



SISEMINISTEERIUM  
Estonian Ministry of the Interior

# **Varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele pakutavate tugiteenuste hindamine**

## **Uuringuaruanne**

**MTÜ Eesti Abikeskused**

**Juuni 2013**

## Sisukord

Sissejuhatus.....	3
Terminid ja lühendid .....	4
1. Hetkeolukorra ülevaade .....	6
1.1. Varjupaiga taotlemise trendid Eestis.....	6
1.2. Varjupaiga taotlemise trendid Eesti lähipiirkonnas.....	7
1.3. Läti varjupaigapoliitika korraldus.....	8
1.4. Rootsi varjupaigapoliitika korraldus .....	9
1.5. Soome varjupaigapoliitika korraldus .....	11
1.6. Taani varjupaigapoliitika korraldus.....	13
2. Metodoloogia .....	15
2.1. Teenuseosutajad .....	15
2.2. Varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saanud isikud.....	17
3. Hinnang tugiteenuste tulemuslikkusele .....	19
3.1. Üldised järelused .....	25
3.2. Teenuste analüüs.....	26
I. Majutamine ja seotud teenused .....	26
I.1. Majutamine menetluse ajal.....	28
I.2. Kaitse saamise järgne abi eluaseme leidmiseks .....	29
I.3. Toitlustamine.....	31
I.4. Varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega .....	32
II. Tervisealased teenused.....	33
II.1. Vältimatu abi .....	33
II.2. Tervisekontroll.....	33
II.3. Tervishoiuteenused .....	33
II.4. Psühholoogiline nõustamine .....	35
III. Tõlketeenused .....	35
IV. Õigusteenused.....	37
IV.1. Õigustest ja kohustustest informeerimine.....	37
IV.2. Õigusabi.....	38
V. Transporditeenus.....	40
VI. Tugiteenused haridussüsteemis .....	41
VII. Eesti keele õpetamine .....	44
VIII. Kohanemisprogramm .....	47
IX. Töö leidmine .....	49
X. Huvitegevus .....	51
4. Teenuste rahastamine ja koostöö .....	53
5. Kokkuvõte.....	56
6. Ettepanekud ühtse tugisüsteemi tõhustamiseks ja arendamiseks Eestis .....	57
Lisa 1. Intervjueeritud teenuseosutajate nimekiri .....	60

## Sissejuhatus

Siseministeerium tellis 2013. aasta veebruaris MTÜlt Eesti Abikeskused hinnangu tugiteenuste kättesaadavuse ja mõjukuse kohta, mida Eestis pakutakse varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele.

Varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamine on Eestis Sotsiaalministeeriumi vastutusalas<sup>1</sup>. Samuti korraldab Sotsiaalministeerium rahvusvahelise kaitse saanud isiku elama asumise kohaliku omavalitsuse üksusse ning kujundab varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele mõeldud teenuseid koostöös erinevate partneritega nii avalikust ja erasektorist kui ka kodanikuühenduste hulgast. Koostöö tugiteenuseid pakkuvate organisatsioonidega (edaspidi teenuseosutajad) mängib seadusest tulenevate kohustuste täitmisel olulist rolli.

Käesoleva uuringu eesmärk on anda ülevaade Eestis varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele praegu pakutavatest tugiteenustest ning hinnata nende vajalikkust ja tõhusust. Võrreldakse Eesti ja Euroopa Liidu teiste liikmesriikide tugiteenuste parimaid tavaid. Samuti hinnatakse, milline on olnud erinevate tugiteenuste koostoime ning tugiteenuste pakkujate koostöö ja infovahetus. Uuringuaruanne näitab, milline on teenuseosutajate valmisolek, võimalused ja kitsaskohad tugiteenuste osutamisel. Aruande viimase osa moodustavad ettepanekud tugiteenuste süsteemi tugevdamiseks ja parendamiseks.

Uuringumeeskond: Tanel Mätlik (MTÜ Eesti Abikeskused), Kristjan Kaldur (MTÜ Balti Uuringute Instituut), Eva-Maria Asari (Sisekaitseakadeemia), Kert Valdaru (Sisekaitseakadeemia).



Eesti Abikeskused on mittetulundusühing, mis tegutseb avalikes huvides eelkõige sotsiaal-, töö- ja tervishoiuvaldkonnas. Ühingu põhitegevused on sotsiaal-, tervishoiu- ja tööturualaste teenuste pakumine koolituste, nõustamise, uuringute ja rahvusvahelise koostöö arendamise kaudu.

Ühingu eesmärk on aidata kaasa haavatavate ühiskonnarühmade (taas)lõimimisele täisväärtuslikku ühiskonnaellu. Lisainfot võib leida aadressilt <http://www.abikeskused.ee>.

Uuringut kaastahastab Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ja Siseministeerium.



<sup>1</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 73, „Vastuvõtmise korraldamine”.

## Terminid ja lühendid

direktiiv 2011/95/EL	Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud)
EIF	Euroopa Integratsioonifond
EL	Euroopa Liit
EPF	Euroopa Pagulasfond
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
IOM	Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon
JMK	Johannes Mihkelsoni Keskus
KOV	kohalik omavalitsus
MISA	Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed
MTÜ	mittetulundusühing
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
RKS	rahvusvahelise kaitse saanud isik
RVO	rahvusvaheline organisatsioon
SIM	Siseministeerium
SoM	Sotsiaalministeerium
VMS	välismaalaste seadus
VPT	varjupaigataotleja
VRKS	välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
VV	Vallavalitsus
VVK	varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus
rahvusvahelise kaitse saanud isik	<p>välismaalane, keda on tunnustatud pagulasena, täiendava kaitse või ajutise kaitse saanud isikuna<sup>2</sup> ning kellele on antud Eesti elamisluuba</p> <p>a) <i>Pagulane</i> on välismaalane, kes vastab 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis sätestatud tingimustele ja kellele on seetõttu antud pagulase staatus. Ta viibib väljaspool päritoluriiki, sest ta kardab põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset<sup>3</sup>.</p> <p>b) <i>Täiendava kaitse saanud isik</i> on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle kaasa tuua tõsise ohu (näiteks surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise; piinamise või ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise).</p> <p>c) <i>Ajutise kaitse saanud isik</i> on välismaalane, kes on sunnitud eelkõige</p>

<sup>2</sup> VRKSi § 1.

<sup>3</sup> VRKSi § 4.

rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda ja kes võib kuuluda rahvusvahelist kaitset reguleerivate sätete reguleerimisalasse ning kes on põgenenud relvakonflikti või püsiva vägivalda piirkonnast või keda ähvardab tõsine oht langeda või kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks<sup>4</sup>.

teenuseosutaja	käesoleva uuringu mõistes tugiteenuse osutaja
tugiteenused	käesoleva uuringu mõistes varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele pakutavad üksteist täiendavad teenused, mille puhul võetakse arvesse nende isikute individuaalseid vajadusi ning mille eesmärk on korraldada nende elu nii, et nad oleksid võimalikult iseseisvad ja toimetulevad ühiskonnaliikmed. See hõlmab nii VRKSis kui ka teistes seadustes <sup>5</sup> ette nähtud kohustusi ja vabatahtlikke kodanikualgatusi
varjupaigataotleja	välismaalane, kes on esitanud Eestis varjupaigataotluse, et saada rahvusvahelist kaitset <sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> VRKSi § 5.

<sup>5</sup> Nende hulgas tervishoiuteenuste korraldamise seadus, põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava, tööturuteenuste ja -toetuste seadus, välismaalaste seadus jt.

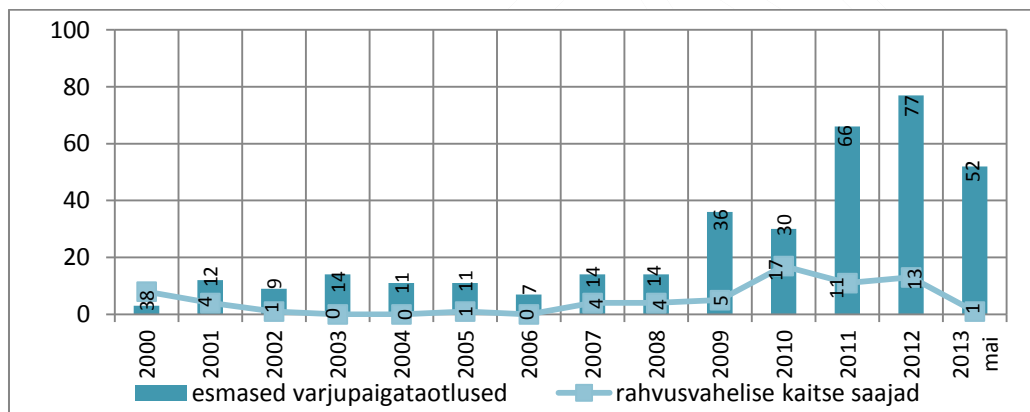
<sup>6</sup> VRKSi § 3.

## 1. Hetkeolukorra ülevaade

Nii Balti riigid kui ka Põhjamaad on viimastel aastatel varjupaiga taotlemise poolest ülejäänud Euroopa Liidust (EL) eristunud. Kui ELis on varjupaigataotluste arv viimastel aastatel kasvanud, siis Baltikumis ja Põhjamaades ei ole selline suundumus olnud järjepidev, vaid on kõikunud. Iseloomulik on järsk tõus ühel aastal, millele järgneb üldjuhul langus järgmisel aastal. Varjupaigataotlejate arvu kasv ja Eesti suurenev tähtsus varjupaiga transiitriigina<sup>7</sup> mõjutab märgatavalt ka tugiteenuste korraldamist ja eeldab märkimisväärset paindlikkust.

### 1.1. Varjupaiga taotlemise trendid Eestis

Eestis oli varjupaigataotlejate arv 2012. aastal Euroopa Liidu riikidest väikseim<sup>8</sup>, kuid see jätkab kasvu<sup>9</sup>. Esimest korda suurenes taotluste hulk järsult 2009. aastal, mil see kasvas üle kahe ja poole korra (2008. aasta 14 taotluselt 36ni). 2010. aastal see näitaja mõnevõrra vähenes (30ni), ent aastal 2011 järgnes teine hüppeline kasv, mil varjupaigataotlejate arv enam kui kahekordistus, ulatudes 66ni. 2012. aastal pidurdus taotluste arvu kasvukiirus mõnevõrra, ehkki taotlusi oli 14% rohkem kui 2011. aastal. 2013. aasta viie esimese kuuga on esitatud 52 varjupaigataotlust (vt joonis 1). Kokku taotles vahemikus 2000–2013<sup>10</sup> Eestis varjupaika üle 350 inimese,<sup>11</sup> kellest rahvusvahelise kaitse sai 68.



**Joonis 1.** Esmased varjupaigataotlused ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute arv Eestis 2000.–2013. aastal  
Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet.

Eestis taotlevad varjupaika enamasti mehed (2012. aastal 80%) vanuses 18–34 aastat (2012. aastal 45%). Alaealisi taotlejaid on Eestis vähe (u 12% kõikidest taotlejatest vahemikul 2000–2013), kuid nende arv on hakanud viimastel aastatel kasvama.

<sup>7</sup> Riigikogu teemaleht „Varjupaigataotlejad”, 2011.

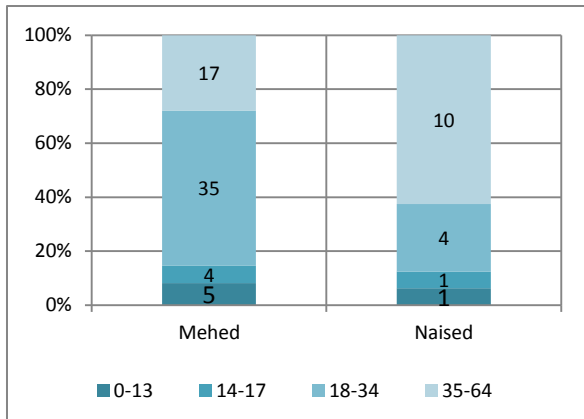
<sup>8</sup> Eurostati andmed, vt [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyappctza&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en).

Aastatel 2008–2012 oli Eestis ELi väikseim taotlejate arv.

<sup>9</sup> 2012. aasta maikuu seisuga esitati 48 taotlust, 2013. aasta mai seisuga on aga esitatud juba 52 taotlust.

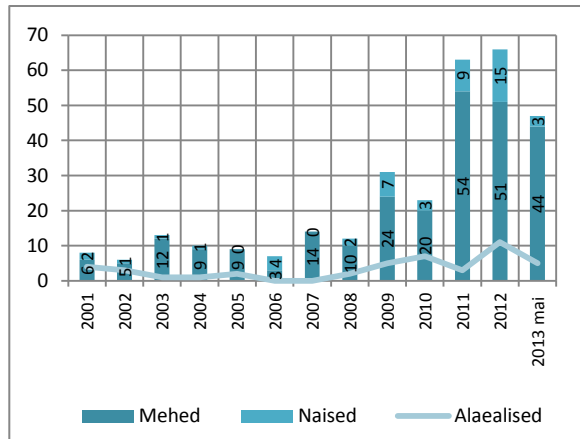
<sup>10</sup> 2013. aasta andmed on 31. mai seisuga.

<sup>11</sup> Aastatel 1997–2013 oli neid 401, aastatel 2000–2012 aga 361 inimest (PPA andmetel).



**Joonis 2.** Varjupaigataotlejate sooline ja vanuseline jaotus Eestis 2012. aastal

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet.



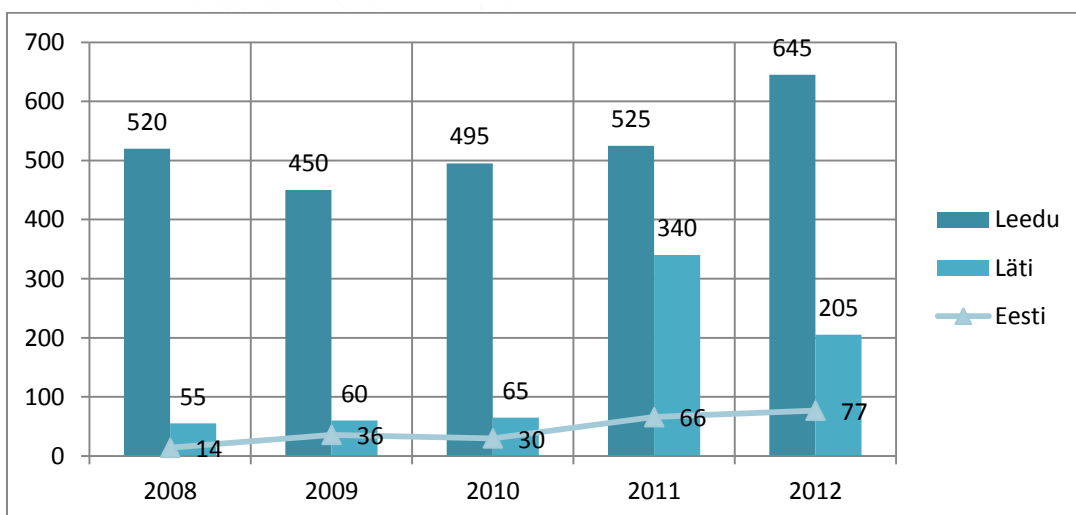
**Joonis 3.** Varjupaigataotlejate sooline ja vanuseline jaotus Eestis 2000.–2012. aastal

Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet.

Tuleb märkida, et kõigile joonisel 3 toodud alaealistele taotlejatele ei ole vanuse hindamise ekspertiisi määratud, kuid menetluse mõistes on neid käsitatud saatjata alaealistena. 2013. aasta maikuu seisuga oli Eestis viis alaealist varjupaigataotlejat. Neile Eesti Kohtuekspertiisi Instituudis tehtud vanuse hindamise ekspertiisi kinnitas, et tegemist on täisealiste isikutega.

## 1.2. Varjupaiga taotlemise trendid Eesti lähipiirkonnas

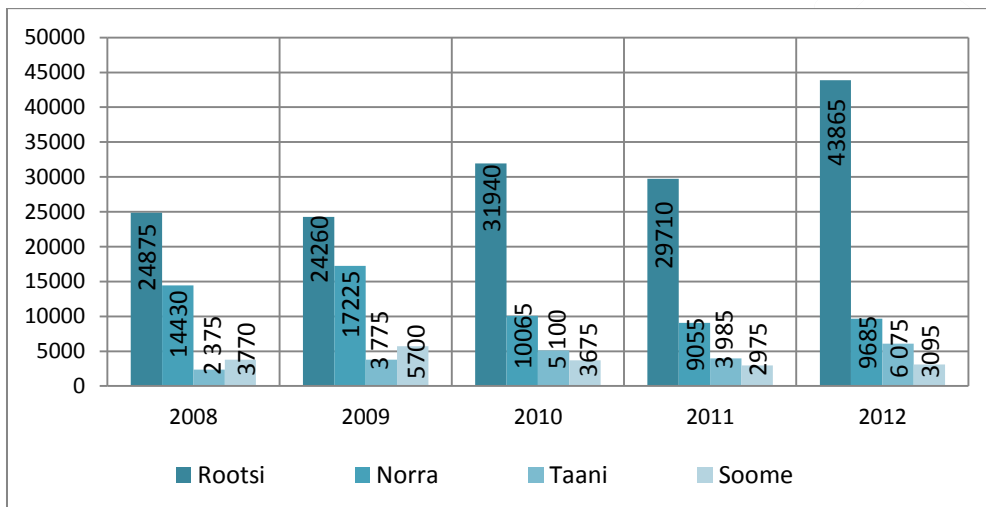
Balti riikides on varjupaigataotluste arv viimastel aastatel tugevalt kõikunud. Võrreldes 2010. aastaga oli varjupaigataotluste arv Lätis 2011. aastal neljakordne, kasvades 65-lt 340ni, 2012. aastal aga kahanes näitaja aastatagusega võrreldes 40% võrra (esitati 205 taotlust). Leedus püsis varjupaigataotlejate arv aastatel 2008–2011 suhteliselt stabiilne (keskmiselt 500 taotlejat aastas), kuid 2012. aastal esitati 645 varjupaigataotlust, mis on üle viiendiku (19%) võrra enam kui aastal 2011.



**Joonis 4.** Varjupaigataotlejate arv Balti riikides 2008.–2012. aastal

Allikas: Eurostat; Läti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne 2012; Politsei- ja Piirivalveamet.

Sarnaselt Balti riikidega ei ole ka Põhjamaades viimase viie aasta varjupaigataotlejate arvu muutumises näha mitte ühtset trendi, vaid tõuse ja mõõnu (vt joonis 5). Rootsit saab iseloomustada kui kiirelt kasvava varjupaigataotluste arvuga riiki, kus suurim hüpe toimus 2012. aastal, mil taotluse esitas 14 155 inimest rohkem kui 2011. aastal. Norras võib murranguliseks pidada 2009. aastat, pärast mida on varjupaigataotlejate arv vähenenud: 2010. aastal esitas taotluse eelnenud aastaga võrreldes juba 7160 inimest vähem. Soomes oli taotlejate arvu kasv märkimisväärseim 2009. aastal, mil taotlusi esitati 1930 võrra rohkem kui 2008. aastal; seejärel on taotlejate arv jäänud minimaalsesse kasvu-kahanemistrendi. Vaadeldud riikidest iseloomustab kõige suurem kõikumine Taanit, kus aastatel 2008–2010 kasvas varjupaigataotluste hulk 2300-lt 5100-le. Aastal 2011 leidis aset 22% langus, millele omakorda järgnes poolteistkordne kasv 2012. aastal (2975-lt 6075-le).



**Joonis 5.** Varjupaigataotlejate arv Põhjamaades 2008.–2012. aastal

Allikas: Eurostat.

Varjupaigataotluste arvu selline kõikumine Eesti lähipiirkonnas näitab, et ka Eestil tuleb valmis olla võimalikeks märkimisväärseteks muutusteks eri aastatel. Sellega tuleb arvestada ka tugiteenuste edasisel planeerimisel. Oluline on maandada teadlikult võimalik risk, et suure taotluste arvu puhul võivad teenuste kättesaadavus ja kvaliteet halveneda.

