

Vastuvõtutingimused erivajadusega varjupaigataotlejatele: parimad praktikad

UURINGURAPORT

Vastuvõtutingimused erivajadusega varjupaigataotlejatele: parimad praktikad

Kristina Kallas (toim)

2011

SISUKORD

1	Sissejuhatus.....	2
2	Vastuvõtutingimuste loomine erivajadusega varjupaigataotlejatele.....	7
3	Ühendkuningriik	9
4	Rootsi.....	25
5	Saksamaa.....	39
6	Holland.....	62
7	Poola	73
8	Parimad praktikad erivajadustega varjupaigataotlejatele vastuvõtutingimuste loomisel	82
9	Lisa 1: Intervjuude nimekiri	84



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 Euroopa Liidu viie liikmesriigi erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parimate praktikate uuringu tulemused

Uuringumeeskond:

Uuringumeeskonda juhtis ja raporti koostas Kristina Kallas. Riikide raportite autorid on: Adrian Bieniecki (Poola), Nienke Bos (Holland), Kristina Kallas (Ühendkuningriik), Kristjan Kaldur (Saksamaa) ja Ingi Sutrop (Rootsi).

Tänuavaldused

Uuringu meeskond soovib tänada kõike eksperte, kes võtsid aega vaatamata oma kiiretele töögraafikutele anda meile üliolulist informatsiooni, ilma milleta käesolev analüüs oleks oluliselt vaesem.

Tellijal: Siseministeerium

Hankelepingu nr: 14-8.2/28-1

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



1 Sissejuhatus

Käesolev uuringuraport on koostatud Siseministeeriumi tellimusel¹ ja moodustab ühe neljast raportist, mis kõik puudutavad erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi Eestis. Uuringuprojekti osaks olid järgmised uuringud: (1) Eesti seaduste õiguslik analüüs nende vastavusest EL 2003/9/EÜ direktiiviga, (2) varjupaigataotlejatele teenuseid pakkuvate organisatsioonide kaardistamine ja teenuste analüüs ning (3) varjupaigataotlejate rahulolu küsitlus. Lisaks nendele kolmele uuringule viis uuringumeeskond läbi ka viie Euroopa riigi erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate vastuvõtutingimuste heade praktikate uuringu.

Heade praktikate uuringu eesmärgiks oli kaardistada viies Euroopa Liidu riigis rakendatavaid meetmeid ja loodud vastuvõtutingimusi erivajadusega varjupaigataotlejatele ning tuua välja parimad praktikad, mida on võimalik rakendada ka Eestis. Uuringusse valiti järgmised viis riiki – Ühendkuningriik, Rootsi, Saksamaa, Holland ja Poola (vaata valiku põhjendatuse kirjeldust allpool).

Erivajadusega varjupaigataotlejad, sealhulgas haavatavad grupid, on defineeritud Euroopa Liidu Nõukogu direktiivis 2003/9/EÜ, vastu võetud 27. jaanuar 2003, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele (artikkel 17): alaealised, saatjata alaealised, puudega inimesed, vanurid, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinatud või vägistatud isikud või isikud, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda. Taoliste varjupaigataotlejate vastuvõtmisel tuleb arvestada nende isikute eriolukorda ning sellest olukorrast lähtuvalt tagada neile sobilikud vastuvõtutingimused ning abi.

Erivajadustega varjupaigataotlejate vajadused on väga erinevad alates meditsiinilisest järelevalvest pikaajsete haiguste puhul lõpetades saatjata alaealistele majutuse ja tugiteenuste loomisega ning piinamise ja organiseeritud vägivalda ohvritele nõustamise ja vajaliku ravi võimaldamisega. Lisaks teevad teenuste pakkumise keeruliseks varjupaigataotlejate ajaliselt piiratud viibimine riigi territooriumil, nende asukohariigist erinev kultuuriline ja keeleline taust (ja sellest tulenev keelebarjäär) ning menetlusametnike ja teiste taotlejatega kokkupuutuvate isikute vähene teadlikkus võimalikest erivajadustest ja abi vajadusest. Sageli algavad aga probleemid juba riiki saabumise momendist, kus mõnes riigis suuremal määral kui teises jäävad varjupaigataotlejate erivajadused taotluse registreerimise ja toetuse määramise protsessis tuvastamata. Seetõttu on raportis analüüsitud riikide puhul vaatluse alla võetud järgmised praktikad ja erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavad teenused:

- erivajaduse tuvastamine vastuvõtuprotsessis;

¹ Riigihange 14-8.2/28-1

- vajaliku arstiabi tagamine, sealhulgas ka eriarsti teenustele ligipääsetavus;
- traumeeritud ja stressihäiretega varjupaigataotlejatele abi pakkumine;
- saatjata alaealistele vastuvõtutingimuste loomine ja abi;
- muud erivajadused, mille hulgas on peamiselt tegemist inimkaubanduse ohvritele teenuste pakkumisega seotud praktikad.

Iga riigi peatüki alguses on kirjeldatud sisserände ajalugu, varjupaigapoliitika kujunemist, seadusandlikku raamistikku ja institutsionaalset ülesehitust. Iga riigi peatüki lõpus on esitatud nimekiri varjupaigapoliitika eest vastutavatest riiklikest institutsioonidest ja peamistest kodanikeorganisatsioonidest koos viidetega kodulehele ning bibliograafiline nimekiri.

Praktikad, mis on analüüsitud Euroopa riikides olnud edukad ning mille ülevõtmist Eestis tuleks kaaluda olukorras, kui tekib vajadus vastava praktika kujundamiseks, on koondatud eraldi peatükki. Viimases peatükis on esitatud soovitused Eesti praktika parandamiseks või täiendamiseks erivajadustega varjupaigataotlejatele vastuvõtutingimuste loomiseks. Eestile esitatud soovitusi tuleb vaadelda teiste eelpool loetletud uuringute ühises raamistikus, sest Eesti probleemid, millele käesolev uuring lahendusi pakub, on kirjeldatud nendes uuringutes.²

Uuringu metodoloogia

Parimate praktikate uuring viidi läbi kolmes etapis. Esimeses etapis koguti statistilist informatsiooni Euroopa Liidu liikmesriikide migratsiooniprotsesside kohta. Statistiline info sisaldas peamiselt aastate lõikes varjupaigataotlejate arvu, rahvusvahelise kaitse andmise otsuseid, taotlejate ja kaitse saanute päritoluriikide loetelu ja võimalusel ka erivajadusega varjupaigataotlejate kohta olevat statistikat. Kõikide uuritavate riikide puhul kasutati OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) statistikat eesmärgiga tagada andmete võrreldavus.

Erivajadustega varjupaigataotlejate puhul olid andmed saadaval üksnes saatjata alaealiste kohta Euroopa Rändevõrgustiku raportitest. Uuringu fookuses oleva viie riigi peale kokku esitati 2008. a. 7661 varjupaigataotlust saatjata alaealiste poolt (EMN Synthesis Report 2010:

² Olulised on siinkohal järgmised uuringuraportid (kõik on teostatud riigihanke 14-8.2/28-1 raames): 1) Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003. Võrdlev analüüs erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas; 2) Erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine ning teenustega rahulolu küsitlus; 3) varjupaigataotlejate sihtrühma uuring.

124).³ Kõige enam oli saatjata alaealisi varjupaigataotlejaid Ühendkuningriigis (4285 taotlejat, mis moodustab 14% kõikides 2008. aastal esitatud varjupaigataotlustest) ja Rootsis (1510 taotlejat, mis moodustab 6% kõigist taotlustest) (ibid).

Kuigi Eestil praktiliselt puudub kogemus saatjata alaealistega varjupaigaprotsessis, on tegemist ühe suuremaarvulisema haavatava grupiga, kellele pööratakse eritähelepanu. Seetõttu on käesolevas raportis eraldi alapeatükkidena esitatud riikide praktikad ka saatjata alaealiste vastuvõtutingimuste kujundamise osas.

Varjupaigaandmete analüüsi põhjal valiti välja kuus Euroopa riiki, kelle praktikaid vastuvõtutingimuste loomisel erivajadusega taotlejatele asuti lähemalt vaatlema. Valik tehti järgmiste kriteeriumite põhjal:

1. Varjupaigataotluste suur arv, mis on viimase kümnendi jooksul märkimisväärselt kasvanud;
2. Pikaajaline kogemus varjupaigapoliitika elluviimises.

Nende kahe kriteeriumi rakendamisel lähtuti loogikast, et mida suurem on taotlejate arv, mis on viimase kümnendi jooksul kasvanud ja mida pikemaajalisemalt on riik varjupaigapoliitikat rakendanud, seda tõenäolisem on, et kogemuste pagas vastuvõtutingimuste kujundamisel on märkimisväärne ning sisaldab nii häid kui halbu praktikaid, millest Eesti saaks õppust võtta.

Kahe kriteeriumi rakendamisel jäi sõelale siiski märkimisväärne arv riike ja seetõttu rakendati veel ka kolmandat kriteeriumi: valikut kitsendati selle põhjal, millistest piirkondadest on pärit riigi varjupaigataotlejad. Lähtuti eeldusest, et mida sarnasem on varjupaigataotlejate taust Eesti olukorrale, seda suurem on nende riikide kogemuse kohaldatavus Eestile. Nende kolme kriteeriumi rakendamisel valiti välja uuringusse kaasatud riigid: Ühendkuningriik, Rootsi, Saksamaa, Holland ja Poola. Kuigi Poola kogemus varjupaigapoliitikas on üsna lühiajaline, otsustati riik uuringusse kaasata eesmärgiga tekitada võrdlus ka Eestiga sarnase kogemusega riigiga. Uuringus analüüsitud riikide varjupaigataotluste arv aastatel 1999-2009 on esitatud tabelis 1.

³ Poola puhul peab märkima, et saatjata alaealiste poolt esitatud varjupaigataotluste hulka on arvestatud ka varjupaigataotlejatest vanematele Poolas sündinud lapsed, kuna vastu võetud süsteemi kohaselt käsitletakse nende laste varjupaigataotlust vanematest eraldi. (EMN Synthesis Report 2010, p. 125).

Tabel 1: Varjupaigataotluste arv 1999-2009 (OECD)

Riik	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Holland	42 733	43 895	32 579	18 667	13 402	9782	12 347	14 465	7102	13 399	14 910
Poola	2955	4589	4506	5153	6921	8080	6860	4430	7205	7203	10 590
Rootsi	11 231	16 303	23 515	33 016	31 348	23 161	17 530	24 322	36 373	24 353	24 190
Ühend kuningriik	71 150	80 300	71 010	103 110	60 040	40 620	30 815	28 335	27 880	31 315	29 840
Saksamaa	95 113	78 564	88 287	71 127	50 563	35 613	28 914	21 029	19 164	22 085	27 650

Uuringu teises etapis töötati läbi riikide varjupaigapoliitika õiguslik raamistik ning analüüsiti saadaoleva informatsiooni põhjal varjupaiga andmise protseduure, institutsionaalset vastutust, vastuvõtutingimusi erivajadusega varjupaigataotlejatele ja eelkõige just tervishoiuteenuste osutamist.

Kolmandas etapis viidi läbi personaalsed intervjuud varjupaigaekspertidega. Intervjuude eesmärgiks oli täpsustada ja täiendada olemasoleva info põhjal koostatud riikide praktikaid vastuvõtutingimuste loomisel erivajadusega varjupaigataotlejatele. Kõikides riikides viidi intervjuud läbi ühtse pool-struktureeritud küsimustiku abil kasutades intervjuerimisel kohalikku keelt (v.a. Rootsi puhul). Igas riigis intervjueriti kahte eksperti: õiguseksperti ja poliitikate eksperti. Kuna Ühendkuningriigis oli riigiametnikuga intervjuu kokkuleppe saavutamine keeruline, viidi vestlused läbi kodanikeorganisatsioonides töötavate varjupaigaekspertidega. Intervjuud toimusid valdavalt telefoni ja Skype kaudu, välja arvatud Ühendkuningriigi puhul, kus need viidi läbi näost-näku kohtumistel. Intervjuude kohta on andmed esitatud lisas 1.

2 Vastuvõtutingimuste loomine erivajadusega varjupaigataotlejatele

Inimesed, kes otsivad varjupaika ei ole homogeenne grupp. Tulles erinevatest riikides ja kultuuridest on nad kogenud nii päritoluriigis kui ka teistes riikides erinevaid olukordi, mis võivad mõjutada muuhulgas ka nende tervislikku seisundit. Pärast saabumist paljudesse Euroopa riikidesse seisavad varjupaigataotlejad sageli silmitsi vaesusega, hakkamasaamise kadumisega ning järjekindla ja esmaseid vajadusi katva sotsiaalse toetuse puudumisega. Kõik need faktorid koos varjupaiga taotlemise protsessi ebakindlusega loovad keskkonna, milles inimeste vaimne ja füüsiline tervis sageli halveneb.

Levinumad tõsisemad füüsilised tervisehädad varjupaigataotlejatel on tuberkuloos, B-hepatiit, HIV/AIDS ning parasiitidest põhjustatud haigused.⁴ Vaimse tervise probleemidest on levinumad depressioon ja stress, harv pole ka post-traumaatiline stressihäire (PTSD). Laste puhul on sageli probleemiks puuduvad või poolikult läbi viidud vaktsineerimised ning hambaravi võimaldamine on oluline kõikide varjupaigataotlejate puhul, kuna hammaste terviseprobleemid on üsna levinud (Burnett 2001). Seega on sageli varjupaigataotlejate vastuvõtmisel lisaks majutusele ja toidule väga oluline ka võimalikult laiaulatusliku ligipääsu võimaldamine arstiabile.

Kuigi kõik varjupaigataotlejad on suuremal või väiksemal määral haavatavad, on nende hulgas kindlaid gruppe, kelle vajadus erihoolitsuse järele tuleneb nende eriolukorrast või erilisest haavatavusest. Sellisteks gruppideks on näiteks alaealised, eakad inimesed, puudega inimesed, alaealiste lastega üksikvanemad, rasedad naised ja ka vaimse ja füüsilise või seksuaalse vägivalla all kannatanud inimesed.

Euroopa Liit on oma poliitikates tunnistanud, et nimetatud erivajadusega ja haavatavad varjupaigataotlejad vajavad erihoolitust. Liikmesriikidele on direktiiviga 2003/9/EÜ pandud kohustus tagada vastuvõtutingimused ja teenuste kättesaadavus, mis vastaksid nende inimeste vajadustele. Kuna kõikide erivajadustega varjupaigataotlejate vajadused on väga erinevad alates õiguskaitse ja hoolduse korraldamisega alaealistele ja lõpetades vajaliku psühhiaatrilise abi pakkumisega vägivalla ja piinamise ohvritele, on direktiiv oma juhistes üsna üldsõnaline jättes detailselt sätestamata millised nõutavad eritingimused olema peavad.

Osaliselt tulenevalt direktiivi üldsõnalisusest, kuid ka olukorrast, kus erivajadustega varjupaigataotlejatele on tähelepanu pöörama hakatud alles üsna hiljuti, on Euroopa riigid nende vastuvõttu korraldanud üsna erinevalt. Euroopa Komisjoni tellitud uuringuraport

⁴ Näiteks 1994.a. uuringu tulemusel selgus, et 21% musta Aafrika mandrilt pärit varjupaigataotlejatest kannab hepatiit-B'd; 1988.a. andmetel oli 3,4% Ühendkuningriiki saabunud varjupaigataotlejatest tuberkuloosiga (Burnett 2001).

tõdeb, et “erivajadusega varjupaigataotlejate vajaduste rahuldamine on üks suurimaid puudujääke liikmesriikides direktiivi elluviimisel” (COM (2007)745: 9). Euroopa ühise varjupaigapoliitika tuleviku üle arutlevas dokumendis rõhutab Euroopa Komisjon, et on ülimalt oluline varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste kujundamisel võtta arvesse erivajadusega ja haavatavate gruppide olukord. Samas on analüüsid näidanud, et liikmesriikides eksisteerivad tõsised puudujäägid erivajadustega varjupaigataotlejate defineerimisel ja nende erivajaduste tuvastamisel ning riikidel on puudu vahenditest, suutlikkusest ja ekspertiisist erivajadustele vastava abi pakkumiseks ja tingimuste loomiseks (COM (2007)301: 7).

Eestil on kuni käesoleva aastani olnud vähe kokkupuudet erivajadusega varjupaigataotlejatega kuna taotlejate arv tervikuna on olnud imeväike võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega ning taotlejate hulgas on domineerinud üksikud noored meesterahvad. 2009. aastal leidis aset aga märkimisväärne varjupaigataotlejate arvu kasv ning samal aastal esitas varjupaiga kolm saatjata alaealist (EMN 2010). Käesoleval aastal on Balti Uuringute Instituudi poolt läbiviidud varjupaigataotlejate uuringu raames tuvastatud aga juba mitmeid erivajadusega inimesi, nende hulgas alaealisi lapsi, üks vaimse tervisehäirega isik ja üks rase naine. Uuringu raames on selgunud mitmeid vajakajäämisi nendele taotlejatele vajalike arstiabi ja muude teenuste pakkumisel.⁵

Eestil on kasulik analüüsida teiste Euroopa riikide kogemust erivajadusega varjupaigataotlejatele vastuvõtutingimuste loomisel ja teenuste pakkumisel. Sel eesmärgil ongi läbi viidud viie Euroopa Liidu riigi parimate praktikate uuring, mille väljundiks on käesolev uuringuraport.

⁵ Vaata täpsemalt uuringuraportit “Varjupaigataotlejate sihtrühma uuring” (riigihange 14-8.2/28-1), tellija Siseministeerium.

Vastuvõtutingimused erivajadusega varjupaigataotlejatele viie Euroopa riigi näitel

3 Ühendkuningriik

Suurbritannia kui endine koloniaalriik omab väga pikaajalist kogemust sisserändega. Kuni 1980-ndateni oli kogu immigratsioonipoliitika ja seadusandlus seotud peamiselt endise koloniaalimpeeriumi kodanike sisserände ja naturaliseerumise korraldamisega. 1962. aastal võeti aga vastu immigratsiooniseadus, mis oli esimene seaduslik meede impeeriumi alamate sisserändamise piiramiseks ja millele järgnes rida teisi seadusi järgnevatel kümnenditel.

Ühenduse kodanike sisserändamise piiramise tulemusena kujunesid 1980-ndate lõpuks peamiseks riiki saabuvaks välismaalaste grupiks varjupaigataotlejad. Aastatel 1981-1988 oli varjupaigataotlejate arv konstantne ja ei ületanud 4000 inimest aastas, kuid järgneval kolmel aastal kasvas taotluste arv väga kiiresti. 1989. aastal esitati juba 11 640 varjupaigataotlust, 1990. aastal 20 205 ja 1992. aastaks kasvas see arv 44 840-ni (Bloch 2000: 30). Nii nagu ka paljudes teistes Euroopa riikides oli 1990-ndate alguse varjupaigataotluste kiire kasv põhjustatud endise Jugoslaavia territooriumil puhkenud sõjalistest konfliktidest ja Ida-bloki lagunemisest.

1980-ndate lõpuks üsna suureks kasvanud varjupaigataotlejate arv tõstis varjupaiga andmise küsimuse poliitilisse päevakorda ning valitsus tuli välja varjupaigapoliitika seadusandlike ettepanekutega. 1993. aastal võeti vastu esimene seadus – Varjupaiga ja immigratsiooni edasikaebuste akt - mis puudutas spetsiifiliselt rahvusvahelise kaitse andmise sisseviimist Ühendkuningriiki seadusandlusesse. Juba kolm aastat hiljem 1996. aastal alustati tööd Varjupaiga ja Immigratsiooni seaduse väljatöötamiseks ning 1999. aastal võeti uus seadus vastu.

1990-ndate lõpus kasvas taaskord taotlejate arv seoses kriisiga endises Jugoslaavias – seekord oli põhjuseks Serbia pommitamine NATO poolt, mille tulemusena suurenes Serbia ja Montenegro Liitriigi kodanike sisseränne ja varjupaigataotluste arv Ühendkuningriikides (1999. aastal esitati 11 456 taotlust Serbia ja Montenegro Liitriigi kodanike poolt).

Varjupaigataotlejate arv saavutas oma ajaloolise rekordtaseme 2002. aastal kui esitati enam kui 103 000 taotlust (OECD 2010). Taotluste arvu kasvu taga oli seekord Iraagist ähvardava sõja eest põgenevad inimesed - ligi 15 000 taotlust esitati Iraagi kodanike poolt. Lisaks suurenes varjupaigataotlejate sissevool suurtest konfliktipiirkondadest – Somaalia, Zimbabwe, Afganistan. Järgnevatel aastatel hakkas taotluste arv langema ning on jäänud pidama ligikaudu 30 000 taotluse peale aastas.

Suurem osa taotlustest ei ole aga edukad. Näitena 2006. aastal esitatud taotlustest (28 335 taotlust) olid edukad vaid 10% ning nendest, kes eitava vastuse edasi kaebasid said lõpliku negatiivse vastuse 73% (Taylor 2009: 766). Hinnanguliselt elab Ühendkuningriigis täna 450 000 eitava vastuse saanud varjupaigataotlejat, kes ei ole eitava otsuse järel riigist lahkunud (ibid). Lisaks varjupaigaotsijatele kasvas sajandivahetusel taaskord teiste sisserändajate, peamiselt majandusmigrantide, arv. Ajavahemikus 1997-2009 rändas riiki sisse hinnanguliselt 6 miljonit inimest ja migratsioonisaldo oli 2 miljonit inimest (ONS 2010).

Alates 1990-ndates on kõik valitsused, nii konservatiivide kui leiboristide oma kinnitanud, et sisserännet on vaja kindlakäeliselt kontrollida eesmärgiga tagada edukas integratsioon ja rassidevahelised suhted (Bloch 2000: 30).⁶ Mõjutatuna avalikkuse kriitikast, et valitsus ei ole suuteline kontrollima riigipiiri ning juhtima sisserännet, esitas uus leiboristide valitsus ajavahemikus 1997-2009 ei vähem ega rohkem kui seitse seadusandlikku akti varjupaiga ja sisserändepoliitika valdkonnas. Algselt keskendusid seadusemuudatused varjupaigapoliitika efektiivsemaks muutmisele eesmärgiga lahendada "märkimisväärne varjupaigasüsteemi kuritarvitamine nende sisserännanute poolt, kes on majandusmigrandid, kuid esitavad varjupaigataotluse tagakiusamise väite alusel" (Home Office 2005: 17). Seejärel koondus tähelepanu sisserände kontrollimisele ja selle võimaluste maksimaalsele ärakasutamisele majanduse kasvatamises samal ajal reformides edasi varjupaigasüsteemi.

Varjupaigapoliitika seadusandlik raamistik

Ühendkuningriigi ajaloo esimene välismaalaste riiki sisenemist ja riigis viibimist puudutav seadus - Välismaalaste seadus - võeti vastu juba 1793. aastal eesmärgiga hoida riigist eemal Prantsuse revolutsiooni tulemusena riigi pagevad inimesed. Tänapäevase sisserände ja varjupaigapoliitika aluseks on 1971.a. Sisserände seadus (*Immigration Act*), mida on muudetud ja täiendatud märkimisväärselt järgmistest seadustest:

- Sisserände seadus 1987 (*Immigration Act*) (tänapäevaks tühistatud);
- Sisserände seadus 1988 (*Immigration Act*);
- Varjupaiga ja immigratsiooni edasikaebuste seadus 1993 (*Asylum and Immigration Appeals Act*);
- Varjupaiga ja sisserände seadus 1996 (*Asylum and Immigration Act*);

⁶ Ühendkuningriik on üks väheseid riike maailmas, kes jätkuvalt jagab oma mitmekultuurilist elanikkonda grupidesse nende rassilise kuuluvuse alusel. Ametlikus statistikas, sotsioloogilistes uuringutes ja ka akadeemilistes debattides kasutatakse selliseid kateoogiaid nagu valged (White), segatud (Mixed), asiaadid (Asians), mustad (Blacks) ja hiinlased ning teised grupid. Sellest johtuvalt nimetatakse ka lõimumispoliitikat rassidevaheliste suhete arendamise poliitikaks (race relations policy).

- Spetsiaalne sisserände edasikaebuste komisjoni seadus 1997 (*Special Immigration Appeals Commission Act*);
- Varjupaiga ja sisserände seadus 1999 (*Asylum and Immigration Act*);
- Kodakondsuse, sisserände ja varjupaiga seadus 2002 (*Nationality, Immigration and Asylum Act*);
- Varjupaiga ja sisserände seadus 2004 (*Asylum and Immigration Act*);
- Sisserände, varjupaiga ja kodakondsuse seadus 2006 (*Immigration, Asylum and Nationality Act*);
- Ühendkuningriigi piiride seadus 2007 (*UK Borders Act*);
- Piiride, kodakondsuse ja sisserände seadus 2009 (*Borders, Citizenship and Immigration Act*).

Alates 1993. aastast on varjupaigapoliitikat järjepanu reformitud. 1993. a. seadus lisas kiirendatud varjupaigataotluse protsessi, 1996. a. seadus sätesta töötamise, majutuse ja sotsiaaltoetuste süsteemi. 1999. a. seadus on kõige olulisem seadus, mis puudutab varjupaigataotlejate vastuvõtutingimusi: seadus muutus ja täiendas märkimisväärselt varjupaigataotlejatele antavate toetuste süsteemi ja reguleeris õigusnõustamise süsteemi. Kui enne selle seaduse vastuvõtmist omasid varjupaigataotlejad õigust nõuda neidsamu toetusi, mis olid sätestatud Ühendkuningriigi elanikele, siis 1999.a. seadus lõi uue süsteemi, mis on mõeldud üksnes varjupaigataotlejatele. See seadus reguleerib ka majutuse korraldamist taotlejatele erasektori teenusepakkujatelt teenuse sisseostmise kaudu.

1999.a. seadus tõi sisse ka nn. “paragrahvi 4 toetuse” (*Section 4 support*), mis reguleerib toetuste andmist eitava vastuse saanud varjupaigataotlejatele, keda aga sellegipoolest ei saa toetusest ilma jätta (elamiskohast välja tõsta) põhjusel, et nende väljasaatmine päritoluriiki ei ole turvaline. Nii näiteks rakendati paragrahvi 4 toetuse andmist Iraagi põgenikele, kellele küll ei antud rahvusvahelist kaitset, kuid keda ei saanud ka riigist välja saata põhjusel, et Bagdad ei olnud turvaline paik.

2002.a. ja 2004.a. seadused puudutasid peamiselt piirangute sisseviimist varjupaigapoliitikasse: esimene seadus viis sisse senisest suuremad piirangud edasikaebustele ja ka pakutavale toetusele, teine seadus aga muutis rangemaks nõuded taotleja usaldusväärsuse osas. 2006. aasta seadusega sätestati uus piirang varjupaiga taotlemisel – põhjustatuna 2005. aasta pommirünnakutest Londonis, viidi sisse säte, et varjupaigataotlus lükatakse tagasi isikute puhul, kes on “ellu viinud, ette valmistanud või toetanud terrorismiakte.” Inimõiguste kaitse organisatsioonid kritiseerisid seadusemuudatust teravalt

väites, et mõiste “terrorismiaktile kaasa aitamine” on liiga lai ning ei võta arvesse terrorismi definitsiooni laiahaardelisust.

Lisaks sisserännet ja varjupaiga andmist reguleerivatele seadustele on oluline veel 1998.a. vastu võetud Inimõiguste seadus (*Human Rights Act*).

Lisaks sisserännet ja varjupaiga andmise protseduuri ning toetuste süsteemi reguleerivale seadusandlusele reguleerivad Ühendkuningriigis varjupaigataotlejatele pakutavaid vastuvõtutingimusi ja teenuseid ka määrused (*statutory instruments*) ja poliitikate elluviimise juhised (*policy bulletin*). Varjupaigataotlejate (vastuvõtutingimuste) määruse 2005 (*Asylum Seekers (Reception Conditions) Regulations 2005*) peatükk 4 lg 2 määrab, et erivajadusega varjupaigataotlejatele või pereliikmetele toetuse määramisel tuleb arvesse võtta taotleja erivajadusi. Määruse peatükis 4 lg 4 defineeritakse, kes on erivajadusega varjupaigataotleja: alaealine, puudega inimene, eakas inimene; rase naine, üksikvanem alaealise lapsega või isik, keda on piinatud, vägistatud või kellel kallal on tarvitatud mõnda muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.⁷ Spetsiaalse toetuse määramiseks peab olema läbi viidud isiku erivajaduse tuvastamine, mis kinnitab vajadust eritoetuse järele.

See, kuidas käituda erivajadustega varjupaigataotlejatega on reguleeritud aga nn. poliitikate elluviimise juhenditega (*policy bulletin*). Erivajadusega varjupaigataotlejaid puudutavad neli juhendit:

- UKBA Asylum Support Policy Bulletin 82: Asylum Seekers with Care Needs, V.3, 2004.

Poliitikate elluviimise juhend 82 annab juhiseid Ühendkuningriigi Piirivalveametile (UKBA) ametnikele, kodanikeorganisatsioonide töötajatele ja kohalike omavalitsuste töötajatele käitumaks olukordades, kus varjupaigataotlejad vajavad lisateenuseid põhjustatuna nende erivajadustest nagu näiteks nende vanus, krooniline või tõsine haigus või puue.

- UKBA Asylum Support Policy Bulletin 85: Dispersing Asylum Seekers with Health Care Needs V.3, 2004.

Poliitikate elluviimise juhend 85 paneb paika juhised UKBA ametnikele, majutusasutustele ja meditsiinitöötajatele arstiabi vajavate varjupaigataotlejatele vastuvõtutingimuste loomiseks ja vajalikele teenustele ligipääsu korraldamiseks. Juhend reguleerib millised uuringud ja analüüsid tuleb läbi viia esmases vastuvõtukeskuses läbiviidava tervisekontrolli käigus, tingimused meditsiinilist järelvalvet vajavate taotlejate üleviimisele esmasest keskusest

⁷ Vaata määruse täisteksti siit: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/7/contents/made>

majutuskohtadesse, perearsti juurde registreerimise kohustuse ja korra ning UKBA kohustused HIV/AIDS, tuberkuloosi ja vaimsete tervisehäiretega inimeste suhtes.

- UKBA Asylum Support Policy Bulletin 61: Pregnancy V.3, 2001.

Poliitikate elluviimise juhend 61 paneb paika juhised UKBA-le rasedatele varjupaigataotlejatele vajalike vastuvõtutingimuste ja teenuste pakkumise osas, sealhulgas sünnituse korraldamise, HIV/AIDS haigete rasedate ravi ning rasedus- ja sünnituspuhkuse toetuse maksmise.

- UKBA Policy Bulletin 29: Transition at Age 18 V.5, 2004.

