julgeoleku probleeme. Selles kontekstis on raske välja pakkuda koondmeedet, mis diferentseerib päritoluriigi alusel, kuid mis on õigustatud riikliku julgeoleku kaalutlustel, mis definitsiooni järgi ei võta arvesse pagulasseisundi konventsioonis sätestatud välistamise tingimusi.⁶⁰

Teatud määral sätestab piirangud pagulasseisundi konventsiooni mitmetähenduslikkus. Näiteks mõistete “territooriumil viibiv”, “territooriumil seaduslikult viibiv” või “seaduslikult elamine” puhul puudub selge määratletus. Seetõttu on konventsiooni osalisriikidele antud praktikas märkimisväärne kaalutusõigus pagulaste õiguste osas. Konventsioonis sätestatud õigused laienevad pagulastele järk-järgult, sõltuvalt nende viibimise seaduslikkusest vastuvõtvas riigis ja seal viibimise kestusest. Esiteks kohalduvad teatud õigused ainuüksi osalisriigi territooriumil viibimise alusel, isegi kui see viibimine on ebaseaduslik. Sellised õigused on näiteks artiklis 4 sätestatud usuvabadus ja artikkel 16 lg-s 1 ette nähtud õigus pöörduda kohtusse. Teiseks laieneb teine grupp õigusi, kui pagulane viibib vastuvõtva riigi territooriumil seaduslikult. Seda näiteks juhul, kui menetletakse esitatud varjupaigataotlust. Sellisteks õigusteks on mh artiklis 18 sätestatud õigus tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana ning artiklis 26 sätestatud õigus vabalt liikuda vastavalt välismaalaste suhtes üldiselt kohaldatavatele seadustele. Kolmandaks kohaldub viimane hulk õigusi, kui pagulased elavad osalisriigi territooriumil seaduslikult. Tavaliselt mõistetakse selle all olukorda, kus isik on vastuvõtvas riigis pagulasena ametlikult tunnustatud. Need hõlmavad õigust saada samaväärset kohtlemist vastuvõtva riigi kodanikega seoses näiteks juurdepääsuga avalikule abile ja sotsiaalkindlustuse pakutavale kaitsele. Lisaks hõlmab kohustust tagada pagulastele samasugune kohtlemine, mis kehtib üldiselt välismaalastele näiteks elukoha valiku õiguse puhul. Viimaseks peavad pagulased saama võimalikult soodsat kohtlemist, mis peab olema vähemalt sama soodne kui välismaalastele üldiselt samadel asjaoludel. Seda mh seoses õigusega omada vara, õigus tegutseda kutsealal ja õigus tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana.⁶¹

1.7. Genfi pagulasseisundi konventsioon ja KPÕRP

Asüüliõigus on inimõiguste valdkonnast varasem. Kui asüüliõigus tekkis Esimese ja Teise maailmasõja vahelisel perioodil, siis inimõiguste areng sai rahvusvahelisel tasandil alguse pärast Teist maailmasõda. Erinevalt inimõigustest, mis kehtivad igapäevale igale inimesele omase väärikuse tõttu, siis pagulasseisundi konventsiooni eelised sõltuvad eelnevalt kindlaksmääratud isikute kategooria tuvastamisest.⁶² Pagulaste kaitse esmane mudel on inimõiguste hilisema laiendamise tulemusel arenenud. Sellel arengul on kolm normatiivset mõju. Esiteks on inimõigused

⁶⁰ Costello, C., Foster, M, lk 263.

⁶¹ De Schutter, O, lk 58-59.

⁶² Costello, C., Foster, M., McAdam, J, lk 204-205.

ajakohastanud pagulase määratlust ja leevendanud selle piiravat hoiakut. Eristamine kodanike ja mitte-kodanike vahel on suures osas kõrvale jäetud ja asendatud inimõiguste üldise kohaldatavuse ning mittediskrimineerimise põhimõttega. Teiseks on inimõiguste normid mõjutanud pagulasseisundi konventsiooni põhjendusi, kujundades selle ümber inimõiguste alaseks lepinguks. Preambulis sisalduvat sümboolset viidet inimõigustele tagasiulatuvalt on vaadeldud pagulasseisundi konventsiooni peamise eesmärgi ja olemasolu aluseks. Ühendkuningriigi kohtuasjas Horvath märgiti, et “konventsiooni eesmärk on tagada, et pagulasel oleks asendusriigis õigused ja vabadused, millele on kõigil õigus ilma diskrimineerimiseta, ning mida ta ei saa kasutada enda riigis”. Kolmandaks on inimõigused mõjutanud rahvusvahelise kaitse laiendamist väljaspoole pagulasseisundi konventsiooni piire. Nagu nende lepinguorganid kinnitavad, kehtivad KPÕRP ja Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (edaspidi MSKÕP)⁶³ selgelt pagulaste, varjupaigataotlejate ja muude haavatavate migrantide suhtes. Inimõigused ei anna pagulastele mitte ainult lisaõigusi, vaid on varjupaigaõiguse allikaks neile, kes on lepinguosaliste ja vaieldava tõlgenduse tõttu enamikust pagulasseisundi konventsiooni tagatistest ilma jäetud.⁶⁴

Riikides, mis on liitunud lisaks pagulasseisundi konventsioonile ka KPÕRP-iga, parandab KPÕRP-i artikkel 26 konventsiooni artikli 3 piiratud ulatust⁶⁵. KPÕRP artikkel 26 sätestab, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on ilma igasuguse diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele⁶⁶. Säte nõuab, et ühele rühmale inimestele antud õigused laieneksid kõigile⁶⁷. Sellest tulenevalt tuleb konventsiooni artiklit 3 lugeda nüüd üldiselt kohaldatavaks, st ei tohi diskrimineerida mis tahes KPÕRP artiklis 26 sätestatud alusel. Nimetatud alused on rass, nahavärvus, sugu, keel, usutunnistus, poliitilised või muud tõekspidamised, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, varanduslik seisund, sünd või muu asjaolu⁶⁸. KPÕRP artiklil 26 on veel kaks tähtsat tagajärge, mis suurendavad olulisel määral Genfi konventsiooni kohast kaitset. Esiteks, võib artiklis 26 sätestatud “kõik on seaduse ees võrdsed” põhimõtte nõuda osalisriikidelt pagulaste heaks positiivsete meetmete vastuvõtmist ja rakendamist, et tagada neile inimõiguste tõhus ja võrdne kohaldamine⁶⁹. Teiseks, inimõiguste üldine kohaldatavus mittekodanike suhtes koos kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga kahandab oluliselt traditsioonilist erinevust kodanike ja välismaalaste vahel, mis määrab enamiku pagulasseisundiga kaasnevatest hüvedest. See tähendab,

⁶³ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.

⁶⁴ Costello, C., Foster, M., McAdam, J, lk 207-208.

⁶⁵ Hathaway, J. C, lk 286.

⁶⁶ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.

⁶⁷ Hathaway, J. C, lk 286.

⁶⁸ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.

⁶⁹ Chetail, V, lk 49; vt ka CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination, § 10. (10.11.1989) - <https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html> (17.02.2023).

et inimõiguste alased õigusaktid nõuavad tungivalt assimileerumist kodanikega isegi nende õiguste puhul, mis määratakse kindlaks välismaalastele pagulasseisundi konventsiooni alusel.⁷⁰

KPÕRP artikkel 26 järgi peab diskrimineerimine olema keelatud ka muu asjaolu põhjal⁷¹. Kuivõrd KPÕRP täiendab pagulasseisundi konventsiooni artiklit 3 on Hathaway tõstatanud küsimuse, kas pagulase varjupaigariiki saabumise viisil põhinev diskrimineerimine kuulub “muu asjaolu” alusel diskrimineerimise keelu alla⁷². ÜRO Inimõiguste Komitee on andnud vähe juhiseid, mida mõista “muu asjaolu” all. Üldine lähenemine sellele on olnud rõhutada “selle artikli tingimuste kõikehõlmavat iseloomu”, võrdsustades “muu asjaolu” lihtsalt “identifitseerivalt eristatava kategooriaga” ja näiteks järeldada, et see “ei välista, et “elukoht” võib olla staatus, mis keelab diskrimineerimise”. See lähenemine on kooskõlas mittediskrimineerimise regulatsiooni üldise eesmärgiga tagada, et “inimesi tuleks hinnata nende isikuomaduste järgi”. Sellest tulenevalt ei ole põhjust pidada saabumisviisi järgi määratletud rühma muuks kui “identifitseerivalt eristatava kategooria” liikmeteks ja seega kaitstuks “muu asjaolu” alusel diskrimineerimise eest. Siiski pole mingit põhjust kõrvale kalduda mõiste “muu asjaolu” tavapärasest tähendusest, et välistada kontrolli alt kategooria, mis on määratletud vastuolus pagulasseisundi konventsiooni artikli 31 sõnaselgelise keeluga “määrata pagulastele karistusi nende ebaseadusliku sisenemise või kohalviibimise eest”.⁷³

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 on samuti abiks KPÕRP artikli 26 tõlgendusena. See aitab lahendada kesket küsimust mittediskrimineerimise analüüsis, kas pagulaste õiguste erinevat jaotamist võib pidada “mõistlikuks”. Konventsiooni artikkel 3 määratleb rea õigusi, mis eeldatavalt tulenevad pagulasseisundist. Need ei hõlma mitte ainult õigusi, mis peegeldavad KPÕRP-is, MSKÕP-is ning mujal leiduvad õigusi, vaid ka muid pagulaste olukorraga seotud ainulaadseid õigusi. Konventsiooni osalisriik, kes soovib õigustada mõne pagulasrahva osa erinevat kaitset, mis tahes staatusel põhinevatel põhjustel, seisab seetõttu silmitsi erilise takistusega, kui eristamise aluseks on pagulasseisundi konventsioonis endas sõnaselgelt tagatud õigus. Konventsioonis sätestatud õigused on selgesõnaliselt mõeldud inimestele, kes on pagulased lihtsalt sellepärast, et nad on pagulased. Seetõttu peaks valitsuselt, kes need õiguseid ebavõrdselt jaotab, ootama seda, et ületatakse see eelduse näidates, et on põhjendatud, et kõiki pagulasi ei kohelda võrdselt.⁷⁴

Artikli 3 tõhusus on mõnikord seatud ka kahtluse alla. Seda põhjusel, et konventsiooni artikkel 5 näib seda tühistavat. Nimelt artikkel 5 sätestab, et osalisriik võib pagulasele anda ka konventsioonis

⁷⁰ Chetail, V, lk 49.

⁷¹ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.

⁷² Hathaway, J. C., lk 286.

⁷³ *Ibid*, lk 288.

⁷⁴ *Ibid*, lk 288-289.

käsitlemata õigusi ja soodustusi. On vaieldav, kas see artikkel annab riikidele õiguse anda eelistatud pagulaste kategooriatele paremaid õigusi seni, kuni ükski pagulaste rühm ei saa sellise kohtlemise osaliseks, mis on madalam konventsioonis nõutud kohtlemise miinimum standarditest. Eelkõige seetõttu, et artikkel 5 lisati algselt konventsiooni kohe pärast mittediskrimineerimise kohustust, võib seda lugeda nii, et valitsustel lubatakse kõrvale kalduda artiklis 3 sätestatud põhimõttest, kui pagulaskonna alamgrupp saab sellest kasu.⁷⁵ Artikkel 5 ei sisalda midagi, mis nõuaks sellist lugemist, mis tühistaks artikli 3 mittediskrimineerimise kohustuse. Lisaks võib artikli 5 tõlgendamist viisil, mis võimaldaks diskrimineerimist, põhjendatult vaidlustada tuginedes kohustusele tõlgendada lepingut viisil, mis väldib sisemist konflikti. Teisest küljest ei teki konflikti, kui artiklit 5 mõistetakse lihtsalt üleskutsena valitsustele nõustuda kõrgemate standardidega, kui on ette nähtud pagulasseisundi konventsiooniga, mitte aga kui pagulaste teatud alarühmadele privileegide andmist. Viimast lahendust toetab KPÕRP-i artikkel 26, mis nõuab seaduse võrdset kaitset ilma diskrimineerimiseta “mis tahes valdkonnas, mida reguleerivad ja kaitsevad riigiasutused”. Näiteks kui pagulaste mis tahes alarühmale võimaldatakse viivitamatult juurdepääs tööturule kodanikega võrdsetel tingimustel, tuleb seda laiendada kõigile, kui puuduvad erinevad võimed ja potentsiaal, mis õigustaksid piisavalt pagulaste teatud alamhulga eelistatud kohtlemist.⁷⁶

1.8. Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 tähendus ja olulisus tänasel päeval

1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja 1967. aasta protokollid rakendatakse tänapäeval pigem *ad hoc*, st riigipõhiselt kui kooskõlastatult. Osaliselt peegeldab see kriitikat, et nii pagulase määratlust kui ka pagulaste õigusi tõlgendavad konventsiooni osalisriigid erineval viisil, mis kahjustab kaitsestandardite kavandatud ühtsust. Osalisriikidel on vaid õigus vaidlustada teise osalisriigi tõlgendus Rahvusvahelises Kohtus. Ometigi pole seda õigust mitte kunagi kasutatud. Seetõttu on pagulasrežiim täna ainus laiadalt tunnustatud ÜRO inimõiguste režiim, millel puudub sõltumatu järelevalve mehhanism, mis suudaks selle tingimusi autoriteetselt määratleda. Vaikimisi valitseb seisukoht, et pagulased on ainuõiguslikult selle riigi juriidiline vastutus, kuhu nad saavad.⁷⁷

KPÕRP on praegu asjakohase kaitse kõige olulisem allikas. See seab kriitilise tagatise mittediskrimineerimisele seoses pagulasseisundi konventsiooniga tagamata õigustega ning laiendab oluliselt diskrimineerimise põhjuste loetelu. Siiski on pagulasseisundi konventsioon jätkuvalt asjakohane. Konventsiooni artikkel 3 täiendab KPÕRP-i, määraes kindlaks põhihuvid valdkonna,

⁷⁵ Hathaway, J. C, lk 289.

⁷⁶ *Ibid*, lk 289-290.

⁷⁷ Costello, C., Foster, M., McAdam, J, lk 183-184.

mille puhul ei tohiks eeldada, et pagulastele või nende alarühmadele erinevate õiguste jagamine ei ole õigustatud. Näiteks on selge, et puutumatus ebaseadusliku riiki sisenemise või sealviibimise karistamise eest, tuleb rakendada ilma diskrimineerimiseta. Isegi kui sugulusõigused on kaitstud nii üldiste inimõiguste seaduste kui ka pagulasseisundi konventsiooniga, võimaldab konventsiooni õiguste sageli suurem spetsiifilisus artiklis 3 laiendada või selgitada kaitstud huvide ulatust. Näiteks mittediskrimineeriv juurdepääs kohtutele hõlmab mittediskrimineerivat juurdepääsu õigusabile. Lisaks artiklile 3 on konventsioonil tervikuna väärtus pagulaste suhtes üldiste mittediskrimineerimise normide kohaldamisel. Konventsiooni seotuse tasemed võivad samuti olla väärtuslikud selleks, et mõista, milliseid eristamise vorme tuleks mõista kui “mõistlikke” ja seega mittediskrimineerivana. Igasugust katset kohelda näiteks pagulaste lapsi halvemini kui kodanikke seoses juurdepääsuga põhiharidusele, tuleks mõista nii, et see ei vasta mõistlikule ja seega pidada seda eeldatavalt diskrimineerivaks, kuna need jäävad alla konventsioonis sätestatud kohtlemise miinimumstandardit.⁷⁸

1.9. EL-i regulatsioon

Põhjalikumaks analüüsiks on vaja anda põgus ülevaade EL-i asüüliõigusest. 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon ja selle 1967. aasta protokoll on Euroopa varjupaigaõiguse lähtepunkt. EL-i põhiõiguste hartas on öeldud, et varjupaigaõigus tuleb tagada, järgides 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolli kooskõlas Euroopa Liidu lepingu (edaspidi ELL) ja Euroopa Liidu toimimise lepinguga (edaspidi ELTL). Kõik EL-i varjupaigaõiguse direktiivid viitavad otsesõnu Genfi pagulasseisundi konventsioonile, EL-i põhiõiguste hartale ja EIÕK-le. Amsterdami lepinguga 1997. aastal algas liikmesriikide varjupaiga- ja rändepoliitika euroopastamine.⁷⁹ Nimelt lepingus tehti valik omistada EL-ile volitused varjupaiga- ja immigratsiooniküsimuste ning kolmandate riikide kodanike staatuse valdkonnas. Seni oli see osa olnud valitsustevahelises koostöös lahtine. Amsterdami lepinguga laiendati EL-i liikmesriigi elukohajärgsetele kodanikele antud õigusi järk-järgult kolmandate riikide kodanikele.⁸⁰

Euroopa ühise varjupaigasüsteemi esimeses etapis ühtlustati liikmesriikide varjupaigaõigus “miinimumstandardite” tasemele. 2000. aastate alguses võeti vastu mitmed EL-i varjupaigaõiguse direktiivid, sh menetlusedirektiiv, kvalifitseerumisdirektiiv, vastuvõtu direktiiv ning ajutise kaitse

⁷⁸ Hathaway, J. C, lk 290-291.

⁷⁹ Šimonak, V., Scheu H. C. Back to Geneva. Reinterpreting Asylum in the EU. (2021) - https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2021/10/PAPER_Back_To_Geneva-web.pdf (29.03.2023), lk 19-21.

⁸⁰ De Schutter, O, lk 25-26.

direktiiv.⁸¹ Varjupaiga direktiivide ülevõtmisel siseriiklikkusse õigusesse on liikmesriikidel teatud kaalutlusruum. Seetõttu ei taga EL-i liikmesriikide varjupaiga seadused pagulaste õiguste ja varjupaiga menetluste osas täpselt samu standardeid. Kuigi õigusliku ühtlustamise tase on suhteliselt kõrge, võivad kohapealsed tavad oluliselt erineda.⁸² Kolmandate riikide kodanike integreerimise poliitika arendamisele aitas kaasa sisserännanute EL-i integreerimise poliitika ühiste aluspõhimõtete vastuvõtmine 2004. aastal justiits- ja siseasjade nõukogude poolt. Ühistes aluspõhimõtetes märgitakse võrdse kohtlemise ja diskrimineerimisvastase võitluse olulist panust mistahes integratsioonipoliitikasse. Rõhutatakse, et sisserändajate juurdepääs institutsioonidele, samuti kaupadele ning teenustele riigi kodanikega võrdsetel alustel ning mittediskrimineerival viisil on parema integratsiooni oluline alus. Lisaks väidetakse, et kui immigrantidel lubatakse vastuvõtvast ühiskonnas täielikult osaleda, tuleb neid kohelda võrdselt ja õiglaselt ning kaitsta diskrimineerimise eest.⁸³

Osaliselt selleks, et piirata varjupaigataotlejate edasist liikumist EL-i liikmesriikide vahel ja osaliselt selleks, et tugevdada pagulasseisundi konventsiooni rakendamist liikmesriikides, võttis Euroopa Nõukogu 29. aprillil 2004. aastal vastu direktiivi 2004/83/E (edaspidi kvalifitseerumisdirektiiv). See sätestab miinimumstandardid kolmandate riikide kodanike või kodakondsuseta isikute või varjupaigakaitset vajavate inimeste kvalifitseerimisele ja staatusele ning neile antava kaitse sisule. Hiljem on direktiiviga 2011/95/EL see ümber sõnastatud. Suures osas rakendab ümber sõnastatud direktiiv pagulasseisundi konventsiooni sätteid, mille kõik EL-i riigid on ratifitseerinud ja mida tuleb EL-i aluslepingute kohaselt järgida Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arendamiseks. Kvalifitseerumisdirektiiv sisaldab sätteid, mis tagavad pagulastele või isikutele, kellele on antud täiendav rahvusvaheline kaitse, riigi kodanikega võrdse kohtlemise teatud valdkondades või sätestavad vähemalt sellise kohtlemise, mis on võrdne teiste vastuvõtva riigi territooriumil seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanikega.⁸⁴ Direktiivi artikkel 2 punktis d) antud pagulase definitsioon kattub konventsioonis sätestatuga. Kvalifitseerumisdirektiivi kohaselt kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ei kvalifitseeru pagulaseks, võib ta vastata täiendava kaitse tingimustele. Seda juhul, kui asjaolude alusel on võimalik arvata, et isiku saatmisel tema päritoluriiki esineb tal reaalne oht kannatada suurt kahju.⁸⁵

⁸¹ Šimonak, V., Scheu H. C, lk 21.

⁸² *Ibid*, lk 23.

⁸³ De Schutter, O, lk 25-26.

⁸⁴ *Ibid*, lk 57-58.

⁸⁵ 13. juuli 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). - ELT L 337, lk 9-26 (eestikeelne väljaanne: ptk 19, kd 013, lk 248-265).

2. PEATÜKK: EUROOPA RIIKIDE PRAKTIKA ERINEVATE PAGULASTE KOHTLEMISEL

2015. aastal saabus Euroopasse rekordiliselt üle 1,3 miljoni migrandi. Samal aastal sai Süüriast riik, kust tuli EL-i liikmesriikidesse kõige rohkem varjupaigataotlejaid.⁸⁶ Mitmed liikmesriigid väljendasid selgelt, et ebaseaduslikud ja eriti moslemitest sisserändajad ei ole teretulnud.⁸⁷ Küsitlused EL-is peegeldavad sügavat ettevaatlikkust teatud immigrantide suhtes. Üldjuhul on Euroopa riigid vähem vastuvõtlikud nende rassist ja rahvusest sisserändajatele, kes erinevad nende valdavalt valgetest elanikest.⁸⁸ Seda näitab ka reaktsioon Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisele. Kui paljud väljastpoolt Euroopat tulnud sisserändajad peetakse piiril kinni ja saadetakse põgenike laagritesse, siis ukrainlased pääsevad ilma igasuguste raskusteta üle piiride. Need EL-i riigid, kes on väljastpoolt Euroopat põgenike vastuvõtmise suhtes olnud kõige negatiivsemad, sh Poola ja Ungari, on saanud suurimateks Ukraina põgenike vastuvõtu riikideks.⁸⁹ Käesolev peatükk keskendub konkreetsete EL-i liikmesriikide praktikatele põgenike vastuvõtmisel ja toob võrdlusi, kuidas erineva päritoluga pagulasi on koheldud erinevalt viimaste aastate suuremate pagulaskriiside näitel.

2.1. Ungari

Ungari on oma geograafilise asukohta tõttu oluline transiitriik mujale Kesk- ja Lääne-Euroopasse minevate põgenike jaoks. EL-i liikmesriigina moodustab Ungari riigipiir EL-i välispiiri. Lääne-Balkani marsruudi kaudu liiguvad põgenikud läbi Türgi, Kreeka, Põhja-Makedoonia, Serbia või Horvaatia Ungarisse, ning sealt edasi teistesse EL-i liikmesriikidesse. Enne vastuoluliste, põgenikke mittesoosivate otsuste vastuvõtmist, oli Ungari üheks peamiseks EL-i sisenemiskohaks.⁹⁰ 2015. aastal kasvas rändekriisi tõttu märkimisväärselt Ungarisse saabuvate migrantide arv. Esimese poole aasta jooksul ligikaudu 80% esitatud varjupaigataotlustest pärinesid inimestelt, kes põgenesid konfliktipiirkondadest Süüriast, Afganistanist ja Iraagist.⁹¹ 15. septembril 2015 kuulutas Ungari valitsus välja massiimmigratsioonist põhjustatud kriisiolukorra. Samal päeval lõpetati piirdeaia

⁸⁶ Vadhanavisala, O. Radical Right-Wing Politics and Migrants and Refugees in Hungary. - European Journal of Social Sciences, 2020, 3, lk 2.

⁸⁷ ENAR Shadow Report 2015-2016. Racism and discrimination in the context of migration in Europe. Brüssel. (2016) - https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/shadowreport_2015x2016_long_low_res.pdf (04.03.2023), lk 3.

⁸⁸ Zhou, Y., Narea, N., Animashaun, C. Europe's embrace of Ukrainian refugees, explained in six charts and one map. (19.03.2022) - <https://www.vox.com/22983230/europe-ukraine-refugees-charts-map> (25.04.2023).

⁸⁹ Christophersen, E. A few countries take responsibility for most of the world's refugees. (30.06.2022) - <https://www.nrc.no/shorthand/fr/a-few-countries-take-responsibility-for-most-of-the-worlds-refugees/index.html> (31.03.2023).

⁹⁰ Migration in Hungary. - <https://hungary.iom.int/migration-hungary> (03.03.2023).

⁹¹ Pugliese, M. What Hungary gets wrong about its refugee policy and international law. (04.06.2022) - <https://euromedmonitor.org/en/article/5158/What-Hungary-gets-wrong-about-its-refugee-policy-and-international-law> (01.03.2023).

ehitamine Serbia piirile ning jõustused kriminaalkoodeksi ja varjupaigaseaduse muudatused, millega muudeti piiritara ületades riiki sisenemine seaduse rikkumiseks ja kehtestati piirile nn transiitsoonid. Hiljem võttis Ungari parlament vastu täiendavad muudatused politseiseaduses ja riigikaitse seaduses. Need laiendasid politsei volitusi massiimmigratsioonist põhjustatud kriisiolukordades, et blokeerida teid, keelata või piirata avalike asutuste tegevust, sulgeda alasid ja hooneid ning piirata sellistesse kohtadesse sisenemine ja sealt lahkumine.⁹²

2015. septembris eskaleerus olukord Ungari ja Serbia piiril. Pinged keesid üle pärast seda, kui tuhanded migrandid, kes põgenesid sõdade eest Süüriast, Iraagist ja Afganistanist, hakkasid saabuma Horgoši piiripunkti mõni tund pärast seda, kui see suleti. Olukorda teravdas veelgi see, kui üksikute süürlaste, kes lubati Ungarisse varjupaika taotlema, taotlused asüüli saamiseks lükati tagasi kõigest mõne minutiga, andmata nõuetekohast hinnangut. Murdepunkt saabus pärast seda, kui Ungari spetsiaalselt kokku kutsutud kohus mõistis aia ületamist kriminaliseeriva sätte alusel vangi Iraagi migrandi, kes üritas ületada uut piiritara.⁹³ 16. septembril 2015 oli Ungari-Serbia piirile Ungari võimude poolt kogutud soomukid, veekahurid ja umbes 100-150 liikmeline märulipolitseinike rühm. Migrandid nõudsid piiritõkke juures seistes selle avamist. Hiljem samal päeval reageeris politsei rahvahulgale veekahurite, pipragaasi ja pisargaasiga.⁹⁴ Ungari ise kujutas oma reaktsiooni seadusliku vastusena invasioonile väites, et kokkupõrgete osas arreteritud inimeste osas oli üks teadaolev terrorist⁹⁵.