### 1.3. Läti varjupaigapoliitika korraldus

Lätis vastutab varjupaiga- ja rändepoliitika üldise koordineerimise eest Siseministeerium<sup>12</sup> ning peamine rakendusamet on Kodakondsus- ja Migratsiooniamet<sup>13</sup>. Rände- ja varjupaika reguleerivad immigratsiooniseadus<sup>14</sup> ja varjupaigaseadus<sup>15</sup>. Lätis on üks varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus (VVK), mis asub Muceniekis ning on Kodakondsus- ja Migratsiooniameti struktuuriüksus. VVK majutab varjupaigataotlejaid<sup>16</sup> (VPTd), varustab neid esmavajalike riietus- ja muude tarbesemete ja

<sup>12</sup> The Organisation of Asylum and Migration Policies Factsheet: Latvia.

<sup>13</sup> Cabinet of Ministers Regulations No. 811 "By-law of the Office of Citizenship and Migration Affairs" of 3 October 2006. The Latvian Herald, No. 160, 06.10.2006. – [in force since 07.10.2006].

<sup>14</sup> Immigration Law. – The Latvian Herald, No. 169, 20.11.2002. – [in force since 01.05.2003].

<sup>15</sup> Asylum Law. – The Latvian Herald, No. 100, 30.06.2009. – [in force since 14.07.2009].

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 8.



hügieenivahenditega ning korraldab vältimatu abi andmist ja tervisekontrolli (viimane ei ole kohustuslik). Toidu eest hoolitsevad VPTd ise neile makstava toetuse arvelt.

2011. aastal sõlmisid Läti Piirivalve ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet koostöölepe, mille alusel on ametil õigus jälgida varjupaigataotluse esitamise võimaldamist piiriületuspunktides ja Riia rahvusvahelises lennujaamas. Ameti volitusel korraldab seireid Läti Inimõiguste Keskus<sup>17</sup>. VPTI tekib riigi tasuta õigusabile õigus juhul, kui tema taotlus on tagasi lükatud ja ta otsustab selle otsuse edasi kaevata. Menetluse ajal on VPTI võimalik saada õigusabi MTÜdelt (nt Läti Inimõiguste Keskuselt) ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametil on kohustus tagada talle vajaduse korral tõlk. VPTI ei ole õigust menetluse ajal töötada<sup>18</sup>. Alaealised VPTd on Lätis koolikohustuslikud<sup>19</sup> ja kooli valikul abistab neid VVK. Teisi tugiteenuseid (nt keeleõpe, korrapärane meditsiiniõe vastuvõtt VVK, psühholoogiline nõustamine, tugiisikuteenus) osutatakse või on osutatud projekti (peamiselt Euroopa Pagulasfondi (EPF)) vahendite abil.

Pärast rahvusvahelise kaitse saamist on rahvusvahelise kaitse saanud isikul (RKS) kohustus VVKst lahkuda. Elukoha otsimisel on abiks tugiisikud MTÜst Turvakodu<sup>20</sup>. RKS-i tervishoiuteenuste eest tasub meditsiiniteenuste osutamise seaduse kohaselt Läti riik<sup>21</sup>. RKS-i lapsed on koolikohustuslikud<sup>22</sup>. Samuti on täiskasvanud RKSil õigus saada töötü abiraha ja toetust läti keele õppimiseks<sup>23</sup>.

#### 1.4. Rootsi varjupaigapoliitika korraldus

Rootsis vastutavad varjupaiga- ja rändepoliitika üldise koordineerimise eest Justiitsministeerium ja Tööministeerium. Rootsi parlamendi ja valitsuse määruse kohaselt on varjupaiga- ja rändepoliitika peamine elluviija Rootsi Migratsiooniamet<sup>24</sup>. Migratsiooniameti kohustus on tagada, et Rootsi riik oleks võimeline vastu võtma rahvusvahelist kaitset vajavaid inimesi ja toetama neid Rootsi ühiskonda sisseelamisel<sup>25</sup>. Migratsiooniamet ei allu otseselt ei Justiits- ega Tööministeeriumile, vaid annab aru otse valitsusele<sup>26</sup>. Peamised valdkonda reguleerivad õigusaktid on välismaalasteseadus ja varjupaigataotlejate vastuvõtmise seadus<sup>27</sup>.

Rootsi osaleb ümberasustamise programmis ning võtab vastu kvoodipagulasi<sup>28</sup> alates 1950 aastast. Rootsi kvoot on 1 900 inimest aastas<sup>29</sup>.

<sup>17</sup> [http://www.unhcr.se/fileadmin/user\\_upload/PDFdocuments/Legal/mou-latvia.pdf](http://www.unhcr.se/fileadmin/user_upload/PDFdocuments/Legal/mou-latvia.pdf);  
<http://cilvektiesibas.org.lv/en/projects/border-monitoring-safeguarding-the-rights-to-204/>.

<sup>18</sup> Sarnaselt Eestiga tekib VPTI töötamise õigus siis, kui menetlus kestab üle 12 kuu.

<sup>19</sup> Law „Amendments to the Education Law”. – The Latvian Herald No. 47, 24.03.2010. – [in force since 26.03.2010].

<sup>20</sup> Mittetulundusühing Shelter „Safe House”, <http://www.patverums-dm.lv/en/european-refugee-fund>.

<sup>21</sup> Medical Treatment Law, The Latvian Herald No. 167/168, 12.06.1997. – [in force since 01.10.1997].

<sup>22</sup> Education Law, The Latvian Herald No. 343/344, 17.11.1998. – [in force since 01.06.1999].

<sup>23</sup> In accordance with Cabinet Regulation No. 721, adopted on 20.09.2005 „Regulations regarding Allowances for a Refugee and a Person who has been Granted Alternative Status”.

<sup>24</sup> Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket and Lag (1994: 137) om mottagande av asyl-sökande m.fl.

<sup>25</sup> The Organisation of Asylum and Migration Policies in Sweden (2009: 1).

<sup>26</sup> *Ibid*, 10.

<sup>27</sup> Vastavalt SFS nr 2005: 716 ja 1994: 137.

<sup>28</sup> Kvoodipagulane on isik, keda peetakse pagulaseks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ümberasustamise programmi raames. Euroopa rändevõrgustiku rände ja varjupaiga valdkonna sõnastik 2.0, <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>.

<sup>29</sup> <http://www.resettlement.eu/country/sweden>. See moodustab umbes 0,02% Rootsi elanikkonnast 2013. aastal, Rootsi Statistikaamet, [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_25891.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_25891.aspx).

Migratsiooniamet korraldab VPT majutamise, maksab talle päevaraha<sup>30</sup> (mille eest saab riideid, esmavajalikke hügieenitarbeid jms). Rootsis ei ela VPTd menetluse ajal eraldi VVKs, vaid nn tavakorterites<sup>31</sup>. Alates 1994. aastast on VPTI õigus otsida endale ise elukoht<sup>32</sup>, peamiselt tähendab see elamist Rootsis elavate sugulaste ja sõprade juures. Selle korralduse põhipuuduseks on omakeelses kogukonnas elamine ja eraldatus muust ühiskonnast, kuna enamik taotlejatest otsustab asuda elama linna. Migratsiooniamet paigutab VPTd elama kohalike omavalitsuste korteritesse, kus VPTd hoolitsevad ise toidu ja elamispinna heakorra eest. Perekonnad paigutatakse üldjuhul eraldi korterisse, üksiktaotlejad jagavad elukohta samast soost VPTdega<sup>33</sup>. 2012. aastal valis 60% VPTdest elamiseks Migratsiooniameti pakutava korteri. Kui omavalitsusel on võimalik elamispind eraldada, on VPTI ja RKSil õigus asuda elama ükskõik millisesse kohaliku omavalitsusse (KOV) Rootsis. Suuremates linnades on olukord vabade elamispindade vähesuse tõttu problemaatiline.

Migratsiooniamet hüvitab KOVis ja maavalitsuses (lääni) VPT vastuvõtmiseks tehtud kulutused riigieelarvest. Varjupaigataotlejate tervishoiuseaduse<sup>34</sup> kohaselt vastutab maavalitsus VPT tervishoiuteenuste ja hambaravi tagamise eest vastavalt lepingule KOViga. Kõigile VPTdele pakutakse tervisekontrolli võimalust (2011. aastal kasutas seda 54% VPTdest<sup>35</sup>), kuid see ei ole kohustuslik. Kui Migratsiooniamet otsustab, et varjupaigataotlus võetakse menetlusse, määratakse VPTle Migratsiooniameti kulul advokaat. Kui aga Migratsiooniameti hinnangul on tõenäoline, et VPT taotlus rahuldatakse ja talle väljastatakse elamisluba, siis advokaati ei määrata. Tasuta õigusabi pakuvad varjupaigataotlemise ajal ka MTÜd<sup>36</sup>. Alates 2002. aastast on VPT lastel ja noortel õigus saada haridust ning osaleda eelkooli tegevustes sarnaselt kõigi Rootsis elavate lastega, ent koolikohustust neil ei ole<sup>37</sup>. Täiskasvanud VPTI on õigus menetluse ajal töötada.

Rootsis on 21 maavalitsuse haldusnõukogu, mille ülesanne on esindada valitsust piirkondlikul tasandil ja koordineerida riiklikku tegevust maakondades. Selle hulka kuulub ka hiljutisaabunud sisserändajate, sh RKSide kohanemistegevus. Alates 2007. aastast peab maavalitsus KOViga kokku leppima, mitu uut sisserändajat, sh RKSid, on KOV nõus vastu võtma. Rootsis on 290 omavalitsust, kellest 269 on sõlminud lepingu RKSide vastuvõtmiseks<sup>38</sup>. Igal maavalitsusel tuleb tagada ka see, et maakonnal oleks olemas tegevuskava, samuti võimekus sisserändajaid ja rahvusvahelise kaitse saanud vastu võtta ning toetada koostööd kohalike omavalitsuste, asjaomaste ettevõtete ja MTÜde vahel.

RKSile elukoha leidmisel abistab Migratsiooniametit Riiklik Tööturuamet, kes aitab otsida sobiliku omavalitsuse, kuhu RKS võiks elama asuda. Tööturuameti kaasamise eesmärk on hinnata RKSid terviklikku seisundit, hariduslikke vajadusi ja erialaseid oskusi ning võrrelda neid erinevates KOVides pakutavate õpi- ja töövõimalustega. Seejärel suunatakse RKS omavalitsusse, mille kohaliku tööturuameti osakonnas koostatakse talle kohanemispiaan, mida ta on kohustatud täitma.

<sup>30</sup> Varjupaigataotlejate vastuvõtmise seaduse §-d 2–3 ja 17.

<sup>31</sup> The Organisation of Asylum and Migration Policies in Sweden (2009: 14).

<sup>32</sup> Aastatel 1988–1994 oli VPTI kohustus elada menetlusperioodil Migratsiooniameti majandatavates VVKdes. The Organisation of Asylum and Migration Policies in Sweden (2009: 14).

<sup>33</sup> The reception and introduction of asylum seekers and new arrivals in Gothenburg: Successes and failures in the development of a new system (2012: 17).

<sup>34</sup> § 1, SFS nr 2008: 344.

<sup>35</sup> The reception and introduction of asylum seekers and new arrivals in Gothenburg: Successes and failures in the development of a new system (2012: 19).

<sup>36</sup> Nt Rootsi pagulasabi, [www.radgivningsbyran.se](http://www.radgivningsbyran.se).

<sup>37</sup> The reception and introduction of asylum seekers and new arrivals in Gothenburg: Successes and failures in the development of a new system (2012: 24).

<sup>38</sup> *Ibid.*, 30.

2012. aastal loobus Migratsiooniamet kohanemistegevuste (nt rootsi ja inglise keele õpetamine, elamiskoha heakorra eest hoolitsemine, arvutiõpetus) korraldamisest VPTde jaoks (kohustuslikud VPTdele vanuses 18–64 aastat). Kohanemistegevusi pakutakse ainult RKSidele (v.a sissejuhatav kohanemiskursus) ning nende eest vastutab KOV. Peamiseks eesmärgiks on olnud lühendada märgatavalt varjupaiga taotlemise menetlusperioodi ning keskenduda rohkem juba rahvusvahelise kaitse saanutele (eelkõige tööleidmisele). VPTd teavitatakse võimalusest pöörduda MTÜde poole, kes vajalikke tegevusi korraldavad, tal võimaldatakse kasutada raamatukogu ja elektroonilisi vahendeid rootsi keele õppimiseks. Migratsiooniamet korraldab nüüd VPTdele kahe ja poole päevaseid kohanemiskursusi Rootsi ühiskonnakorralduse tutvustamiseks. Kohanemiskohtumisi korraldatakse üks kord kuus ja VPTd osalevad kursustel enamjaolt ühe kuu jooksul pärast taotluse esitamist. KOVid vastutavad hiljuti saabunud sisserändajate, sh RKSide vastuvõtmise eest. Nad on kohustatud tagama RKSidele keeleõppe (rootsi keel välismaalastele), lastehoiu ja koolihariduse ning korraldama kohanemistegevusi (sotsiaalne orienteerumine).

### 1.5. Soome varjupaigapoliitika korraldus

Soome varjupaiga- ja rändepoliitika korralduses on alates 2008. aastast toimunud mitu muudatust.<sup>39</sup> Sisserände- ja varjupaigapoliitika koordineerimise eest vastutab Siseministeerium, kus varjupaiga taotlemise ja rahvusvahelise kaitse andmisega tegeleb migratsiooniosakonna rahvusvahelise kaitse talitus. Peamine rakendusasutus on Soome Immigratsiooniteenistus, kelle tegevust koordineerib Siseministeerium. Samuti alluvad ministeeriumile töö- ja majandusarengukeskused<sup>40</sup>, kes hoolitsevad rände- ja lõimumistegevuste elluviimise eest piirkondlikul tasandil. Soome Politsei ja Piirivalve vastutavad riiki sisenemise, elamislubade väljastamise ja väljasaatmise eest. Varjupaiga taotlemist ja rahvusvahelise kaitse andmist välismaalastele reguleerivad peamiselt varjupaigataotlejate vastuvõtmise korraldamise seadus ja lõimumise toetamise seadus<sup>41</sup>. Samuti võtab Soome igal aastal vastu kuni 750 kvoodipagulast<sup>42</sup>.

2010. aastast kuulub vastuvõtukeskuste tegevuse koordineerimine Siseministeeriumi vastutusallas paikneva Immigratsiooniteenistuse pädevusse. Et VPTde arv on Soomes alates 2010. aastast vähenenud, suleti 2012. aastal kolm vastuvõtukeskust, mis kahandas majutuskohi 400 võrra. Soomes oli 2012. aastal 19 VVKd, millest kolm paiknesid pealinnas Helsingis. Kokku mahutavad vastuvõtukeskused 3056 inimest<sup>43</sup>. Soomes on kolme tüüpi VVKsid:

- 1) kaks riiklikult hallatavat VVKd, mis asuvad Oulus (sh harukeskus Pudasjärvel) ja Joutsenos (kolis 2012. Konnunsuosse endise vangla ruumidesse);

<sup>39</sup> The Organisation of Asylum and Migration Policies in Finland, <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do;jsessionid=F2531BB2E0DB5D1B65BD38D0D1C9C572?fileID=729>, lk 70.

<sup>40</sup> Majandusarengu, transpordi ja keskkonna keskused (ELY) kuuluvad Tööministeeriumi haldusallas, samal ajal kui keskuste rändevaldkonna tegevust koordineerib Siseministeerium. ELY vastutusallas kuulub lõimumistegevuste (eelkõige tööturuga seotud) tegevuste korraldamine sisserändajatele.

<sup>41</sup> Varasem lõimumise ja varjupaigataotlemise korraldamise seadus jagati 2010. aastal kaheks: lõimumise toetamise seaduseks (1386/2010) ja varjupaigataotlejate vastuvõtmise korraldamise seaduseks (746/2011).

<sup>42</sup> Soome Immigratsiooniteenistus, [http://www.migri.fi/asylum\\_in\\_finland/quota\\_refugees](http://www.migri.fi/asylum_in_finland/quota_refugees). See moodustab umbes 0,01% Soome elanikkonnast 2012. aastal, Soome Statistikaamet, [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html)

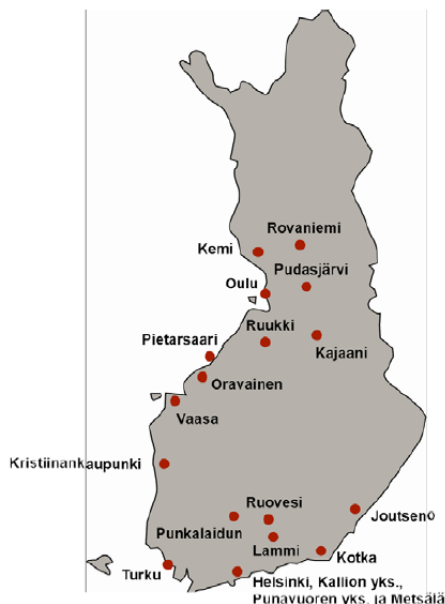
<sup>43</sup> Soome Immigratsiooniteenistuse 2012. aasta statistikaülevaade.

- 2) seitse kohaliku omavalitsuse hallatavat VVKd, neist kolm Helsingis, ülejäänud Kotkas, Vaasas, Oravainen (sh harukeskus Pietarsaaril) ja Kajaanis;
- 3) kaheksa Soome Punase Risti hallatavat VVKd – Turkus, Punkalaidunis, Ruovesis, Lammis, Kristiinankaupunkis, Ruukkis, Kemis ja Rovaniemis.

VPT vastuvõtmine toimub kaheastmeliselt.

- I. Uus VPT majutatakse transiitkeskusesse (keskused paiknevad Helsingis, Turus, Oulus ja Joutsenos), kus ta elab senikaua, kuni Immigratsiooniteenistus korraldab esmase varjupaiga-taotlemise toimingud.
- II. Seejärel paigutatakse VPT menetlustulemuse ootamise ajaks VVKsse (saatjata alaealised rühmakodudesse).

VVKs osutatavad kohustuslikud teenused on ajutine majutamine varjupaiga taotlemise ajal, vältimatu abi, sotsiaalteenused (sh pagulase raha vastuvõtmine), hädavajalikud tõlketeenused (suuline ja kirjalik tõlge), töö- ja õppetegevus (nt keeleõpe, laste puhul kohustuslikule haridusele juurdepääsu tagamine). VVK võib osutada ka toitlustusteenust, kuid see ei ole kohustuslik.<sup>44</sup>



**Joonis 6.** Vastuvõtukeskused Soomes 2012. aastal

Allikas: Soome Immigratsiooniteenistus.

Pärast elamisloa saamist saadetakse RKS lepingulise kvoodi alusel elama kohalikku omavalitsusse. Lepingu sõlmimine on KOVile vabatahtlik. RKS kantakse rahvastikuregistrisse ja tugiteenuste osutamine sõltub otseselt selle kande tegemisest. Soomes vastutab KOV koostöös töö- ja majandusarengukeskustega sisserändajate (sh RKSide) lõimumistegevuste korraldamise eest ning need on osa tööturu sotsiaalsetest põhiteenustest<sup>45</sup>. Samuti arendab ja jälgib KOV lõimumistegevuste<sup>46</sup> osutamist.

<sup>44</sup> Varjupaigataotlejate vastuvõtmise korraldamise seaduse § 13.

<sup>45</sup> Lõimumise toetamise seaduse §-d 6, 7–10.

<sup>46</sup> Lõimumistegevused laienevad ka teistele sisserändajatele, sh RKSidele.

## 1.6. Taani varjupaigapoliitika korraldus

Varjupaigavaldkonda koordineerib Taanis Justiitsministeerium<sup>47</sup>. Sisserändajate (sh RKSide) osalemist tööturul ja haridussüsteemis toetab Töministeerium, kelle vastutusalasse kuulub ka kohanemisprogrammide korraldamine<sup>48</sup>. Peamine rakendusasutus on Justiitsministeeriumi haldusalas olev Immigratsiooniteenistus<sup>49</sup>, kelle kohustus on tagada VPTle majutuskoht. Sisserände- ja varjupaigavaldkonda reguleerivad peamised õigusaktid on välismaalaste seadus, lõimumisseadus ja repatrieerumise seadus<sup>50</sup>.

Lisaks konventsioonipagulastele võtab Taani sarnaselt Soome ja Rootsi vastu kvoodipagulasi.<sup>51</sup> Taani iga-aastane kvoot on 500 inimest<sup>52</sup>.