Poliitikate elluviimise juhend 29 reguleerib nende noorte varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused, kes on taotlemise protsessi jooksul saanud 18 aastat vanaks ning ei ole enam kohalike omavalitsuste laste hooldussüsteemi vastutusel.

Kodanikeorganisatsioonid, kes tegelevad varjupaigataotlejate nõustamise ja abistamisega on kritiseerinud, et on olnud olukordi, kus UKBA-d tuleb survestata korraldama juhistes loetletud teenustele ligipääsu (intervjuu J. Dennis, UK Refugee Council).

Lisaks on koostatud juhised alaealise poolt esitatud varjupaigataotluse menetlemiseks (*Processing an Asylum Application from a Child*), mis on suunatud menetlusametnikele (*case owner*) ja kõigile teistele ametnikele, kes on seotud alaealise varjupaigataotluse menetlemisega.

Institutsionaalne struktuur ja varjupaiga taotlemise protsess

Ühendkuningriigis vastutab sisserände ja varjupaigapoliitika eest Siseasjade ministeerium (*Home Office*) ja eelkõige selle alluvuses olev Ühendkuningriigi Piirivalveamet (*UK Border Agency*, edaspidi UKBA). UKBA loodi 2008. aastal liites kokku Piirivalve- ja Immigratsiooniameti (*Border and Immigration Agency*), Maksu- ja Tolliameti tollide haldamisega tegelev osakond (*Her Majesty's Revenue and Customs*, HMRC) ning Ühendkuningriigi Viisade Teenistus (*UK Visa Services*).

UKBA ülesandeks on reguleerida välismaalaste Ühendkuningriiki saabumist ja riigis viibimist. See on täidesaatev institutsioon, mis täidab migratsiooniga seotud ülesandeid, muuhulgas ka isikute kontrolli piiripunktides ja varjupaigataotluste vastuvõtmist, menetlemist ning ka illegaalselt riigis viibivate isikute väljasaatmist.

UKBA-s töötab ligikaudu 25 000 töötajat, kes asuvad maailma eri paigus, kaasa arvatud ligi 9 000 volitatud ametnikku, kes töötavad kohalikes omavalitsustes, riigipiiril ja 135 riigis üle kogu maailma.

UKBA vastutab kõikide varjupaigataotluste menetlemise eest ning ka varjupaigataotlejatele vastuvõtutingimuste loomise ja teenuste pakkumise eest, välja arvatud saatjata alaealiste

puhul. Saatjata alaealised, kelle varjupaigataotlus on registreeritud UKBA-s, antakse üle kohalikele omavalitsusele, kelle territooriumil alaealine asub või kelle territooriumilt ta leiti. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on korraldada saatjata alaealise majutus ja muud vajalikud teenused. Saatjata alaealisele varjupaigataotlejale rakenduvad needsamad õigused ja tingimused, mis ka vanemliku hoolitusest jäänud Ühendkuningriigi elanikus lapsele ning see toimub 1989 Lastekaitseaduse (*Childrens Act*) alusel.

Need varjupaigataotlejad, kes vajavad taotlemise protsessi ajal toetust (1999.a. seaduse lg 95 ja 98 alusel nn. puudustkannatavad (*destitute*) varjupaigataotlejad), peavad selleks esitama vastava avalduse Riiklikule varjupaigataotlejate toetusteenistusele ehk NASS-ile (*National Asylum Support Service*, NASS1 taotlus). NASS on UKBA allasutus, mis vastutab varjupaigataotlejatele majutuse ja muu toetuse korraldamise eest. Iga NASS1 avalduse põhjal tehakse individuaalne otsus toetuse määramise ja selle ulatuse kohta vastavalt 1999.a. seaduses sätestatule.

NASS1 taotlus sisaldab ka informatsiooni taotleja tervisliku seisundi kohta. Varjupaigataotlejalt oodatakse, et ta teavitab UKBA-d sellest, kas tal on terviserike, mis vajab kohest tähelepanu või mõni muu tervisehäire või nõustamise vajadus tervise teemadel. Ühtlasi palutakse informatsiooni puute kohta, mis tuleks arvesse võtta majutuse valikul. Kolmandaks küsitakse taotleja või tema pereliikme toitumisega seotud erivajaduste kohta.⁸ Terviseseisundi kohta esitatud informatsiooni käideldakse konfidentsiaalselt, seda võidakse edastada teistele olulistele institutsioonidele vastavalt andmekaitse seadusele (Data Protection Act 1998) vajalike teenuste osutamiseks.

Siiski tuleb märkida, et paljud varjupaigataotlejad jätavad oma tervisliku seisundi deklareerimata hirmust ja vaelevõimusest, et see võib kahjustada nende varjupaiga saamise võimalusi. UKBA poliitikate elluviimise juhend soovib, et taotlejaid tuleb julgustada ja anda neile kindlustunne oma tervisliku seisundi kohta korrektse informatsiooni esitamiseks informeerides, et seda osa taotlusest käsitletakse eraldiseisvana varjupaiga taotlemisest (UKBA Asylum Support Policy Bulletin 85).

Kõik varjupaigataotlejad (v.a. saatjata alaealised) majutatakse esialgu esmasesse vastuvõtukeskusesse (*Initial Accommodation Centre*, IAC). Hetkel on Ühendkuningriigis üle kogu riigi 12 IAC-d (kaheksa Inglismaal ja üks igas teises riigi osas). IAC-sid haldab UKBA koostöös kas kohaliku omavalitsusega või kodanikeorganisatsioonidega (teenuselepingu alusel). Näiteks Londonis haldab IAC-d kodanikeorganisatsioon *Migrant Helpline*.

⁸ NASS1 vormi on võimalik alla laadida aadressil <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/relateddocuments/>

IAC-de ülesanne on pakkuda järgmisi teenuseid varjupaigataotlejatele (koostöös KOV/kodanikeorganisatsiooniga):

- esialgse majutuse ja elamistingimuste pakkumine;
- informatsiooni ja nõustamisteenuse pakkumine taotleja õigustest ja kohustustest Ühendkuningriigi territooriumil;
- infosessioonide korraldamine varjupaigataotluse menetlemise protsessist ja edasisest vastuvõtu korraldusest;
- esmase tervisekontrolli läbiviimine;
- taotlejate üleviimise korraldamine püsivamasse majutusse taotluse menetlemise perioodiks.

Nn. vastuvõtuprotsess ICA-s kestab 7-14 päeva, mille jooksul viiakse läbi esmased protseduurid (*screening*: lühiintervjuu, sõrmejäljed, dokumentide kogumine) ning vaadatakse läbi ka NASS1 taotlus ja määratakse edasine majutus (*relocation*). Nende varjupaigataotlejate puhul, kes ei soovi saada toetust (ei täida NASS1 vormi), kehtib 1-päevane vastuvõtuprotsess, mille jooksul registreeritakse nende avaldus ja edastatakse vajalik informatsioon. Vastuvõtuprotsessi jooksul määratakse igale varjupaigataotlejale menetlusametnik (*case owner*). Menetlusametnik vastutab taotluse läbivaatamise eest, kuid ka kõikide küsimuste eest, mis on seotud taotleja majutamisega ja toetuste andmisega. Ta on peamine kontaktisik taotleja jaoks kõikides taotluse menetlemisega ja vastuvõtuga seotud küsimustes.

Edasine varjupaigataotlejate majutus on korraldatud erasektori, kohalike omavalitsuste või kodanikeorganisatsioonidega sõlmitud teenuselepingute alusel. Taotlejad majutatakse kas korteritesse või väiksematesse kogukondlikesse keskustesse (mõnikord ka hotellidesse), mis on sobilikud pikemaajalisemaks elamiseks. Majutust korraldatakse ilma taotlejaga konsulteerimata (*no-choice basis*) ning suurem osa taotlejatest paigutatakse väljaspool Londonit ja Edela-Inglismaad. Pärast majutuskoha saabumist vastutavad varjupaigataotlejate eest kohalikud omavalitsused (majutus ja taskuraha on UKBA poolt, kuid muud teenused on korraldatud KOV poolt).

Saatjata alaealiste majutusega tegelevad kohalikud omavalitsusest ning sellega seotud kulud katab UKBA. Siiski, KOV-ide ei ole rahul kulude katmise ulatusega kuna teenused, mida nad peavad saatjata alaealistele pakkuma lähevad lastekaitse seaduse ja mitte sisserände seaduse alla ning on oluliselt laiaulatuslikumad kui need, mille eest nende kulud kaetakse.

Lisaks on Ühendkuningriigis 11 nn. immigratsiooni väljasaatmiskeskust (*immigration removal centre*), kus aga ei viibi mitte üksnes eitava vastuse saanud varjupaigataotlejad vaid ka teised riigist väljasaatmist ootavad sisserändajad.

Erivajadusega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused**Erivajaduse tuvastamine**

Nii nagu ka mitmes teises riigis pole ka Ühendkuningriigis seadustes ega määrustes eriprotseduuri ette nähtud erivajaduse tuvastamiseks. Siiski on poliitikate elluviimise juhendis 85 määratletud, et esmase tervisekontrolli käigus tuleb tuvastada erivajadused. Taotlejate tervises seisundist tulenevad erivajadused tuvastatakse samm-sammult järgmiste protseduuride ja tegevuste käigus:

- NASS1 taotlusvormis taotlejalt tervises seisundi kohta infot kogudes;
- ICA-s läbiviidava esmase tervisekontrolli käigus. Tervisekontroll sisaldab järgmisi tegevusi:
 - tervises seisundi hindamine ja võimalike kohest reageerimist vajavate terviseprobleemide lahendamine;
 - tuberkuloosist (hepatitis A, B, C ja HIV test viiakse läbi juhul, kui on alust kahtlustada haiguse olemasolu);
 - patsiendi seniste vaktsineerimiste kaardistamine. TB vaktsiine tehakse inimese nõusolekul seni vaid alla 16-aastastele ja MMR vaktsiine 16-25-aastastele kui spetsiaalsele riskigrupile;
 - Naiste puhul sünnituste kaardistamine, pereplaneerimise nõustamist pakutakse nii meestele kui naistele;
 - Erivajaduste tuvastamine koostöös UKBA-ga või vastava majutuse korraldajaga eesmärgiga tagada vastav majutus ja vajalik toetus;
 - Kõik alla 5-aastased lapsed läbivad toitumisspetsialisti kontrolli, kes hindab nende toitmisvajadusi ja annab vastavat konsultatsiooni;
 - Seksuaaltervise probleemide nõustamine;
 - Kõik, kellel on minevikus kokkupuudet olnud füüsilise või psühholoogilise vägivallaga, suunatakse esmalt varjupaiga meditsiinosakonda (*asylum medical team*) arstide juurde, kes omakorda suunavad vastavate spetsialistide juurde (vt. peatükki Traumad ning stressihäired lk. 19). Laste puhul informeeritakse koheselt vastavat sotsiaalteenistust;
 - Vaimse tervisehäirega inimesed suunatakse esmalt varjupaiga meditsiinosakonda arstide juurde, kes omakorda suunavad nad

tervise seisundile hinnangu andmiseks vastavate erialaspetsialistide juurde (vt. peatükki Traumad ning stressihäired lk. 19).

- Pärast varjupaigataotleja paigutamist majutuskohhta, registreerib taotleja eest vastutav kohaliku omavalitsuse ametnik ta perearsti juures, millel järgneb esimene tervise ülevaatus visiit.

Nende kolme etapi tulemusena peaks tuvastatama suurem osa erivajadusi. Siiski on varjupaigataotlejatega tegelevad kodanikeorganisatsioonid kurnanud, et mitte alati ei märgata näiteks vaimseid tervisehäireid või tervist tõsiselt kahjustavaid stressiolukordi. Kodanikeorganisatsioonid on tegevad ka esmastes vastuvõtukeskustes – näiteks Refugee Council-il on oma bürood keskustes – ning nende töötajad pööravad tähelepanu ja vaimse tervise probleemidele vestlusel taotlejatega (intervjuu J. Dennis, RC). Ka on probleeme perearstidega, kes sageli teadmatusel ei soovi varjupaigataotlejat enda patsientide nimekirja registreerida (intervjuu N. Huegler, MF).

Trauma või stressihäirega varjupaigataotlejatega tegeleva organisatsiooni sotsiaaltöötaja tunnistab, et enamikel juhtudel satuvad patsiendid neile perearstide, sotsiaaltöötajate, koolide, kodanikeorganisatsioonide või advokaatide soovitusel ja üsna harvadel juhtudel UKBA kaudu (intervjuu N. Huegler, MF).

Vajaliku arstiabi tagamine

Vajaliku arstiabi tagamine on reguleeritud poliitikate elluviimise juhendis 85 (*UKBA policy bulletin* 85). Varjupaigataotlejate tervise ja vajaliku arstiabi tagamise eest vastutavad meditsiininõustajad (*Asylum Support Medical Adviser*), kelle ülesandeks on läbi viia esmane tervisekontroll ning informeerida ja nõustada menetlusametnikku tema hoolealuse tervisliku seisundi osas. Samas ei ole majutuse korraldatuse üle ootuste tegemine meditsiininõustaja ülesanne, vaid selle otsuse teeb menetlusametnik meditsiininõustajalt saadud informatsiooni põhjal. Kui tegemist on keerulise terviseprobleemiga on meditsiininõustaja vahelülis menetlusametniku ja raviarsti vahel.

Eriti keeruliste terviseprobleemidega taotlejate juhtumite korraldamisega tegeleb keeruliste juhtumite osakond (*Complex Casework Team CCT*). Nende juurde suunatakse näiteks rasedad HIV positiivsed, suitsiidiriskiga või ümbritsevatele inimestele ohtlikud vaimsete terviseprobleemidega taotlejad.

Juhul kui esmase tervisekontrolli käigus on tuvastatud terviserike, on võimalik vastava taotluse alusel lükata edasi taotleja edasine majutamine väljaspool IAC-d. Edasise majutuse edasilükkamist peetakse põhjendatuks, kui taotleja põeb HIV/AIDS-i, tuberkuloosi, tal on tõsised vaimsed terviseprobleemid, osad rasedused või raseduse staadiumid, kui on ajaliselt planeeritud operatsioon ees ootamas, tõsiste infektsioonhaiguste puhul, kui on vajalik järelravi tõsiste haiguste puhul või kui käsil olev ravi on saadaval vaid IAC piirkonnas. Edasise majutuse edasilükkamise klausli alla lähevad ka osad vaimse ja füüsilise vägivalda ja piinamise ohvrid, kes käivad ravil.

Kõik varjupaigataotlejad, kes saavad toetust UKBA-lt ja nende perekonnaliikmed, omavad riikliku tervise teenistuse (*National Health Service, NHS*) ravikindlustust. Ühtlasi kvalifitseeruvad nad HC2 sertifikaadile, mille väljastab UKBA kehtivusajaga 6 kuud ning mille alusel kaetakse taotlejale ja tema pereliikmele esmane arstiabi (*primary care*) ja eriala arsti teenused (*secondary care*), sealhulgas NHS poolt määratud ravimid, hambaravi, tasuta NHS parukate ja kanga toetus, vajalikud transpordikulud haiglasse ja tagasi sõitmiseks, tasuta nägemise kontroll ning NHS vautšer prillide või kontaktläätsede kulude katmiseks.⁹

Need varjupaigataotlejad, kes ei saa NASS toetust, kvalifitseerivad HC1 sertifikaadile, mis võimaldab saada toetust vaid esmasele arstiabile (*primary care*) NHS poolt määratud ravimite, hambaravi ja nägemise kontrollimiseks ning annab õiguse NHS vautšerile prillide või kontaktläätsede

2007. aastal suunas UKBA Berkshires elanud HIV nakatunud naise uude majutusk kohta Plymouthi. Tema raviarst soovitas UKBA-le naist mitte ümber paigutada meditsiinilistel põhjustel ning oli seisukohal, et uues majutuskohas ei ole vajalikke tugistruktuure naise ravimiseks. UKBA oli teadlik, et naine on HIV-positiivne, kuid Riiklik AIDS Ravinõukogule (*National AIDS Trust*) saabus informatsioon, et naisele anti 1-päevase etteteatamisega aega korraldada oma ümberkolimine Plymouthi. See aeg ei olnud piisav reisi adekvaatseks ettevalmistamiseks ning olles HIV ravil, ei antud naisele võimalust korraldada piisava hulga ravimite kaasavõtmise ümberkolimise ajaks.

Naise raviarst ja tugiisik kontakteerusid mõlemad UKBA-ga, et saada juhtumisse selgust. Tugiisik viitas poliitika elluviimise juhendi 85 lisale D, mis käsitles HIV-positiivsete inimeste ümbermajutamise edasilükkamise juhtumeid, kui ümbermajutamine võib kahjustada käimasolevat ravi (lisa D paragrahv 2). UKBA vastas, et poliitika elluviimise juhend on "ainult juhend" ning UKBA-l ei ole kohustust korraldada ümbermajutamist juhendis ettenähtud moel.

"Review of the Immigration and Border Agency Policy Bulletin on Dispersin Asylum Seekers with Healthcare Needs Including Pregnancy," A response from the National AIDS Trust. September 2007

⁹ Sertifikaatidest ja nende kaetavatest kuludest saab lugeda siit: <http://www.nhs.uk/carersdirect/guide/asylum-support/pages/asylum-support-health.aspx>

kulude katmiseks. HC1 sertifikaadi väljastab Jobcentre Plus, NHS haigla või selle võib saada helistades Tervisekulude nõuandetelefonile (*Health Cost advice line*).

Varjupaigataotleja registreerimine perearsti juures pärast majutuskoha edasi saatmist on majutuse korraldaja kohustus vastavalt UKBA-ga sõlmitud teenuselepingutele. Kui varjupaigataotlejal esineb tõsine terviserike, mis vajab kohest lahendamist, peab majutuse korraldaja saabuva taotleja registreerima 1 päeva jooksul pärast tema kohale saabumist. Kui taotleja tervisesisund vajab arstlikku järelvalvet, kuid ei ole kriitiline, tuleb taotleja perearsti juures registreerida 5 päeva jooksul pärast tema kohale saabumist. Kõik all 9-kuused lapsed, rasedad, vaimse tervisehäirega isikud, HIV positiivsed ning pikaajalise terviseprobleemiga isikud peavad saama registreeritud perearsti juures majutuse korraldaja poolt.

Varjupaigataotlejaid, kes ei vaja kohest arstiabi, peab majutuse korraldajal informeerima suuliselt ja kirjalikult varjupaigataotlejale arusaadavas keeles 1 päeva jooksul sellest, kuidas registreerida ennast perearsti juures esitades seejuures ka nimekirja perearstidest ja hambaravi kliinikutest.

1996.a. ja 1999.a. varjupaiga ja sissepääsu seaduste alusel ei kvalifitseeru varjupaigataotlejad sotsiaaltoetuste saamisele.

Traumad ja stressihäired

Varasemad uuringud (Carey et al 1995; Vivtorian Foundation for Survivors of Torture 1998) on näidanud, et igal kuuendal varjupaigataotlejal on mõni füüsiline terviserike, mis on piisavalt tõsine, et tekitada probleeme igapäevaelus ning 2/3 varjupaigataotlejatest kannatavad ängi või depressiooni all. Varjupaigataotlejatel esinevad lisaks depressiooni ja ängi sümptomitele ka paanikahood ning üsna tavaline on ka tugevasti häiritud uni. Psühholoogilise stressi sümptomid on üsna tavalised, kuigi need ei viita veel vaimse tervise häiretele. Enamus neist tervisehäiretest jääb varjupaiga taotlemise protsessis aga tuvastamata ning abi saamata. Vaimsele tervisele mõjub halvasti ka isolatsioon, vaesus ning sõltumine teiste toest ja abist.

Üheks spetsiifiliseks grupiks traumadega varjupaigataotlejate ja pagulaste hulgas on piinamise ja organiseeritud vägivalda ohvrid. Piinamine ja organiseeritud vägivald on ikka veel levinud paljudes maailma riikides ja on sageli ka kodumaalt pagemise põhjuseks. Samas on kaks peamist probleemi piinamise ja organiseeritud vägivalda ohvrite abistamisega Ühendkuningriigis. Esiteks on puudulik ohvrite tuvastamine varjupaiga taotlemise protsessis, mis on põhjustatud ühelt poolt ohvrite endi poolt süütundest, häbist ja usalduse puudumisest tingitud juhtunu varjamisest ja teiselt poolt kvalifitseeritud ekspertide puudusest, kes oleksid võimelised ohvreid tuvastama. Teisalt on puudulik juba tuvastatud ohvrite abistamine sellel

samal kvalifitseeritud ekspertide puudumise põhjusel. Kuna Ühendkuningriigi psühholoogidel/psühhiaatritel ja sotsiaaltöötajatel puudub kokkupuude piinamise ja organiseeritud vägivalda ohvritega ning nad ei ole saanud ka vastavat koolitust, on ohvrite tuvastamine väga puudulik.

Ühendkuningriigis pakuvad piinamise ja organiseeritud vägivalda ning vaimse tervisega varjupaigataotlejatele abi heategevuslikud kodanikeorganisatsioonid. Kuigi varjupaigataotlejal on õigus pärast majutuskoha saabumist ja perearsti juures registreerimist saada abi ka riiklikult rahastatavalt psühholoogiliselt või psühhiaatriliselt arsti praksiselt, on juba eespool mainitud põhjustel sellele ligipääsu korraldamine puudulik ja nii satuvadki enamus abivajajaid heategevuslike organisatsioonide juurde.

Kaks suuremat heategevuslikku kodanikeorganisatsiooni - *Medical Foundation for the Care of Victims of Torture* (Medical Foundation, MF) ja *Helen Bamber Foundation* (HBF) – tegutsevad mõlemad üle kogu Ühendkuningriigi. Suuremal neist kahest, Medical Foundation-il on keskused ka Birminghamis, Manchesteris, Newcastle ja Galsgows. Siiski ei tööta regionaalsetes keskustes kõiki vajalikke eksperte ning teatud tüüpi patsiendid saavad ravi ainult Londonis. Medical Foundation-il on eritingimustel antud luba nõuda patsiendi ümbermajutamise edasilükkamist või tema majutamist Londonisse juhul, kui mujal ei ole võimalik vajalikku abi pakkuda. Sageli tegelevad MF ja HBF sotsiaaltöötajad ka oma patsientide õigusnõustamisega ning informatsiooni edastamisega varjupaiga taotlemise protsessi või toetuse saamise võimaluste kohta.

Nende organisatsioonide palgal on sotsiaaltöötajad ja psühhiaatrid, kes tegelevad valdavalt vaimse ja füüsilise vägivalda all kannatund varjupaigataotlejatega ja pagulastega, sealhulgas ka lastega. Mõlemad organisatsioonid teenindavad küll kogu Ühendkuningriigi elanikkonda ja riigis viibijaid, kuid nad on loodud eesmärgiga pakkuda abi just põgenikele ning suure osa nende klientuurist moodustavad varjupaigataotlejad ja pagulased. Organisatsioonides töötavad ka õiguseksperdid ja poliitikaekspertid, kes seisavad piinamise ja organiseeritud vägivaldaohvrite õiguste ees nõustades ja mõjutades Ühendkuningriigi varjupaigapoliitikat.

Kogu organisatsioonide finantseering tuleb eraannetustest või välisprojektidest. MF põhimõtteks on Ühendkuningriigi valitsuselt raha mitte taotleda ja säilitada sellega oma sõltumatus (intervjuu N. Huegler, MF). Suur osa sotsiaaltöötajatest ja psühholoogidest/psühhiaatritest on vabatahtlikud, kes teevad tööd osalise koormusega.

Kodanikeorganisatsioonid kritiseerivad UKBA tervisekontrolli väites, et selle käigus ei esitata õigeid küsimusi ja seetõttu jääb palju tervisehädasid, eelkõige aga vaikselt tervise hädasid tuvastamata (intervjuu J. Dennis, RC). See puudutab ka saatjata alaealisi, kelle puhul on vajalik korrektselt vanuse tuvastamine. Suur osa piinamise ja vägivalda ohvreid satub heategevuslike kodanikeorganisatsioonide juurde tänu perearstide, sotsiaaltöötajate, koolide, teiste varjupaigataotlejatega tegelevate kodanikeorganisatsioonide või advokaatide kaudu ja vaid väga üksikudel juhtudel tuvastab piinamise ja saadab patsiendi ravile UKBA (intervjuu N. Huegler, MF).

Saatjata alaealised

Saatjata alaealised suunduvad pärast nende varjupaigataotluse registreerimist UKBA sisesüsteemi – nende majutamise ja vastuvõtu eest vastutab Ühendkuningriigis kohalik omavalitsus, mille territooriumil alaealine viibib. UKBA menetlusametnikud (*case owners*) on läbinud lastega töötamise koolitused (intervjuu N. Huegler, MF).

Saatjata alaealiste majutus ja vastuvõtt tuleb korraldada lähtuvalt 1989. aasta lastekaitse seadusest (*Children's Act*). Lisaks selgitab lastega seotud varjupaiga taotlemise protseduure ka 1999. aasta sisserände ja varjupaiga seaduse lg 55.

Saatjata alaealisele ei määrata seaduslikku hooldajat või eestkostjat ja tema eest vastutab kohaliku omavalitsuse lasteteenistus (*Children's Services*). Lasteteenistuse poolt määratud sotsiaaltöötaja peab läbi viima lapse vajaduste hindamise (*Child Needs Assessment*), mille osaks on ka lapse tervisliku seisundi kontrollimine ja selle käigus võimalike erivajaduste tuvastamine. Samas ei saa sotsiaaltöötaja lapsele tervisekontrolli peale sundida, kuna tal puuduvad selleks vanemlikud õigused. Vajaduste hindamise alusel koostatakse hoolekande plaan (*care plan*).

Reeglina paigutatakse esialgu saatjata alaealised ajutistesse majutuskohadesse (*residential homes*). Seal elavad nad niikaua kuni on selgunud nende edaspidine majutus. Väiksemad lapsed (reeglina nooremad kui 16-aastased) paigutatakse hooldusperedesse, vanemad lapsed lastekodudesse või

turvakodudesse ning noorukid järelvalvega majutuskohadesse (*support accommodation*), kus nad elavad üksi, kuid neid külastab regulaarselt sotsiaaltöötaja).

Ferah

Ferah, Türgis elava etnilise ja usulise vähemusrühma liige, oli nelja aasta jooksul oma kodumaal kogenud korduvat kinnihoidmist, peksmist, seksuaalset vägivalda ja vägistamist. Ta saabus Ühendkuningriiki 2009. aasta veebruaris ning tema advokaat suunas ta koheselt Medical Foundation-isse abi saamiseks. Ferah kannatas hirmuunenägude, kummitavate mälu piltide, ärevushoogude ja depressiooni all ning ei olnud võimeline ennast pesema hirmust vannitoas viibimise ees. Farah-l diagnoositi tugev post-traumaatiline stressihäire ja hallutsinatsioonide ilmingud. Tema tervenemine on pikk protsess, mis on alles algusfaasis. Tema nõustaja Medical Foundation-is tegeleb hetkel häbi ja sümptomite kontrolliga.

"Medical Foundation for the Care of Victims of Torture Annual Report 2009-2010"

Teotused lõppevad nooruki 21-aastaseks saamiseni või hiljem kui nad veel õpivad. Toetuste saamine ei ole seotud lapse või nooruki riigis viibimise alusest. Kui saatjata alaealise varjupaigataotlus lükatakse tagasi, on neil siiski õigus jääda riiki kuni 17,5-aastaseks saamiseni.

Muud erivajadused

Muude erivajadustega varjupaigataotlejate hulgas on kõige murettekitavamaks grupiks inimkaubanduse ohvrid, sealhulgas alaealised.

Näidisjuhtum

"2003. aastal vahistas Ühendkuningriigi politsei ühe Londoni bordelli läbiotsimise käigus neiu Z, Moldova kodaniku. Tema käest leiti võltsitud pass ning vaatamata tõendite olemasolule, et tegemist oli inimkaubanduse ohvriga, mõistis kohus ta võltspassi omamise eest kolmeks kuuks vangi. Naine rööviti Moldovas 14-aastaselt ja seejärel kaubitseti temaga prostitutsiooni eesmärgil erinevates Euroopa riikides (Itaalias, Türgis, Ungaris, Rumeenias, Iisraelis ja Ühendkuningriigis) kuni tema 21-aastaseks saamiseni. Tema advokaat väitis, et naist on regulaarselt pekstud, vägistatud ja surmaga ähvardatud ning temaga käidi ümber nagu orjaga. Nendele tõenditele vaatamata saadeti naine immigratsiooni kiirprotseduuri läbimisega pärast karistuse kandmist 2003. aastal riigist välja tagasi Moldovasse.

Temaga kaubitsejat aga ei tabatud ning tal lubati naist isegi külastada viimase vanglas viibimise perioodil, mil ta esines naise poiss-sõbrana. Kaubitsejad leidsid naise Moldovas taas ülesse, kasutasid tema kallal julma vägivalda ning toimetasid ta taas prostitutsiooni eesmärgil Ühendkuningriiki.

2007. aastal arreteriti ta taas ning hoiti kinnipidamiskeskuses kuni ta suunati Poppy projekti läbiviijate juurde. Viimased tuvastasid, et tema puhul on tegemist inimkaubanduse ohvriga ning nõustasid ja abistasid varjupaigataotluse esitamisel. Naine sai rahvusvahelise kaitse põhjusel, et Ühendkuningriik tunnistas, et Moldova valitsus ei ole võimeline talle kaitset pakkuma tema kaubitsejate eest. Naine esitas koos oma advokaadiga kaebuse tema 2003.a. riigist väljasaatmise otsuse vastu väites, et Siseasjade ministeerium (Home Office) ei täitnud oma kohustust pakkuda naisele kaitset. Käesoleval aastal määras kohus, et Siseasjade ministeerium peab tasuma naisele suure kahjutasu (summad ei avalikustatud).

Immigratsiooniminister Damian Green tunnistas, et tegemist on väga ärevakstegeva juhtumiga, mis näitas selgelt, miks on Ühendkuningriigi valituse poliitika inimkaubanduse ohvrite suhtes muutunud paremuse poole 2003. aastaga võrreldes.

/www.guardian.co.uk, 11. aprill 2011/"

Lisad

I Varjupaiga ja pagulastega tegelevad riigiasutused ja ametid:

UKBA – United Kingdom Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/>

Local Authority Social Services Department (saatjata alaealised)

II Tähtsamad kodanikeorganisatsioonid:

Refugee Council, <http://www.refugeecouncil.org.uk/>

Medical Foundation for the Care of Victims of Torture, <http://www.torturecare.org.uk/>

British Red Cross, <http://www.redcross.org.uk/>

Asylum Aid, <http://www.asylumaid.org.uk/>

ICAR - The Information Centre about Asylum and Refugees, www.icar.org.uk

Migrant Helpline, <http://www.migranthelpline.org.uk/>

Refugee Action, <http://www.refugee-action.org.uk/>

Independent Asylum Commission, <http://www.independentasylumcommission.org.uk/>

III Kasutatud allikad:

Aspinall, P. ja Watters, C. (2010). *Refugees and asylum seekers: A review from an equality and human rights perspective*, Equality and Human Rights Commission Research report 52.

