

Erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine ning teenustega rahulolu küsitlus

TEENUSEPAKKUJATE KÜSITLUSE RAPORT

Erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine ning teenustega rahulolu küsitlus

Juhan Saharov, Kristina Kallas, Kristjan Kaldur

2011

SISUKORD

1	Sissejuhatus.....	4
2	Metodoloogia	6
3	Ülevaade varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest	9
4	Varjupaigataotlejatele pakutavad teenused	12
5	Erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavad teenused.....	20
6	Koolitusvajadus ja koostöövõrgustik.....	26
7	Järeldused ja ettepanekud	29
8	Lisad.....	31



BALTI UURINGUTE INSTITUUT

Lai 30, Tartu 51005, Eesti

www.ibs.ee

Eesti Vabariigi Siseministeerium tellis 2010. aasta lõpus Balti Uuringute Instituudilt erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste analüüsi. Analüüsiprojekt koosnes järgnevast neljast väiksemast uurimisprojektist:

1. Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktide võrdlev analüüs;
2. Varjupaigataotlejatele, sh. erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine;
3. Euroopa Liidu viie liikmesriigi erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parimate praktikate uuring;
4. Varjupaigataotlejate sihtrühma ja teenusepakkujate rahulolu küsitlus.

Käesolev raport esitab varjupaigataotlejatele, sealhulgas erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamise ja teenustega rahulolu küsitluse tulemused.

Uuringumeeskond:

Juhan Saharov (Johannes Mihkelsoni Keskus), Kristina Kallas (IBS), Kristjan Kaldur (IBS)

Tellijä: Siseministeerium

Hankelepingu nr: 14-8.2/28-1

„Uuringut kaasrahastab Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ja EV Siseministeerium“



1 Sissejuhatus

Alates 1997. aastast, kui võeti vastu esimene pagulaste seadus, on Eestilt varjupaika taotlenud 217 inimest (seisuga veebruar 2011). Nende hulgas on olnud ka alaealisi lapsi, eakaid inimesi, rasedaid ning vaimsete ja muude tervisehäiretega inimesi, kes kõik vajavad erihoolitsust. Kuigi erivajadustega varjupaigataotlejate¹ hulk on seni olnud väike, võttes aga arvesse üha kasvavat varjupaigataotlejate arvu, peab Eesti suurendama oma suutlikkust luua soodsad vastuvõtutingimused ning teenused erivajadustega varjupaigataotlejatele.

Varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamine on Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi vastutusalas. Ministeerium korraldab vastuvõtutingimusi ja kujundab pakutavaid teenuseid koostöös mitmete partneritega nii avalikust ja erasektorist kui ka kodanikeorganisatsioonide hulgast. Koostöö teenuseid pakkuvate partnerorganisatsioonidega (edaspidi teenusepakkujad) on oluline täitmaks seadusest tulenevaid kohustusi varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamisel.

Käesoleva küsitlusuuringu eesmärgiks oli kaardistada esiteks need teenusepakkujad, kes pakuvad teenuseid varjupaigataotlejatele koostöös riigiga ning teiseks ka need potentsiaalsed teenusepakkujad, kes täna veel ei tegele varjupaigataotlejatega, kuid kes oleksid suutelised ja huvitatud oma teenuseid pakkuma ka sellele sihtrühmale. Kuna tervikuna on Eestis varjupaigataotlejatele teenusepakkujaid vaid kümnekond, olid uuringu fookuses kõik teenusepakkujad ja mitte üksnes need, kes tegelevad erivajadustega varjupaigataotlejatega.

Jaan Tõnissoni Instituut on oma 2007. aasta uuringuraportis välja toonud, et varjupaigataotlejatele, eelkõige aga erivajadusega varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvate organisatsioonide ja asutuste potentsiaali ja valmisolekut teenuseid pakkuda süstemaatiliselt kaardistatud veel ei ole.² Seetõttu, üheks käesoleva uurimisprojekti eesmärgiks oli just erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine eesmärgiga välja tuua nende kogemused ja potentsiaal oma teenuste arendamiseks, samuti teenuste osutamisega seotud probleemid ning töötajate koolitusvajadused. Samas tuleb märkida, et erivajadusega varjupaigataotlejate kohta puuduvad terviklikult kogutavad

¹ Kuna Eesti Vabariigi välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) ei defineeri, kes on erivajadusega varjupaigataotleja, lähtuti antud uuringus Euroopa Liidu Nõukogu direktiivis 2003/9/EÜ, vastu võetud 27. jaanuaril 2003, millega seatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele (edaspidi vastuvõtu direktiiv) artiklis 17 esitatud definitsioonist: erivajadustega isikud on alaealsed, saatjata alaealsed, puudega inimesed, vanurid, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinatud või vägistatud isikud või isikud, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.

² Vaata „Ettepanekud Eesti riigistruktuuridele asüülitaotlejate edukamaks integreerimiseks ühiskonda“. Koostatud Jaan Tõnissoni Instituudi EQUAL projekti 7.0101-0114 „Eesti valmisoleku suurendamine asüülitaotlejate sulandamiseks ühiskonda“ raames, 2007.

andmed: ei ole täpselt teada kui palju on varjupaigataotlejate hulgas seni olnud erinevate erivajadusega inimesi. Taotlejate üldarvu väiksuse tõttu on iga taotluse protsessis ilmnenud erivajadust seni käsitletud kui erijuhtumit ning kujundatud teenuseid iga juhtumi korral eraldi. Seega vaid mõnel üksikul organisatsioonil on olnud kokkupuudet erivajadusega varjupaigataotlejaga. Sellest tulenevalt kaasati küsimustiku vastamisse ka need organisatsioonid, kes Eestis tegelevad erivajadustega inimestega ja kes omavad potentsiaali ka oma teenuseid pakkuda erivajadustega varjupaigataotlejatele.

2 Metodoloogia

Teenusepakkujate küsitlus viidi läbi elektroonilise küsimustiku abil internetikeskkonnas. Küsimustik koosnes nii kinnistest valikvastustega küsimustest kui ka pikemat kommentaari või arvamust eeldavatest lahtistest küsimustest.

Küsimustiku koostamisel juhinduti viiest peamisest uurimisküsimusest:

- (1) Kes pakub ja milliseid teenuseid pakutakse täna Eestis varjupaigataotlejatele, nende hulgas ka erivajadustega varjupaigataotlejatele?
- (2) Kes on need teenusepakkujad, kes täna varjupaigataotlejatele veel teenust ei paku, ent oleksid võimelised ja huvitatud seda tegema?
- (3) Vastajate enda hinnangul, milliseid teenuseid suudaksid teenusepakkujad varjupaigataotlejatele, sealhulgas ka erivajadusega varjupaigataotlejatele, veel lisaks olemasolevatele pakkuda või välja arendada?
- (4) Milliseid probleeme ja kitsaskohti teenusepakkujad näevad seoses oma teenuste pakkumise ja arendamisega? Milline on organisatsioonide hinnang oma teenuste tulemuste osas?
- (5) Millised on teenuse finantseerimise peamised finantsallikad ning millist koostööd teevad teenusepakkujad omavahel?

Küsimustikule vastates hindasid organisatsioonid oma senist teenuste pakkumise kogemust, arenguvõimalusi ja koolitusvajadusi. Lisaks uuriti organisatsioonide omavahelist koostööd ja partnerite võrgustikku (sh partnerite kaasamist ning nende arvu erinevates projektides), organisatsioonide tüüpi, tegutsemisaja pikkust ja otse varjupaigataotlejatega seotud töötajate arvu.

Seoses sellega, et teenusepakkujate hulgas oli nii neid, kes täna juba pakuvad teenuseid varjupaigataotlejatele kui ka neid, kes veel ei paku, kuid kes on võimelised ja ka huvitatud oma teenuseid pakkuma ka varjupaigataotlejatele, koostati kahele grupile eraldi küsimustikud.

Pikem küsimustik saadeti teenusepakkujatele, kes tänaseks juba omavad kogemust või on teadlikud varjupaigataotlejatele pakutavatest teenustest. Küsimustik saadeti 26 teenusepakkujale, kellest 22 täitsid küsimustiku (85%). Vastanute hulgas oli 13

teenusepakkujat, kes täna juba pakuvad teenuseid varjupaigataotlejatele,³ 8 plaanivad teenuseid pakkuda lähitulevikus ning üks vastanu ei plaani varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuda. Kuna selle sihtrühma puhul võeti eesmärgiks, et küsimustiku täidaksid kõik hetkel varjupaigataotlejatele teenuseid pakuvad organisatsioonid, helistati mitmetele teenusepakkujatele otse ja paluti küsimustik ära täita.⁴

Lühem küsimustik saadeti neile teenusepakkujatele, kes oma tegevusvaldkonna poolest võiksid oma teenuseid pakkuda just erivajadustega varjupaigataotlejatele. Sellisteks organisatsioonideks olid puuetega inimeste liidud, lastekaitsega tegelevad organisatsioonid ja muid sotsiaalteenuseid pakuvad organisatsioonid. Kuna selliste organisatsioonide arv on terves Eestis väga suur, siis selekteeriti välja suuremates keskustes – Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi ja Narva – asuvad organisatsioonid. Küsimustik saadeti 45 teenusepakkuja e-mailile, valetatega tuli tagasi 13 e-maili, seega kujunes valimi lõplikuks suuruseks 32 teenusepakkujat, kellest vastas kokku 10 organisatsiooni (31%). Küsimustikele vastanud organisatsioonide nimekiri on esitatud lisas 3.