Üldjuhul paigutatakse VPTd VVKdesse. Taanis on vastuvõtukeskusi 14. Need on erinevate ülesannetega ning neid haldavad Taani Punane Rist ja kohalikud omavalitsused. Taani Punane Rist vastutab enamiku VVKde tegevuse korralduse eest<sup>53</sup> ja praegu kuulub tema haldusalasse üheksa VVKd<sup>54</sup>.



**Joonis 7.** Vastuvõtukeskused Taanis

Allikas: Taani Punane Rist.

- 1) Sandholmis paiknev esmane vastuvõtukeskus ja väljasaatmiskeskus (eitava vastuse saanud VPTle) mahutab 500 inimest ning on suurim Taanis. Keskuses on toitlustamine keskselt korraldatud ning seal on oma kliinik, internetikohvik ja klubi (huvi- ja vabaajategevuseks). VPTle pakutakse keskuses erinevaid praktikavõimalusi. Seal elavad lapsed käivad Punase Risti

<sup>47</sup> Taani ei osale täiel määral ELi sisserändevaldkonna meetmetes. Euroopa Liidu toimimise lepingu protokoll nr 22.

<sup>48</sup> 2001. aastal moodustatud Varjupaiga-, Sisserände- ja Lõimumisministeeriumi tegevus korraldati 2011. aastal ümber. Varjupaiga taotlemise ja kodakondsusega seotud küsimuste eest vastutab Justiitsministeerium, lõimumisvaldkonna eest Sotsiaal- ja Lõimumisministeerium, keeleõppeküsimuste eest Laste- ja Haridusministeerium. Sisserändajate (sh RKSide) osalemist tööturul ja haridussüsteemis toetab Töministeerium, kelle vastutusalasse kuulub ka kohanemisprogrammide korraldamine.

<sup>49</sup> [http://www.nyidanmark.dk/en-us/authorities/the\\_danish\\_immigration\\_service/](http://www.nyidanmark.dk/en-us/authorities/the_danish_immigration_service/).

<sup>50</sup> Vastavalt nr 947, 24.08.2011; nr 1593, 14.12.2007; nr 369, 06.04.2010.

<sup>51</sup> Konventsioonipagulane on isik, keda peetakse pagulaseks Genfi konventsiooni alusel. Euroopa rändevõrgustiku rände ja varjupaiga valdkonna sõnastik 2.0, <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>. Lisaks neile kahele rühmale annab Taani isikutele kaitsestaatus vastavalt rahvusvahelistele konventsioonidele, millega ta on ühinenud.

<sup>52</sup> [http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/asylum/quota\\_refugees.htm](http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/quota_refugees.htm). See moodustab 0,01% Taani elanikkonnast 2013. aastal, Taani Statistkamet, <http://www.dst.dk/en/Statistik/emner/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/folketal.aspx>.

<sup>53</sup> Alates 1984. aastast on Taani Punane Rist korraldanud Taani Kuningriigi palvel varjupaigataotlejate vastuvõtmist <http://www.rodekors.dk/det+gor+vi/asylcentrene>.

<sup>54</sup> [http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/asylum/accomodation\\_centres/](http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/accomodation_centres/).

koolis Lynges või lähedal paiknevates koolides. Keskuse territooriumil on eraldi Taani Immigratsiooniteenistuse hallatav väljasaatmiskeskus.

- 2) Kongelundenis on VVK erivajadustega VPTle ja haavatavatele VPTle (nt. on seal eraldi osakond üksikemadele ja naistele). Keskuses on eraldi kliinik, kus lisaks teistele arstidele on psühholoog ja psühhoterapeut. Selle VVK lapsed käivad samuti Punase Risti koolis Lynges. VVK täiskasvanud elanikud õpivad soovi korral täiskasvanute koolis Frederiksbergis.
- 3) Auderødis ja Vipperødis asuvad kaks VVKd peredele. Auderødis on vastuvõtukeskus ja lahkumiskeskus üksikutele ja peredega VPTdele. Keskuses on lasteaed, klubi vabaaja- ja huvitegevuseks, kliinik ning kool. Vipperødi vastuvõtu- ja lahkumiskeskuses teevad elanikud ise endale süüa ja vastutavad keskuse heakorra eest. Lapsed käivad Punase Risti koolis Lynges ja täiskasvanud soovi korral täiskasvanute koolis Frederiksbergis.
- 4) Kolm majutuskeskust Sigerslevis, Ebeltoftis ja Thyregodis on mõeldud üksikutele meessoost VPTdele. Majutuskeskustes teevad elanikud ise endale süüa ja vastutavad keskuse heakorra eest.
- 5) Avnstrupi lahkumiskeskuses peatuvad eitava vastuse saanud VPTd. Keskuses on oma kliinik, lasteaed ja praktikavõimalused. Ka selle keskuse elanikud teevad ise endale süüa. Lapsed käivad Punase Risti koolis Lynges või kohalikus koolis. Täiskasvanud VPTd õpivad soovi korral Punase Risti koolis Kopenhaagenis.
- 6) VTPsid võtab vastu veel Jellingi sotsiaalkeskus, mis toimib avatud keskusena, kus VPTd teevad ise endale süüa ja vastutavad heakorra eest. Keskuse juures tegutseb ka kool.
- 7) Peale Punase Risti haldab Jammerbugti omavalitsus kahte ja Thistedi omavalitsus kolme majutuskeskust<sup>55</sup>.

Pärast rahvusvahelise kaitse saamist saadab Immigratsiooniteenistus RKS-i elama kohalikku omavalitsusse, kellele on määratud teatud kvoot. RKS-i paigutamisel KOVi võetakse arvesse tema vajadusi (nt haridus, töövõimalused, perekond). RKS-il on kohustus asuda elama talle määratud omavalitsusse, kuid vabadus valida selle piires endale elukoht. Vabade kohtade olemasolul on RKS-il õigus asuda elama ka teise KOVi. Kohalik omavalitsus vastutab RKS-ile kohanemisprogrammi korraldamise eest ja RKS on kohustatud selles programmis osalema. Kui ta asub elama teise omavalitsusse, vastutab tema kohanemistegevuse eest uus KOV. Kui RKS otsustab vahetada omavalitsust ilma, et uus KOV oleks andnud nõusoleku tagada talle kohanemisprogrammi tegevused, võib RKS-ile määratud rahalist toetust vähendada. Kohanemisprogramm kestab kuni kolm aastat ja pärast seda on RKS-il õigus valida elukohta vabalt ilma rahalise toetuse vähenemiseta.

<sup>55</sup> [http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/asylum/accomodation\\_centres/.](http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/accomodation_centres/)

## 2. Metodoloogia

### 2.1. Teenuseosutajad

Uuringu käigus koguti infot varjupaigataotlejatelt, rahvusvahelise kaitse saanud isikutelt ja neile tugiteenuseid osutavatel organisatsioonidel ning tehti nendega intervjuud. Uuringus tehtava hindamise peamine rõhk oli teenuseosutajatel. Intervjuude abiga uuriti, milliseid teenuseid osutatakse ning millised on suurimad väljakutsed (tugi)teenuste ja nende osutamise korraldamisega. Teenuseosutajaid küsitleti poolstruktureeritud personaalintervjuude abil. Erandjuhtudel, kui intervjuueeritav ei asunud Eestis või kui vahetuks kohtumiseks ei leitud sobivat aega, kohta või viisi, tehti intervjuu telefoni teel. Eestis korraldati intervjuu 22 teenuseosutajaga ja teistes riikides 8 teenuseosutajaga (vt ka nimekirja lisa 1).

Küsimustiku koostamisel juhinduti järgmistest uurimisküsimustest.

- 1) Milliseid teenuseid osutatakse praegu Eestis varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele ja kes neid pakub?
- 2) Mil määral vastavad teenused välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses (VRKS) ettenähtud teenustele? Kas on teenuseid, mis on VRKSis ette nähtud, kuid mida ei osutata?
- 3) Kas on teenuseosutajaid, kes varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele veel teenust ei paku, ent oleksid võimelised või huvitatud seda tegema?
- 4) Millised on kitsaskohad teenuste osutamisel (ja arendamisel)?
- 5) Kas leidub teenuseid (mida teenuseosutajad peavad oluliseks), mis toetaksid varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemist Eesti ühiskonnas, kuid mida pole VRKSis ette nähtud?
- 6) Millised on teenuste peamised rahastamisallikad ja millist koostööd teevad teenuseosutajad omavahel? Kui rahul on teenuseosutajad rahastamisvõimalustega ja -tingimustega?

Hinnatavate tugiteenuste nimekirja aluseks on VRKSi §-s 12 loetletud (majutamine, toitlustamine ja varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega, vältimatu abi ja tervisekontroll, tõlketeenused ja eesti keele õpetamine, õigustest ja kohustustest informeerimine ja transporditeenus) ning direktiivist 2011/95/EL tulenevad teenused (nt juurdepääs lõimumisprogrammidele), mida Eesti riik on kohustatud osutama ja tagama varjupaigataotlejale ning rahvusvahelise kaitse saanud isikule. Praegu on Eestis hinnanguliselt 20 organisatsiooni, kes neid teenuseid osutavad või on osutanud või kes koolitavad varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutega tegelevaid inimesi. Nende hulka kuuluvad mittetulundusühendused ja sihtasutused (nt Eesti Pagulasabi ja Johannes Mihkelsoni Keskus, Eesti Inimõiguste Keskus), äriühingud (nt AS Hoolekandeteenused, OÜ Favorek Perearstikeskus, OÜ Peremed, Keelepisik OÜ), riigi- ja valitsusasutused (nt Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus, Eesti Töötukassa), rahvusvaheliste organisatsioonide Eesti esindused ja kontaktpunktid (Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon, Punane Rist ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet). Eesti Töötukassa kaasamine on oluline, sest rahvusvahelise kaitse saanud isiku jaoks on tõhus abi töö leidmisel üheks tähtsamaks tugiteenuseks.

Teenuseosutajatele lisanduvad kohalikud omavalitsused, kelle ülesanne on VRKSi § 73 alusel korraldada RKS-i vastuvõtmine ning toetada teda eluaseme leidmisel, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel, tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel ning osutada talle kaasabi tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel. Kohalikest omavalitsusest intervjueriti neid (eelkõige sotsiaaltöötajaid või sotsiaalvaldkonna eest vastutavaid ametnikke), kellel on olemas kogemus ja kokkupuue-

ted varjupaigataotlejate ning rahvusvahelise kaitse saanud isikutega (nt Haljala vald ja Tartu linn). Samuti intervjueriti Väike-Maarja valla ametnikke ja hinnati nende valmidust kavandatava varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse üleviimiseks uude asukohta Vao külla. Olulisel kohal olid intervjuud haridusasutustega, kus õpivad või on õppinud alaealised varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saanud isikud (Tallinna Lilleküla Gümnaasium, Illuka Kool).

Teenuseosutajatega tehtud intervjuude põhjal koostati nende kohta üksikasjalik ülevaade sellest, milliseid teenuseid osutatakse, millistest põhimõtetest ja kvaliteedikriteeriumitest teenuse osutamisel lähtutakse, millised on suurimad probleemid (tugi)teenuste ja nende osutamise korraldamisega. Samuti uuriti teenuseosutajate kogemusi ja koolitusvajadust ning teenuste arendamise võimalusi. Analüüsiti ka organisatsioonide omavahelist koostööd, nende tüüpi, tegutsemisaja pikkust ja otseselt varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutega seotud töötajate arvu.

Lisaks personaalintervjuudele tehti pärast hindamise esmaste tulemuste selgumist kokkuvõttev fookusgrupi intervjuu teenuseosutajatega. Fookusgrupi eesmärk oli arutada hindamistulemusi ja saada esmast tagasisidet, et täiendada nii intervjuudest kui ka teiste Euroopa Liidu riikide kogemustest tulenevaid ettepanekuid ja soovitusi. Uuringu vältel tehti üheksa intervjuud Läti, Soome ja Rootsi riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja kodanikuühendustega. Riikide valiku aluseks oli geograafiline lähedus Eestile, sest ühine piir soodustab varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanute liikumist lähipiirkonnas. Rootsil ja Soomel on varjupaigataotlejate vastuvõtmisel pikaajaline kogemus ning nad on sageli Eestis taotluse esitanute tegelik sihtriik. Taani vastuvõtusüsteemi lahendused on võrreldes Rootsiaga kohati üsna erinevad. Eestit on kõrvutatud Lätiga, kuna neil riikidel oli 1990. aastatel sarnane lähtepeetatsioon varjupaigataotlejate vastuvõtmisüsteemi ülesehitamisel ning seetõttu on kasulik kõrvutada, kui kaugemale on kumbki riik jõudnud.

Kokku tehti tugiteenuste hindamiseks intervjuu 33 isikuga ja korraldati üks fookusgrupi intervjuu.

**Tabel 1.** Uuringu käigus intervjueritud isikud organisatsiooni alusel

Ettevõtte	3
Haridusasutus (kool)	2
Kohalik omavalitsus	8
Lastekodu	1
Mittetulundusühing	8
Rahvusvaheline organisatsioon	3
Riigiasutus	7
Sihtasutus	1
<b>Kokku</b>	<b>33</b>



## 2.2. Varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saanud isikud

Tugiteenuste hindamisel on oluline saada teada otsese kasusaaja arvamus olemasolevatest tugiteenustest, nende tarbimisest ning kvaliteedist ja vajalikkusest. Samuti on vajalik välja selgitada, kas ja millised tugiteenused sihtrühma hinnangul seni puuduvad. Nende küsimuste uurimiseks tehti varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutega 17 intervjuud (eesti, inglise ja vene keeles, ühel korral kasutati tõlgi abi). Võttes arvesse sihtrühma eripära (erinev suhtluskeel, vanus ja kultuuritaust, erinevad Eesti paigad), oli tugiteenuste alaste kogemuste kindlakstegemiseks kõige tõhusam meetod personaalintervjuu. Enamik intervjuusid tehti personaalsetel kohtumistel Tallinnas, Tartus ja Illukal, osa inimesi küsitleti Skype'i teel.

Kuna rahvusvahelise kaitse saanud isikute hulgas oli ka perekondi (ema, isa, lapsed), intervjueriti paaril juhul kõiki selle liikmeid korraga. Peamiselt oli see tingitud asjaolust, et pered ei olnud nõus andma intervjuud ühekaupa; seda ei peetud otstarbekaks ja alternatiiv oleks olnud jätta intervjuu ära. Siiski tuli valimi koostamisel ja intervjuerimisel arvestada nii soolisi kui ka vanuselisi määrajaid, sest need võivad sageli mõjutada isiku kogemust tugiteenustega. Laste eraldi intervjuerimist ei peetud vajalikuks, sest nende seisukohad selgusid perede intervjuerimisel.

Intervjuud põhinesid ühtsel poolstruktureeritud küsimustikul, mis sisaldas nii suletud valikvastustega kui ka avatud küsimusi. Suletud valikvastustega küsimuste abil saadi teada vastaja sotsiaalsed ja demograafilised karakteristikud: vanus, sugu, kodakondsus, rahvus, keelteoskus, perekonnaseis, staatus (varjupaigataotleja või kaitse saanud isik), Eestisse asumise aasta, Eestis viibimise alus, elukoht ja sellega seotud näitajad, töökoht ja sellega seotud näitajad, haridus. Avatud vastuste kaudu saadi täpsemat infot vastaja kogemuse, seisukohtade, hinnangute ja probleemide kohta seoses tugiteenuste pakkumise ja nende saamisega Eestis. Intervjuud tehti vastaja eelistatud keeles, mis lepiti temaga eelnevalt kokku. Kõik salvestamiseks loa saanud intervjuud salvestati ning neist valmisid kokkuvõtted küsimuste ja teemaplokkide kaupa. Vastavalt vajadusele (sisu ja detailirohkuse tõttu) osa intervjuudest ka transkribeeriti. Personaalintervjuude ettevalmistamisel ja elluviimisel peeti hoolikalt silmas, et uuringus osalemine on rahvusvahelise kaitse saanud isikutele ja varjupaigataotlejatele vabatahtlik, mistõttu selgitati kõikidele osalejatele täpselt uuringu sisu ja eesmärki.

Lähtudes kvalitatiivsete uurimismeetodite põhimõtetest<sup>56</sup>, on uuringu autorid nimetanud ka sellised puudused ja probleemid, millele juhtisid tähelepanu ainult kaks või kolm kaitse saajat või varjupaigataotlejat. Nende arvamuste põhjal ei ole võimalik teha üldistusi kõikide või enamiku Eesti VPTde ja RKSide arvamuste kohta, kuid neid tasub ja tuleb võtta kui viiteid sellele, et käsitletud probleemile või küsimusele võiks edaspidi rohkem rõhku seada või neid veel analüüsida. Seda peaksid tegema teenuseid rahastavad või osutavad asutused, et maandada kitsaskohtadega seotud võimalikke riske.

Intervjuude puhul tuli arvestada, et rahvusvahelise kaitse saanud isikud ja varjupaigataotlejad on väga ettevaatlikud nendega kontakti otsijate suhtes ning nad rõhutavad tihtipeale, et intervjuu üksikasjad peavad jääma konfidentsiaalseks. Projekti tegevuste elluviimisel jälgiti hoolikalt, et kogu teave oleks kogutud korrektset ja isikuandmete kaitse nõudeid järgides. Sealjuures selgitati kõikidele küsitletavatele intervjuu tausta, selle tegemise põhjuseid ja eesmärke. Rahvusvahelise kaitse saanutega kontakti võttes kogeti korduvalt eitavat suhtumist palvesse teha järjekordne intervjuu. Viimastel aastatel on sihtrühmi küsitletud erinevate uuringute jaoks pidevalt, peale selle paluvad

<sup>56</sup> Vt nt Qualitative Research and the Generalizability Question: Standing Firm with Proteus. Margaret Myers. The Qualitative Report, Volume 4, Numbers 3/4, March, 2000, <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR4-3/myers.html>.

intervjuud sageli ka ajakirjanikud. Paljud kaitse saanud isikud lükkasid intervjuu tegemise palve tagasi, põhjendades seda väitega, et nad on juba korduvalt eri uuringute<sup>57</sup> ja ajakirjanike jaoks oma probleeme kirjeldanud<sup>58</sup>, kuid midagi ei ole nende hinnangul muutunud ja seepärast nähakse edasisi intervjuusid ajaraiskamisena. Kuivõrd kaitse saanud isikute ring on Eestis väga väike ja valitseb suur tõenäosus, et eri uuringute tegemisel pööratakse intervjuupalvega ühe ja sama inimese poole, tasuks kõikidel huvitatud pooltel – nii uurijatel kui ka ajakirjanikel – kaaluda tulevikus kvalitatiiv-uuringute harvemat elluviimist.

Tuginedes uuringumeeskonna kogemusele ja teistele sarnastele uuringutele selles sihtrühmas, kasutati rahvusvahelise kaitse saanud isikute ja varjupaigataotlejate tuvastamiseks järgmisi allikaid:

- rahvusvahelise kaitse saanud isikute puhul, kelle kontaktid on teada, kasutati nende suhtlusvõrgustikku. Rahvusvahelise kaitse saanud isikud on üldjuhul jätkuvalt omavahel kontaktis kas seoses ühise päritoluriigi või mõne ühise kogemusega (näiteks koosveedetud aeg vastuvõtukeskuses);
- teavet küsiti Illuka vastuvõtukeskuse juhatajalt ja sotsiaaltöötajalt. Lisaks kasutati sihtrühmaga kontakteerumisel kaitse saanud isikutega tegelevate organisatsioonide (Johannes Mihkelsoni Keskus (JMK), Eesti Pagulasabi) abi.

Peale personaalsete intervjuude tehti tugiisikute fookusgrupi intervjuu. Selles kasutati poolstruktureeritud küsimustikku, mis põhines rahvusvahelise kaitse saanud isikute ja varjupaigataotlejatega tehtud intervjuude esmasel analüüsil. Tugiisikutel on tugiteenustega seotud probleemidest hea ülevaade ja nad suudavad need asetada Eesti konteksti. Fookusgrupp toimis personaalintervjuudest saadud teabe valideerijana – tugiisikud said oma kogemusele tuginedes seda kinnitada või ümber lükata. Kõik JMK tugiisikud kutsuti fookusgruppi, kus arutati läbi võimalikud lõimumisprobleemid ja nende lahendused. Kuna fookusgrupp korraldati Tartus, ent tugiisikud töötavad mitmel pool Eestis, osales intervjuul kolm inimest.