2015. aasta detsembris algatas Euroopa Komisjoni Ungari suhtes rikkumismenetluse seoses varjupaigataotlejate kannatustega⁹⁶. 2020. aastal hoiti ligikaudu 300 inimest kinni Ungari-Serbia piiri transiitsoonis. 120 neist olid seal veetnud rohkem kui aasta. Euroopa Kohus (edaspidi EK) tegi 17. detsembril 2020. aastal otsuse, et Ungari varjupaigataotlejate meelevaldne kinnipidamine on ebaseaduslik. Otsuses põhjendati, et asüüli taotlejate transiitsoonis kinnipidamine võrdub vabaduse võtmisega, sest isikud ei saa seaduslikult siseneda Ungarisse ega ka Serbiasse tagasi pöörduda.⁹⁷ Peale selle leiti, et ebaseaduslik on Ungari poolt kõikide riigil territooriumil ebaseaduslikult

⁹² Amnesty International. FENCED OUT. Hungary's violations of the rights of refugees and migrants. (2015) - <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR2726142015ENGLISH.pdf> (01.04.2023), lk 5.

⁹³ Kingsley, P. Refugee crisis escalates as migrants break through Hungarian border. (16.09.2015) - <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/16/refugee-crisis-escalates-as-people-break-through-hungarian-border> (03.03.2023).

⁹⁴ Amnesty International. FENCED OUT. Hungary's violations of the rights of refugees and migrants, lk 24.

⁹⁵ Kingsley, P. Hungary's treatment of refugees is shocking and unacceptable, says UN. (17.09.2015) - <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/hungary-refugees-ban-ki-moon-eu-serbia> (03.03.2023).

⁹⁶ Pugliese, M. What Hungary gets wrong about its refugee policy and international law. (04.06.2022) - <https://euromedmonitor.org/en/article/5158/What-Hungary-gets-wrong-about-its-refugee-policy-and-international-law> (01.03.2023).

⁹⁷ EKo C-808/18, Euroopa Komisjon vs. Ungari, ECLI:EU:C:2020:1029, §-d 212-226.

viibivate kolmandate riikide kodanike väljasaatmine⁹⁸. Ungari peaminister Viktor Orbán ütles aga, et tema riik ei muuda sellest hoolimata oma karme immigratsioonireegleid. Tema väitel jätkab Ungari oma piiride kaitsmist lisades, et nad on otsustanud, et nad ei tee midagi piiri kaitsmise muutmiseks ning kedagi ei lasta riiki sisse.⁹⁹

Ungari on olnud aktiivne Ukraina sõjapõgenike aitamisel. Erinevalt väljastpoolt Euroopat saabuvatest migrantidest, ei takistata ukrainlastel läbimast Ungarit, et liikuda edasi teistesse EL-i liikmesriikidesse. 2022. aasta augusti seisuga oli alates 24.02.2022 otse Ukrainast või kolmandate riikide kaudu Ungarisse saabunud üle 2 miljoni inimese, enamus neist naised ja lapsed, samuti eakad ning puuetega inimesed. Piiripunktides ning linnapiirkondades tegutsesid kohalikud ametivõimud ja humanitaartöötajad, kes tegid abi pakkumiseks tihedat koostööd, sh ajutise eluaseme, transpordi jm oluliste teenuste osas. Loodi abipunktid, mis pakuvad teavet ja abi Ungarisse saabujatele. Lisaks pakuti lisaks keeltekursuste ka tööjõu arendamise ja kultuuri kursuseid.¹⁰⁰

Ungari poliitikud ei varja oma vastumeelsust väljastpoolt Euroopat pärit migrantide osas. Peaminister Viktor Orbáni valitsus keeldub vastu võtmast varjupaiga taotlejaid, kes on pärit Lähis-Idast ja Aafrikast. Sellega seistakse vastu EL-i partnerite, näiteks Itaalia ja Kreeka, survele koormuse jagamiseks põgenike vastuvõtmisel.¹⁰¹ Intervjuus Saksamaa ajalehele kirjeldas Viktor Orbán Euroopast väljastpoolt pärit põgenikke kui “moslemitest sissetungijaid”¹⁰². 2016. aastal kirjeldas ta pagulasi Ungari jaoks kui “mürki” ja ütles, et iga migrant kujutab endast riski avalikule julgeolekule¹⁰³. Samas on peaminister selgelt väljendanud, et iga Ukrainast Ungarisse saabuvat põgenikku tuleb aidata. Ta lisas, et ukrainlasi toidetakse, neile antakse peavarju ning nende laste eest hoolitsetakse. Peaministri sõnul on Ukraina sõjapõgenike aitamine “elementaarne inimlik, kristlik instinkt”. Muuhulgas lisas ta, et “ei pea olema “raketiteadlane”, et näha erinevust “moslemipiirkondadest Euroopasse parema elu lootuses saabuvate masside” ja sõja tõttu Ungarisse saabunud Ukraina põgenike abistamise vahel”.¹⁰⁴ Ungari välisministri Peter Szijjarto sõnul käituvad

⁹⁸ C-808/18, Euroopa Komisjon vs. Ungari, § 266.

⁹⁹ Orban says Hungary won't change immigration rules. (21.12.2021) - <https://www.dw.com/en/orban-says-eu-cant-force-hungary-to-change-immigration-rules/a-60217104> (01.04.2023).

¹⁰⁰ Hungary: UNHCR Ukraine Refugee Situation Operational Update - 26 September 2022 (15 June - 31 August 2022). (26.09.2022) - <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95796> (01.04.2023), lk 1-2.

¹⁰¹ EU court censures Hungary over migrant detentions.

¹⁰² Pearson, A. Viktor Orbán's most controversial migration comments. (01.09.2018) - <https://www.dw.com/en/viktor-orban-s-most-controversial-migration-comments/g-42086054> (28.02.2023).

¹⁰³ Kroet, C. Viktor Orbán: Migrants are 'a poison'. (27.07.2016) - <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-migrants-are-a-poison-hungarian-prime-minister-europe-refugee-crisis/> (03.03.2023).

¹⁰⁴ PM Orbán: Every refugee arriving in Hungary from Ukraine must be helped. (28.02.2022) - <https://abouthungary.hu/news-in-brief/pm-orban-every-refugee-arriving-in-hungary-from-ukraine-must-be-helped> (01.03.2023).

illegaalsed immigrandid agressiivselt, ründavad politseid ning hävitavad infrastruktuuri. Samas Ukraina sõjapõgenikud teevad tema sõnul võimudega koostööd ja ootavad kannatlikult ning distsiplineeritult riigipiiril.¹⁰⁵

Ungari endine aseminister ja riigisekretär Balázs Orbán on väljendanud, et kehtiv EL-i migratsiooni regulatsioon tuleks välja vahetada. Tema sõnul põhjustab praegune EL-i õigussüsteem ebaseaduslike migrantide sissevoolu ega aita neid piiril peatada. Ta jätkas, et see raamistik loodi 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ajal, mil oli vaja majutada NL-ist pärit põgenikke ja tänaseks on ajad muutunud.¹⁰⁶ Ungari haldus- ja justiitsministeeriumi avaliku diplomaatia ning suhete riigisekretär Zoltán Kovács on väitnud, et alates 2015. aastast on peaminister Viktor Orbán ning tema valitsus järginud rändepoliitikat, mis austab kõiki rahvusvahelisi eeskirju ja standardeid. Samas on nii EL-i kohus kui ka Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) Ungari mitmel korral süüdi tunnistanud kohustuste rikkumises seoses varjupaigataotlejate ning pagulastega.¹⁰⁷ Kohtuasi *Shahzad* vs. Ungari puudutas 12 Pakistani kodanikku, kes peeti kinni proovides ületada ebaseaduslikult Ungari-Serbia piiri. Nende palvet taotleda asüüli ignoreeriti ja isikud saadeti tagasi Serbiasse.¹⁰⁸ Arvestades asjaolu, et Ungari ametivõimud saatsid kaebaja teda tuvastamata ja olukorda uurimata riigi territooriumilt välja ning tal puudus tõhus juurdepääs seaduslikule sisenemisviisile, leidis EIK, et väljasaatmine oli kollektiivse iseloomuga, mis on keelatud protokollil nr 4 artikli 4 kohaselt¹⁰⁹. Peale selle kuivõrd kaebajal puudusid tõhusad õiguskaitsevahendid väljasaatmise vaidlustamiseks, rikkus Ungari EIÕK artiklit 13 õigust tõhusale õiguskaitsele¹¹⁰.

2.2. Poola

Poola kaasaegse varjupaigasüsteemi väljakujunemine algas 1990. aastatel, kui leidis aset uute põgenike liikumine riiki¹¹¹. Aastatel 2015-2018 langes varjupaiga taotluste arv Poolas järsult. Selles mängisid rolli nii piiravam varjupaigapoliitika kui ka rändetee muutmine, lisaks Poola suhteliselt madal atraktiivsus pagulastele sihtkohariigina võrreldes teiste Lääne-Euroopa riikidega.¹¹² Valitsuse üldist lähenemist pagulastele iseloomustab päritoluriigist lähtuv selektiivsus. Helled ollakse teatud

¹⁰⁵ Bathke, B. Hungary welcomes those fleeing Ukraine but not 'illegal migrants'. (03.03.2022) - <https://www.infomigrants.net/fr/post/38928/hungary-welcomes-those-fleeing-ukraine-but-not-illegal-migrants> (04.03.2023).

¹⁰⁶ Vaski, T. State secretary Orbán: EU Migration Framework Should Be Replaced. (23.11.2021) - <https://hungarytoday.hu/balazs-orban-eu-migration-framework-hungary-at-first-site/> (19.03.2023).

¹⁰⁷ Pugliese, M.

¹⁰⁸ EIKo 12625/17, *Shahzad* vs. Ungari, §-d 8-9.

¹⁰⁹ *Ibid*, §-d 67-68.

¹¹⁰ *Ibid*, §-d 78-79.

¹¹¹ Hargrave, K., Homel, K., Dražanová, L. Public narratives and attitudes towards refugees and other migrants: Poland country profile. London: ODI 2022, (11.03.2023), lk 3.

¹¹² *Ibid*, lk 6.

idanaabrite põgenike suhtes, lihtsustades Valgevenest ja Ukrainast pärit põgenike varjupaigamenetlusi. Teiste pagulaste rühmade suhtes, eriti valdavalt moslemi päritoluga riikidest, on riik võtnud piiravamad lähenemised.¹¹³

Pagulaskriisi haripunktis 2015. aastal võitis Poola parlamendivalimised parempoolne erakond Õigus ja Õiglus. Nimetatud partei on tänaseni riigis võimul. Euroskeptiline erakond propageerib katoliiklikke isamaalisi väärtusi ja nende valitsus liikus ideoloogiliselt Orbáni Ungari jälgedes. Vaenulikkus immigrantide, eriti moslemite vastu, oli Poolas 2015. aasta poliitilise kampaania esirinnas. Selles on võtmerolli mänginud käimasolev Poola taas-kristlikuks muutmise projekt, mida algselt propageeris Poola Paavst Johannes Paulus II ning mida nüüd edendab Õiguse ja Õigluse valitsus, mis peab moslemeid ohuks nende nägemusele kristlikust Poolast.¹¹⁴ Riigi endine peaminister ning parempoolse partei Õigus ja Õiglus juht Jarosław Kaczyński sõnas 2015. aastal parlamendivalimiste kampaania ajal, et migrandid kannavad väga ohtlikke haigusi, mida pole ammu Euroopas olnud. Ta lisas, et migrandid on juba toonud Euroopasse selliseid haigusi nagu koolera ja düsenteeria, aga ka igasuguseid parasiite ja algloomi, mis nende organismidele ohtlikud ei ole, kuid mis võivad kujutada ohtu siinsetele elanikele.¹¹⁵ 2017. aastal ütles tollane siseminister Mariusz Błaszczak, et lubades kokkuleppe alusel pagulasi vastu võtta, pani eelmine valitsus meie [Poola] alla tiksuva pommi ning keeldudes pagulasi vastuvõtmast, teevad nad selle pommi kahjutuks¹¹⁶.

2021. aastal leidis aset humanitaarkriis Poola ja Valgevene piiril. Poola valitsuse hinnangul oli tegu nn hübriidsõjaga, kus Valgevene kasutas migrante relvana, et korraldada ohtlikke provokatsioone Poola piirivalvurite ja sõdurite vastu. Valgevene turismifirmad, mis kuuluvad presidendi Aljaksandr Lukashenko valitsuse kontrolli alla, meelitasid migrante Valgevenesse, lubades lihtsat pääset EL-i.¹¹⁷ Selles asemel jäid sajad inimesed, sh Iraagist, Süüriast, Iraanist, Jeemenist, Afganistanist ja Kuubalt, kes üritasid EL-ist varjupaika taotleda, lõksu Poola ja Valgevene vahelisele piirialale. Piiril viibivate inimestega läbi viidud küsitlustest selgus, et Poola piirivalvurid tõrjusid neid märtsis ja aprillis 2021 tagasi Valgevenesse, hoolimata nende varjupaiga taotlustest, mõnikord vägivaldselt ning ilma nõuetekohase menetluseta. Küsitletud inimeste sõnul olid nad lõksus kahe piiritara vahelisel alal, aga ka Poola territooriumil. Kui Poola piirivalvurid nad tabasid, eirasid valvurid

¹¹³ Hargrave, K., Homel, K., Dražanová, L, lk 12.

¹¹⁴ Narkowicz, K. Refugees Not Welcome Here': State, Church and Civil Society Responses to the Refugee Crisis in Poland. - International Journal of Politics, Culture, and Society, 2018, 21, lk 358.

¹¹⁵ Cienski, J. Migrants carry 'parasites and protozoa,' warns Polish opposition leader. (14.10.2015) - <https://www.politico.eu/article/migrants-asylum-poland-kaczynski-election/> (12.03.2023).

¹¹⁶ Cienski, J. Why Poland doesn't want refugees. (21.05.2017) - <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/> (12.03.2023).

¹¹⁷ Belarusian hybrid attack on the EU. (09.11.2021) - <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/belarusian-hybrid-attack-on-the-eu> (15.04.2023).

nende varjupaigataotlusi, viisid nad ilma nõuetekohase menetluseta tagasi piirile ja sundisid neid tagasi Valgevenesse minema.¹¹⁸

Poola valitsuse vastus on eeskätt olnud kohelda riigipiiri ületajaid kui ohtu riigi julgeolekule ja laiemalt EL-i välispiirile. 2021. aasta septembris kuulutas president välja hädaolukorra, piirates ligipääsu üle kolme kilomeetri pikkusele alale piki riigipiiri, sh meediale, humanitaarreageerijatele ja sõltumatutele vaatlejatele.¹¹⁹ Poola siseminister Mariusz Kaminski rõhutas, et hädaolukord on mõistlik, sest selle tulemusel olukord piiril stabiliseerub. Ta lisas, et Poolal ei lubata muutuda järjekordseks illegaalse massiimmigratsiooni marsruudiks EL-i.¹²⁰ 2022. aasta novembris teatas riigikaitse minister plaanidest ehitada müür Venemaa piirile, pärast seda, kui meedias kajastati Kaliningradi ning Lähis-Ida ja Aafrika riikide vahelisi uusi lennumarsruute. Seda sammu põhjendati püüdega ennetada Venemaa presidendi Vladimir Putini katseid tekitada Poola jaoks järjekordne piirikriis.¹²¹

Poola siseminister kinnitas 2022. aastal, et Poola piirid jäävad avatuks kõikidele ukrainlastele ning võetakse vastu nii palju Ukraina põgenikke, kui palju on neid piiridel. EL-i poolt aktiveeritud ajutise kaitse direktiiv viidi 12. märtsil 2022 üle siseriiklikku õigusesse, kui võeti vastu Ukraina põgenike abistamise eriseadus. Seadus andis kõigile konflikti eest põgenevatele ukrainlastele 18 kuuks kohese õigusliku staatuse ja nägi ette lihtsustatud viisi tähtajalise elamisloa taotlemiseks kuni kolmeks aastaks. See tagas ukrainlastele samuti juurdepääsu Poola tööturule ning andis aluse taotleda riiklikku identifitseerimisnumbrit, mida saab kasutada tervishoiu- ja sotsiaaltoetuste saamiseks samadel alustel Poola kodanikega.¹²² Ukrainas seaduslikult viibinud ja sealt sõja eest põgenenud kolmandatest riikidest pärit põgenikud on Poola eriseadusest sõnaselgelt välja jäetud. Erinevalt ukrainlastest, peavad nemad taotlema ajutist kaitset igaüks individuaalselt. Kõikidel kolmandate riikide kodanikel on aega 15 päeva, et legaliseerida enda Poolas viibimine olemasolevate menetluste alusel või vastasel juhul peavad nad riigist lahkuma.¹²³ Tasub mainida siinjuures, et Ukraina sõda on lõõnud poliitilise lõhe Ungari ja Poola vahele. Poolast on saanud üks

¹¹⁸ Violence and pushbacks at Poland-Belarus Border. (07.06.2022) - <https://www.hrw.org/news/2022/06/07/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border> (11.03.2023).

¹¹⁹ Hargrave, K., Homel, K., Dražanová, L, lk 13.

¹²⁰ Gwozdz-Palokat, M. Afghan refugees remain in limbo at EU border. (09.03.2021) - <https://www.dw.com/en/polands-state-of-emergency-worsens-afghan-refugees-eu-border- plight/a-59078380> (19.03.2023).

¹²¹ Hargrave, K., Homel, K., Dražanová, L, lk 13.

¹²² *Ibid*, lk 13-14.

¹²³ *Ibid*, lk 14.

EL-i häälekamaid eeskõnelejaid rakendamaks karmimaid meetmeid president Vladimir Putini osas, samas kui Viktor Orbán on olnud vastu Moskva vastaste sanktsioonide kehtestamisele.¹²⁴

Avalikult on kritiseeritud Poola kohtlemist mitte-Ukraina põgenike suhtes. ÜRO migrantide inimõiguste eriraportöör on mõistnud avalikult hukka Poola valitsuse lähenemise, mis ei ühti rahvusvaheliste inimõiguste regulatsioonidega. Tähelepanu on juhitud sellele, et kuigi paljud väljastpoolt Euroopat pärit migrantid on samuti põgenenud sõja eest, ei pakuta neile sama kohtlemist, mida ukrainlastele, ning nad pole kaitstud isegi sama õigusliku raamistiku alusel.¹²⁵ Kohtuasi *D.A. jt vs. Poola* puudutas kolme Valgevenes elavat Süüria kodanikku, kes saadeti Poola piirilt tagasi Valgevenesse, sõltumata sellest, et nad väljendasid hirmu enda turvalisuse pärast Valgevenes.¹²⁶ EIK leidis, et jättes korduvalt kaebajatele rahvusvahelise kaitse taotlused läbi vaatamata, rikkus Poola EIÕK artiklit 3, seades kaebajad aheltagasisaatmise ohtu¹²⁷. Peale selle otsustas EIK, et Poola rikkus täiendavalt protokoll nr 4 artiklis 4 sätestatud välismaalaste kollektiivse väljasaatmise keeldu¹²⁸ ja eelneva kahe koosmõjul EIÕK artiklit 13 õigust tõhusale õiguskaitsevahendile¹²⁹.

2.3. Bulgaaria

Sarnaselt Ungarile on Bulgaaria samuti pagulastele oluline transiitkoridor Kesk- ja Lääne-Euroopasse. Mitmete asjaolude tõttu on Bulgaariat läbiva ebaseadusliku rände määr olnud suhteliselt madalal tasemel võrreldes Lääne-Balkani riikidega. Aastatel 2012-2015 tõusis välisriikidest pärit varjupaigataotlejate arv järsult. Sellele vaatamata on migrantide määrad Bulgaarias olnud ühed madalamad EL-i lõuna- ja kagu piiril.¹³⁰ Alates 2015. aastast on suurenenud migrantide liikumine Bulgaaria piiridel Türgi ning Serbiaga. Samal aastal pidas Bulgaaria politsei kinni 34 056 migranti, kes üritasid ebaseaduslikult ületada riigipiiri. Kui 2016. aasta alguses suleti Balkani humanitaarkoridor, mis ulatus läbi Kreeka, Makedoonia, Serbia ja Ungari, jäi Bulgaaria

¹²⁴ Dunal, M., Fleming, S., Bounds, A. Hungary's Viktor Orbán loses friends in Poland over stance on Russia sanctions. (09.06.2022) - <https://www.ft.com/content/7ee8b55e-0823-4f52-94f5-10e8a066312d> (15.04.2023).

¹²⁵ UN Accuses Poland for Double Standard Approach & Discrimination of Non-Ukrainian Migrants. (29.07.2022) - <https://www.schengenvisainfo.com/news/un-accuses-poland-for-double-standard-approach-discrimination-of-non-ukrainian-migrants/> (04.03.2023).

¹²⁶ EIKo 51246/17, *M. K. jt vs. Poola*, § 6.

¹²⁷ *Ibid*, § 68.

¹²⁸ *Ibid*, § 84.

¹²⁹ *Ibid*, § 90.

¹³⁰ Kyuchukov, L. Impact of the Refugee Crisis on Bulgarian Society and Bulgarian Politics. Friedrich-Ebert-Stiftung. (2016) - <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/12570.pdf> (09.03.2023), lk 2-3.

pagulastele eelistatud marsruudiks maismaal.¹³¹ Sõltumata madalast sisserände määrast ei ole Bulgaaria olnud väga vastuvõtlik väljastpoolt Euroopat tulevate migrantide osas.

Bulgaariat läbivat marsruuti kasutavad palju Afganistanist pärit põgenikud. 2016. aastal moodustasid afgaanid üle poole seal kinni peetud migrantidest. Meediakanalite ja inimõigusorganisatsioonide kogutud tunnistused näitavad, et enamik afgaani põgenikest koges Bulgaaria ametivõimude poolt alandamist ning väärkohtlemist. See hõlmas väljapressimist ja röövimist, sunniviisilist tagasisaatmist Türgi kui ka tähtajatut kinnipidamist, sõltumata ametlikult esitatud varjupaiga taotlustest. Paljude afgaanide varjupaigataotlused lükatakse ilma õiglase kaalumisetagi tagasi ning neid räägitakse sageli ümber oma taotlusest loobuma ning pöörduma tagasi Afganistani. 2017. aasta novembris teatas Bulgaaria peaminister Boiko Borisov, et umbes 300 Afganistani migranti vahistati pärast seda, kui nad olid Harmanli pagulaslaagris protestinud halbade elutingimuste vastu. Rahutuste tulemusel muutus Bulgaaria avalik arvamus afgaanidesse ja sellest tulenevalt nende kohtlemisse. Sellest ajast on neid võrreldes teiste rahvustega peetud kinni sagedamini ja hoitud pikemalt vahi all.¹³²

Erinevalt afgaani pagulastest on Ukraina sõjapõgenikud saanud Bulgaarias soojema vastuvõtu osaliseks. Ukrainlastele, kellele on antud ajutine kaitse, asüül või rahvusvahelise kaitse staatus, on õigus töötada Bulgaarias ilma spetsiaalse loata. 2022. aasta juunis alustati projekti “Solidarsus” elluviimist, mille eesmärk on toetada pärast 24. veebruarit 2022 Bulgaariasse saabunud ümberasustatud Ukraina kodanike kiiret integreerimist tööturule. Bulgaaria ametiasutuste peamiseks eesmärgiks on olnud keskenduda kiirete protseduuride kehtestamisele, et viivitamatult integreerida Ukraina lapsed riiklikesse ja munitsipaallasteaedadesse ning -koolidesse. Suur rõhk on pandud sellele, et Ukraina lapsed hakkaksid võimalikult kiirelt õppima bulgaaria keelt.¹³³

Poliitilised liidrid Bulgaarias ei ole varjanud enda vastumeelsust väljastpoolt Euroopat pärit põgenike suhtes. Siseminister Tsvetlin Yovchev ütles 2014. aastal, et “pole ühtegi riiki, mis oleks kunagi kasu saanud sellest, et tema territooriumil on põgenikke”¹³⁴. 2022. aastal kirjeldas president Rumen Radev ukrainlasi kui põgenikke, kellega Euroopa pole harjunud. Ta jätkas, et nende puhul

¹³¹ Bjelica, J. Far Beneath the European Average: The treatment of Afghan migrants in Bulgaria. (21.11.2017) - <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/migration/far-beneath-the-european-average-the-treatment-of-afghan-migrants-in-bulgaria/> (09.03.2023).

¹³² *Ibid.*

¹³³ Bulgaria: integration of Ukrainian refugees in VET and the labour market. ReferNet Bulgaria; Cedefop. (03.11.2022) - <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/bulgaria-integration-ukrainian-refugees-vet-and-labour-market> (09.03.2023).