Kaks rahvusvaheliselt kõige mõjukamat organisatsiooni, mis tegelevad varjupaigataotlejate (ja pagulaste) temaatikaga, on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) ning Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM). UNHCR tegeleb eelkõige varjupaigataotlejate ja põgenike olukorra monitooringu ja koolitustega ning ei paku otseselt teenuseid varjupaigataotlejatele. UNHCR Stockholmi büroo lisas eraldi dokumendina endapoolsed ametlikud soovitusel erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parandamiseks Eestis, mis on esitatud Lisas 2. IOMi puhul tuleb arvesse võtta asjaolu, et organisatsiooni tegevuste lähtepunktiks on organiseeritud migratsiooni korraldamine (mille alla kuulub ka sunnitud migratsioon ehk näiteks põgenemine), kuid erinevalt UNHCRist ei ole varjupaigataotlejad või pagulased nende otsene ja peamine sihtrühm. Niisiis osutab IOM-i Tallinna büroo mõningaid teenuseid otse varjupaigataotlejatele, mistõttu vastas IOM ka küsimustikule konkreetsetest Eestis pakutavatest teenustest lähtudes.

Teiseks, eesmärgiga saada ülevaade kõikidest varjupaigataotlejatega tegelevatest asutustest ja organisatsioonidest Eestis, saadeti küsimustik ka riigiasutustele, nende hulgas Sotsiaalministeeriumile, Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) kodakondsus- ja

³ Vastanutest teatasid Sotsiaalministeerium, PPA kaks osakonda ja UNHCR, et tegelevad küll varjupaigataotlejatega, kuid ei ole kitsamas mõistes teenusepakkujad. Nad on arvestatud vastanud organisatsioonide arvu sisse, kuid edaspidisesse analüüsi need asutused kaasatud ei ole.

⁴ Kaks mittevastanud teenusepakkujat teatasid, et neil puudub kokkupuude varjupaigataotlejatega, üks organisatsioon pidas küsimustiku täitmist mittevajalikuks ja vähetulusaks ning ühelt organisatsioonilt ei tulnud mingit tagasisidet.

migratsiooniosakonna staatuse määratlemise büroo rahvusvahelise kaitse talitusele ning Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna välispiiri teabe büroole. Kuigi neid riigiasutusi ei saa pidada kitsamas mõistes teenusepakkujateks varjupaigataotlejatele, puutuvad nad siiski kokku varjupaigataotlejatega (ametlikud esmased menetlused, varjupaigamenetluse läbiviimine, vastuvõtukeskuse haldamine). Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse (Illuka VVK) tegevuse juhtimisel puutub Sotsiaalministeerium otseselt kokku teenuste väljatöötamise ja eelarve planeerimisega. Küsimustiku täitis lõpuni Sotsiaalministeerium ja need vastused on ka analüüsi integreeritud, samal ajal kui PPA mõlemad osakonnad ei määratlenud oma vastustes end teenusepakkujatena ning ei jätkanud ka küsimustiku täitmist.

3 Ülevaade varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest

Varjupaigataotlejatele pakuvad teenuseid erinevat tüüpi organisatsioonid. Nende hulka kuuluvad nii riigiasutused kui -ettevõtted, kohalike omavalitsuste allasutused, eraettevõtted, rahvusvaheliste organisatsioonide Eesti esindused kui ka mitmed kodanikeorganisatsioonid. Küsimustiku täitnud 29 organisatsiooni jagunesid varjupaigataotlejatele teenuse pakkumise kogemuse osas järgmiselt:

- 9 organisatsiooni pakub teenust juba täna;
- 12 organisatsiooni kas plaanivad teenust pakkuda või on huvitatud oma teenuse pakkumisest tulevikus;
- 8 organisatsiooni ei paku teenust ega ole huvitatud või suutelised pakkuma oma teenuseid ka varjupaigataotlejatele.

Täna varjupaigataotlejatele teenuseid pakuvad organisatsioonid jagunevad järgmiselt: kolm on tegevad erasektoris (FIE Kene Truve, OÜ Peremed ja OÜ Favorek Perearstikeskus); kaks on rahvusvahelised organisatsioonid (UNHCR, IOM); üks on avalik-õiguslik sihtasutus (SA PERH Psühhiaatrikliinik) ning kolm kodanikeorganisatsiooni (MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus, MTÜ Inimõiguste Teabekeskus, SA Eesti Inimõiguste Keskus). Riigiasutustest pakub varjupaigataotlejatele otse teenuseid vaid üks riigiasutus - Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus. Kaudselt on teenuste pakkumisega seotud asutuseks ka Sotsiaalministeerium.

Neid organisatsioone, kes täna veel teenust ei paku, kuid kes plaanivad pakkuda või on huvitatud oma teenuse pakkumisest ka varjupaigataotlejatele (edaspidi potentsiaalsed teenusepakkujad), vastas kahele küsimustikule kokku 12 teenusepakkujat. Suurima osa võimalikest teenusepakkujatest moodustasid mittetulundussektori organisatsioonid: 10 mittetulunduslikku kodanikeorganisatsiooni (MTÜ Omapäi, MTÜ Living For Tomorrow, MTÜ Eluliin, MTÜ Iseseisev Elu, MTÜ Parimad Võimalused, MTÜ Jaan Tõnissoni Instituut, MTÜ Erivajadustega Inimeste Toetusühing „Tugiliisu“, MTÜ Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit, SA Dharma, Eesti Lastekaitse Liit) ja üks rahvusvahelise organisatsiooni haru Eestis (Eesti Punane Rist). Potentsiaalsete teenusepakkujate hulgas oli esindatud ka erasektor (AS Hoolekandeteenused).

Küsitluse valimis moodustasid just mittetulunduslikud kodanikeorganisatsioonid enamuse, mistõttu on selline tulemus ka ootuspärane. Samas kodanikeorganisatsioonide valmidus oma teenuseid pakkuda ka varjupaigataotlejatele loob riigile võimaluse arendada teenuseid just koostöös nende organisatsioonidega.

Kui enamuse täna teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest on loodud ligikaudu kümme aastat tagasi, siis märkimisväärne hulk kaardistatud potentsiaalseid teenusepakkujaid on tegutsenud 10 või enam aastat (9 organisatsiooni), osad neist aga tänaseks juba 20 aastat (4 organisatsiooni). Seega on tegemist pikaajalise kogemusega teenusepakkujatega, kelle kogemust ja ekspertiisi teenuste pakkumisel erivajadustega inimestele saab üle kanda ka varjupaigataotlejatele. Organisatsioonide asutamisaastad on esitatud tabelis 5 lisas 1.

Küsimustikuga kaardistati ka nende töötajate arv, kes otseselt on seotud teenuste pakkumisega varjupaigataotlejatele: 9 organisatsioonis tegeleb keskmiselt varjupaigataotlejatele teenuse pakkumisega 1,5 inimest. Täpne töötajate arv on esitatud tabelis 6 lisas 1.

Enamus teenusepakkujatest saavad kontakti varjupaigataotlejatega kolmel viisil: varjupaigataotlejaga võetakse ise ühendust Illuka VVK kaudu (IOM, JMK); varjupaigataotleja suunatakse edasi teenusepakkuja juurde (Illuka VVK, FIE Kene Truve) või varjupaigataotleja võtab ise ühendust teenusepakkujaga (IOM, Inimõiguste Teabekeskus).

Teenusepakkujate finantseerimisallikad

Organisatsioonidel paluti vastata küsimusele oma teenuste finantseerimise kohta. Juhul, kui rahastusaalikaid oli mitmeid, paluti märkida erinevate allikate osakaal kogu organisatsiooni eelarvest. Allpool olevas tabelis 1 on esitatud teenusepakkujate peamised finantseerimisallikad.

Kõige rohkem saavad teenusepakkujad finantseeringut riigieelarvest, Euroopa Liidu (EL) fondidest ja programmide ning riiklikult rahastatavad projektidest ja hangetest. Märkimisväärne on see, et vaid üksikutel organisatsioonidel on muid rahastamise allikaid peale riikliku või EL allika. Paljud meditsiiniteenuseid pakkuvad organisatsioonid mainisid ka lepingut Haigekassaga. Ükski teenusepakkuja ei finantseeri ennast liikmemaksudest. Mittetulunduslike kodanikeorganisatsioonide suur sõltuvus avaliku sektori finantseeringust muudab need organisatsioonid sõltuvaks riigi tuluallikate muutlikkusest ning seetõttu muutuvad ebapüsivaks ka pakutavad teenused.

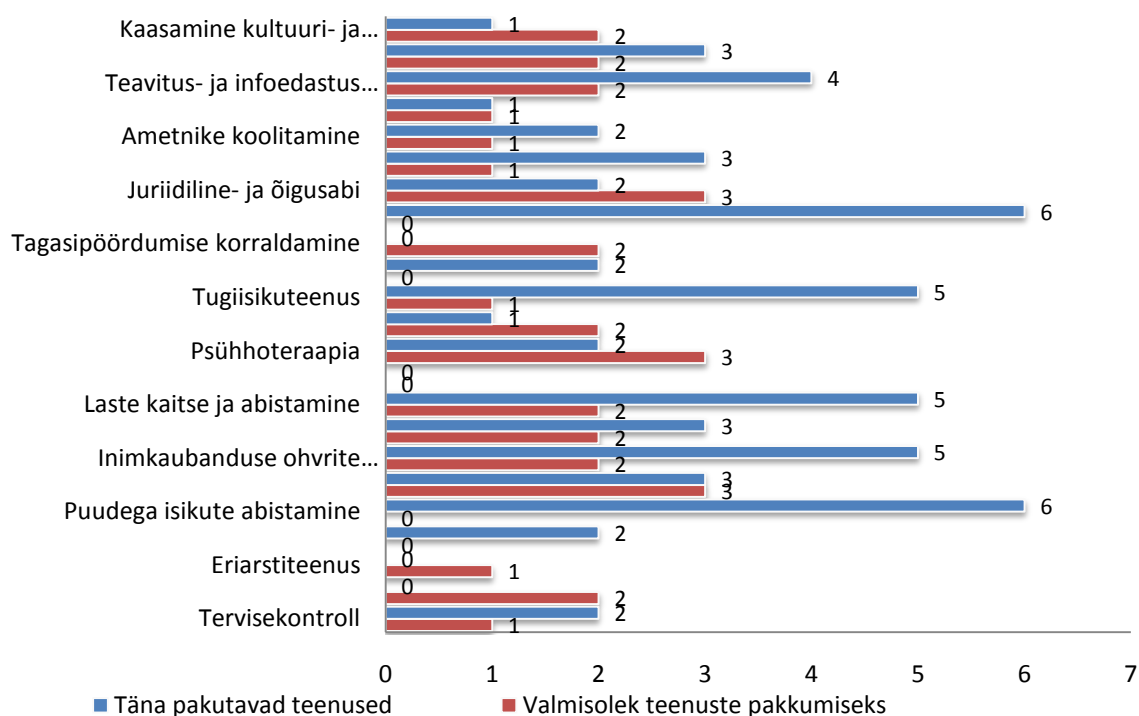
Tabel 1: Teenusepakkujate finantseerimisallikad