<sup>57</sup> Vt nt Balti Uuringute Instituudi uuringuid rahvusvahelise kaitse saanud isikute ja erivajadustega varjupaigataotlejate kohta: [www.ibs.ee/SiM-RKS](http://www.ibs.ee/SiM-RKS) ja [www.ibs.ee/SiM-VPT](http://www.ibs.ee/SiM-VPT).

<sup>58</sup> Vt nt ajakirjanduses nt lühidokumentaal „Elu libedal jääl” (2012); „Sri Lanka pere sai kokku Eestis pärast 4-aastast lahusolekut” (2011), Postimees; „SUURES PILDIS. Põgenikud Eestis: kõige tähtsam on, et siin on turvaline” (2012), Delfi; „Kesa oled, Eestis elav pagulane?” (2012), Eesti Päevaleht

### 3. Hinnang tugiteenuste tulemuslikkusele

Hindamise aluseks oli loetelu 16 teenusest, mis on koostatud VRKSi ja direktiivis 2011/95/EL sätestatud kohustuste põhjal ning millele lisanduvad kohanemist ja lõimumist toetavad tegevused. Eestis osutatakse varjupaigataotlejatele hinnanguliselt 17 tugiteenust ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele 16 tugiteenust.

**Tabel 2.** Varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele osutatavad teenused

Jrk-nr	Teenus
<b>1.</b>	Majutamine ja seotud teenused (VRKSi §-d 12 ja 73), sh:
<b>1.1.</b>	majutamine menetluse ajal
<b>1.2.</b>	abi kaitse saamise järel eluaseme leidmiseks, sisustamiseks, üüri maksmiseks
<b>1.3.</b>	Toitlustamine
<b>1.4.</b>	varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega
<b>2.</b>	Tervisealased teenused (VRKSi §-d 12 ja 73, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 6), sh:
<b>2.1.</b>	vältimatu abi
<b>2.2.</b>	Tervisekontroll
<b>2.3.</b>	tervishoiuteenused (perearst, eriarst)
<b>2.4.</b>	psühholoogiline nõustamine (sh psühhoteraapia)
<b>3.</b>	Tõlketeenused (VRKSi §-d 12 ja 73)
<b>4.</b>	Õigusteenus (VRKSi §-d 10, 12 ja 73), sh:
<b>4.1.</b>	õigustest ja kohustustest informeerimine
<b>4.2.</b>	Õigusabi
<b>5.</b>	Transporditeenus (VRKSi § 12)
<b>6.</b>	Tugiteenused haridussüsteemis (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9, VRKSi § 75, põhikooli riikliku õppekava §-d 15 ja 17, gümnaasiumi riikliku õppekava § 13), kutseõppeasutuse seaduse § 14; ülikooliseaduse § 132, sh:
<b>6.1.</b>	Lasteaias
<b>6.2.</b>	Põhikoolis
<b>6.3.</b>	gümnaasiumiastmes, kutseõppes ja kõrgharidusasutuses
<b>7.</b>	Eesti keele õpetamine (VRKSi §-d 12 ja 73)
<b>8.</b>	Kohanemisprogramm <sup>59</sup>
<b>9.</b>	Töö leidmine (VRKSi § 75, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 3)
<b>10.</b>	Huvitegevus <sup>60</sup>

Tugiteenuste tõhususe ja mõjususe hindamise aluseks on teenuseosutajate ning varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanute hinnangute võrdlus. Veel analüüsiti asjaomaseid aruandeid ja muid dokumente. Teenuseid hinnati kahepallisüsteemis („vajab täiendamist” ja „piisav”). Tugiteenusele anti hinnanguks:

<sup>59</sup> Eesti õigusaktid sellist kohustust ette ei näe. VMSI muudatustes kavandatakse võimalust, et PPA saadab elamisloa saanud või seda pikendanud välismaalase kohanemisprogrammi. Direktiivi 2011/95/EL artiklis 34 soovitatakse liikmesriikidel koostada RKSidele ühiskonda lõimumise hõlbustamiseks asjakohased integratsiooniprogrammid ning luua eeltingimused, mis tagavad nende programmide kättesaadavuse.

<sup>60</sup> Seaduslikku kohustust selleks ei ole.

- „vajab täiendamist”, kui teenuste osutamine on küll seaduses ette nähtud (vt tabel 2), kuid selle kvaliteet või kättesaadavus varjupaigataotlejale või rahvusvahelise kaitse saanud isikule vajab parandamist;
- „piisav”, kui teenust osutati seaduses ettenähtud korras ning selle kvaliteet ja kättesaadavus varjupaigataotlejale ja rahvusvahelise kaitse saanud isikule on küllaldane.

Uuringut teinud asjatundjad hindasid teenuseid nii teenuseosutajatega, rahvusvahelise kaitse saanud isikute ja varjupaigataotlejatega korraldatud intervjuude põhjal kui ka asjaomaste aruannete ja muude dokumentide analüüsi käigus, mille tulemused on toodud tabelis 3.

Tabel 3. Tugiteenuste tõhususe ja mõjususe hinnang

Jrk-nr	Teenus	Teenuseosutaja				Osutamise alus			Riigieelarveline		Muu		Sihtrühm VPT			Sihtrühm RKS		
		Riigi-asutus	KOV	MTÜ/RVO	Era-sektor	Õigus akt	Ad hoc / projekt	Viited ja märkused	Minist eeri m/ amet	KOV	Välisv ahen did	VVO	Osutat akse	Hinnang	Selgitused	Osut ataks e	Hinnan g	Selgitused
1.	<b>Majutamine ja seotud teenused, sh</b>																	
1.1.	majutamine menetluse ajal				VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2; § 73 lg 1	SoM				jah	piisav	arvestada erivajadustega inimestega, luua Väike-Maarja VVKsse lastenurk	ei		ei ole asjakohane
1.2.	abi kaitse saamise järel eluaseme leidmiseks, sisustamiseks ja üüri maksmiseks		Haljala			jah		VRKSi § 73 lg 2	SoM	Haljala VV			ei	ei ole asjakohane	jah	vajab täiendamist	suurendada KOVi suutlikkust osutada teenust; paigutada elama ühtlaselt üle Eesti	
1.3.	Toitlustamine			Soome misjonärid		jah		VRKSi § 36 lg 4; § 75 lg 2				Soome misjonärid	jah	piisav	sisaldub toetuses	jah	piisav	sisaldub toimetulekutoetuses
1.4.	varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega		Haljala	EELK Haljala kogudus, Soome misjonärid	VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2; § 73 lg 4	SoM	Haljala VV		EELK Haljala kogudus, Soome misjonärid	jah	piisav	suurendada teadlikkust õigustest teenuse saamisel	jah	piisav	suurendada teadlikkust õigustest teenuse saamisel
2.	<b>Tervisealased teenused, sh:</b>																	
2.1.	vältimatu abi				VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2; tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 6 lg 1	SoM				jah	piisav	märkusi ei ole	jah	piisav	RKS ise hoolitseb selle eest

## Tugiteenuste hindamine

2.2.	Tervisekontroll				VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2; § 73 lg 4	SoM				jah	piisav	praegu piisav, kuid võiks olla seaduses nõudena sätestatud	jah	piisav	vabatahtlik; saavad ainult VVKs viibivad isikud; saavad ise korraldada
2.3.	tervishoiu-teenused (perearst, eriarst)		Haljala	JMK	VVK, perearsti-keskused	jah		VRKSi § 73 lg 4	SoM	Haljala VV	EPF		jah	vajab täiendamist	kehtestada korrapärane pereõe/arsti visiit VVKsse; kaaluda tasuliste teenuste valikulist hüvitamist	jah	vajab täiendamist	kehtestada korrapärane pereõe/arsti visiit VVKsse; kaaluda tasuliste teenuste valikulist hüvitamist
2.4.	psühholoogiline nõustamine (sh psühhoteraapia)			JMK	VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2; § 73 lg 4	SoM		EPF		jah	vajab täiendamist	juhataja hinnangu alusel; kehtestada korrapärane psühholoogiline nõustamine	jah	piisav	RKS ise hoolitseb selle eest; vajadus väike
3.	<b>Tõlketeenused</b>	PPA		JMK, Eesti Pagulasabi, Eesti Inimõiguste Keskus	VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2; § 73 lg 4	SoM; SiM		EPF		jah	vajab täiendamist	parandada vähem esinevate keelte tõlkimise kättesaadavust; määrata sagedamini erapooletu tõlkija/tõlk	jah	piisav	pärast otsust pole RKSide hinnangul vajadust olnud
4.	<b>Õigusteened, sh:</b>																	
4.1.	õigustest ja kohustustest informeerimine				VVK	jah		VRKSi § 10 lg 2	SoM				jah	vajab täiendamist	tagada info edastamise süsteemsus, et vajalik info jõuaks iga VPTni, sõltuvalt vajadustest	jah	vajab täiendamist	tagada info edastamise süsteemsus, et vajalik info jõuaks iga RKSini, sõltuvalt vajadustest

4.2.	Õigusabi			Eesti Inimõiguste Keskus	advokaadibüroo	jah	jah	VRKSi § 10; EPFi aastaprogramide projektid	riik		EPF		jah	vajab täiendamist	projektipõhine õigusabi rahastamine peaks kestma kauem kui 1 aasta	ei		ei ole asjakohane
5.	Transporditeenus				VVK	jah		VRKSi § 12 lg 2	SoM				jah	vajab täiendamist	Illukas transport kohati raskendatud, paraneb al 2014. a VVK kolimisel	ei		RKS ise hoolitseb selle eest
6.	<b>Tugiteenused haridussüsteemis, sh:</b>																	
6.1.	Lasteaias		lasteaiad			ei	jah	kuni 2012 MISA kaudu, al 2013 HTMi kaudu rahastatavad uusimmigrantide laste projektid	HTM				jah	piisav	lisateenuseid toetatud projektipõhiselt	jah	piisav	lisateenuseid toetatud projektipõhiselt
6.2.	Põhikoolis	HTM	Tallinna Lilleküla Gümnaasium, Illuka Kool			jah		põhikooli riikliku õppekava § 15 lg 4; § 17 lg 1	HTM				jah	piisav	olemas eesti keele lisaõpe, individuaalne õppeplan	jah	piisav	olemas eesti keele lisaõpe, individuaalne õppeplan
6.3.	Gümnaasiumiastmes, kutseõppes, kõrgharidusasutuses	gümnaasiumid, kutsekoolid, kõrgkoolid				jah		gümnaasiumi riikliku õppekava § 13 lg 2; kutseõppeasutuse seaduse § 14 lg 4; ülikooliseaduse § 132 lg 11	HTM				jah	vajab täiendamist	pakkuda tugiteenuseid sarnaselt põhikooliga; vanematele õpilastele vaheaasta teadmiste ja keeleoskuse täiendamiseks põhikooli lõpus või gümnaasiumis	jah	vajab täiendamist	pakkuda tugiteenuseid sarnaselt põhikooliga; vanematele õpilastele vaheaasta teadmiste ja keeleoskuse täiendamiseks põhikooli lõpus või gümnaasiumis

7.	Eesti keele õpetamine	Eesti Töötukassa		VVK	jah	VRKSi § 12 lg 2; § 73 lg 4	SoM				jah	vajab täiendamist	teenust praegu ei pakuta; kehtestada VPTle süstemaatiline keeleõpe esmaste teadmiste saamiseks	jah	vajab täiendamist	muuta eesti keele õpe süsteemsemaks; mitmekesistada keeleõppevõimalusi (lisaks töötutele ka töötajatele)
8.	Kohanemisprogramm			IOM	ei	jah	VMSi muudatuses on võimalus, et PPA saadab elamisloa saanud või seda pikendanud välismaalase kohanemisprogrammi			EPF	jah	piisav	olemasolev piisav, väljaarendatav kohanemisprogramm pigem RKSile	jah	vajab täiendamist	siduda keeleõpe ja kohanemiskursused ühte kohanemisprogrammi
9.	Töö leidmine	Eesti Töötukassa		JMK, Eesti Pagulabi	jah		VRKSi § 75 lg 1; tööturuteenuste ja toetuste seaduse § 3	SoM		EPF	ei	vajab täiendamist	menetluse ajal ei ole lubatud töötada, kaaluda võimalust lubada VPTI töötada 4. kuust pärast Eestisse saabumist	jah	vajab täiendamist	siduda tööturuteenused, keeleõpe ja kohanemiskursused tihedamalt ühte programmi
10.	Huvitegevus			JMK, Eesti Pagulabi	ei	jah	seaduslikku kohustust huvitegevust korraldada ei ole			EPF	jah	piisav	jagada senisest rohkem infot	jah	piisav	jagada senisest rohkem infot



### 3.1. Üldised järeldused

Kokkuvõtlikult võib öelda, et osutatavatest teenustest üle poole saab hinnata piisavaks.

- VPTdele osutatavast 17 teenusest 9 loeti piisavaks ja 8 puhul leiti, et teenus vajab täiendamist;
- RKSidele osutatavast 16 teenusest 9 loeti piisavaks ja 7 puhul leiti, et teenus vajab täiendamist.

Varjupaigataotlejatele eesti keele õpetamise teenus on küll seaduses ette nähtud<sup>61</sup>, kuid selle osutamine on viimastel aastatel olnud piiratud. Teisi teenuseid osutatakse, ent nende kättesaadavus on erinev. Rahvusvahelise kaitse saanute puhul on seadusest tulenevad kohustuslikud teenusevaldkonnad kaetud<sup>62</sup>, kuid ka nende korralduses ja kättesaadavuses on lahknevusi (lähemalt vt alapunkt 3.2). Mõlema rühma puhul vajab täiendamist kohanemiskursuste korraldamine ja sisu, mis ei ole otseselt VRKSis ette nähtud. Sageli takistavad teenuse kättesaadavust liiga suured ootused rahvusvahelise kaitse saanud isiku vaba aja või rahaliste vahendite olemasolu suhtes. Näiteks töötavad RKSid sageli toitlustusasutustes, sest seal ei nõuta eesti keele valdamist, ent libiseva graafikuga töö kõrvalt ei ole võimalik osaleda tegevustes, mis nõuavad rutiini; kultuurilise orientatsiooni tegevused võivad ette näha looduses matkamist, ent see nõuab teatud tüüpi riietuse olemasolu, mida RKS või teenuseosutaja peab oma kontaktisikutelt laenama ning see ei ole jätkusuutlik.<sup>63</sup>

#### Teenuste kasutamise sagedus ja rahulolu teenusega varieerub suuresti

Intervjuudest selgus, et VPTde ja RKSide vajadust erinevate teenuste ja abi järele mõjutavad keele- ja kultuuritaust, inglise ja/või vene keele oskus, positsioon või töökoht kodumaal, rahaliste vahendite olemasolu, sotsiaalse võrgustiku olemasolu Eestis enne pagemist, isiksuseomadused ja sotsiaalsed oskused.

Intervjuude põhjal selgus, et varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele mõeldud teenuseid ja abi kasutavad peamiselt SRÜ liikmesriikidest pärit inimesed. Enamasti on selle põhjuseks pärinemine Eestiga sarnasest kultuuriruumist. Tihtipeale on neil teistest rohkem rahalisi vahendeid ja nad tunnevad Eesti elanikke juba varjupaigataotluse esitamisele eelnevast ajast. Sellise olemasoleva sotsiaalse võrgustiku abil on lahendatud olulisi küsimusi: eelkõige on isiklike tutvuste abil leitud elukoht ja seejärel ka töö.

Seevastu kaugemalt (SRÜ-välistest riikidest) pärit varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saanud isikud vajavad üldjuhul oma elu ülesehitamisel Eestis rohkem tuge. Nii näiteks on Kesk-Aasiast, Lähis-Idast või Aafrika mandrilt pärit inimesel tunduvalt keerulisem hakkama saada, sest üldjuhul ei oska ta Eestis peamiselt räägitavaid keeli (eesti ja vene keelt), kontaktid siinsete elanikega puuduvad, sotsiaalset võrgustikku on raske luua – osaliselt Eestis levinud stereotüüpide ja osalt suurte kultuuri-erinevuste tõttu. Seetõttu on kaugemalt tulnud inimestel tunduvalt suurem vajadus erinevate teenuste ja abi järele: selgitamist ja õpetamist vajavad kas või näiteks Eesti lepinguline ja punktuaalne kultuur (tööturu valdkond), ahju kütmine (kultuuriline kohanemine) ja arvuti kasutamine.

<sup>61</sup> VRKSi § 12.

<sup>62</sup> Teenuste ülevaade on esitatud tabelis 2.

<sup>63</sup> Üldiselt on varjupaiga taotlemise ajal mõningaid tegevusi pakutud (u 50% intervjuueeritustest mainis seda) ja nendega ollakse enamasti rahul. Pärast rahvusvahelise kaitse saamist osaleti kultuurilise kohanemise tegevustes mõnevõrra vähem ja mainiti sagedamini (mida kauem Eestis olnud, seda rohkem), et sellist teenust pole enam vaja.

Teisalt on ka väga positiivseid erandeid. Näiteks on Lähis-Idast pärit inimene lühikese aja jooksul õppinud väga heal tasemel selgeks eesti keele ja temast on saanud Eestis edukas ettevõtja.

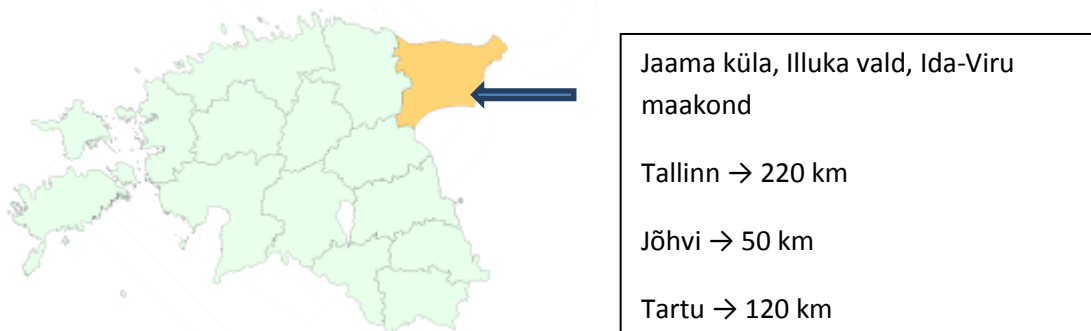
### Üldjuhul suureneb vajadus teenuste ja abi järele tunduvalt pärast rahvusvahelise kaitse saamist.

VPTde ja RKSidega tehtud intervjuudest selgus, et kui varjupaigaotsuse ootamise ajal on kõige suurem vajadus õigus- ja tõlkeabi järele, siis pärast kaitse saamist vajatakse tuge oma elu ülesehitamisel. Intervjueeritud rahvusvahelise kaitse saanud isikud mainisid, et enim ootavad nad toetust töö leidmisel, elukohaküsimuse lahendamisel ja eesti keele õppimisel. Väga olulised on ka perekonna taasühinemisega seotud teemad. Mitu intervjueeritavat on soovinud oma lähedasi Eestisse järele tuua, kuid see on takerdunud bürokraatiasse ja dokumentidega seotud asjaajamisel on vajatud suurt abi.

## 3.2. Teenuste analüüs

### I. Majutamine ja seotud teenused

Pärast esmaseid menetlustoiminguid saadetakse varjupaigataotleja enamasti vastuvõtukeskusesse. Eesti ainuke VVK paiknes käesoleva aruande koostamise ajal (kevad 2013) veel Ida-Virumaal Illuka vallas Jaama külas. Keskust on aastaid kritiseeritud kaugel ja eraldatud asukoha, kesiste eesti keele õppimise ja vaba aja sisustamise võimaluste ning piiratud transpordiühenduse tõttu.<sup>64</sup> VVK asub Tallinnast 220 kilomeetri kaugusel, lähim linn Jõhvi on 50 kilomeetri kaugusel. Bussiühendus Jaama küla ja Jõhvi vahel on piiratud: buss käib ainult neljal päeval nädalas<sup>65</sup>, mis raskendab tunduvalt juurdepääsu tugiteenustele ja ka nende korraldamist. Seda rõhutasid nii intervjueeritud varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saanud isikud kui ka teenuseosutajad. Ühe teenuseosutaja hinnangul on asukoht piiranud ka tervishoiuteenuse ja huvitegevuse kättesaadavust.