Asylum Support Policy Bulletin 85 (2005). *Dispersing Asylum Seekers with Health Care Needs*. United Kingdom Border Agency.

Bloch, A. (2000). "A New Era or More of the Same? Asylum Policy in UK." *Journal of Refugee Studies*, Vol 13, No 1.

Burnett, A. ja Peel, M. (2001). *Health needs of asylum seekers and refugees*, BMJ, vol. 322, 3. märts 2001.

Burnett, A. ja Peel, M. (2001). *The health of survivors of torture and organised violence*, BMJ, vol. 322, 10. märts 2001.

Cachia, G. ja Johansson, C. (2007). *Unaccompanied Asylum Seeking Minors in the United Kingdom*. ENARO.

European Migration Network (EMN) (2009). *United Kingdom country report 2008: EMN 2008 Annual Policy Report*. Autor: Kiren Vadher.

- Faculty of Public health (2008). *The health needs of asylum seekers. Briefing statement*. Autor: Dr Sophie Haroon.
- Home Office (2005) *Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain*. London: The Stationery Office.
- Independent Asylum Commission (2008). *Fit for Purpose Yet? The Independent Asylum Commission's Interim Findings*.
- Kanani, A. et al (2001). *Report on the gaps and needs within health services for refugees and asylum seekers*
- National Children's Bureau (2008). *Grief matters for young asylum seekers and refugees. Seminar report and recommendations*.
http://www.childhoodbereavementnetwork.org.uk/documents/Finalseminarreport_000.pdf
- Medical Foundation for the Care of Victims of Torture Annual Report 2009-2010.
- ONS (2010) *Long-Term International Migration. Time Series 1991 to 2008*.
<http://www.statistics.gov.uk/StatBase/Product.asp?vlnk=507>
- Review of the Immigration and Boarder Agency Policy Bulletin on Dispersin Asylum Seekers with Healthcare Needs Including Pregnancy*, A response from the National AIDS Trust, September 2007.
- UKBA Policy Bulletin 29: *Transition at Age 18* V.5, 2004.
- UKBA Asylum Support Policy Bulletin 61: *Pregnancy* V.3, 2001.
- UKBA Asylum Support Policy Bulletin 82: *Asylum Seekers with Care Needs*, V.3, 2004.
- UKBA Asylum Support Policy Bulletin 85: *Dispersing Asylum Seekers with Health Care Needs* V.3, 2004.
- Taylor, K. (2009). "Asylum seekers, refugees, and the politics of access to health care: a UK perspective." *British Journal of General Practice*, October 2009.

4 Rootsi

Teise maailmasõja ajal saabus Rootsi palju sõjapõgenikke naaberriikidest, peamiselt Nõukogude Liidu rünnaku eest pakku saadetud Soome lapsed. Suur osa 1939. aastal riiki saabunud Soome lastest adopteeriti nende hooldusperede poolt. Sõja ajal pagesid Rootsi ka juudid Saksamaa poolt okupeeritud Taanist ja Norrast ning suurel arvul ka eestlased ja lätlased. Hinnanguliselt jäi Rootsi elama pärast sõda 30 000 Eesti ja 5000 Läti sõjapõgenikku. Pärast sõja lõppu saabus riiki palju Saksa vangilaagrites olnud inimesi. Rootsil puudusid toona võimalused suure hulga põgenike integreerimiseks ning sõjajärgsetel aastatel tegeles riik palju pagulaste ümberasustamisega.

1950-1960-ndatel suurem varjupaigaotsijate vool rauges ning peamisteks sisserändajateks kujunesid majandusimmigrandid. 1970-ndatel ei olnud varjupaigataotlejate arv suur, peamiselt oli tegemist Ida-Euroopast raudse eesriide tagant pagevate poliitiliste pagulastega. ÜRO põgenikelaagritest vastuvõetavate varjupaigataotlejate arv jäi määratud kvoodi - 1250 inimest aastas – raamidesse, mis oli sätestatud vastavalt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku ja Rootsi riigi vahelisele kokkuleppele.

Võrreldes eelnevate kümnenditega kasvas Rootsi varjupaigataotlejate arv aga ajavahemikus 1984 - 1991 märkimisväärselt: 12 000-lt 1984. aastal 27 350-le 1991. aastal. 1990-ndate alguses tabas Rootsit veelgi dramaatilisem varjupaigataotlejate arvu kasv. Olles põhiliselt tingitud Jugoslaavia konflikti tagajärgedest, kasvas taotluste hulk 84 000-le 1992. aastal.

Need arengud pidurdasid Rootsi majanduse arengut ning tipnesid kõrge töötuse määra ja üha kasvava võõravaenulikkusega Rootsi ühiskonnas. Vastukaaluks võttis Rootsi valitsus vastu piiravad meetmed, mis viisid taotluste arvu 10 000-le 1995. aastal ning vaid 5750-le 1996. aastal. Kõige efektiivsemaks meetmeks olid rangete viisapiirangute kehtestamine, mis tekitas takistuse maale pääsemiseks ja varjupaiga taotlemiseks. Muudatused päädisid praktikaga, mille kohaselt saadeti paljud varjupaigataotlejad tagasi 'turvalistesse kolmandatesse riikidesse', kust nad olid läbi reisinud. Seda perioodi Rootsi varjupaigataotlejate ajaloos on teravalt kritiseerinud UNHCR, kelle kohaselt käitus Rootsi valitsus kohatult ning rikkus oma pikaajalist traditsiooni lubada riiki tagakiusamise eest kannatavaid inimesi ning hülgas kohustused, mille oli endale võtnud pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooniga liitudes.

Peagi hakkas aga varjupaigataotluste arv taas ülesmäge minema ning 1999. aastaks taotles riigis varjupaika 11 230, kaks korda rohkem kui 3 aastat varem. 1993. ja 1994. aastal andis Rootsi rahvusvahelise kaitse suurele hulgale inimestele, põhjuseks endises Jugoslaavias lahvatanud konflikt. Kui 1994. aastal sai rahvusvahelise kaitse ligikaudu 45 000 isikut, siis 1999. aastaks langes see arv kõigest 5500-le isikule aastas.

2005. aastal taotles Rootsilt varjupaika 17 530 isikut, mis on võrreldes varasemate aastatega pea 25%-line hüpe. Neljandat aastat järjest pärines kõige enam varjupaigataotlejaid Serbiast ja Montenegrost ning Iraagist. Migratsiooni ameti statistika kohaselt taotles varjupaika ka 1510 saatjata alaealist. Kui 2005. aastal oli Rootsi varjupaigataotlejate arv 7% Euroopa Liidu kõikidest varjupaigataotlejatest, siis 2007. aastal oli see juba 16%. 2007. aastal võttis Rootsi vastu rohkem varjupaigataotlejaid kui ükski teine riik Euroopas.

Varjupaigapoliitika seadusandlik raamistik

Rootsi ratifitseeris Genfi konventsiooni 1953. aastal ja sellele järgneval aastal võeti vastu esimene välismaalaste seadus (*Utlänningslag*). Enne 1954. aastal vastu võetud välismaalaste seadust puudus Rootsi seadusandlusest õigus taotleda varjupaika. 2006. aastal jõustus uus välismaalaste seadus (statuut 2005:716), mis oli läbi teinud kapitaalse muutuse.

Rootsi sisserände- ja varjupaigapoliitikat reguleerivad välismaalaste seadus (2005:716), välismaalaste määrus (2006:97), varjupaigataotlejate ja teiste vastuvõtu seadus (1994:137) ning hiljuti 2008. aastal vastu võetud varjupaigataotlejate tervise- ja meditsiiniteenuste seadus.

Välismaalaste seadus (*Utlänningslag* (2005:716) reguleerib kõiki olulisemaid sisserändega seotud aspekte, sealhulgas ka rahvusvahelise kaitse andmise tingimused. Seaduse kohaselt saab rahvusvahelist kaitset pakkuda juhtudel, kus Rootsi kodakondsusust mitteomaval isikul on põhjendatud kartus, et teda kiusatakse taga kas tema rassi, rahvuse, teatud sotsiaalse grupi kuuluvuse, religiooni või poliitilise seisukoha pärast ning kellel puudub vastavas riigis võimalus end kaitsta. Välismaalaste seadus näeb ette kolm spetsiifilist kategooriat, mille kohaselt on isikutel õigus saada Rootsist rahvusvahelist kaitset. Nendeks kategooriateks on isikud: (1) kellel on põhjust karta surmanuhtlust, piinamist jms; (2) kes vajavad kaitset sõja või keskkonnakatastroofi eest ning (3) kes on tagakiusatavad soo või seksuaalse orientatsiooni pärast. Ühtlasi pakub Rootsi rahvusvahelist kaitset tugevatel humanitaarsetel kaalutlustel, näiteks olukordades, kus kodumaa ei suuda pakkuda ravi tõsise haiguse puhul.

2006. aastal vastu võetud uus välismaalaste seadus on Euroopa Rändevõrgustiku 2008. aasta uuringu kohaselt üks kaasaja migratsioonivaldkonna kõige kaugemaleulatavamaid reforme. Uue seaduse vastuvõtmine tulenes peamiselt soovist muuta varjupaigataotlemise protsessi senisest enam läbipaistvamaks ning viia sisse süsteem, mille kohaselt toimub otsuse edasikaebamine kahetasandilises kohtusüsteemis. Kaebuste arutamiseks loodi nn. migratsioonikohtud, mille eesmärgiks on tekitada varjupaigataotlejates kogu protsessi vastu suurem usaldus ning tagada nõuetekohane menetlus. Üks erinevus võrreldes varasema välismaalaste seadusega on see, kaitse andmise võimalike aluste mõistmine on muudetud arusaadavamaks (EMN 2008: 7). Samas kritiseerib Euroopa Rändevõrgustik sama seadust oma teises raportis väites, et välismaalaste seaduse kõige olulisemad reeglid ei ole piisavalt

detailselt lahtiseletatud ning seetõttu on migratsiooni kohtutel ja võimudel väga suur roll varjupaigataotluse menetluse protsessis (EMN 2008: 6).

Välismaalaste seadus ei defineeri erivajadustega varjupaigataotleja mõistet ega käsitle selle kategooriaga seonduvat. Ainukese haavatava grupina on seaduses ära märgitud lapsed, kelle puhul sätestatakse, et lastega ehk kuni 18-aastasega seotud varjupaiga taotlemise juhtumites tuleb eriliselt silmas pidada lapse tervist ja arengut ning tema üleüldisi huvisid. Lisaks lubab seadus teatud juhtudel lapse ülekuulamist. Otsuse langetamisel tuleb võtta arvesse, mis lapsel on öelda, vastavalt vanusele ja küpsusele.

Välismaalaste seaduses sätestatud täpsustab välismaalaste määrus (*Utlänningsförförordning* (2006:97), mis on mõeldud täidesaatvale võimule juhisteks sisserände- ja varjupaigapoliitika elluviimiseks. Määrus kirjeldab detailselt lahti järgnevad valdkonnad: reisidokumendid, viisad, elamisõigus, elamisload, tööload, kontroll ja sunnimeetmed, informatsiooni jagamise kohustus, riiki sissepääsu tagasilükkamine, väljasaatmine ja tasud. Peamiselt keskendub välismaalaste määrus migratsioonile üldiselt, kuid mõned punktid, näiteks dokumentatsiooni puudutav, on seotud ka varjupaiga taotlemisega. Ka määruuses ei ole mainitud erivajadusega varjupaigataotlejaid.

Varjupaigataotlejate ja teiste vastuvõtu seadus (*Lagen om mottagande avasylsökande* (1994:137) reguleerib varjupaigataotlejate vastuvõtuga seonduvat. Seaduse kohaselt on peamine vastutus varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamisel Rootsi Migratsiooni ametil (*Migrationsverket*), kuid tal on õigus teenuste osutamine delegeerida. Seaduse kohaselt peab Migratsiooni amet korraldama varjupaigataotlejate majutuse, pakkuma rahalist toetust, korraldama otsuse ootamise aega sisukaks muutvaid huvitegevusi, sh keelekursusi. Varjupaigataotlejate ja teiste vastuvõtu seadus defineerib detailselt, kellel on õigus rahalisele toetusele ja millisele summale, muuhulgas sätestab juhtumid, kus Migratsiooni ameti võib toetuse andmisest keelduda. Ühtlasi näeb seadus ette, mis puhul tuleks Migratsiooni ametil katta teatavad varjupaigataotleja kulud, nagu näiteks meditsiiniabi kulud.

2000-ndatel kasvas Rootsis märkimisväärselt saatjata alaealiste varjupaigataotlejate arv ja tekkinud elava ühiskondliku debati tulemusena täiendati 2006. aastal seadust, mille kohaselt on alaealiste majutamise ja nende eest hoolitsemine kohalike omavalitsuste ja mitte enam Migratsiooni ameti ülesandeks. Nimelt oli Rootsi avalikkus mures, et võimud ei tegele piisavalt alaealiste varjupaigataotlejate probleemidega, kellest paljude puhul ilmnid post-traumaatilise stressi sündroom. Avalikkus leidis, et selleks, et Rootsi suudaks kanda paremat hoolt alaealiste varjupaigataotlejate vaimse tervise eest, tuleks delegeerida vastuvõtu korraldamine riigilt kohalikele omavalitsustele. Seega, 2006. aastast on kohalike omavalitsuste olul saatjata varjupaigataotlejate majutuse korraldamine ning kindlustamine, et selle sihtgrupi vajadused saaksid kaetud nii hästi kui võimalik. Migratsiooni amet ülesandeks on lepingute sõlmimine vastavate kohalike omavalitsustega (intervjuu S. Geer, advokaat).

Varjupaigataotlejatele pakutava arstiabi sisu ja ulatust reguleerib 2008. aastal vastu võetud varjupaigataotlejate tervise- ja meditsiiniteenuste seadus (*Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.* (1982:763). Tegemist on varem kehtinud korra järgi Rootsi valituse ja Rootsi kohalike omavalitsuste ja maakondade ühenduse vahel sõlmitud kokkulepete seaduseks muutmisega.

Professor Örjan Edström Umeå Ülikoolist kritiseerib olukorda, kus erivajadustega varjupaigataotlejaid puudutav seadusandlus on puudulik ning toob välja, et näiteks varjupaigataotlejate tervise- ja meditsiiniteenuste seaduse sätted, mis puudutavad erivajadusega varjupaigataotlejaid on liiga raskesti mõistetavad. Seetõttu teeb prof. Edström ettepaneku töötada välja üldine reeglistik, mis võtaks kokku kogu erivajadusega varjupaigataotlejaid puudutava seadusandluse (Edström 2006: 28).

Institutsionaalne struktuur ja varjupaiga taotlemise protsess

Välismaalaste seaduse kohaselt on peamine vastutus varjupaigapoliitika elluviimisel, sealhulgas varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamisel Rootsi Migratsiooniametil (*Migrationsverket*). See ei kehti saatjata alaealiste varjupaigataotlejate kohta, kelle eest vastutavad uuendatud välismaalaste seaduse kohaselt alates 2006. aastast kohalikud omavalitsused. Koostöös Migratsiooniametiga tegutsevad varjupaigataotlejate valdkonnas migratsioonikohtud, migratsiooni edasikaebamise kohtud, politsei, Rootsi esindused välismaal, maakondade administratsioonid ja maavalitsused. Lisaks neile ametlikele institutsioonidele on varjupaigaprotsessis olulisel kohal kodanikuühendused, kes pakuvad varjupaigataotlejatele otsest igapäevast tuge.

Rootsi varjupaigapoliitika kujundamisel mängib olulist rolli valitsuse juures tegutsev Pagulaste ja sisserände küsimuste nõukogu (*Rådet för flykting- och invandringsfrågor*), mis koosneb 18-st sisserännanutega, varjupaigataotlejatega ja rahvusvahelise kaitse saajatega töötavate organisatsioonide esindajatest. Nõukogu eesmärk on vahetada infot ja kogemusi sisserände-, varjupaiga- ja pagulaspoliitika vallas. Teine sarnane lapsi puudutavate rände-ja varjupaigapoliitika küsimuste nõukogu (*Rådet för migrations- och asylpolitiska barnfrågor*) on loodud lastega seotud sisserände- ja varjupaigapoliitika kujundamiseks, et pöörata selle haavatava grupi vajadustele kõrgendatud tähelepanu. Sellesse kuuluvad näiteks lastehaigustega tegelevad spetsialistid, arstid, laste ombudsman, organisatsioonide “Save the Children Sweden” ja Rootsi Punase Risti esindajad, psühholoogid ja Migratsiooni ametnikud.

Kuigi riigil lasub peamine vastutus varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamisel, on Rootsi kohalikel omavalitsustel ja maavalitsusel ühtlasi olulisi ülesandeid. Näiteks, kohalikud omavalitsuses vastutavad koolieelsete õpingute korraldamise eest ning veel mitme

sotsiaalteenuste seaduses sätestatud teenuse pakkumise eest, kuid seejuures saab kõige selle elluviimiselt riigilt toetust.

Samavõrra oluline on kodanikeorganisatsioonide tegevus ning just nemad on peamiselt tegevad avaliku arvamuse kujundamisel. Teatud juhtudel on riik osad kohustused varjupaigataotlejate eest hoolitsemisel delegeeritud koostöölepingut kaudu kodanikeorganisatsioonidele. Näiteks Rootsi Punane Rist on peamine tegutseja varjupaigataotlejate negatiivse otsuse korral kodumaale tagasisaatmise korraldamisel.

Kõik varjupaigataotlejad peavad ennast registreerima ühes neljast Migratsiooni ameti vastuvõtukeskusest Göteborgis, Malmös, Stockholmis või Norrköpingis. Tegemist on esmaste vastuvõtukeskustega, kus üldjuhul elavad varjupaigataotlejad vaid esimestel päevadel, et neid oleks võimalik koguda vajalikud dokumendid ja andmed, vajadusel küsitleda ning leida neile sobilik majutusasutus. Vastavalt seadustele tuleb anda varjupaigataotlejatele kogu vajalik info taotluse menetlemise protsessi, majutuse, toetuste jms kohta niipea kui võimalik, kuid mitte hiljem kui 15 päeva pärast taotluse esitamist.

Varjupaigataotlejate majutamise korraldamise kohustus on Migratsiooni ametil. Varjupaigataotleja saab valida, kas elada majutusasutuses, tavalises elamurajoonis või otsida majutus omal käel. 2005. aasta andmete kohaselt elab ligikaudu 45% varjupaigataotlejatest majutusasutustes, mis on organiseeritud Migratsiooni ameti poolt. Ülejäänud korraldavad oma majutuse ise, valdavalt elatakse sugulaste või sõprade juures. Peamiseks põhjuseks, miks paljud soovivad korraldada oma majutust omal käel, seisneb selles, et see teeb tõenäolisemaks nende isikute hilisema vastuvõtu selles kohalikus omavalitsuses, kus soovitakse elada.

Tavalisse elamurajooni majutamise korral pakutakse varjupaigataotlejatele korterit, mille Migratsiooni amet üürib otse omanikult. Viimastega ei sõlmita lepingut enne, kui Migratsiooni amet on kontakteerunud vastava omavalitsuse ametnikega, et informeerida võimalikest komplikatsioonidest, mis võivad tekkida nende omavalitsuses elavate varjupaigataotlejatega. Niipea kui varjupaigataotleja majutatakse omavalitsuses, lõpetab Migratsiooni amet varjupaigataotlejale rahalise toetuse maksmise ning delegeerib selle kohustuse vastavale kohalikule omavalitsusele.

Kuivõrd Migratsiooni amet on seadnud eesmärgiks majutada ühes omavalitsuses elavad varjupaigataotlejaid üksteisele mitte liiga lähedale, elab enamuses korterites vaid väike arv varjupaigataotlejaid. Taolise kortermajutuse puhul võib osutuda probleemiks aga asjaolu, varjupaigataotleja asub liiga kaugel Migratsiooni ametist või mõnest muust organisatsioonist, kes saab taotlejat abistada. Sellega ärahoidmiseks on igale varjupaigataotlejale määratud Migratsiooni ameti töötajate seast kindel kontaktisik, kelle poole võib oma murega iga kell pöörduda.

Need varjupaigataotlejad, kes ei soovi elada Migratsiooniameti poolt pakutavas majutuses võivad küll elada sugulaste või tuttavate juures, kuid peavad siiski end ühes või teises keskuses registreerima. Migratsiooniameti kohustuseks on pakkuda varjupaigataotlejatele rahalist toetust juhul, kui isikul endal puuduvad vajalikud rahalised vahendid. 2009. aastal sai täiskasvanud varjupaigataotleja igapäevaselt 71 SEK, elukaaslasega koos elav varjupaigataotleja tavajuhul 61 SEK ning alaealine varjupaigataotleja 37-50 SEK (kolmas ja iga järgnev laps saab poole sellest summast). Päevarahast tuleb varjupaigataotlejal katta toidu-, riietuse, kingade-, tualett-tarvete, telefonikõnede ja muud kulud. Kuivõrd vahetult pärast taotluse esitamist elavad paljud varjupaigataotlejad vastuvõtukeskuses, mis pakub toitlustust, siis sellevõrra on neil isikutel päevarahad väiksemad. Vastuvõtukeskuses elavale täiskasvanud varjupaigataotlejale oli 2009. aastal ette nähtud päevaraha 24 SEK, elukaaslasega kooselavale varjupaigataotlejale 19 SEK ning 12 SEK alaealistele (kolmas ja iga järgnev laps saab poole sellest summast). Võimudel on õigus päevarahasid alandada juhul kui varjupaigataotleja keeldub osalemast organiseeritud tegevustest ilma veenva põhjenduseta, takistab uurimistegevust, varjab oma identiteeti või kui takistab uurimistegevust enese võimude eest varjamise teel.

Seaduse kohaselt on varjupaigataotlejatel õigus küsida lisaks määratud toetusele lisaraha, et katta kulud näiteks talveriiete, lasteasjade, puuetega inimeste seadmete, toidulisandite ja prillide ostmiseks. Vaatamata sellele, kus varjupaigataotleja elab, peab ta olema Migratsiooniametile kättesaadav. Kui viimasel on raske taotlejaga kontakteeruda või taotleja ei ilmu intervjuule, vähendatakse taotleja rahalist toetust.

Kõik varjupaigataotlejad saavad Migratsiooniametilt LMA kaardi, mis tõestab tema varjupaigataotleja saatust ning mille ettenäitamisel on võimalik taotleda päevaraha, tasuda meditsiiniteenuste eest jne. 2005. aasta otsuse kohaselt on varjupaigataotlejal, kes elab majutuses, mille ta on ise muretsenud õigus majutuse kompensatsiooniks vaid juhul kui varjupaigataotleja on vabastatud kohustusest taotleda tööluba või on kolimas töö tõttu sellisesse kohta, kus Migratsiooniamet ei ole võimeline korraldama majutust. Kui Migratsiooniametil läheb otsuse tegemiseks aega kauem kui neli kuud, on varjupaigataotleja vabastatud kohustusest omada töö otsimiseks tööluba.

Migratsiooniameti kohustuseks on ka korraldada tegevusi, mis muudavad varjupaigataotlejatele otsuse ootamise aja meeldivaks. Täiskasvanud varjupaigataotlejatel (16-65) on kohustus osaleda otsuse ootamise ajal Migratsiooniameti poolt korraldatavates tegevustes. Viimased sisaldavad endas näiteks informatsioonipäevi Rootsis elamise kohta ning rootsi ja inglise keele õpinguid. Üheskoos ettevõetavad tegevused on näiteks mööbli parandamine, arvutiõpetus, õmblemine, puutöö, aga ka uutele varjupaigataotlejatele toe pakkumine ning oma äri alustamise kursused.

Selleks, et varjupaigataotlejal oleks otsuse ootamise ajal õigus töötada, peab taotleja tõestama, et ta on vabastatud tööloa omamise nõudest. Seda vabastust jagatakse juhul kui Migratsiooniamet leiab, et otsuse tegemine võtab rohkem aega kui neli kuud ja kui taotleja identiteet on tõestatud läbi vajalike isikuttõendavate dokumentide. Teise tasandi otsust ootaval varjupaigataotlejal, kelle taotlus on esimesel korral tagasi lükatud, on samuti õigus töötada, kuid seda vaid juhul, kui taotleja tõestab, et ootamise ajal oli tal vähemalt kuueks kuuks töökoht, kust ta teenis elamiseks piisavalt ning et leitud töökoht on tagatud vähemalt järgnevad 12 kuud.

Selleks, et varjupaigataotleja sulanduks Rootsi ühiskonda võimalikult hästi ning leiaks kiiresti tööd, on loodud koostöövõrgustik millesse kuuluvad Rootsi Tööturamet, Rootsi Migratsiooniamet, Rootsi Integratsiooniamet, Rootsi Haridusamet, Rootsi koolivõrgu arendamise amet ning Rootsi kohalike omavalitsuste liit. Ühtlasi on oluline tõik see, et kohalikud töötukassad pakuvad varjupaigataotlejatele tasuta konsultatsioone. Rootsi riik püüab igati varjupaigataotlejate töötamist soodustada. Migratsiooniamet on töötanud välja kohalikele omavalitsustele boonusesüsteemi mille kohaselt saavad omavalitsused riigilt rohkem rahalist toetust iga juhtumi kohta, kus varjupaigataotleja on läinud tööle.

Varjupaiga taotlemise juhtumid jaotatakse Rootsis kahte gruppi: üldisteks ja kiireloomulisteks. Viimaste hulka kuuluvad juhtumid, kus ametnikud leiavad, et taotlus on alusetu või seda peaks vastavalt Dublini regulatsioonile menetlema mõni teine Euroopa Liidu liikmesriik või mõni muu turvaline kolmas riik. Kuna on väga oluline, et nende juhtumitega tegeldaks kiiresti, on Migratsiooniamet töötanud välja spetsiaalsed meeskonnad, kelle töö tulemusel ei tohiks ühegi kiireloomulise juhtumi lahendamine kesta kauem kui kolm kuud.

Üldjuhul pakutakse varjupaigataotlejale õiguseksperdi teenust, kui just ei ole selge, et rahvusvaheline kaitse tagatakse igal juhul või vastupidi mitte mingil juhul. Eksperdi teenuste eest tasub Migratsiooniamet ning nende eesmärk on aidata varjupaigataotlejal ennast paremini kaitsta.

Erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused

Erivajaduse tuvastamine

Ametlike allikate kohaselt peavad varjupaigataotlejate erivajadused saama tuvastatud vastuvõtukeskustes registreerimise protseduuride raames. Migratsiooniameti ametnik on kohustatud esitama varjupaigataotlejaga tehtava intervjuu ajal küsimusi tema tervisliku seisundi kohta. Antud intervjuu peaks tuvastama, kas taotlejal esineb mistahes terviseprobleeme, mis vajaksid tema otsuse tegemise ajal erilist hoolt. Lastega tehtavates intervjuudes on eriti oluline tuvastada võimalik varasem kuritarvitamine ning vajadus

pakkuda koheselt psühholoogilist abi. Ühtlasi püütakse intervjuu ajal tuvastada, kas varjupaigataotleja vajab puudest või muust erivajadusest lähtuvalt majutusasutuses erivarustust.

Esmases vastuvõtukeskuses pakutakse kõikidele varjupaigataotlejale võimalust läbida tasuta meditsiiniline ülevaatus. Rootsil puudub kirjalik reeglistik varjupaigataotlejate meditsiiniülevaatus läbiviimiseks. Üldjuhul sisaldab esmane läbivaatus taotleja jutuajamist meditsiiniõega oma tervise seisundi ja terviseprobleemide kohta ning erilist rõhku pööratakse võimalike nakkushaiguste tuvastamisele. Teste viiakse läbi vaid äärmisel vajadusel. Piinamise ja organiseeritud vägivald ohvritele pakutakse põhjalikumat läbivaatust.

Rootsi meedias on elavalt arutatud, kas uutele varjupaigataotlejatele tuleks kehtestada tasuta kohustuslikus korras tehtav HIV-test, kuid siiani ei ole seda rahalistel kaalutlustel seadustesse kirjutatud.

Kodanikeorganisatsioonid on kritiseerinud Migratsiooniametit selle eest, et ligi kolmandikule varjupaigataotlejatele ei mainita sootuks võimalust läbida esmast meditsiinilist ülevaatust (intervjuu S. Geer, advokaat). Kuivõrd esmastest vastuvõtukeskustes ei tööta kohapeal arstid ja meditsiiniõed, siis tuleb varjupaigataotlejatel minna nii esmasele kui järgnevale ülevaatusle maakondlikesse hoolduskeskusesse.

Vajaliku arstiabi tagamine

Vastavalt Migratsiooni ameti ja Rootsi kohalike omavalitsuste ja regioonide liidu kokkuleppele, mis 2008. aastal vormistati seaduseks, pakuvad varjupaigataotlejatele meditsiiniteenuseid ja hambaravi piirkondlikud tervisekeskused (*vårdcentralen*). Tervisekeskuseid haldavad Maavalitsused saavad varjupaigataotlejatele meditsiiniteenuste osutamisel tehtud kulude katteks rahalist toetust Migratsiooni ametilt.

Vastavalt Rootsi seadustele tuleb pakkuda varjupaigataotlejatele meditsiinilist abi igal juhul. See tähendab, et isegi kui tegemist on juhtumiga, kus juurdlusest hoidutakse, siis tavapärasest sanktsioonide korda meditsiiniteenuste valdkonnas rakendada ei saa.

Kõik varjupaigataotlejad saavad Rootsi Migratsiooni ametilt LMA kaardi, mis tõestab tema varjupaigataotleja saatust ning mille ettenäitamisel on võimalik teha igasugu varjupaigataotlemisega seotud toiminguid. Varjupaigataotlejad saavad meditsiiniabi varjupaigataotlejatele seatud tingimustel vaid LMA kaardi ettenäitamisel. Vastavalt tervishoiuteenuste reguleerivale seadusele tuleb kohalikel omavalitsustel tagada kõikidele oma territooriumil viibivatele, ka mitteelanikest isikutele tasuta esmaabi. Samamoodi sätestab varjupaigataotlejate tervise- ja meditsiiniteenuste seadus, et varjupaigataotlejatele on arstlik läbivaatus tasuta. Meditsiiniteenuste, sealhulgas hambaravi teenuste eest tasub

varjupaigataotleja ise oma päevarahadega. Kui teenuse hind ületab 50 SEK, saab taotleja tehtud kulu hiljem kompenseeritud. Teatud erijuhtudel on Migratsiooniametil õigus eraldada ühekordseid toetusi. Näiteks kui rase varjupaigataotleja sünnitab vahetult pärast Rootsi saabumist ja peab soetama imikutarbeid.