Milline on Teie organisatsiooni peamine finantseerimisallikas? Võimalik on valida mitu vastusevarianti.		
	Vastuste protsent	Vastanute arv
Riigieelarveline finantseering	56.3%	9
Finantseering riiklikult rahastatavatest projektidest ja hangetest (sh. osaliselt EL rahadest finantseeritavad riigihanked)	25.0%	4
Kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseering	6.3%	1
Finantseeringud Euroopa Liidu fondidest ja programmidest	50.0%	8
Finantseeringud muudest rahvusvahelistest fondidest ja organisatsioonidest	12.5%	2
Rahalised annetused	12.5%	2
Heategevusest saadav tulu	6.3%	1
Omatulu	6.3%	1
Liikmemaks	0.0%	0
Muu	18.8%	3
Vastanud organisatsioonide arv		16

4 Varjupaigataotlejatele pakutavad teenused

Varjupaigataotlejatele pakutavaid teenuseid on mitmeid erinevaid alates sotsiaalhoolekandest lõpetades tõlketeenuse ja juriidilise nõustamisega. Teenusepakkujatele reastati küsimustikus 23 erinevat teenust, mis on seotud varjupaigataotlejatega, sealhulgas erivajadustega varjupaigataotlejatega. Allolevas graafikus on loetletud erinevad teenused: kaardistatud on nii need teenused, mida täna juba pakutakse kui ka need teenused, mida erinevad teenusepakkujad on valmis pakkuma.

Graafik 1: Varjupaigataotlejatele pakutavad teenused (arv).



Erinevate teenuste hulgas pakutakse hetkel kõige enam juriidilist abi (3 organisatsiooni ja 2 organisatsiooni on lisaks valmis pakkuma), psühhoteraapiat (3 organisatsiooni ja 2 organisatsiooni on lisaks valmis pakkuma) ja vaimse häirega isikute abistamist (3 organisatsiooni, 3 organisatsiooni on lisaks valmis pakkuma).

Analüüsist selgus, et on mitmeid teenuseid, mida sihtrühmale hetkel ei paku ükski küsitlusele vastanud organisatsioon. Sellisteks teenusevaldkondadeks on hooldusperekonna teenus,

ametlik esindamine suheldes riigiasutusega, tööturuteenus ning puudega inimeste abistamine. Siinkohal on oluline märkida, et kui mitte kõik, siis vähemalt kaks teenust – hooldusperekonna teenus ja puudega inimeste abistamine – on teenused, mida vajavad erivajadusega varjupaigataotlejad, kuid mille osutamiseks hetkel just varjupaigataotlejatele Eestis puudub praktiline kogemus.

Detailsemalt on teenuseid pakkuvad ja potentsiaalsed teenusepakkujad esitatud alljärgnevas tabelis 2.

Tabel 2: Varjupaigataotlejatele pakutavad teenused ja neid pakkuvad organisatsioonid

Teenus	Organisatsioonid, kes pakuvad täna teenust uuringu sihtgruppidele	Organisatsioonid, kes täna teenust ei paku ent on võimelised ja huvitatud pakkuma teenust uuringu sihtgruppidele
Tervisekontroll	Peremed OÜ	IOM ⁵ , MTÜ Eluliin
Perearstiteenus	OÜ Favorek Perearstikeskus, Peremed OÜ	-
Eriarstiteenus	SA PERH Psühhiaatriakliinik	-
Eakate abistamine	JMK	AS Hoolekandeteenused, MTÜ Parimad Võimalused
Puudega isikute abistamine	-	Erivajadustega Inimeste Toetusühing „Tugiliisu“, Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit, AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin, MTÜ Parimad Võimalused, JMK
Vaimse häirega isikute abistamine	Peremed OÜ, FIE Kene Truve, JMK	AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin, MTÜ Parimad Võimalused,

⁵ Antud teenust on IOM valmis pakkuma juhtudel, kui isik soovib vabatahtliku programmi raames Eestist lahkuda.

Inimkaubanduse ohvrite abistamine	FIE Kene Truve, JMK	MTÜ Omapäi, Inimõiguste Teabekeskus, AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin, MTÜ Parimad Võimalused
Piinatud või vägistatud isikute abistamine	FIE Kene Truve, JMK	AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin, MTÜ Parimad Võimalused
Laste kaitse ja abistamine	OÜ Peremed, JMK	Eesti Lastekaitse Liit, MTÜ Omapäi, SA Dharma, Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit, AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin, Inimõiguste Teabekeskus
Hooldusperekonna teenus	-	-
Psühhoteraapia	SA PERH Psühhiaatrikliinik, FIE Kene Truve, JMK	MTÜ Eluliin, MTÜ Iseseisev Elu
Pereteraapia	FIE Kene Truve, JMK	MTÜ Eluliin
Tugiisikuteenus	JMK	MTÜ Parimad Võimalused, SA Dharma, MTÜ Iseseisev Elu, AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin
Tööturuteenus	-	JMK, MTÜ Eluliin
Vabatahtliku tagasipöördumise korraldamine	IOM, Inimõiguste Teabekeskus	-
Ametlik esindaja suheldes riigiasutusega	-	MTÜ Omapäi, SA Eesti Inimõiguste Keskus, JMK, Inimõiguste Teabekeskus, AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin
Juriidiline- ja õigusabi	JMK, SA Eesti Inimõiguste Keskus, Inimõiguste Teabekeskus,	MTÜ Eluliin, MTÜ Iseseisev Elu
Esindamine kohtus	JMK	SA Eesti Inimõiguste Keskus, Inimõiguste Teabekeskus,

		MTÜ Eluliin
Ametnike koolitamine	IOM	MTÜ Omapäi, MTÜ Eluliin
Keeleline- ja tõlkeabi	JMK	Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit (oma sihtgrupile)
Teavitus- ja infoedastus varjupaigataotlejale	IOM, JMK	Inimõiguste Teabekeskus, AS Hoolekandeteenused, Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit (oma sihtgrupile), MTÜ Eluliin
Abistamisteenus (toit, riided, ravimid jm)	Illuka VVK, JMK	Eesti Punane Rist, AS Hoolekandeteenused, MTÜ Eluliin,
Kaasamine kultuuri- ja integratsiooniprojektidesse	JMK, IOM	Inimõiguste Teabekeskus

Suur osa sotsiaalhoolekande ja meditsiiniteenustest (psühhoteraapia, erivajadustega isikute psühholoogiline nõustamine, pere- ja eriarstiteenused ning ka tugisikuteenus) ning ka juriidiline nõustamine ja teavitustöö on delegeeritud riigi poolt momendil era- ja mittetulundussektori organisatsioonidele. Küsitluses osalenud avaliku sektori asutuste hulgas mainis Illuka VVK küll abistamisteenuse pakkumist sihtrühmadele (riided, toit, ravimid) ent juriidilist abi, keelelist- ja tõlkeabi ning teavitus- ja integratsioonialast teenust Illuka vastuvõtukeskus täna ei paku. Tähelepanuväärne on ka see, et kuigi juriidilise abi andmist mainis oma vastustes 3 organisatsiooni, on mitmete vastanute sõnul sihtrühma teadlikkus oma õigustest ning võimalustest juriidilist abi saada endiselt väike.

Uuringus paluti teenuseid pakkuval organisatsioonil (9 organisatsiooni) hinnata rahulolu oma teenuse kvaliteeti ning tulemuslikkusega. Ükski teenusepakkujatest ei hinnanud oma teenuste kvaliteeti ebarahuldavaks. Enamus (8) on hinnanud oma teenuste kvaliteeti heaks või väga heaks. Samas on umbes sama suur hulk vastanutest (7) möönnud, et näevad võimalust ja vajadust teenuste parandamiseks. Allolevas tabelis 3 on ära toodud vastajate hinnangud oma teenustele.

Tabel 3: Teenusepakkujate rahulolu enda pakutavate teenustega

Kuidas Te hindate oma organisatsiooni poolt pakutud teenuste kvaliteeti?	
Vastusevariandid	Vastuste arv
Kvaliteet on väga hea ja tegevus on olnud tulemuslik	3
Kvaliteet on olnud hea, kuid näeme veel võimalusi paremuse poole liikumiseks	5
Kvaliteet on rahuldav, kuid pole olnud alati tulemuslik	2
Ei ole teenuste kvaliteediga rahul	0
Vastanute arv	10⁶

Lisaks esitati pikemaid märkusi täpsustamaks, kuidas oma teenuse kvaliteeti ja tulemuslikkust hinnatakse. Allpool on väljavõtted teenusepakkujate kommentaaridest, mis puudutavad rahulolu oma teenuse pakkumisega:

„Psühhoterapeudi ja psühholoogi töö puhul, mida olen teinud ja teen, on kahjuks nii, et kuna mõned sihtgrupi liikmed kannatavad püsiva post-traumaatilise stressi all, mis ei kao enne olukorra lahenemist, s.o turvaliste elutingimuste lõplikul kujunemisel, esineb neil tagasilangusi. Ainult olukorra lõplik lahendus, mis toob kaasa turvalisuse, annab neile täieliku psüühilise taakaalu ja stabiilsuse. Seega teatud osa teraapiast tähendab nende toetamist, et nad elus püsiksid (näiteks ei sooritaks enesetappu), millised olukorrad minu töös ka reaalselt olnud ja selles olen olnud edukas. Teiste varjupaigataotlejate puhul, kelle olukord laheneb ootuspäraselt kiiresti, on nii nõustamisest kui ka psühhoteraapiast rohkem kasu. Minu töö on olnud nii hea, kui seda konkreetsetes tingimustes on olnud võimalik teha, probleemid on ümbritsevates oludes.“