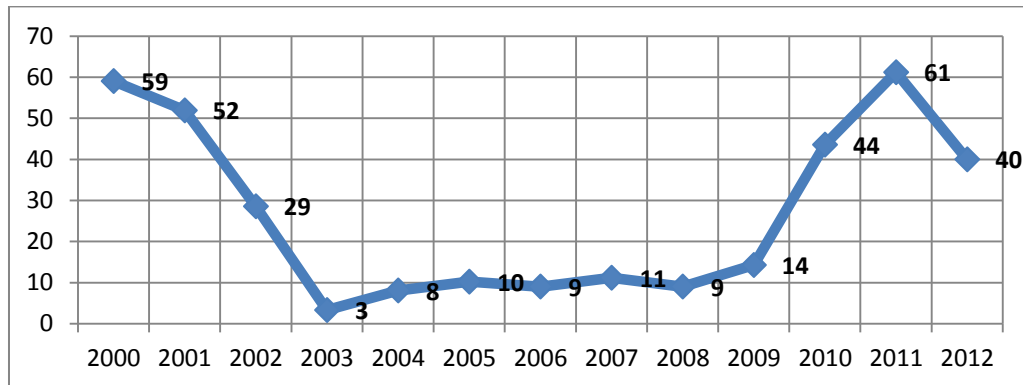
**Joonis 8.** Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse asukoht Eestis

Illuka VVK mahutab 35 inimest. Keskuse täituvus on aastati märgatavalt kõikunud. Seoses varjupaigataotlejate arvu kasvuga on 2010. aastast alates suurenenud ka inimeste arv keskus. Päris täis on keskus olnud avamisest saadik (2000. aastal) vaid ühel korral: 2011. aasta juulis viibis seal 34 inimest. Keskmise täituvus aastatel 2000–2009 oli 20%, alates 2010. aastast on see märkimisväärselt suurenenud (48%). Arvestades taotlejate arvu järjepidevat kasvu, on alust eeldada, et VVK täituvus

<sup>64</sup> Vt nt „Inimõigused Eestis 2011”, Eesti Inimõiguste Keskus (2012); „Inimõigused Eestis 2012”, Eesti Inimõiguste Keskus (2013), „Erivajadusega varjupaigataotlejatele pakutavate teenuste ja organisatsioonide kaardistamine ning teenustega rahulolu küsitlus”, Balti Uuringute Instituut (2011).

<sup>65</sup> Busside sõidugraafiku leiab keskusest ja aadressilt <http://www.peatus.ee/#region:ida-viru:viastop:23776,23777>.

kasvab tulevikus veelgi. Nagu allpool kirjeldatud, peaks mahutatavus suurenema ka seoses VVK kolimisega 2013. aasta lõpus Väike-Maarjasse, kuhu AS Hoolekandeteenused rajab uue keskuse.

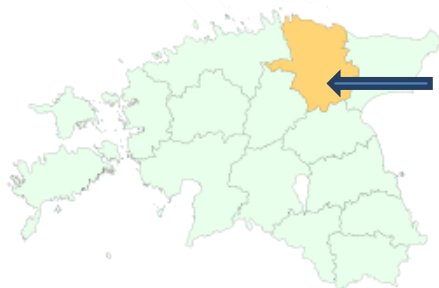


**Joonis 9.** Illuka vastuvõtukeskuse keskmine täituvus 2000.–2012. aastal, %

Allikas: Sotsiaalministeerium.

2012. aastal tehti majutustingimuste korralduses suured muudatused. VVK tegevuse korraldamine läks Sotsiaalministeeriumi otseselt haldusalast välja ja selle eest vastutab nüüd hanke võitnud AS Hoolekandeteenused. See riigile kuuluv äriühing pakub hoolekandeteenust kogu Eestis. Varem ei ole AS Hoolekandeteenused varjupaigavaldkonnaga kokku puutunud. Teenuste korralduse seisukohast peaks VVK tegevus laienema ka rahvusvahelise kaitse saanutele. Teenuseosutajale on pandud kohustus abistada RKSe elukoha leidmisel ja eluruumi üürilepingu sõlmimisel, suhtlemisel KOVi ja teiste ametiasutustega ning vajaduse korral tõlketeenuse korraldamisel. Samuti on muudatusega ette nähtud, et teenuseosutaja tagab varjupaigataotlejatele ja VVKs elavatele rahvusvahelise kaitse saanud isikutele võimaluse osaleda eesti keele kursustel.<sup>66</sup> See tähendab VVK ülesannete avardamist, sest varem neid ülesandeid keskusel ei olnud.

Alates 2014. aastast hakkab vastuvõtukeskus (majutuskeskus) paiknema Lääne-Viru maakonnas Väike-Maarja vallas Vao külas. See asub Tallinnast 125 kilomeetri kaugusel, Väike-Maarjast 6 kilomeetri kaugusel ja Rakverest 35 kilomeetri kaugusel. VVK geograafiline paiknevus peaks tugiteenuste kättesaadavust mõnevõrra parandama. Näiteks lähima koolini on 5 kilomeetrit, samal ajal kui Illuka põhikool paikneb Jaama külast 27 km kaugusel. Samuti laienevad huvitegevuse ja vaba aja veetmise võimalused, sest käsitööringid, raamatukogu ja spordikeskus on 3 kilomeetri kaugusel Kiltsis ja Ebaveres.



Vao küla, Väike-Maarja vald, Lääne-Viru maakond

Tallinn → 125 km

Väike-Maarja → 6 km

Rakvere → 35 km

Tartu → 94 km

**Joonis 10.** Väike-Maarja vastuvõtukeskuse asukoht Eestis

<sup>66</sup> Sotsiaalministeeriumi hange „Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse teenuse ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohalikesse omavalitsustesse elama asumise korraldamine”, 2012.

Võrdluses teiste riikidega ilmneb, et Lätis on samuti ainult üks vastuvõtukeskus. See asub Muceniekis, mis on Riiast 31 kilomeetri kaugusel. See lihtsustab märkimisväärselt tugiteenuste kättesaadavust. Soomes paikneb üks esmastest vastuvõtukeskustest (Metsälä) 8 kilomeetri kaugusel Helsingi kesklinnast, kus on samuti eraldi väljasaatmisüksus. Keskuses tehakse esmased menetlustoimingud ja seejärel saadetakse pagulane mõnda muusse VVKsse. Metsälä keskuse tegevust haldab Helsingi Linnavalitsus. Taani esmane vastuvõtukeskus Sandholmis on 30 km kaugusel pealinnast Kopenhaagenist. Rootsis ei ole eraldi VVK. VPT paigutatakse elama korteritesse üle terve riigi. Eestis praegu esmane vastuvõtukeskus puudub<sup>67</sup>. VVK paiknevatel on tugiteenuste kättesaadavuse ja korralduse seisukohast oluline lähedus suuremale omavalitsusele ning samuti Tallinnale, kus viiakse läbi menetlustoimingud.

### I.1. Majutamine menetluse ajal

Uuringu käigus iseloomustasid intervjueeritud varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saanud isikud Illuka vastuvõtukeskuse<sup>68</sup> tingimusi suhteliselt heast küljest. Siiski leiti, et vastuvõtukorraldus on keskuse eraldatuse tõttu teistest inimestest ja võimalikest tegevustest kasin, mis muudab isegi igapäevase poeskäigu liiga kulukaks. Samuti nimetati probleeme VVK personaliga: eelkõige mainiti keelebarjääri ja taotlejatesse suhtumist, korduvalt aga puudulikku esmast arstlikku kontrolli elementaarsete nakkushaiguste suhtes ja arstiabi kehva kättesaadavust. VVK halva maine tõttu, aga ka tänu rahaliste vahendite olemasolule on mitu taotlejat võimaluse korral ostnud või üürinud endale ise korteri või palunud sõprade-tuttavate abi, et elada taotlusprotsessi ajal väljaspool Illukat.<sup>69</sup> Kuigi teenuseosutajad hindasid VVK majutamistingimusi piisavaks, toodi suure puudusena esile tugiteenuste ebapiisav korraldamine ja kättesaadavus. VVK ei ole kohandatud erivajadustega varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks (näiteks puuduvad käsipuud siseruumides liikumiseks), samuti ei ole lastenurka lastega perede jaoks ega palvetuba, mille loomist peab ka VVK ise oluliseks. VVK asukoha ning keskuse ja tugiteenuste haldaja muutumisega on aga juba tehtud ja tulemas soodsad muudatused.

Võttes arvesse tehtavaid muudatusi ja varjupaigataotlejate hinnanguid, saab VPTde majutamise korraldust pidada VPTdele ja RKSidele piisavaks. On hea tõdeda, et Illuka VVKs loodi uuringu tegemise ajal laste mängunurk. Väike-Maarjasse loodava VVK ehitamisel tuleb arvestada erivajadustega inimestega ning luua neile vajalikud juurdepääsuteed hoonesse ja hoones. Rajada tuleks ka laste mängunurk/-nurgad.

Üheks oluliseks teemaks pidasid mitu teenuseosutajat saatjata alaealiste jaoks vastuvõtutingimuste ja tugiteenuste korraldamist.<sup>70</sup> Peamiseks probleemiks on see, et Eestis puudub saatjata (VPTdest) laste toetamise terviklik süsteem (nt majutamise tagamine, ravikindlustus ja teised sellele siht-

<sup>67</sup> VRKSi muutmise seaduse eelnõu näeb ette Harku väljasaatmiskeskuse ja loodava esmase vastuvõtukeskuse ühendamise kinnipidamiskeskuseks, mis hakkab paiknema Tallinna vangla territooriumil.

<sup>68</sup> Peale VVK viibib osa varjupaigataotlejaid ka väljasaatmiskeskuses. Kui nad on seal taotluse esitanud, jäävad nad sinna ka varjupaigamenetluse ajaks (VRKSi § 33 annab selle võimaluse). Väljasaatmiskeskuse statistika kohaselt oli selliseid inimesi 2008. aastal 2, 2009. aastal 14, 2010. aastal 7, 2011. aastal 8 ja 2012. aastal 8.

<sup>69</sup> VPT võib elada PPA kirjalikul loal väljaspool VVKd, kui tal on piisavalt raha enda majutamiseks ja ülalpidamiseks (VRKSi § 34).

<sup>70</sup> Kuna see valdkond ei kuulu siinses uuringus analüüsitava teemade hulka, ei küsitud selle kohta teenuseosutajatelt eraldi küsimusi. Pikema analüüsi ja ettepanekutega tutvumiseks vt „Saatjata laste ja vanematest lahutatud varjupaigataotlejate vastuvõtt Eestis. Olemasoleva süsteemi kaardistus ja ettepanekud”, IOM (2011). Projekt MINAS-5: Tallinn, <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56511/Saatjata+laste+ja+vanematest+lahutatud+varjupaigataotlejate+vastuv%F5tt+Eestis.pdf>.

rühmale mõeldud teenused). Seni on Eestis alaealiste VPTde arv olnud väike (aastatel 2000–2013 u 12% kõikidest taotlejatest<sup>71</sup>). Kuna kogemusi kolmandatest riikidest pärit alaealistega ja neile teenuste pakkumisega on vähe, on see praegu võimaldanud korraldada minimaalset abi.

Eestis on olnud üks saatjata alaealisest varjupaigataotleja<sup>72</sup>. Ta elas Haiba Lastekodus, kus ta oli asenduskodus kolm ja pool kuud. Seejärel sai ta täisealiseks ja asus elama teise riiki. Lapse saatsid asenduskodusse Sotsiaalministeerium ja Politsei- ja Piirivalveamet (PPA). Õiguskantsleri kontrollkäigu tulemusena selgus, et asenduskodu töötajatel puudus saatjata alaealise varjupaigataotleja ja rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise kogemus ja ettevalmistus, mis raskendas kohati nii lapsega suhtlemist kui ka tema jaoks tegevuste korraldamist. Õiguskantsler tunnustab oma hinnangus lastekodu töötajaid nende püüdlustes arvestada saatjata RKS-i päritolu talle teenuste osutamisel ja abi otsimisel. Kui aga Haiba Lastekodu kavatseb jätkata teenuste osutamist saatjata alaealistele RKS-idele, soovib õiguskantsler võimaldada asutuse juhatajal töötajatele vajalikku õpet.<sup>73</sup>

2011. aastal tehti Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Eesti esinduse eestvedamisel ülevaade saatjata laste ja varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteemist ja pakutavatest teenustest. Süsteemi parandamise üks ettepanek oli seniste seaduste, määruste ja muude õigusaktide täiendamine, et tagada ühine esmase vastuvõtu süsteem, sh koostada juhendmaterjalid ja korraldada nende põhjal koolitused ametnikele, kes võivad saatjata lastega kokku puutuda. Tehtud ettepanekutele ja järeldustele tuginedes on plaanis koostada juhendmaterjalid vägivalla vähendamise arengukava raames 2013. aastal<sup>74</sup>. Samuti on täiendatud välismaalaste seaduse, välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse sätteid saatjata alaealise välismaalase vastuvõtmise korralduse kohta<sup>75</sup>. Muudatuste kohaselt tuleb saatjata alaealisele välismaalasele leida majutus, määrata talle esindaja ja hilisemas menetlusetapis vajaduse korral ka eestkostja. Oluline muudatus puudutab perekonnas hooldamise ja asenduskoduteenuse pakkumist saatjata alaealisele välismaalasele (nende teenuste juurde suunab alaealise Sotsiaalkindlustusamet) ning tugiteenuste osutamise eest vastutava asutuse määramist. Saatjata alaealiste puhul tuleb arvestada, et neil ei pruugi olla elukohajärgset kohalikku omavalitsust, kelle kaudu teenuseid saada, seega võiks kaaluda nende osutatavate tugiteenuste korraldamist tsentraliseeritud korras. Vajalik oleks kokkulepe kindla(te) asenduskodu(de)ga, kus oleks saatjata VPTde ja RKS-idega töötamiseks koolitatud personal.

## I.2. Kaitse saamise järgne abi eluaseme leidmiseks

Sotsiaalministeeriumil lasub kohustus korraldada rahvusvahelise kaitse saanud isikule pärast elamisloa saamist eluaseme leidmine.<sup>76</sup> Kaitse saanud isikul on õigus viibida VVKs neli kuud, kuni talle leitakse elukoht mõnes Eesti kohalikus omavalitsuses. Soomes on kaitse saanud isikul õigus elada VVKs ajalise piiranguta kuni elukoha leidmiseni. Intervjueeritud RKS-ide on saanud riigi abiga (nt Jõhvi valla kaudu) majutuse vaid üksikutel kordadel, ülejäänud juhtudel sõprade-tuttavate, töökoha, Johannes Mihkelsoni Keskuse või Eesti Pagulasabi tugiisikute kaudu. Sellele on juhtinud tähelepanu

<sup>71</sup> PPA andmetel. Saatjata alaealiste varjupaigataotlejaid oli 1997.–2012. aastal 4.

<sup>72</sup> Hiljem ka RKS. Õiguskantsleri kontrollkäik Haiba lastekodusse 13.04.2012.

<sup>73</sup> Õiguskantsleri kontrollkäik Haiba lastekodusse 13.04.2012.

<sup>74</sup> Inimkaubanduse direktiivi ülevõtmise analüüs (2012). Justiitsministeerium.

<sup>75</sup> Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

<sup>76</sup> VRKS-i § 73.

ka õiguskantsler oma märgukirjas, kus menetluse tulemusena võeti seisukoht, et Sotsiaalministeerium ei ole täitnud VRKSis ette nähtud kohustust korraldada taotlejate elamaasumine KOVi üksusse pärast rahvusvahelise kaitse saamist.<sup>77</sup>

Tugiisikud ja KOVi ametnikud nentisid uuringu käigus, et elamisvõimalusi leida on kohati keeruline. Peamiselt on põhjuseks see, et olemasolev sotsiaalelamispind ei kattu kaitse saanud inimeste vajadustega. Enamasti üüritakse kaitse saanud korter erasektorist ning põhiraskused on esimeste üürimaksete tegemine ja korteri sisustamine. Kuna need kulutused on üldjuhul eelarvetoetused, on nende tasumine väiksematele omavalitsustele koormav. Intervjuude põhjal võib väita, et praegu vajab rahvusvahelise kaitse saanud isikute majutamise korraldamine täiendamist. VRKSi muudatusettepanekus sätestatud kompensatsioonimehhanism võib olukorda parandada. Eelnõuga<sup>78</sup> lisatakse seadusesse RKS KOV üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrad (§73<sup>1</sup>) ning rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise kord (§73<sup>2</sup>). Kulude katmise määrad on seotud iga aasta riigieelarve seaduses kehtestatava toimetulekupiiriga (2012. aastal on see 76,70 eurot kuus<sup>79</sup>). Kõik määrad on kehtestatud üksikisiku kulutuste maksimaalsete määradena, mille puhul on lähtutud Eesti keskmistest turuhindadest. Eelistatult majutab vastuvõttev kohaliku omavalitsuse üksus rahvusvahelise kaitse saaja munitsipaalomandisse kuuluvasse korterisse. Kui omavalitsusüksusel puudub vaba elamisvõimalus, üüritakse rahvusvahelise kaitse saajale ja tema perele korter korteriturult, arvestades seal kehtivaid hindu. Riigieelarvest kaetakse riigieelarvest järgmised kulud:

- rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme üürikulu ja kõrvakulud ning ühekordselt eraomanikuga sõlmitava üürilepingu sõlmimisega seotud kulud kuni kahe aasta vältel;
- rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava munitsipaal korteri remondikulu;
- rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava munitsipaal korteri sisustamise kulu;

Hüvitamisel lähtutakse järgmistest määradest:

- eluaseme üürikulu – elamuseaduse § 7 lõike 1 punkti 2 alusel kehtestatud eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normi (18 m<sup>2</sup> inimese kohta) ulatuses kuni 0,3 toimetulekupiiri määra ruutmeetri kohta, kokku 9112 eurot aastas (0,3 x 76,70 x 33m<sup>2</sup> x 12);
- munitsipaal korteri ühekordne remondikulu – elamuseaduse § 7 lõike 1 punkti 2 alusel kehtestatud eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normi ulatuses kuni 1,5 toimetulekupiiri määra ruutmeetri kohta, kokku 3797 eurot aastas (1,5 x 76,70 x 33m<sup>2</sup>);
- eluaseme ühekordse sisustamise kulu – kuni 13 toimetulekupiiri määra inimese kohta, kokku 997 eurot aastas (13 x 76,70);
- Põhjendatud vajaduse korral sätestatud määrasid Sotsiaalministeeriumi ja KOV üksuse või eraõigusliku juriidilise isiku kokkuleppel suurendada kuni 20 protsendi ulatuses KOVile või eraõiguslikule juriidilisele isikule tekkivate halduskulude katmiseks.

Uuringu käigus intervjueritud rahvusvahelise kaitse saanud isikutest on elukoha leidmisel riigi abi saanud üksnes ligikaudu neljandik. Kahe intervjueritu korteri eest tasus üüri Sotsiaalministeerium,

<sup>77</sup>

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_margukiri\\_rahvusvahelise\\_kaitse\\_saanud\\_isikut\\_e\\_vastuvõtmine\\_0.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_margukiri_rahvusvahelise_kaitse_saanud_isikut_e_vastuvõtmine_0.pdf).

<sup>78</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 354 SE, [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=354SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=354SE&koosseis=12).

<sup>79</sup> 2013. aasta riigieelarve seadus, §2.

kahel vastanul aitasid korteri leida ja selle eest tasuda Eesti Pagulasabi ja JMK. Eesti Pagulasabi töötajad on pakkunud kaitse saanutele ajutist elamispiinda ka oma kodus. Enamjaolt on inimesed leidnud endale ise korteri või kasutanud sõprade, kogukonna või tööandja abi. Mitmes intervjuus märgiti, et kodu leidmine on pikk ja keerukas protsess ning kohalikud omavalitsused pole üldjuhul kuigi abivalmid. Seda ilmestab ühe intervjuueeritu kirjeldus:

*Pakutud teenuste pakkumise osas oli asju piisavalt, aga siis, kui – sel hetkel oli 2007. aasta, ma arvan –, kui ma osasid neist teenustest püüdsin kasutada, mis olid seadusega mulle ette nähtud, siis need protseduurid ei olnud siiski piisavad, näiteks sotsiaalhoolekanne – nad ei saanud aru, kes on pagulane. [...] Näiteks sel hetkel oli mul probleem raha ja majutusega ning ma otsisin võimalust saada mingisugust abi sotsiaalhoolekandelt – saada Tallinnalt tavalist sotsiaalabi, aga seda oli täiesti võimatu saada, tulenevalt mingisugusest bürokratlikust punktist: nad ütlesid, et ma ei ole tõeline pagulane, kuna ma ei ela Illukal; kui sa ei ela Illukal, siis sa ei ole tõeline pagulane ja me ei aita sind.*

Eraldi teema on RKSide paigutamise põhimõtted, mis ei ole RKSide väikese arvu tõttu Eestis veel päevakorraks kerkinud, kuid mis väärib edaspidi läbimõtlemit. Mitu riiki (nt Taani<sup>80</sup>, Soome<sup>81</sup>, Saksamaa<sup>82</sup>) teostavad läbimõeldud poliitikat RKSide paigutamisel üle riigi, et nad jaguneksid ühtlaselt KOVide vahel ega koonduks liialt ühte asukohta, kus võib tekkida eraldatud kogukonna moodustumise oht.