Kui varjupaigataotleja käib erapsühholoogi või erahambaarsti juures, kus tal saatekiri puudub, siis tuleb tal kogu protseduuri eest ise tasuda. Kõikide retseptiravimite eest tuleb varjupaigataotlejal LMA kaardi ettenäitamisel oma päevarahast tasuda kuni 50 SEK. Kui varjupaigataotleja on maksnud 6 kuu jooksul arstivisiitide, meditsiinilise transpordi ja retseptiravimite eest rohkem kui 400 SEK, siis on tal õigus saada tšekkide ettenäitamisel Migratsiooniametilt eritoetust. Selle alla ei kuulu hambaarsti ja muud teenused.

Nii mitmed raportid kui ka intervjuueritavad tõdesid, et Rootsi päevarahad varjupaigataotlejatele on põhjendamatult väiksed ning seda eriti Rootsi üldise sotsiaalsüsteemi laiahaardelisust arvesse võttes.

Rasedatel varjupaigataotlejatel on õigus tasuta rasedusega seotud arstiabile. Ühtlasi on rasedatel varjupaigataotlejatel õigus saada meedikutelt tasuta nõu rasedumisvastaste vahendite kohta ning teha tasuta aborti.

Alates 2000. aastast on alaealistel varjupaigataotlejatel kõik meditsiiniga seotud õigused samad, mis Rootsi kodanikest lastel. Alaealiste varjupaigataotlejate meditsiinkulud katab 100% ulatuses maavalitsus, kes saab selleks hüvitist Migratsiooniametilt. Kõikide retseptiravimite eest tuleb alaealisel varjupaigataotlejal LMA kaardi ettenäitamisel tasuda kuni 50 SEK-i. *Save the Children Sweden* MTÜ täheldab, et tihtipeale võib jääda saatjaga alaealistel meditsiiniabi saamata, kuna nende vanemad ei saa meditsiinkorraldusest aru, kuivõrd neile kehtib teistsugune meditsiiniteenuste eest tasumise kord kui nende lastele, mille tulemusel pelgavad nad oma last arsti juurde viia (Edström 2006: 26).

Traumad ja stressihäired

Üheks tõsiseks kriitikaks Rootsi varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste osas on liiga vähesed psühholoogilise abi pakkumine. Kõik kolm intervjuueritavat tõdesid, et enamus juhtudel ei mainita varjupaigataotlejatele esmases intervjuus ega ka esmasel meditsiinilisel ülevaatusel psühholoogilise abi saamise võimalust.

Üldjoontes on kaks võimalust, kuidas psühholoogilist abi vajav varjupaigataotleja pääseb psühholoogi või psühhiaatri juurde:

- esmasel meditsiinilisel ülevaatusel või mõnel järgneval arstivisiidil tuvastab arst tõsise vajaduse psühholoogilise abi järele ning kirjutab saatekirja psühholoogi või psühhiaatri juurde. Intervjuueritavate sõnul juhtub seda siiski harva, kuna sisuliselt

vajaksid kõik varjupaigataotlejad psühholoogilist abi, kuid see oleks Rootsi riigile liiga kulukas. Kuivõrd väga paljud varjupaigataotlejad ei läbi esmast meditsiinilist ülevaatust, võibki jääda see vajadus tuvastamata;

- varjupaigataotleja avaldab ise tõsist soovi psühholoogilise abi järele ning võtab ühendust kohaliku omavalitsusega, kes langetab otsuse, kas see soov on põhjendatud või mitte.

Rootsi valitsust on kritiseeritud selle eest, et post-traumaatilises stressiseisus alaealised varjupaigataotlejad ei saa piisavalt psühholoogilist abi. Avalikkuse ette on jõudnud mitmed juhtumid, kus alaealised varjupaigataotlejad ei ole suutnud uue olukorraga toime tulla ning on langenud apaatsesse olekusse, ei soovi käia koolis, õppida rootsi keelt, osaleda erinevates Migratsiooni ameti, kohalike omavalitsuse ja kolmanda sektori organisatsioonide pakutavates tegevustes jne. Üha sagenenud on juhtumid, kus selline vaimne ebastabiilsus on viinud vägivalduseni. On tulnud ette mitmeid juhtumeid, kus alaealine varjupaigataotleja on rünnanud oma tugiisikut, laamendanud ja ähvardanud möödakäijaid tänaval. Kuivõrd enamus varjupaigataotlejatel pole kaasas isikuttõendavat dokumenti, siis Rootsis, nagu ka paljudes teistes riikides, on suuri probleeme varjupaigataotlejate vanuse tuvastamisega. Kriitiliste häälte kohaselt võib vanuses kahtlemine ning sanktsioonidega ähvardamine põhjustada alaealisele suuri psühholoogilisi kannatusi, pikendades tema posttraumaatilise stressi kestvust.

Migratsiooni ameti info kohaselt on alaealise varjupaigataotluse esitamise ja esmaste intervjuude andmise juures psühhiaater (intervjuu P. Sörensen, Migratsiooni amet). Intervjueeritud kodanikeorganisatsioonide esindajate sõnul see nii aga ei ole ning lapsele vajalike psühholoogiliste teenuste osutamisega tegeletakse pigem alles siis, kui on langetatud negatiivne otsus, et aidata lapsel ette valmistuda tagasisaatmiseks (intervjuu S. Geer, advokaat; G. Joseph, Caritas).

Samas püüab nii nagu ka kõikides teistes riikides riigipoolset puudulikku abi pakkuda kolmas sektor. Rootsi Punane Rist on loonud kuus lastele mõeldud taastusravi keskust ning neile maksavad toetust maavalitsused.

Saatjata alaealised

Igal aastal taotleb Rootsilt varjupaika paarsada saatjata alaealist. Tegemist on grupiga, kelle menetlus on esmaste prioriteetide hulgas ning kelle puhul tuleb langetada otsus kõige rohkem kolme kuu jooksul. Peamine vastutus varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamisel on küll Migratsiooni ametil, kuid alaealiste varjupaigataotlejate eest vastutavad uuendatud välismaalaste seaduse kohaselt alates 2006. aastast kohalikud omavalitsused. Omavalitsuste

ülesandeks ei ole mitte vaid saatjateta alaealistele majutuse korraldamine, vaid ka koolihariduse ja igakülgse abi pakkumine. Migratsiooni ameti kohustuseks on sõlmida kohalike omavalitsustega lepinguid ning aidata lapsi nendesse omavalitsustesse jõudmisel. Ühtlasi maksab Migratsiooni amet kohalikele omavalitsustele fikseeritud tasu iga saatjata alaealise majutuse, ravi ja muu hoolitsuse eest. Kodanikeorganisatsioon *Save the Children* kritiseerib taolist korda, leides et kuivõrd erivajadustega saatjata alaealised lähevad kohalikule omavalitsusele rohkem maksma kui tavalapsed, siis leidub juhtumeid, kus kohalikud omavalitsused on tõrksad erivajadustega saatjata alaealise probleemidega tegelemisel (Edström: 2006: 29).

Kohalikud omavalitsused majutavad lapsed suuremate gruppidega vastuvõtukeskustes. Taolistes keskustes töötab ööpäevaringne ametnikkond. Juhul kui neil lastel on Rootsis sugulasi, võivad nad majutuda nende juures. Taolistel juhtudel määratakse sellele lapsele usaldusisik, kelle ülesandeks on tagada, et lapse huvid oleksid igakülgsest kaitsstud. Usaldusisiku aitab välja valida Migratsiooni amet, kuid ta määratakse vastava kohaliku omavalitsuse poolt.

Varjupaika taotlevate laste juurdlustes peab Migratsiooni amet võtma niipalju kui võimalik arvesse tema vanust, tervise seisundit ja muid asjaolusid. Lapsi abistab nende intervjuudes tema seaduslik esindaja ning tavapäraselt ka usaldusisik. Saatjata alaealiste puhul on esmaseks prioriteediks leida ülesse lapse vanemad ning viia mõlemad osapooled kokku kas kodumaal, Rootsis või kolmandas riigis, sõltuvalt juhtumi eripäradest.

Euroopa Rändevõrgustiku 2009. aasta raport tõdeb, et viimastel aastatel toimunud järsk saatjata varjupaigataotlejate arvu kasv on päädinud vabade majutuskohade puudusega. Eriti teravaks kujunes see olukord novembris 2009, kui 500 alaealist varjupaigataotlejat oli majutuskoha järjekorras. Kriitilise olukorra tulemusel kutsusid mitmed institutsioonid nagu Migratsiooni Amet, Rootsi Päästkem Lapsed ja laste ombudsman kohalikke omavalitsusi ülesse võtma saatjata varjupaigataotlejate eest suuremat vastutust. Rootsi valitsus omakorda lubas kutsuda kokku erikomisjoni, mis uuriks kuidas muuta Rootsi seadusandlust, et see reguleeriks paremini kohalike omavalitsuste ülesandeid alaealiste varjupaigataotlejate eest hoolitsemisel (EMN 2009: 14).

Muu info

Vastavalt varjupaigataotlejate ja teiste vastuvõtu seadusele, võib Migratsiooni amet suurendada erivajadustega varjupaigataotlejate päevarahasid. See tähendab, et varjupaigataotlejatel on õigus küsida Rootsi riigilt lisaks tavapärasele toetusele vahendeid, et katta erikulud näiteks talveriiete, lasteasjade, puuetega inimeste seadmete, toidulisandite ja prillide ostmiseks. Teatud erijuhtudel on Migratsiooni ametil õigus eraldada ühekordseid

toetusi. Näiteks kui varjupaigataotleja saabub külmal ajal ning vajab sooje talveriideid või kui rase varjupaigataotleja sünnitab vahetult pärast Rootsi saabumist, vajades kiiresti imikutetarbeid.

Vastavalt Rootsi seadustele peavad kõik varjupaigataotlejate vastuvõtukeskused ja varjupaigataotlejatele pakutavad korterid olema valmis võtma vastu füüsilise puudega varjupaigataotlejaid, väikelapsi jne ning olema sobilikud ka eakatele inimestele (treppidele lisaks ka liftide olemasolu jms).

Varjupaigataotlejatest lastele, kellel on füüsiline või vaimne puue, püüab Rootsi riik pakkuda erilist tuge, korraldades neile vajalikke tegevusi ning makstes toetusi. Migratsiooniamet kompenseerib taolised kulud kohalikele omavalitsustele vastavalt seadustele sotsiaalteenuste seadusele ja varjupaigataotlejate tervise- ja meditsiiniteenuste seadusele. Post-traumaatilist stressihäiret põdevaid lapsi tuleks kohelda eriliselt, kuid tihtipeale ei tegeleta vastavate teenuste osutamisega enne, kui elamisloa andmise otsus on tehtud. Samas, isegi kui lapse varjupaigataotlus lükatakse tagasi, pakub riik talle tuge kuni viimase hetkeni enne Rootsist lahkumist.

Paljud varjupaigataotlejad on maksnud suuri summasid inimkaubitsejatele. Mõningatel juhtudel on taotlejad müünud kogu oma vara ja/ või iseennast rahvusvahelisel mustal turul, olles uskunud valelubadusi tagatud rahvusvahelisest kaitsest ja tööst Rootsis. Selleks et kaitsta varjupaigataotlejaid, eriti naisi ja lapsi, on Rootsi riik kehtestanud karmid karistused inimkaubitsejatele. Ühtlasi on inimkaubanduse ohvritele tagatud alaline elamisloa juhul, kui nad on tunnistajaks kriminaaluuringus. Selleks, et nad tuleksid selle vaimse koormaga toime, pakutakse neile Migratsiooni ameti poolt igakülgset psühholoogilist abi (intervjuu P. Sörensen, Migratsiooni amet).

Lisad

I Varjupaiga ja pagulastega tegelevad riigiasutused ja ametid:

Migrationsverket (Swedish Migration Board), www.migrationsverket.se

II Tähtsamad kodanikeorganisatsioonid:

BRIS - Barnens Rätt I Samhället (Children's Rights in Society), www.bris.se

Caritas Sverige (Caritas Sweden), <http://www.caritas.se/>

FARR - Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (The Swedish Network of Asylum and Refugee Support Groups), <http://www.farr.se>

Rädda Barnen (Swedish Save the Children), www.raddabarnen.se

Röda Korset (Swedish Red Cross), www.redcross.se

Rådgivningsbyrån För Asylsökande och Flyktinga (Swedish Refugee Advice Centre), www.sweref.org

III Kasutatud allikad:

Abraha, G. (2008). *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden*. NTN-asylum & integration. Karlskrona: Printfabriken.

Edström, Ö. (2006). *Final Report on Sweden and Final Table on Sweden done by the Odysseus Network for the European Commission on the Implementation of the Directive on Reception Conditions for Asylum Seekers in Sweden*. Umeå Ülikool.

European Migration Network (2009a). *Ad-hoc Query on the Needs of Vulnerable Migrants*.

European Migration Network (2006). *Annual Policy Report 2005: Sweden*.

European Migration Network (2007). *Annual Policy Report 2006: Sweden*.

European Migration Network (2008a). *Annual Policy Report 2007: Sweden*.

European Migration Network (2009b). *Annual Policy Report 2008: Sweden*.

European Migration Network (2010). *Annual Policy Report 2009: Sweden*.

European Migration Network (2009c). *National Report for Sweden. Policies on Reception, Return and Integration Arrangements for, and Numbers of, Unaccompanied Minors – an EU Comparative Study*.

- European Migration Network (2008b). *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Sweden*.
- European Network of Asylum and Reception Organizations (2005). *Reception of Asylum Seekers in Sweden*.
- European Observatory Medicins du Monde (2009). *Access to Healthcare for Undocumented Migrants in 11 European Countries*.
- Gil-Robles, A. (2004). *Report by Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his Visit to Sweden 21 – 23 April 2004*. 08.07.2004. Strasbourg
- Gil-Robles, A. (2007). *Memorandum to the Swedish Government. Assessment of the Progress Made in Implementing the 2004 Recommendations of the Council of Europe*. 16.05.2007. Strasbourg.
- Huma Network (2010). *Access to Health Care for Undocumented Migrants and Asylum Seekers in 10 EU Countries: Law and Practice*.
- Medecins Sans Frontiers (2006). *Gömnda in Sweden: Exclusion from Health Care for Immigrants Living Without Legal status*.
- Statistika Centralbyran (2005). *Short Historical Overview of the Development of Reception Facilities*.
- UNHCR (2011). *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010: Statistical Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Selected Non-European Countries*.
- Zachrisson, M. (2001). *Providing Vulnerable Groups of Asylum Seekers with Information*. Malmö Ülikool.

5 Saksamaa

Varjupaigataotlejate arvu on Saksamaal dokumenteeritud alates 1950-ndatest aastatest, mil Lääne-Saksamaale ehk Saksa Föderatiivsesse Vabariiki (SFV) saabus, peamiselt just idabloki riikidest, suhteliselt väike arv varjupaigataotlejaid – aastas keskmiselt 5 000 inimest. Antud aastatel oli pagulaste ja varjupaigataotlejate eest vastutavaks asutuseks riigitasandil Välisparitolu põgenike amet (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*), mis hiljem nimetati ümber Migratsiooni ja pagulaste ametiks (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF), mis kuulub Siseministeeriumi haldusalasse. SFV oli ka esimeste riikide seas, mis ratifitseeris pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooni (1953.a.)

Uus etapp varjupaigapoliitika ajaloos algas 1980-ndate alguses, mil taotluste arv kasvas ning võttis üha enam humanitaarse iseloomu – “raudse eesriide” ja sotsialistlike režiimide langemise tõttu, samuti põhjustatuna Türgi sõjaväelisest riigipöördest 1979. aastal, Jugoslaavia lagunemisest ning Iraagi süstemaatilise genotsiidist kurdide piirkondades aastatel 1987-1989. aastatel tõi kaasa varjupaigataotluste arvu kiire kasvu. Selle tagajärjel kasvas kolme aastaga ajavahemikus 1987-1990 varjupaigataotluste arv kolmekordseks ning 1992. aastaks seitsmekordseks.¹⁰ Samas tuleb märkida, et kuigi varjupaigataotluste arv oli äärmiselt suur, anti rahvusvaheline kaitse siiski üsna vähestele - näiteks 1992. aastal oli rahuldatud varjupaigataotluste hulk vaid 4,25% (Kogan 2010).

Antud muutused tõid kaasa vajaduse seni tsentraalselt ühte paika kokku koondatud varjupaigataotlejad jaotada ühtlaselt ümber kogu riigi peale, mistõttu rakendati alates 1977. aastast põhimõtet, mille kohaselt kõik taotlejad jäävad vastavatesse liidumaadesse. 1982. aastal vastuvõetud varjupaigamenetluse seaduse (*Asylverfahrensgesetz*) tulemusena töötati omakorda välja printsiip, mis võimaldaks antud koormat kõikide liidumaade vahel ühtlasemalt jaotada. Siseministeeriumi juurde loodi 48 kohalikku harubürood erinevates liidumaades, mille eesmärk oli kaasa aidata süsteemi terviklikkuse parandamisele ning tõhustamisele läbi erinevate vastuvõtukeskuste avamise.

1992. aasta rekordiline varjupaigataotluste arv viis lõpuks põhiseaduse ja varjupaigamenetluse seaduse muutmiseni 1993. ja 1998. aastal. Nende kahe seaduse muutmise tulemusel langes aastane taotluste arv taas alla 100 000 – kui 1996. aastal esitati veel 115 000 taotlust, siis 1998. aastaks langes see 95 000 peale ning 2000. aastal oli taotlust arv 78 000 (*Asyl in Zahlen* 2009).¹¹ Languse puhul mängis olulist rolli ka just täienduste sisseviimine põhiseadusesse, mis

¹⁰ Varjupaigataotluste arv kasvas ligikaudu 60 000 pealt 1987. aastal umbkaudu 200 000 peale 1990. aastal ja kulmineerus 440 000 taotlusega 1992. aastal, mis moodustas tollel aastal 62% kõikidest varjupaigataotlustest kogu Euroopas (*Asyl in Zahlen* 2009).

¹¹ 2005. aastal 28 914, 2007. aastal 19 164, 2009. aastal 27 650 ja 2010. aastal 41 332 (EMN 2011).

täpsustasid õigust varjupaigale selliselt, et seda võiksid saada tõesti ainult need, kes seda vajavad – enne redaktsiooni võimaldati varjupaika taotleda põhimõtteliselt kõikidele ilma suuremate piiranguteta (Parusel 2010), ning kuigi põhiseadusesse jäi endiselt sisse õigus varjupaigale (artikkel 16a(1)), kitsendati selle andmist mitmete erinevate piirangutega, näiteks õigusega saata piirilt tagasi kõik varjupaigataotlejad, kes sisenevad sinna 'turvaliste kolmandate riikide' kaudu.

Kristlikud Demokraadid (CDU) olid seadusandluse muutmist propageerinud juba 1980-ndate keskpaigast alates, kuid ei olnud suutnud tagada vajalikku häälteenamust. Samas muutus põgenikeprobleem aastatel 1990-1993 poliitilise debati peamiseks osaks, mille üheks tagajärjeks oli ka avalikkuse muutumine skeptilisemaks ning kahtlustavamaks varjupaigataotlejate suhtes, keda üha enam süüdistati põgeniku staatuse ärakasutamises migratsiooni eesmärgil, ilma et neid oleks ka tegelikult päritoluriigis taga kiusatud. Seda ajajärku iseloomustavad ka mitmed rünnakud nii välismaalaste kui ka varjupaigataotlejate vastu, kulmineerudes mitme tapmisjuhtumiga paremäärmuslaste poolt.

1993. aastal saavutatud parteidevaheline kokkulepe – tuntud ka kui nn. asüülikompromiss (*Asylkompromiss*) – viis lõpuks selleni, et põhiseaduse artiklit 16 muudeti ja täiendati viisil, mis täpsustas ühelt poolt selle, et varjupaigataotlejad nn 'turvalistest kolmandatest riikidest' (Genfi konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Hartaga liitunud riikidest) ei ole enam automaatselt kõlblikud varjupaigale ning varjupaigataotluse puhul neist riikidest on neil keelatud Saksamaale siseneda või juba riigis olemise korral on õigus neid koheselt välja saata. Teiseks, varjupaigataotlejad nn 'turvalistest päritoluriikidest,' millede nimekirja kinnitab parlament, olid edaspidi sunnitud läbima kiirmenetlusega protseduuri taotluste hindamiseks, kus põhirõhk oma juhtumi tõendamisel jäi nende enda kanda.

Varjupaigataotluste arv aastatel 1999-2010 on näidanud langustrendi – kui 2000. aastal oli taotluste arv 78 000, siis 2005. aastaks oli see number langenud 28 000 peale, misjärel peale paariaastast langust on esmaste esitatud taotluste arv 2010. aastaks tõusnud ca 40 000. Peamised päritoluriigid viimase kümne aasta jooksul on olnud Afganistan (2010. aastal 6000 taotlust), Iraak (5500), Türgi (1300) ning Vietnam. Dekaaadi alguses esitati palju taotlusi ka Serbiast, Venemaalt ja Hiinast, kuid nüüdseks on nendest riikidest pärit varjupaigataotlejate arv langenud märkimisväärselt (Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2011).

Varjupaigapoliitika seadusandlik raamistik

Varjupaiga andmine poliitilistel põhjustel on sätestatud juba Saksamaa põhiseaduses. Peamised tingimused varjupaiga andmisel ja varjupaigataotlejate vastuvõtmisel on sätestatud põhiseaduse artiklis 16, välismaalaste seaduse paragrahvis 60 ning varjupaigamenetluse seaduses. Lisaks nendele kolmele on mitmeid teisi seadusi ning määrusi, mis antud valdkonda

otsesemalt või kaudsemalt reguleerivad. Mis teeb Saksamaa erinevaks teistest uuringus käsitletud riikidest, on asjaolu, et kui enamikus neist on õigus varjupaigale sätestatud nõ tavalistes, külgnevates seadusandlikes aktides, siis Saksamaal on õigus varjupaigale üks fundamentaalsetest inimõigustest, mis on sätestatud riigi põhiseaduses. Alljärgnevalt on välja toodud peamised seadused ning seadusandlikud aktid, mis Saksamaal varjupaiga taotlemist, andmist ja taotlejate vastuvõtmist reguleerivad.

Põhiseaduse (*Grundgesetz*)¹² artikkel 16a p1 sätestab, et varjupaika antakse Saksamaal neile, keda kiusatakse taga või kelle elu on ohus *poliitilistel* põhjustel (*“Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“*). Põhiseaduse muudatusega 1993. aastal lisandusid aga artikkel 16a juurde paragrahvid 2-5, mis seadsid juba kitsamad piirangud ja õigused varjupaiga taotlemiseks. Teisisõnu – artikkel 16a p1 kehtib ainult neile varjupaigataotlejatele, kes ei sisenenud riiki turvaliste kolmandate riikide kaudu või kui nad ei tulnud nõ turvalisest päritoluriigist (s.o. riikidest, kus ei toimu kodanike poliitilist tagakiusamist või ebainimlikku ja alandavat kohtlemist või karistamist, välja arvatud juhtudel, kui taotleja suudab seda tõendada).

Välismaalaste seadus (seadus välismaalaste viibimise, töötamise ning integratsiooni kohta Saksamaa Liitvabariigi territooriumil) (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, AufenthG*)¹³ sätestab kõik sisserände ja lõimumisega seonduvad juhud, samuti riigist väljasaatmise juhud. Kõige olulisema punktina rahvusvahelist kaitset otsivate isikute suhtes on seaduse paragrahv 60, mis sätestab deporteerimise keelu juhul, kui tagasisaatmine võib ohustada inimese elu või vabadust tema rassi, religiooni, kodakondsuse, teatud sotsiaalsetesse gruppidesse kuuluvuse või tema poliitiliste veendumuste tõttu. Kellele see seadus kehtib, võimaldatakse ühtlasi ka elamisloa andmine. Muuhulgas seadus defineerib ära ka need osapooled, kellega arvestatakse tagasisaatmise keelu rakendamise puhul (s.t. osapooled, kes võivad ohustada inimese elu või vabadust): riik, parteid või organisatsioonid, kes valdavad olulist osa riigist või riigi territooriumist, ning mitte-riiklikud osapooled (*Akteuren*). Antud seadus ei kehti samas EL kodanikele.

Põhiseadusest ning välismaalaste seadusest põhjal peetakse varjupaigataotlejaks isikut, kes on esitanud avalduse varjupaiga saamiseks põhjusel, et teda kiusatakse taga poliitilistel põhjustel või kelle tagasisaatmine päritoluriiki võib ohustada tema elu või vabadust: „Välismaalane on [Genfi konventsiooni] tähenduses pagulane siis, kui teda ohustavad tema kodakondsusriigis välismaalaste elamisõigust käsitleva seaduse [*Aufenthaltsgesetz*] § 60 lõikes 1 sätestatud ohud [...]” (Mazak 2009). Siinkohal tuleb rõhutada, et Saksamaa seadustes ei ole eraldi defineeritud

¹² <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

¹³ http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html

varjupaigataotleja kui selline, vaid seadusaktides on defineeritud see, kellel ja mis põhjustel on õigus kaitsele.¹⁴

Varjupaigamenetluse seadus (*Asylverfahrensgesetz*, AsylVfG)¹⁵ sätestab terviklikult kogu varjupaigataotlejatega seonduva protseduuri. See seadus hakkab kehtima välismaalastele juhul, kui nad vastavad põhiseaduse artikli 16a paragrahvis 1 sätestatud tingimustele või nende ohtude puhul, mis on loetletud välismaalaste seaduse paragrahv 60-s. Teisisõnu taotlused, mis tulenevad põhiseaduse punktist 16a ning välismaalaste seaduse paragrahv 60-st, käsitletakse läbi varjupaigaandmise protseduuride raamistiku, milleks on antud menetlusseadus.

Varjupaigamenetluse seadus sätestab näiteks, et varjupaigataotlejad, kellel piirivalve lubab siseneda Saksamaale, viiakse antud seaduse kohaselt lähimasse vastuvõtukeskusesse vastaval liidumaal. Samuti jaotatakse kõik varjupaigataotlejad liidumaade vahel samas seaduses sätestatud valemi alusel (nn EASY-system; *Erstverteilung von Asylbegehrenden*), mis arvutatakse välja liidumaa sissetuleku järgi maksude põhiselt ning elanike arvu suhtena.

Varjupaigataotlejate toetuste seadus (*Asylbewerberleistungsgesetz*, AsylbLG)¹⁶ loob seadusandliku aluse erinevatele toetustele, mis tagatakse varjupaigataotlejatele nende taotlusprotseduuri ajal, samuti aga ka humanitaarsetel alustel kaitse saanud isikutele ning lisaks teistele välismaalastele, kelle viibimine riigis ei ole püsiv või pikaajaline.

Seadus näeb ette ka põhiteenuste nagu toidu, majutuse, kütte, riietuse, tervise- ja kehahoolduse, majapidamises tarvisminevate kasutus- ja tarbekaupade tagamise riigi poolt. Lisaks sellele näeb seadus ette taskuraha igapäevasteks isiklikeks vajadusteks ning tagab seadusliku aluse arstiabi teenuste saamiseks haiguse, raseduse või sünni korral. Antud seadust rakendavad liidumaad ning linnad (kohalikud sotsiaalametid).

Lisaks põhiseadusele ja kolmele seadusele määravad varjupaiga taotlemise õigusi ja tingimusi ning taotlejate vastuvõtutingimusi mitmed teised seadused ja määrused, nede hulgas halduskohtumenetluse seadus (*Verwaltungsgerichtsordnung*),¹⁷ välismaalaste keskregistri seadus (*Gesetz über das Ausländerzentralregister*, AZRG; *Central Register of Foreign Nationals*

¹⁴ Siinkohal tuleb mainida, et varjupaigamenetluse seaduse § 3 lõige 1 sätestab, et välismaalane on pagulane selles tähenduses, et ta pole riigis, kus ta kodakondsust omab või kus ta kodakondsuseta olles tavaliselt elupaika omas, kaitstud ohtude eest, mis on sätestatud välismaalaste elamisõigust käsitleva seaduse (*Aufenthaltsgesetz*) paragrahvi 60 lõikes 1.

¹⁵ http://bundesrecht.juris.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html

¹⁶ <http://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/BJNR107410993.html>

¹⁷ <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

Act),¹⁸ integratsioonikursuste läbiviimise määrus (*Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler*)¹⁹ ja elukohamäärus (*Aufenthaltsverordnung*).²⁰ Samuti tuleb silmas pidada erinevusi mitmetes kaitse saamise kategooriates – näiteks inimkaubanduse ohvritega ei tegele otseselt mitte BAMF, vaid välismaalaste amet (*Ausländeramt*) koostöös korrakaitseorganitega. Lisaks antud riikliku ulatusega seadustele on aste allpool pea kõigil 16-l liidumaal eraldi põgenike vastuvõtuseadused (*Flüchtlingsaufnahmegesetz*), mis panevad varjupaigataotlejate vastuvõtu tingimused vastavates liidumaades konkreetsemalt paika.²¹

Sellest johtuvalt saab tõdeda, et Saksamaal on varjupaigapoliitika õiguslik raamistik võrreldes paljude teiste Euroopa riikidega äärmiselt kompleksne, kuid samas ka väga detailne - varjupaigapoliitika on väga tugevalt süvalaiendatud kõikidesse peamistesse poliitikavaldkondadesse, omades kattuvusi nii hariduspoliitika, integratsioonipoliitika, tööhõivepoliitika ja sotsiaalpoliitika kui ka välispoliitika või arenguabi poliitikatega. Samuti on riikliku sisejulgeoleku alased muutused mõjutanud varjupaigapoliitikat, näiteks täiendati varjupaigamenetluse seadust 2002. aastal terrorismivastase võitluse seadusest (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*) tulenevalt sätetega, mis keelavad varjupaiga andmise neile inimestele, kes on teostanud inimsusevastaseid kuritegusid või teisi mitte-poliitilisi ning julmi tegusid („*insbesondere eine grausame Handlung*“), isegi siis kui nendega püüeldi väidetavat poliitilist eesmärki (vt varjupaigamenetluse seaduse § 3 punkti 2).

Üheks oluliseks seadusandlikuks pöördepunktiks viimasel aastakümnel oli 2005. aastal jõustunud immigratsiooniseadus (*Zuwanderungsgesetz*), milleni jõudmiseks peeti neli aastat intensiivseid parteidevahelisi poliitilisi diskussioone ning mille tarbeks moodustati täiendavalt ka eraldi komisjon (*Zuwanderungskommission*). Immigratsiooniseaduse vastuvõtmise tulemusena muutus Saksamaa pikaajaline paradigma immigratsiooni suhtes, kus riik tunnistas, et tema territooriumil elavad teistest riikidest sisserännanud inimesed, kes ei ole riigist peagi lahkumas vaid on elanud juba mitmendat põlvkonda.