„Sellise patsiendi vastuvõtt nõuab palju aega, tihti saabuvad mitu patsienti koos, mis tähendab, et konsultatsiooni tuleb läbi viia kiires tempos, mis ei pruugi alati rahuldada kliendi ootusi sessiooni osas ning nõuab minult maksimaalset keskendumist (stress!). Samuti on piiratud diagnostilised võimalused ja konsultatsioonid teiste spetsialistidega –

⁶ Kuigi küsimustikule vastanud teenuseid pakkuvaid organisatsioone oli 9, on sellele küsimusele vastanute arvuks arvestatud 10, kuna oma rahulolu mainis üheksa otsese teenusepakkuja kõrval ka Sotsiaalministeerium, kes on Illuka vastuvõtukeskuse teenuste väljaarendaja.

tehakse ainult kõige hädavajalikum, mis suurendab arstide eksimuste võimalust. Vältimatu abi raames ei ole võimalik teostada meditsiinilisi uuringuid.“

„Eelarve takistab kvalifitseeritud töötajate töölevõtmist“

Vastused näitavad, et vaatamata üldiselt positiivsele hinnangule oma teenuse kvaliteedi osas, toovad teenusepakkujad välja mitmeid tööd segavaid faktoreid, mis ei tulene otseselt nende endi tööst, vaid teenusepakkumise üldisest korraldusest teenust telliva asutuse poolt.

Probleemid teenuste pakkumisega varjupaigataotlejatele

Organisatsioonid on oma vastustes välja toonud mitmeid probleeme ja kitsaskohti seoses varjupaigataotlejate abistamisega. Üheks kõige olulisemaks probleemiks vastuvõtutingimuste parandamisel ning organisatsioonide võimekuse kasutamisel on endiselt varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse asukoht (momendil Ida-Virumaal Illuka vallas Jaama külas), millel on palju negatiivseid mõjusid sihtrühmale.

Esiteks, psühhoteraapia teenuse pakkujad (JMK, FIE Kene Truve) toovad välja keskuse nii geograafilise kui sotsiaalse isoleerituse, mis võimendab veelgi varjupaigataotlejate psüühilisi pingeid ja depressiooni. Teiseks takistab keskuse asukoht teenuste jõudmist varjupaigataotlejateni. Nii näiteks teeb asukoht keerukaks erinevate (seaduses ette nähtud) teenuste osutamise Illukal, kuna kaugel asukoht raskendab erinevate ekspertide-teenusepakkujate palkamist. Kolmandaks, ka kommunikatsioonivahetusprotsess varjupaigataotlejate, riigiametnike ja MTÜ-de vahel on tänu sellele vaevarikas.

Keskuse isoleeritust ja selle negatiivset mõju varjupaigataotlejatele toob välja ka UNHCR, kelle järgi „keskuse kaugel ja isoleeritud asukoht, aga samuti riigi majanduskriis on halvendanud varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi viimastel aastatel“. Vastuvõtukeskuse asukoha probleemi tõi välja ka Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakond, kelle sõnul peamiseks probleemiks, mille tõttu teenuste kvaliteet on jäänud puudulikuks, on „personali ja ressursside vähesus ning vastuvõtukeskuse asukoht“.

Illuka VVK antud vastustes olulisemate probleemide kohta selgub, et keskuse eelarve takistab kvalifitseeritud töötajate töölevõtmist ning keskus ei ole ehitatud erivajadustega isikuid silmas pidades.

Enamus vastanutest toob peamise probleemina välja pädevate töötajate ning ekspertide puuduse tegelemaks varjupaigataotlejatega, sealhulgas erivajadusega varjupaigataotlejatega. Sellega koos rõhutatakse koolituste olulisust valdkonnaga tegelevate inimeste teadmiste ja

oskuste arendamiseks. Mõned organisatsioonid on täna juba koolituse osa integreerinud oma projekti: näiteks JMK tugisikud on saanud varjupaigataotlejatega tegelemiseks spetsiaalse baaskoolituse.

SA Inimõiguste Keskus lõi välja ka juriidilist abi puudutava probleemi:

„Varjupaigataotlejatel ei ole reaalselt juurdepääsu juriidilisele nõustamisele, sest paljudel puuduvad Eestis kontaktid ja riigiõigusabi süsteem on keeruline. Kui ei oleks juba olemas organisatsioone, kes aktiivselt varjupaigataotlejate ja juba kaitse saanud pagulastega suhtleksid, ei leiaks varjupaigataotlejad ise ilmselt juriste-advokaate, kes nendega tegeleda oskaksid-saaksid“.

Ühe teenusepakkuja arvates on teenuste pakkumine tervikuna täna puudulik:

„Puudub suurem osa teenuseid: keeleõpe, sotsiaalse integratsiooni võimalused, terviseteenused ja arstiabi ei ole nii kättesaadav kui vaja“.

Mainiti ka täna pakutavate teenuse piiratust:

„Neil klientidel, kes ei valda vene keelt, on raske saada psühholoogilist abi“.

Lisaks olid nimetatud järgmised probleemid, mis takistavad teenusepakkujaid teenuste korraldamisel või väljatöötamisel (sulgudes probleemi välja toonud teenusepakkujate arv):

1. Puuduvad regulaarsed koolitused varjupaigataotlejatega tegelevatele organisatsioonidele (1);
2. Esmase vastuvõtukeskuse puudumine (1);⁷
3. Puuduvad koolitused ning juhendid erinevatele ametnikele, mis puudutaksid küsimusi, kuidas tegeleda erivajadustega varjupaigataotlejatega (naised, lapsed jne) (1);

⁷ Üheks teenusepakkujaid otseselt mõjutavaks tagajärjeks on olnud esmase vastuvõtukeskuse puudumine Eestis, selle asjaolu toovad välja kaks vastanut - JMK ja IOM. JMK vastuse põhjendusest loeme välja, et nn Dublini menetlusega seotud isikute sattumine Illuka vastuvõtukeskusesse paneb keerulisse olukorda JMK tugisikud ja terapeudi, kes on teadmatutes millistel klientidel on käimas Dublini menetlus ja kellel mitte – see võib põhjustada nõ teenuse ärakasutamist Dublini menetlusega seotud varjupaigataotleja poolt (probleemide võimendamine tagasisaatmise kartuses jne).

4. Ebaselgus vastutuse jagamisel riigi ja kodanikeorganisatsioonide vahel pikemas ajalisel perspektiivis. Selle tõttu on teenusepakkujatel keeruline jaotada oma ressursse, kuna puudub arusaam riiklikust strateegiast antud valdkonna arendamisel (1);
5. Teenusepakkujate vähene omavaheline koostöö (2);
6. Vastuvõtukeskuses puudub eesti keele õpe (2);
7. Vastuvõtukeskuse alarahastatus, mis ei võimalda kvaliteetsete teenuse pakkumist (1);
8. Kvalifitseeritud personali leidmine vastuvõtukeskusesse (1).

5 Erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavad teenused

Eesti teenusepakkujatel on olnud vaid üksikuid kogemusi erivajadusega varjupaigataotlejatega. Küsimustikule vastanud organisatsioonidest on erivajadustega varjupaigataotlejatega kokku puutunud vaid viis organisatsiooni: Illuka VVK, FIE Kene Truve, MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus, OÜ Favorek Perearstikeskus ja Peremed OÜ. Peamisteks pakutud teenusteks on olnud psühhoteraapia (FIE Kene Truve, JMK, Peremed OÜ), perearstiteenus (OÜ Favorek Perearstikeskus) ning Illuka VVK poolt ka abistamisteenus (toit, ravimid, riided). Erivajadustega varjupaigataotlejad, keda on abistatud on olnud alaealised, post-traumaatilise stressihäirega isikud, piinatud või vägistatud isikud ning eakad.

Organisatsioone, kes täna erivajadustega varjupaigataotlejatele teenuseid veel ei paku, ent on suutelised ning ka huvitatud seda tegema, saab vastuste põhjal kokku loetleda 11. Seega kõik peale ühe teenusepakkuja, kes olid huvitatud pakkuma teenuseid varjupaigataotlejatele teatasid, et nad on huvitatud või suuteline teenuseid pakkuma ka erivajadustega varjupaigataotlejatele. Need organisatsioonid on Eesti Punane Rist, IOM, MTÜ Eluliin, MTÜ Parimad Võimalused, MTÜ Omapäi, Eesti Kuulmispuuetega Laste Vanemate Liit, Eesti Erivajadustega Inimeste Toetusühing „Tugiliisu“, MTÜ Iseseisev Elu, SA Dharma, Eesti Lastekaitse Liit ning AS Hoolekandeteenused. Allasuvas maatriksis tabelis 4 on üles loetletud teenused, mille osas on nimetatud organisatsioonidel nii huvi kui võimekus olemas. Organisatsioonide nimed, kes juba omavad kogemust erivajadustega varjupaigataotlejatega töötamisel, on alla joonitud.