Niisi esineb nii teenuseosutajate kui ka RKSide sõnul probleeme ja rahulolematust eluaseme leidmisel ja sellega seotud küsimuste lahendamisel. Need aspektid vajavad täiendamist ja tõhustamist. Seepärast on rõõmustav, et VVKI on alates 2013. aastast ülesanne abistada RKSe elamispiinna leidmisel. Lisaks tuleks leida mooduseid, kuidas paigutada rahvusvahelise kaitse saanud isikuid elama üle kogu Eesti, et nad kohaneksid kergemini vastuvõtva ühiskonnaga ega hakkaks elama isoleeritult etnilistes kogukondades.

### I.3. Toitlustamine

VVK vastutab varjupaigataotlejate toitlustamise korraldamise ning esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ja hügieenivahenditega varustamise eest.<sup>83</sup> Oma toidu eest vastutavad varjupaigataotlejad ise. Toiduaineid ostetakse rahalise toetuse eest (võrdsustatud tarbimiskulutustest lähtuva minimaalse toimetulekupiiriga<sup>84</sup>). Kui VVK on saanud Eesti Toidupangast<sup>85</sup> toiduabi, on jagatud seda ka VPTdele. Kui rahvusvahelise kaitse saanu varaline seis ei võimalda tal korraldada elamist omal kulul, on tal võimalik taotleda KOVilt toimetulekutoetust.<sup>86</sup> See on sama suur kui teistele Eesti elanikele makstav toetus, kuid seda peeti väikeseks. Teenust hinnati aga piisavaks, sest see on võrdväärne ja ühetaoline kõigile Eesti elanikele.

<sup>80</sup> Vt <http://www.resettlement.eu/country/denmark#reception--integration>, osa „Placement/Housing”.

<sup>81</sup> Vt <http://www.resettlement.eu/country/finland#reception--integration>, osa „Placement/Housing”.

<sup>82</sup> Vt <http://www.resettlement.eu/country/germany#reception--integration>, osa „Placement/Housing”.

<sup>83</sup> VRKSi § 12.

<sup>84</sup> 2013. aastal on toimetulekupiir 76,7 eurot.

<sup>85</sup> <http://www.toidupank.ee/>.

<sup>86</sup> VRKSi § 75.

#### I.4. Varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega

VVK ja kohalik omavalitsus peavad varustama varjupaigataotlejaid ning rahvusvahelise kaitse saanud esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemetega. Lisaks on riietusesemeid annetanud nii tugisikud, vabatahtlikud (Eesti Pagulasabi kaudu, Soome misjonärid) kui ka kohaliku kogukonna liikmed (nt EELK Haljala Püha Mauritiuse kogudus).

Enamiku intervjueritud RKSide ja VPTde hinnangul oleksid nad vajanud esmatarbekaupade ja riiete soetamisel rohkem tuge. Illuka vastuvõtukeskuses viibinud varjupaigataotlejad kinnitasid, et teatud abi on saadud: alates kasutatud riietest kuni igakuise ligikaudu 60eurose toetuseni (1000 krooni), mille eest endale vajalikke asju osta. Enamasti hinnati aga abi ebapiisavaks – vaja oleks olnud rohkem. Mitmel juhul aitasid varjupaigataotlejaid sõbrad ja tuttavad. Mõnel uuringu käigus intervjueritud varjupaigataotlejal oli endal piisavalt raha, mistõttu ei pidanud ta abi vajalikuks ega küsinud seda.

Teenuse korraldamist Illuka VVKs on hinnatud piisavaks, kuid peamiseks probleemiks on nii taotlejate, rahvusvahelise kaitse saanud inimeste kui ka KOVi töötajate arvates uute asjade ostmine (ostude eest tasub VVK) ja nende eest tasumine. Tasumise korraldamine võtab palju aega, kuna üldjuhul on tegemist planeerimata kulutustega, millele ei ole näiteks omavalitsuse eelarves eraldi rida ette nähtud. VRKSi muudatusega sätestatud kompenseerimise mehhanism peaks olukorda parandama. RKS vastuvõtmise korraldamisega tekkinud kulud kaetakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi vahendusel teenuse osutamise kvartalile järgneva kuu lõpuks. Selleks esitab kohalik omavalitsusüksus Sotsiaalministeeriumile arve ja aruande osutatud teenuste kohta, samuti üksikute teenuste osutamist tõendavate dokumentide koopiad teenuse osutamise kvartalile järgneva kuu 15. päevaks<sup>87</sup>.

Ka rahalise toetuse hankimisel ning toidu- ja esmatarbekaupade muretsemisel on väga vähesed intervjueritud saanud riigilt ja erinevatelt organisatsioonidelt abi. Teatud juhtudel on olnud toeks Sotsiaalministeerium, saadud on töötu abiraha, KOVi sotsiaalabi ja vanemahüvitist ning laenuka on rahalist toetust andnud ka Eesti Pagulasabi meeskonnaliikmed. Kuigi toetustest on intervjueritute hinnangul väga palju abi, ei ole see tihtipeale piisav. Mõned intervjueritute on uurinud Tallinna omavalitsuses võimalusi saada sotsiaalabi ja teisi toetusi, kuid neile pole seda võimaldatud. Üks intervjueritu kirjeldas oma mõtteid varjupaigataotluse otsuse saamise järel nii:

*Mul oli tunne, et mitte mingit tuge ei ole võimalik saada, inimene asub väljaspool igasuguseid teenuseid, kõik teenused olid ainult taotlejatele.*

Oluline on märkida, et sageli ei küsinud intervjueritavad esmatarbekaupade soetamiseks rahalist abi ega toetust, sest nad ei teadnud, kas neil on selleks õigus ja kelle poole tuleb pöörduda; osal juhtudel pole abi ka tarvis olnud.

Võttes arvesse teenuseosutajate, taotlejate ja kaitse saanute väiteid, saab järeldada, et esmavajalike riiete ja muude tarbeesemetega varustamine on kohati liiga bürookraatlik, mis takistab vajamineva eseme (näiteks suurema külma saabudes mütsi) operatiivset ostmist. Samal ajal ei jää tarvilik ese või teenus üldjuhul saamata, seega võib teenuse osutamist pidada piisavaks. Siiski tuleb suurendada nii

<sup>87</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 354 SE, [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=354SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=354SE&koosseis=12).



taotlejate kui ka kaitse saanute teadlikkust oma õigustest saada esmavajalikke riietus- ja muid tarbeseid ning hügieenivahendeid.

## II. Tervisealased teenused

### II.1. Vältimatu abi

Vältimatu abi kättesaadavuse eest vastutab varjupaigataotlejate ja VVKs elavate rahvusvahelise kaitse saanud isikute puhul VVK. Vältimatu abi on tagatud kõigile Eestis viibivatele inimestele.<sup>88</sup> Intervjueeritavad leidsid, et vältimatu abi on keskuse kaudu korraldatud ja süsteem toimib. Seda arvestades võib nentida, et vältimatu abi korraldamine on piisav.

### II.2. Tervisekontroll

Varjupaigataotlejate ja VVKs elavate rahvusvahelise kaitse saanud isikute tervisekontrolli kättesaadavuse peab tagama VVK. Tervisekontroll ei ole Eestis varjupaigataotlejatele kohustuslik<sup>89</sup> ja ka rahvusvahelise kaitse saanud isikutel tuleb enda tervisekontrolli eest ise hoolitseda. Intervjuude põhjal on probleeme pigem eriarstiabi, eelkõige psühholoogi kättesaadavusega.

Eesti naaberriikides on levinud erinevad tervisekontrolli tavad: Lätis ja Rootsis on varjupaigataotlejate tervisekontroll samuti vabatahtlik, Soomes seevastu kohustuslik<sup>90</sup>.

Teenuseosutaja vahetumise tõttu on kõik keskuses viibivad taotlejad ja kaitse saanud käinud tervisekontrollis. Kõigile on tehtud vereproov (mille eest on tasutud VVK vahenditest) ja kopsupilt (tasutud keskuseväliselt, et hinnata kolmandatest riikidest tulevate inimeste tervislikku seisundit). See on suurendanud märgatavalt tervisekontrolli kättesaadavust varjupaigataotlejatele. Perearstiteenuse viimine Jõhvist (50 km) Kuremäele (20 km) parandab samuti olukorda. VVK kolimisel Vao külla on aga perearst veelgi lähemal, sest Väike-Maarjasse on keskusest üksnes 6 km.

Kokkuvõttes võib öelda, et kui seniste uuringute ja sihtrühma varasema kogemuse põhjal on esinenud rahulolematust tervisekontrolli korraldamisega, siis seoses uue teenuseosutaja leidmisega on olukord paranenud. Uuringu tegemise ajal võis tervisekontrolli hinnata piisavaks nii VPTde kui ka RKSide puhul. Et see ei ole aga seadusega kohustuslik, puudub kindlus, et seda teenust osutatakse ka tulevikus. Seepärast tuleks kaaluda ettepanekut muuta tervisekontroll kohustuslikuks ja arvestada varem nimetatud kitsaskohti.

### II.3. Tervishoiuteenused

Varjupaigataotlejate tervishoiuteenuste korraldamist ei ole VRKSis eraldi sätestatud, kuid see sisaldub tervisekontrolli punktis. VVKI on perearstikeskusest lepingulised partnerid (siiani nt OÜ Peremed Jõhvis ja OÜ Favorek Perearstikeskus Tallinnas), kes hindavad taotlejate ja keskuses elavate kaitse saanud isikute tervislikku olukorda. Need kaks perearstikeskust on otsustanud jätta oma lepingu Illuka VVKga viimasel aastal (2013) pikendamata. Peamiselt on põhjuseks see, et taotlejad asuvad keskuses ajutiselt ja see võib suurel määral mõjutada perearstikeskuse tegevuse planeerimist, mis sõltub patsientide arvust. Samuti eeldavad VVK patsiendid arstilt võõrkeeleoskust ja vajaduse korral ka tõlgi kaasamist (mis muudab teenuse ajamahukaks). Tallinna puhul on küsimus veel

<sup>88</sup> Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 6.

<sup>89</sup> VRKSi § 15.

<sup>90</sup> Sihtpäring Rootsi ja Soome rändevõrgustiku kontaktpunktile.

pikkades perearstinimistutes, kuhu on sageli keeruline uusi patsiente lisada. VVK ise peab vajalikuks, et perearst külastaks keskust vähemalt kaks korda kuus.

Intervjueeritud RKSide ja VPTde hinnangud meditsiiniabi kättesaadavusele ja kvaliteedile varieerusid suuresti. Varjupaigataotlejatel, kes otsid endale ise tervisekindlustuse ja leidsid endale perearsti, ei olnud arstiabi saamisega probleeme. Oli ka teisi, kes olid arstiabiga rahul või kellel polnud varjupaiga taotlemise protsessi jooksul selle järele vajadust. Illuka VVKs viibinud nimetasid aga ka probleeme asjaajamisega ja arstivisiitide eest tasumise korraldamisega. Näiteks märkisid kaks intervjueeritud, et VVKs oodatakse teiste inimeste tulemuste saabumist, et arsti juures saaks käia mitu inimest korraga. Enamasti leiti siiski lahendus, tagati tasuta arstiabi ja vajaduse korral kutsuti VVKsse kiirabi. Puudustest rääkides kirjeldas üks varjupaigataotleja, et arstiabi puhul on justkui parim-enne-kuupäev möödunud ja võõrast päritolu last vaadatakse kui ilmaimet, keda arstid ei julge puudutada. Samuti mainiti, et arstile ei saa oma muret korralikult selgitada ja taotleja mõista ka oma diagnoosi, kuivõrd mõlemad pooled ei rääkinud ühist keelt ja tõlki polnud kaasatud. Seega on asi kahetine – ühelt poolt ei ole kõik varjupaigataotlejad (ja kaitse saanud isikud) arstidega suhtlemiseks ette valmistatud, teisalt esineb probleeme arstide ettevalmistusega, sest neil puuduvad ulatuslikud kogemused sellise sihtrühmaga suhtlemiseks.

Kolm intervjueeritud pidasid tõsisteks probleemideks hambaravi kallidust ja raskusi asjaajamisel. Mitmel juhul tekkis suur segadus hambaravikulutuste hüvitamisega. Selle üheks põhjuseks oli intervjueeritute hinnangul asjaolu, et hambaarstide juures on hinnakirjad ja personal vaid eestikeelne ning tihtipeale ei olnud kaasas inimesi, kes oleksid tõlkega abistanud. Üks küsitletu polnud sugugi rahul, et tema hammaste seisukord ei lähe mitte kellelegi korda ja ravimiseks ei leita vahendeid, samuti ei võimaldata tal endal töötada, et hambaraviks raha koguda. Tema sõnul tõi see kaasa äärmuslikud meetmed (hamba väljatõmbamine) olukorras, kus hammast oleks saanud ravida:

*Mul oli eelmine aasta selline asi, et hammas hakkas valutama. Läksin hambaarsti juurde, see ütles: „Hammast saab ravida.“ Hakkas arvutama: kanali puhastus, veel midagi – 50 eurot. Hammas välja tõmmata on 18 eurot. Nii tõmmatigi mul välja normaalne hammas, mida oleks saanud tegelikult normaalselt ravida.*

Intervjueeritavad, kel oli kas ise ostetud või Eesti Haigekassa kaudu tagatud tervisekindlustus, olid teenuse kättesaadavuse ja kvaliteediga rahul. Neil, kellel aga erinevatel põhjustel tervisekindlustus puudus, oli arstiabi eest maksimisega probleeme ja võimaluse korral välditi üldse arstil käimist. Üks kaitse saanutest rääkis:

*... oli probleem haigekassaga, et on vaja elukoha registreerimist. Kuna meil ei olnud, siis ei saanud meid registreerida, Illuka keskusest ei saanud aadressi ja siis tekkis lünk arsti juurde minemises. Lõpuks lahenes minu jaoks, kui tulin Tartusse, sain korteri, aadressi, ja siis sai registreerida haigekassas. Vahepeal oli ainsaks võimaluseks tasuline abi.*

Intervjueeritud arstide hinnangul ei ole VVKsse koosseisulist arsti palgata mõttekas, selle asemel võiks pigem kaaluda korrapäraselt keskuses käiva meditsiiniõe palkamist. Nii Läti Mucenieki kui ka Helsingi Metsälä vastuvõtukeskustes on lepingulised õed, kes teevad esmase tervisekontrolli ja hindavad perearsti juurde mineku vajalikkust. Samuti käib kohal lepinguline arst (kaks korda nädalas à neli tundi), õde (kaks tundi päevas) ja psühholoog (korra kuus) ka Eestis Siseministeeriumi hallatavas Harku väljasaatmiskeskuses.

Seetõttu vääriks arutamist ettepanek korraldada pereõe või -arsti korrapäraseid käike VVKsse (nt kord nädalas). Veel tasub kaaluda iga VPT puhul eraldi võimalust, et riik tasub talle osutatud teenuste eest, mida Eesti elanikud tasuvad üldises korras ise (nt hambaravi). VPT puhul võib olla tegemist pikema aja jooksul ravimata probleemiga, mis on seetõttu muutunud nii tõsiseks, et ravi käib VPTle rahaliselt üle jõu.

Eesti naaberriikides on tervishoiuteenuse osutamine VPTdele reeglina korraldud väljaspool VVK. Erandina võib välja tuua Taani, kus enamikel VVK on eraldi kliinikud, kus VPT ravitakse.

#### II.4. Psühholoogiline nõustamine

Kaks intervjueritud teenuseosutajat peavad oluliseks tagada psühholoogiline nõustamine nendele, kes seda vajavad. Kolmas intervjueritu tõi näiteks keskuses juba pikka aega viibinud pere, kes vajaks nõustamist.

Uuringu käigus ütlesid kaks intervjueritud VPTd, et neile ei osutatud psühholoogilist abi, kui nad seda palusid. Pooled intervjuerituteist ei pidanud vajalikuks psühholoogi abi nimetada ja mitu inimest ütles lausa, et vajadus psühholoogi järele puudub. Illuka vastuvõtukeskuses viibinutest olid paljud (peamiselt juba varem VVKs viibinud, kuid nüüdseks kaitse saanud isikud) rahul JMK korraldatud igakuise psühholoogilise nõustamise teenusega<sup>91</sup>.

Kaks intervjueritud mainisid, et teatud aja jooksul pärast varjupaigataotluse otsuse saamist osutas JMK neile psühholoogilise nõustamise teenust, ent peagi see lõppes. Teenust saanud isikud hindasid teenust üldjuhul positiivselt, üks intervjuerituteist pidas seda eriti kasulikuks oma lapsele:

*Lapsel oli vaja, ta oli hästi üksik, ainult istus oma toas.*

Enamik intervjueritud RKSidest ei olnud aga psühholoogilist nõustamist pärast otsuse saamist saanud; samal ajal leidis neist enamik, et vajadus selle järele ei ole pärast kaitse saamist väga suur.

Naaberriikidest püütakse näiteks Soomes tagada, et vähemalt ühel keskusega koostööd tegeval õel oleks psühholoogilise nõustamise ettevalmistus. Taanis on eraldi VVK erivajadustega VPT ning haavatavatest rühmadest VPTle, kus on lisaks tavapästel tervishoiu teenustele on kliinikus tegatud ka psühholoogiline nõustamine

Ülaltoodu põhjal võib öelda, et kui RKSide puhul on psühholoogilise nõustamise vajadus väike ja nad saavad seda ka ise korraldada, siis VPTde puhul tuleks kaaluda võimalust kehtestada korraline teenus, mille vajaduse määraks isikuga tegelev perearst. Nõustajaks peaks olema kas psühholoog või sellekohase ettevalmistusega meditsiinitöötaja (nt pereõde).

### III. Tõlketeenused

VVKs kasutatakse tõlkijate (tõlgivad kirjalikult) ja tõlkide (tõlgivad suuliselt) abi peamiselt tervishoiuteenuste osutamisel, erandkorras igapäevatoimingute juures. Inglise ja vene keeles on VVKs varem abistanud ka eesti keele õpetaja, muude keelte puhul tellitakse tõlketeenus ja vajaduse korral kasutatakse telefonitõlget. Tõlketeenuse eest on ühe varjupaigataotleja kohta planeeritud 20 eurot kuus.

<sup>91</sup> Tegemist oli EPF 2011. aasta ja 2012. aasta vahenditest toetatud projekti „Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste parandamine läbi arendatud ja kombineeritud tugiteenuste“ osutatud teenusega. Uuringu läbiviimise hetkel teenust ei osutatud.

Kui võrrelda näiteks Soomega, siis seal on VVKI leping tõlkekeskusega, kellel on kohustus tagada teenus vajalikus keeles ja mahus.

JMK kombineeritud tugiteenuse projekti raames (jaanuar–detsember 2012)<sup>92</sup> oli varjupaigataotlejatel ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutel võimalik kasutada ka tõlkijaid ja tõlke. Esimesi vajatakse tavaliselt dokumentide ja kohtumaterjalide tõlkimisel, tõlke kasutatakse aga terapeudi või tugiisikute töö käigus. Ühe intervjuueeritud teenuseosutaja hinnangul on oluline varustada tugiisik tõlkija/tõlgiga nende VPTde ja RKSide puhul, kes räägivad Eestis vähemlevinud (itaalia vms) keelt.

Tõlketeenuse kättesaadavus arstiabi saamisel, VVK personaliga suhtlemisel, taotlejate õiguste ja kohustuste selgitamisel on olnud ebapiisav. Õiguskantsleri menetluse tulemusena tuvastati näiteks 2012. aastal<sup>93</sup>, et VVK tegevus oli VRKSiga vastuolus, kui 2011. aastal varjupaigataotlejate tehtud visiitidel Ida-Viru Keskhaiglasse ei korraldanud vastuvõtukeskus tõlkimist. Seepärast kordas õiguskantsler soovitus tagada tervishoiuteenuse osutamisel tõlge varjupaigataotlejale arusaadavas keelde.