Immigratsiooniseaduse erinevate artiklite raames muudeti, täiendati või nimetati ümber juba varasemad seadused (nt välismaalaste seadus, varjupaigamenetluse seadus jmt). Seeläbi täpsustusi näiteks täiendava kaitse andmise alased kriteeriumid (elamisloa andmine neile, kes riigist väljasaatmise puhul võivad sattuda piinamise või hukkamise ohvriks) ja tunnustati varjupaigataotluse põhjendusena ka neid juhtumeid, kus ohvreid võidakse taga kiusata teiste institutsioonide poolt peale riikide, s.o. kolmandad, mitte-riiklikud osapooled. Samuti

¹⁸ <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

¹⁹ <http://bundesrecht.juris.de/intv/index.html>

²⁰ <http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/BJNR294510004.html>

²¹ Sõna *flüchtling* võib sõltuvalt kontekstist tähendada nii põgenikku kui ka varjupaigataotlejat (*asylbewerber*) või mõnikord isegi pagulast. Sageli kasutatakse ka sõna *asylsuchende*.

võimaldati immigratsiooniseaduse vastuvõtmisega kaitset anda ka soo-spetsiifiliste tagakiusamiste alusel. 2005. aastal jõustunud immigratsiooniseadus oli seega üsna murranguline kogu Saksamaa senises pagulaspoliitikas, areng, mida tervitas positiivselt ka UNHCR.

Institutsionaalne struktuur ja varjupaiga taotlemise protsess

Saksamaal on varjupaiga eest vastutavaks peamiseks riiklikuks institutsiooniks Siseministeeriumi haldusalas olev Migratsiooni ja pagulaste amet (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*; BAMF), kes teeb otsused varjupaigataotluste osas, nii nende andmise kui ka tagasilükkamise osas, otsustades muuhulgas Dublini protseduuride üle. Samas on Siseministeeriumil lõplik täidesaatev otsus poliitilise varjupaigaandmise otsuste puhul. BAMF haldab ka välismaalaste keskregistrit ning vastutab teatud programmide kaudu erinevatest riikidest pärit põgenike ümberasustamise üle. BAMFi peakontor asub Nürnbergis ning tema 22 osakonda on jaotunud kõikide liidumaade vahel.²²

16 liidumaad omavad õigust kohaldada seadusi valdkondades, mis ei ole föderaalvalitsuse poolt vastutamiseks võetud. Ainsad peamised poliitikavaldkonnad, kus liidumaade pädevus on suurem ja mis on peamiselt reguleeritud nende endi poolt, on haridus, teadus- ja arendustegevus ja politsei. Viimase puhul on oluline lisada, et näiteks nende välismaalaste väljasaatmine, kes on kohustatud riigist lahkuma ja kes on üleviidavad Dublini protseduuride alusel, on organiseeritud liidumaa poolt koostöös föderaalpolitseiga (*Bundespolizei*).

Saksamaal asub 2011. aasta seisuga 19 esmast vastuvõtukeskust (*Erstaufnahmeeinrichtung*), millede töö korraldamise eest vastutavad liidumaad. Igas liidumaas on üks vastuvõtukeskus, v.a. Nordrhein-Westfalen (3 keskust) ja Baier (2 keskust). Kõik varjupaigataotlejad jaotatakse riiki saabumisel kvootide alusel antud keskustesse. Esmases vastuvõtukeskuses viibib taotleja ligikaudu 6 nädalat, kuid mitte rohkem kui 3 kuud. Oluline on siinkohal märkida, et esmases vastuvõtukeskuses oldud aja jooksul ei tohi taotleja teha tasustatud tööd. Vastuvõtukeskustest ei tohi üldjuhul ka pikemaks ajaks lahkuda, hoolimata sellest, et taotleja saab taotlemise ajaks ajutise elamisloa. Ajutine elamisluba on ühtlasi isikuttõendav tunnistus, kuhu on märgitud ka piirkond, kus ta tohib viibida. Varjupaigataotlejatele kehtib seega nn elukohapiirang (*Räumliche Beschränkung*; *Residenzpflicht*), mis sätestab selle, et taotleja peab oma taotlusprotsessi vältel püsima teatud geograafilistes piirides. Elukohapiirangut on kritiseeritud tugevalt nii inimõiguste organisatsioonide kui ka pagulasorganisatsioonide poolt (vt nt Rundbrief 2009, Lillig & Strasser 2004, Iskenius 2009). Sageli võib juhtuda, et taotlejaid

²² Vastavalt varjupaigamenetluse seadusele on BAMFil kohustus luua enda esindus/osakond kõikide vastuvõtukeskuste juurde, kus taotlejate arv ületab 500 inimest.

liidumaade vahel jaotav kvoodisüsteem ei arvesta pere terviklikkust, kus täiskasvanud pereliikmed (nt õed, vennad ja vanavanemad) jaotatakse erinevatesse paikadesse. Ka ei saaks varjupaigataotleja näiteks vastuvõtukeskusest, mis asub keset „metsi ja tühermaad“ mõnda kaugelasuvasse suurlinna advokaati otsima minna (v.a. juhtudel, kui suurlinn asuks talle lubatud ringkonnas või kreisis, kus asub ka tema eest vastutav immigratsiooniamet), sest see on ettenähtud piiridest väljas ja (korduva) haldusrikkumise (*Ordnungswidrigkeit*) tõttu ootaks vahelejäamisel suure tõenäosusega kas rahatrahvi või kuni üheaastane vabadusekaotus (vt. lisaks lisa 2).²³

Samas on valitsuse seisukoht piirangute püsimisele muutumatu, pidades seda vajalikuks ühelt poolt liidumaade vahel tasakaalu säilitamiseks halduslikus ja finantsilises aspektis, ning teisalt ka varjupaigataotlejate üle nõ kontrolli säilitamiseks, mis on vajalik eeldus taotlusprotsessi kiireks ja tõhusaks läbiviimiseks. 2010. aastal leevendasid samas mõned liidumaad antud piirangut, lubades taotlejatel teatud tingimustel viibida ka teisel liidumaal (EMN 2011). Otsuse, kas taotleja võib liikuda näiteks erinevate liidumaade vahel annavad kohalikud välismaalaste ametid (immigratsioonibürood).

Kõik esmased vastuvõtukeskused on liidumaade haldusalas, samas võivad kogukonnakeskuse hallata ka eraettevõtted või kodanikeorganisatsioonid. Pakkujad võivad seega olla ka eraettevõtted, kes teevad seda kasumi saamise eesmärgil, kuid neid on kritiseeritud just seetõttu, et nad rahuldavad küll esmased vajadused, kuid ei pööra suurt tähelepanu laiemate probleemidega tegelemisele või taotlejate toetamisele keskustes (intervjuu J. Rüffer, BERNET).

Pärast esimeses vastuvõtukeskuses viibimist majutatakse varjupaigataotlejaid kas kogukonnakeskustesse (*Gemeinschaftsunterkünfte*) ehk omavalitsusüksustes asuvasse majutuskeskustesse või eramajutusse. Kogukonnakeskusesse jäävad taotlejad aga enamasti

Esmane vastuvõtukeskus Berliinis

Berliini näitel juhib sealset peamist vastuvõtukeskust MTÜ Workers Welfare, kes saab liidumaalt pearaha süsteemi põhiselt selle haldamiseks teenustasu. Selline süsteem toimib teenusehanke kaudu, kus liidumaa kui tellija sätestab kriteeriumid, millele keskus peab vastama – näiteks majutuskohi 500 inimesele, 2 sotsiaaltöötajat iga 100 taotleja kohta, igale inimesele 8 ruutmeetrit elamispinda, lastele mänguruum jmt, misjärel sõlmitakse parimate pakkujatega lepingud.

/intervjuu I. Rüffer, BERNET/

²³ Varjupaigamenetluse seaduse (Asylverfahrensgesetz) § 85 ütleb, et §-s 56 sätestatud elukohapiirangu korduval rikkumisel karistatakse kuni üheaastase vangistuse või rahatrahviga (*Geldstrafe*). Sama seaduse § 86 ütleb, et §-s 56 sätestatud elukohapiirangu vastu eksiv välismaalane rikub korda ning toob ära sellega kaasneva trahvi (*Geldbuße*) maksimaalse suuruse. Rikkumise korduvat iseloomu samas ei mainita. Lilligi ja Strasseri artikkel (Lilligi & Strasser 2004) mainib, et tavaline sanktsioon Baden-Württembergis on elukohapiirangu rikkumise korral varjupaigataotlejale makstavate sotsiaaltoetuste peatamine paariks kuuks. Seega vabadusekaotus ähvardab alles korduvate rikkumiste puhul, rahalised sanktsioonid võivad rakenduda aga juba esimese rikkumise puhul.

kuueks kuni seitsmeks kuuks. Kogukonnakeskused on sageli loodud kas vanade kasarmute või näiteks Müncheni suurima keskuse puhul on tegemist endise, nüüdseks suletud lennujaama personalile mõeldud majadega, mis mahutavad ca 400 elanikku. Samuti võivad need aga olla ka hostelid, külalistemajad või korterid. Erinevus kogukonnakeskuste ja vastuvõtukeskuste vahel seisneb selles, et kogukonnakeskused peavad tagama seal viibijatele tingimused pikemaajaliseks elamiseks. Kogukonnakeskustes tagatakse taotlejate seal viibimise ajal tasuta peavari, toit, küte, riietus, tervishoiuteenused ning põhilised kehahooldusvahendid. Juhul, kui riideid ei ole võimalik anda, siis jagatakse taotlejatele vastavad vautšerid (s.o. kinkekaardid) nende ostmiseks, samuti võib neid anda ka peamiste hügieenitarvete ostmiseks. Lisaks sellele on taotlejatele ette nähtud taskuraha, alates 14 aasta vanustele 40,90 eurot kuus.

Inimesed jaotatakse kogukonnakeskustesse enamasti üle kogu liidumaa, kuid sõltuvalt liidumaast saab taotleja ka ise valida majutuse näiteks erakorteris²⁴ – see on iseloomulik just Berliinile, mis olles samal ajal nii linn kui ka liidumaa on vastu võtnud otsuse majutada varjupaigataotlejad enamasti just erakorteritesse (intervjuu J. Rüffer, BERNET). Elades väljaspool kogukonnakeskust on lisaks majutuskuludele, küttele ning muudele majapidamiskuludele ning koos taskurahaga leibkonna pea kohta kõikideks kuludeks ette nähtud kokku € 224,96 kuus, millest osa antakse taotlejatele rahas (peamiselt taskuraha), kuid väga sageli antakse osa summast kas vautšeritena (kinkekaartidena), riidetena või näiteks valmistoidu kujul. Üle 14 aastase pereliikme kohta on ette nähtud € 199,40 ning nooremate leibkonna liikmete kohta mõnevõrra väiksemad summad. Antud toetus on ca 33% väiksem kui sotsiaalabi vajavale kodanikule antav toetus. Elamaks väljaspool keskust peavad taotlejad aga tõendama, et liidumaal ei tule kanda täiendavaid finantskohustusi võrreldes tema elamisega kogukonnakeskuses.

Peale selle eksisteerivad mõnel liidumaal eraldi veel väljasaatmiskeskused (nn *Abschiebegefängnisse*), mis asuvad enamasti kas eeluurimisvanglate või vanglate juures. Maksimaalselt tohib inimest tema väljasaatmisele eelnevalt kinnipidamiskeskuses hoida kuni 18 kuud. Varjupaigataotlejat saab kinnipidamiskeskusesse panna ainult kohtuotsusega, samas kui paljudes teistes riikides on see sageli näiteks haldustasandi otsus. Kohtuotsuse aluseks on eeldus, et eitava otsuse saanud taotleja ei lahku riigist selle kohustuse tekkimisel, st juhul kui tema taotlus varjupaiga järele tagasi lükatakse ning talle esitatakse nn väljasaatmisteatis.

²⁴ Näitena, 2004-2005 aastal oli kõige suurem tõenäosus saada majutatud privaatkorterites (s.o. decentraliseeritult ehk väljaspool kogukonnakeskust) lastega peredel või neil taotlejatele, kellel oli ette näidata vastav arstitõend, mis tõendab, et tal on vajadus eraldiseisva ruumi/korteri järele. Samas praktika, kas majutada inimesed privaatkorteritesse või kogukonnakeskustesse varieerub liidumaade kaupa (Asylkoordination Österreich 2004). Samuti on inimestel võimalus majutada ennast ka sugulaste juures.

Lisaks on viimastel aastatel tekkinud eraldi ka nn lahkumiskeskused (*Ausreisezentren*), mille eesmärgiks on soodustada riigist lahkumist. Antud keskustesse koondatakse inimesed, kes soovivad vabatahtlikult riigist lahkuda, kuid sinna võivad minna ka need, kes on kohustatud riigist lahkuma. Lahkumiskeskuse eesmärgiks on läbi erinevate nõustamisteenuste ja juhendamiste valmistada inimesi ette kodumaale naasmiseks.

Nii vastuvõtu-, kogukonna-, väljasaatmis- kui ka lahkumiskeskused on liidumaade haldusalas, sh nende finantseerida.

Saksamaal järgib varjupaiga taotlemise ning andmise protsess seaduses sätestatud protseduure. Esmalt, kui varjupaigataotleja saabub riigipiirile ning teatab endast piirivalveametnikule (või juhul kui ta võetakse kinni mujal või kui ta esitab varjupaigataotluse politseiijaoskonnas või näiteks isegi koolis), siis on antud ametniku ülesandeks anda ta edasi lähimale esmasele vastuvõtukeskusele, v.a. juhtudel, kui ta siseneb mõnest „turvalisest kolmandast riigist“ (kelleks on Genfi konventsiooni täitjariik). Samas kui saabumisriiki ei suudeta tuvastada, siis jätkub taotlusprotsess tavalisel moel. Eraldi juhtudena käsitletakse lennujaamas registreeritud taotlejaid, keda hoitakse lennujaama transiit-tsoonis ning kellele tuleb esitada taotlus kiirendatud korras. Juhul, kui BAMF pole kahe päeva jooksul nende taotlusele vastust andnud, siis võivad nad riiki siseneda ning alustada tavalist varjupaigataotlemise protsessi. Kõik varjupaigataotlejad saadetakse esmastesse vastuvõtukeskustesse.

Riiki sisenedes ning tavalist varjupaigataotlemise protsessi alustades esitatakse taotlus kohalikule BAMF osakonnale, mis asub enamasti vastuvõtukeskuse vahetus läheduses. Samas näiteks Berliinis on sageli nii, et taotleja elukoht, büroo taotluse esitamiseks ning välismaalaste amet võivad asuda linna erinevates kohtades (intervjuu BERNET). Peale taotluse esitamist saavad varjupaigataotlejad vastava tõendi, mis tagab neile ajutise võimaluse jääda Saksamaale kuni taotlusprotseduuri lõppemiseni. Vastuvõtukeskusesse saabumisel antakse taotlejale vastav informatsioon, mis puudutab tema õigusi ning kohustusi kogu taotlusprotsessi vältel. Vastuvõtukeskuses peab taotleja viibima vähemalt 6 nädalat, kuid mitte rohkem kui 3 kuud, peale seda jaotatakse nad enamasti vastavalt rängele kvoodisüsteemile mujal asuvatesse kogukonnakeskustesse.

Otsustava tähtsusega kaitse andmise otsuses on personaalintervjuu, mis leiab enamasti aset tõlgi kaasabil ning mis annab taotlejale palju parema võimaluse põhjenduste väljatoomiseks enda tagakiusamise kohta päritoluriigis. Enamasti toimub intervjuu paari päeva jooksul alates avalduse sisseandmisest. Intervjuu viiakse läbi BAMF ametniku poolt BAMFi büroos (mis asuvad enamasti keskuse lähedal või samal territooriumil, osades liidumaades ka samas majas), kes on saanud vastava erialase väljaõppe nii staatuse tuvastamiseks kui ka on enamasti

ekspert antud päritoluriigi puhul. Neil juhtudel, kus taotleja on tagakiusatud soo-spetsiifilistel põhjustel, on saatjata alaealine, piinamise ohver või trauma läbi elanud viib intervjuu läbi vastava väljaõppe saanud erialatöötaja (Manns, Hecht 2005).

Varjupaigataotlejal on igal ajal kogu taotlemise vältel õigus õiguslikule konsultatsioonile (Schneider 2009) ning juhul, kui on juba varem teada (nt avaldusel on see välja toodud või kui vastuvõtukeskusest antakse sellest märku), et antud isikul on erivajadus, siis võib tal kaasas olla ka sotsiaaltöötaja või mõni heategevusorganisatsiooni esindaja. Intervjuu ajal on BAMFi ametnikul õigus, juhul kui ta seda menetlemise ajal märkab, teavitada võimalikust erivajadustest BAMFi spetsialisti. Käesoleval hetkel on BAMFil soo-spetsiifilise tagakiusamise, piinamise ohvrite ja saatjateta alaealistega tegelevad eksperdid, kes vajadusel taotleja intervjuueerimisega ise edasi tegelevad ning vajadusel ka taotleja vastavasse ravikeskusesse edasi saadavad (intervjuu F. Skibitski, BAMF).

Juhul kui varjupaigataotlus rahuldatakse, mis peab toimuma hiljemalt 6 kuu jooksul (kui läheb kauem, siis on kohustus taotlejate sellest eraldi teavitada)²⁵, saab taotleja ajutise elamisloa kõige kauem kolmeks aastaks, mis tagab talle ühtlase kogu sotsiaalkindlustussüsteemi hüved võrdsel tasemel Saksamaa kodanikega. Sama elamisloa annab pagulasele ka õiguse töötamiseks. Juhul kui inimesele ei saa anda ei varjupaika ega pagulasstaatust („*Asyl noch Flüchtlingsschutz*“), siis uuritakse samaaegselt ka võimalust, kas inimesele rakendub võimalik väljasaatmise keeld ehk kaitse lähtudes välismaalaste seaduse paragrahv 60-nes loetletud alustest. Kui seda ei rakendu, siis esitatakse talle väljasaatmisteatis (*Abschiebungsandrohung*), mille kehtivuse perioodi vältel (1 kuu) peab inimene riigist lahkuma.

Erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused

Erivajaduse defineerimine

Varjupaigataotlejate erivajadused on välja toodud varjupaigataotlejate toetuste seaduse §6-s (*Asylbewerberleistungsgesetz*), mis sätestab, et erivajadustega varjupaigataotlejad, ²⁶ nagu näiteks saatjata alaealised, piinamise, vägistamise või muude tõsiste psüühiliste, füüsiliste või

²⁵ Reaalselt oli varjupaigataotlejate puhul, kelle taotlus 2009.a. lõpetati, keskmine tervikmenetluse kestus 15 kuud. Mediaan (pool menetlustest on selleks ajahetkeks lõpetatud) oli kaheksa kuud. Suur osa menetlustest (43,0%) lõpetati siiski kuue kuu jooksul. Vähem kui aasta kestis menetlus 63% varjupaigataotlejate korral. 83% jaoks kõigist varjupaigataotlejaist oli tervikmenetluse kestus alla kahe aasta. 3,9% varjupaigataotlejate korral oli tervikmenetluse kestus aga rohkem kui viis aastat (*Asyl in Zahlen 2009*).

²⁶ Kaitset vajavad põgenikud s.k. *schutzbedürftige Flüchtlinge*; erivajadustega varjupaigataotlejad/põgenikud – s.k. *besonders schutzbedürftige Flüchtlinge* või *besonders vulnerable Flüchtlinge*.

seksuaalse vägivalda all kannatanud inimestele on tagatud vajalik arstiabi või muud vajalikud teenused. Seega erinevalt teistest uuringu fookuses olevatest riikidest (Ühendkuningriik, Holland, Rootsi), on Saksamaa varjupaigataotlejate toetuste seaduses selgesõnaliselt defineeritud kes on erivajadusega varjupaigataotleja. Ka sätestab seadus vajaliku arstiabi ja muude vajalike teenuste saamise õiguse.

Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Nõukogule ja Euroopa Parlamendile Euroopa Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, kohaldamise kohta toob välja asjaolu, et 2007. aasta seisuga ei ole Saksamaal seadustes ega praktikas väga selgelt paigas erivajadustega varjupaigataotlejate tuvastamisprotseduur. Sama kinnitab ka Euroopa Rändevõrgustiku uuring haavatavatest immigrantgruppidest (EMN 2009). Samas, Euroopa Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ ei sisalda otseselt standardeid erivajaduse kindlaksmääramise protseduuri kohta, mistõttu on antud kohustus selle teostamiseks Saksamaal asetatud liidumaade otsustuspädevusse. Vastavad ametiasutused (sotsiaalametid ja välismaalaste ametid) peavad varjupaiga taotlemise menetlemise erinevatel tasanditel jälgima kõiki erinevaid märke või vihjeid, mis võivad viidata asüülitaotlejate vajadusele eriliseks kaitseks (EMN 2009), kuid see ei ole kohustusena seadustes reglementeeritud.

UNHCR on esitanud Saksamaale oma seisukohad seoses erivajaduste väljaselgitamise protseduuriga. UNHCR arvamus on, et erivajadust tuleks taotlemisprotsessis ja vastuvõtutingimuste kujundamisel arvesse võtta nii vara kui võimalik (UNHCR Berlin 2005). UNHCR arvates on erivajaduse varast tuvastamist võimalik saavutada, võimaldades vastuvõtuintervjuu raames spetsiaalselt koolitatud ning usaldusväärse personali kaasamine. UNHCR tõdeb, et antud personal, mis vajaliku usaldusliku vahekorra loomiseks ei tohiks olla seotud varjupaigamenetlusega, vajab erilist erialast ettevalmistust, eriti võimalike traumade või teiste meditsiiniliste vajaduste (näiteks rasedate puhul) äratundmise osas. Iseäranis oleks mõeldav erivajaduse kontrolli ülevõtmine mõnele heategevale organisatsioonile, millel on vastavalt kvalifitseeritud personali (nt. ravikeskused piinamisohvritele, Saksa Punane Rist). Vägivalla- ning piinamisohvrite puhul tuleb küll arvestada asjaoluga, et sageli pole võimalik psüühilist stressi kohe menetluse alguses ning ilma eelnevalt isikliku sideme loomiseta ära tunda. Seda arvesse võttes tuleks tagada, et ka igal ajal menetluse edasises käigus oleks võimalik erivajadust tuvastada (vaata UNHCR Berlin 2005).

Sellest tulenevalt on UNHCR-i ettepanek, et varjupaigataotlejate toetuste seadusesse (AsylbLG ja §6) tuleks sisse viia järgmine lõik, mis erivajaduse tuvastamist reguleeriks: „*Isikute, nagu alaealiste, saatjata või oma vanemaist või vanemlike õigustega isikuist lahutatud alaealiste, puudega isikute, eakate, rasedate, alaealiste lastega üksikvanemate ja isikute, kes on kannatanud piinamise, vägistamise või teiste raskete psüühilise, füüsilise või seksuaalse vägivalla vormide all, erivajadus tuvastatakse pärast saabumist vastuvõtuasutusse*

vastuvõtuintervjuu käigus sõltumatu, meditsiiniliselt kvalifitseeritud isiku poolt. Varjupaigataotleja palvel võib see tuvastus toimuda ka varjupaigamenetluse käigus hilisemal ajahetkel.“ 2011 aasta alguse seisuga selles suunas muutusi ei ole toimunud.

Ühelt poolt on erivajaduste tuvastamise protseduuri mitte väga selget määratlemist seaduses põhjendatud ka sellega, et selle väljaselgitamine ei peaks olema osa varjupaigaandmise protseduurist, ning kuna taotlejate vastuvõtt ning vastutus on jaotatud liidumaadele endile, siis peaks olema nende kohustus antud erivajaduste tuvastamine ning nendega tegelemine (intervjuu F. Skibitzki, BAMF). Samuti on BAMF seisukohal, et erivajaduste skriinimine võib oluliselt pikendada kogu varjupaigataotlemise protsessi, sest tekitab põhjendusi nagu halb füüsiline või vaimne tervislik seisund, millest põhjustatuna ei tohi hetkel varjupaigataotluse menetlemisega tegelda (intervjuu F. Skibitzki, BAMF).

Samas, kui varjupaigamenetluse käigus ilmneb, et varjupaigataotlejal on oletatavalt raske vägivalla, piinamise vms. kogemuste tõttu psüühilisi häireid või ta on hoopiski traumeeritud, siis on võimalik, et antud isikut intervjuerib BAMF-i nn eriesindaja (Country Report Germany 2007). Siiski, soov, et traumeeritud spetsiaalselt koolitatud personali poolt intervjueritaks, põrkub praktikas tõsiste probleemide vastu. Esiteks, eriesindaja poolt intervjuerimine ei ole sätestatud õigusena vaid võimalusena. Kui taotlejaid ei mõista selle võimaluse tähendust ja ei vali antud võimalust, siis jätkatakse intervjuud tavapersonali poolt. Teiseks on probleemiks asjaolu, et väga sageli pole eriesindajatel ka vastavat psühholoogilist väljaõpet ning nende lisakvalifikatsioon seisneb sisuliselt täiendkoolitusmeetmetes, mille on läbinud enam kui pool kõigist staatuse määratlejatest (*Asylentscheider*) ja saanud seega ka eriesindaja staatuse.

Erivajaduse tuvastamine sõltub seega ka väga palju sellest, kas taotleja ise teeb vastava avalduse sotsiaalametile.²⁷ Teisalt sõltub see ka sotsiaalameti töötajatest endist, kas nad näevad või panevad tähele erivajadusi. Viimastel aastatel on küll olnud mõningaid koolitusi erivajaduste tuvastamiseks sotsiaalameti töötajate hulgas, kuid üldjuhul ei ole nad selleks spetsiaalselt koolitatud, et tuvastada traumeeritud inimesi või neid, kelle erivajadused pole otseselt ja kohe tuvastatavad (intervjuu J. Rüffer, BERNET). Kuna puudub paika pandud kindel protseduur, hindavad eksperdid, et ca 50% erivajadustest jääb esmaste protseduuride raames tuvastamata (intervjuu J. Rüffer, BERNET).

²⁷ Sotsiaalamet või sotsiaalabiamet (*Sozialamt; Social Welfare Office*) on koht, kuhu varjupaigataotleja läheb juhtudel, kui ta soovib saada luba arsti juurde minekuks (*Krankenschein*) või kui soovib esitada avalduse teatud erivajaduste rahuldamiseks (nt raseduse korral vajalikud teenused või ravimid, aga ka näiteks vajadusel ratastooli, proteeside vmt jaoks), samuti tuleb sinna ka pöörduda teatud juhtudel näiteks avalduse esitamiseks eramajutuses elamiseks.

Kuid teisalt tuleb Saksamaa puhul arvestada, et kodanikeorganisatsioonide võrgustikud on üsna aktiivsed ja on ülesande tegelemaks haavatavate gruppidega enda peale võtnud. Varjupaigataotlejad tulevad näiteks kas ise antud organisatsioonidesse või saadetakse (näiteks enda pere poolt) sinna abi saamiseks. Üheks huvitavaks sellealaseks näiteks ning heaks praktikaks, millest ka Eesti saab õppust võtta on nn Berliini võrgustik erivajaduste tuvastamiseks (vt pikemalt lisa 1). Siinkohal tuleb aga kindlasti silmas pidada, et palju sõltub praktikate ülevõtmisel ka kohalikust kontekstist ning varjupaigapoliitika puhul eriti just sotsiaalsüsteemi toimimisest ja selle ülesehitusest.

Vajaliku arstiabi tagamine

Varjupaigamenetluse seaduse §-s 62 on muuhulgas kirjas tervisekontrolli nõue, mis ütleb, et vastuvõtukeskustes või kogukonnakeskustes elavad välismaalased peavad alluma tervisekontrollile, mis keskendub nakkushaiguste kontrollile ja hingamiseldite röntgenile. HIV test pole kohustuslik, aga Saksimaa ja Baieri liidumaa sotsiaaltöötajad on tõdenud, et HIV teste viiakse mõnikord läbi ka ilma varjupaigataotlejate nõusolekuta (Country Report Germany 2007). Läbivaatuse ulatuse ning seda läbi viiva arsti määravad liidumaad.

Antud meditsiinilise uuringu eesmärk ei ole aga erivajaduste kindlaksmääramine ning nagu juba eelpool mainitud, enamikes liidumaades ei ole välja töötatud selget protseduuri tegemaks kindlaks, kas varjupaigataotlejal on mõni erivajadus või mitte (intervjuu J. Rüffer, BERNET).

Osades keskustes töötavad meditsiiniõed, samas väga sageli tuleb arsti juurde eraldi sõita. Osades vastuvõtukeskustes on olemas spetsiaalsed ruumid, kus ülevaatus toimub, samas ei ole arst pidevalt keskus, vaid ta tuleb kohale vastavalt vajadusele, nt järgmisel päeval või paar korda nädalas, juhul kui teavitatakse, et keskusesse on saabunud uusi inimesi (intervjuu F. Skibitzki, BAMF). Tagamaks varjupaigataotlejate tervisekontrolli mineku on see seotud sotsiaalabi saamisega, mida ei pruugita välja anta enne, kui ülevaatus läbitud.

Lähtudes varjupaigataotlejate toetuste seadusest (AsylbLG) on varjupaigataotlejatel õigus arstiabile ning hambaravile akuutse haigusjuhtumi korral ning valude puhul,²⁸ samuti aga ka juhtudel kui nad on rasedad või hiljuti sünnitanud emadele tagatakse seadusega hoolekanne. Täiendavaid teenuseid võib taotlejatele garanteerida individuaalsetest oludest lähtuvalt. Ligipäas tervishoiule võrdväärselt kodanikega antakse varjupaigataotlejale 48 kuu möödudes (varasemalt 36 kuud).

Munitsipaalsed sotsiaalametid (*Sozialämter*) vastutavad reeglina varjupaigataotleja toetuste seaduses sätestatud teenuste tagamise eest. Kuna varjupaigataotlejad ei oma riiklikku ravikindlustust, peavad nad üldjuhul arsti juurde minemiseks eelnevalt taotlema raviluba

²⁸ Siit jäävad seega näiteks välja kroonilised haigused (BPtK-Standpunkt 2010).

(*Krankenschein*) sotsiaalametist²⁹, mis vastutab meditsiinilise ravi kulude tasumise eest. Vastavalt varjupaigataotlejate toetuste seaduse §-le 4 peab sotsiaalamet katma ka väljakirjutatud ravimi kulud, samuti reisikulud arsti külastamiseks, kuid reaalsuses keeldutakse sellest pea alati (Classen 2011). Varjupaigataotlejad vajavad raviluba aga ka selleks, et arstiga konsulteerida.