¹³⁴ Bulgaria: Migrants ‘living in fear’ after xenophobic attacks. (12.11.2013) - <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/11/bulgaria-migrants-living-fear-after-xenophobic-attacks-2/> (10.03.2023).

on tegu eurooplastega, kes on intelligentsed, haritud inimesed. Veel enam, tema sõnul ei ole tegu põgenikelaine, millega Euroopa on harjunud ning inimestega, kelle puhul ei saa kindlad olla nende identiteedis; inimesed, kellel on ebaselge minevik ja kes võiksid isegi olla terroristid. Ta lisas, et “teisiseõnu ei ole hetkel ühtegi Euroopa riiki, kes kardaks praegust põgenikevoolu”.¹³⁵ Bulgaaria peaminister Boiko Borisov kiitis 2016. aastal avalikult heaks isehakanud valverühmad, kes püüdsid omavoliliselt kinni afgaani põgenikke, ja pakkus välja, et riigi lõunapiiri peaks kaitsma ühiselt. Samas hiljem muutis peaminister oma seisukohta ning mõistis nn “kodanikepoolsed vahistamised” hukka ja hoiatas, et kõik, kes neid läbi viivad, antakse kohtu alla.¹³⁶

2.4. Saksamaa

Saksamaa on olnud atraktiivne sihtkohariik põgenikele. 2016. aasta lõpus oli Saksamaa suurima varjupaigataotlejate arvuga riik¹³⁷. Seejuures on riik ise olnud väga vastuvõtlik immigrantide suhtes. On arutletud selle üle, millest tuleneb Saksamaa avatud suhtumine põgenikesse. On pakutud, et majanduslik stiimul on olnud üks peamisi tegureid, mis on ajendanud Saksamaad migrante vastu võtma. Kuna füüsiline töö ei ole noortele sakslastele ligitõmbav, tegutsevad sellistel töökohtadel enamasti migrandid, samal ajal kui sakslased ise saavad töötada parema mainega töökohtadel.¹³⁸ Teisalt on leitud, et pagulaste vastuvõtmisele ollakse avatud, et parandada Saksamaa rahvusvahelist mainet ja näidata oma ideoloogilisi positsioone liberaalse demokraatliku riigina.¹³⁹ Samas on väidetud, et paljudele sakslastele ei meeldi idee patriotismist ja nende jaoks on ebamugav määratleda, mida tähendab olla sakslane. Veel enam, ajalooliste kogemuste tõttu peavad osad sakslased patriotismi kurja juureks. Selle asemel tuntakse uhkust sellise Saksamaa üle, mis võtab vastu immigrante ja edendab mitmekesisust. Tänapäeva Saksa valitsused soovivad näidata, et sakslased ei ole sellised nagu olid natsid.¹⁴⁰

2015. aasta lõpus ja 2016. aasta alguses võttis Saksamaa vastu kümneid tuhandeid Süüria sõjapõgenikke. Nendel aastatel esitati Saksamaal ligikaudu 1,2 miljonit varjupaigataotlust. Tollane liidukantsler Angela Merkel kinnitas, et “me saame sellega hakkama”.¹⁴¹ 2015. aastal eraldati 6 miljardit eurot saabuvate põgenike abistamiseks ning liidukantsler sõnas, et riik on valmis võtma

¹³⁵ Singh, N. Europe’s contrasting responses to Ukraine refugee crisis prompt criticism. (28.02.2022) - <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-refugees-response-europe-racist-b2024840.html> (10.03.2023).

¹³⁶ Bjelica, J.

¹³⁷ Jamal, M. A., Xie, Y. Evaluating the German Position Towards Asylum Seekers During the 2015 European Refugee Crisis. - European Scientific Journal, 2021, 17, lk 21.

¹³⁸ *Ibid.* lk 23-24

¹³⁹ *Ibid.* lk 25.

¹⁴⁰ *Ibid.* lk 27.

¹⁴¹ Rinaldi, G. 3 ways Germany’s migration crisis is different this time around. (29.12.2022) - <https://www.politico.eu/article/germany-migration-crisis-refugees-asylum-seekers-ukraine-2022/> (18.03.2023).

vastu umbes miljon põgenikku, et teistelt Euroopa riikidelt koorem maha võtta.¹⁴² Samas sai 2016. aastal, kui põgenike sissevool saavutas haripunkti, selgeks, et uut migrantide lainet on raske ühiskonda assimileerida keelebarjääri, harimatuse ja eelneva töökogemuse puudumise tõttu. Föderaalsete töö- ja sotsiaalministeeriumi toetusega võeti vastu määrus tööalase saksa keele toetamise kohta, mida föderaalvalitsus rahastas otse ja mille eesmärk oli siduda keele omandamine erialase koolituse, tööhõive ning tööalase koolitusega.¹⁴³ Pärast 2015. aasta rändekriisi keskendus Merkeli valitsus perekondade taasühinemise projektidele, mis andsid Süüria põgenikele võimaluse Türgis ja Liibanonis oma pereliikmetega taasühineda. Projektid võimaldasid neil samuti humanitaarabi kriteeriumide alusel Saksamaale ümber asuda. Lisaks võttis Saksamaa kasutusele poliitika, et vältida ebaproportsionaalsust põgenike asundustes ja tagada nende asustamine üle kogu riigi.¹⁴⁴ Käivitati ka kampaaniaid põgenike integreerimiseks hariduse kaudu. Valitsus eraldas samuti varjupaigataotlejatele spetsiaalselt rahalist abi ning õppelaene.¹⁴⁵

Mitte kõik poliitilised parteid ei ole toetanud Merkeli avatud migratsioonipoliitikat. Merkeli valitsust süüdistati sotsiaalses korratuses ja sisejulgeolekuga riskimises, kuna leidis inimesi, kes seostasid pagulasi radikalismiga ja pidasid neid ühiskonnale koormvaks. Valitsuse poliitika polariseeris Saksamaad. Selle tulemusel saavutas näiteks paremäärmuslik partei Alternatiiv Saksamaale parlamendis märkimisväärse osakaalu, mis tõi kaasa pagulas- ja islamivastaste meeleolude tõusu ühiskonnas.¹⁴⁶ Kui 2021. aastal enne valimisi keskendusid sotsiaaldemokraadid, rohelised ja vasakpartei eelkõige pagulaste jaotamisega EL-is, siis konservatiivsed Saksamaa Kristlik-Demokraatlik Liit ja Kristlik-Sotsiaalne Liit Baieris panevad suuremat rõhku tulevase varjupaigataotlejate sissevoolu ärahoidmisele¹⁴⁷. Thilo Sarrazini heideti Saksamaa Sotsiaaldemokraatlikust Parteist välja pärast avalikke kommentaare, kuidas moslemite integreerimine pole võimalik ning kuidas nende kasvav sündimus kujutavad endast ohtu Saksamaa avatud ühiskonnale. Arbitraazikomisjon, kes otsustas Sarrazini parteist välja heitmise õiguspärasuse üle, leidis, et raamatus esitatud nõuded, näiteks elamisõigusega inimeste tagasisaatmine sõjaliste vahenditega, ei sobi kokku põhiliste inimõigustega.¹⁴⁸ Vasakpartei juht Sahra Wagenknecht algatas uue liikumise, mis on vastu immigratsioonile¹⁴⁹.

¹⁴² Jamal, M. A., Xie, Y, lk 21.

¹⁴³ *Ibid*, lk 21.

¹⁴⁴ *Ibid*, lk 22.

¹⁴⁵ *Ibid*, lk 23.

¹⁴⁶ *Ibid*.

¹⁴⁷ Noyan, O. German parties and migration: Different priorities and concerns. (21.09.2021) - <https://www.euractiv.com/section/politics/news/german-parties-and-migration-different-priorities-and-concerns/> (16.04.2023).

¹⁴⁸ Germany: SPD expels former Berlin senator Thilo Sarrazin. (31.07.2020) - <https://www.dw.com/en/germany-spd-formally-expels-former-berlin-senator-thilo-sarrazin/a-54398164> (16.04.2023).

¹⁴⁹ Qvortrup, M. Germany's radical left is fueling anti-immigrant sentiment. (07.09.2018) - <https://edition.cnn.com/2018/09/07/opinions/sahra-wagenknecht-opinion-intl/index.html> (16.04.2023).

Saksamaa piirid olnud avatud Ukrainast tulevatele sõjapõgenikele. Nimelt kasutatakse 2015. aasta massiliselt saabunud rändajate kogemust nüüd Ukraina põgenike integreerimiseks. Neil on võimalik taotleda eristaatust, mis annab neile “ajutise kaitse” vastavalt Saksa õigusele. See staatus annab neile õiguse sotsiaaltoetusele, arstiabile ning majutusele. Lisaks pakub see juurdepääsu haridusele, tööturule ja tasuta integratsiooni kursustele. Pärast ajutise elamisloa väljastamist annab pädev immigratsiooniamet loa töötamiseks. See võimaldab loa omajatel läbida ka ettevõttesisest kutseõpet. Need, kes on elamisluba taotlenud või selle juba saanud, võivad töötada või hakata füüsilisest isikust ettevõtjaks.¹⁵⁰ 2022. aasta juulist kehtib Saksamaal uus migrantide jaotussüsteem, mida tuntakse nimega “FREE”, mis arvestab peresidemeid ja muid tegureid ning mis võimaldab jaotust jälgida. Kui Ukrainast pärit pagulased suudavad ise eraviisiliselt majutuse korraldada, võivad nad valida, kuhu elama asuda. Ainult siis, kui nad taotleavad sotsiaalhoolekannet või eluaset, võidakse neid paigutada kogu Saksamaale, nagu teisi pagulasi.¹⁵¹

2.5. Kreeka

Kreeka on saanud suure kriitika osaliseks põgenike vastuvõtmise ning kohtlemise osas. Kreekasse on aastaid põgenenud konfliktide ja vaesuse eest suurel hulgal inimesi, peamiselt Aafrikast, Aasiast ning Lähis-Idast. 2015. aastal oli see peamine sisenemispunkt miljonile inimesele, kes Euroopasse põgenesid. Kuigi Kreekasse saabujate arv on märkimisväärselt langenud, saabuvad sinna tänaseni tuhanded inimesed. Riigi ja EL-i suutmatust luua sidus ning inimlik pagulaspoliitika tähendab seda, et paljud pagulased peavad taluma kohutavaid tingimusi varjupaigamenetluses ja püüdes ligi pääseda kaitsele.¹⁵² Kohtuasi *Safi jt vs. Kreeka* puudutas 2014. aastal Egeuse merel Kreeka rannavalve poolt pukseeritud kalalaeva uppumist, mille pardal oli 27 Afganistani, Süüria ja Palestiina kodanikku. Selle tulemusel hukkus 11 inimest. 2022. aasta otsuses leidis EIK, et Kreeka ametivõimud ei teinud kõike, mida neilt oleks võinud mõistlikult eeldada, et tagada kõigile kaebajatele ja nende pereliikmetele EIÕK artiklis 2 nõutud kaitse (õigus elule).¹⁵³

¹⁵⁰ Germany’s response to the integration of Ukrainian refugees in VET and the labour market. ReferNet Germany; Cedefop. (09.06.2022)

<https://www.cedefop.europa.eu/en/news/germanys-response-integration-ukrainian-refugees-vet-and-labour-market> (19.03.2023).

¹⁵¹ Rinaldi, G.

¹⁵² Panayotatos, D. Blocked at Every Pass: How Greece’s Policy of Exclusion Harms Asylum Seekers and Refugees. (24.11.2020)

<https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/11/20/blocked-at-every-pass-how-greeces-policy-of-exclusion-harms-asylum-seekers-and-refugees> (30.03.2023).

¹⁵³ EIKo 5418/15, *Safi jt vs. Kreeka*.

Uut, karmimat lähenemist migratsioonipoliitikale surus peale 2019. aastal võimule saanud paremsentristlik partei Uus Demokraatia. Nad lubasid mitte korrata 2015. aastal saabunud migrantide arvu suurenemist.¹⁵⁴ Pärast partei võimuletulekut on Kreeka valitsuse Lähis-Ida ja Aafrika põgenike väärkohtlemine süvenenud. Üks selle esimesi tegusid oli kõigi varjupaiga saanud inimeste väljatõstmine elukohtadest või laagritest, võttes samal aja ära kogu rahalise abi. Selle tõttu jäid paljud kodutuks ja töötuks. 2021. aasta juunis, vahetult enne Talibani võimuletulekut Afganistanis, teatas Kreeka migratsiooniminister Notis Mitarachi, et kõigile Afganistanist, Indiast, Pakistanist, Somaaliast ja Süüriast saabujatele ei anta võimalust varjupaika taotleda ning nad saadetakse riigist välja Türgi, mis ministri sõnul on “turvaline kolmas riik”. Inimõigusorganisatsioonide hinnangul ei ole Türgi puhul aga tegu ohutu riigiga põgenike jaoks.¹⁵⁵

2020. aasta veebruari lõpus avas Türgi president Recep Tayyip Erdoğan riigi piirid, julgustades tuhandeid põgenikke Euroopasse sisenema. See oli poliitiline samm, mille eesmärk oli tõenäoliselt saada EL-ilt rohkem toetust Türgis elavatele põgenikele ja Erdoğan sõjalistele operatsioonidele Kirde-Süürias. Kreeka vastas sellele koheselt, sulgedes ja tugevdades oma piire ning peatades kõik varjupaigataotlused üheks kuuks. Raportite kohaselt Kreeka võimud ahistasid ja pidasid inimesi meelevaldselt kinni, saates nad kiirelt tagasi Türgi. Sealhulgas kasutati liigset jõudu inimeste piirilt tagasi tõrjumiseks. Inimõiguste rühmitused juhtisid tähelepanu sellele, et ei EL-i ega rahvusvaheline õigus ei luba riikidel peatada isikute õigust taotleda varjupaika. Sellegipoolest jäi erakorraline peatamine kehtima kuni selle tähtaja lõpuni 31. märtsil 2020. Sel ajal kasutas Kreeka valitsus rahvatervise kriisi ettekäändena, et hoida oma piire suletuna ja veelgi piirata juurdepääsu varjupaigale.¹⁵⁶

On täheldatud, et sisuliselt eksisteerib Kreekas tänasel päeval kaks migrantide vastuvõtu süsteemi. Üks on loodud põhjast riiki sisenevate Ukraina põgenike jaoks. Kreeka piiril Bulgaariaga on ametnikud kiirelt loonud vastuvõtukeskused, et võtta vastu Ukraina sõjapõgenikke. Kreeka valitsus julgustab isegi valitsusväliseid organisatsioone suunama oma ressursse Ukrainasse.¹⁵⁷ 2022. aasta alguses sundisid Kreeka võimud Ateena lähedal asuvas laagris elavaid afgaane loovutama oma eluaseme ukrainlastele ja ümber asuma mahajäetud laevakonteineritesse¹⁵⁸. Teine süsteem on neile, kes saavad Lähis-Idast ja Aafrikast. Kreeka merepiiril ja maismaaühendusel Türgiga on Süüriast

¹⁵⁴ Stamouli, N. For Ukraine, Greece erects migration system not always offered to others. (01.04.2022) - <https://www.politico.eu/article/ukraine-greece-migration-system-not-offered-others/> (26.03.2023).

¹⁵⁵ Benedict, H. The West's Broken Approach to Refugees. (06.12.2022) - <https://www.thenation.com/article/world/refugees-ukraine-greece-frontex/> (31.03.2023).

¹⁵⁶ Panayotaos, D.

¹⁵⁷ Stamouli, N.

¹⁵⁸ Benedict, H.

sõja eest või Afganistanist Talibani võimu eest põgenenud migrante tagasi tõrjutud.¹⁵⁹ Riigi poliitilised liidrid on samuti väljendanud oma tugevat arvamust erinevate migrantide kohta. Kreeka migratsiooniminister Notis Mitarachi nimetas ukrainlasi “tõelisteks pagulasteks”. Kreeka Uue Demokraatia partei liige Dimitris Kairidis on otseselt selgitanud vahe Ukraina ja teiste põgenike vahel. Tema sõnul ei räägita Ukraina puhul “veresaunast kuskil kauges Aafrika sügavuses uskmatute inimestega, vaid - kui seda küüniliselt öelda, - kristlastest, valgetest inimestest, eurooplastest, kes on meilt, kes on pärit meist”. Samas hiljem rõhutas ta, et ta ei nõustu sellise eristamisega. Eelmisel aastal kutsus Kreeka turismiminister Vasilis Kikilias Egeuse mere saartel põgenikke abistavaid valitsusväliseid organisatsioone suunama oma tegevust Ukrainasse, kus inimesed on hädas¹⁶⁰.

2.6. Rootsi

Skandinaavia riigid on olnud pagulaste vastuvõtmisel üpris helded. Samas on viimastel aastatel ka nemad muutnud riigi immigratsioonipoliitikat, sest vähesed teised riigid on olnud valmis vastutust jagama. Kõigest mõni kuu pärast seda, kui Rootsi peaminister Stefan Löfven ütles, et tema Euroopa ei ehita müüre, teatas ta, et Rootsi pidi ajutiselt karmistama oma varjupaigapoliitikat, et piirata põgenikevoolu.¹⁶¹ Sarnaselt Taanile hindas Rootsi Migratsiooniagentuur 2019. aastal, et julgeolekulukord teatud Süüria osades on paranenud. Nendel põhjustel teatas agentuur kõikidele Süüria varjupaigataotlejatele automaatse alalise elamisloa andmise lõpetamisest, mis kehtestati 2013. aastal Süürias valitseva üldise ohu tõttu. Rootsi saabuvatele Süüria varjupaigataotlejatele ei antud enam varjupaika riigi üldise riski alusel, vaid varjupaik anti nende individuaalsete asjaolude põhjal. Muudatused ei puudutanud varjupaika ootavaid või juba saanud rühmitusi.¹⁶²

2020. aasta alguses algatas Rootsi migratsiooni agentuur kampaania seoses riigis elavate Palestiina varjupaigataotlejatega. Järjest rohkem võeti ära palestiinlastelt võimalus ära õigus hankida Rootsis uut elamisluba või uuendada vana, mille kehtivusaeg hakkas lõppema. Samal ajal käsitleb migratsiooniosakond teistest rahvustest pärit varjupaigataotlusi ilma sarnaste piiranguteta. Rootsi ametivõimud annavad aastaid riigis elanud palestiinlastele seadusliku elamisloa asemel üheaastase elamisloa, mis ei võimalda neil leida tööd ega saada tervishoiu- ja haridusteenuseid. Veel enam, neil keelatakse Rootsist lahkuda, mis on raskendanud nende elu, kes on põgenenud konfliktipiirkondadest. Enamik migratsiooniosakonna otsusest mõjutatud isikud on hiljutised

¹⁵⁹ Stamouli, N.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Christophersen, E.

¹⁶² Sweden: Migration Agency Declares Parts of Syria Safe. (05.09.2019) - <https://ecre.org/sweden-migration-agency-declares-parts-of-syria-safe/> (19.04.2023).

varjupaigataotlejad, ajutise elamisloa omajad ja palestiinlased Gaza sektorist, Läänekaldalt ja Pärsia lahe riikide kogukondadest, samuti ka Jeemenist ja Liibüast, kelle taotlused lükatakse kohe tagasi. Rootsi migratsiooniametid teavitavad sõnaselgelt, et nad ei soovi neid pagulastena tunnistada.¹⁶³

2.7. Taani

Pagulaste osas võrdlemisi liberaalne olnud Taani on viimastel aastatel karmistanud oma migratsioonipoliitikat. 2015. aastal kehtestas Taani valitsus uue ajutise kaitse staatuse, mis näeb ette eriti “õhukese” kaitsevormi varjupaigataotlejatele, kes põgenevad üldise vägivalla eest, peamiselt Süüriast. See tähendab, et niipea, kui inimõiguste tingimused nende koduriigis veidi paranevad, võidakse põgenikelt kaitsestaatust ära võtta, seda isegi, kui olukord on jätkuvalt “habras ja ettearvamatu”. 2019. aastal võttis parlament vastu täiendavad muudatused, mis muutsid kogu pagulaste kaitse ajutiseks. Selle uue lähenemisviisi kohaselt, kui see ei riku Taani rahvusvahelisi kohustusi, peavad immigratsiooniasutused lõpetama pagulaste kaitsestaatused. Alates 2019. aastast on enam kui 1000 Damaskuse ja Rifi Damaskuse provintsi põgeniku kaitsevajadust uuesti hinnatud. 2022. aasta detsembriks oli see tühistatud umbes 100 põgeniku puhul.¹⁶⁴ Taani immigratsiooni- ja integratsiooniminister Mattias Tesfaye kaitses poliitikat öeldes, et “Taani on esimesest päevast peale olnud avatud ja aus”, et Süüria pagulaste elamisload on “ajutised ning luba on võimalik tühistada, kui kaitsevajadus kaob”¹⁶⁵.

Taani parlamendi poolt vastu võetud eriseadus peegeldab EL-i ajutise kaitse direktiivi. On öeldud, et see kujutab endast Ukrainast äsja saabunute puhul positiivset diskrimineerimist. Varasemalt suurte põgenike saabumise korral ei ole Taani vastu võtnud neid nii soosivaid meetmeid. 2022. aastal otsustas integratsiooni- ja immigratsiooniministerium seada prioriteediks Ukrainast saabujate juhtumid. Seeläbi lükatakse kõigi teiste juhtumite menetlemine edasi või pannakse ootele. Teistest riikidest pärit pagulased ja sisserändajad on selle tõttu ootejärjekorras kaugemal. Ukrainast saabujate juhtumite lahendamiseks on töötajad viidud teistest immigratsiooniasutustest üle. Lisaks on isikuid selleks üle toodud teistest riigihalduse valdkondadest.¹⁶⁶

¹⁶³ Sweden: 3,000 asylum seekers face abhorrent discriminatory measures. (07.03.2020) - <https://euromedmonitor.org/en/article/3411/3000> (01.04.2023).

¹⁶⁴ Petersen M. J., Tan, N. T. The dire consequences of Denmark’s ‘paradigm shift’ on refugees. (29.12.2022) - <https://www.politico.eu/article/consequences-denmark-shift-refugees-syria-damascus/> (01.04.2023).

¹⁶⁵ John, T. Denmark opens its arms to Ukrainians, while trying to send Syrian refugees home. (10.03.2022) - <https://edition.cnn.com/2022/03/10/europe/denmark-refugees-ukraine-syrian-intl/index.html> (01.04.2023).

¹⁶⁶ Denmark: Prioritising the needs of those displaced from Ukraine. (24.04.2022) - https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-prioritising-needs-those-displaced-ukraine_en (01.04.2023).

Palju kõneainet on saanud Taanis kehtiv nn “juveeliseadus”. Tegu on meetmega, mis võimaldab valitsusel arestida varjupaigataotlejate vara, et rahastada nende riigis viibimist. Taani valitsus on selgitanud, et Ukraina põgenikud jäävad selle seaduse kohaldamisalast välja. Taani on õigustanud oma avatud-uste poliitikat Ukraina põgenike osas sõja läheduse ja asjaoluga, et Ukraina on “Euroopa naaber”.¹⁶⁷ Eelmise aasta märtsis koostas Taani valitsus ette seadust, millega peatati riigi varjupaigareeglid ukrainlaste osas. Selle asemel muudab kavandatav seadus ukrainlastele elamislubade saamise lihtsamaks. Taani immigratsiooni- ja integratsiooniministeeriumi avalduse kohaselt muudab see ukrainlaste koolitee alustamise kiiremaks ja võimaldab neil töötada.¹⁶⁸ Taani õiguse kohaselt vajab isik töötamiseks elamisluba. Ainsaks erandiks on poolelioleva menetlusega varjupaigataotlejad, kellele võib teatud kriteeriumitele vastamise korral anda kuue kuu pärast töötamiseks eriloa. Paljud Taani valitsusvälised organisatsioonid on aastaid väitnud, et pole ühtki põhjust, miks varjupaigataotlejad ja perekondade taasühendamise otsust ootavad inimesed ei võiks töötada. 22. aprillil 2022 jõustus Taanis ukrainlaste jaoks uus reegel, mille kohaselt lubatakse neil töötada ka juba enne eriseaduse alusel elamisloa saamist. Selle reegli rakendamisel on siiski mõned praktilised probleemid. Enne kui tööandja saab isikule maksta töötasu, peavad ukrainlased looma digi-ID ja avama pangakonto.¹⁶⁹

2.8. Leedu

Pagulaskriis Poola-Valgevene piiril mõjutas ka Leedut. Selle asemel, et pakkuda kaitset inimestele, kes põgenevad tõsiste inimõiguste rikkumiste eest oma päritoluriigis ja seejärel Valgevene võimude väärkohtlemise eest, vastasid Leedu ametivõimud pagulaste ja migrantide edasise instrumentaliseerimisega poliitilises vaidluses Valgevenega. Seejuures edendas Leedu poliitilist ja õiguslikku keskkonda, mis mõistis hukka Valgevene pahauskse teo ohvrid. Leedu Seimi ombudsman sõnas, et “ajal, mis me räägime migrantidest kui relvast, kui rünnakust, me juba alandame neid inimesi. Me vaatame neid ainult kui instrumenti ja seetõttu pole ruumi individualiseeritud lähenemiseks, pole ruumi vaadata üksikuid lugusid, üksikuid asjaolusid. Siin on samuti tavaid, mis ei sobi kokku meie [Leedu] rahvusvaheliste kohustustega: need on tagasilöögid, mis toimuvad individuaalseid asjaolusid arvesse võtmata, ilma varjupaiga taotlemise õiguseta, samuti nn “majutamine” välismaalaste registreerimiskeskustes, mis on *de facto* kinnipidamine.”¹⁷⁰

¹⁶⁷ Hardman, N. Denmark’s Mismatched Treatment of Syrian and Ukrainian Refugees. (16.03.2022) - <https://www.hrw.org/news/2022/03/16/denmarks-mismatched-treatment-syrian-and-ukrainian-refugees> (01.04.2023).

¹⁶⁸ John, T.

¹⁶⁹ Denmark: Prioritising the needs of those displaced from Ukraine.