Käesoleva uuringu käigus tehtud intervjuudes märkis mitu varjupaigataotlejat, kes oskavad nii vene kui ka inglise keelt, et tõlketeenust ei vajatud ja vajaduse korral abistasid neid sõbrad. Seevastu nendel varjupaigataotlejatel, kes ei oska eesti, inglise ja/või vene keelt, on olnud tihti probleeme erinevate asutustega suhtlemisel ja asjaajamisel. Üks varjupaigataotleja rõhutas väga tungivald tõlke-teenuse vajalikkust, sest temaga suhtlemiseks kasutati vahendajana teist varjupaigataotlejat:

*Algul, kui siia tulin, siis mind küsitleti [teise varjupaigataotleja X] abil – nüüd siis [X] on see, kes teab, kuidas ma siia sattusin, kuidas ületasin piiri ja kust. Ja kuidas konfidentsiaalsusega on? Keegi ei ole ju [X] käest nõudnud mingit konfidentsiaalsust! ... Ma olen surmani väsinud sellest, et ma ei saa kellelegi midagi seletada!*

Vaid kolm küsitletut ütlesid, et neile oli teatud toimingutes abiks ametlik tõlk, ent ka nende rahulolu tõlketeenusega varieerus suuresti – vaid üks varjupaigataotleja oli tõlgi tööga väga rahul. Samal ajal leidis enamik kaitse saanud isikutest, keda intervjueriti, et pärast otsuse saamist pole tõlketeenuse järele enam suurt vajadust olnud (õigusabi kohta vt alap 4.2). Paljudest intervjuudest joonistus välja sama tendents: tõlkega aitavad vajaduse korral sõbrad või tuttavad, JMK tugiisik või harvemini Eesti Pagulasabi.

Seetõttu tuleb seada suurem rõhk tõlkeabi pakkumisele ja selle parendamisele just varjupaigataotlejate protsessi ajal. Eeskätt on vaja pöörata tähelepanu vähem esinevate keelte tõlke kättesaadavuse parandamisele, sest probleem tundub olevat pigem nende kvaliteedi ja kättesaadavusega. Lisaks tasub kaaluda varjupaigataotlejatele senisest tihedamalt erapooletu tõlgi määramist, kes aitaks dokumentide tõlkimisel, kohtus, arstilkäigul jne.

<sup>92</sup> EPFi 2011. aasta vahenditest toetatud projekt mahus 125 546,25 eurot, eeldatav kasu saanud isikute arv 40–50. Projekt hõlmas järgmisi teenuseid: 1) tugiisikuteenus, 2) psühhoteeraapia Illuka vastuvõtukeskuses, 3) huvitegevus Illuka vastuvõtukeskuses ja väljaspool seda, 4) eesti keele õpetamine rahvusvahelise kaitse saanud isikutele. Projekti toetatakse ka EPFi 2012. aasta vahenditest mahus 91 999,2 eurot, eeldatav kasusaajate arv 40–50. Aastal 2013 on loobutud psühhoteeraapiast ja eesti keele õpetamisest, keskendutakse tugiisikute koolitamisele ja jätkatakse huvitegevuse korraldamist. Lisandunud on tõlketeenuse võimaldamine tugiisikuteenuse kaudu.

<sup>93</sup>

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_sovitus\\_rahvusvahelise\\_kaitse\\_saanud\\_isikute\\_vastuvotmine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_sovitus_rahvusvahelise_kaitse_saanud_isikute_vastuvotmine.pdf)

## IV. Õigusteenused

### IV.1. Õigustest ja kohustustest informeerimine

Politsei- ja Piirivalveamet kasutab VPTd tema õigustest ja kohustustest informeerimisel IOMi koostatud infovoldikut<sup>94</sup>. Menetluse alguses tutvustab PPA VPTle allkirja vastu lehte, kus on selgitatud VPT õigusi ja kohustusi ning nimetatud asutused<sup>95</sup>, kelle poole saab vajaduse korral pöörduda. Lisaks senisele voldikule, Eesti Inimõiguste Keskuse õigusabivoldikule<sup>96</sup> ja toetatud tagasipöördumise võimaluste voldikule<sup>97</sup> on valmimas IOMi trükis, kus on visualiseeritud varjupaiga ja rahvusvahelise kaitse saamise protsess.

Uuringu käigus intervjueritud RKSide ja VPTde kogemused õiguste ja kohustuste teemalise teabe saamisega olid väga erinevad. Mõnel juhul tundsid varjupaigataotlejad (eriti lähiriikidest pärit ja oma pagemist just Eestisse planeerinud inimesed), et PPAst ja teistelt organisatsioonidelt (IOM, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, JMK, Eesti Inimõiguste Keskus) saadud ja kodulehekülgedelt leitav info on piisav. Teisalt oli saadud teave mitme intervjueritava, sealhulgas VVKs viibinute hinnangul väheldane, ebapiisav ja kohati vastuoluline.

*Hollandis oli 30–40leheküljeline venekeelne raamatuke, [kus oli] kõik lahti seletatud, kuidas meditsiiniga on, kuidas toetustega on ... Siin ei ole midagi. Väga segane info – meil on paber, kus on kirjas, et me saame tööd teha ... Saime siit Illukalt. [...] [JMK töötaja] tegi teabenõude migratsiooniametisse, tema sõnul öeldi, et me ei tohi töötada. Kuidas ei saa? Paber on, paberil on kirjas, et võime. Me isegi ei tea, mis paber see on – siin ei ole kirjas, kes selle on väljastanud, mis seaduseparagrahvile viidatakse, mitte midagi.*

*Minu meelest on hästi vähe konkreetset informatsiooni. Ma ei tea, kas see on kultuuriline, aga selline tunne, et eestlastele ei meeldi otse öelda. Kuidagi ebamäärased vastused tulevad igalt poolt.*

Ametnikega suhtlemisele ja nende toetusele antud hinnangud on erinevad. Kui mõnel juhul saavad RKSid ja VPTd ametnikelt suurt abi ja toetust, siis oli ka neid, kes kirjeldasid negatiivsemaid kogemusi. Näiteks peeti ametnike suhtumist kohati isegi vaenulikuks ja ebapädevaks.

*Tunnen, et pagulasi Eestis peetakse ametnike poolt hullemaks kui kurjategijaid.*

Kuigi seda seisukohavõttu ei saa üldistada kogu Eestis kaitse saanud kogukonnale ega ka Eesti ametnikonnale, näitab see ja varasemad uuringud siiski, et Eesti ametnike teadlikkus kaitse saanud isikutest on kohati suhteliselt väike.

Samuti erinesid kogemused ja vajadus abi järele taotluse vormistamisel. Kui mõnel juhul aitas taotlust esitada Eesti Inimõiguste Keskus, siis enamasti esitatakse see ise sõprade või teiste taotlejate toel.

Üldiselt olid intervjueritavad rahul infoga, mida anti taotlemise käigu kohta. Paljud mõistsid, et see on salastatud tegevus ja neid teavitatakse ainult tulemustest. Mõnel juhul jäi aga puudu põhjandustest ja selgitustest.

<sup>94</sup> <http://politsei.ee/et/teenused/rahvusvaheline-kaitse/kasulikud-materjalid/infomaterjalid/index.dot>. Voldik on kättesaadav eesti, inglise, vene, prantsuse, urdu, hindi, araabia, kurmanji ja dari keeles. Valmis 2011. aastal.

<sup>95</sup> Näiteks Eesti Inimõiguste Keskus, IOM.

<sup>96</sup> VPTdele koostatud õigusabi osutamise voldik, mida jaotatakse piiripunktides.

<sup>97</sup> <http://www.iom.ee/varre/index.php?lang=est>.

*Advokaadi abi tuli ja ütles, teile tuli eitav vastus. Ma küsisin: „Kuidas seda otsust põhjendatakse?“  
Ta vastas: „Ei põhjendatud.“ On mingid üldised fraasid ainult.*

Ligikaudu pool intervjueritustest leidis, et pärast varjupaigataotluse otsuse saamist anti nende õiguste ja kohustuste kohta piisavalt teavet, sealhulgas saadi sõprade ja tuttavate abil või iseseisvalt hästi hakkama igapäevaste küsimustega. Mitu intervjueritust mainis, et kui mingis küsimuses oli abi vaja, siis enamasti nad seda lühema või pikema aja jooksul ka said. Seejuures mainis mõni, et talle olid suureks abiks JMK tugiisikud ja Eesti Pagulasabi töötajad, kelle tegevusega oldi väga rahul. Üks intervjueritu ütles, et abi prooviti abi saada ka Eesti Inimõiguste Keskusest, kuid sealsete inimestega oli keeleoskuse tõttu suhtlemisprobleeme – kuna seal ei osanud tema sõnul keegi vene keelt, suheldi vaid e-posti teel.

Kuigi enamjaolt väideti, et nii suuline kui ka kirjalik teave õiguste ja kohustuste kohta oli piisav, selgus ühe küsitletu kogemustest, et alati ei edastata äsja otsusest teada saanud isikutele kogu vajalikku infot. Intervjueritu meenutas, et kui ta sai teada positiivsest otsusest, pidas ta all avalikus koridoris väga lühikese, umbes 10 minuti pikkuse vestluse ametnikuga, kes andis talle paberid ja edastas suuliselt info, et vähemalt neli kuud enne elamisloa aegumist tuleks sisse anda pikendamistaotlus. Kirjalikku materjali talle ei antud, samuti ei selgitatud seadusest tulenevaid õigusi näiteks tasuta korterile, selle sisustamisele, tõlkeabile jne. Intervjueritu polnud kuulnud ka vabatahtlikust tagasi-pöördumisest.<sup>98</sup>

Samal ajal on olnud juhtumeid, kus teadmatus on põhjustanud Eestis elavatele rahvusvahelise kaitse saanud isikutele ja nende pereliikmetele probleeme.

*Eks segadusi on olnud, kus info oleks ära kulunud. [Pereliige X] läks Lätti, me teadsime, et ID-kaardiga võib minna, sai Lätis kohe trahvi. Eestis keegi ametnik meile ometi ütles, et võib Lätti ja Skandinaaviasse, täpselt ei mäleta ...*

Intervjuudest selgus, et VPTde ja RKSide informeeritus oma õigustest ja kohustustest on erinev. Seega tuleb tagada teabe edastamise süsteemsus, et vajalik teave jõuaks iga VPT ja RKSini.

## IV.2. Õigusabi

Varjupaigataotlejal on õigus riigi tagatud õigusabile riigi õigusabi seaduses sätestatud korras, samuti vajaduse korral ohvriabiteenusele<sup>99</sup>. Õigusabi osutab alates 2011. aastast ka Eesti Inimõiguste Keskus õiguskliiniku kaudu<sup>100</sup>, mida rahastatakse EPFi aastaprogrammidest. Nõustatakse varjupaigataotlejaid, kelle taotlus on esimeses menetluses või kes on saanud negatiivse otsuse ja soovivad selle edasi kaevata. Õigus riigi õigusabile tekib VPTI reeglina siis, kui ta soovib eitavat otsust edasi kaevata.

Ühe intervjueritud teenuseosutaja hinnangul võib kiire, kvaliteetse ja järjepideva õigusabi kättesaadavus väheneda, kui õigusabi projekti rahastatakse ka edaspidi ühe aasta kaupa – projekti rahastus lõppeb kalendriaastaga, kuid varjupaigataotleja nõustamine ei pruugi selleks ajaks lõppeda. Seega

<sup>98</sup> Perekonna ühinemise ja lahutamise küsimustes olid intervjueritavad abi saanud eri organisatsioonidelt. Üldiselt hinnati nende tegevust kõrgelt, sest lõpplahendused kujunesid abivajajatele soodsaks. Üks küsitletu kirjeldas siiski, kuidas ta on aastaid pöördunud perekonna taasühinemise sooviga erinevate organisatsioonide (ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Eesti Inimõiguste Teabekeskus, Punane Rist, IOMi Eesti esindus jt) poole, kuid tulutult; 2012. aastal küsis ta abi Eesti Pagulasabilt ja probleem leidis lahenduse.

<sup>99</sup> VRKSi § 10 lg 2 p 3.

<sup>100</sup> „Pagulaste õiguskliinik“, Inimõiguste Keskuse koduleheküljel, <http://humanrights.ee/pagulased-2/pagulaste-oguskliinik/>.

võib taotlejale osutatav õigusabi jääda pooleli või venima, sest taotluse esmane menetlus või negatiivse otsuse vaidlustamise kohtuprotsess alles käib.

Varasemalt on VPT õigustest ja kohustustest teavitamise puudustele tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler<sup>101</sup>. Õiguskantsleri hinnangul on õigused sageli esitatud liiga üldsõnaliselt (sh õigus kasutada riigi õigusabi ning õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse) ning millised on VPT kohustusute rikkumise tagajärjed.

Eesti naaberriikides on VPT õigusabi korraldatud erinevalt. Lätis on VPT õigus ise endale advokaat palgata. Õigus riigi õigusabile tekib VPT (eitava) otsuse edasikaebamisel. Sarnaselt Eestile on VPTl võimalik õigusabi saada MTÜdelt (Läti Inimõiguste Keskus).<sup>102</sup> Rootsis on enamikul VPT õigus õigusabile. Rootsi Migratsiooniamet valib juristi, kes VPT nõustab. VPT on õigus ka ise endale kaitsja valida. Õigusabi eest tasub Migratsiooniamet. Kui aga Migratsiooniameti hinnangul on tõenäoline, et VPT taotlus rahuldatakse ja talle väljastatakse elamisluba, siis advokaati ei määrata. Teine erand, kui Migratsiooniamet advokaati ei määra, on juhtumid kui varjupaigataotluse esitamine ei ole õigustatud<sup>103</sup>. Taanis nõustab VPT Taani Pagulaste Nõukogu<sup>104</sup>. Kõik tagasilükatud varjupaigataotlus otsused edastatakse automaatselt Pagulaste Apellatsiooninõukogule. See tähendab, et Taani Immigratsiooni Teenistus saadab samal ajal teavituse eitava otsuse kohta VTPl ja Pagulaste Nõukogule. VPT on õigus jääda Taani seni kuni Pagulaste Apellatsiooninõukogu on edasikaebuse kohta otsuse teinud. Pagulaste Nõukogu avaldab arvamuse varjupaigataotluse juhtumi kohta. Kui Nõukogu nõustub Immigratsiooniteenistuse otsusega, siis lükatakse varjupaigataotlus tagasi ilma õiguseta edasi kaevata. Kui Nõukogu jääb Immigratsiooniteenistuse otsuse suhtes eriarvamusele, siis arutatakse taotlust Pagulaste Apellatsiooninõukogus. Apellatsiooninõukogu otsus on lõplik ning seda ei ole võimalik edasi kaevata. Pagulaste Apellatsiooninõukogu on sõltumatu pool-kohtulik organ, mis koosneb viiest liikmest. Apellatsiooninõukogu esimees peab olema kohtunik, teised liikmed nimetab täitevkomitee Justiitsministeeriumi, Advokatuuri, Välisministeeriumi ja Taani Pagulaste Nõukogu ettepanekul. Sarnaselt Eestiga tekib Soomes VPT õigus riigi õigusabile siis kui ta soovib tema suhtes tehtud otsust edasi kaevata. Varjupaigataotluse esitamisel on VPT võimalik saada õiguslikku nõu Soome Pagulasabi Keskuselt<sup>105</sup>. Keskuse VPT õiguslikku nõustamist rahastatakse riigieelarvest riigi õigusabi süsteemi. Soome Pagulasabi Keskus asutati 1988. aastal ning on ainuke MTÜ Soomes, kes pakub VPT õiguslikku nõustamist. Keskuses töötab kokku 25 inimest (17 juristi) ning 2012.aastal nõustati 3000 VPT<sup>106</sup>. VPT varajase õigusliku nõustamise korraldamise tihedamat sidumist riigi õigusabisüsteemiga võiks kaaluda ka Eestis.

Et tagada varjupaigataotlejale kiire ja kvaliteetne õigusabi, peaks projektipõhine rahastamine kestma kauem kui aasta. See annaks nii teenuseosutajale kui ka varjupaigataotlejale kindluse, et õigusabi andmist jätkatakse kogu taotlemisprotsessi kestel, mitte see ei lõppe kalendriaastaga. Nõustamine võib olla kas projektipõhine või riiklikult korraldatud, peamine on tagada juurdepääs varajasele õigusabile, et dokumendid oleks õigesti koostatud juba taotlemise algusfaasis.

<sup>101</sup> Kontrollkäik Politsei- ja Piirivalveameti ametiruumidesse, 26.01.2010

<sup>102</sup> Iirimaa sihtpäring Euroopa rändevõrgustikule varjupaigataotlejate varajase õigusabi osutamise kohta

<sup>103</sup> Iirimaa sihtpäring Euroopa rändevõrgustikule varjupaigataotlejate varajase õigusabi osutamise kohta

<sup>104</sup> <http://drc.dk/redesign-forside/redesign-about-drc/asylum-in-denmark/>

<sup>105</sup> The Finnish Refugee Advice Centre, <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lang=eng>

<sup>106</sup> Intervjuu Soome Pagulasabi Keskusega, 29.05.2013.

## V. Transporditeenus

Transporditeenus on korraldatud peamiselt ainult Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuses viibivatele isikutele. Kui mingi toimingu tegemiseks on vaja kuskile sõita, hüvitab varjupaigataotlejale sõidupiletid või võimaluse korral korraldab transpordi VVK, nt viib VPTd Jõhvi poodi ja arsti juurde ning lapsed kooli ja sealt koju, kui koolibuss ei saa lapsi peale võtta või neid tagasi tuua. Alaealisele saatjata varjupaigataotlejale tagatakse transporditeenuse kasutamisel täiskasvanud saatja.<sup>107</sup> Hinnakalkulatsiooni järgi on igakuine kulu transporditeenusele (menetlustoimingud, tervishoiuteenused, koolisõit jms) ühe varjupaigataotleja kohta 40 eurot.<sup>108</sup> Alates 2008. aastast osutab Johannes Mihkelsoni Keskus tugiisikuteenust projektipõhiselt. JMK tugiisikud tutvustavad keskuses viibivatele elanikele Eesti olukorda ja abistavad vajaduse korral transpordiga.<sup>109</sup>

Transport VVKsse ja sealt väljapoole on raskendatud nii geograafilistel põhjustel kui ka varjupaigataotlejate majandusliku olukorra tõttu. See selgus ka 2010. aastal õiguskantsleri nõunike kontrollkäigul VVKsse. 2011. aastal Eesti Inimõiguste Keskuses välja antud Eesti inimõiguste aruandes viidatakse, et jätkuvalt on probleemiks harv bussühendus kõige lähemal asuva linna Jõhviga ja arstiabi kättesaadavus.<sup>110</sup> Õiguskantsleri nõunike 2010. aasta kontrollkäigul VVKsse tuvastati, et varjupaigataotlejatele antavas teabematerjalis ei kajastu muu hulgas teave rahalise toetuse maksmise aluste, toetuse suuruse ega transpordikorralduse kohta. Ühtlasi selgus, et kokkuhoiu huvides on VVK juhataja ostnud ravimid apteegist ise, et mitte sõidutada varjupaigataotlejaid Jõhvi ja tagasi.<sup>111</sup>

Märgukirjas sotsiaalministrile selgitab õiguskantsler, et teenuste osutamise teemal on seadus lünklik. Ebaselgus puudutab aega, mil isik on saanud rahvusvahelise kaitse, kuid ei ole veel asunud elama KOVi üksusse, või kui elamisloa saamisest ei ole veel möödunud neli kuud, mil kohustus osutada vajalikke teenuseid läheb üle Sotsiaalministeeriumile. Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse 12.03.2011. aasta vastuskirjas on öeldud, et keskuse põhimääruse alusel võimaldatakse rahvusvahelise kaitse saanud isikule ainult majutusteenust. Seega ei ole vastuvõtukeskuses tagatud kõigi VRKSi § 73 lõikes 4 sätestatud teenuste (sh transporditeenuse) osutamine.<sup>112</sup>

IOMi Eesti esinduse 2012. aasta raportis „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks” käiakse välja mõte, et keskuses viibijate motivatsiooni suurendamiseks ja eesti keele tundides osalemiseks võiks teatud ulatuses hüvitada transpordikulud. Raportis selgitatakse, et lisaks toimetulekutoetusele (76,67 eurot) tagab keskus varjupaigataotlejatele ka transpordiühenduse seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks (nt menetlustoimingud). Samal ajal otsivad paljud varju-

<sup>107</sup> Riigihanke „Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse teenuse ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohalikesse omavalitsustesse elama asumise korraldamine” ASI Hoolekandeteenused pakkumus

[https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1160/4201/3017/Haldusleping\\_9.6\\_4\\_5650\\_lisa2.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1160/4201/3017/Haldusleping_9.6_4_5650_lisa2.pdf).