Vajaliku arstiabi tagamine käib seeläbi, et näiteks Berliinis, saab iga varjupaigataotleja juba eelnevalt järgnevateks kuudeks kolme-kuulise arstiabi raviloo, millega saab ta ise valida, milliste arstide juures käia (hambaarst, perearst jmt). Juhul kui on vaja teostada mõnda suuremat operatsiooni või kui on vaja psühhoterapiat, otsustab selle üle sotsiaalamet (intervjuu J. Rüffer, BERNET).

Samas erineb olukord liidumaades. Näiteks Brandenburgis ei saa raviluba ette taotleda, vaid haiguse korral peab taotleja minema sotsiaalametisse kus otsustatakse, kas selle andmiseks on alust või mitte. Kui raviloo väljastamisest keeldutakse, peab taotlejal olema eelnevalt saadud tõend mõnelt arstilt mis tõendab, et taotleja peab tõepoolest arstiabi saama. Selle tõendi saamine sõltub aga arsti leidmisest, kes talle tasuta ülevaatuse teeks. Teatud mõttes on sageli tegemist suletud ringiga, kuigi Berliini näide on antud juhul positiivne erijuhtum.

Samas ei toimi Saksamaa varjupaigataotlejatele tervishoiuteenuste pakkumine ilma vigadeta. Tegelikke praktikaid seaduses sätestatuga võrreldes on kritiseeritud näiteks vabariik Refugio VG, tuues välja selliste meditsiinasutuste puudumise, mis vastuvõtuprotsessis haavatavate gruppidega nõutud uuringuid peaksid läbi viima ning puudulikku tõlgiteenust ja varjupaiga taotlemise protsessi enda traumeerivat iseloomu (Iskenius 2009). Refugio VG raport toob ta välja asjaolud, et EL direktiivis 2003/9/EÜ loetletud teenuste pakkumine on vastupidiselt Saksamaa poliitikute väljaütlemistele puudulik ning seda järgmistel põhjustel: esiteks vastuvõtumenetluses (s.o. vastuvõtukeskustes) pole meditsiinilisi struktuure, mis võiksid teostada nende haavatavate gruppide tarbeks direktiivis nõutud individuaalset kontrolli; teiseks tõlkide tagamine ja nende kasutamine ei ole ei süsteemselt ega rahaliselt kindlustatud ning põhineb ainult ühe uurija juhuslikul isiklikul sekkumisel,³⁰ ning kolmandaks piiravad elamistingimused, näiteks sundkorras majutus kogukonnakeskustes pika aja vältel jätkavad traumaatilist protsessi ja takistavad vajalikke teraapilisi püüdlusi (Iskenius 2009).

²⁹ Kriitliselt on märgitud, et esineb juhtusid, kus lubasid antakse välja ka selle jaoks vastavat pädevust mitte omava personali nagu majahoidjate poolt (Pro Asyl 2011).

³⁰ Ka UNHCR raport tõdeb, et varjupaigataotlejate vajalik ravi takerdub puuduliku keelelise vahendamise taha (UNHCR Berlin 2005).

Traumad ja stressihäired

Varjupaigataotlejad kurdavad varjupaigataotluse menetluses üsna sageli terviseprobleeme ja üheks levinumaks diagnoosiks on ka posttraumaatiline stressihäire (PTSD). Vahemikus 2009. a. 1. jaanuar kuni 30. september väitsid 372 isikut Saksamaal oma avalduses, et on läbi elanud mingit tüüpi trauma. Sedalaadi juhtudel uurib BAMF, kas varjupaika võidakse pakkuda tervislikel põhjustel (EMN 2009).

BAMF töötajad ei ole aga ise saanud PTSD või teiste psühholoogiliste häirete äratundmiseks väljaõpet, kuna neil pole vajalikku meditsiinilist või psühholoogilist haridust. Sestap püütakse näost-näku varjupaigataotlus-intervjuude käigus pöörata tähelepanu varjupaigataotlejate ebatavalisele käitumisele või ebaharilikele väljaütlemistele ning nõnda koguda tõendusmaterjali selle kohta, kas taotleja võiks olla vägivalla või soospetsiifilise tagakiusamise ohver. Kui intervjuerijal tekib kahtlus, et varjupaigataotleja võib kannatada psühholoogilise haiguse all, siis teavitatakse kas meditsiinikeskust või psühhosotsiaalset ravikeskust kindlustamaks, et varjupaigataotleja saab vajalikku meditsiinilist ravi. Erialaarstile suunamine on vajalik ka seetõttu, et selleks, et eeltingimused varjupaiga andmiseks erivajaduste põhjal oleksid piisavad, peavad nad olema kinnitatud arstliku ekspertiisi tulemusena (EMN 2010).

Alates 1996. aastast on mitmed psühholoogilised keskused korraldanud BAMFi menetlusametnikele koolitusi tõstmaks nende teadlikkust traumeeritud varjupaigataotlejatega suhtlemisest, et nad oskaksid selliste toimingutega adekvaatselt hakkama saada ning intervjuu käigus tundlikult reageerida kõiksugu sedalaadi vihjetele (EMN 2010).

Põhimõtteliselt on traumeeritud varjupaigataotlejatele võimaldatud terapeutiline ravi spetsiaalsetes psühhosotsiaalsetes keskustes. Kuid sedalaadi keskusi pole kõigis liidumaades ning olemasolevatest ravimahtudest ei piisa kaugeltki, mistõttu tekivad sageli pikad ooteajad. Samuti keelduvad sotsiaalametid tihti ka andmast luba psühhoteraapiliseks raviks, osalt seetõttu, et seadusesäte, mis erivajadustega inimestele abi osutamist ette näeb, on mitmeti tõlgendatav ning pole väga konkreetselt sõnastatud. Hoopis sagedamini juhtub, et taotlejad saavad tuge erinevatelt heategevusorganisatsioonidelt ning MTÜd (intervjuu J. Rüffer, BERNET).

Lisaks ei ole harvad juhud, kus lükatakse tagasi taotleja ümberasustamise taotlus, mille eesmärgiks on erihoolet vajava varjupaigataotleja paigutamine mõne sedalaadi psühhosotsiaalse keskuse lähedusse. Sotsiaalametid, mis muidu taotleja arstiabi eest tasuma peavad, ei kata ka nende keskuste poolt läbi viidud teraapia kulusid.³¹

³¹ Nii otsustas näiteks Alamsaksimaa OVG (*Oberverswaltungsgericht*, ehk kõrgem halduskohus) 06.07.2004, et posttraumaatilise stressihäire kulud kaetakse erandkorras vastavalt AsylbLG §6 vaid siis, kui teraapia on nõutav ning muuhulgas on olemas arstlik tunnistus, et saadaval pole samaväärset, kulude osas soodsamat ravi (Otsus 06.07.2004 - 12 ME 209/04) (Country Report Germany 2007).

Samas on oluline märkida, et vastuvõtukeskustes ei toimu kvalifitseeritud psühholoogilist ravi; see on võimalik vaid spetsiaalsetes sotsiaalpsühholoogilistes keskustes ning selle ligipääsetavus on regionaalselt ja liidumaades erinev. Ka keskustes varjupaigataotlejate eest hoolitsevate vabatahtlike sotsiaaltöötajate, kes omavad vastavat kvalifikatsiooni, suurusjärg oleneb samuti keskuse pidajast või vastava kodu juhatajast.

Käesoleval hetkel on Saksamaal 25 spetsiaalset psühhosotsiaalset- ja ravikeskust, mis tegelevad ka varjupaigataotlejate ning pagulastega ning mis on koondunud ühe katuseühenduse alla - BAfF (*Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer*).³² Antud organisatsioonid – osalt juba aastakümneid – pakuvad integreeritud teenust, mis hõlmab järgnevat teenusteringi: hoolekandeteenuste individuaalse vajaduse väljaselgitamise protseduur ja diagnostika; kriisijuhtimine, ravi/spetsiaalne psühhoteraapia; psühhosotsiaalne/sotsiaalne nõustamine; arstlik nõustamine ja läbivaatlus või kvalifitseeritud edasisuunamine; tõlkide kasutus; arstlikud ja psühholoogilised seisukohavõtud ja hindamised (Thüringer Erklärung 2009). Lisaks töötavad need spetsialiseerunud keskused selle kallal, et tervishoiusüsteemi töötajatele täiend- ja edasiõppe käigus edasi anda erialaseid teadmisi spetsiaalsetest nõuetest traumeeritud põgenike osas ja paremat ravi võimaldada. Nad pakuvad mitteametlikele ja ametlikele tõlkidele kvalifitseerumispakkumisi, koolitamaks neid spetsiaalselt tööks psühhoteraapilistes situatsioonides.

Näidisjuhtum

Naine X põgenes ühest Lääne-Aafrika riigist. Ta oli ühe sugulase poliitilise tegevuse tõttu mitmeid kuid vangis. Seal vägistati teda korduvalt erinevate meeste poolt. Sel ajal jäi ta rasedaks. Pärast vabanemist organiseeris perekond põgenemise riigist. Naine esitas Münchenis oma varjupaigataotluse ja jäi mõneks nädalaks vastuvõtukeskusesse. Sel ajal ei olnud tal mingit kontakti ega toetust. Ta jaotati ümber kogukonnakeskusesse Niederbayernis. Seal sündis tal tütar. Suhtlemine kord nädalas kohalereisiva sotsiaalteenistuse ja maakonnakeskuse (Kreisstadt) arstidega oli raske. Kõige tulemusena oli tema psüühiline seisund silmatorkavalt halb ning ta registreeriti REFUGIO (REFUGIO München - Beratungs- und Behandlungszentrum für Flüchtlinge und Folteropfer e.V.) juures. Pärast pikaajalisi läbirääkimisi väljastas vastutav välismaalaste amet reisiloa REFUGIO juurde, kuna eeslinnas, kus kogukonnakeskus asus, ei suudetud naise süveneva tervisliku olukorraga toime tulla. Kogenud psühhoteraapeut diagnoosis raske posttraumaatilise stressihäire ja edasilükkamatu psühhoteraapilise ravivajaduse. Kuna naine ei olnud võimeline pika rongisõiduga toime tulema, alustati ta ümberjaotamist Münchenisse. Kui naine X lõpuks Münchenis ühes

³² BAfFi kodulehel leidub muuhulgas mitmeid materjale ning käsiraamatuid tegelemaks erinevate erivajaduste kategooriatesse kuuluvate varjupaigataotlejatega, vt lisaks <http://www.baff-zentren.org/>

kogukonnakodus elas, alustati akuutse enesetapuohu tõttu esmaste kriisisekkumistega ja hiljem stabiliseerivate tegevustega.

Naine X kuulub selgelt eriti haavatavate põgenike gruppi, kes – vastavalt EL-direktiividele – peaks saama vajaminevat abi. Kiire sotsiaalne ja psühholoogiline abi oleks saanud psüühilist seisundit tuvastada varem ja ravida ning vältida ema ja lapse psüühilise tervise eskaleerumist, mis viis lõpuks suitsiidiohuni. Juba niigi ekstreemselt koormatud naist oleks säästetud täiendavast psüühilisest stressist ja ebavajalikest kannatustest; bürokraatlikku väljaminekut Münchenisse tagasijaotamise eest ja seega ebavajalikke kulusid oleks välditud.

/Thüringer Erklärung 2009/

Saatjata alaealised

Saatjateta alaealiste rühm on aasta-aastalt Saksamaal kasvanud: 2007. aastal esitati 180 taotlust, 2008. aastal 763 ja 2009. aastal 1304 taotlust saatjata alaealise lapse poolt. Kui varasemalt registreeriti saatjata alaealiste varjupaigataotlejatena alla 16-aastased lapsed ja noored, siis alates 2008. aastast registreeritakse nende hulka ka 16- ja 17-aastased.

Saksamaa seadused näevad ette, et alla 16-aastasele varjupaigataotlejale tuleb määrata juriidiline kaitsja, kes vastutab varjupaiga taotlemise protseduuriga seotud toimingute eest. 16- ja 17-aastastele tuleb samuti määrata kaitsja, kuid erinevalt teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest on Saksamaal 16- ja 17-aastastele antud juriidiline võimekus tegutseda varjupaiga ja elamisloaga seotud toimingutes ilma juriidilise kaitsja kohalolekuta. Kui saatjata alaealine soovib taotleda varjupaika, siis tuleb tal isiklikult või tema kaitsjal esitada kirjalik taotlus BAMFile.

Igas BAMFi ametis ja harukontoris töötavad spetsiaalse kompetentsiga ametnikud, kes on saanud väljaõppe alaealistega töötamiseks. Nende tööinstruktsioonid näevad ette iseäranis tundlikku käitumist ja arvestamist alaealiste erivajadustega. Samuti on nende ametnike ülesandeks kindlustada, et intervjuud alaealistega oleks läbi viidud vähem formaalsel viisil, kui intervjuud täiskasvanutega. Alaealise juriidilisel kaitsjal on õigus viibida intervjuul, hoolimata sellest, et 16- ja 17-aastaste juriidiline staatus võimaldab neil ka iseseisvalt tegutseda.

Saatjateta alaealistega tegelevate ametnike väljaõppe sisaldab teiste seas järgmisi elemente:

- Kulutuurispetsiifilised teadmised;
- Ekstreemse pinge ja stressi alla kannatavate alaealiste tuvastamine;
- Traumaatiliste kogemuste võimalikud tagajärjed alaealistel;
- Intervjuu struktureerimine viisil, mis on sobilik lastele ja noortele;

- Intervjuu olukord meditsiinilisest aspektist.

Vastuvõtukeskustes pakutakse ka lapsehoiuteenuseid oma eraldiseisvate lasteaedade näol. Küll ei majutata vastuvõtukeskustes aga alla 16-aastaseid saatjata alaealisi, vaid nendega tegeleb individuaalselt Noorte hoolekandeamet (*Jugendamt*) ning nad majutatakse Lasteabi (*Jugendhilfe*) keskustesse, sageli ka eraldi spetsiaalsetesse keskustesse. Ehk teisisõnu, kui saatjateta noor või laps saabub Saksamaale ning tal puuduvad vanemad või sugulased Saksamaal, siis enamasti antakse ta üle Noorte hoolekandeametile, mis peab võtma lapse enda hoole alla, korraldama kohtumise juriidilise esindajaga ja organiseerima sobiva majutuse. Kohe vastuvõtmise järgnevalt on oluliseks sammuks nn väljaselgitamise protseduur (nn „*clearing procedure*“), mille eesmärgiks on teha kindlaks hoolekandeteenuste individuaalne vajadus, teha kindlaks, kas alaealisel on sugulasi Saksamaal või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis ning analüüsida, kas varjupaigataotlus on otstarbekas edasine samm. Pärast vestlust lapsega otsustab juriidiline kaitsja, kas esitatakse varjupaigataotlus või mitte (Parusel 2008).

Pro Asyl raportitest tuleb välja, et mitmetes valdkondades, mis puudutavad alaealisi varjupaigataotlejaid, nagu näiteks ligipääs kooli- ja tööalastele haridusvõimalustele, on viimastel aastatel toimunud oluline paranemine. Kuid siiski on varjupaika taotlevad lapsed edaspidigi ebasoodsas positsioonis. Praktikast viib noorukite menetlusvõime alandamine 16. eluaastani sageli selleni, et varjupaigamenetlusega alustatakse ilma igasuguse nõustamiseta ning enne kui jõutakse eestkostja määrata, st. 16-aastast varjupaigataotlejat koheldakse kui täiskasvanut. Kodumaal või pagemisel kogetud sündmustest tingitud traumeeritus on neis varastes staadiumites harva äratuntav ning jääb seetõttu varjupaigaandmise otsuses sageli tähelepanuta. Seetõttu arvatakse, et alates 16. sünnipäevast kehtiv varjupaigaõiguslik menetlusvõime tuleks ära kaotada, kuna nende kogemused igapäevatoos noorukitest põgenikega näitavad, et menetlus kasvab neil ilma toeta üle pea (Kaufmann 2009).

Samuti on antud erivajadusega kategooria puhul oluline märkida, et kuni 2009. aastani kehtis paljudele lastele erireeglistik, mis tähendas muu hulgas, et ligipääs meditsiiniteenustele oli alaealisel varjupaigataotlejal võimalik vaid akuutse haigestumise või valude korral. Abivahendeid, nagu prillid, kuulmisaparaadid, hambaklambrid, ratastoolid või halvasti paranenud luumurdude ravi sageli ei võimaldata (Kaufmann 2009). Kritiseeritud on ka problemaatilist ligipääsu tervishoiuteenustele psühholoogiliste probleemide või õpiraskuste korral (ibid.). Samas tuleb siinkohal tõdeda, et mais 2010 toimus seadusandlik muudatus, millega said lastest varjupaigataotlejaid samad põhiõigused mis saksa lapsed, mis teoorias tähendab neile võrdse ligipääsu andmist Saksamaa tervishoiuteenustele (Skutta et al 2010).

Muud erivajadused

Füüsilise puudega isikuid abistatakse vahetult vastuvõtukeskustes. Majutusasutused on puudega isikute vajadustele kohandatud, kuigi konkreetsetes liidumaades on standardid erinevad. Eakatele varjupaigataotlejatele ei pakuta erilist toetust või hoolitsust, nagu ka alaealiste lastega üksikvanematele. Saksamaal pole majutusasutusi, mis oleksid mõeldud spetsiaalselt vanematele varjupaigataotlejatele. Küll aga on olemas mõningaid selleks otstarbeks loodud spetsiaalseid asutusi haavatavatele põgenikele üldiselt, sealhulgas eakatele põgenikele, puudega ja traumeeritud varjupaigataotlejatele, kuid need on enamasti loodud vabaihenduste poolt (sh. heategevusorganisatsioonide poolt, nagu näiteks Punane Rist).

Teenuste finantseerimine

Seniajani peab enamus psühhosotsiaalseid- ja ravikeskusi end ülal segafinantseeringute toel. Niigi napid eelarved tulevad kõige erinevamate allikatest: alates Euroopa Liidu rahadest, kohalikest ja riiklikest toetustest (*kommunalen und Landeszuwendungen*), föderaalsetest vahenditest (*Bundesmitten*) kuni ÜRO ja teiste organisatsioonide, erinevate sihtasutuste, hasartmängurahasid jaotavate asutuste (*Lottomittel vergebenden Institutionen*) kirikute ja heategevusühinguteni välja. Saksamaa kontekstis tuleb aga kindlasti märkida rahalise väärtusega võrreldavat vabatahtlikku psühhoteraapilist raviteenust pühendunud arstide ja psühholoogide poolt ning teiste tervishoiutöötajate vabatahtlikku tööd, ilma milleta ei jõuaks keskused nõudlust ligilähedaseltki katta (Thüringer Erklärung 2009).

Lisaks sellele käib enamus taotlejaid varjupaigataotlejate toetuste seaduse (*Asylbewerberleistungsgesetz*) alla, kus psühhoteraapiline abi on vaid nn „võib“-tingimusena ette nähtud (Thüringer Erklärung 2009). Vaid üksikutel juhtudel võtavad sotsiaalametid vajalikult kvalifitseeritud keelelise vahendamise kulud enda kanda, reeglina kaetakse need aga ravikeskuste eelarvetest. Tervisekindlustuses pole tõlgi kulusid ette nähtud, mis viib selleni, et juhul kui õnnestub saada koht ametlikult kinnitatud psühhoteraapeudi juurde, tuleb vastaval keskusel või varjupaigataotlejal endal tõlgile maksta, sest riiklik tervisekindlustus selle eest ei tasu. Sõidukulused – sageli eriti maapiirkondades pikkade vahemaade tarvis - rahastavad sotsiaalametid samuti vaid üksikutel juhtudel.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et haavatavatele varjupaigataotlejatele vajalik abi spetsiaalsetes keskustes on sageli raskesti ligipääsetav nii elukoha piirangu, tõlkeprobleemide kui ka reisikulude tõttu.

Muu info

Inimkaubanduse ohvrite suur arv on muutumas üha suuremaks probleemiks. 2009. aastal oli registreeritud seksuaalse kuritarvitamise ohvrite arv 710, samas kui enamik ohvreid pärines Euroopast: 24% olid Saksamaa kodanikud, 19,9% Rumeenia ning 19,3% Bulgaaria kodanikud (EMN 2010). Välismaalaste seaduse kohaselt saab inimkaubanduse ohvritele anda ajutise elamisloa juhtudel, kui ta vastab vastavatele kriteeriumitele, mis tulenevad kriminaalmenetlusest, kui ta on katkestanud kõik kontaktid inimestega, keda süüdistatakse tema kallal toimepandud kuriteos ning kui ta on nõus tunnistama kohtus antud inimeste vastu. Samas oli inimkaubanduse ohvritele väljastatud elamislubade arv 2008. aastal 21 isikut, neist 20 naised (Parusel 2010: 50).

Vajalikus ulatuses teenuste pakkumine erivajadustega varjupaigataotlejatele põrkub sageli ka selle taha, et sotsiaaltöötajad, kes keskustes töötavad võivad olla küll antud valdkonnas head väljaõpet ja koolitust saanud (eriti mis puudutab neid vastuvõtukeskusi või kogukonnakeskusi, mis on hallatud ja juhitud MTÜde või heategevusorganisatsioonide poolt), töötavad nad sageli väga pingelistes tingimustes, näiteks siis, kui keskuses, mis on ette nähtud 500-le inimesele elab 700 inimest. Sel juhul pole mitte ainult raske erivajadusega tegeleda, vaid see võib jääda ka kohalikule sotsiaaltöötajale märkamatuks (intervjuu J. Rüffer, BERNET).

Lisad

I Varjupaiga ja pagulastega tegelevad riigiasutused ja ametid:

BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federal Office for Migration and Refugees), <http://www.integration-in-deutschland.de/>

II Tähtsamad kodanikeorganisatsioonid:

Informationsverbund Asyl & Migration (Asylum and Migration Information Network), <http://www.asyl.net/>

Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (Federal Association for Unaccompanied Minor Refugees), <http://www.b-umf.de/>

Zentrum Überleben (Centre Ueberleben), <http://www.ueberleben.org/>

Pro Asyl, <http://www.proasyl.de/>

Paul Gerhardt Stiftung, <http://www.paulgerhardtstift.de/>

BAfF – Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (The German Association of Psychosocial Centres for Refugees and Victims of Torture), <http://www.baff-zentren.org/>

Flüchtlingsrat Berlin (Berlin Refugee Council), <http://fluechtlingsrat-berlin.de/>

XENION - Psychosoziale Hilfen für politisch Verfolgte (Psychological Help for Political Refugees), <http://www.xenion.org/xenion/>

III Kasutatud allikad:

Annual Policy Report (2009). German National Contact Point for the European Migration Network.

Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik (2011). BAMF

http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/g_Archiv/Asyl_2010_HKL.pdf

Asyl in Zahlen (2009). BAMF.

BPtK-Standpunkt (2010). *Reformbedarf in der psychotherapeutischen Versorgung von Migranten*. Bundespsychotherapeutenkammer.

Classen, G. (2011). *Das Asylbewerberleistungsgesetz und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum*. Flüchtlingsrat Berlin e.V.

Country Report Germany (2007). Pro Asyl
http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/INFORMATIONEN/ICF/Laenderberichte/3.Germany_200705.pdf

- Duchrow, Ulrike (2008). *Endlich: Schulpflicht auch für Flüchtlingskinder*. Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e. V.
- EMN (2009). *Ad-Hoc Query on the needs of vulnerable migrants*. European Migration Network.
- EMN (2010). *Annual Policy Report 2009*. German National Contact Point for the European Migration Network.
- EMN (2011). *Annual Policy Report 2010*. German National Contact Point for the European Migration Network.
- Faist, T., ja Ette, A. (2007). *The Europeanization of national policies and politics of immigration: between autonomy and the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Gerdes, J., Reisenauer, E. (2010). *Transnationalisation, Migration and Transformation: MultiLevel Analysis of Migrant Transnationalism. Country report: Germany*.
- Iskenius, Ludwig (2009). Situation der Behandlung von traumatisierten und psychisch kranken Flüchtlingen und Asylbewerbern in Deutschland. Refugio VS
- Kaufmann, H. ja Riedelsheimer, A. (2009). *Flüchtlingskinder in Deutschland Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf in dieser Legislaturperiode*. Pro Asyl.
- Kindeswohl für minderjährige Flüchtlinge und Migranten. Eine Sammlung von Texten und Materialien* (2010). Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge.
- Krahe, D. (2011). "Das Flüchtlingslager Nostorf-Horst und die Rückkehr der Asyldebatte. Die Welt hinter Gittern". *Der Spiegel*, 4 / 2011, lk 44-48.
- Lillig, M. & Strasser, H. (2004) *Asylum seekers caught in a vicious circle: Findings of an empirical study in Duisburg*, translation of 'Asylbewerber im Teufelskreis: Ergebnisse einer empirischen Studie in Duisburg', in *IZA Zeitschrift für Migration und Soziale Arbeit* Heft 2/2004.
- Manns, N. ja Hecht, H. (2005). *Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the German Reception System*. BAMF.
- Mazak (2009). Euroopa Kohtu lahendid: Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08) ja Dler Jamal (C-179/08) versus Bundesrepublik Deutschland.
- Menschen wie Menschen behandeln! Flüchtlinge in Deutschland: Für soziale Teilhabe und ein Leben in Würde* (2011). Pro Asyl.
- Mindeststandards für Wohnraum für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein* (2003). Landesbeauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen des Landes Schleswig-Holstein.

- Noske, B. (2010). *Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland*. UMF.
- Parusel, B. (2009). *Unaccompanied Minors in Germany Reception, return and integration arrangements*. BAMF.
- Parusel, B. (2008). *The Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses in Germany*. BAMF.
- Rundbrief (2009). *Refugio* Villingen-Schwenningen
<http://ekiba.info/download/Rundbrief2neu.pdf>
- Schneider, J. (2009). *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Germany*. Working Paper 25, BAMF.
- Separated Children in Europe Programme. Statement of Good Practice* (2009), 4th Revised Edition.
- Skutta, S. et al (2010). *Kindeswohl für minderjährige Flüchtlinge und Migranten*. Deutsches Rotes Kreuz.
- Stellungnahme des UNHCR zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber* (2005). UNHCR Berlin.
- Thüringer Erklärung (2009). *Sicherung der Rehabilitation von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen: Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Gesundheitsversorgung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen“ unter Federführung des Gesundheitsministeriums*. BafF.
- Winter, Rudolf (2008). *Europäischer Flüchtlingsfonds Entwurf für die mehrjährigen Programme (2008 – 2013)*. BAMF.

6 Holland

2011. aasta oli Hollandile sümbolse tähise ületamise aasta – sel aastal sai riigis varjupaiga 200 000. pagulane. Põgenike sissevool Hollandisse on otseselt olnud seotud vägivaldsete konfliktide nende kodumaal: 1956 Ungari ülestõusu tulemusena saabus Hollandisse ligi 3000 ungarlast, 1970-ndatel olid peamised põgenikud Tšiilist ja Vietnami, 1984. aastal saabus riiki suur hulk tamileid Sri Lankalt, kes põgenesid eskaleeruva kodusõja eest.

1987. aastal tegi valitsus otsuse muuta senist praktikat hoida kõiki varjupaigataotlejaid ühes kohas ning selle asemel hajutati nad nüüdsest laiali üle maa. Varjupaigataotlejate arv kasvas väga suureks ning pea igasse Hollandi regiooni loodi vastuvõtukeskus. Esialgu ilmnes kohalike elanike umbusku ja vastuseisu varjupaigataotlejate riiki saabumise suhtes, mis aga ajapikku valitsuse teadliku teavituspoliitika tulemusel lahtus.

Aastatel 1992-1994 suur hulk Bosnia-Hertsegovina, Horvaatia ja Serbia põgenikke saabus Hollandisse ja varjupaigataotlejate arv saavutas oma rekordi. Holland oli 1993.a. ja 1994.a. Saksamaa järel teine peamine sihtriik varjupaiga otsijatele. Majutusprobleemid muutusid niivõrd suureks, et nii mõnigi Hollandi kodanik majutas endisest Jugoslaaviast pagunud inimesi oma kodus. Varjupaiga taotlejate menetlemine venis aastatepikkuseks, majutuse korraldamine oli kaootiline ning tuli ette olukordi, kus taotlejad olid sunnitud magama odaivamates telkides.

Alates 2000. aastast on varjupaigataotlejate arv pidevalt langenud. 2007. aastal otsustas Hollandi valitsus anda elamisluba kõikidele nendele varjupaigataotlejatele, kes elasid Hollandis juba enne 2000. aasta muudatuste sisseviimist välismaalaste seadusesse, kuid kes ikka veel ootasid lõplikku otsust oma taotlusele.

Varjupaigapoliitika seadusandlik raamistik

Hollandi seadusandlus, mis reguleerib igat tüüpi välismaalaste õiguse riiki siseneda ja riigis viibida on väga pika ajalooga. Kuni 19. sajandi keskpaigani võis riiki elama asuda igaüks, kes seda soovis ning naabrid sakslased ja belglased kasutasid seda võimalust üsna palju. 1849. aastal võeti vastu riigi esimene välismaalaste seadus (*De Vreemdelingenwet*), mis esmakordselt reguleeris välismaalaste riiki sisenemist ja seal viibimist.

Uuem ja kaasaegsem välismaalaste seadus võeti vastu alles enam kui sajand hiljem, 1965. aastal. Üks olulisemaid muudatusi oli edasikaebamise õiguse andmine välismaalastele seaduse reguleerimisala kohta. Lisaks paljudele uutele sätetele lisati seadusesse spetsiaalne rahvusvahelise kaitse taotlemise säte, mis baseerus pagulasseisundit käsitleval 1951. aasta Genfi konventsioonil, millega Holland liitus juba 1956. aastal.

1990-ndatel koos üha suureneva varjupaigataotlejate arvu kasvuga ja ühiskondliku debatiga varjupaigapoliitika üle, muudeti 1994. aastal välismaalaste seadust taas kord. Peamiseks sisseviidud seadusemuudatuste eesmärgiks oli vähendada sissesõidu ja väljasaatmise protseduuride hulka ja aega, mis neile kulus. Seadust täiendati veel 2000.a. ja hiljuti 2010. aastal eesmärgiga lahendada järgmised peamised probleemid varjupaigapoliitikas: liiga pikk taotlemise protsess; suur arv korduvaid varjupaigataotlusi; suur arv negatiivse otsuse saanud varjupaigataotlejatest ei lahkunud riigist ja elas tänaval ning liiga väike arv tagasipöördujaid.

Täna kehtiv Välismaalaste seadus on peamine kõiki Hollandis elada soovivaid välismaalasi (mittekodanikke) puudutav seadus. See seadus puudub ühtlasi neid, kes soovivad Hollandis töötada või õppida. Välismaalasel on õigus siseneda Hollandisse juhul, kui ta kuulub ühe järgneva kategooria alla:

- on varjupaigataotleja;
- isikud, kes sisenevad Hollandisse perekonnaga taasühinemise eesmärgil;
- isikud, kes sisenevad Hollandisse töötamise eesmärgil;
- isikud, kes sisenevad Hollandisse õppimise eesmärgil;
- isikud, kes sisenevad Hollandisse meditsiinilistel kaalutlustel või isikud, kes ei saa Hollandist meditsiinilistel kaalutlustel lahkuda.