¹⁷⁰ Amnesty International. Lithuania: Forced Out or Locked Up. (2022) - <https://www.amnesty.lu/wp-content/uploads/2022/06/LITHUANIA.-FORCED-OUT-OR-LOCKED-UP.-REFUGEES-AND-MIGRANTS-ABUSED-AND-ABANDONED.pdf> (01.04.2023), lk 10.

2. juulil 2021 kuulutas Leedu valitsus välja erakorralise olukorra kolmandate riikide kodanike massilise sissevoolu tõttu. Sama aasta 13. juulil kiitis Leedu parlament heaks resolutsiooni, milles käsitletakse kolmandate riikide migrante kui “osalejaid kuritegelikus tegevuses hübriidagressiooni” raames. Samal päeval kiitis parlament heaks esimesed muudatused seadusandlike reformide seeriast Leedus välismaalaste õigusliku staatuse seaduses. Seaduse eesmärk oli piirata õigust taotleda varjupaika. Nendele reformidele tuginedes andis Leedu siseminister riigi- ja piirivalveteenistusele korralduse kolmandate riikide kodanikke piiril tagasi lükata. 3. augustist 2021 hakkasid Leedu õiguskaitseorganid rahvusvahelist õigust rikkudes Leedu piiridele jõudnud pagulasi ja migrante tagasi tõrjuma. Visiidil Leetu õnnitles Euroopa Komisjoni siseasjade volinik Ylva Johansson riigi valitsust “eeskujuliku” reaktsiooni eest “ähvardusele”, rõhutades seejuures vajadust “selgitada, et EL-i territooriumile ei ole vaba juurdepääsu” ja “tõkestada loata juurdepääsu Schengeni alale”.¹⁷¹

Uued reeglid pidid seaduse kohaselt kehtima üksnes “hädaolukordades”. Samas aasta pärast nende kehtestamist olid need jätkuvalt praktikas normiks. Alates nende vastuvõtust 2021. aasta juulis on neid pidevalt rakendatud. Pärast erakorralise olukorra väljakuulutamist juulis 2021 kuulutas Leedu parlament 9. novembril 2021 välja “erakorralise seisukorra”, mida pikendati korduvalt, välja arvatud väikesed pausid 2022. aasta jaanuaris ja veebruaris, kui Leedu kehtestas pärast Venemaa sissetungi Ukrainasse eriolukorra. Isegi erakorraliste seisukordade pauside ajal jätkasid Leedu ametivõimud erakorraliste õigusaktide kohaldamist (mitte-Ukraina) päritolu pagulaste ja migrantide suhtes, vaatama suhteliselt tagasihoidlikule Valgevenest saabujate arvule. 2021. aasta juulis tuvastati keskmiselt 93 Valgevenest saabujat päevas ja 2022. aasta juuni seisuga langesid need numbrid keskmiselt ligikaudu 12 saabujani päevas.¹⁷²

Valgevenest Leetu jõudnud inimeste jätkuv kinnipidamine ja pahatahtlik kohtlemine on vastuolus EL-i liikmesriikide valitsuste avatud piiri lähenemise ning tervitava suhtumisega Ukrainast põgenevatesse inimestesse. Sarnaselt mitmetele teistele EL-i liikmesriikidele on Leedu reaktsioon Ukraina sõjapõgenikele näidanud, et riigis kohaldatakse topeltstandardeid migrantide ja pagulaste kohtlemisel nende rassi, etnilise kuuluvuse, rahvuse või päritolu alusel. Amnesty International poolt läbiviidud intervjuudest selgus, et kolmandatest riikidest pärit migrante on kuude kaupa meelevaldset kinni peetud ja neile pole võimaldatud juurdepääsu rahvusvahelisele kaitsele.¹⁷³ EK on leidnud, et liikmesriigi õigusnormid on EL-i õigusega vastuolus, kui nende kohaselt välismaalaste massilise sissevoolu tõttu hädaolukorra väljakuulutamise korral puudub ebaseaduslikult riigi

¹⁷¹ Amnesty International. Lithuania: Forced Out or Locked Up, lk 10-11.

¹⁷² *Ibid*, lk 15.

¹⁷³ *Ibid*, lk 12-13.

territooriumil viibival kolmanda riigi kodanikul võimalus ligi pääseda rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusele sel territooriumil. Samamoodi ei ole eelnimetatud olukorras liidu õigusega kooskõlas normid, mis lubavad varjupaigataotlejat kinni pidada alusel, et ta viibib territooriumil ebaseaduslikult.¹⁷⁴ 2021. aasta septembris otsustas EIÕK kohaldada kohtuasjas *A. S. jt vs. Leedu* ajutisi meetmeid, mis puudutas viit Afganistani kodanikku, kes olid püüdnud Valgevenest Leedu siseneda ja kes väitsid, et varjavad end Leedus. Sellest tulenevalt ei tohtinud Leedu kaebajaid Valgevenesse saata.¹⁷⁵

EIK on varasemalt samuti leidnud, et Leedu on rikkunud EIÕK-i seoses migrantide tagasisaatmisega piirilt. Kohtuasjas *M. A. jt vs. Leedu* olid kaebajad Tšetšeenia elanikud, kes üritasid 2017. aastal kolmel erineval juhtumil ületada Leedu-Valgevene piiri ja taotleda Leedus varjupaika. Kõigil kolmel juhul jäeti varjupaiga menetlus algatamata, kõikide kaebajate suhtes tehti riiki sisenemiskeeld ning nad saadeti tagasi Valgevenesse.¹⁷⁶ Asjaolusid hinnates veendus EIK, et kaebajad esitasid igal juhtumil Leedu piiril varjupaigataotlused kas suuliselt või kirjalikult. Piirivalvurid ei võtnud neid taotlusi vastu ega edastanud neid pädevale asutusele läbivaatamiseks ja staatuse kindlakstegemiseks, nagu seda nõuab siseriiklik seadus. Samuti ei paistnud, et üldse hinnati, kas kaebajate tagasisaatmine Valgevenesse, mis ei ole EIÕK-i osaline, oli ohutu ja avalikult kättesaadava teabe kohaselt ei saa seda pidada turvaliseks kolmandaks riigiks tšetšeeni varjupaigataotlejatele. Eelnevast tulenevalt leidis EIK, et Leedu rikkus EIÕK artiklit 3.¹⁷⁷

2.9. Läti

2021. aasta nn “hübriidsõja” raames üritasid tuhanded pagulased ning migrandid lisaks siseneda ka Läti üle maismaapiiri, mida jagatakse Valgevenega. Leedu eeskujul kehtestas Läti 10. augustil 2021 piirialadel erakorralise seisukorra, mida on korduvalt pikendatud. Lisaks piirile paigutatud ohvitseride arvu suurendamisele teatati Valgevene-Läti piiritara ehitamise jätkamisest. Erakorralise seisukorra väljakuulutamisel on oluline mõju õiguskaitseorganite volitustele, territooriumi juurdepääsule ja varjupaigale Lätis. See keelab inimestel hõlmatud piirialadel varjupaika taotleda ning annab Läti ametiasutustele korralduse taotlusi mitte vastu võtta. Läti ametivõimud on regulaarselt korraldanud isikute tagasi saatmisi, mille käigus saadeti inimesed Valgevenesse tagasi, ilma nende asjaoludele individuaalset hinnangut andmata või võimaluseta tagasisaatmise otsust

¹⁷⁴ EKo C-72/22 PPU, *M. A. vs. Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, ECLI:EU:C:2022:505.

¹⁷⁵ Court indicates interim measure in respect of Afghan nationals at the Lithuanian-Belarusian border. (08.09.2021) - <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7113024-9633156> (20.04.2023).

¹⁷⁶ EIKo 59793/17, *M. A. jt vs. Leedu*, §-d 9-21.

¹⁷⁷ *Ibid*, §-d 113-115.

vaidlustada.¹⁷⁸ Erakorralise seisukorra korralduse alusel võivad Läti ametivõimud võtta tarvitusele vajalikke meetmeid, et ebaregulaarselt piiri ületada üritavaid inimesi tagasi saata või takistada nende sisenemist riiki. Sealhulgas on äärmise vajaduse korral lubatud kasutada füüsilist jõudu ja erivahendeid.¹⁷⁹

Erakorralise seisukorra raames tegid Läti piirivalvurid koostööd tundmatute, sageli “komandodeks” nimetatud ametnike, sõjaväe ja politseiga. Selle tulemusel allutati “ebaregulaarselt” piiri ületanud või Lätti siseneda üritanud inimesed lühiajalisele ja ebaseaduslikule tagasisaatmisele Valgevene poolele. Inimesed teatasid, et Läti piirivalvurid võtavad nad tavaliselt kinni ja annavad üle mustas riietuses, kaetud nägudega tundmatutele ametnikele. Alates sellest hetkest saadeti nad nn “komandode” poolt otse tagasi Valgevenesse, mõnikord eraldades nad esmalt erinevatesse rühmadesse ja seejärel sõidutades nad erinevatesse piiri kohtadesse, kust nad olid üle tulnud. Mitmel juhul, mis hõlmas inimesi, kes tulid Lätti alates 10. augustist 2021, teatasid inimesed, et nad olid sunnitud tagasisaatmiste vahepeal veetma piiril pikemaid perioode. Mõnel juhul pidid nad taluma ebainimlikke elutingimusi, seejuures külmasid temperatuure ja muid ohtusid.¹⁸⁰

Venemaa sissetung Ukrainasse mõjutas Läti reageeringut piiridel toimuvatele liikumistele ja riigisisese korra säilitamist. Lisaks mõjutas see üldiselt Läti diskursust Valgevene tegevuse üle. On esinenud teateid selle kohta, et sõda Ukrainas on tekitanud taas pingeid Läti etnilise vene ja venekeelse elanikkonnaga. Samas on Läti üldiselt näidanud üles suurt solidaarsust Ukraina ja sealt põgenenud inimestega, kes otsivad Lätist turvalist varjupaika. 26. juuli 2022 seisuga oli Läti vastu võtnud üle 35 000 Ukrainast põgenenud inimese ning 30. mai 2022 seisuga oli teadete kohaselt Lätti läbinud 57 000 Ukrainast pärit inimest. Need suured liikumised ei mõjutanud aga Lätti muutma erakorralise seisukorra geograafilist ulatust, mis eelmise aasta oktoobris oli säilinud ainult Valgevene piiril. 3. märtsil 2022 võeti Lätis vastu Ukraina tsiviilisikute toetamise seadus, millega mh loodi mehhanism, et Ukraina elanikkond saaks kiiresti toetust, samuti õiguse Lätis elada ja töötada.¹⁸¹

¹⁷⁸ Amnesty International. Latvia: Return home or never leave the woods: Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into “voluntary” returns. (2022) - <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/08/EUR-52-5913-2022-Latvia-report.pdf?x71340> (02.04.2023), lk 11-12.

¹⁷⁹ *Ibid*, lk 14-15.

¹⁸⁰ *Ibid* lk 18.

¹⁸¹ *Ibid*, lk 21.

3. PEATÜKK: PAGULASTE DISKRIMINEERIMINE EL-I RIIKIDE POOLT GENFI PAGULASSEISUNDI KONVENTSIOONI ARTIKLI 3 VALGUSES

Alates Venemaa sissetungist Ukrainasse 2022. aasta veebruaris on avaldatud suurel hulgal artikleid sellest, kuidas Euroopa reaktsioon on erinenud Ukraina sõjapõgenike osas võrreldes kolmandatest riikidest tulevate sisserändajatega. Käesoleva töö II peatükis toodi välja, kuidas Euroopa riigid on kohelnud erineva päritoluga sisserändajaid erinevalt. Sellest tulenevalt on meedias läbivalt süüdistatud EL-i riike pagulaste diskrimineerimises. Käesoleva peatüki eesmärgiks on anda hinnang, kas EL-i liikmesriikide kohtlemine erineva päritoluga sisserändajate osas kvalifitseerub diskrimineerimisena 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 valguses. Peatüki lõpus analüüsitakse, millised probleemid esinevad rahvusvahelises õiguses seoses pagulaste diskrimineerimisega tulenevalt pagulase määratlusest ja kuidas rahvusvahelised inimõiguste dokumendid mõjutavad pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 olulisust.

3.1. Pagulaste diskrimineerimine EL-i riikide poolt Genfi pagulasseisundi artikkel 3 valguses

Hindamaks, kas pagulast on diskrimineeritud, tuleb igal juhtumil esmalt välja selgitada, kas isik vastab pagulasseisundi konventsioonis sätestatud pagulase määratlusele. Isiku pagulaseks olemine tuleb kindlaks määrata igal üksikjuhtumil. Käesoleva magistritöö piiratud mahu kui ka andmete kättesaamatuse tõttu ei ole võimalik iga üksikjuhtumi pinnalt kindlaks teha, kas EL-i riigid on diskrimineerinud pagulasi. Sellest tulenevalt esitatakse üldistatud järeldused sellest, kas arvestades pagulase määratlust Genfi pagulasseisundi konventsioonis on teatud päritoluga pagulaste rühmi koheldud teise päritoluga pagulaste rühmadest erinevalt. Peale selle on oluline veel mainida, et kõik käesolevas töös analüüsitud riigid on nii pagulasseisundi konventsiooni, KPÕRP-i kui ka MSKÕP-i osalisriigid.

Mitmed rändajate sissevoolud Euroopasse on olnud tingitud relvakonfliktidest. 2015. aasta rändekriis oli suuresti tingitud Süüria kodusõjast ja ukrainlaste ümberasumine 2022. aastal Venemaa sissetungist Ukrainasse. Sama aasta alguses püüdsid paljud Euroopa riigid selgitada Lähis-Ida riikidest pärit inimeste sissevoolu migrantide sisserändena. Kuna aga konfliktid Lähis-Idas jätkusid, eriti Süürias, siis kasvas üksmeel, et Euroopa tegeleb vähemalt osaliselt pagulastega. Otsus pidada Euroopasse saabuvaid inimesi pagulasteks oli seotud asjaoluga, et neil inimestel oli põhjendatud hirm kodusõdade tõttu tagakiusamise ees. See võis tuleneda religioosest kuuluvusest, teatud

sotsiaalsesse rühma kuulumisest või poliitilisest arvamusest.¹⁸² Samas Ukraina sõjapõgenikud ei lähe pealtnäha konventsioonis sätestatud pagulase määratluse alla. Arvestades 2016. aasta ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti juhiseid, on võimalik laiendada määratlust inimestele, kes põgenevad relvakonflikti või muu vägivalla eest, kui sellega kaasnevad inimõiguste rikkumised, mis võivad kvalifitseeruda tagakiusamisena. Nii 2015. aastal Euroopasse saabunud põgenike kui ka Ukraina sõjapõgenike näol on tegu pagulastega pagulasseisundi konventsiooni tähenduses. Pagulasseisund ei ole siiski kestav ja võib ajas muutuda, sõltuvalt olukorrast isiku päritoluriigis. Seetõttu võib diskrimineerimise alus ära langeda pagulasseisundi konventsiooni tähenduses, kui isik ei vasta enam pagulase määratlusele ja teda ei tunnustata enam pagulasena.

Enne konkreetsete riikide analüüsi juurde minekut tasub mainida veel järgmist. Reaktsioonina Ukraina sõjapõgenike massilisele põgenemisele Euroopasse otsustati esmakordselt aktiveerida ajutise kaitse direktiiv. Tegemine on erandlike meetmega, mille eesmärk on massilise sissevoolu või selle eeldatavuse korral anda viivitamatut ajutist kaitset kolmandatest riikidest pärit isikutele, kes on olnud sunnitud ümber asuma ega saa naasta enda päritoluriiki.¹⁸³ Direktiivi rakendusotsuse kohaselt pakutakse kaitset kolmele Ukrainast põgenevate isikute rühmale: Ukraina kodanikele; kodakondsuseta isikutele ja kolmandate riikide kodanikele, kes said enne 2022. aasta 24. veebruarit rahvusvahelist kaitset või samaväärset riiklikku kaitset ning nende eelmainitud isikute pereliikmetele. Nõukogu otsusega jäetakse EL-i liikmesriikidele otsustusvabadus, kas kohaldada direktiivi või “piisavat kaitset oma siseriikliku õiguse alusel” sellise rühma isikute suhtes, kes on pagulasstaatusega kodakondsuseta isikud ja muud Ukrainas alaliselt elavad kolmandate riikide kodanikud, kes ei saa turvalistes tingimustes oma päritoluriiki naasta. Euroopa Komisjoni teatise kohaselt, milles esitati tegevussuunised ajutise kaitse direktiivi rakendamiseks, ei pea selline riiklik kaitse “tooma kaasa ajutise kaitsega identseid soodustusi”, kuid see peab laienema teatud miinimumõigustele, et tagada inimväärikas elatustase. Eelkõige tähendab see õigust elamisloale, juurdepääsu elatusvahenditele ja majutusele, vältimatut abi ja piisavat abi alaealistele.¹⁸⁴

¹⁸² Simmons, S.

¹⁸³ 20. juuli 2001. aasta Euroopa nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. - EÜT L 212, lk 12-23 (eestikeelne väljaanne: ptk 6, kd 004, lk 162-171).

¹⁸⁴ Kienast, J., Tan, N. F., Vedsted-Hansen, J. Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons displaced from Ukraine. (27.04.2022) - <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/> (14.04.2023).

3.1.1. Pagulased Poola, Läti ja Leedu piiril

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 sätestab tagasisaatmise keelu. Selle lg 1 kohaselt on keelatud osalisriigil saata oma territooriumilt välja või tagasi pagulast mis tahes viisil sellise riigi territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus kas rassi, rahvuse, usu või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Üksnes juhul, kui pagulase suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib osutada ohuks riigi julgeolekule või ta on mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ohtlik ühiskonnale, võib osalisriik pagulase oma territooriumilt välja või tagasi saata.¹⁸⁵ Norm kehtib nii pagulase päritoluriigi ja kõigi teiste riikide kohta, kus tal on samuti põhjendatud hirm tagakiusamise ees või oht, et ta saadetakse sellesse päritoluriiki¹⁸⁶. Osalisriigid võivad keelata pagulastele riiki sisenemise, kuni puudub reaalne võimalus, et keeldumine toob kaasa pagulase tagasipöördumise ja teda ähvardab seal päritolu- või muus riigis tagakiusamise oht. Seda isegi siis, kui pagulast ei ole varem pagulasena tunnustanud ükski teine riik. Kui on reaalne oht, et tagasisaatmine seab pagulase “mistahes” viisil tagakiusamise ohtu, on artikkel 33 kohaselt *de facto* kohustus pagulane vastu võtta.¹⁸⁷ Mittetagasisaatmise kohustust tavaliselt mõistetud nii, et see ei piira lihtsalt riigi territooriumilt väljasaatmist, vaid ka riiki mitte lubamist riigi piiridel¹⁸⁸.

Pagulasseisundi konventsiooni õigused kohalduvad isikule üksnes juhul, kui teda on tunnustatud pagulasena osalisriigi poolt. Artikli 33 lg 1 kohane kaitse tagasi- ja väljasaatmise vastu kehtib aga iga isiku suhtes, kes on pagulasseisundi konventsiooni tingimuste kohaselt pagulane ja kes ei kuulu ühegi välistava sätte kohaldamisalasse. Arvestades, et isik on pagulasseisundi konventsiooni tähenduses pagulane niipea, kui ta täidab pagulase määratluses sisalduvad kriteeriumid, on pagulasseisundi määramine oma olemuselt deklaratiivne: isik ei saa pagulaseks tunnustamise tõttu, vaid on tunnustatud, kuna ta on pagulane. Sellest järeldub, et mittetagasisaatmise põhimõtte ei kehti mitte ainult tunnustatud pagulaste suhtes, vaid ka nende suhtes, kelle staatust ei ole ametlikult deklareeritud.¹⁸⁹ Iga pagulane on alguses ka varjupaigataotleja. Seetõttu tuleb pagulaste kaitseks varjupaigataotlejaid kohelda eeldusel, et nad võivad olla pagulased, kuni nende staatus on kindlaks tehtud. Vastasel juhul ei pakuks mittetagasisaatmise põhimõtte tõhusat kaitset, sest taotlejad võidakse piiril tagasi lükata või muul viisil tagakiusamisele tagasi saata põhjusel, et nende nõue ei ole tõendatud. Täitevkomitee on konkreetselt tunnistanud, et mittetagasisaatmise põhimõtte kehtib

¹⁸⁵ Pagulasseisundi konventsioon.

¹⁸⁶ The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis.

¹⁸⁷ Hathaway, J. C, lk 339.

¹⁸⁸ *Ibid*, lk 355.

¹⁸⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. (26.01.2007) - <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html> (16.04.2023), lk 2.

pagulaste suhtes, olenemata sellest, kas neid on ametlikult pagulastena tunnustatud, st isegi enne, kui pagulasseisundi taotluse kohta otsus tehakse.¹⁹⁰

2021. aasta Valgevene nn hübriidsõja raames jõudis massiliselt pagulasi Poola, Leedu ja Läti piirile. Paljud neist olid pärit erinevatest Lähis-Ida riikidest. Pagulaste eemalehoidmiseks võtsid nii Poola, Leedu kui ka Läti vastu mitmeid meetmeid. Kehtestati seaduseid, millega laiendati ametivõimude volitusi, lubades näiteks kasutada füüsilist jõudu selleks, et pagulasi tagasi Valgevenesse saata. Valgevenes ootab pagulasi tõenäoliselt tagakiusamise oht. Amnesty Internationali läbiviidud intervjuude kohaselt kogesid pagulased Valgevenesse saabudes EL-i riikide tagasilööke ehk neil keelati EL-i riikidesse sisenemast. Intervjueeritavate hulgas oli 66 Iraagi kodanikku, seitse Süüria kodanikku, kes reisisid Valgevenesse mh Süüriast, üks Liibanoni ja üks Sudaani mees. Antud ütluste kohaselt kogesid intervjueeritavad ja nende koos reisinud inimesed peksmist, piinamist või muud väärkohtlemist Valgevene võimude poolt. Lisaks saatsid Valgevene võimud sunniviisiliselt varjupaigataotlejaid tagasi päritoluriiki. Sealhulgas toimusid tagasisaatmised ebaseaduslikult, hindamata pagulaste kaitsevajadusi.¹⁹¹ Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et pagulasi ähvardas Valgevenes tagakiusamine.

Nii Poola, Leedu kui ka Läti on Valgevene poolt riigipiiridele saadetud migrandid tagasi Valgevenesse saatnud. Enamiku üle piiri Poola pääsenutest pidasid Poola sõdurid kohe kinni ja saadeti Valgevenesse tagasi. Mitte ühtegi menetlust nende suhtes läbi ei viidud. Poola julgeolekujõud tunnistasid migrantide väärkohtlemist Valgevene poolel. Sõltumata sellest saatsid nad pagulased üle piiri tagasi Valgevenesse.¹⁹² Poola õigustas tagasisaatmisi, et pagulased kujutavad ohtu nii riigile kui ka EL-ile. Artikkel 33 lg-s 2 sisalduv “põhjendatud kahtlus” nõuab “objektiivset” tõendamist. Sellest tulenevalt ei saa osalisriik käituda meelevaldselt, vaid peab konkreetselt käsitlema tulevase ohu olemasolu ja selle kohta tehtud järeldust peavad toetama tõendid. Oht riiklikule julgeolekule esineb juhul, kui pagulase kohalolek või tegevus annab objektiivselt mõistliku ja reaalse võimaluse tekitada otseselt või kaudselt olulist kahju vastuvõtva riigi kõige põhilisematele huvidele. Seejuures hõlmab see ohtu relvastatud rünnakule osalisriigi territooriumile või kodanikele või selle demokraatlike institutsioonide hävitamist.¹⁹³

¹⁹⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Note on International Protection (submitted by the High Commissioner). A/AC.96/815. (31.08.1993) - <https://www.refworld.org/docid/3ae68d5d10.html> (16.04.2023), lk 5.

¹⁹¹ Belarus/EU: New evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum-seekers and migrants facing pushbacks from the EU. (20.12.2021) - <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-from-belarusian-forces-against-asylum-seekers-and-migrants-facing-pushbacks-from-the-eu/> (12.04.2023).

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Hathaway, J. C, lk 407-408.

Läti ametivõimud korraldasid regulaarselt inimeste tagasisaatmisi Valgevenesse. Seejuures ei antud isikute asjaoludele individuaalset hinnangut või neile võimalust tagasisaatmisotsust vaidlustada.¹⁹⁴ Amnesty Internationali avaldatud raporti kohaselt väitsid intervjueritavad, et nn “komandod” ütlesid pagulastele, et nad peaksid vabatahtlikult naasma päritoluriiki. Mõnedel juhtudel leidis see ahistamine aset füüsilise väärkohtlemise vormis.¹⁹⁵ Inimesed, keda peeti kinni Daugavpilsis kinnipidamisasutuses, kirjeldasid, kuidas neid eksitati või sunniti allkirjastama tagasisaatmisvormi, sh vabatahtliku tagasipöördumise blankette¹⁹⁶. Kuulutades välja erakorralise seisukorra, on Läti selles raames saatnud tuhandeid migrante tagasi Valgevenesse või päritoluriiki.