Tabel 4: Erivajadustega varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvate organisatsioonide (alla joonitud) ja potentsiaalsete teenusepakkujate maatriks

Erivajadustega varjupaigataotlejate kategooriad	Alaerialised, sh. saatjata alaerialised	Puudega, erihoolust vajavad või vaimse häirega isikud	Rasedad	Eakad	Inimkaubanduse ohvrid	Alaerialiste lastega üksikvanemad	Piinatud või vägistatud isikud või isikud, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda
Teenused							
Tervisekontroll	- IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin	-IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin	-IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin	-IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin	-IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin	-IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin	-IOM -OÜ Peremed -MTÜ Eluliin
Perearstiteenus	- <u>OÜ Favorek</u> - <u>Peremed OÜ</u>	-OÜ Favorek - <u>Peremed OÜ</u>	-OÜ Favorek -Peremed OÜ	-OÜ Favorek - <u>Peremed OÜ</u>	-OÜ Favorek -Peremed OÜ	-OÜ Favorek -Peremed OÜ	- <u>OÜ Favorek</u> -Peremed OÜ
Abistamine vastavalt sihtühma vajadusele	-MTÜ Omapäi -IOM -Eesti Lastekaitse Liit	-Erivajadustega Inimeste Toetusühing <i>Tugiliisu</i> -Eesti Kuulmis-puudega Laste Vanemate Liit			-MTÜ Living For Tomorrow		
Psühhoteraapia	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu - <u>FIE Kene Truve</u> -MTÜ Eluliin	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu - <u>FIE Kene Truve</u> -MTÜ Eluliin	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu -FIE Kene Truve	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu - <u>FIE Kene Truve</u>	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu -FIE Kene Truve -MTÜ Eluliin	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu -FIE Kene Truve -MTÜ Eluliin	-JMK -MTÜ Iseseisev Elu - <u>FIE Kene Truve</u> -MTÜ Eluliin

			--MTÜ Eluliin	-MTÜ Eluliin			
Tugiisikuteenus	- <u>JMK</u> -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma - AS Hoolekandeteenused	- <u>JMK</u> -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma - AS Hoolekandeteenused	-JMK -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma - AS Hoolekandeteenused	- <u>JMK</u> -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma - AS Hoolekandeteenused	-JMK -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma - AS Hoolekandeteenused	-JMK -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma - AS Hoolekandeteenused	- <u>JMK</u> -MTÜ Parimad Võimalused -MTÜ Iseseisev Elu -SA Dharma -AS Hoolekandeteenused
Ametlik esindaja suheldes riigiasutusega	-MTÜ Omapäi -SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK	-SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK	-SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK	-SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK	-MTÜ Omapäi -SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK	-SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK	-SA Eesti Inimõiguste Keskus -JMK
Juriidiline ja õigusabi	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu -SA Eesti Inimõiguste Keskus	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu -SA Eesti Inimõiguste Keskus	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu - SA Eesti Inimõiguste Keskus	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu - SA Eesti Inimõiguste Keskus	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu - SA Eesti Inimõiguste Keskus	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu - SA Eesti Inimõiguste Keskus	- <u>JMK</u> -MTÜ Iseseisev Elu - SA Eesti Inimõiguste Keskus

Tõlkeabi	-JMK	-Erivajadustega Inimeste Toetusühing <i>Tugiliisu</i> -JMK	-JMK	-JMK	-JMK	-JMK	-JMK
Teavitus- ja infoedastus	-JMK -IOM -Eesti Lastekaitse Liit	-JMK -IOM	-JMK -IOM	-JMK -IOM	-JMK -IOM	-JMK -IOM	-JMK -IOM
Abistamisteenus (toit, riided, ravimid jms)	-Illuka VVK -Punane Rist	-Illuka VVK -Punane Rist	-Illuka VVK -Punane Rist	-Illuka VVK -Punane Rist	-Illuka VVK -Punane Rist	-Illuka VVK -Punane Rist	-Illuka VVK Punane Rist
Kaasamine kultuuri- ja integratsiooniprojektidesse	-JMK -Eesti Lastekaitse Liit			-JMK			

Probleemid seoses teenuste pakkumisega erivajadustega varjupaigataotlejatele

Nii nagu varjupaigataotlejate puhul üldiselt, toodi ka erivajadusega varjupaigataotlejatele teenuste pakkumisel probleemina välja koolituste vähesus, eelkõige neile teenusepakkujatele, kes täna küll teenust ei paku, kuid oleksid võimelised pakkuma oma teenuseid ka erivajadustega varjupaigataotlejatele. Siinkohal on probleemiks ilmselt ka potentsiaalsete teenusepakkujate senine vähenenud aktiivsus koolituste otsimisel ja tellimisel. Mitmed üle Eesti erivajadustega inimestele teenuseid pakuvad organisatsioonid ei osanud võtta seisukohta varjupaigataotlejatele pakutava teenuse osas seepärast, et kuigi nad on eksperdid erivajaduste osas, puudus neil info ja konkreetsemad teadmised sellest, millised on selle sihtrühmaga seotud eripärad, nende õiguslik staatus, kas nad vajavad lisaks mingit erikohtlemist tulenevalt oma staatusest ja muud sarnast. Samas nende organisatsioonide huvi oma teenuseid pakkuda ka erivajadustega varjupaigataotlejatele näitab juba olemasolevat potentsiaali, mis vajab vaid mõningast lisaressurssi.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) märgib oma kommentaarides ja soovitudes (vt pikemalt UNHCR soovitusel lisas 2), et praegune Eesti Vabariigi välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) ei paku juhiseid, milline juriidiline isik või ametkond peaks hindama varjupaigataotlejate haavatavust ehk erivajadusi. UNHCR-i arvates viib selline situatsioon kaitse vähenemiseni, kuna puudub kindlaks määratud vastutus tegevuste korraldamise osas. Praegusel hetkel tuvastatakse erivajadused ainult juhul, kui varjupaigataotleja ise otsib spetsiifilist abi. UNHCR-i märgib, et erivajaduste tuvastamise protsess algab tihti alles siis, kui varjupaigataotleja ilmutab selgeid märke, näiteks post-traumaatilise stressihäirest, samas kui riigi poolsed proaktiivsed ja ennetavad tegevused erivajaduste tuvastamiseks süstemaatiliselt aga puuduvad. Proaktiivsete tuvastamismehhanismide puudumine tekitab riski, et erivajadused jäävad avastamata ning võivad aja jooksul süveneda. Sel põhjusel soovib UNHCR määratleda VRKS-is vastutav ametiasutus kes ühtlasi ka tegeleks edasi selle grupi liikmete individuaalse erivajaduste hindamisega alates hetkest, kui nende erivajadus on tuvastatud. Sellega seoses soovib UNHCR vastu võtta spetsiaalsed reeglid ja juhised seoses erivajadustega varjupaigataotlejate tuvastamise, aga ka üldise tervisekontrolli osas. Lisaks sellele soovib UNHCR varjupaigataotlejate vastuvõttu reguleerivatesse Eesti õigusaktidesse lisada nõuded, mille järgi tuvastataks ja teatataks erivajadused juba Illuka vastuvõtukeskusesse saabumisel. Sarnane soovitus on tehtud kõikidele EL liikmesriikidele.

Lisaks juhib UNHCR tähelepanu sellele, et mitmeid EL direktiivis väljatoodud erivajadusi on keeruline kiiresti avastada, osaliselt ka seetõttu, et varjupaigataotlejad ise on ebakindlad ja kõhklevad informeerimaks ametnikke ning avaldamaks kohe oma valulikke kogemusi. Sellisteks võivad osutuda isikud, kes on kogenud näiteks piinamist, seksuaalset väärkohtlemist

või muud laadi füüsilist või psühholoogilist vägivalda. Seepärast on oluline, et neile isikutele kohaldataks süstemaatilist ning pikemaajalist tervisekontrolli.

Lisaks UNHCR-ile mainib erivajadustega varjupaigataotlejate tuvastamise probleemi oma vastustes Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakond, kelle jaoks vajavad kiiresti lahendamist lisaks erivajaduste tuvastamise küsimusele ka taotlejate vajadustest lähtuvate teenuste arendamine vastuvõtukeskuses ning pädeva ja sihtgrupi erivajadustega kursis oleva personali leidmine. Kolm küsimustikule vastanud organisatsiooni teatasid, et on võimelised läbi viima erivajaduste tuvastamiseks vajalikku tervisekontrolli (IOM, MTÜ Eluliin, OÜ Peremed), kuid ometi momendil ükski neist seda teenust ei paku.

Kokkuvõttes nii erivajadustega varjupaigataotlejatega juba kogemusi omavad teenusepakkujad kui ka potentsiaalsed teenusepakkujad loetlesid neli peamist probleemi antud valdkonnas:

- Erivajaduste tuvastamise protsessi puudumine tekitab riski, et erivajadused jäävad avastamata ning võivad seetõttu aja jooksul süveneda;
- Koolituste vähesus tegelemaks erinevate erivajadustega varjupaigataotlejatega, sh koolituste ja teavitustegevuse puudumine ka alustavatele teenusepakkujatele;
- Eelnevast probleemist tulenev pädevate ekspertide ja töötajate puudus töötamaks erivajadustega varjupaigataotlejatega.

6 Koolitusvajadus ja koostöövõrgustik

Koolitusvajadus

Oma koolitusvajadused kaardistas 11 organisatsiooni, kellest 6 organisatsiooni on saanud erinevas ulatuses koolitust ning 5 organisatsiooni ei ole saanud ühtegi koolitust. Kuus koolitust saanud organisatsiooni (IOM, UNHCR, JMK, FIE Kene Truve, Inimõiguste Teabekeskus ja Sotsiaalministeerium) mainisid peamiselt IOM ja UNHCR poolt korraldatud koolitusi ja seminare.

JMK tugiisikud on baaskoolituse käigus saanud väljaõppe kuidas suhelda teisest kultuuriruumist pärit isikutega, piinamisohvritega ja posttraumaatilise stressihäirega isikutega. Samas pole tugiisikud saanud koolitust, kuidas abistada saatjata alaealisi lapsi ja vaimse häirega isikuid. Varjupaigataotlejatele teraapiasessioone pakkuv FIE Kene Truve toob välja enda koolitused, millel ta on osalenud:

“Erinevad TÜ psühholoogia-alased koolitused, rõhuga taolisel psühholoogilisel nõustamisel ja nendel psühhoteraapialiididel, mis sobivad kasutamiseks eri kultuuridest pärinevate abivajajate puhul; Rootsi Moreno Instituut - universaalsed grupiteraapiameetodid; IOM erinevad koolitused, rõhuga kultuurierinevustel; MOD koolitused (Moninaisuus-Oivallus-Dialogi) tolerantsusest.”