Hollandis on levinud ka praktika anda elamisluba nn. humaansetel kaalutlustel, kus varjupaigataotleja ei kvalifitseeru rahvusvahelisele kaitsele Välismaalaste seaduses sätestatu põhjal, kuid tema vaimne või füüsiline tervis on niivõrd halb, et ta saab siiski õiguse teatud perioodiks riiki jääda (intervjuu P. Bongaarts).

Hollandi Pögenike Nõukogu (*Vluchtelingenwerk*) kritiseerib 2010. aastal sisse viidud muudatusi. Nende arvates keskendub Hollandi valitsus liialt logistilistele hüvedele ning inimlik aspekt, varjupaigataotlejatele kõige parema soovimine, on teisejärguline. Lisaks ei ole Schipholi lennujaama vastuvõtukeskuses tööd parandatud ning varjupaigataotlejate kinnipidamine seal kestab isegi kauem kui juulis 2010, enne seaduse reformimist.

Lisaks Välismaalaste seadusele reguleerivad varjupaigataotlejate olukorda Hollandis külgnevad määrused. Neist olulisem on 2005. aastal vastu võetud "Varjupaigataotlejatele ja teistele kategooriatele toetuste andmise määrus," mis määratleb varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumtingimused nende taotluse menetlemise ajal. Määruse artiklis 1 defineeritakse saatjata alaealise mõiste: saatjata alaealine on varjupaigataotleja, kes ei ole veel 18-aastane ning kes viibib Hollandis ilma saatjata või vanema hoolitsuseta või eestkostjata. Nimetatud määrus mainib paragrahvis 4 artiklis 9, et haavatavad isikud võivad saada erilist hoolitsust, kuid ei selgitata, kes on haavatav isik ja mis tüüpi erilist hoolitust Holland talle pakkuma peab. Samas määruuses reguleeritakse ka toetusrahade summad ja maksmise kord.

Välismaalaste seadus ega ülalpool nimetatud määrus ei defineeri erivajadusega või haavatavad varjupaigataotleja mõistet. Varjupaigataotlejate Vastuvõtu Keskameti (COA) sõnul reguleerib erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavaid vastuvõtutingimusi ja teenuseid Euroopa Liidu direktiiv 2003/9/EÜ, millest ka COA oma töös juhindub (intervjuu A. Baas, COA).

Varjupaigataotlemise organisatsiooniline struktuur ja protsess

Varjupaigapoliitikaga seotud ülesanded on jaotatud Siseasjade ja Kuningriigi Asjade ministeeriumi (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) ning Immigratsiooni ja Asüülipoliitika ministri vahel (*Minister voor Immigratie en Asiel*). Viimase puhul on tegemist portfelli ministriga, tema töötajad on Siseasjade ministeeriumi palgal. Siseasjade ministeerium vastutab välismaalaste ja varjupaigapoliitika valdkondade eest, sealhulgas täidesaatvate ametite Sisserände ja Naturalisatsiooni Ameti (*Immigratie- en Naturalisatiedienst*, IND), Varjupaigataotlejate Keskameti (*Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers*, COA), Väljasaatmise- ja lahkumise teenistuse (*Dienst Terugkeer & Vertrek*, DT&V), välismaalastega seotud piirivalve valdkonna ning Kuningriigi alamate liikumise seaduse täitmise eest (*Rijkswet op het Personenverkeer*).

IND ehk Immigratsiooni ja Naturalisatsiooni Amet kuulub Justiitsministeeriumi alla ning tegeleb igapäevaselt sisserände ja varjupaigapoliitika elluviimisega. IND on varjupaigataotlejate valdkonnas vastutav varjupaigataotluste menetlemise eest. Isik, kes taotleb Hollandist rahvusvahelist kaitset, peab esitama taotluse ühes kolmest IND keskuses. Välismaalaste politsei viib läbi identiteedi kontrolli, vaatab läbi kõik dokumendid ja kogub sõrmejäljed.

Varjupaigataotluse sisseandmiseks peab taotleja minema IND registreerimiskeskusesse, millised on Hollandis kokku kolm: Ter Apel, Schiphol ja Zevenaar. Juulis 2010.a. viidi sisse muudatus varjupaiga taotlemise protsessi: varasemalt eksisteeris kiire 48-tunnine protsess ning selle kõrval üldine kuni 6 kuu pikkune protsess. Nüüd on töötatud välja üldine 8-päevane protsess. See on võtnud maha pinget taotlemise protsessist, sest võrreldes 48-tunnise protsessiga on nii advokaatidel kui ka IND töötajatel rohkem aega juhtumiga tegeleda. 8-päevane protsess on detailselt päeva kaupa näitena lahti kirjutatud lisas 1. Siiski pole harvad juhud, kus IND pikendab protsessi isegi kauemaks kui 6 kuud (intervjuu P. Bongaarts).

COA ehk Varjupaigataotlejate Keskamet vastutab varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamise eest. COA korraldab varjupaigataotlejatele majutuse ja Hollandisse sisseelamise, aga ka vajadusel kodumaale tagasipöördumise. COA ülesanded on järgmised:

- varjupaigataotlejate majutamine;
- informatsiooni edastamine ja nõustamine;

- taskuraha andmine ja muude asjadega varustamine;
- meditsiinilise abi korraldamine;
- turvalisuse tagamine vastuvõtukeskustes
- sotsiaalsete toetuste suurendamine varjupaigataotlejatele.

Selleks, et nende ülesannetega toime tulla, teeb COA tihedat koostööd IND-ga, Välismaalaste politsei ja Hollandi Kuninglike politseijõududega. COA on sõltumatu administratiivne üksus, mida rahastab Siseasjade ministeerium.

Igale varjupaigataotlejale määratakse õigusnõunik, kes tegeleb taotlejaga läbi kogu taotluse menetlemise protsessi alates esimesest päevast (vaata lisa 1). Õigusnõunik on reeglina erasektorist või kodanikeorganisatsioonidest, kuid tema kulud katab Hollandi riik.

COA jaotab taotlejad laiali erinevatesse vastuvõtukeskustesse. Ter Apelis asub esmane vastuvõtukeskus, kuhu esialgu suunduvad kõik varjupaigataotlejad. Need varjupaigataotlejad, kes saavad Hollandisse lennukiga, saavad viibida esimesel ööl Schipholi lennujaama esmases vastuvõtukeskuses.

Hollandis on kokku kolme tüüpi varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusi:

- keskne vastuvõtukeskus (*centrale opvanglocatie*) Ter Apelis, mille puhul on tegemist esmase vastuvõtukeskusega kuhu majutatakse esialgu kõik varjupaigataotlejad;
- nn. vastuvõtuprotsessi keskus (*procesopvanglocatie*). Varjupaigataotlejad, kes läbivad esimest varjupaigataotlemise protsessi etappi majutatakse selles keskkuses. Need paiknevad IND ametite läheduses;
- tavalised vastuvõtukeskused (*reguliere asielzoekers centra*). Kui esimene varjupaigataotlemise etapp lõpetatakse, majutatakse varjupaigataotlejad tavalisse vastuvõtukeskusesse. Majutust pakutakse neis keskustes neile varjupaigataotlejatele, kellele antakse elamisluba, aga ka neile, kes vaidlustavad otsuse ning neile, kes saadetakse kodumaale tagasi. Kokku on Hollandis ligikaudu 50 tavalist vastuvõtukeskust, mis paiknevad kõik üle riigi laiali.

COA vastuvõtukeskused asuvad üle Hollandi laiali. COA püüab säilitada kindla arvu püsivaid vastuvõtukeskusi. Kuivõrd aastast aastas varjupaigataotlejate arv kõigub, võetakse vahel ka ajutisi vastuvõtukeskusi kasutusse, näiteks hotelle.

Vastuvõtukeskuste elanikud hoolitsevad enda eest nii palju kui võimalik. Varjupaigataotlejad käivad ise poes, valmistavad süüa ning koristavad. Neile pakutakse ka võimalust töötada keskustes: näiteks on võimalik pakkuda koristusteenust või teha juhutöid. Varjupaigataotlejatel on võimalus saada osa keskuse poolt korraldavatest kursustest ja tegevustest ning käia

kohalikus spordiklubis. Täiskasvanutel varjupaigataotlejatel on õigus teha tööd 12 nädalat aastas.

Lisaks majutusele pakub COA varjupaigataotlejatele iganädalaselt rahalist toetust ja tervisekindlustust. Erakorraliste kulutuste jaoks on neil võimalik COA-lt taotleda hüvitist. Varjupaigataotlejate taskuraha suurused on järgmised:

Varjupaigataotleja, kes elab varjupaigataotlejate keskkuses, saab vastavalt 2005. aasta määrusele täiskasvanuna € 56,12; lapsed 11. eluaastani € 36,00; lapsed vanuses 11-18 aastat € 43,10; saatjata alaealised € 52,62. Üksikvanemad saavad lisaks € 28,95.

Kui varjupaigataotlejate keskus pakub lõunat, siis, saab iganädalaselt täiskasvanu € 32,93; lapsed 11. eluaastani € 13,19; lapsed vanuses 11-18 aastat € 16,41; saatjata alaealised € 29,26. Üksikvanemad saavad lisaks € 22,97.

Kui varjupaigataotlejate keskus pakub kõiki einet, siis saab iganädalaselt täiskasvanu € 17,47; lapsed 11. eluaastani € 4,00; lapsed vanuses 11-18 aastat € 6,00; saatjata alaealised € 13,99. Üksikvanemad saavad lisaks € 11,49.

Erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused

Erivajaduse defineerimine

Hollandi õigusaktid ei defineeri otseselt, keda peetakse erivajadusega või haavatavateks isikuteks varjupaigataotlejate hulgas. 2005. aasta "Varjupaigataotlejatele ja teistele kategooriatele toetuste andmise määruse" (edaspidi 2005.a. määrus) artikkel 1 defineerib ainult selle, kes on saatjata alaealine: "Varjupaigataotleja, kes ei ole veel 18-aastane ning kes viibib Hollandis ilma saatjata või vanema hoolitsuseta või eestkostjata."

Nimetatud määruse peatükk 4 artiklis 9 on määratletud, et haavatavad isikud võivad saada lisaks määrusega reguleeritud teenustele erilist hoolitsust, samas ei ole selgitatud, kes on haavatav isik ja mis tüüpi erilist hoolitust Holland talle pakkuma peab. Ka ei ole COA endale defineerinud erivajadusega ja haavatavad grupid (intervjuu A. Baas, COA).

Vastavalt 2005. aasta määrusele (peatükk 4 artikkel 9 lg 2) peab „pärast seda, kui varjupaigataotleja on jõudnud esimesse vastuvõtukeskusesse, nii kiiresti kui võimalik viima läbi tervisekontrolli.“ Esmane tervisekontroll on siiski üsna piiratud: selle raames tehakse vaid tuberkuloosi test, mis on kohustuslik. Andre Baas COA-st siiski kinnitas, et ka tervisekontroll võimaldab tuvastada vaimseid ja füüsilisi probleeme (nt kurtus või trauma), millest IND ja COA peaksid tingimata teadlikud olema. Esimeste ülekuulamiste ja tervisekontrolli jooksul saab sageli selgeks, kas isik vajab psühhiaatrilist abi. Kui võib eeldada, et varjupaigataotleja vajab psühholoogilist abi, siis kutsutakse ka psühhiaater tervisekontrolli läbiviimise juurde.

Psühhiaatri abi pakkumist võidakse jätkata ka pärast tervisekontrolli. Siiski tunnistas ta intervjuus, et tervisekontroll ei ole piisab erivajaduse tuvastamiseks:

“Ma arvan, et esimeses faasis ei tuvastata alati erivajadusi. Posttraumaatilise stressi sündroomi sümptomid ilmnevad võibolla 6 kuu jooksul, kindlasti mitte esimese nädala jooksul. Haavatavuse identifitseerimine on pidev protsess. Me oleme iga varjupaigataotleja keskuse elaniku eest vastutavad. Kõigil on oma mentor, kelle poole võib varjupaigataotleja igal ajal pöörduda.” (intervjuu A. Baas, COA)

Vajaliku arstiabi tagamine

2009. aastal läbis varjupaigataotlejatele pakutav meditsiiniabi süsteem põhjaliku reformi. Varjupaigataotlejatele pakutava tervisekindlustuse ulatus on reguleeritud Varjupaigataotlejate Tervisekindlustuse Süsteemiga (*Regelin Zorg Asielzoekers*, RZA), mille COA pani paika 2009. aastal. RZA määrab ära sihtrühma varjupaigataotlejate hulgas, kellele tervisekindlustus pakutakse, kompenseeritava arstiabi ulatuse ning olukorrad, kui on vajalik eelnev luba arstiabi kompensatsiooni saamiseks.

Varjupaigataotlejatele pakutav tervisekindlustus sisaldab esmast arstiabi. Muu vajalik arstiabi on reguleeritud samadel alustel, mis Hollandi elanikele Tervisekindlustuse seaduse alusel, kuid eksisteerivad teatud piirangud nagu näiteks varjupaigataotlejatele ei kaeta IVF kulud ning teatud abi saamisele on seatud kitsendavad tingimused. Alates 2011. aastast tasutakse kuni 18-aastaste varjupaigataotlejatele ka hambaravi eest. Isikutel, kes on üle 18 aasta vanad, on õigus hambaravile vaid erakorralisel juhul. Varjupaigataotlejatele, kellel on vajadus, on ette nähtud kuni 9 füsioteraapia sessiooni. Edasised protseduurid on võimalikud vaid eriloal.

Olenemata vanusest võimaldatakse kõikidele varjupaigataotlejatele tasuta rasestumisvastased vahendid. Erivajadustega varjupaigataotlejatele tagatakse vajalikud vahendid nagu näiteks kargud või prillid. Taotlejate tervisekindlustus katab vaid mõningate arsti poolt väljakirjutatud ravimite kulud ja ei kata üldse käsimüügist ostetavate ravimite kulud.

Alates 1. jaanuarist 2009.a. on varjupaigataotlejate meditsiiniabi korraldamine ülesanne COA Menzis Administratsioonil (MCA). MCA vastutab vajaliku arstiabi jaoks riigihangete korraldamise ja lepingute sõlmimise, arvete tasumise ja kogu arstiabi finantsjuhtimise eest.

Iga MCA-s registreeritud varjupaigataotleja saab tervisekaardi, mis kinnitab tema tervisekindlustuse olemasolu vastavalt RZA-le.

Varjupaigataotlejatele vajaliku arstiabi pakkumise korraldamiseks eksisteerib üleriigilise ulatusega süsteem: Varjupaigataotlejate Tervisekeskus ehk GC A (*Gezondheidscentrum Asielzoekers*) on perearsti praksis, mis on varjupaigataotlejatele esimene kontaktpunkt juhul, kui nad vajavad arstiabi. GC A pakub administratiivset tuge ja haldab varjupaigataotlejatele

Pärast seda, kui 2006. aastal läksid kaduma 33 India päritolu saatjata alaealist poissi ja 20 Nigeeria nn. “riskigrupi tüdrukud,” lõi COA “kaitstud vastuvõtu” korra, mille eesmärgiks on pakkuda turvalisi vastuvõtutingimusi nendele saatjata alaealistele, kes võivad sattuda ekspluateerimise ohvriks. Alates 2008. aastast paigutatakse “kaitstud vastuvõtu” süsteemi kõik saatjata alaealised vanuses 13-18, kelle puhul on riskiprofilide alusel tuvastatud inimkaubitsemises osalemise märke. Eesmärgiga ära hoida saatjata alaealiste kadumise on nad ööpäevaringse järelvalve all. 2008. aastal üksi identifitseeriti 94 sellist saatjata alaealist, peamiselt Indiast ja Nigeeriast, kuid ka Hiinast, Sierra Leonest, Somaaliast ja Guineast.

teenused pakkuvate praksiste IT-süsteemi. Tegemist ei ole siiski eranditult vaid varjupaigataotlejate jaoks loodud perearstide praksisega, vaid süsteemiga, mis on praksise poolt loodud MCA-ga sõlminud koostöökokkulepe alusel.

Varjupaigataotlejate terviseprobleemide lahendamiseks tegutseb GC A infoliin 0881122112, millele helistades on võimalik saada konsultatsiooni ning informatsiooni näiteks oma tervisekindlustuse kohta. Varjupaigataotlejal on võimalus ka minna kohale oma perearsti juurde konsultatsiooniaegadel.

Igal COA majutusasutuses elav varjupaigataotleja on registreeritud ühes perearsti keskus, mis tegutseb koostöös GC A-ga varjupaigataotlejate keskuste lähedal. MCA on sõlminud koostöölepingud perearstide, hambaarstide, proviisoritega, ämmaemandatega jne ning vastav praksis esitab arve otse MCA-le. Kui varjupaigataotleja külastab arsti, kellel ei ole MCA-ga koostöölepingut, peab ta tekkinud kulud ise tasuma.

2008. aastal tegutses ligi 50 GC A-d üle riigi, mis teenindasid ligi 20 000 varjupaigataotlejat.

Saatjata alaealised

Saatjata alaealiste vastuvõtutingimuste ja neile pakutavate teenuste eest vastutab COA. Sõltuvalt vanusest on saatjata alaealistel mitmed erinevad majutuse variandid:

Pärast Hollandisse sisenemisest saadetakse saatjata alaealised vanuses 13-18 nn. vastuvõtuprotsessi keskustesse. Nad viibivad seal maksimaalselt 3 kuud. Sel perioodil otsustatakse, mis saab saatjata alaealistest edasi.

Saatjata alaealised vanuses 15-18 elavad tavalistes vastuvõtukeskustes, kus neil on ööpäevaringne valve. Keskustes keskendutakse saatjata alaealiste tulevikuks ettevalmistamisele, enamikel juhtudel tähendab see kodumaale tagasipöördumise ettevalmistamist.

Saatjata alaealised vanuses 13-15 elavad koos väikestes gruppides, kas nn. laste majutusgrupis (KWG) või väikeses majutuskeskuses (KWE). Nende majutuskohdade pakkimise teenus on tavaliselt sisse ostetud teenuselepinguga, reeglina noortekeskustelt või -kodudelt.

Alla 13-aasta vanused saatjata alaealised paigutatakse hooldusperesse, soovitatavalt lapsega sarnase kultuuritaustaga peredesse. Nidos Foundation vastutab nende laste perekondadesse

paigutamise eest, isegi kui võib juhtuda, et need lapsed lähevad mõne aja pärast oma kodumaale tagasi.

Nidos Foundation on ühtlasi Hollandis ka õiguslikult saatjata alaealisele hooldaja teenust pakkuv asutus. Nidos määrab igale saatjata alaealisele hooldaja, kes aitab alaealist varjupaigataotlejat läbi kogu varjupaiga taotlemise protsessi. Hooldajad hoolitsevad laste eest, püüavad pakkuda turvalist kohta, kus nad saavad end tunda kui kodus. Ühtlasi tegutseb hooldaja ka alaealise seadusliku esindajana.

Isegi kui saatjata alaealised ei saa elamisluba, võivad nad jääda Hollandisse kuni nad on 18 aastat vanad. Üks tingimus on see, et saatjata alaealised võivad jääda vaid juhul, kui kodumaale tagasiminekuks osutub võimatuks. Kuid mitte kõik saatjata alaealised ei lähe 18 aastaseks saades kodumaale tagasi. Kui saatjata alaealine oli varjupaigataotluse esitamise ajal 15-aastane või noorem ning on elanud Hollandis vähemalt viimased 3 aastat, siis 18-aastaseks saades võib see isik jääda Hollandisse.

Iga laps vanuses 5-18 aastat on kohustatud käima koolis olenemata tema riigis viibimise alustest. Alaealiste koolikohustuse täitmise kohustus on kohalikul omavalitsusel koostöös kooliga, kelle territooriumil alaealine elab. Iga koolikohustuslik varjupaigataotleja saab iga-aastast toetust koolitarvete ostmiseks, õpikud antakse kooli poolt. Varjupaigataotlejatest lapsed lähevad üldjuhul algklassis tavakooli, kuid kui nad lähevad põhikooli, siis mõnikord paigutatakse nad alustuseks rahvusvahelisse ühendusklassi, et valmistada neid kooliks ette. Enamikul juhtudel minnakse siiski tavalisse põhikooli.

Lisa 1: varjupaiga taotlemise 8 päeva protseduur

Pärast vastuvõtukeskusesse saabumist on varjupaigataotlejal aega miinimum 6 puhkepäeva, et et valmistada end ette eesootavateks protseduurideks. Selle aja jooksul on neil võimalik saada nõu Hollandi Pögenike Nõukogult (Vluchtelingenwerk Nederland) ning nad saavad võimaluse rääkida advokaadiga.

Pärast 6-päevast puhkamist ja ettevalmistamist alustab varjupaigataotleja üldise varjupaigataotluse protseduuriga. See kestab 8 päeva. Varjupaigataotleja läbib kaks vestlust IND ametnikega ning räägib oma advokaadiga kahel korral.

Esimest päeva kutsutakse „-1 päevaks“. Tegemist on päevaga, kus varjupaigataotleja kohtub oma advokaadiga. Viimane kuulab ära tema loo ning valmistab varjupaigataotlejat eelseisva protseduuri jaoks ette.

Esimesel ametlikul päeval arutab IND töötaja varjupaigataotlejaga tema identiteedi, rahvuse ja läbireisitud teekonna üle. Seda kutsutakse esimeseks ülekuulamiseks.

Teisel päeval on varjupaigataotlejal võimalik arutada oma advokaadiga esimese ülekuulamise teemasid ning valmistuda teiseks ülekuulamiseks.

Kolmandal päeval toimub teine ülekuulamine. See on detailsem kui esimene. Varjupaigataotleja räägib IND töötajale miks ta põgenes. Sellele informatsioonile tugines otsustab amet, kas rahuldada rahvusvahelise kaitse taotlus või mitte.

Neljandal päeval on varjupaigataotlejal võimalus arutada advokaadiga teise ülekuulamise üle. Lõpuks edastatakse IND-le täiendusi või parandusi.

Pärast neljandat päeva otsustab IND kas lõpetada varjupaiga taotlus või viia see edasi järgmisele, pikaajalisemale protsessile. Viimast viiakse läbi, kui on tarvis veel juurdlust jätkata.

Viiendal päeval annab Justiitsministeerium teada esimest korda taotluse tulemustest. Kuuendal päeval on varjupaigataotlejal koos oma advokaadiga võimalus sellele reageerida. Seitsmendal päeval otsustab IND varjupaigataotleja taotluse üle. Tavaliselt viiakse kogu see protsess läbi ühe nädala jooksul (intervjuu P. Bongaarts, advokaat).

Lisad

I Varjupaiga ja pagulastega tegelevad riigiasutused ja ametid:

COA - Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers), <http://www.coa.nl/ENG/website/home.asp>

IND - Immigratie- en Naturalisatiedienst (Immigration and Naturalisation Service), <http://www.ind.nl/>

ACVZ - Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (Advisory Committee on Migration Affairs), <http://www.acvz.org/en/home>

II Tähtsamad kodanikeorganisatsioonid:

Stichting Nidos (saatjata alaealised), www.nidos.nl

VluchtelingenWerk Nederlands (Dutch Council for Refugees), <http://www.vluchtelingenwerk.nl/english/english.php>

III Kasutatud allikad:

Bloemen, E.J.J.M. *et al* (2010). *Kritiek Op Artsen Ind* (Criticism Doctors Immigration and Naturalization Service). <http://medischcontact.artsennet.nl/Tijdschriftartikel/Kritiek-op-artsen-IND.htm>

COC (2011). *Leers Wijst Kritiek Van Coc Op Zijn Asielbeleid Af* (Leers Declines Criticism from COC on His Asylum Policy).

Commissie-Evaluatie-Vreemdelingenwet-2000 (2005). *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: Achtergrond En Opdracht* (Evaluation of the Alien Law 2000: Background and Assignment).

EVASP (2009-2010). *Enhancing Vulnerable Asylum Seekers Protection - Dutch Report*.

Haker, F., van Bommel, H., Bloemen, E. (2010). *Zorg voor Asielzoekers met Psychische Problemen. Het perspectief van de zorgverlener* (Care for Asylum seekers with psychological problems. The perspective of the caregiver). Utrecht: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.

OVT (2000). *Vreemdelingenbeleid Vanaf 1849* (Alien Law from 1849 Onwards). <http://www.geschiedenis24.nl/ovt/afleveringen/2000/Ovt-11-06-2000/Vreemdelingenbeleid-vanaf-1849.html>

Regeling Verstrekkingen Asielzoekers En Andere Categorieën Vreemdelingen (Regulation on the Provisions for Asylum Applicants and Other Categories). St-AB.nl. http://www.st-ab.nl/wettennr05/0445-007_Regeling_verstrekkingen_asielzoekers_en_andere_categorieen_vreemdelingen_2005_Rva_2005.htm

- Richardus, J.H *et al* (2002). *Preventief medisch onderzoek bij asielzoekers in Nederland* (Preventative Medical Investigation for Asylum Seekers in the Netherlands). Medische-Opvang-Asielzoekers
- Steeds meer ama's in de gevangenis* (Number of Unaccompanied Minors in Prison Increasing). Toimetanud Merlijn Stoffels, NOS, 16. september 2010. <http://nos.nl/artikel/185361-steeds-meer-amas-in-gevangenis.html>
- Vijf Eeuwen Migratie* (Five Centuries of Migration) (2009). <http://www.vijfeeuwenmigratie.nl/foto/vreemdelingenwet-1965>
- Vluchtelingenwerk (2011). *Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers: Een Kwetsbare Groep* (Unaccompanied Single Minor Asylum Seekers: A Vulnerable Group). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/vluchtelingen/alleenstaande-minderjarige.php>
- (2011). *De Asielprocedure: Van Aankomst Tot Verblijf* (The Asylum Procedure: From Arrival Till Residence). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/asiel/de-asielprocedure.php>
- (2010). *De Vreemdelingenwet: Over Toelating Van Vreemdelingen* (The Alien Law: About the Access of Aliens). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/asiel/vreemdelingenwet.php>
- (2011). *Standpunt over Beschermd Opvang* (View on Protected Accommodation). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/standpunten/standpunt-over-beschermd-opvang.php>
- (2011). *Standpunt over Kwetsbare Groepen* (View on Vulnerable Groups). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/standpunten/standpunt-over-kwetsbare-groepen.php>
- (2011). *Standpunt over Medische Zorg* (View on Medical Care). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/standpunten/standpunt-over-medische-zorg.php>
- (2011). *Standpunt over Opvang* (View on Accommodation). <http://www.vluchtelingenwerk.nl/standpunten/standpunt-over-opvang.php>

7 Poola

Poola on rahvusvahelist kaitset pakkunud alates 1992. aastast (1991. aastal liituti pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooniga) omades seega tänaseks juba ligi 20-aastast kogemust varjupaigapoliitika vallas. Kuni 1996. aastani jäi varjupaiga taotlejate arv alla tuhande inimese aastas ja taotlejate hulgas domineerisid endises Jugoslaavias lahvatanud sõjalisest konfliktist pagevad inimesed, peamiselt Bosnia- ja Hertsegoviina ja Serbia ja Montenegro kodanikud.

Sajandivahetusel hakkas varjupaigataotlejate arv aga märkimisväärselt kasvama – kui 1999. aastal esitas varjupaigataotluse 3061 inimest, siis järgmisel 2000. aastal aga juba 4662, nende hulgas 1182 taotlust Vene Föderatsiooni kodanikelt. Kõige kiiremini kasvaski just Vene Föderatsiooni kodanike varjupaigataotluste arv, kelle puhul on peamiselt tegemist tšetšeenide rahvusest sõjapõgenikega. Sajandivahetusest kuni tänase päevani on taotlejate arv järjepanu kasvanud, kuigi väike langus toimus paaril aastal pärast Poola liitumist Euroopa Liiduga. 2009. aastaks oli varjupaigataotluste arv kasvanud juba 10 590 inimese peale, mis on Poola ajaloos rekordiline. Samas eelmisel, 2010. aastal langes taotlejate arv taaskord 6534 inimese peale (nende hulgas oli 4795 Vene Föderatsiooni kodanikku ja 1082 Gruusia kodanikku).

Pärast Poola liitumist Schengeni tsooniga on Vene Föderatsiooni kodanikest tšetšeenide varjupaigataotluste arv vähenenud võrreldes pideva kasvuga perioodil enne liitumist. Põhjuseks oli taotlejate kartus, et piiril esitatud taotlusi enam ei aktsepteerita (EMN 2009). Schengeni tsooniga liitumisel oli ka teine tagajärg varjupaigapoliitikale – nimelt suurenes Dublini II regulatsiooni põhjal Poolasse saadetavate inimeste arv (3596 inimest võrreldes 1473 inimesega 2007. aastal), eelkõige Austriast ja Prantsusmaalt. 2009. aastal muutus varjupaigataotlejate päritoluriikide struktuur. Kui varasematel aastatel domineerisid taotlejate hulgas Vene Föderatsiooni kodanikud (enam kui 90% taotlejatest), kelle hulgas omakorda domineerisid tšetšeenid, siis 2009. aastal esitati 4217 varjupaigataotlust Gruusia kodanike poolt (39,8% kõikidest taotlustest), kes pagesid suvel 2008 lahvatanud Vene-Gruusia konfliktist. Siiski, enam kui pooled taotlejad (54,1%) tulid jätkuvalt Vene Föderatsioonist (EMN 2010).

Varjupaigapoliitika seadusandlik raamistik

Poola liitus pagulasseisundit käsitleva 1951. aasta Genfi konventsiooniga juba 1991. aastal, kuid esimene siseriiklik seadusakt, mis reguleeriks detailselt rahvusvahelise kaitse andmist võeti vastu enam kui 10 aastat hiljem – 2003. aastal. Enne uue seaduse vastuvõtmist reguleeris rahvusvahelise kaitse andmist 1997. aasta Välismaalaste seadus (*Ustawa o cudzoziemcach*,

paragrahv 5 ja 6),³³ alates 2003. aastast reguleerib rahvusvahelise kaitse taotlemist Välismaalastele kaitse andmise seadus (*Ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*). Seadust muudeti 2008. aastal eesmärgiga viia see vastavusse Euroopa Liidu direktiividega 2004/83/EÜ ja 2005/85/EÜ. Muudatused sisaldasid täiendava kaitse andmise sisseviimist, mis märkimisväärselt muutis nende varjupaigataotlejate olukorda, kes ei kvalifitseerunud rahvusvahelisele kaitsele Genfi konventsiooni kohaselt, kuid kes vaieldamatult vajasisid kaitset. Seaduses lubati varjupaigataotlejal asuda tööle ilma tööloata juhul, kui tema taotluse menetlemine on kestnud kauem kui 6 kuud.³⁴ Lisaks defineeriti ära, kes on erivajadusega varjupaigataotleja ja sõnastati nõue luua erivajadustele vastavad vastuvõtutingimused. Lõpuks viidi 2008.a. sisse muudatus, mis puudutas varjupaiga taotlemise protseduuri nende laste suhtes, kes on sündinud vanematele pärast seda, kuid nad on sisse andnud varjupaiga taotluse Poola territooriumil. Nüüdsest lisatakse sellises olukorras sündinud lapsed vanemate varjupaiga menetlusse. Tegemist on sisuliselt olulise muudatusega kuna enne selle jõustumist käsitleti Poolas varjupaigataotlejatele sündinud lapsi kui saatjata alaealisi.