Leedus seaduse muudatused võtsid Valgevenest Leedusse ebaseaduslikult piiri ületanud isikutelt varjupaigataotluse õiguse. Uue reegli kohaselt oli Leedul õigus keelduda varjupaigataotlust vastu võtmast, välja arvatud juhul, kui need olid esitatud kindlates kohtades või eritingimustel. Muudatused nägid ette, et uued reeglid kehtivad mh massilise välismaalaste sissevoolu tõttu välja kuulutatud erakorralise seisukorra ajal. Nende meetmetega püüti seaduslikuks muuta pagulaste tagasisaatmist, hindamata individuaalselt isikute kaitsevajadust või andmata neile muid menetlustagatisi. Vähemalt ühel juhul tuvastas Amnesty International, et Leedu võimud tõrjusid Kuuba varjupaigataotlejate rühma välja, mis oli otsene EIK-i otsuse rikkumine, mis keelas konkreetselt nende Leedust väljasaatmise.¹⁹⁷

Saates migrante tagasi Valgevenesse, kus neid ähvardab tagakiusamine ja piinamine, on Poola, Läti ja Leedu rikkunud pagulasseisundi konventsiooni artiklis 33 sätestatud tagasisaatmise keeldu. Sõltumata sellest, et meediast on laialdaselt teada, kuidas Valgevene võimud kohtlevad teatud päritoluga pagulasi, on nii Poola, Leedu kui ka Läti ametivõimud saatnud varjupaigataotlejaid tagasi Valgevenesse. Samas ei saada Poola, Leedu kui ka Läti Ukrainast põgenenud isikuid tagasi Ukrainasse, kus neid ohustab tagakiusamine Vene vägede sõjategevuse tõttu. Kuigi pagulasseisundi konventsioon kohaldub enamjaolt isikutele, keda on osalisriigi poolt tunnustatud pagulastena, siis artiklis 33 sätestatud välja- või tagasisaatmise keeld kehtib ka migrantidele, kelle puhul pole veel tunnustatud pagulasstaatust. Kohaldades pagulasseisundi konventsiooni artiklit 3 ukrainlastele, kuid mitte muu kodakondsusega või päritolumaaga isikutele, on Poola, Läti ja Leedu rikkunud artiklis 3 sätestatud diskrimineerimise keeldu.

¹⁹⁴ Amnesty International. Latvia: Return home or never leave the woods: Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into “voluntary” returns, lk 12.

¹⁹⁵ *Ibid*, lk 38.

¹⁹⁶ *Ibid*, lk 40.

¹⁹⁷ Amnesty International. Lithuania: Forced Out or Locked Up, lk 16-17.

3.1.2. Poola eriseadus

Ajutise kaitse direktiivi rakendamisest tulenevalt on Ukrainast põgenevate inimeste rühmade kohtlemise osas olnud palju erinevusi. EL-i liikmesriigid on näidanud erinevat kohtlemist direktiivi kohustuslike sätete alusel.¹⁹⁸ Ajutise kaitse direktiivi rakendusotsus näeb ette, et kõikidele ajutise kaitse saamise tingimustele vastavatele isikutele tuleb tagada kohene kaitse ja õigused, sh elamisõigus ja juurdepääs tööturule. Rakendusotsuse reguleerimisala on piisavalt lai, et hõlmata mitte ainult Ukraina kodanikke, vaid ka kodakondsuseta isikuid ja muude kolmandate riikide kui Ukraina kodanikke ning nende pereliikmeid, kes said Ukrainas rahvusvahelist kaitset või samaväärset riiklikku kaitset enne sõja algust.¹⁹⁹ Poola jõustunud Ukraina põgenike abistamise eriseadus jätab kaitsest ilma isikud, kellel ei ole Ukraina kodakondsust, kuid kes põgenevad Venemaa sissetungi eest Ukrainasse. Seadus kehtib siiski Ukraina kodanike abikaasadele, kes ei ole siiski Ukraina kodanikud. Seadus on seega kitsam kui ajutise kaitse direktiivi rakendamise otsus. Seadus eristab isikuid kodakondsuse alusel, jättes välja mitte-Ukraina kodanikud, kes põgenesid sõja eest ega saa minna oma kodakondsusriiki (näiteks Ukrainas tunnustatud pagulased). Poola edendab samuti Ukrainast põgenenud ja Poolasse jääda soovivate perede ning kiire tööturu integreerimise eesmärke. Eriseadus kasutab aga kitsast perekonnakäsitlust, hõlmates ainult neid abikaasasid, kellel ei ole Ukraina kodakondsust ega passi.²⁰⁰

Selline ajutise kaitse direktiivi rakendusotsuse kohaldamisala piiramine viitab diskrimineerimisele. Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 keelab sõnaselgelt diskrimineerimise päritolumaa alusel. Käesoleva töö I peatükis näitas sätte ajalooline analüüs, et isiku päritolumaa võib olla ka tema kodakondsusriik. Pagulasseisundi konventsioon ei näe ette ühtegi erandit, mis lubaks diskrimineerimist päritolumaa alusel. Kuivõrd Poola eriseadus soodustab üksnes Ukraina kodakondsusega inimesi (jättes kõrvale praegu nende abikaasad, kes ei pea olema Ukraina kodanikud soodustuste saamiseks), siis Poola eriseaduse näol esineb pealtnäha pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 rikkumine.²⁰¹ Samas konventsiooni kohaselt on keelatud diskrimineerimine üksnes pagulaste vahel. Ukraina sõja eest põgenevad nii Ukraina kodanikud kui ka kolmandate riikide kodanikud, kes viibisid seal seaduslikult. Poola eriseadus soodustab ilmselgelt üksnes Ukraina kodakondsusega inimesi. Samas kui ei ole tunnustatud isiku pagulasstaatust, ei saa rääkida temast kui pagulasest. Järelikult kui Poola ei ole tunnustanud isikuid pagulastena, ei ole võimalik

¹⁹⁸ Pranti, J., Kysel, I. M.

¹⁹⁹ Babická, K. Temporary Protection: Poland and Hungary Once Again Creating Their Own Rules in Breach of EU Law. (11.04.2022) - <https://opiniojuris.org/2022/04/11/temporary-protection-poland-and-hungary-once-again-creating-their-own-rules-in-breach-of-eu-law/> (14.04.2023).

²⁰⁰ Pranti, J., Kysel, I. M.

²⁰¹ *Ibid.*

rääkida erineva kodakondsusega isikute diskrimineerimisest eriseaduse näol pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 valguses.

Poola on lisaks pagulasseisundi konventsioonile liitunud ka KPÕRP-iga, mille artikkel 26 sätestab, et kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on õigus seaduse võrdsele kaitsele ilma igasuguse diskrimineerimiseta²⁰². See garantii tagab nii formaalse võrdsuse ehk võrdsuse seaduse ees kui ka sisulise võrdsuse ehk seaduse võrdse kaitse. Pagulastel on seega õigus tugineda artiklis 26 sätestatud kohustusele vältida meelevaldseid jaotusi ning selle jaatavale kohustusele teha mittemeelevaldseid eraldamisi. Sarnaselt pagulasseisundi konventsioonile, ei ole ka KPÕRP-i valguses igasugune isikute eristamine diskrimineerimine. Selleks, et ebavõrdne kohtlemine oleks diskrimineerimine KPÕRP artikkel 26 alusel, peab see põhinema kriteeriumitel, mis ei ole mõistlikud, objektiivsed ega taotle legitiimset eesmärki. Sellest tulenevalt peab läbi viima kolmeosalise testi ebaseadusliku diskrimineerimise tuvastamiseks: 1) kas sarnases olukorras olevaid inimesi on koheldud erinevalt; 2) kas ebavõrdne kohtlemine põhineb artiklis 26 sätestatud alusel; ja 3) kas ebavõrdne kohtlemine põhineb mõistlikel ja objektiivsetel kriteeriumitel.²⁰³ Tasub juhtida tähelepanu sellele, et kuigi EL-i riigid teevad aktiivselt koostööd Ukrainast põgenevate isikute aitamiseks, ei saa eitada, et Poolal kui ühel Ukraina naaberriigil on suurem surve nende vastuvõtmisel. Selles valguses tuleb arvestada, et Poola on vastu võtnud praeguseks üle 2,8 miljoni Ukraina sõjapõgeniku.²⁰⁴ Sellest tulenevalt võib Poola eriseadus kvalifitseeruda diskrimineerimisena KPÕRP artikkel 26 alusel.

3.1.3. Pagulased Ungaris

Ungari abivalmidus Ukrainast sõja eest põgenevate isikute osas ei laiene kõikidele sõjapõgenikele. Algselt oli kõigil inimestel, kes saabusid Ukrainast Ungarisse 24. veebruaril 2022. aastal või hiljem, õigus saada ajutise kaitse staatus. Ungari valitsus võttis 8. märtsil 2022. aastal vastu määruse, millega ainult Ukraina ja/või Ungari kodanikel ning neil, kellele anti Ukrainas rahvusvaheline või samaväärne riiklik kaitse enne Venemaa sissetungi Ukrainasse, on õigus ajutisele kaitsele. Selle määruse kohaldamisalast jäeti välja kõik muud isikud, kes on näiteks mitte-ukrainlastest kolmandate riikide kodanikud. Seetõttu ei vasta need isikud ajutise kaitse direktiivis ette nähtud vastuvõtutingimustele ja neil on õigus viibida Ungari territooriumil ainult esialgsed 30 päeva tähtajalise elamisloaga. Isikute juurdepääs vastuvõtutingimustele on erinev Ukraina sõja eest

²⁰² Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.

²⁰³ Sharpe, M. The 1951 Refugee Convention's Contingent Rights Framework and Article 26 of the ICCPR: A Fundamental Incompatibility? - Refuge: Canada's Journal on Refugees, 2014, 30, lk 9.

²⁰⁴ Pranti, J., Kysel, I. M.

põgenevate inimeste vahel, kellel on siseriikliku õiguse alusel õigus ajutisele kaitsele ehk peamiselt Ukraina ja/või Ungari kodanikud ja nende vahel, kellel ei ole õigust ajutisele kaitsele ehk peamiselt kolmandate riikide kodanikud. Esimene grupp pagulasi saab elamisloa, vahendid toimetulekuks ning õiguse tööle, õppimisele ja tervishoiuteenustele. Samas teisel grupil pagulastel ei ole õigust riigipoolsele toetusele ja nad saavad loota vaid kodanikuühenduste vabatahtlikule abile.²⁰⁵

Ometigi põgenevad kõik isikuid Ukrainast samal põhjusel, kartes Venemaa sissetungi tõttu tagakiusu. Arvestades Euroopa Komisjoni selgitavat teatist, mille kohaselt peab Ukraina sõja eest põgenevatele kolmandate riikide kodanikele tagama miinimumõigused, on küsitav, kas Ungari valitsus seda teeb. Osalisriigil ei ole pagulasseisundi konventsiooni kohaselt kohustust tuvastada isiku pagulasseisund ja anda talle elamisluba ega ajutise kaitse staatus. Kuni isikutel pole elamisluba, ei saa rääkida nende seaduslikust viibimisest osalisriigi territooriumil. Sellest tulenevalt ei saa näiteks analüüsida, kas Ukraina kodanikele on antud näiteks artiklis 17 sätestatud palgatöö õiguse puhul eelised võrreldes kolmandate riikide põgenikega. Samamoodi ei ole sellisel juhul tegemist rikkumisega ka artiklis 24 sätestatud tööõiguse ja sotsiaalhoolduse õiguse puhul, kuivõrd see näeb samuti ette kriteeriumina, et pagulane peab viibima osalisriigi territooriumil. Eeltoodust tulenevalt ei ole alust asuda seisukohale, et Ungari on diskrimineerinud Ukrainast põgenevaid isikuid pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 tähenduses.

Sarnaselt Poola eriseaduse puhul on isikutel, kes kvalifitseeruvad pagulasena pagulasseisundi konventsiooni tähenduses, kuid jäetakse pagulastena tunnustamata Ungari poolt, saavad tugineda teistele rahvusvahelistele õigusaktidele. Näiteks MSKÕP artikkel 6 lg 1 kohaselt peavad pakti osalisriigid tunnustama õigust tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalus teenida endale elatist tööga²⁰⁶. Võrreldes pagulasseisundi konventsiooniga on MSKÕP-i kohaldamisala laiem, kuivõrd see sätestab “iga inimese” õiguse. Sellest tulenevalt on pagulastel kuni seadusliku viibimise staatuse saavutamiseni nõuda MSKÕP-is sätestatud õigusi seoses palgatööga.²⁰⁷ Üldiselt näitab see seda, et pagulastel on mõistlikum tugineda KPÕRP-is ja MSKÕP-is sätestatud õigustele. Kui Ungari ei taga kõikidele pagulastele võimalust teenida elatist tööga, näiteks Ukrainast põgenenud kolmandate riikide kodanikele, on alust väita, et on rikutud MSKÕP artiklit 2, mis sätestab, et paktis nimetatud õigusi peab teostama ilma igasuguse diskrimineerimiseta²⁰⁸.

²⁰⁵ European Committee of the Regions. EU cities and regions welcoming Ukrainian refugees - mapping multilevel coordination. (2022) - https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Ukrainian%20refugees_study.pdf (14.04.2023), lk 17.

²⁰⁶ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt.

²⁰⁷ Hathaway, J. C, lk 974.

²⁰⁸ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt.

3.1.4. Pagulased Bulgaarias

Vastuolus pagulasseisundi konventsiooni artikliga 33 lg 1 on pealtnäha tegutsenud samuti Bulgaaria. EIK on korduvalt leidnud, et Bulgaaria on tegutsenud EL-i õigusega vastuolus, saates riigist tagasi või välja pagulasi. EIK-i on samuti jõudnud kaasuseid ebaseaduslikest väljasaatmistest ja tagasisaatmistest Bulgaaria piirilt. Ühes kaasuses esitasid EIK-ile Bulgaaria peale kaebuse neli üksikisikut, väites, et Afganistani kodaniku M.-i väljasaatmine on vastuolus EIÕK-iga. 2004. aasta otsusega anti M.-ile Bulgaarias pagulasstaatus põhjusel, et islamist kristlusesse pöördumise tõttu ähvardas teda Afganistanis tagakiusamine. Siseministeeriumi direktori korraldusega otsustati 2005. aastal M.-ilt elamisluba ära võtta, ta riigist välja saata ja määrata kümneaastane sisenemiskeeld põhjusel, et ta kujutab endast tõsist ohtu riiklikule julgeolekule. M.-i ei saadetud riigist välja reisidokumentide puudumise tõttu, kuid teda peeti kinnipidamisasutuses üle kahe aasta.²⁰⁹ EIK leidis, et väljasaatmismäärus tehti ja vaadati läbi viisil, mis ei taganud minimaalseid tagatise omavoli vastu ning seepärast ei vastanud see konventsiooni seaduslikkuse standarditele²¹⁰.

Teisel juhul oli kaebaja endine ajakirjanik Türgist, kes sisenes ebaseaduslikult Bulgaariasse ja võeti Bulgaaria piiripolitsei poolt vahi alla. Kaebaja väitel seadsid Bulgaaria ametivõimud ta Türki tagasi saatmisel väärkohtlemise ohtu, arvestades tema isiklike asjaolusid riigipöördekatse järel valitsenud tingimuste taustal ja eelkõige ajakirjanike vastu võetud meetmeid seoses erakorralise seisukorraga. Sõltumata sellest, et varjupaigataotluses ei kasutanud ta sõna “varjupaik”, siis oli selge, et ta kartis Türgi prokuratuuri poolt tagaotsimist. Ometigi ei leidnud ükski ametnik ega organ Bulgaarias, et kaebaja selgitused on võrdväärseid kaitse taotlusega. Seetõttu viidi kaebaja Türki, tema päritoluriiki, kust ta põgenes, ilma et oleks eelnevalt uuritud ohtusid, millega ta EIÕK artikli 3 ehk piinamise keelu seisukohast silmitsi seisis, ja seega ka tema rahvusvahelise kaitse taotlust. EIK leidis, et Bulgaaria võimudel oli piisavalt teavet, mis viitaks sellele, et kaebajal oli tõsine mure EIÕK artikkel 3 valguses.²¹¹

Pagulasseisundi konventsiooni osalisriikidel ei ole kohustust tunnustada isiku pagulasseisundit. Samas käsitletakse Bulgaarias näiteks Türgi kodanike esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi ilmselgelt põhjendamatuena, kuna neid peetakse „turvalisest päritoluriigist” pärinevateks. Bulgaaria ametivõimude pikaajaline tava on takistada Türgi kodanikel juurdepääsu menetlusele ja rahvusvahelisele kaitsele, samuti kiirendada nende tagasisaatmist päritoluriiki, sh rikkudes tagasi- ja

²⁰⁹ EIKo 41416/08, *M. jt vs. Bulgaaria*, §-d 10-17.

²¹⁰ *Ibid*, §-d 127-130.

²¹¹ EIKo 29447/17, *D. vs. Bulgaaria*.

väljasaatmise keelu põhimõtet.²¹² Sarnaselt Türgi kodanikele on ka Afganistanist põgenenud pagulaste tunnustamise määr madal. Enamikul juhtudel anti neile rahvusvaheline kaitse pärast kohtuotsusi, millega tühistati varjupaigaameti keeldumised. 2021. aastal oli märgata teatavat tõusu tunnustamise määras.²¹³ Ometigi jätkuvad ebaseaduslikud tagasisaatmised Bulgaaria piiril. Human Rights Watch läbiviidud intervjuude kohaselt saadeti 15 Afgaani meest perioodil oktoober 2021 kuni aprill 2022 19. korral üle piiri tagasi Türgi.²¹⁴ Eelnevalt läbiviidud analüüsi käigus selgus, et artikkel 33 ei nõua, et tagasisaadetud isik peab olema osalisriigi poolt pagulasena tunnustatud. Saates piirilt tagasi afgaane ja türklasi, kuid lubades ukrainlastest sõjapõgenikel riiki vabalt siseneda, on alust asuda seisukohale, et Bulgaaria diskrimineerib pagulasi artikkel 3 tähenduses päritolumaa alusel, sõltumata sellest, et neile pole antud pagulasstaatust.

3.1.5. Pagulased Saksamaal

Saksamaa on varasemalt kogenud suuri immigrante sissevoole, kuid enne rändekriisi 2015. aastal ei olnud teinud ühiseid jõupingutusi nende ühiskonda integreerimiseks. Tööjõupuudusest tingituna sõlmis Saksamaa 1961. aastal lepingu Türgiga sadade tuhandete külalistööliste üle toomiseks, kuid ei pakkunud neile saksa keele kursusi ega kutseõpet. Ekslikult eeldati, et töötajad naasevad pärast lepingute lõppemist koju, kuid paljud türklased jäid peredega Saksamaale. Sellest tulenevalt on üle 2 miljoni Türgi taustaga inimese peetud kõige vähem lõimunud vähemusrahvuseks. Need kogemused mõjutasid Saksamaa rändepoliitikat 2015. aasta rändekriisi raames.²¹⁵ Inimõiguste analüüs toetab argumente, et Saksamaa valitsus oli mures negatiivse kõrvalmõju pärast, kui nende poliitika peaks olema pagulaste suhtes negatiivne. Rõhku on migrantide vastuvõtmisel pandud humanitaarsele aspektile ja Saksa valitsus on olnud mõnevõrra kindel oma suutlikkuses integreerida pagulasi. Selle tõttu kasutati kiirelt ressursse ja kodanikke pagulaskriisi haripunkti ajal, et majutada ja integreerida Saksamaale saabunud pagulasi.²¹⁶ Saksamaa avatud reaktsioon pagulastele näitab, et üldiselt ollakse vastuvõtlikud erinevate migrantide suhtes ning pealtnäha tundub, et järgitakse pagulasseisundi konventsioonis sätestatud diskrimineerimise keeldu.

Samas on leitud, et Saksamaal leidub regulatsioone, mis on vastuolus pagulasseisundi konventsiooniga. Dublini määrus on EL-i seadus, mis sätestab, et pagulased peavad taotlema asüüli

²¹² AIDA. Country report: Bulgaria. (2021) - https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf (18.04.2023), lk 58.

²¹³ *Ibid*, lk 57.

²¹⁴ Bulgaria: Migrants Brutally Pushed Back at Turkish Border. (26.05.2022) - <https://www.hrw.org/news/2022/05/26/bulgaria-migrants-brutally-pushed-back-turkish-border> (18.04.2023).

²¹⁵ Hindy, L. Germany's Syrian Refugee Integration Experiment. (06.09.2018) - <https://tcf.org/content/report/germanys-syrian-refugee-integration-experiment/> (16.04.2023).

²¹⁶ Jamal, M. A., Xie, Y, lk 28.

selles EL-i riigis, kuhu nad esimesena saabuvad EL-is. Dublini määruse eesmärk oli ühtlustada EL-i lähenemist Süüria pagulastele ja heidutada nn "varjupaiga ostmist". Tegelikult langes selle tõttu Süüria pagulaskriisi koorem ebaproportsionaalselt Kreekale ja Itaaliale, mis olid põgenike peamised EL-i sisenemise kohad. 2015. aastal peatas Saksamaa kantsler Angela Merkel Dublini määruse kohaldamise ja lubas pagulastel Saksamaalt varjupaika taotleda. See viis olukorrani, kus pagulased liikusid Saksamaale varjupaika otsima. Tulemaks toime riiki saabuvate Süüria pagulaste üha suureneva arvuga, võttis Saksamaa valitsus 2016. aastal vastu integratsiooniseaduse, mille eesmärk oli ohjeldada olukorda tulenevalt Dublini määruse peatamisest ja pagulaste massilise riiki sissenõudamisega.²¹⁷ Ashlynn Kendziori läbi viidud analüüs näitab, et kuigi seadus on suures osas kooskõlas riigi pagulasseisundi konventsioonist tulenevate kohustustega, on teatud sätteid, mis kas otseselt rikuvad konventsiooni sätteid või on muul viisil vastuolus selle mõtte ja eesmärgiga. Seaduse tulemusena on Süüria pagulased sunnitud elama valitsuse valitud linnaosades ning töötama valitsuse volitatud töökohtadel, mis on vastuolus pagulasseisundi konventsiooni artiklitega 26 ja 17.²¹⁸ Ehk Süüria pagulased on ebasoodsamas positsioonis võrreldes muu kodakondsusega pagulastega. Kuivõrd Saksamaa integratsiooniseadus ei järgi Süüria kodanike osas pagulasseisundi konventsiooni artikleid 17 ja 26, on tegu diskrimineerimisega konventsiooni artikkel 3 tähenduses päritolumaal alusel.

3.1.6. Pagulased Kreekas

Sarnaselt Poolale, Lätile ja Leedule, on Kreeka ebaseaduslikult tõrjunud pagulasi tagasi pagulasseisundi konventsiooni artikkel 33 tähenduses. Käesoleva magistr töö II peatükk näitas, kuidas Kreeka on meelevaldselt saatnud pagulasi tagasi Türki. Amnesty Internationali läbi viidud uuringu kohaselt on seejuures isikuid saadetud tagasi Türki suurtes gruppides²¹⁹. Seejuures ei hinnatud individuaalselt, kas isikuid ohustab Türgis tagakiusamine. 2021. aasta juunis kuulutas Kreeka valitsus Türgi turvaliseks kolmandaks riigiks Afganistanist, Bangladeshist, Pakistanist ja Somaaliast pärit varjupaigataotlejatele. Sellesse nimekirja oli varasemalt lisatud juba Süüria. Türgi ei vasta EL-i turvalise kolmanda riigi kriteeriumitele, mis hõlmavad mittetagasisaatmise põhimõtte järgimist, kuhu varjupaigataotleja võib tagasi saata. Alates 2019. aasta juulist on Türgi välja saatnud

²¹⁷ Kendzior, A. Relocation, Regulation and Rigor: How Germany's New Integration Act Violates the Refugee Convention. - Minnesota Journal of International Law, 2018, 27, lk 530-531.

²¹⁸ *Ibid*, lk 533.

²¹⁹ Amnesty International. Greece: Violence, lies, and pushbacks – Refugees and migrants still denied safety and asylum at Europe's borders. (2020) - https://www.amnesty.gr/sites/default/files/new_edited_22_jun_greece-violence_lies_and_pushbacks2_eur25-4307-2021_002_002.pdf (10.04.2023), lk 13.

sadu süürlasi, kes on Kreekast tagasi saadetud. See seab viimati nimetatud pagulased Süüriasse tagasi saatmise ohtu.²²⁰

2021. aasta detsembris jõudis EIK-i kaheksa kohtuasja kokku 47 kaebajalt, mis esitati Kreeka vastu ajavahemikus 2021. aasta jaanuarist detsembrini. Kaheksa juhtumi hulgas oli taotlejaid Türgist, Iraagist, Iraanist, Tuneesiast, Palestiinast, Liibanonist, Süüriast, Kesk-Aafrika Vabariigist, Kamerunist, Kongost ja Afganistanist. ECCHR koos partnerite PRO ASYL ja Refugee Support Aegeaniga esitasid 2022. aasta juulis EIK-ile kolmanda osapoole sekkumise kõigis kaheksas kohtuasjas. Kaebajad selgitasid, et nende väljasaatmine, väärkohtlemine ja kinnipidamine rikkusid EIÕK artiklit 2 (õigus elule), artiklit 3 (piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise keeld), artiklit 5 (õigus vabadusele ja turvalisusele), artiklit 8 (era- ja perekonnaelu õigus) ning artiklit 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile).²²¹ Puudub informatsioon, et teisi rahvusi saadetak massiliselt sel viisil Kreekast välja. Võrdlusena võib tuua, et Ukraina sõjapõgenikke ei saadeta Kreeka-Bulgaaria piirilt tagasi. Eeltoodust on võimalik järeldada, et Kreeka diskrimineerib pagulasi nende päritolulama alusel pagulasseisundi konventsiooni artikli 3 tähenduses, jättes artikli 33 võrdselt kohaldamata kõikidele pagulastele.