Tähelepanuväärne on fakt, et varjupaigataotlejatele, sh. erivajadusega varjupaigataotlejatele täna teenuseid pakkuvatest organisatsioonidest ei ole saanud valdkonna-spetsiifilist koolitust kolm organisatsiooni: Illuka VVK, OÜ Favorek Perearstikeskus ja Peremed OÜ. Üllatavalt on Illuka VVK vastanud, et ei ole saanud üldse koolitust, aga vajaks igasugust varjupaigataotlejatega seonduvat koolitust. Arvestades, et Illuka VVK on varjupaigataotlejaid vastu võttev, majutav ning abistamisteenust pakkuv asutus, on selle töötajate koolitusvajadus ülikõrge.

Allpool on toodud väljavõtteid mõnede organisatsioonide vastustest, mis puudutasid koolitusvajadusi:

„Vajame koolitust teemal kuidas reaalselt varjupaigamenetlus toimub, etapp-etapilt. Üks asi on seaduses kirjutatud, teine asi on tegelik praktika ja erinevad nüansid, mis seaduse tasandil ei pruugi üldse sätestatud ollagi.“

„Vajaksime koolitust teemadel nagu „kuidas saada ja menetleda infot teiste riikide kohta“, inimkaubitsemise ohvrite abistamine ja kindlasti lastekaitse kohta. Samuti EL poliitika ning seadusandluse kohta, mis puudutab varjupaigatemaatikat.“

„Kuidas lootusetus olukorras olevaid inimesi psühholoogiliselt toetada, et nad, olenemata asjade edasisest käigust nende jaoks, alla ei annaks.“

„Koolitust, mis puudutab teenuste planeerimist.“

„See sõltub eelkõige taotlejate profiilist.“

Arvestades asjaolu, et koolituse vajadust rõhutasid ka need organisatsioonid, kes täna juba pakuvad teenuseid, on koolituste korraldamine väga oluline, eelkõige erivajadustega varjupaigataotlejatele teenuste kujundamisel. Koolitusvajadustest toodi esile nii juriidilise kompetentsi suurendamise vajadust (vastuvõtva riigi ja Euroopa Liidu varjupaigamenetluse tutvustamine, valdkonda puudutav seadusandlus), teenuse planeerimisega seotud koolitust, psühholoogilise toetamisega seotud koolitust, kui ka koolitused „olenevalt taotlejate profiilist“, arvestades, et tegu on väga erinevate vajadustega isikutest koosneva sihtrühmaga (saatjata alaealised, inimkaubanduse ohvrid, eakad jt).

Koostöövõrgustik

Teenusepakkujate küsitluse üheks eesmärgiks oli saada vastus küsimusele, kas teenuseid pakuvad organisatsioonid tegutsevad oma tegutemisvaldkondade piires ühtse võrgustikuna, tehes koostööd ka teiste teenustepakkujatega, või pakutakse teenuseid pigem eraldiseisvalt. Enamik, kes koostööd puudutavale küsimusele vastasid (kokku 9) loetles vähemalt paar organisatsiooni või teenusepakkujat (sh riigiasutused ja kohalikud omavalitsused), kellega nad teevad või on teinud teenuse pakkumisel koostööd: partneritest nimetati enim Johannes Mihkelsoni Keskust (5 korda), Illuka VVK (4 korda), Politsei ja Piirivalveametit ning selle erinevaid osakondi (3 korda), Siseministeeriumit (3 korda) ja Sotsiaalministeeriumit (2 korda), samuti aga ka IOMi (3 korda), UNHCRi (3 korda) ja Punast Risti (2 korda). Kokku toodi välja 18 erinevat organisatsiooni. Lisaks sellele kommenteeriti ühel korral, et „koostöö puudub“ ja ühel korral, et „oma teenuse pakkumisel tuleb ikka endale loota“.

Kuigi võib eeldada, et kuigi nii Siseministeerium kui ka Sotsiaalministeerium peaks kõikide teenusepakkujatega olema otsesemalt või kaudsemalt seotud, siis teenusepakkujad ise ei ole ministeeriume alati otsese koostööpartnerina märkinud. Siinkohal võib olla ka põhjuseks see, et ministeeriume nähakse pigem rahastajate kui koostööpartneritena. Lisaks, enamik vastajaid nimetas vaid enda peamisi koostööpartnereid ja neid, kes niiöelda kõige esimesena meelde tulid, kuivõrd mitme vastuse puhul lisati nimekirja lõppu ka „jne“ või „jt“ (tegemist oli avatud

küsimusega). Seetõttu ei tuleks antud loetelu vaadelda kui lõplikku nimekirja kõikidest organisatsioonidest, kellega koostööd tehakse, vaid pigem tuleks neid käsitleda kui teenusepakkujate jaoks prioriteetseid asutusi nende igapäevatöös.

Oluline on aga kindlasti märkida, et näiteks meditsiiniteenust pakkuvad organisatsioonid on oma koostööpartneritena maininud ainult enda vahetuid valdkondlikke asutusi (nagu näiteks Ida-Viru Keskhaigla, või Quattromed HTI, kelle teenuseid nad ise omakorda kasutavad), ning samuti ei ole meditsiiniteenust pakkuvaid organisatsioone märgitud teiste vastanute juures partneritena. Samamoodi on kodanikeorganisatsioonid loetlenud oma koostööpartneritena pigem teisi kodanikeorganisatsioone, kui era- või avaliku sektori asutusi.

Kui vaadata koostöövorme, läbi mille erinevad organisatsioonid ja asutused omavahel suhestuvad, siis peamiseks ühistegevuse viisiks on koostööpartneriks olek ühises projektis (selle märkis vastuseks 5 organisatsiooni). Teised peamised võrgustumised toimuvad siis, kui tehakse koostööd sihtrühma informeerimisel ning teavitamisel – neil kordadel on välja toodud koostöö ka PPA ja Illuka VVK-ga. Samuti toimub koostöö juhtudel, kui teenusepakkuja on mõne organisatsiooni töötajaid koolitanud (nt Õiguskantsleri bürood, Punast Risti, JMK-d, PPA-d). Samas ühel juhul oli ka vastupidine koostöö kogemus – teenusepakkuja kasutas teise organisatsiooni töötajat enda inimeste koolitamiseks.

Mõlema olulisima kokkupuute vormi juures – nii ühise projektipartnerluse kui ka informeerimise ja teavitustöö koostöö – on koostööpartnerite arv pea kõikidel juhtudel üle kolme, millest ilmneb, et teenusepakkujad (enamasti kodanikeorganisatsioonid) tegutsevad pigem mitmekesi, kui et üksinda ja eraldiseisvalt.

7 Järeldused ja ettepanekud

Küsitlusele vastanud 32 praeguse või potentsiaalse teenusepakkuja esitatud hinnangute ja informatsiooni põhjal saab teha järgmised järeldused hetkeolukorra kohta teenuste pakkumise varjupaigataotlejatele, sealhulgas erivajadusega varjupaigataotlejatele:

- ❖ Peaaegu kõiki teenuseid (välja arvatud vastuvõtukeskuse majutusteenus koos mõningate abistamisteenustega) pakub riik täna partnerluses teenusepakkujatega, ehk teisisõnu on teenuste pakkumine riigi poolt delegeeritud teiste sektorite organisatsioonidele, peamiselt mittetulundussektorisse aga ka erasektorisse;
- ❖ Lisaks täna varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvale 9 organisatsioonile on oma huvi ülesse näidanud märkimisväärne arv organisatsioone mittetulundus- ja erasektoris (kokku 12), kes on huvitatud ja suutelised oma teenust tulevikus pakkuma ka varjupaigataotlejatele;
- ❖ Erivajadustega varjupaigataotlejatele on teenuseid pakkunud vaid 5 organisatsiooni. Peamiseks pakutavaks teenuseks on olnud psühhoteeraapia teenus ja abistamisteenus. Samas on 11 organisatsiooni suutelised ja ka huvitatud tulevikus teenuseid pakkuma ka erivajadustega varjupaigataotlejatele;
- ❖ Samas, varjupaigataotlejate erivajaduste tuvastamiseks puudub täna protseduur, mis tekitab riski, et osad erivajadused jäävad tuvastamata ja võivad seetõttu aja jooksul süveneda;
- ❖ Täna teenust pakuvad organisatsioonid hindasid oma teenuste kvaliteeti valdavalt heaks või väga heaks. Siiski toodi esile vajadus erinevateks koolitusteks seoses sihtgrupi eripäradega. Nii erivajadustega kui ka varjupaigataotlejatega töötamise puhul üldiselt toodi välja koolitatud ekspertide vähesuse;
- ❖ Oluliseks takistuseks kvaliteetsete teenuste väljaarendamiseks ning pakkumiseks peeti Illuka VVK eraldatud asukohta.

Võttes aluseks teenusepakkujate hinnangud, kommentaarid ja seisukohad, esitame siinkohal rida ettepanekuid varjupaigataotlejatele, sealhulgas erivajadusega varjupaigataotlejatele teenuste pakkumise kujundamiseks. Tegemist on vaid teenuste pakkumise üldisest korraldusest tulenevate probleemide kaardistamise põhjal tehtud ettepanekutega, mis ei sisalda soovitusi konkreetsete teenuste gruppide arendamise kohta.