Erinevalt paljudest teistest riikides on Välismaalastele kaitse andmise seaduses 2008.a. muudatuste sisseviimise tulemusena defineeritud erivajadustega ja haavatavad varjupaigataotlejad. Seaduse artikkel 68 ütleb, et erivajadusega ja haavatavad varjupaigataotlejad on: alaealsed, vägivallaohvrid ja puudega inimesed. Lisaks seaduse artikkel 88 ütleb, et erivajadusega ja haavatavaid varjupaigataotlejaid ei tohi hoida kinnipidamisasutuses välja arvatud juhtudel, kui nad on ohuks teistele. Siiski ei loetle seadus kõiki erivajadusega kategooriad, kes on esitatud Euroopa Liidu direktiivi 2003/9/EÜ artiklis 17. Samuti ei sätesta seadus detailselt nimetatud erivajadustega taotlejatele pakutavaid teenuseid ja loodavate vastuvõtutingimuste erinõudeid.

Lisaks Välismaalastele kaitse andmise seadusele on 12 määrust (*Rozporządzenie*), mis on seotus välismaalastele kaitse andmise seadusega ja mis muuhulgas reguleerivad vastuvõtukeskustes loodavaid tingimusi, rahalist toetust, ajutiste isikutunnistuste ja reisidokumentide väljaandmist vastavalt Genfi konventsioonile. Nende määruste hulgas on antud uuringu jaoks olulisemad 2004. aastal vastu võetud Tervishoiuministeeriumi määrus varjupaigataotlejatele meditsiiniliste teenuste, hügieenitarvete ja riiete kohta.

³³ Esimene välismaalaste seadus võeti vastu 1963. aastal ja selle alusel anti rahvusvahelist kaitset veel ka 1990-ndate alguses kuni uue seaduse vastuvõtmiseni 1997.a. 2003.a. koos Välismaalastele kaitse andmise seadusega võeti vastu ka taaskord uus Välismaalaste seadus, mis reguleerib välismaalaste riiki sissesõidu, riigis viibimise, tagasipöördumise ja välismaalaste registri pidamise aspekte.

³⁴ Selle õiguse realiseerimiseks on vajalik Välismaalaste ametist saada vastav kinnitus.

Institutsionaalne struktuur ja varjupaiga taotlemise protsess

Poolas vastutab varjupaigapoliitika elluviimise eest Välismaalaste amet (*Urząd do Spraw Cudzoziemców*) – UdSC (eelkõige Pagulaste ja varjupaigataotlejate menetluse osakond), mis on Siseasjade ja Administratsiooni ministeeriumi (*Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, MSWiA*) alluvuses. Kuid varjupaigataotlused võtab vastu Piirivalve (*Straż Graniczna, SG*), mis pärast nende registreerimist edastab nad menetlemiseks UdSC-le.

UdSC haldab *POBYT* (tõlkes “elukoht”) süsteem, mis lisaks muule välismaalasi puudutavale infole sisaldab andmeid ka varjupaigataotluste kohta.

1997. aastal koos uue välismaalaste seaduse vastuvõtmisega loodi peaministri büroo juurde Ministeeriumidevaheline Sisserändeasjade Komitee (*Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji*), mida juhib Siseasjade ja Administratsiooni minister. Komitee töö tulemused edastatakse peaministrile, kes võib otsustada edastada need omakorda valitsuskabinetile. Komitee ülesanneteks on:

- seaduste ja poliitikate muutmise algatamine sisserände valdkonnas;
- ettepanekute tegemine kompetentsi jagamise kohta sisserändepoliitika valdkonnas;
- Euroopa Liidu Kolmandate Riikide Kodanike Integratsioonifondi mitmeaastaste ja iga-aastaste programmide kohta arvamuse avaldamine;
- välismaalaste integratsioonipoliitika meetmete ja tegevuste kohta ettepanekute tegemine;
- informatsiooni vahetamine Euroopa Liidus toimuva sisserände ja pagulaspoliitika kohta ning selle monitooring;
- riigi, kohaliku omavalitsuse ja kodanikeühendustega koostöö tegemine sisserände ja pagulaspoliitika valdkonnas.

Komitee koosseisu kuuluvad 9 ministeeriumi kantslerid ja asekanclerid, Riikliku Statistikaameti juht, Välismaalaste ameti juht, sisejulgeoleku juht ning politsei ja piirivalve juhid, peaministri büroo juht ja tema abi ning ka Euroopa Integratsiooni Komitee juht.

2004. aastal vastuvõetud määrusega loodi Pagulaste Nõukogu (*Rada do Spraw Uchodźców*) - administratiivasutus, mille esmaseks ülesandeks on UdSC poolt tehtud rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuste kohta esitatud kaebuste läbivaatamine. Pagulaste Nõukogu ülesanneteks on lisaks ka analüüsida UdSC rahvusvahelise kaitse andmise otsuseid, varjupaigataotlejate päritoluriikide kohta informatsiooni kogumine ning koostöö nii riiklike kui rahvusvaheliste institutsioonidega pagulaste ja varjupaigataotlejate teemadel.

Kuni eelmise aasta lõpuni oli Poolas 18 varjupaigataotlejate vastuvõtukeskust. 2010.a. novembris suleti seitse keskust - Białystok, Bytom, Radom, Warsaw-Bielany, Smoszew, Puste

Łaki, Łomża, mille põhjuseks oli asjaolu, et kõik need keskused kaotasid riigihankega sisseostetava teenuse tellimuse. UdSC leidis, et seoses taotlejate arvu vähenemisega ei ole otstarbekas üleval pidada nii suurt hulka vastuvõtukeskusi. Sageli on keskused paigutatud hotellidesse ja muudesse juba olemasolevatesse majutusasutustesse. Kuni 2010. aastani sõlmiti riigihanke lepingud üheks aastaks, alates 2011. aastast plaanitakse lepinguid sõlmida 4 aastaks (intervjuu M. Rychter, UdSC).

Siiski avati samal ajal kaks uut keskust: üks Varssavis Targówek linnaosas, mis on mõeldud naistele ja üksikemadele alaealiste lastega ja teine Grotnikis erivajadustega varjupaigataotlejate jaoks nagu näiteks puuetega inimesed või vägivalla ohvrid ja traumeeritud inimesed. Samas erivajadusega varjupaigataotlejaid sinna täna veel siiski ei saadeta, vaid nad suunatakse Białą Podlaską või Linini keskustesse.

Seega oli 2010. aasta lõpuks Poolas 14 varjupaigataotlejate vastuvõtukeskust. Nende hulgas on ka lastekodu Varssavis, kuhu saadetakse saatjata alaealsed.

UdSC haldab ise otse vaid kolme keskust, ülejäänud keskused töötavad riigihankega sisseostetava teenuse kaudu. Siiski on kõikides keskustes vähemalt üks administratiivtöötaja ja üks sotsiaaltöötaja (*pracownik socialny*) otse UdSC palgal.

Peamine vastuvõtukeskus, mis ühtlasi täidab ka esmase vastuvõtukeskuse ülesannet on Nadarzyn-Dębak, mis asub Varssavi lähedal Podkowa Leśna. Sealses keskkuses asub Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuste keskbüroo (BOO), kuhu kõik varjupaigataotlejad peavad minema ja end registreerima, kui nad soovivad saada sotsiaalteotust ning sealt suunatakse nad edasi teistesse keskustesse. Isegi juhul, kui taotleja ei avalda soovi elada vastuvõtukeskuses, peab ta ennast BOO-s registreerima. BOO korraldab kõikide teenuste ja vastuvõtutingimuste korraldust - haldab vastuvõtukeskusi või teenuslepinguid ning korraldab poola keele kursuseid keskustes, meditsiiniabi, ja muud materiaalset abi (taskuraha, riided jne).

Nadarzyn-Dębaki keskkuses on eraldi tsoon noorukitele, kuhu ülejäänud keskkuses viibijatele n ligipääs piiratud. Osakond on 24-tunnise monitoorimis-järelevalve all ning valves on ka pedagoogilise väljaõppega BOO töötaja. Lisaks on osakond ka kaamerate valve all ning rakendatakse lisalukustust.

2009. aasta detsembris võttis Poola politsei Saksamaale teel olnud rongist kinni 158 varjupaigataotlejat, nende hulgas 64 alaealist, kes olid teel Strasbourgi, et esitada kaebus Euroopa Inimõiguste Kohtule liiga pika taotlemisprotsessi ja halbade vastuvõtutingimuste kohta Poolas, eelkõige Radomi vastuvõtukeskuses. Vastuvõtukeskuste kohta esitatud kaebused puudutasid peamiselt keskuste räpasust ning puudulikku kaitset neonatside rünnakute eest. UdSC tunnistas, et nad on saanud korduvalt kaebusi Radomi keskuse tingimuste kohta (keskust ei halda UdSC ise). 2010. aastal ei pikendanud UdSC Radomi keskuse teenuslepingut koos 6 teise keskuse lepinguga.

Varjupaiga taotlus esitatakse piirivalvele, seda nii piiril olles kui ka juba riigis sees olles. Lennujaamades ei ole sisse viidud nn. kiirendatud taotlemise protseduuri, kuid on olemas 3-päevane kiirendatud protseduur koos 3-päevase edasikaebamise protseduuriga. Kiirendatud protseduuri rakendatakse juhtudel, kui on ilmne, et taotleja ei kvalifitseeru rahvusvahelisele kaitsesele.

Intervjuud viiakse läbi esimese kuu jooksul, tavaliselt ühe või kahe nädala pärast, erandkordades 2 kuu jooksul. Kõik taotlejad peavad sõitma Varsavisse intervjuuks, mis viiakse läbi UdSC peakontoris.

Varjupaigataotlejad saavad 13 EUR suurust taskuraha kord kuus, millele lisandub 5 EUR hügieenitarvete jaoks. Saabumisel vastuvõtukeskusesse saavad nad ühekordse toetusena 35 EUR riiete ostmiseks. Keskused pakuvad toitlustust ja kuigi keskuse elanikud saavad kööke kasutada, ei eraldata neile raha toidu ostmiseks. Erandiks on alaealised ja alla 3-aastased lapsed. Esimeste puhul makstakse kinni kooli toiduraha ja väikelaste vanemaid toetatakse lastetoidu ostmisel rahaliselt. Varssavi Ülikooli Õigusteaduskonna Õiguskliinik ja Krakovi Jagelloonia Ülikooli Inimõiguste Keskus pakuvad varjupaigataotlejatele tasuta juriidilist nõustamist. Siiski tuleb märkida, et riigipoolne juriidiline nõustaja saamise võimalus tekib alles kohtuprotsessi ajal ja mitte varjupaigataotluse menetlemise ajal, nagu on tavaks mitmes teises Euroopa riigis (Rootsi, Holland, Ühendkuningriik).

Erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused

Erivajaduse defineerimine

Välismaalastele kaitse andmise seadus ega sellega külgnevad määrused ei sätesta protseduuri kuidas varjupaigataotlejatel tuvastada erivajadused. Reaalsuses tuvastatakse erivajadus neljal viisil, mis on osa taotluse menetlemisest:

- varjupaigataotluses palutakse taotlejatel deklareerida olemasolevaid aga ka mineviku suuremad tervisehädad ja olemasolev puue, mis võivad nõuda erikohtlemist;
- tervisekontrolli jooksul, mis viiakse läbi pärast varjupaigakeskusesse jõudmist;
- vastuvõtukeskuse töötajate poolt keskuse inimesi jälgides, kuigi pole selge, kui koolitatud keskuse töötajad on kõikide võimalike erivajaduste tuvastamiseks (intervjuu M. Pajura);
- varjupaiga taotlemise intervjuu ajal menetlusametnike poolt.

Keskuses ei tööta psühholooge või psühhoterapeute, kuid nad külastavad keskusi aeg-ajalt (keskmiselt kord kolme nädala jooksul) ning soovijatel on võimalus saada konsultatsiooniga. Neljale tuvastamise võimalusele vaatamata tunnistab Euroopa Rändevõrgustiku Poola kontaktpunkt oma 2009.a. raportis, et praktika on näidanud, et

erivajaduste tuvastamiseks on vaja paika panna täpsemad regulatsioonid (EMN 2010). Kodanikeühendused on teravamalt kritiseerinud erivajaduste tuvastamise protseduuri puudumist väites, et Poolas jääb aastas tuvastamata mitmeid erivajaduse juhtumeid varjupaigataotlejate hulgas (intervjuu M. Pajura).

Valgevene kodanik Y peeti kinni illegaalsel piiriületusel Poola piirivalve poolt ning paigutati kinnisesse keskusesse. Ta esitas mõni aeg hiljem varjupaigataotluse. Ühel päeval ei ilmunud ta keskusese kontroll-loendusele, mis hõigati välja valjuhäälditest. Keskuse töötajad läksid teda otsima ja leides ta oma toast ning said selgust, et kodanik Y ei kuulnud teadet. Pärast meditsiinilist ülevaatust tuvastati tal tõsine kuulmispuue ning ta vabastati kinnisest vastuvõtukeskusest. Kuigi meesterahvas oli õppinud Valgevenes oma kuulmispuudega elama ning kohanenud sellega aimamata, et ta peaks sellest Poola võimudele märku andma, jääb juhtumiga tegelenud Halina Niec Ōigusabi Keskusel ülesse küsimus, miks ei tuvastatud niivõrd tõsine kuulmispuue varjupaigataotluse sisseandmise hetkel.

Vajaliku arstiabi tagamine

Kõik varjupaigataotlejad peavad läbima kohustuslik tervisekontrolli pärast vastuvõtukeskusesse saabumist. Arstlik ülevaatus on siiski keskendunud vaid füüsilise ja mitte vaimse tervise seisundile. Taotlejad peavad ülevaatusel läbima nn. epidemioloogilise filtri, mis sisaldab tuberkuloosi, HIV ja muid teste ning vereanalüüsi.

Taotlejatele on tagatud ravikindlustus, kuid see ei ole samas ulatuses, mis Poola elanikel. Varupaigataotlejaid teenindab Siseasjade ja Administratsiooni ministeeriumi keskhaigla Varssavis. Nadarzyn-Dębaki vastuvõtukeskuses on arstiabi kabinet, kus töötab 2 arsti, hambaarst ja medõde. Arstiabi kabinetid on ka teistes keskustes.

BOO tasub arstiabi eest, kaasa arvatud välja kirjutatud ravimid ja transpordikulud, mis on seotud arstivisiidiga.

Kui arstiabi pakkumine on reguleeritud, siis vajaliku psühholoogilise abi pakkumine on puudulik (intervjuu M. Pajura). Probleemiks on kvalifitseeritud psühholoogide puudus ja nende harv kättesaadavus (käivad keskustes harva). Põhjuseks on ka keskuste rahaliste vahendite

piiratus. Suurel hulgal tšetšeeni varjupaigataotlejatest, kes moodustavad suure enamuse kõigist taotlejatest, on selged post-traumaatilised probleemid nagu unetus, ärevushood, depressioon ja suitsiidimõtted. Suur osa neist, sealhulgas ka lapsed, on elanud viimased 20 aastat sõjaolukorras, pidevas hirmus oma elu üle. Kõik nad kannavad endaga füüsilisi ja vaimseid arme pommitamistest, piinamistest ja murest oma elu üle. Nagu kõik süvaogalt traumeeritud põgenikud, vajavad ka tšetšeenid psühholoogilist abi tegelemaks minevikuga. Vastasel juhul muutuvad läbielavad psühholoogilised ja psühhosomaatilised traumad kroonilisteks.

Reaalselt saavad täna psühholoogi tuge siiski üksikud, peamiselt need, kes on ise soovi avaldanud või kes on tuvastatud kui abi vajajad. Arvestades nõrka vaimse tervise seisundit,

milles varjupaigataotlejad riiki saavad ning mis märkimisväärselt ei parane ka taotluse menetlemise perioodil, vajavad nad olulisemalt ulatuslikumat psühholoogilist abi, kui neile seni võimaldatakse (intervjuu M. Pajura). Nagu ka teistes Euroopa riikides (Ühendkuningriik, Saksamaa) pakuvad psühholoogilise abi teenust peamiselt kodanikeorganisatsioonid.

Kodanikeorganisatsioonid on viidanud ka juhtumitele, kus ligipääs eriarstile ja keeruliste meditsiiniliste juhtumite lahendamise on sisuliselt olematu, isegi väga kriitiliste terviseprobleemidega varjupaigataotlejate puhul. Riiklik ravikindlustus ei kata varjupaigataotlejatele kallite protseduuride ja operatsioonide kulusid (Esser *et al* 2005).

Varjupaigataotlejatega töötavad eksperdid on kritiseerinud puudulikku infovahetust ja suhtlust vastuvõtukeskuste ja UdSC peakontori vahel, mis puudutab taotlejate erivajadusi ja tervislikku seisundit. Tänapäeval on see reguleerimata ning sõltub suures osas keskuse sotsiaaltöötaja initsiatiivikusest. Probleem on ka vastassuunalise infovahetusega – keskusteni tihti ei jõua informatsioon taotleja erivajaduste ja tervisliku seisundi kohta, mis tuvastatakse kas taotlusvormis või varjupaiga taotlemise intervjuu ajal (intervjuu B. Mikolajczik, Sileesia Ülikool).

Saatjata alaealised

Enne 2008. aastal läbiviidud seadusemuudatuse paigutati alaealised, kes on üle 13 aasta vanad samadesse vastuvõtukeskustesse koos täiskasvanutega. 2008. aastal viidi sisse muudatused Välismaalastele kaitse andmise seadusesse, mis puudutasid muuhulgas ka saatjata alaealisi. Euroopa Liidu direktiivi 2005/85/EÜ artikli 17 põhjal muudeti regulatsioone saatjata alaealistega läbiviidavate protseduuride osas, eelkõige intervjuude läbiviimise osas. Välismaalastele kaitse andmise seaduse kohaselt saab alaealise hooldusküsimuste (õigusliku esindaja ja hooldaja määramise) üle otsustada vaid kohus (nn. Perekonnaõiguse kohus). Vastuvõetud protseduur järgib Poola kodanikest alaealistele hooldaja määramise reegleid.

Iga saatjata alaealisele määratakse BOO ametnik, kes vastutab tema majutuse, hariduse, meditsiiniteenuste ja tema vaba aja korraldamisega (kultuuri-, kunsti ja sporditegevus), kontakteerub vastavate riiklike ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, kelle ülesandeks on ülesse leida alaealise perekonnaliikmed.

Pärast juriidiliste protseduuride korraldamist³⁵ paigutatakse kõik saatjata alaealised Varssavis asuvasse lastekodusse. Selleks sõlmis UdSC lepingu Varssavi linnavolikoguga. Välismaalastele kaitse andmise seadus mainib ka hooldusperekondadesse paigaldamise võimalust, kuid tänaseni pole seda praktiseeritud.

³⁵ Ka lastekodusse paigutamise otsusele on vajalik saada kohtu nõusolek.

Varjupaigataotluse intervjuu tuleb läbi viia võttes arvesse alaealise vanust ja tema kogemusi ning läbielamise enne riiki saabumist. Poolas on kohustuslik psühholoogia ja seadusliku esindaja kohalolek intervjuu läbiviimise ajal. Alaealisel on õigus nõuda temale olulise või vajaliku täiskasvanud kohalolekut intervjuu ajal, kui see ei sega intervjuu läbiviimise käiku. Üldiselt juhendatakse 2004. aastal koostatud Euroopa heast tavast saatjata alaealistega töötamiseks (Separated Children in Europe programm).

Võttes arvesse asjaolu, et saatjata alaealsed on üks haavatavaid gruppe, kes tihti lange inimkaubanduse ohvriks, on Poolas selge vajadus ja ka huvi tugevdada tegevusi, mis parandaksid inimkaubanduse juhtumite tuvastamiste tõenäosust ning pakkuda neile vajalikku ja kvalifitseeritud toetust ja abi. 2010. aastal viidi Riikliku inimkaubanduse vastu võitlemise tegevuskava raames läbi järgmised tegevused:

- preventiivsed kampaaniad (teavitus, postrid, boršüürid) koostöös politsei ja kodanikeorganisatsioonidega, mis keskendusid laste kerjamisele sundimisele ja laste inimkaubitsemisele;
- vahendit inimkaubanduse ohvrite varajase tuvastamise toetuseks laste hulgas (küsimustikud, indikaatorid), mis olid suunatud asutustele, kes puutuvad otseselt kokku sihtrühmaga (laste hoolduskeskused, politsei ja piirivalve).

Lisaks viidi kolmes regioonis läbi pilootprojekt alaealiste inimkaubanduse ohvrite toetamiseks ja kaitsmiseks.

Muud erivajadused

Inimkaubanduse ohvriks langenud saatjata alaealsed, peamiselt Bulgaariast, Rumeeniast ja Moldovast, on olnud ärevust tekitavaks probleemiks Poolas. 2008. aastal oli kaks juhtumit, kus saatjata alaealisele anti rahvusvaheline kaitse pärast seda, kui korrakatiseorganid tuvastasid, et tegemist on inimkaubanduse ohvritega. Inimkaubanduse vastu võitlemise riiklik programm 2007-2008 (*National Agenda for Combating and Preventing Trafficking in Human Beings 2007-2008*) sisaldab tegevusi, mille eesmärgiks on mudeli loomine eesmärgiga inimkaubanduse ohvriks langenud saatjata alaealiste toetamine ja kaitsmine. Mudeli väljatöötamiseks on loodud ekspertgrupp ning loodi lastega kaubitsemisega võitlevate asutuste ja programmide koordinaatorite võrgustik.

Lisad

I Varjupaiga ja pagulastega tegelevad riigiasutused ja ametid:

UDSC - Urząd do Spraw Cudzoziemców, <http://www.udsc.gov.pl/>

Straz Graniczna, <http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal>

Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji (Inter-ministerial Committee for Migration),

Rada do Spraw Uchodźców (Polish Refugee Council), <http://www.rada-ds-uchodzcow.gov.pl/>

II Tähtsamad kodanikeorganisatsioonid:

Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Niec (Halina Niec Legal Aid Centre),
www.pomocprawna.org

Centrum Pomocy Migrantom i Uchodźcom w Zgorzelcu (Migrants and Refugees Help Centre in Zgorzelec), http://www.legnica.caritas.pl/index_dane.php?p=cpmu

III Kasutatud allikad:

European Migration Network (2009). *Annual Policy Report 2008 for Poland*. Koostanud Siseasjade ja Administratsiooni Ministeerium, Euroopa Rändevõrgustiku kontaktpunkt Poolas.

European Migration Network (2010). *Annual Policy Report 2009 for Poland*. Koostanud Siseasjade ja Administratsiooni Ministeerium, Euroopa Rändevõrgustiku kontaktpunkt Poolas.

European Migration Network (2011). *Annual Policy Report 2010 for Poland*. Koostanud Siseasjade ja Administratsiooni Ministeerium, Euroopa Rändevõrgustiku kontaktpunkt Poolas.

Esser, B., Galdysch, B. ja Suwelack, B. (2005). *The situation of Chechen asylum seekers and refugees in Poland and effects of the EU Dublin II Regulation*. Research report, www.chechnyaadvocacy.org/.../Refugees%20in%20Poland%202002-2005.pdf

Report on Legal Situation of Asylum Seekers in Austria and Poland. Koostanud ja toimetanud Jacek Borek ja Andrzej Kula, "Education for Integration – Partnership for Refugees" project 2006.

8 Parimad praktikad erivajadustega varjupaigataotlejatele vastuvõtutingimuste loomisel

Kuigi kõikides analüüsitud Euroopa Liidu riikides esineb puudujääke erivajadusega varjupaigataotlejatele nende erivajadustest tuleneva abi ja teenuste pakkumisel, saab välja tuua rida häid praktikaid, mis on üle võetavad ka Eesti oludesse.

- ❖ Enamuses riikides, välja arvatud Saksamaal ja osaliselt ka Poolas, ei ole varjupaigapoliitikat reguleerivates seadustes defineeritud erivajadusega varjupaigataotlejaid ning pole ka sätestatud millist abi ja teenuseid tuleks neile osutada. Samas eksisteerivad näiteks Ühendkuningriigis väga detailsed juhised erivajadusega varjupaigataotlejatega tegelemiseks. Need juhised on kirja pandud nn. poliitikate elluviimise juhistes (*policy bulletin*), mida peab järgima varjupaigataotlejate vastuvõttu korraldav Piirivalveamet ja teised asutused. Nimetatud juhised on väga detailselt sõnastatud iga asjaosalise kohustused.
- ❖ Erivajaduste tuvastamiseks on vajalik kõikide osapoolte koostöö ja infovahetus. Nii näiteks on Ühendkuningriigis menetlusametnikud, sotsiaaltöötajad ja advokaadid sageli üsna hästi informeeritud sellest, millised organisatsioonid varjupaigataotleja asukohas võivad pakkuda psühhiaatri teenust ning nad suunavad oma kliendi sinna abi saamiseks. Ka on oluline, et esmastes vastuvõtukeskustes varjupaigataotlejaid läbi vaatavad spetsialistid edastaksid vajaliku informatsiooni perearstile, kelle juurde erivajadusega varjupaigataotleja ümbermajutamise tulemusel satub.
- ❖ Suur osa varjupaigataotlejatest lapsi saabub Euroopa riikidesse kas alatoidetuna või näiteks puudulikult tehtud vaktsiinidega. Selleks, et tagada, et lastele oleks tehtud kõik vajalikud vaktsiinid ja nende tervis ei oleks ohus alatoitumise või muude terviseprobleemide tõttu, on alaealistele tervisekontroll kohustuslik paljudes riikides. Tervisekontrolli osaks on ka vaksineerimiste ajaloo kaardistamine. Sageli viib kaardistamise läbi keskuse sotsiaaltöötaja.
- ❖ Rasedatele või värskest sünnitanud naistele pakutakse Ühendkuningriigis pereplaneerimise, seksuaaltervise ja vanemahoolitsuse alast nõustamist (rinnaga toitmine, lapse eest hoolitsemine jne). Selline nõustamine on kultuurierinevusi arvestav. Pereplaneerimise konsultatsiooni peetakse paremaks abinõuks kui hiljem soovimatu rasedusega tegelemist. Lisaks sellele pakutakse aga näiteks Hollandis varjupaigataotlejatele tasuta rasestumisvastaseid vahendeid.

- ❖ Selguse loomiseks ja kindlustamiseks, et kõik osapooled on teadlikud oma õigustest, on Hollandis varjupaigataotlejatele loodud eraldi riiklik tervisekindlustuse pakett.
- ❖ Rootsis korraldab Migratsiooniamet vastuvõtukeskustes mitmesugust huvitegevust ja kultuuriüritusi, mis on väga olulised varjupaigataotlejate isoleerituse tunnetuse eemalepeletamiseks. Rahapuudusel on võimalik huvitegevust ja kultuuriüritusi korraldada vabatahtliku tegevuse abil või vastava eriala tudengite praktikate korraldamise kaudu (nt majanduse tudengeid kutsutakse õpetama ettevõtete loomist ja ärijuhtimist, kultuuriakadeemia tudengeid korraldama kultuuriüritusi).
- ❖ Piinamise ja organiseeritud vägivaldaohvrite abistamiseks on Ühendkuningriigis ja Saksamaal tegevad mitmed kodanikeorganisatsioonid, kes oma tegevuses toetuvad paljuski vabatahtlike tööle (pensioneerunud sotsiaaltöötajad ja psühhiaatrid).

9 Lisa 1: Intervjuude nimekiri

Nimi		Amet	Organisatsioon	Intervjuu aeg ja koht
Ühendkuningriik				
1	Nathalie Huegler	Vanemspetsialist-sotsiaaltöötaja, alaealiste, noorukite ja perede osakond	Medical Foundation for the Care of Victims of Torture (Meditisiinifond piinamise ohvrite abistamiseks)	11. aprill 2011 London
2	Judith Dennis	Poliitikanõunik – saatjata alaealised; Poliitika juht, Poliitika ja avalikkussuhete osakond	Refugee Council (Põgenike nõukogu)	12. aprill 2011 London
Holland				
3	Piet Bongaarts	Advokaat (spetsialiseerunud varjupaigataotlejate juhtumitele)	Hogervorst-Wudka advokaadibüroo, Maastricht	5. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
4	Andre Baas	Vanemnõunik, Strateegia ja Poliitika osakond	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) (Varjupaigataotlejate keskamet)	5. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
Saksamaa				
5	Frieder Skibitzki	Peaspetsialist, osakond 420	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	28. aprill 2011

		(varjupaigataotlusprotsesside juhtimine)	(BAMF) (<i>Migratsiooni ja pagulaste amet</i>)	Tartu (telefoniintervjuu)
6	Joachim Rüffer	Projektikoordinaator	Berliner Netzwerk für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge (BERNET) (<i>Berliini võrgustik erikaitset vajavatele põgenikele</i>)	27. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)

Rootsi				
7	Sten de Geer	Advokaat (spetsialiseerunud varjupaigataotlejate juhtumitele)	Advokatbyrå Sten de Geer (<i>Advokaadibüroo Sten de Geer</i>)	13. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
8	Per Sörensen	Vastuvõtu korralduse arendusjuht laste, majutuse ja erivajaduste valdkonnas	Migrationsverket (<i>Rootsi Migratsiooni amet</i>)	18. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
9	George Joseph	Migratsiooniosakonna direktor	Caritas Sverige	27. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
Poola				
10	Barbara Mikolajczik	Prodekaan	Sileesia Ülikool, Õiguse ja avaliku halduse osakond	18. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
11	Magdalena Rychter	Vanemspetsialist	UDSC - Urząd do Spraw Cudzoziemców (<i>Välismaalaste Amet</i>)	04. aprill 2011 Tartu (telefoniintervjuu)
12	Magdalena Pajura	Jurist (spetsialiseerunud varjupaigataotlejate ja pagulaste nõustamisele)	Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Niec (<i>Halina Niec õigusabi keskus</i>)	10. märts 2011 Tartu (telefoniintervjuu)