3.1.7. Pagulased Taanis

Ekslik on arvamus, et pagulasseisund on püsiv. Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 1 jaotise C lg 5 järgi ei kohaldata konventsiooni pagulasele, kes ei saa kodakondsusjärgse riigi kaitsest enam keelduda tulenevalt pagulaste tunnistamise asjaolude lakkamisest. Konventsiooni ei kohaldata ka pagulasele, kes vastavalt artikkel 1 jaotise C lg 6 võib naasta oma kodukohariiki kodakondsusetuna tulenevalt pagulaseks tunnistamise asjaolude lakkamisest.²²² Kuivõrd pagulaskaitse on ette nähtud üksnes kaitsena päritoluriigis valitseva ohu ajal, ei ole osalisriigid kohustatud austama pagulaste õigusi pärast riski lõppemist²²³. Eeldades, et kõigi tõendite põhjalik uurimine tuvastab nii eeltingimuse kui ka sellest tuleneva kaitse (või kodakondsuseta pagulase puhul tagasipöördumise võimaluse) taastamise, võidakse pagulasseisundi lõpetamine seaduslikult ette näha ja seda võidakse rakendada seni, kuni järgitakse rahvusvahelise inimõiguse nõudeid.²²⁴ Kui pagulasseisundi kehtiva lõpetamise kriteeriumid artikli 1 jaotise C lg-te 5–6 alusel on täidetud, on osalisriikidel õigus nõuda

²²⁰ “Their Faces Were Covered”. Greece’s Use of Migrants as Police Auxiliaries in Pushbacks. (07.04.2022) - <https://www.hrw.org/report/2022/04/07/their-faces-were-covered/greeces-use-migrants-police-auxiliaries-pushbacks#6207> (12.04.2023).

²²¹ Greece before the European Court of Human Rights. ECCHR. - <https://www.ecchr.eu/en/case/greece-before-the-european-court-of-human-rights/> (18.04.2023).

²²² Pagulasseisundi konventsioon.

²²³ Hathaway, J. C, lk 1137.

²²⁴ *Ibid*, lk 1177.

iga isiku lahkumist oma territooriumilt, kes on varem saanud kasu konventsiooni pagulasseisundist. Selle õiguse ainsaks nõudeks on riigi kohustus täita muid rahvusvahelise inimõiguse nõudeid.²²⁵

Arvestades eelkirjeldatud, ei ole Taanil keelatud saata pagulasi tagasi päritoluriiki, kui olukord seal riigis ei ohusta enam pagulase elu. Elamislubade tühistamine on seega pagulasseisundi konventsiooni valguses lubatud. Siinkohal on vajalik eraldi analüüs sellest, kas olukord Süürias on paranenud selliselt, et on õigustatud pagulaste tagasisaatmine sinna. Võrdlusena Taani eriseadusega antakse elamisluba enne ning pärast 24. veebruarit 2022 Ukrainas elanud Ukraina kodanikele, Ukrainas elamisloaga viibinud pagulastele (välja arvatud üliõpilased ja töötajad) ja Taanis 24. veebruaril 2022 elanud Ukraina kodanikele. Eriseadus sätestab elamise kuni 17. märtsini 2024, kuid seda on võimalik pikendada vaid ühe aasta võrra. Pikemaks viibimiseks on vaja taotleda asüüli või muul alusel elamisluba. Lisaks on Taani eriseaduse kohaldamisalasse kuuluvad pagulased kaitstud lubade tühistamise võimaluse eest.²²⁶ Kuivõrd Taani eriseadus peegeldab ajutise kaitse direktiivi, on isikutele antavate elamislubade puhul tegu ajutise kaitse meetmega ümberasustatud isikutele. Kui Ukraina sõja eest põgenenud ja eriseaduse kohaldamisalasse kuuluv isik soovib riigis viibida pikemalt, kui eriseadus esmalt lubab, on võimalik taotleda asüüli. Selle positiivse otsusega tunnustatakse isikut pagulasena. Ehkki elamislubade tühistamise regulatsioon on Taanis erinev, ei ole eeltoodust tulenevalt võimalik asuda seisukohale, et pagulasi on diskrimineeritud pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 tähenduses.

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 17 näeb ette, et osalisriik peab oma territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele looma palgatööle asumiseks soodsaimad võimalused, nagu luuakse samadel asjaoludel välisriigi kodanikele²²⁷. Kohustust anda pagulastele tööõigused võidakse otseselt rikkuda. Selliselt rikkus artiklit 17 Ecuador, kui keelduti pagulastele väljastamast seaduslikult tööle pääsemiseks vajalikke dokumente.²²⁸ Artikli 17 kohustuse olulisus ilmneb tõsiasiast, et märkimisväärne hulk riike on esitanud reservatsioonid, et vältida kohustust anda pagulastele samasugune tööõigus kui partnerriikide kodanikele. Lisaks kuuetele riigile, mis annavad pagulastele ainult samasugused tööõigused kui välismaalastele üldiselt, on veel 16 riiki aktsepteerinud üldist standardit, kuid keelanud pagulastele anda teatud tolli-, majandus- või poliitiliste ametiühingutega seotud töösoodustusi. Sellest järeldub, et kõik EL-i liikmesriigid – välja arvatud ainult Austria ja Läti ning Belgia, Luksemburg ja Madalmaad – peavad tagama oma territooriumil seaduslikult

²²⁵ Hathaway, J. C, lk 1150.

²²⁶ New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive. (16.03.2022) - https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en#:~:text=Instead%2C%20the%20Danish%20government%20has.and%20until%2024%20February%202022 (14.04.2023).

²²⁷ Pagulasseisundi konventsioon.

²²⁸ Hathaway, J. C, lk 948.

viibivatele pagulastele samasuguse juurdepääsu tööle, mis on tagatud kodanikele teistest EL-i riikidest. See nõue ei mõjuta nende pagulaste olukorda, kes ootavad enda staatuse kontrollimist ehk kes enamasti asub (*“lawfully present”*), kuid ei viibi veel vastuvõtva riigi territooriumil seaduslikult (*“lawfully staying”*). See tähendab, et Saksamaa endine poliitika, mille kohaselt eelistati tööturul kodanikke ja teisi elamisloaga isikuid pagulastest taotlejatele, ei olnud pagulasseisundi konventsiooniga vastuolus.²²⁹

EL-i õigusküsimustes loobumise tõttu ei ole Taani seotud ajutise kaitse direktiiviga. Selle asemel kehtestas Taani valitsus eriseaduse, mis peegeldab tugevalt direktiivi. Seadus kehtib üksnes Ukraina kodanikele, kes elasid Ukrainas enne ja kuni 2022. aasta 24. veebruarit, pagulastele, kellel on Ukrainas elamisluba (kuid mitte üliõpilastele või töötajatele), 24. veebruaril 2022. aastal Taanis elanud Ukraina kodanikele ja eelnimetatud isikute abikaasadele, partneritele, lastele ja lähedastele pereliikmetele teatud tingimustel. Nii Ukrainas kui ka Taanis elanud Ukraina kodanikud ja Ukrainas rahvusvahelist kaitset saanud pagulased pidid Taanis taotlema elamisluba.²³⁰ 2022. aasta 22. aprillil jõustunud uue reeglga võimaldati ukrainlastel töötada veel enne elamisloa saamist. Samas tavakorras peavad pagulased Taanis saama töötamiseks elamisloa. Kui pagulasel ei ole Taanis elamisluba, ei viibi ta arvestades artikli 17 analüüsi valguses territooriumil veel seaduslikult. Siiski räägib artikkel 17 “riigi territooriumil seaduslikult viibivatest” pagulastest. Kuigi ukrainlastele on eriseadusega ette nähtud soodsamad tingimused, siis ei ole alust järeldada, et pagulasi on diskrimineeritud konventsiooni artikkel 3 tähenduses. Nii sõja eest põgenenud ukrainlased kui ka muud pagulased ei ole enne viibi vastava elamisloa saamist riigi territooriumil seaduslikult artikkel 17 tähenduses. Kui on erinevalt koheldud pagulasi, kes ei viibi veel riigi territooriumil seaduslikult, siis ei saa rääkida diskrimineerimisest artikli 3 tähenduses.

Samas tuleb Taani eriseaduse puhul kõne alla juba alapeatükis 3.1.2. Poola eriseaduse kohta analüüsi. Taani on lisaks konventsioonile liitunud ka KPÕRP-iga. Eelkõige leiab aset diskrimineerimine kodakondsuse alusel, kuivõrd suuremat kaitset saavad eriseaduse alusel Ukraina kodanikud. Lisaks võib asuda seisukohale, et diskrimineeritakse ka muu asjaolu alusel, kuivõrd kaitset saavad Taanis lisaks Ukraina kodanikele üksnes pagulased, kes on saanud Ukrainas rahvusvahelise kaitse. Ülejäänud Ukrainast põgenevad pagulased jäävad eriseaduse kaitsealast välja. Seetõttu on alust asuda seisukohale, et esineb pagulaste diskrimineerimine kodakondsuse alusel KPÕRP tähenduses.

²²⁹ Hathaway, J. C, lk 954.

²³⁰ New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive.

Probleemne on samuti konventsiooni artikkel 3 valguses Taani kehtestatud nn “juveeliseadus”. Taani on teinud avaliku avalduse, et sõja eest põgenevatele ukrainlastele seda seadust ei kohaldata. Samas on seda kohaldatud väljastpoolt Euroopat, näiteks Süüriast, pärit pagulase suhtes. Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 13 sätestab osalisriigile kohustuse luua pagulasele vallasvara ja sellega kaasnevate õiguste omandamiseks võimalikult soodsad võimalused.²³¹ Artikli 7 lg 1 kaudu näeb konventsioon ette õiguse õiglasele hüvitisele vara konfiskeerimise korral. Kuna artikli 7 lõige 1 ei ole piiratud konkreetselt pagulasseisundi konventsioonis sätestatud õigustega, sisaldab artikli 7 lõige 1 viitena kohustust järgida rahvusvahelise välismaalaste õiguse tavanorme. See hõlmab selget kohustust maksta mittekodanikele piisavat hüvitist omandiõigustest keeldumise eest. Sellest tulenevalt lasub artikli 7 lõike 1 kohaselt õiglase hüvitise maksmise kohustus pigem osalisriikidel. See tähendab, et välismaalastele omased konfiskeerimisrežiimid, sh need, mida kohaldatakse lihtsalt pagulaste suhtes, peab pagulastele õiglaselt hüvitama. See tähendab, et Taani nn “juveeliseadus” rikub seda kohustust, kui võrd pagulastele ei maksta õiglast hüvitist nende ära võetud vara eest.²³²

Hoolimata õiglase hüvitise garantii tegelikust väärtusest vara konfiskeerimise korral, siis ei anna rahvusvahelisest välismaalaste õigusest tulenevad kohustused, mis on inkorporeeritud konventsiooni artikli 7 lõike 1 alusel riikide kohustustesse, õigust olema vaba vara äravõtmisest kui sellisest (vaid ainult õigust saada õiglast hüvitist sellise kahju eest). Eelnevast tulenevalt Hathaway järeldanud, et kui näiteks Svaasimaa ja Tansaania volitavad ametnikke enda valdusse võtma pagulaste sõidukeid ilma hüvitiseta, rikuvad nad eeldatavasti pagulasseisundi konventsiooni artikli 7 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.²³³ Võttes pagulastelt nn “juveeliseaduse” alusel vara ära, maksmata selle eest õiglast kompensatsiooni, rikutakse seega tõenäoliselt konventsiooni artikkel 7 lg-t 1. Samas kui isikut ei ole tunnustatud pagulasena, ei saa rääkida diskrimineerimisest konventsiooni tähenduses. Üksnes juhul kui Ukraina sõjapõgenikke on tunnustatud pagulastena, näiteks neile on antud rahvusvaheline kaitse, on alust väita, et esineb diskrimineerimine päritolumaa alusel vastavalt konventsiooni artiklile 3.

3.1.8. Pagulased Rootsis

Meedias on kajastatud Rootsi väidetavat diskrimineerimist Süüria ja Palestiina pagulaste osas võrreldes teiste pagulastega. Ekslikult on viidatud, et Rootsi on lõpetanud osadele süürlastele

²³¹ Hathaway, J. C, lk 362.

²³² *Ibid*, lk 655.

²³³ *Ibid*, lk 655-656.

elamislubade andmise²³⁴. See justkui viitab, et teatud Süüria kodusõja eest põgenenud pagulasi koheldakse teistest halvemini. Pagulasseisundi konventsioon ei sätesta kohustust anda pagulasele elamisluba. Veel enam, Rootsi lõpetas 2019. aastal üksnes automaatsete elamislubade andmise, mis lubati süürlastele alates 2013. aastast. Süüria migrantidel on siiski jätkuvalt võimalik taotleda varjupaika nagu kõikidel teistel pagulastel. Samamoodi ei näe pagulasseisundi konventsioon ette osalisriigile kohustust pikendada või uuendada pagulasele antud elamisluba. Peale selle, nagu eelnevalt alapeatükis 3.1.7. selgitatud, on pagulasseisundi konventsiooni kaitse üksnes ajutine. Seetõttu ei saa tingimata Rootsi poolt Palestiinast põgenenud pagulaste välja saatmist lugeda diskrimineerimiseks.

Palestiinast pärit pagulaste puhul tõusetub küsimus sellest, kas neile üldse kohaldub pagulasseisundi konventsioon. Vastavalt selle artiklile 1 punktile D ei kohaldata konventsiooni isikutele, keda kaitseb või abistab ÜRO asutus või allasutus, välja arvatud pagulaste ülemkomissar. Nimetatud isikul on õigus konventsioonis sätestatud soodustustele ainult juhul, kui mingil põhjusel ta ei saa enam kaitset või abi ja tema seisundit ei ole sellekohastele ÜRO Peaassamblee resolutsioonidele tuginedes määratletud.²³⁵ Palestiinlaste toetuseks on loodud ÜRO Palestiina pagulaste abiorganisatsioon²³⁶. Artikkel 1 punkti D alla lähevad isikud, kes on Palestiina pagulased ÜRO Peaassamblee 11. detsembri 1948. aasta resolutsiooni 194(III) ja sellele järgnevate resolutsioonide tähenduses ja kes 1948. aasta Araabia-Iisraeli konflikti tõttu tõrjuti välja sellest Palestiina osast, millest sai Iisrael ja kes ei ole saanud sinna tagasi pöörduda. Samuti ei kuulu konventsiooni kohaldamisalasse isikud, kes 1967. aasta konflikti tõttu on alates sellest ajast Iisraeli poolt okupeeritud Palestiina territooriumilt ümberasustatud ega pole saanud sinna naasta. Samas kuuluvad sinna alla ka "hilisema vaenutegevuse" tõttu ümberasustatud isikud. Lisaks kuuluvad artiklile 1 jaotise D kohaldamisalasse nimetatud Palestiina pagulaste ja isikute järeltulijad, kes on sündinud nende peredesse.²³⁷ ÜRO Palestiina pagulaste abiorganisatsioon tegutseb ainult teatud Lähis-Ida piirkondades ja ainult seal antakse kaitset või abi. Palestiinast pärit pagulane, kes satub väljaspoole seda piirkonda, ei saa abiorganisatsioonilt abi ja tema pagulase staatus võidakse kindlaks määrata konventsioonis sätestatud kriteeriumite alusel.²³⁸ Eelnevast tulenevalt on vajalik

²³⁴ Selliselt kirjeldati olukorda Rootsis näiteks Peltier, E. ja Nielsen, J. New Yorki Times'i artiklis "*These Refugees Can't Stay in Denmark, but They Can't Be Sent Home*". (07.03.2022) - <https://www.nytimes.com/2022/03/07/world/europe/denmark-syrian-refugees.html> (20.04.2023).

²³⁵ Pagulasseisundi konventsioon.

²³⁶ UNHCR. Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees. (2017) - <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfca844/guidelines-international-protection-13-applicability-article-1d-1951-convention.html> (08.04.2023), lk 2.

²³⁷ *Ibid*, lk 5-6.

²³⁸ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, lk 34.

Palestiina pagulaste puhul esmalt vaja kindlaks teha, kas neile üldse kohaldub Genfi pagulasseisundi konventsioon või mitte. Kui isik ei kuulu pagulasseisundi konventsiooni kohaldamisalasse, ei saa rääkida diskrimineerimisest konventsiooni artikli 3 tähenduses.

3.2. Järeldused ja probleemid

Läbiviidud analüüsi käigus selgub, et EL-i liikmesriigi poolt sisserändajate erinev kohtlemine ei ole tingimata diskrimineerimine. Kõige olulisem on esmalt kindlaks määrata, kas isiku puhul on tegu pagulasega 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni tähenduses. Üksnes sellisel juhul kui isik vastab pagulase määratlusele ja riik on tunnustanud isikut pagulasena, on võimalik läbi viia analüüs selle kohta, kas teda on võrreldes teiste pagulastega ebaseaduslikult erinevalt koheldud. Pagulase kitsas määratlus jätab konventsiooni kohaldamisalast välja paljud isikud, kes on olnud sunnitud oma kodumaalt lahkuma muudel põhjustel. Lisaks on konventsioonis sätestatud erandeid isikulise kohaldamisala kohta. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet on siiski erinevates avaldatud juhistes laiendanud pagulase mõistet ja sellest tulenevalt konventsiooni isikulist kohaldamisala. Pikaajaline praktika on anda märkimisväärne kaal ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti käsiraamatule pagulasseisundi kindlaksmääramise ja kriteeriumide kohta. Käsiraamatut ei käsitleta siiski juriidiliste kohustuste allikana, sarnaselt pagulasseisundi konventsioonile.²³⁹ Veel enam, tulenevalt riigisisestest välja kujunenud arusaamadest pagulasõigusest, on vähem tahet järgida ÜRO Pagulase Ülemvoliniku Ameti käsiraamatu ja suuniste selgitusi²⁴⁰.

Pagulasseisundi konventsiooni vastu võtnud täievoliliste esindajate konverentsi lõppakt sisaldas soovitusi, mille kohaselt avaldas konverents lootust, et konventsioon on eeskujuks, mis ületab selle lepingulise ulatuse. Seejuures lootes, et kõik riigid juhivad sellest, võimaldades võimalikult palju oma territooriumil viibivatele isikutele pagulastena kohtlemist, kellele konventsiooni tingimused ei kehtiks.²⁴¹ Konventsiooni koostajad on ka ise seega nentunud, et pagulase määratlus konventsioonis on võrdlemisi kitsas ja julgustanud riike võimalikult laial määral kvalifitseerima isikuid pagulastena. Praktikast nähtub, et konventsioonis sätestatud definitsioonist on suhteliselt rangelt kinni peetud. EL-i kvalifitseerumisdirektiiv võtab sõna sõnalt üle pagulase määratluse konventsioonist. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (edaspidi VRKS) defineerib pagulase üks ühele konventsioonis sätestatuga. Selle § 4 lg 1 kohaselt on pagulane välismaalane, kes rassi, usu, rahvuse, poliitilise veendumuse või sotsiaalsesse gruppi kuulumise tõttu kardab

²³⁹ Hathaway, J. C, lk 60.

²⁴⁰ *Ibid*, lk 66.

²⁴¹ Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, lk 16.

põhjendatult tagakiusamist ja viibib seetõttu väljaspool päritoluriiki ega saa seetõttu sellelt riigilt kaitset.²⁴²

Pagulase mõiste jäik määratletus võimaldab riikidel kohelda sisserändajaid erinevalt. Käesoleva töö II peatükis toodud näidete pinnalt on selge, et EL-i liikmesriikide reaktsioon erineva päritoluga sisserändajatele on olnud erinev. Samas kui isikud ei kvalifitseeru pagulastena pagulasseisundi konventsiooni, EL-i ega siseriikliku õiguse tähenduses, ei ole võimalik rääkida pagulaste diskrimineerimisest konventsiooni artikkel 3 tähenduses ja rahvusvahelise õiguse normide rikkumisest. Pagulase kitsas määratlus võimaldab riikidel sisserändajaid kvalifitseerida kui migrante ja sellest tulenevalt rakendada teistsugust õigust, mis erineb oluliselt pagulastele ette nähtud õigusest. Hoolimata konventsioonis sätestatud pagulase määratlusest ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku käsiraamatust ning suunistest, kvalifitseeritakse isikuid pagulastena meelevaldselt. Puudub rahvusvaheline organ, kes kontrolliks, kas liikmesriik on konventsioonis pagulase määratlusele vastavale isikule taganud selles sätestatud õigused. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti volituste hulka selline ülesanne ei kuulu. Täiendavalt on iga riigi enda luua menetlus pagulasseisundi andmiseks, millega tunnustatakse isikut kui pagulast. Sellest tulenevalt jäävad paljud isikud, kes vastavad pagulase mõistele konventsiooni tähenduses, pagulastena tunnustamata.

Sisserändajate vale määratlemine peegeldub EL-i liikmesriikide juhtide ja poliitikute väljaütlemistes. Palju mängib selles rolli konfliktide lähedus ning seos Euroopaga. Tulenevalt Ukraina asetsemisest Euroopa mandril, tunnetavad EL-i riigid konflikti palju lähedamalt, kui olukordasid väljaspool Euroopat. Leitakse, et pole Euroopa kohustus ja vastutus vastu võtta kaugelt kolmandatest riikidest pärit pagulasi. Veel enam, ekslikult kujutatakse neid inimesi kui migrante, kes tulevad Euroopasse hea elu peale ja tahavad Euroopat üle võtta. Seetõttu väidetakse, et paljud migrandid ei kvalifitseeru pagulaseks konventsioonis sätestatud määratluse alusel. Veel enam, leidub poliitikuid ning ministreid, kelle hinnangul on “päris” pagulased üksnes sellised sisserändajaid, kes on sarnased eurooplastele ehk pagulasi määratletakse nende rassi alusel. Teravalt kirjeldatakse sisserändajaid, kes on pärit väljastpoolt Euroopat kolmandatest riikidest, viidates neile mh kui terroristidele ja mürgile.

Pagulaste erinevat kohtlemist mõjutab tugevalt Euroopa riikide ajalugu ja konfliktide geograafiline asukoht. Ukraina sõja geograafiline lähedus ning ajalooline aspekt mängib suurt rolli reaktsioonis ukrainlastest põgenikele. Mitmed magistritöös analüüsitud riigid, sh Poola, Läti ning Leedu, on endised Nõukogude Liidu (edaspidi NL) riigid. Ukrainlaste abistamist peetakse seega iseenesest

²⁴² Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. - RT I, 2006, 2, 3.

mõistetavaks, kuna tegu on samuti endise NL-i riigiga. Samas näiteks Süüria kodusõda või Talibani võimuletulek Afganistanis on Euroopast nii kaugel, et eurooplased ei tunne sellega mingit sidet. Sellest tulenevalt ei tunta mingit vastutust aidata neid põgenikke. Lisaks said ukrainlased enne sõda EL-is viisavabalt reisida kuni 90 päeva. Paljud olid seega loonud võrgustikke üle Euroopa. Bulgaaria oli mitusada aastat Ottomani impeeriumi võimu all, millest tulenevalt valitseb negatiivne meelestatus "mitte-bulgaarlaste", st türklaste, moslemite ja romade osas. See mõjutab ka bulgaarlaste vaateid Lähis-Idast tulevate pagulaste suhtes. Käesoleva töö alapeatükis 1.6. toodi välja, et hindamaks, kas erinev kohtlemine on diskrimineerimine, saab lähtuda sellest, kas sellel on esiteks legitiimne eesmärk. On vaieldav, kas geograafiline lähedus ja riigi ajalugu võib argumenteerida legitiimse eesmärgi kasuks pagulaste erineval kohtlemisel.

Väidetava diskrimineerimise vaidlustamisel immigratsiooni kontekstis eeldavad kohtud üldiselt ametliku eesmärgi legitiimsust. Inter-Ameerika Inimõiguste Kohus on näiteks leidnud, et Costa Rica poolt Kesk-Ameerika riikide kodanike, hispaanlaste ja iberoameeriklaste eelistatud kohtlemine on vastuvõetav, pidades silmas "tihedamaid ajaloolisi, kultuurilisi ja vaimseid sidemeid". Sellised otsused illustreerivad, et rahvusvaheline õigus tunnustab kodakondsusküsimustes üsna laia riigi kaalutusõigust. Need väited on Costello ja Fosteri hinnangul seotud siiski üksnes kaalutusõigusega kodakondsusele juurdepääsu määramisel, mitte aga rändekontrolli muude aspektidega.²⁴³ Eeltoodust tulenevalt näib, et on aktsepteeritav, kui riigid eelistavad kodakondsuse andmisel teatud kodanikke. Kui seda kaalutusõigust ei saa kasutada rändekontrolli muudes aspektides, ei ole võimalik argumenteerida selle kasuks, et eelistada teatud pagulasi geograafilise läheduse või ajaloolise aspekti alusel.

Mitmed EL-i riikide praktikad ei kvalifitseeru diskrimineerimisena pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 valguses. Konventsioonis sisalduvad sätted kohalduvad enamuse osas üksnes juhul, kui isikut on tunnustatud pagulasena. Sellest tulenevalt kui riik ei ole isikut tunnistanud pagulasena, ei ole võimalik asuda seisukohale, et teda on võrreldes teiste pagulastega erinevalt koheldud. Ometigi konventsiooni artiklis 3 sätestatud diskrimineerimise keeld ja artiklis 33 ette nähtud välja- ning tagasisaatmise keeld kohalduvad kõikidele isikutele, kes vastavad konventsiooni artiklis 1 jaotises A sätestatud pagulase mõistele. Sõltumata näiteks ajutise kaitse direktiivi aktiveerimisest, millega hõlbustatakse Ukraina sõja eest põgenevate isikute vastu võtmist EL-i riikide poolt, on EL-i liikmesriikidel kohustus järgida artiklis 33 sätestatud kohustust kõikide pagulase määratlusele vastavate isikute suhtes. Praktika näitab, et seda ei tehta. Paljud EL-i riigid saadavad piiridelt tagasi pagulase määratlusele vastavad isikud, eelkõige nende päritolumaa alusel. Sellest tulenevalt on alust

²⁴³ Costello, C., Foster, M, lk 252-253.

seisukohale, et osalisriigid ei kohalda konventsiooni artiklit 33 kõikidele pagulastele sarnaselt, rikkudes sellega artiklis 3 sätestatud diskrimineerimise keeldu.