- ❖ Teenuste pakkumist tuleb riigi poolt korraldada senisest süstemaatilisemalt ning planeerida ja tellida teenuseid pikemaajaliselt. Era- ja mittetulundussektori teenusepakkujad vajavad pikemaajalisi ja süsteemsemaid teenuste pakkumise kokkuleppeid selleks, et panustada ressursse teenuste väljatöötamisse, koolitusse ja kvaliteedi parandamisesse.
- ❖ Erivajaduste tuvastamine toimub hetkel üsna juhuslikult ja põhineb paljuski taotleja enda poolt edastataval informatsiooni. Selline olukord ei taga aga seda, et vähem koheselt silmapaistvad erivajadused nagu näiteks halvad vaimse tervise seisundid, võivad jääda tuvastamata ning varjupaiga taotlemise perioodil veelgi süveneda. Sellest tulenevalt on ettepanek töötada välja protseduur varjupaigataotlejate erivajaduste tuvastamiseks ning tuvastatud erivajadusest tulenevate teenuste paketi väljatöötamiseks ja rakendamiseks. Erivajaduste tuvastamise üheks meetodiks saab olla ka kohustusliku tervisekontrolli sisseviimine.
- ❖ Nii praegu teenuseid pakkuvad organisatsioonid kui ka need, kes on huvitatud ja suutelised tulevikus teenuseid pakkuma varjupaigataotlejatele, vajavad mitmekülgset koolitust alates varjupaigapoliitika põhialustest lõpetades erivajadusega varjupaigataotlejate erivajadustest. Sellest tulenevalt on ettepane kaardistada põhjalikumalt teenusepakkujate koolitusvajadused ja sellest lähtuvalt koostada koolitusplaani nii täna juba teenuseid pakkuvatele organisatsioonidele kui ka potentsiaalsetele teenusepakkujatele. Osad koolitused nagu näiteks Eesti varjupaigapoliitika põhialustest, taotlemise protseduurist ja taotleja õigustest ja kohustustest taotlemise perioodil on võimalik riiklikel osapooltel (Siseministeerium, PPA, Sotsiaalministeerium) läbi viia olemasolevate teadmiste ja ressursside baasil. Teiste koolituste puhul, näiteks psühhoteraapse ravi ja nõustamisteenuse pakkumine piinamise ja organiseeritud vägivalda ohvritele, vajavad pikemaajalisemat planeerimist ja ka vajalike ressursside tekitamist (näiteks kogemustega välislektorite leidmist).
- ❖ Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus tuleb üle viia geograafilisse piirkonda, kus on parem transpordiühendus suuremate keskustega Eestis. Asukoha valikul tuleb arvesse võtta varjupaigataotlejatele vajalike teenuste, eelkõige meditsiiniteenuste ja sotsiaalhoolekande teenuste, aga ka juriidilise nõustamise teenuse lipipäasetavus.

8 Lisad

Lisa 1: Tabelid ja graafikud

Tabel 5: Varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvate organisatsioonide asutamisaastad

Asutamisaasta	Organisatsioonid, kes pakuvad täna teenuseid (10) ⁸	Organisatsioonid, kes on valmis teenuseid pakkuma tulevikus (12)
2010		MTÜ Omapäi
2009	SA Inimõiguste Keskus	
2007		AS Hoolekandeteenused MTÜ Parimad Võimalused
2005	OÜ Peremed	
2003	FIE Kene Truve	
2003 ⁹	IOM Tallinna büroo	
2001	SA PERH Psühhiaatriakliinik	SA Dharma
2000	OÜ Favorek Perearstikeskus	MTÜ Erivajadustega Inimeste Toetusühing „Tugiliisu“
1999		MTÜ Living For Tomorrow
1997	Illuka VVK	MTÜ Eluliin MTÜ Iseseisev Elu
1994	MTÜ Inimõiguste Teabekeskus	
1993	MTÜ Johannes Mikkelsoni Keskus	
1991	EV Sotsiaalministeerium	MTÜ Jaan Tõnissoni Instituut Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit
1988		Eesti Lastekaitse Liit
1919		Eesti Punane Rist

⁸ Tabelist on välja jäetud UNHCR ja PPA kaks osakonda, kes ennast teenusepakkujaks ei liigitanud.

⁹ 2003. aastal avati IOM Tallinna büroo, kuid organisatsioon on Eestis tegutsenud aastast 1998.

Tabel 6: Varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvate töötajate arv organisatsioonides

Teenusepakkuja ¹⁰	Töötajate arv
Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus	2
Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM)	2
MTÜ Johannes Mikkelsoni Keskus	2
SA Inimõiguste Keskus	2
OÜ Favorek Perearstikeskus	2
OÜ Peremed	2
FIE Kene Truve	1
MTÜ Inimõiguste Teabekeskus	1

¹⁰ SA PERH Psühhiaatrikliinik vastas, et pakub hetkel teenust ühele varjupaigataotlejale, kuid samas jättis loetlemata töötajate arvu, kes selle taotlejaga hetkel seotud on.

Lisa 2: UNHCR soovitud uuringu juurde (inglise keeles)

**UNHCR's recommendations on the
enhancement of safeguards and standards of treatment
for asylum-seekers with special needs
in the Republic of Estonia**

I. Introduction

UNHCR offers these recommendations as the agency entrusted by the United Nations General Assembly with the responsibility for providing international protection to refugees and other persons within its mandate, and for assisting governments in seeking permanent solutions to the problem of refugees¹¹. As set forth in its Statute, UNHCR fulfils its international protection mandate by, inter alia, "[p]romoting the conclusion and ratification of international conventions for the protection of refugees, supervising their application and proposing amendments thereto." UNHCR's supervisory responsibility under its Statute is reiterated in Article 35 of the 1951

¹¹ See Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UN General Assembly Resolution 428(V), Annex, UN Doc. A/1775, para. 1, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>. ("Statute").

Convention relating to the Status of Refugees (“the 1951 Convention”) according to which State parties undertake to “co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees [...] in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of the Convention”. The same commitment is included in Article II of the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (“the 1967 Protocol”)."

The Office therefore appreciates the opportunity to present recommendations concerning the treatment of vulnerable asylum-seekers in the Republic of Estonia. We understand that these recommendations will be included into the report of the Institute of Baltic Studies, which currently carries out a research on the reception conditions of vulnerable asylum-seekers.

II. General Comments

Reception conditions are sets of measures related to the treatment of asylum-seekers from the time of the submission of their application until a final decision is taken with respect to their status. These measures refer to, *inter alia*, freedom of movement and detention, health care, education, financial aid, accommodation, registration and documentation, and attention to individual special needs. UNHCR believes that appropriate reception conditions for vulnerable asylum-seekers are essential to ensure a fair and effective examination of protection needs and has outlined recommendations with regard to the different reception measures in the Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonization of Refugee and Asylum Policies of the European Union of June 2000¹².

With regard to the EU *acquis* on asylum, Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States (Reception Directive)¹³ and UNHCR's comments thereto¹⁴ refer. In its

¹² Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonization of Refugee and Asylum Policies of the European Union, June 2000, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3378.html>.

¹³ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States, 6 February 2003, 2001/0091 (CNS), available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddcfda14.html>.

evaluation of 2007, the European Commission identified wide disparities in Member States' practice, notably in the application of the Directive to persons falling under the Dublin II Regulation; the level and form of reception assistance provided, including health care; access to employment; free movement rights; identification of vulnerable persons and provision of care to meet their needs¹⁵. This was also documented in the study of the Odysseus network¹⁶. In December 2008, the European Commission proposed a recast of the Directive¹⁷. UNHCR published its comments on this proposal in March 2009¹⁸. We believe that the documents referred above shall constitute a useful basis for development of relevant national standards with regard to the concerned group of asylum-seekers.

III. Specific comments

UNHCR notes that the present reception conditions for vulnerable asylum-seekers are stipulated in the Act on Granting International Protection to Aliens (2006). UNHCR appreciates that this law proposes a number of legal standards and guarantees for separated or unaccompanied children, including an explicit reference to the principle of the "best interest of the child"¹⁹, as has been proposed by Article 17 of Council

¹⁴ UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, July 2003, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f3770104.html>.

¹⁵ European Union: European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, 26 November 2007, COM(2007) 745 final, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd56cd.html>.

¹⁶ Odysseus - Academic Network for Legal Studies on Immigration, *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States*, 2007, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html>.

¹⁷ European Union: European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (Recast), 3 December 2008, COM(2008) 815 final, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493e8ba62.html>.

¹⁸ UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008), 13 March 2009, available online at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>.

¹⁹ For reference, please see Article 17 of the Act on Granting International Protection to Aliens.

Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

Definition

It is also commendable that the Act on Granting International Protection to Aliens (hereinafter – Asylum Act) provides definition of “unaccompanied minor” (*Saatjata alaealine*) and “unaccompanied applicants with restricted active legal capacity and applicants with restricted active legal capacity” (*Saatjata piiratud teovõimega taotleja ja piiratud teovõimega taotleja*). Furthermore, in accordance with the Asylum Act, unaccompanied minors shall be represented in the refugee status determination procedure by a guardian or a guardianship institution or the head of the reception centre, unless the law provides otherwise. The Asylum Act also requires that where necessary, a person with relevant professional expertise shall be involved in the performance of procedural acts involving minors

It is, however, important to emphasize that the current Asylum Act lacks a definition of “vulnerable groups”, as prescribed in Article 17 of the EU Reception Directive. The latter stipulates that Member States shall take into account the specific situation of vulnerable persons such as:

- minors / unaccompanied minors;
- disabled people;
- elderly people;
- pregnant women;
- single parents with minor children;
- and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence.

In UNHCR’s opinion, this list shall not be exhaustive and may include also other groups requiring special treatment like victims of human trafficking and female asylum-seekers. Being outside their own social network, perhaps for the first time in their lives, may make women vulnerable, particularly if they are unaccompanied by family members. This vulnerability requires special attention and treatment. The problems faced by women could range from shortcomings in the actual asylum

procedures to poor physical reception conditions. There is a need for adequate staff training or psychological, social or medical referrals in order to help women overcome their inhibitions in describing sexual violence they may have suffered. When a female asylum-seeker needs medical care, her cultural or social background may necessitate special attention, including the availability of a female doctor.

It is necessary to mention that rights of refugee women are recognized in a number of international instruments²⁰. Consistent with these standards, the recognition of female-specific problems in connection with the asylum procedure was spelt out in Executive Conclusions No. 64 and No. 73. Other useful guidance is contained in the UNHCR handbook on the protection of refugee women and girls²¹ and the UNHCR Guidelines on Sexual Violence²².

It is therefore very important to include “gender” as another indicator of vulnerability into the present text of Asylum Act.