Tasub juhtida tähelepanu sellele, et massilisest põgenikevoolust ülekoormatud riigil ei ole tihti võimalik tegeleda sellise üksikasjaliku ja üksikjuhtumipõhise analüüsiga nagu nõuab artikkel 33. Kuigi pagulasseisundi konventsiooni ettevalmistavates kommentaarides on aeg-ajalt väidetud, et põhimõtte ei kehti massilise sissevoolu korral, ei ole see seisukoht, millel oleks alust.²⁴⁴ EIK on sellist olukorda käsitlenud EIÕK protokoll nr 4 artikli 4 kohaldatavuses välismaalaste viivitamatule ja sunniviisilisele tagasisaatmisele maismaapiirilt pärast hulga migrantide ulatuslikku katset ületada piiri loata ja massiliselt. Nimetatud protokolliga tagatakse teatud õigused ning vabadused peale nende, mis juba sisalduvad konventsioonis ja selle esimeses protokollis.²⁴⁵ EIK praktika kohaselt loetakse väljasaatmine "kollektiivseks" protokoll nr 4 artikli 4 tähenduses, kui see sunnib välismaalasi rühmana riigist lahkuma, "välja arvatud juhul, kui selline meede on võetud rühma iga välismaalase konkreetse juhtumi mõistliku ja objektiivse uurimise alusel".²⁴⁶ Igale asjaomasele isikule peab andma võimaluse esitada pädevatele asutustele vastuargumente oma väljasaatmise osas individuaalsel alusel. Artikkel 4 ei taga aga õigust individuaalsele küsitlusele igal juhul, kuna selle sätte nõuded võivad olla täidetud, kui igal välismaalasel on reaalne ja tõhus võimalus esitada argumente oma väljasaatmise vastu ning kui vastuvõtva riigi ametiasutused uurivad neid argumente asjakohasel viisil.²⁴⁷

Pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 olulisus ei ole kadunud, kuid võimalus sellele tugineda on väike. Alates konventsiooni vastuvõtmisest, on arendatud nii EL-i ülest kui ka siseriiklikke rändepoliitika. EL-i kontekstis peegeldab kvalifitseerumisdirektiiv suures osas pagulasseisundi konventsiooni. Samas ei näe direktiiv ette sõnaselgelt keeldu pagulaste diskrimineerimise osas. Direktiivi preambula punkt 17 viitab, et liikmesriigid on direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate isikute kohtlemise osas seotud rahvusvahelistest õigusaktidest tulenevate kohustustega, millega nad on liitunud. Eelkõige tähendab see diskrimineerimist keelustavaid õigusakte.²⁴⁸ Punkt näitab seega pagulasseisundi konventsiooni jätkuvat tähtsust. Lisaks võib esineda olukordi, kus siseriiklik regulatsioon ei pruugi ette näha pagulaste diskrimineerimist keelavat sätet. Näitena ei sisaldu sellist kohustust Eesti VRKS-is. Sellisel juhul on pagulastel võimalus tugineda üksnes Genfi

²⁴⁴ Hathaway, J. C, lk 429.

²⁴⁵ EIKo 8675/15 ja 8697/15, *N. D. and N. T. vs. Hispaania*, § 166.

²⁴⁶ *Ibid*, § 193.

²⁴⁷ *Ibid*, § 199.

²⁴⁸ 13. juuli 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud).

pagulasseisundi konventsiooni artiklile 3, kui neid on võrreldes teiste pagulastega diskrimineeritud. Sellegipoolest pole organit, kes menetleks kaasusi võimalikust diskrimineerimisest konventsiooni artikli 3 tähenduses. Seetõttu on tänapäeval raske tugineda eelmainitud normile. Veel enam, isik ei pruugi pagulasseisundi konventsiooni kohaldamisalasse kuuluda mõne erandi tõttu, mis vähendab normi reguleerimisala veelgi.

Avalikult on viidatud sellele, et pagulasseisundi konventsiooni tuleks uuendada. Samas puudub konsensus selles osas, kuidas uuendused võiksid välja näha. Leidub arvamust, et pagulasseisundi konventsioon on aegunud, et vastata 21. sajandi olukordadele, näiteks kliimamuutustest ja -katastroofidest põhjustatud ümberasumised. Samas leidub neid, kelle arust on konventsioon liiga helde ja vastutab juba suure hulga põgenike eest. Mitmed riigid on lisaks konventsioonile liitunud KPÕRP-i ja MSKÕP-iga, mis näevad mõne erandiga ette igäühe õigused. Sellest tulenevalt on isikutel, kes ei lähe konventsioonis sätestatud pagulase määratluse alla ja keda ei tunnustata pagulastena, õigus tugineda nendes paktides nimetatud õigustele. Nimetatud paktid näevad võrreldes pagulasseisundi konventsiooniga ette laialdasemad diskrimineerimise alused, millele potentsiaalselt tugineda. On leitud, et kuigi pagulasseisundi konventsioon säilitab teatava sümboolse tähtsuse, on kodanike ja välismaalaste eristamine, mis määrab pagulasseisundi sisu, suures osas marginaliseeritud ning asendatud inimõiguste üldise kohaldatavusega mittekodanike suhtes²⁴⁹. ÜRO Inimõiguste Komitee jälgib KPÕRP-i rakendamist. Komiteele on võimalik esitada kaebus KPÕRP-is sisalduva õiguse kohta. Siiski ei ole ÜRO Inimõiguste Komitee otsused õiguslikult siduvad, kuid omavad suurt poliitilist kaalu ning üldiselt neid võetakse arvesse.²⁵⁰ Sama kehtib ka MSKÕP-i rakendamist järgiva organi, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee kohta²⁵¹.

EIÕK on inimõigustealase dokumendina samuti laiendanud pagulasseisundi konventsiooni kohaldamisala. Käesoleva magistritöö II peatükis illustreerisid riikide praktikaid pagulaste kohtlemisel mitmed EIK-i lahendid. Sarnaselt KPÕRP-ile näeb ka EIÕK artikkel 14 võrreldes pagulasseisundi konventsiooniga avatuma loetelu keelatud diskrimineerimise alustest. Selle normi kohaselt tuleb tagada EIÕK-s sätestatud õigused ja vabadused diskrimineerimata isikuid soo, rassi, nahavärvuse, keele, usutunnistuse, poliitilise või muu veendumuse, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, rahvusvähemusse kuuluvuse, varandusliku, sünni- või muu seisundi alusel.²⁵² Isikutel, sh

²⁴⁹ Chetail, V, lk 70.

²⁵⁰ Institutsioonist. ÜRO Inimõiguste Komitee. (02.03.2019) - <https://www.inimoigustegiid.ee/ee/teemad/inimoiguste-institutsioonid/uero-inimoiguste-komitee/institutsioonist> (24.04.2023).

²⁵¹ Fact Sheet No.16 (Rev.1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (01.07.1991) - <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf> (24.04.2023).

²⁵² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.

ka pagulastel on võimalik esitada kaebus väidetava diskrimineerimise kohta EIK-i. Diskrimineerimine immigratsiooni kontekstis on EIK-i jõudnud kahel erineval viisil. Ühest küljest on EIK uurinud kaebusi väidetava diskrimineerimise kohta üksikisiku immigratsiooni staatuse alusel. Teisest küljest on uuritud juhtumeid, mis tõstatavad immigratsiooniga seotud kontekstis erinevatel alustel diskrimineerimise küsimusi.²⁵³

Pagulaste vahelist diskrimineerimist analüüsiti näiteks kohtuasjas *Hode and Abdi vs. Ühendkuningriik*. Esimene kaebaja oli Somaali rahvusest isik, kellele anti 2005. aastal Ühendkuningriigis varjupaik. 2007. aastal abiellus ta Djibouti kodanikuga (teine kaebaja), kes pärast abiellumist taotles Ühendkuningriigis viisat, et ühineda oma abikaasaga. Kuigi esimene kaebaja oli pagulane, ei kvalifitseerunud kaebajad riigi immigratsioonireeglite alusel „perekonna taasühinemiseks”, kuna vaidlusalune norm kehtis ainult nende abikaasade suhtes, kes kuulusid pagulase perekonda enne alalisest elukohariigist lahkumist. Seetõttu lükati viisataotlus tagasi.²⁵⁴ EIK rõhutas antud asjas, et erineval kohtlemisel ei ole objektiivset ja mõistlikku põhjendust, kui sellel ei ole legitiimset eesmärki või kui kasutatud vahendite ja taotletava eesmärgi vahel ei ole mõistlikku proportsionaalsuse suhet. Sellest tulenevalt leiti, et perekonna taasühinemist taotlevate isikute erinev kohtlemine ei olnud objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud. Lisaks ei nähtud mingit õigustust kohelda pagulasi, kes abiellusid pärast kodumaalt lahkumist, erinevalt nendest, kes abiellusid enne lahkumist. Eeltoodust tulenevalt rikuti EIK-i hinnangul EIÕK artiklit 14 koosmõjus artikliga 8.²⁵⁵ Eelnevast tulenevalt on võimalik vaidlustada EIK-is pagulaste vahelist diskrimineerimist. Antud kaasus näitab ka seda, et EIK-is on võimalik vaidlustada diskrimineerimist laiematel alustel võrreldes pagulasseisundi konventsiooniga.

Varjupaigataotlejate väljasaatmist puudutavates asjades ei vaata EIK tegelikke varjupaigataotlusi läbi ega kontrolli, kuidas riigid täidavad oma pagulasseisundi konventsioonist tulenevaid kohustusi²⁵⁶. Välismaalase väljasaatmine osalisriigi poolt võib tõstatada küsimuse artiklite 2 ja 3 järgimises ja seega kaasa tuua selle riigi vastutuse, kui on tõendatud alust arvata, et kõnealust isikut ähvardab väljasaatmisel reaalne oht sattuda sihtriigis artiklitega 2 või 3 vastuolus olevale kohtlemisele²⁵⁷. EIK on näiteks leidnud, et võttes arvesse Euroopa ja rahvusvahelist konsensust, mille eesmärk on mh kaotada kehtivad sisenemispääsõigused HIV-positiivsetele mittekodanikele, kes moodustavad eriti haavatava rühma, ei ole Venemaa valitsus esitanud mõjuvaid põhjuseid ega

²⁵³ Key Theme - Article 14 Discrimination and immigration. ECHR-KS. (26.08.2022) - <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/discrimination-and-immigration> (24.04.2023), lk 1.

²⁵⁴ EIKo 22341/09, *Hode and Abdi vs. Ühendkuningriik*, §-d 4-8.

²⁵⁵ *Ibid*, §-d 52-56.

²⁵⁶ EIKo 43611/11, *F. G. vs. Rootsi*, § 117.

²⁵⁷ Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Immigration. (31.08.2022) - https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf (24.04.2023), lk 23.

objektiivset põhjendust nende tervislikel põhjustel erinevaks kohtlemiseks. Seetõttu diskrimineeriti kaebajaid, rikkudes EIÕK artiklit 14 koosmõjus artikliga 8.²⁵⁸

Kohtuasi *Gruusia vs. Venemaa* käsitles olukorda, kus tehti kindlaks, et perioodil september 2006 kuni jaanuar 2007 vahistati, peeti kinni ja saadeti Venemaa territooriumilt välja tuhandeid Gruusia kodanikke. Kaebaja valitsuse sõnul oli tegemist kättemaksuga pärast Vene ohvitseride vahistamist Tbilisis ja Gruusia kodanikud saadeti riigist välja sõltumata sellest, kas nad elasid Vene Föderatsioonis seaduslikult või ebaseaduslikult, vaid lihtsalt sellepärast, et nad olid grusiinid. Gruusia valitsuse väitel saatis Venemaa kollektiivselt grusiinid Vene Föderatsiooni territooriumilt välja ja võttis neilt õiguse lasta nende juhtumid kohtus läbi vaadata.²⁵⁹ Antud juhul oli protokoll nr 4 artikkel 4 kohaldatav sõltumata sellest, kas Gruusia kodanikud elasid Venemaa territooriumil seaduslikult või mitte. Kuigi formaalselt tehti iga Gruusia kodaniku kohta eraldi väljasaatmise kohtuotsus, leidis EIK, et väljasaatmise menetluste läbiviimine sel perioodil tegi võimatuks iga üksikisiku konkreetse juhtumi mõistliku ja objektiivse uurimise. Sellest tulenevalt rikkus Venemaa protokoll artiklit 4 lg-t 4, saates isikuid välja kollektiivselt.²⁶⁰ Kuigi antud kohtuasi ei käsitlenud konkreetset diskrimineerimist, saadeti Venemaalt välja üksnes teatud kodakondsusega isikuid.

Käesoleva magistritöö analüüs näitab, et Euroopa kontekstis on pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 olulisus vähenenud. Mitmed inimõigustealased dokumendid tagavad pagulastele suuremad võimalused väidetava diskrimineerimise vaidlustamiseks. Seda eriti juhul, kui isikuid ei ole riigi poolt tunnustatud pagulastena. Samas nii KPÕRP-i kui ka MSKÕP-i puhul, kui vastava pakti rakendamist järgiv komitee tuvastab rikkumise pakti osalisriigi poolt, ei ole otsus selle kohta osalisriigile õiguslikult siduv. EL-i kontekstis mängivad kõige suuremat rolli EIÕK ja EIK. Kohtuasi *Hode and Abdi vs. Ühendkuningriik* näitab, et EIK-is on võimalik vaidlustada ka pagulaste vahelist diskrimineerimist, mille kohustuse näeb ette pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3. Eeltoodust tulenevalt, kuivõrd on võimalik pöörduda EIK-i, kui pagulasi või migrante on diskrimineeritud EIÕK-i valguses, ei oma pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 Euroopa kontekstis enam sellist olulisust, nagu sellele omistati selle vastuvõtmise ajal.

²⁵⁸ EIKo 31039/11 jt, *Novruk jt vs. Venemaa*, §-d 111-112.

²⁵⁹ EIKo 13255/07, *Gruusia vs. Venemaa*, §-d 22-25.

²⁶⁰ *Ibid*, §-d 170-178.

KOKKUVÕTE

1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon on vaieldamatult oluline dokument asüüliõiguses. See paneb osalisriikidele mitmeid kohustusi seoses pagulaste kohtlemise ja kaitsega. Konventsiooni artikkel 3 keelab konventsioonis sätestatud normide erineva kohaldamise pagulastele rassi, usu või päritolumaa alusel. Pagulaste erinevast kohtlemisest on viimasel aastal meedias palju räägitud. Ei ole võimalik eitada, et EL-i liikmesriikide reaktsioon Ukraina sõjapõgenikele on olnud kardinaalselt erinev sellest, kuidas on varasemalt reageeritud Euroopasse saabunud Süüria, Afganistani ja teistele Lähis-Idast ning Aafrikast pärit pagulastele. Kärmelt nimetati see erinev kohtlemine diskrimineerimiseks ja väideti, et riigid rikuvad sellega Genfi pagulasseisundi konventsiooni artiklit 3. Diskrimineerimise keelu taga peitub keeruline analüüs sellest, mis kvalifitseerub diskrimineerimisena. Sellest vajalikum on esmalt selgeks teha, kes üldse kvalifitseerub pagulasena.

Asüüliõiguses on vajalik eristada erineva staatusega inimesi. Oluline on teha vahet migrandil, varjupaigataotlejal ja pagulasel. Pagulane on isik, kes vastab pagulasseisundi konventsioonis sätestatud määratlusele ning keda riik on tunnustanud pagulasena. Seejuures on peab isik olema olnud sunnitud lahkuma oma päritoluriigist tagakiusamise ohu tõttu. Varjupaigataotleja on isik, kellele pole omistatud veel pagulasstaatust. See eest migrant on aga keegi, kes võib olla lahkunud oma kodumaalt vabatahtlikult pikaajaliselt. Neid gruppe ei ole võimalik omavahel võrrelda, kuivõrd neile on omistatud erinevad õigused. Kui tegu on migrandiga, siis ei saa hinnata, kas teda on diskrimineeritud pagulasseisundi konventsiooni alusel, kuivõrd konventsioon kohaldub üksnes pagulastele. Igasuguse pagulaste diskrimineerimise puhul tuleb seega esmalt välja selgitada, kas tegu on pagulasega Genfi pagulasseisundi konventsiooni tähenduses.

Pagulasseisundi konventsioonis antud pagulase definitsioon on liiga kitsas. Kuigi ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti käsiraamatu ja juhistega on pagulase mõistet laiendatud, ei ole need käsitletavad juriidiliste kohustuste allikana. Sellest tulenevalt on küsitav, kui paljud riigid üldse on kursis ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti antud juhistega ja mis on nende olulisus konventsiooni valguses. Sellele vaatamata on lõppkokkuvõttes iga riigi enda otsustada, keda tunnustatakse pagulasena ja keda mitte. Puudub rahvusvaheline organ, kes järgib, kas kõikidele pagulasseisundi konventsiooni määratlustele vastavaid isikuid tunnustatakse pagulasena. See võib viia olukorrani, kus pagulase määratlusele vastavad isikud jäetakse pagulastena tunnustamata. Seeläbi võib sisuliselt leida aset pagulaste vaheline diskrimineerimine, kuid isiku pagulasena tunnustamata jätmise tõttu ei ole seda võimalik hinnata.

Mitte igasugune erinev kohtlemine pole ebaseaduslik diskrimineerimine. Diskrimineerimiseks ei saa lugeda sellist erinevat kohtlemist, mida rakendatakse erinevate staatusega pagulaste suhtes. Genfi pagulasseisundi konventsioonis sätestatud õigused laienevad pagulastele järk järgult, olenevalt nende staatusest riigis. Õigused sõltuvad sellest, kas pagulane üksnes viibib territooriumil, asub seal seaduslikult või elab seal seaduslikult. Igal juhul on diskrimineerimise hindamiseks vajalik kindlaks määrata, milline on isiku staatus. Paljud konventsioonis sätestatud normid sätestavad kriteeriumina pagulase viibimise osalisriigi territooriumil seaduslikult ehk isiku tunnustamist pagulasena riigi poolt. Samas nii artikkel 3 ehk diskrimineerimise keeld kui ka artikkel 33 ehk tagasi- ja väljasaatmise keeld ei näe ette sellist piirangut. Seetõttu kohalduvad artiklid 3 ja 33 kõikidele isikutele, kes vastavad pagulasseisundi konventsioonis sätestatud pagulase määratlusele, sõltumata sellest, kas neile on ametlikult antud pagulase staatus või mitte.

Käesoleva magistratöö eesmärk oli analüüsida EL-i riikide praktikaid erinevate pagulaste kohtlemisel ning analüüsida, kas erinev kohtlemine kvalifitseerub diskrimineerimisena pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 valguses. Töö kirjutamisel selgus, et sõltumata sellest, et teatud isikutele võib olla antud seadustega paremad tingimused kui teistele, ei ole tihtipeale tegemist diskrimineerimisega artikkel 3 tähenduses. Mitmed EL-i riigid, sh Poola ja Taani võtsid 2022. aastal vastu eriseadused sõja eest põgenevate Ukraina kodanike abistamiseks. Ometigi ei ole eriseadus diskrimineeriv konventsiooni artikli 3 valguses seetõttu, et kuni isikuid ei ole tunnustatud pagulastena, ei kohaldu neile konventsiooni normid.

Artiklit 33 tuleb kohaldada kõikide pagulase määratlusele vastavate isikute suhtes. Töö käigus läbi viidud analüüs näitas, et mitmed EL-i riigid, sh Poola, Läti, Leedu ja Kreeka, ei kohalda artiklit 33 kõikide pagulaste suhtes. Meelevaldselt saadetakse päritoluriiki tagasi pagulasi, kes pärinevad Lähis-Idast või Aafrikast. Seejuures ei tehta kindlaks, kas pagulasi ohustab tagasi saatmisel päritoluriiki või muus riigis, kuhu neid saadetakse, tagakiusamine rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuuluvuse või poliitiliste arvamuste tõttu, mida artikkel 33 nõuab. Praktikas saadetakse pagulasi tagasi või välja massiliselt, mis on vastuolus artikkel 33 nõudega viia läbi igal juhul individuaalne menetlus. Tihti kasutavad EL-i liikmesriigid riigi julgeoleku argumenti selleks, et õigustada pagulaste tagasisaatmist piirilt. Samas on artikkel 33 lg 2 kohaselt sellisel juhul riigil kohustus tõendada, milles seisneb oht riigi julgeolekule. Ukrainast põgenevaid inimesi ei ole samas piirilt tagasi saadetud sõjakoldesse ehk on hoolikalt järgitud artiklit 33. Võimalik on seega järeldada, et EL-i riigid diskrimineerivad pagulasi tagasi- ja väljasaatmisel artikli 3 valguses.

Pagulasseisundi konventsiooni kohaselt on diskrimineerimine keelatud üksnes rassi, usu või päritolumaa alusel. Ometigi võib diskrimineerimine aset leida ka muudel alustel. Konventsiooni on erinevate rahvusvaheliste inimõiguste alaste lepingutega laiendatud ja täpsustatud. Riigid, mis on lisaks konventsiooniga liitumisele ka KPÕRP-i osalisriigid, peavad lähtuma KPÕRP artiklis 26 sätestatud keelatud diskrimineerimise alustest. Veel enam, KPÕRP artikkel 26 nimetab keelatud diskrimineerimise alusena ka “muu asjaolu”, mida võib sisustada erinevalt. Erinevalt pagulasseisundi konventsioonist sätestavad KPÕRP ja MSKÕP mõne erandiga igäühe õigused ega erista kodanikke ning mittekodanikke. Sarnaselt eelnimetatud paktidele näeb igäühe õigused ette ka EIÕK. Need võimaldavad paktides sätestatud õigustele tugineda ka isikutel, kes pole pagulased, ja kes kvalifitseeruvad migrantide või varjupaigataotlejatena.

KPÕRP-i ja MSKÕP-i järgimist kontrollivate organitele on võimalik esitada individuaalseid kaebusi seoses paktides sisalduvate õiguste rikkumisega. Samas ei ole nende organite otsused õiguslikult siduvad. EIÕK-s sätestatud õiguste rikkumise puhul on igäühel õigus pöörduda EIK-i. Selle praktika näitab, et EIK on lahendanud nii pagulaste vahelist diskrimineerimist kui ka nende nende erinevat kohtlemist kodanikega. Ulatuslik on samuti EIK-i praktika välja- ja tagasisaatmiste osas. Pagulastel, keda pole riigi poolt tunnustatud pagulastena, on EIÕK-i ja seda täiendavate protokollide alusel suuremad võimalused vaidlustada diskrimineerimist. Käesoleva magistr tööga jõuti kõike eeltoodut arvestades seisukohale, et Euroopa kontekstis on pagulasseisundi konventsiooni artikkel 3 tähtsus vähenenud, kuivõrd on võimalik teistele rahvusvahelistele instrumentidele tugineda ja nende alusel realselt vaidlustada väidetavat diskrimineerimist.

Sõltumata eeltoodust on ilmselge, et Euroopas valitseb teatud meelestatus erineva päritoluga pagulaste suhtes. Erinevat suhtumist juurutab EL-i liikmesriikide poliitikute arvamused, mis mõjutavad riikide rändepoliitikat. Paljuski mõjutab riikide suhtumist erineva päritoluga pagulastesse rändekriise põhjustavate konfliktide geograafiline lähedus kui ka riikide ajalugu. EIK on rõhutanud, et igal juhul tuleb hinnata, kas erineval kohtlemisel on legitiimne eesmärk ning kas see on objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud. Solidaarsus Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel näitab, et EL-i riikidel on olemas ressursid vastu võtta ja aidata pagulasi. Ebatõenäoline on, et veel lähitulevikus laieneb selline positiivsus kõikidele migrantidele. Samas on ehk edaspidi EL-i riikidel keerulisem õigustada sisserändajate erinevat kohtlemist, kui koostööd tehes tegelikult on võimalik abi pakkuda kõikidele pagulastele.

SUMMARY

The 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees (the Refugee Convention) is the cornerstone of international asylum law. It imposes a number of obligations on State Parties regarding the treatment and protection of refugees. Its Article 3 prohibits the differential application of the provisions of the Refugee Convention to refugees on the basis of race, religion or country of origin. In the last year, there has been a lot of discussions in the media about the different treatment of refugees. It cannot be denied that the member states of the European Union (the EU) have had a radically different reaction to the Ukrainian war refugees compared to how they have previously reacted to refugees from Syria, Afghanistan and other Middle East and African countries, who have escaped to Europe. This disparity in treatment was quickly labelled as discrimination and it was argued that the states were in violation of Article 3 of the Refugee Convention.

The central problem of this master thesis is the importance of Article 3 of the Refugee Convention in international law today and its observance by EU member states. The aim of this thesis is to find out whether EU states comply with Article 3 of the Refugee Convention and to assess how the countries justify their decision to comply with this provision or not. The first chapter provides background information on the adoption of the Refugee Convention and the history of its Article 3. It also analyses how various human rights treaties have affected the scope of Article 3. The second chapter explores the different practices of EU states in the treatment of refugees. This thesis focuses due to limited capacity only on some EU member states. The chapter also provides information on migration policy of these countries and what their political leaders have expressed in regards to that. The third chapter focuses on the analysis of whether the practices of EU countries qualify as discrimination of refugees under Article 3 of the Refugee Convention. Furthermore, this chapter also highlights the problems in asylum law today in light of Article 3 and explores whether it is still of importance today.

Three methods are used when writing this master thesis. Firstly, a historical method is used to explore how Article 3 was drafted and what was its meaning when it was adopted. Secondly, a comparative method is applied to compare the practices regarding the treatment of different refugees by the EU states. Thirdly, by applying the analytical method, it is evaluated whether the different treatment of refugees qualifies as discrimination in light of Article 3 of the Refugee Convention. This research was conducted on qualitative research, analysing international articles, legislation and reports and also relevant textbooks. In addition, international case law was also used.

In asylum law, it is necessary to distinguish between a refugee, asylum seeker and migrant. It is not possible to compare these groups, as they have been assigned different rights. If a person is a migrant, it cannot be assessed whether he has been discriminated against on the basis of the Refugee Convention, since it only applies to refugees. In the case of any kind of discrimination against refugees, it is therefore necessary to first find out whether it is a refugee within the meaning of the Refugee Convention. Yet the definition of a refugee in the Refugee Convention is too narrow. Although the definition of a refugee has been expanded by the guidelines of the United Nations High Commissioner for Refugees (the UNHCR), it cannot be considered as a source of legal obligations. It is ultimately up to each country to decide who is recognized as a refugee and who is not. As there is no international body that keeps track of whether all people who meet the definition set forth in the Refugee Convention are recognised as refugees, many people who meet the definition are not recognised as refugees. In this way, discrimination between refugees can essentially take place, but due to the non-recognition of a person as a refugee, it is not possible to assess it.

Different treatment applied to refugees with different status cannot be considered as discrimination. The rights set out in the Refugee Convention are gradually extended to refugees, depending on their attachment to the state. In any case, in order to assess discrimination, it is necessary to determine what the person's status is. Many of the norms set forth in the Refugee Convention stipulate as a criterion the refugee's legal stay in the territory of the party state. However, both Article 3, *i.e.* the prohibition of discrimination, and Article 33, *i.e.* the prohibition of return and expulsion, do not provide for such a restriction. Therefore, both aforementioned Articles apply to all persons who meet the definition of a refugee in the Refugee Convention, whether or not they have been officially granted refugee status.

The Refugee Convention prohibits discrimination on the basis of race, religion or country of origin. However, discrimination can also occur on other grounds. The protection of refugees has evolved as a result of the subsequent expansion of human rights. States that, in addition to joining the Refugee Convention, are also parties to the International Covenant on Civil and Political Rights (the ICCPR), must proceed from the grounds of prohibited discrimination set forth in Article 26 of the ICCPR. Moreover, Article 26 of the ICCPR also names "other circumstances" as grounds for prohibited discrimination, which can be defined in different ways. Unlike the Refugee Convention, the ICCPR and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (the ICESCR) stipulate the rights of everyone, with some exceptions, and do not distinguish between citizens and

non-citizens. Consequently, the ICCPR and ICESCR allow refugees and non-refugees who qualify as migrants or asylum seekers to rely on the rights set out in the covenants.

Many EU countries have been publicly criticised for their treatment of refugees. For example, Hungary, Poland, Bulgaria and Greece refuse to take in refugees from third countries. The so-called “hybrid war” on the border of Belarus and Poland also revealed the negative attitude of Lithuania and Latvia towards refugees from the Middle East. Even Denmark and Sweden, which have been known for their open attitude towards refugees, have tightened their migration policy in recent years. Most commonly the EU states have been accused of acting in violation of Article 33 of the Refugee Convention. Hungary, Poland, Bulgaria, Greece, Latvia and Lithuania have all pushed back refugees from their borders on different occasions, denying refugees the right to apply for asylum. While doing so, it has not been evaluated whether the life or freedom of refugees would be in danger in the case of expulsion or return. Yet such practice has not been used for people fleeing the war in Ukraine. Moreover, many states, for example Poland and Denmark, have adopted special laws in order to help the integration of Ukrainian war refugees. It should be noted that the EU decided to activate the Temporary Protection Directive (the TPD) as a reaction to the refugees fleeing the war in Ukraine. TPD puts obligations on EU states to help the integration of three categories of people: Ukrainian citizens, their spouses and children, and people who had been granted asylum in Ukraine, thus leaving third country citizens out of its scope. Yet minimum standards must be met to provide them a decent standard of living.

As mentioned before, the Refugee Convention only applies to people who have been recognised as refugees by the state. Special laws adopted by Poland and Denmark reflect the TPD. The laws provide easier proceedings to apply for residence in the state for certain categories of people. When granted residence, the laws also *e.g.* provide easier access to the labour market. The Refugee Convention does not stipulate the obligation for states to grant the right of residence. Therefore, it is up to each state to decide whether to recognise a person as a refugee or not. As long as a person has not been recognised as a refugee, it cannot be analysed whether they have been discriminated against in light of Article 3 of the Refugee Convention. Thus, the special laws of Poland and Denmark are not discriminatory within the meaning of Article 3. Yet it can be argued that these special laws are in violation with the ICCPR and ICESCR.

However, Article 33, which stipulates the prohibition of expulsion or return of refugees, applies to all migrants, regardless of whether they have been recognised as refugees or not. The analysis carried out in this master thesis showed that several EU states, *e.g.* Hungary, Poland, Latvia,

Lithuania and Greece, do not apply Article 33 to all refugees. Migrants from the Middle East or Africa are arbitrarily sent back or expelled. In doing so, it is not determined whether the refugees are at risk of persecution because of their race, religion, nationality, membership of a social group or political opinion when returned to their country of origin or in another country to which they are sent, as required by Article 33(1). In practice, refugees are sent back or expelled en masse, which is contrary to Article 33's requirement to carry out an individual procedure in each case. EU member states often use the national security argument to justify returning refugees from the border. At the same time, according to Article 33(2), in such a case, the state has the obligation to prove what the threat to the state's security consists of. Yet people fleeing from Ukraine have not been sent back to the war zone, that is, Article 33 has been carefully followed. It is therefore possible to conclude that EU states discriminate against refugees in terms of return and deportation in the light of Article 3.

The decisions of the treaty bodies of ICCPR and ICESCR regarding the violations of the obligations set forth in the covenants are not legally binding, yet they have a significant political weight. The European Convention on Human Rights (the ECHR) also states everyone's rights. Its Article 14 stipulates the duty of non-discrimination. Moreover, if an EU member state has acted in violation of any of the ECHR articles, a person has a right to appeal to the European Court of Human Rights (the ECtHR). ECtHR has had proceedings regarding the different treatment of different refugees. Though the ECHR does not specifically state the right of *non-refoulement*, the ECtHR has an extensive practice regarding *non-refoulement* under Articles 2 and 3 of ECHR. Thus, persons who have not been recognized as refugees by the state therefore have greater opportunities to challenge discrimination based on the ECHR and its protocols. Taking into account all of the above, it can be concluded that the importance of Article 3 of the Refugee Convention in the context of Europe has diminished, as it is possible to rely on other international instruments and actually challenge alleged discrimination on their basis.

It is obvious that there is a certain sentiment in Europe towards migrants of different origins. Many EU politicians have explicitly expressed their negative attitudes towards refugees from outside Europe. For many EU countries the openness to accept Ukrainians comes from the geographical proximity and historical ties. In any case, the ECtHR has emphasised that differential treatment must have legitimate aim in addition to being objectively and reasonably justified. It is unlikely that in the near future EU countries will become more acceptable to different refugees of different origin. However, perhaps the experience of accepting Ukrainians will make it harder for EU states to justify not accepting refugees from third countries, if in reality it is possible to help them all if acted in solidarity.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. AIDA. Country report: Bulgaria. (2021) -
https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf
(18.04.2023).
2. Amnesty International. FENCED OUT. Hungary's violations of the rights of refugees and migrants. (2015) -
<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/EUR2726142015ENGLISH.pdf>
(01.04.2023).
3. Amnesty International. Greece: Violence, lies, and pushbacks – Refugees and migrants still denied safety and asylum at Europe's borders. (2020) -
https://www.amnesty.gr/sites/default/files/new_edited_22_jun_greece-violence_lies_and_pushbacks2_eur25-4307-2021_002_002.pdf (10.04.2023).
4. Amnesty International. Latvia: Return home or never leave the woods: Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into “voluntary” returns. (2022) -
<https://www.amnesty.nl/content/uploads/2022/08/EUR-52-5913-2022-Latvia-report.pdf?x71340> (02.04.2023).
5. Amnesty International. Lithuania: Forced Out or Locked Up. (2022) -
<https://www.amnesty.lu/wp-content/uploads/2022/06/LITHUANIA.-FORCED-OUT-OR-LOCKED-UP.-REFUGEES-AND-MIGRANTS-ABUSED-AND-ABANDONED.pdf>
(01.04.2023).
6. Babická, K. Temporary Protection: Poland and Hungary Once Again Creating Their Own Rules in Breach of EU Law. (11.04.2022) -
<https://opiniojuris.org/2022/04/11/temporary-protection-poland-and-hungary-once-again-creating-their-own-rules-in-breach-of-eu-law/> (14.04.2023).
7. Bathke, B. Hungary welcomes those fleeing Ukraine but not ‘illegal migrants’. (03.03.2022) -
<https://www.infomigrants.net/fr/post/38928/hungary-welcomes-those-fleeing-ukraine-but-not-illegal-migrants> (04.03.2023).
8. Belarus/EU: New evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum-seekers and migrants facing pushbacks from the EU. (20.12.2021) -
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-from-belarusian-forces-against-asylum-seekers-and-migrants-facing-pushbacks-from-the-eu/> (12.04.2023).

9. Belarusian hybrid attack on the EU. (09.11.2021) - <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/belarusian-hybrid-attack-on-the-eu> (15.04.2023).
10. Benedict, H. The West's Broken Approach to Refugees. (06.12.2022) - <https://www.thenation.com/article/world/refugees-ukraine-greece-frontex/> (31.03.2023).
11. Bjelica, J. Far Beneath the European Average: The treatment of Afghan migrants in Bulgaria. (21.11.2017) - <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/migration/far-beneath-the-european-average-the-treatment-of-afghan-migrants-in-bulgaria/> (09.03.2023).
12. Bulgaria: integration of Ukrainian refugees in VET and the labour market. ReferNet Bulgaria; Cedefop. (03.11.2022) - <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/bulgaria-integration-ukrainian-refugees-vet-and-labour-market> (09.03.2023).
13. Bulgaria: Migrants Brutally Pushed Back at Turkish Border. (26.05.2022) - <https://www.hrw.org/news/2022/05/26/bulgaria-migrants-brutally-pushed-back-turkish-border> (18.04.2023).
14. Bulgaria: Migrants 'living in fear' after xenophobic attacks. (12.11.2013) - <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/11/bulgaria-migrants-living-fear-after-xenophobic-attacks-2/> (10.03.2023).
15. CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination, § 10. (10.11.1989) - <https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html> (17.02.2023).
16. Chetail, V. Are Refugee Rights Human Rights? An Orthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. - Rubio-Marín, R (toim). Human Rights and Immigration, Collected Courses of the Academy of European Law. Oxford: Oxford University Press 2014.
17. Christophersen, E. A few countries take responsibility for most of the world's refugees. (30.06.2022) - <https://www.nrc.no/shorthand/fr/a-few-countries-take-responsibility-for-most-of-the-worlds-refugees/index.html> (31.03.2023).
18. Cienski, J. Migrants carry 'parasites and protozoa,' warns Polish opposition leader. (14.10.2015) - <https://www.politico.eu/article/migrants-asylum-poland-kaczynski-election/> (12.03.2023).
19. Cienski, J. Why Poland doesn't want refugees. (21.05.2017) - <https://www.politico.eu/article/politics-nationalism-and-religion-explain-why-poland-doesnt-want-refugees/> (12.03.2023).

20. Commentary on the Refugee Convention 1951 articles 2-11, 13-37. Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees. (1997) - <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/3d4ab5fb9.pdf> (12.02.2023).
21. Costello, C., Foster, M., McAdam, J. The Oxford Handbook of International Refugee Law. Oxford: Oxford University Press 2021.
22. Costello, C., Foster, M. (Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination? - International Journal of Discrimination and Law, 2022/3.
23. Court indicates interim measure in respect of Afghan nationals at the Lithuanian-Belarusian border. (08.09.2021) - <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7113024-9633156> (20.04.2023).
24. Denmark: Prioritising the needs of those displaced from Ukraine. (24.04.2022) - https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-prioritising-needs-those-displaced-ukraine_en (01.04.2023).
25. De Schutter, O. Links between migration and discrimination. A legal analysis of the situation in EU member states. (2016) - <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/jan/ep-study-migration-discrimination.pdf> (08.03.2023).
26. Dunal, M., Fleming, S., Bounds, A. Hungary's Viktor Orbán loses friends in Poland over stance on Russia sanctions. (09.06.2022) - <https://www.ft.com/content/7ee8b55e-0823-4f52-94f5-10e8a066312d> (15.04.2023).
27. ENAR Shadow Report 2015-2016. Racism and discrimination in the context of migration in Europe. Brüssel. (2016) - https://www.enar-eu.org/wp-content/uploads/shadowreport_2015x2016_long_low_res.pdf, (04.03.2023).
28. European Committee of the Regions. EU cities and regions welcoming Ukrainian refugees - mapping multilevel coordination. (2022) - https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Ukrainian%20refugees_study.pdf (14.04.2023).
29. Fact Sheet No.16 (Rev.1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (01.07.1991) - <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf> (24.04.2023).
30. Germany: SPD expels former Berlin senator Thilo Sarrazin. (31.07.2020) - <https://www.dw.com/en/germany-spd-formally-expels-former-berlin-senator-thilo-sarrazin/a-54398164> (16.04.2023).

31. Germany's response to the integration of Ukrainian refugees in VET and the labour market. ReferNet Germany; Cedefop. (09.06.2022) - <https://www.cedefop.europa.eu/en/news/germanys-response-integration-ukrainian-refugees-vet-and-labour-market> (19.03.2023).
32. Greece before the European Court of Human Rights. ECCHR. - <https://www.ecchr.eu/en/case/greece-before-the-european-court-of-human-rights/> (18.04.2023).
33. Grundler, M. 'Treatment Accorded to Aliens Generally': Article 7(1) of the 1951 Refugee Convention as a Basis for Visa-Free Access to States Parties' Territory? An Examination of the Prohibition of Nationality Discrimination in the Refugee Convention. - International Journal of Refugee Law, 2021/33.
34. Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights. Immigration. (31.08.2022) - https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf (24.04.2023).
35. Gwozdz-Palokat, M. Afghan refugees remain in limbo at EU border. (09.03.2021) - <https://www.dw.com/en/polands-state-of-emergency-worsens-afghan-refugees-eu-border- plight/a-59078380> (19.03.2023).
36. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. UNHCR. Reissued. (2019) - <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html> (09.04.2023).
37. Hardman, N. Denmark's Mismatched Treatment of Syrian and Ukrainian Refugees. (16.03.2022) - <https://www.hrw.org/news/2022/03/16/denmarks-mismatched-treatment-syrian-and-ukrainian-refugees> (01.04.2023).
38. Hargrave, K., Homel, K., Dražanová, L. Public narratives and attitudes towards refugees and other migrants: Poland country profile. London: ODI 2022.
39. Hathaway, J. C. The Rights of Refugees Under International Law. Second Edition. Cambridge University Press 2021.
40. Hindy, L. Germany's Syrian Refugee Integration Experiment. (06.09.2018) - <https://tcf.org/content/report/germanys-syrian-refugee-integration-experiment/> (16.04.2023).
41. Hungary: UNHCR Ukraine Refugee Situation Operational Update - 26 September 2022 (15 June - 31 August 2022). (26.09.2022) - <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95796> (01.04.2023).

42. Institutsioonist. ÜRO Inimõiguste Komitee. (02.03.2019) - <https://www.inimoigustegiid.ee/ee/teemad/inimoiguste-institutsioonid/uero-inimoiguste-komitee/institutsioonist> (24.04.2023).
43. Jamal, M. A., Xie, Y. Evaluating the German Position Towards Asylum Seekers During the 2015 European Refugee Crisis. - European Scientific Journal, 2021, 17.
44. John, T. Denmark opens its arms to Ukrainians, while trying to send Syrian refugees home. (10.03.2022) - <https://edition.cnn.com/2022/03/10/europe/denmark-refugees-ukraine-syrian-intl/index.html> (01.04.2023).
45. Kendzior, A. Relocation, Regulation and Rigor: How Germany's New Integration Act Violates the Refugee Convention. - Minnesota Journal of International Law, 2018, 27.
46. Key Theme - Article 14 Discrimination and immigration. ECHR-KS. (26.08.2022) - <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/discrimination-and-immigration> (24.04.2023).
47. Kienast, J., Tan, N. F., Vedsted-Hansen, J. Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons displaced from Ukraine. (27.04.2022) - <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/> (14.04.2023).
48. Kingsley, P. Hungary's treatment of refugees is shocking and unacceptable, says UN. (17.09.2015) - <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/17/hungary-refugees-ban-ki-moon-eu-serbia> (03.03.2023).
49. Kingsley, P. Refugee crisis escalates as migrants break through Hungarian border. (16.09.2015) - <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/16/refugee-crisis-escalates-as-people-break-through-hungarian-border> (03.03.2023).
50. Kroet, C. Viktor Orbán: Migrants are 'a poison'. (27.07.2016) - <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-migrants-are-a-poison-hungarian-prime-minister-europe-refugee-crisis/> (03.03.2023).
51. Kyuchukov, L. Impact of the Refugee Crisis on Bulgarian Society and Bulgarian Politics. Friedrich-Ebert-Stiftung. (2016) - <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/12570.pdf>, (09.03.2023).
52. Mascareñas, B. G. Why this refugee crisis is different. (2022) - https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/2022/why_this_refugee_crisis_is_different (25.04.2023).
53. Migration in Hungary. - <https://hungary.iom.int/migration-hungary> (03.03.2023).

54. Narkowicz, K. Refugees Not Welcome Here': State, Church and Civil Society Responses to the Refugee Crisis in Poland. - International Journal of Politics, Culture, and Society, 2018, 21.
55. Nasaw, D. America Denied Refugees After the End of World War II - Just As We Are Today. (12.04.2020) - <https://time.com/5889460/american-history-war-on-immigrants/> (15.04.2023).
56. New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive. (16.03.2022) - https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en#:~:text=Instead%2C%20the%20Danish%20government%20has,and%20until%2024%20February%202022 (14.04.2023).
57. Noyan, O. German parties and migration: Different priorities and concerns. (21.09.2021) - <https://www.euractiv.com/section/politics/news/german-parties-and-migration-different-priorities-and-concerns/> (16.04.2023).
58. Orban says Hungary won't change immigration rules. (21.12.2021) - <https://www.dw.com/en/orban-says-eu-cant-force-hungary-to-change-immigration-rules/a-60217104> (01.04.2023).
59. Panayotaos, D. Blocked at Every Pass: How Greece's Policy of Exclusion Harms Asylum Seekers and Refugees. (24.11.2020) - <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/11/20/blocked-at-every-pass-how-greece-s-policy-of-exclusion-harms-asylum-seekers-and-refugees> (31.03.2023).
60. Pearson, A. Viktor Orban's most controversial migration comments. (01.09.2018) - <https://www.dw.com/en/viktor-orbans-most-controversial-migration-comments/g-42086054> (28.02.2023).
61. Peltier, E., Nielsen, J. These Refugees Can't Stay in Denmark, but They Can't Be Sent Home. (07.03.2022) - <https://www.nytimes.com/2022/03/07/world/europe/denmark-syrian-refugees.html> (20.04.2023).
62. Petersen M. J., Tan, N. T. The dire consequences of Denmark's 'paradigm shift' on refugees. (29.12.2022) - <https://www.politico.eu/article/consequences-denmark-shift-refugees-syria-damascus/> (01.04.2023).
63. PM Orbán: Every refugee arriving in Hungary from Ukraine must be helped. (28.02.2022) - <https://abouthungary.hu/news-in-brief/pm-orban-every-refugee-arriving-in-hungary-from-ukraine-must-be-helped> (01.03.2023).

64. Pranti, J., Kysel, I. M. Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine. (02.05.2022) - <https://www.ejiltalk.org/generous-but-equal-treatment-anti-discrimination-duties-of-states-hosting-refugees-fleeing-ukraine/> (13.04.2023).
65. Pugliese, M. What Hungary gets wrong about its refugee policy and international law. (04.06.2022) - <https://euromedmonitor.org/en/article/5158/What-Hungary-gets-wrong-about-its-refugee-policy-and-international-law> (01.03.2023).
66. Qvortrup, M. Germany's radical left is fueling anti-immigrant sentiment. (07.09.2018) - <https://edition.cnn.com/2018/09/07/opinions/sahra-wagenknecht-opinion-intl/index.html> (16.04.2023).
67. Rinaldi, G. 3 ways Germany's migration crisis is different this time around. (29.12.2022) - <https://www.politico.eu/article/germany-migration-crisis-refugees-asylum-seekers-ukraine-2022/> (18.03.2023).
68. Sharpe, M. The 1951 Refugee Convention's Contingent Rights Framework and Article 26 of the ICCPR: A Fundamental Incompatibility? - *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 2014, 30.
69. Simmons, S. Hungary Refugee Policy and the Refugee Convention. (23.05.2017) - <https://www.msuir.org/msuir-legalforum-blogs/2017/5/23/hungary-refugee-policy-and-the-refugee-convention> (06.04.2023).
70. Singh, N. Europe's contrasting responses to Ukraine refugee crisis prompt criticism. (28.02.2022) - <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-refugees-response-europe-racist-b2024840.html> (10.03.2023).
71. Stamouli, N. For Ukraine, Greece erects migration system not always to others. (01.04.2022) - <https://www.politico.eu/article/ukraine-greece-migration-system-not-offered-others/> (26.03.2023).
72. Sweden: Migration Agency Declares Parts of Syria Safe. (05.09.2019) - <https://ecre.org/sweden-migration-agency-declares-parts-of-syria-safe/> (19.04.2023).
73. Sweden: 3,000 asylum seekers face abhorrent discriminatory measures. (07.03.2020) - <https://euromedmonitor.org/en/article/3411/3000> (01.04.2023).
74. Šimonak, V., Scheu H. C. Back to Geneva. Reinterpreting Asylum in the EU. (2021) - https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2021/10/PAPER_Back_To_Geneva-web.pdf (29.03.2023).

75. Zamfir, I. At a glance. Refugee status under international law. European Parliamentary Research Service (EPRS). (2015) - [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569051/EPRS_ATA\(2015\)569051_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569051/EPRS_ATA(2015)569051_EN.pdf) (07.04.2023).
76. Zhou, Y., Narea, N., Animashaun, C. Europe's embrace of Ukrainian refugees, explained in six charts and one map. (19.03.2022) - <https://www.vox.com/22983230/europe-ukraine-refugees-charts-map> (19.02.2023).
77. "Their Faces Were Covered". Greece's Use of Migrants as Police Auxiliaries in Pushback. (07.04.2022) - <https://www.hrw.org/report/2022/04/07/their-faces-were-covered/greeces-use-migrants-police-auxiliaries-pushbacks#6207> (12.04.2023).
78. The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis. (1990) - <https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html> (17.02.2023).
79. UN Accuses Poland for Double Standard Approach & Discrimination of Non-Ukrainian Migrants. (29.07.2022) - <https://www.schengenvisainfo.com/news/un-accuses-poland-for-double-standard-approach-discrimination-of-non-ukrainian-migrants/> (04.03.2023).
80. UNHCR. Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status, 5 June 2015. (24.06.2015) - <https://www.unhcr.org/558a62299.html> (07.04.2023).
81. UNHCR Guidelines on International Protection No. 12 on claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions. (02.12.2016) - <https://www.unhcr.org/58359afe7> (07.04.2023).
82. UNHCR. Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees. (2017) - <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfca844/guidelines-international-protection-13-applicability-article-1d-1951-convention.html> (08.04.2023).
83. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. (26.01.2007) - <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html> (16.04.2023).

84. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Note on International Protection (submitted by the High Commissioner). A/AC.96/815. (31.08.1993) - <https://www.refworld.org/docid/3ae68d5d10.html> (16.04.2023).
85. Vadhanavisala, O. Radical Right-Wing Politics and Migrants and Refugees in Hungary. - European Journal of Social Sciences, 2020, 3.
86. Vaski, T. State secretary Orbán: EU Migration Framework Should Be Replaced. (23.11.2021) - <https://hungarytoday.hu/balazs-orban-eu-migration-framework-hungary-at-first-site/> (19.03.2023).
87. Violence and pushbacks at Poland-Belarus Border. (07.06.2022) - <https://www.hrw.org/news/2022/06/07/violence-and-pushbacks-poland-belarus-border> (11.03.2023).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. 13. juuli 2011. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). - ELT L 337, lk 9-26 (eestikeelne väljaanne: ptk 19, kd 013, lk 248-265).
2. 20. juuli 2001. aasta Euroopa nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel. - EÜT L 212, lk 12-23 (eestikeelne väljaanne: ptk 6, kd 004, lk 162-171).
3. 31. jaanuari 1967. a. pagulasseisundi protokoll. - RT II 1997, 6, 26.
4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja, 2010/C 83/02.
5. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
6. Kodanike- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1994, 10, 11.
7. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.
8. Pagulasseisundi konventsioon. - RT II 1997, 6, 26.
9. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. - RT I, 2006, 2, 3.

10. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. -
https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf
(05.02.2023).

KASUTATUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU LAHENDID

1. EIKo 12625/17, *Shahzad* vs. Ungari.
2. EIKo 13255/07, Gruusia vs. Venemaa.
3. EIKo 22341/09, *Hode and Abdi* vs. Ühendkuningriik.
4. EIKo 29447/17, *D.* vs. Bulgaaria.
5. EIKo 31039/11 jt, *Novruk jt* vs. Venemaa.
6. EIKo 41416/08, *M. jt* vs. Bulgaaria.
7. EIKo 43611/11, *F. G.* vs. Rootsi.
8. EIKo 47287/15, *M. A. jt* vs. Leedu.
9. EIKo 51246/17, *M. K. jt* vs. Poola.
10. EIKo 5418/15, *Safi jt* vs. Kreeka.
11. EIKo 8675/15 ja 8697/15, *N. D. and N. T.* vs. Hispaania.

KASUTATUD EUROOPA KOHTU LAHENDID

1. EKo C-72/22 PPU, *M. A. vs. Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, ECLI:EU:C:2022:505.
2. EKo C-808/18, Euroopa Komisjon vs. Ungari, ECLI:EU:C:2020:1029.