Identification of asylum-seekers with special needs

UNHCR notes that the current Asylum Act provides no guidance as regards the agencies or bodies, which shall be entitled to assess the vulnerability of applicants for asylum. In UNHCR’s opinion, such a situation may lead to unreasonable disputes and lowering of protection standards. Currently, Estonia relies on self-identification, e.g. special needs are identified only when and if an individual seeks specialized care. The process of identification of special needs often starts only if an asylum-seeker displays behavior or other signs which could indicate e.g. Post Traumatic Stress Disorder, without a pro-active mechanism to screen all asylum-seekers systematically for special needs. The lack of pro-active identification mechanisms leads to a risk that special needs may go undetected, and if not addressed, may become aggravated.

²⁰ 1979 UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women and the 1957 UN Convention on the Nationality of Married Women.

²¹ UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*, January 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>.

²² See UN High Commissioner for Refugees, *Sexual and Gender-Based Violence Against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*, May 2003, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>

For that reason UNHCR would like to propose amending the current law by specifying concrete and qualified bodies or state officials, who will be responsible for identification of persons with special needs, including the “individual evaluation” (Article 17 of the Reception Directive) of the situation of asylum-seekers with special needs, once they have been identified. Currently, individual evaluation takes place *de facto* when the reception centre officials or NGO partners are called upon to respond to an individual’s particular needs. In other words, while the special needs of the asylum-seeker may be met, there is no systematic examination of the individual’s situation and the appropriate response.

Likewise, it is advisable to adopt specific policy instructions, guidelines, or any other form of operational guidance relating to the identification of asylum-seekers with special needs.

Moreover, in order to make sure that the concentrated efforts reach the envisaged results, UNHCR would like to recommend the Government of Estonia to incorporate into the present asylum legislation mechanisms of identifying, reporting, and following up on the needs of vulnerable individuals **already at the stage of referral to the reception center** in Iluka. Specialized medical personnel and institutions will be then able to offer physically and mentally disabled persons, victims of sexual abuse and exploitation, victims of trauma and torture a counseling and treatment as early as possible²³. A similar obligation for Member States to establish procedures identifying special needs of asylum-seekers is suggested in Article 21(2) of the Recast EU Directive on Reception²⁴.

It should be acknowledged that for a number of reasons, including shame or lack of trust, asylum-seekers may be hesitant to disclose certain experiences immediately. This may be the case, amongst others, of persons who have suffered torture, rape or other forms of psychological, physical or sexual violence. Special needs resulting from such experiences may therefore go undiscovered at an early stage of the process. Later disclosure of such experiences should not be held against asylum-seekers, nor inhibit their access to any special support measures or necessary treatment. For this reason, UNHCR recommends that the proposed mechanisms for persons with special needs

²³ UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003, see above footnote 4, commentary to Article 20.

²⁴ See above footnote 7.

shall provide for appropriate monitoring of their situation, regardless of when those needs are identified.

Separated or unaccompanied children

UNHCR finds it necessary to clarify status, qualifications and role for guardians of separated or unaccompanied children in the current Asylum Act. UNHCR appreciates that the appointment of a guardian for unaccompanied children is mandatory according to Article 17 of Asylum Act. UNHCR notes, however, that the current content of Article 17 stipulates no prerequisites for appointment as a guardian of separated or unaccompanied child. In light of the decisive role the guardians play in ensuring the protection of children, it is very important to guarantee that these persons have the necessary expertise in the field of childcare.

Furthermore, the guardians shall be aware about the relevant provisions of national legislation on aliens as well as trained on the basic concepts like “best interest of the child”, confidentiality, tracing, refugee definition etc. Special attention should be also paid to the risk of child trafficking, in particular separated and unaccompanied female asylum-seekers. Individuals whose interests could potentially be in conflict with those of the child’s should not be eligible for guardianship.

In addition, the appropriate authorities shall have a legal basis to undertake regular assessments of the eligibility of guardians. In a case, a conclusion to discontinue the functions of guardian is taken – such a decision shall be subject to an objective review process in accordance with the law.

It is a firm belief of UNHCR that the national legislation shall safeguard the interests of asylum-seeking children and that the legal, social, health, psychological, material and educational needs of children shall be appropriately covered. Therefore, UNHCR recommends to amend the current Asylum Act accordingly and to lay down the additional safeguards and requirements for candidates on the position of guardians as described above. We believe that the 1997 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum²⁵ may give a

²⁵ UN High Commissioner for Refugees, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, February 1997, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>

useful guidance for developing relevant national standards with regard to this group of applicants.

Detention

While commending the current Estonian practice to apply detention of asylum-seekers only in limited number of cases, UNHCR notes with concern that Articles 32 and 33 of the current Asylum Act provide no safeguards for vulnerable asylum-seekers. There are no exceptions for vulnerable groups such as children, survivors of torture or sexual violence and traumatized persons. Applicants with special needs shall not be detained unless an individual examination of their situation by a qualified professional certifies that their health, including their mental health, and well-being, will not significantly deteriorate as a result of the detention. Where persons with special needs are detained state shall ensure regular monitoring and adequate support.

In respect of the detention of persons under the age of 18 years we would like to refer to Article 37 of the *Convention on the Rights of the Child*, General Comment No. 6 of the Committee on the Rights of the Child²⁶ and UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 107 (LVIII), 2007, on Children at Risk²⁷, which require State parties to ensure that the detention of minors be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. Moreover, as a general rule unaccompanied minors should not be detained.

Accommodation conditions in the Reception Centre in Illuka

According to Recital 9 and Article 17 of the Reception Directive, “specifically designed” reception arrangements/ facilities shall be available in place, where asylum-seekers with special needs are accommodated. There is only one reception centre in Estonia, which has minimal special arrangements for applicants with special needs. Because of its remote and isolated location as well as consequences of economical

²⁶ UN Committee on the Rights of the Child (CRC), CRC General Comment No. 6 (2005): *Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>

²⁷ UN High Commissioner for Refugees, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees*, December 2009, 1975 – 2009 (Conclusion No. 1 – 109), p. 191-194, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b28bf1f2.html>

recession in the country, the overall reception conditions of asylum-seekers have deteriorated in recent years. There are significant difficulties in communication between asylum-seekers and legal representatives and interpreters, as well as difficulties arranging language classes (Estonian language courses for asylum-seekers and refugees are not available for already more than a year) and providing social support and health care. There are neither social nor security staff permanently present in the centre. The unsuccessful location of the reception centre has a negative impact on the integration of asylum-seekers and refugees into the Estonian culture as the Centre is located in the territory mostly inhabited by the Russian-speaking minority population.

It is therefore obvious that the current situation of the reception centre is not conducive for organization of necessary treatment and services for asylum-seekers with special needs. There are no conditions for providing access to psychological and psychiatric treatment and care (see Article 20 of the Reception Directive) for victims of torture in the reception centre in Illuka. Furthermore, the human resources of the reception centre as well as their capacity, qualification and experience to deal with the special needs of asylum-seekers are very much limited. According to available information, even regular asylum-seekers face problems in accessing specialized care (long waiting period, language and financial barriers, problems in communication with manager of the reception centre).

Bearing in mind the above-mentioned circumstances, UNHCR opines that the reception centre for asylum-seekers shall be relocated to a site, where a better access to specialized health care agencies or facilities, NGOs and service providers may be ensured.

UNHCR recognizes that, in fulfilling its Convention obligations, the Government of Estonia has many interests to reconcile. These interests are, though, only well served by proper implementation of the international protection regime. Therefore UNHCR would like to encourage Estonian Government to introduce relevant amendments in the national legislation and practice in order to deliver an adequate and effective response to the protection needs of asylum-seekers with special needs.

UNHCR Regional Office for the Baltic and Nordic Countries

March 2011

Lisa 3: Nimekiri küsimustikule vastanud organisatsioonidest

ORGANISATSIOONID, KES PAKUVAD TÄNA TEENUST VARJUPAIGATAOTLEJATELE	
1.	Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus
2.	MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus
3.	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM)
4.	SA Inimõiguste Keskus
5.	MTÜ Inimõiguste Teabekeskus
6.	SA PERH Psühhiaatriakliinik
7.	OÜ Favorek Perearstikeskus
8.	OÜ Peremed
9.	FIE Kene Truve
ORGANISATSIOONID, KES PLAANIVAD VARJUPAIGATAOTLEJATELE OMA TEENUST PAKKUDA VÕI ON HUVITATUD SELLE PAKKUMISEST TULEVIKUS	
10.	MTÜ Omapäi
11.	MTÜ Iseseisev Elu
12.	MTÜ Parimad Võimalused
13.	MTÜ Living For Tomorrow
14.	MTÜ Eluliin
15.	Eesti Kuulmispuudega Laste Vanemate Liit
16.	MTÜ Erivajadustega Inimeste Toetusühing „Tugiliisu“
17.	MTÜ Jaan Tõnissoni Instituut
18.	Eesti Lastekaitse Liit
19.	Eesti Punane Rist
20.	SA Dharma

21.	AS Hoolekandeteenused
ORGANISATSIOONID, KES EI PAKU TEENUST EGA OLE HUVITATUD VÕI SUUTELISED PAKKUMA OMA TEENUST VARJUPAIGATAOTLEJATELE	
22.	Eesti Patsientide Esindusühing
23.	Eesti Hemofiiliaühing
24.	Eesti Autismiühing
25.	Eesti Liikumispuudega Inimeste Liit
26.	Tallinna Vaimse Tervise Keskus
27.	MTÜ Eesti Psoriaasiliit
28.	Eesti Lastevanemate Liit
29.	Tudengite Juurabüroo
ORGANISATSIOONID, KES ON LÄHEDALT SEOTUD VARJUPAIGATAOTLEJATEGA, ENT EI OLE KITSAMAS TÄHENDUSES TEENUSEPAKKUJAD	
30.	ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR)
31.	Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna rahvusvahelise kaitse andmise büroo
32.	Politsei- ja Piirivalveameti piirivalveosakonna välispiiri teabe büroo
33.	EV Sotsiaalministeerium