<sup>108</sup> Halduslepingu nr 9.6-4/5650 „Vastuvõtukeskuse teenuse 2013. a hinnakalkulatsioon” lisa 7,

[https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1160/4201/3017/Haldusleping\\_9.6\\_4\\_5650\\_lisa7.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1160/4201/3017/Haldusleping_9.6_4_5650_lisa7.pdf).

<sup>109</sup> Saharov, Juhan; Säär, Anni, „Pagulaste ja varjupaigataotlejate olukord”. – Inimõiguste aruanne „Inimõigused Eestis 2012”, Eesti Inimõiguste Keskus.

<sup>110</sup> Toodo, Kristi, „Varjupaigataotlejad ning rahvusvahelise kaitse saanud isikud”. – Inimõiguste aruanne „Inimõigused Eestis 2012”, Eesti Inimõiguste Keskus.

<sup>111</sup> Õiguskantsleri büroo, „Kontrollkäik Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusesse”,

[http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field\\_document2/kontrollkaigu\\_kokkuvote\\_illuka\\_varjupaigataotlejate\\_vastuvotukeskuses.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field_document2/kontrollkaigu_kokkuvote_illuka_varjupaigataotlejate_vastuvotukeskuses.pdf).

<sup>112</sup> Õiguskantsler, „Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning märgukiri õigusaktide eelnõude algatamiseks”, 6-2/111418/1105245, [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=d8bb41e8-469e-45c7-b74d-192526c8fb64&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=d8bb41e8-469e-45c7-b74d-192526c8fb64&).



paigataotlejad ise võimalusi keskuse isoleeritud asukohast väljapoole saamiseks, kas poes või sõprade-tuttavate juures käimiseks vms. Seepärast kulub varjupaigataotlejatel suur osa toetusest transpordile, mis jätab vähem raha igapäevaeluks vajalike tarvete ostmisele. Keskus võiks aga hüvitada kõikides eesti keele tundides osalejatele kahe korra sõidu Jõhvi, kus tehakse üldjuhul oma peamised sisseostud. Transpordikulude hüvitus eesti keele tundides osalemise eest võiks olla arvestatud keskuse eelarvesse.<sup>113</sup>

Siinse uuringu intervjuudest selgusid sarnased transpordiprobleemid, mis on otseses seoses varjupaigataotleja elukohaga (s.t kas VVKs või mujal Eestis). Kui inimene on leidnud endale elukoha Tallinnas või muus Eesti linnas, ei ole tal üldjuhul tekkinud vajadust paluda abi transpordiküsimuses. VVKs viibimise ajal on olnud ka positiivseid kogemusi, näiteks kirjeldas üks VVKs elanud taotleja, kuidas ta palus PPAIt abi arsti juures käimiseks ja talle tuldi sõbralikult vastu. Meeldivaks peeti ka seda, et JMK tugiisikud või VVK töötajad aitasid vahel linnas, sealhulgas arstivisiitidel käia.<sup>114</sup> Üldjuhul on aga transpordiküsimus suur probleem neile, kes viibivad varjupaigataotluse läbivaatamise vältel VVKs või on seal varem olnud. Illuka keskuse asukoha tõttu oli varjupaigataotlejatel võimalik käia Jõhvis bussiga toitu ja muid esmatarbekaupu ostmas vaid kahel korral nädalas ning terve pere peale hüvitatakse ainult ühe inimese bussisõit. Vastuvõtukeskuse eraldatus mõjutab ka võimalusi midagi teha ja peredel ühist aega veeta:

*Bussiraha kompenseeritakse perele ainult 1.60 x 2 nädalas – Jõhvi ja tagasi, üks pereliige. Ma läheks kas või lastega koos Jõhvi mänguväljakule, aga ei saa! Kui ostan ise perele piletid, siis jääb üks päev söömata.*

Kuigi praegu on Illuka VVK geograafilise asukoha tõttu transport sinna ja sealt väljapoole kohati raskendatud, peaks olukord paranema 2014. aastal, kui VVK kolib uude asukohta Vao külas.

## VI. Tugiteenused haridussüsteemis

Eestis on koolikohustuslikud kõik lapsed, kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks. Koolikohustus kestab kuni põhihariduse omandamiseni või 17aastaseks saamiseni.<sup>115</sup> Koolikohustus laieneb seega ka alaealistele varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele Eestis viibimise ajal.<sup>116</sup> Eesti haridussüsteemis ei eristata varjupaigataotlejatest või rahvusvahelise kaitse saanud isikutest õpilasi. Neid käsitatakse koos uussisserändajatest lastega samamoodi kui keelelise erivajadusega lapsi. Põhikooliastmes saab kool lisaks nelja nädalatunni raha alates lapse saabumisest kolme aasta jooksul. Tegemist on pearahast tuleneva summaga, mida võib kasutada personalikuluks, õppevahendite soetamiseks jms. Üldiselt õpitakse tavaklassis individuaalse õppekava alusel. Riiklikus õppekavas soovitatakse õpetada nendele lastele eesti keelt teise keelena<sup>117</sup>, võimaluse ja soovi korral õpetada emakeelt, võimaluse korral loobuda teise võõrkeele õppest. Täiendav tunniressurss hüvitatakse juhul, kui laps õpib eesti õppekeelega koolis või keelekümblusklassis. Intervjueeritud rahvusvahelise kaitse saanud isikud hindasid koolide olukorda üldjuhul heaks.

<sup>113</sup> Projekt CAP-CO, 28.09.2012.

<sup>114</sup> Arstiteenuste kohta vt p „Tervisealased teenused”.

<sup>115</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9.

<sup>116</sup> VRKSi § 75.

<sup>117</sup> Põhikooli riikliku õppekava § 17.

Eestis on VPT ja RKS laste arv väike. Tallinnas näiteks moodustavad uussisserändajatest lapsed 0,2% (84 õpilast) õpilaste koguarvust<sup>118</sup>. Nii väikese hulga tõttu ei ole Eestis eraldi õigusakte, mis reguleeriksid nende laste õpetamist, kuid projektide raames on välja töötatud suuniseid ja abimaterjale<sup>119</sup>.

Enamik neist lastest õpib eesti õppekeelega koolides, kuid on ka mõned vene õppekeelega koolidesse minejad, kelle kodukeel on vene keel. Üldjuhul valib lapsevanem ise kooli. Soovituslik on asuda õppima elukohajärgsesse kooli, et vältida koondumist teatud koolidesse, mis võib tekitada eba-kindlust eesti lapsevanemate seas. Tallinnas on märgata, et on tekkimas tugevad koolid, kus on aastate jooksul kujunenud kogemus, kuidas toetada hiljuti saabunud välismaalasest lapse<sup>120</sup> õppimist. Kui haridusameti poole pöördub rahvusvahelise kaitse saanute perekond, soovib amet kahte kooli, kus õpetajad on saanud erialast koolitust, kuidas korraldada ja toetada nende laste kohanemist Eesti haridussüsteemis. Intervjueeritud koolid pidasid senist (keelelise erivajadusega) toetus-süsteemi heaks. Veel toetab Haridus- ja Teadusministeerium formaalhariduse välist huvitegevust hiljuti saabunud välismaalastest lastele (näiteks ekskursioonid). Lisavahendite olemasolul oleks suureks toeks abiõpetajate saatmine klassidesse, kus sellised lapsed õpivad. Selleks peavad aga koolid ise vahendid leidma.

Seni on Illuka VVK teinud haridusteenuse pakkumisel koostööd Illuka Kooliga. Alates 2014. aastast plaanib Vao VVK hakata tegema koostööd Väike-Maarja Gümnaasiumi ja Väike-Maarja Õppekeskusega. Õppekeskusel on Saksamaal partnerkool (Leer), kellel on kogemused VPTdele ja RKSidele teenuste pakkumisega, mille vastu tuntakse ka huvi. Haiba Lastekodu hinnangul võiks asutuses olla peale senise personali tööle veel psühholoog ja abiõpetaja.<sup>121</sup>

Tuleb nentida, et haridustee toetamine väljaspool (hea tugisüsteemiga) kohustuslikku õpet pole seni olnud kõige rahuldavam. Näiteks lasteaedades on nii uussisserändajatest kui ka rahvusvahelise kaitse saanud laste õppimist toetatud projektipõhiselt (peamiselt Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed kaudu). Samuti näitavad kaitse saanud vanemate intervjuude tulemused, et kogemused lasteaedadega on erinevad: on olnud nii häid kui ka halbu kogemusi. Paaril korral selgus, et kaitse saanud isikutel pole pikka aega õnnestunud lasteaia kohta leida. Koolide olukorda hinnatakse paremaks.

Intervjueeritud koolide hinnangul oleks oluline keskenduda hiljuti saabunud laste õppe toetamisele gümnaasiumis. Eesti algkooliõppes suudetakse lasteaia tugitegevuste puudumist korvata, raskusi tekitavad aga eelkõige viimases põhiharidusastmes õpet alustanud noored. Lapsed, kes tulevad Eestisse 7.–9. klassis, ei omanda eesti keelt piisaval tasemel, et nad saaksid jätkata õpinguid gümnaasiumis või kutsekoolis. Riiklik õppekava võimaldab neil sooritada eesti keele eksami kohustuslikust tasemest (B1) madalamal tasemel ja nad vajaksid keelelist tugiõpet ka gümnaasiumis/kutsekoolis. Praegu on see kooli enda korraldada.

Intervjueeritud RKS peavad (täiskasvanute) hariduse omandamist Eestis mõnevõrra keeruliseks. Näiteks on kolmel korral olnud probleeme ülikooli sisseastumisega (vastuvõtutoimingutega seoses) ja

<sup>118</sup> Tallinna Haridusamet.

<sup>119</sup> <http://www.meis.ee/uusimmigrantlaste-haridus>.

<sup>120</sup> Sarnaselt juhendiga käsitletakse siinses uuringus hiljuti saabunud välismaalasest lapsena VPTde ja RKSide lapsi, kes soovivad alustada õpinguid eesti koolis ja kes on Eestis elanud/viibinud vähem kui kolm aastat.

[http://www.meis.ee/bw\\_client\\_files/integratsiooni\\_sihtasutus/public/img/File/Uusimmigrantide\\_lapsed\\_Hariduspoliitilised\\_pohimotted.pdf](http://www.meis.ee/bw_client_files/integratsiooni_sihtasutus/public/img/File/Uusimmigrantide_lapsed_Hariduspoliitilised_pohimotted.pdf).

<sup>121</sup> Intervjuu hetkel ei olnud lastekodus psühholoogi, kuid saatjata alaealise viibimise ajal töötas ta seal.

kohatud on ka personali halvustavat suhtumist. Intervjueeritavate hinnang pakutavale toetusele ja võimalustele on suhteliselt madal. Vaid üks küsitletutest oli haridusvaldkonna teenustega rahul: Eesti Töötukassa kaudu sai ta praktikale ja autokooli kursustele, samuti hindas ta positiivselt lasteaia suhtumist oma lapsesse. Kuigi mitme intervjueeritu jaoks ei olnud haridustee jätkamise võimalused tähtsad, tajus osa neist, et nende või nende laste võimalused omandada haridus on piiratud ja riiklikult ei ole toetusmehhanisme, mis neid nende arvates aitaks.

RKSle on väga suureks probleemiks ülikooli sisseastumiseksamite sooritamine. Vajadus saada tuge eksamiteks, nt akadeemiliseks testiks valmistumisel on suur, Eestis puuduvad aga ülikooli/kutsekooli sisseastumise ettevalmistuskursused, mis oleksid tasuta. Kolm küsitletut märkis, et neil või nende lastel pole võimalik erinevatel põhjustel ülikooli astuda, kuigi valmisolek ja tahe selleks on suur. Ühel juhul oli kaitse saanud isikul jäänud lõputunnistus koduriiki, mistõttu ta ei saanud minna edasi õppima. Samuti olid takistuseks majanduslikud põhjused või haridusasutuste jäik süsteem:

*Läksin Tallinna Ülikooli, läbisin vestluse, et saada doktorantuuri, aga mul ei olnud raha, ma ei oleks saanud elamiskulusid maksta, siis otsustati mind mitte vastu võtta. Nad soovitasid magistrantuuri ja siis alles doktorantuuri. Püüdsin astuda magistrantuuri, aga ei läbinud eksamit.*

*See on väga keeruline probleem meie jaoks. Kuna [pereliige X] oli viimased aastad paos ja koolis sisuliselt ei käinud, siis on tal hinded kehvad [...]. Ülikoolis öeldakse, et selliste hinnetega ülikooli ei saa. Samas ta on väga tark poiss, aga kuidagi ei ole seda paindlikkust süsteemis. [...] Poiss tahab õppida ja igal pool on tal väga hästi läinud, eesti keele kursustel tegi 100 punktist 98. Aga mitte mingit paindlikkust. Väga kahju, et niimoodi eemale tõugatakse.*

Peale kõrghariduse omandamisega seotud probleemide nimetasid intervjueeritavad lasteaia teenuse kättesaadavuse puudumist, samuti üldist rahulolematust selle teenusega.

*Jäime lapse lasteaia koha taotlemisega ka hiljaks. Esiteks, me ei teadnud, et peame seda tegema kohe. Teiseks, pikalt ei osanud me kasutada ID-kaarti, kuid lasteaia koha taotlemine käib just interneti teel. Ma arvan, et kui [JMK tugisik] oleks tulnud meile abi pakkuma varem kui sel aastal, siis mu poeg oleks saanud lasteaia koha. [...] Mu naine on lasteaia koha puudumise pärast väga endast väljas. Meil on liiga kallis maksta tasulise lasteaia koha eest 170 eurot kuus. Me ei teeni selleks piisavalt.*

*Praegu on väga suur probleem, et lasteaed ütleb, et me ei saa teie lapsi eesti kooliks ette valmistada, te peate panema oma lapsed vene kooli. Kodune keel on gruusia keel, kuid lapsed räägivad perfektset eesti keelt. Kasvatajad diskrimineerivad lapsi nende päritolu tõttu ja lihtsalt ei valmista neid kooliks ette.*

Ülaltoodu põhjal võib lasteaedades ja põhikoolis osutatavaid teenuseid hinnata piisavaks. Põhikooli-astmes toimivat süsteemi tuleks laiendada ka väljapoole kohustuslikku õpet. Vanemate õpilaste puhul võib kaaluda vaheaasta võimaldamist, et õpilane saaks oma teadmisi ja keeleoskust põhikooli lõpus või gümnaasiumis täiendada, sest see laseks tal kutsekoolis või ülikoolis edasi õppida. Teine võimalus on anda neile juurdepääs ainult lühiajalisele intensiivsele eesti keele õppele põhikooli lõpus, mis tagaks paremad väljavaated soovi korral õpinguid jätkata.

## VII. Eesti keele õpetamine

Vastuvõtukeskus vastutab eesti keele esmase õpetamise eest varjupaigataotlejale<sup>122</sup>; rahvusvahelise kaitse saanute keeleõppe korraldamise eest peab hoolitsema kohalik omavalitsus<sup>123</sup>. VVK geograafilise isoleerituse tõttu on keeleõpe olnud aastate jooksul ebapiisav ja ebakorrapärane. See on murekohaks nii taotlejate, kaitse saanud isikute kui ka teenuseosutajate jaoks. Keeleõpet pakuvad üldjuhul erakeeleõppefirmad. Rahvusvahelise kaitse saanud isikute keeleõppekogemused on erinevad. Kvaliteedi kohta üldistusi teha ei saa, sest kolme peamise teenuseosutaja keelekursustega ollakse nii rahul kui ka rahulolematud. Põhiprobleemideks on jäigad ajakavad, õpetaja kehv kvalifikatsioon või kogemus, keeleõppe liiga vähene koormus/intensiivsus (tunnid on liiga harva). Sageli nimetati ka keelekursuste teemalise info puudumist. Korra kritiseeriti kesist rühmadünaamikat JMK korraldatud kursustel, kuivõrd ühes rühmas olid koos väga erineva keeleoskusega inimesed ja seetõttu jõuti edasi üliaeglaselt (vt pikemalt allpool).

Eesti naaberriikides on varjupaigataotlejate keeleõppe korraldatud erinevalt. Soomes antakse VVKs keeleõpet üldjuhul vabatahtlikkuse alusel. Rootsis keeleõpet ei pakuta, võimalik on kasutada e-õppevõimalusi. Eesmärk on lühendada menetlusaega ja suunata VPTde keeleõppekursuste vahendid pigem RKSide keeleõppesse ja kohanemistegevusse. Sellist praktikat on kasutanud ka Läti. Taanis õpetatakse taotlejatele eelkõige inglise keelt ja vajaduse korral ka taani keelt, kusjuures tagasilükatud taotlusega inimesed on kuni riigist lahkumiseni kohustatud kursustel osalema.

RKSidele pakub Eestis tasuta keeleõpet ainult Eesti Töötukassa – juhul, kui inimene on seal arvel. Rahastaja tingimuste tõttu ei saa RKS uussisserändajatele mõeldud keeleõpet<sup>124</sup>, kuid tal on võimalus osaleda Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest rahastatavas keeleõppekulude hüvitamise programmis. Raha tagasisaamise eelduseks on eesti keele tasemeeksami sooritamine. Hüvitise suurus on kuni 320 eurot iga sooritatud eesti keele tasemeeksami kohta<sup>125</sup> (see katab hinnanguliselt 120 tundi keeleõpet).

Soomes pakutakse rahvusvahelise kaitse saanud isikutele erineva mahu ja intensiivsusega kursuseid alates viiest tunnist (kaks korda) nädalas kuni 12–14 tunnini (neli korda) nädalas.<sup>126</sup> Rootsis on olukord sama: töötavatele kaitse saanutele on öhtused kursused kuus tundi nädalas ja päevased kursused 15–12 tundi nädalas<sup>127</sup>, mis moodustavad osa kohanemistegevustest (kestavad kuni 1,5–2 aastat). Taanis toetatakse kaitse saanud isikute keeleõpet kolme aasta jooksul ning õppida on võimalik kolmel tasemel (sõltub isiku eelnevast haridustasemest ja kirjaoskusest).

Intervjuudest RKSide ja VPTdega selgus, et mitu inimest osales taotlemisprotsessi ajal eesti keele kursustel. Enamasti piirdusid Illuka vastuvõtukeskuses peatunute kogemused paari üksiku keeleõpetunniga, kuna rohkem neile selle aja jooksul tunde ei pakutud.

<sup>122</sup> VRKSi § 12.

<sup>123</sup> VRKSi § 73.

<sup>124</sup> Kursusi rahastatakse Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondi vahenditest. RKSid ei ole selle finantsvahendi jaoks abikõlblikud (vt nõukogu otsuse 2007/435/EÜ artikli 1 p 3). Uue, 2014. aastal algava programmeerimisperioodi puhul on sihtrühma laiendatud (vt ettepaneku KOM(2011) 751 lõplik artikkel 3).

<sup>125</sup> <http://www.meis.ee/keeleoppe-huvitamine>, <http://www.innove.ee/et/eesti-keele-tasemeeksamid/tasemeeksami-kulude-hyvitamine-programmist>.

<sup>126</sup> Helsingi Linnavalitsus, <http://www.hel.fi/hki/sto/fi/opiskelu/immigrants>.

<sup>127</sup> Stockholmi Linnavalitsus, <http://www.stockholm.se/ForskolaSkola/Svenskundervisning-for-invandrare-sfi/Swedish-for-immigrants/>.

*Illukal olin 10 kuud, selle jooksul sain keeleõpet vaid kahel või kolmel korral. [...] Tahtsin muidugi rohkem keelt õppida Illukal. See on peamine koht, kus sa elad ja oled vaba, ja koht, kus peaks õppima. Pärast sealt minekut hakkavad probleemid, kui pole eelnevalt keelt õppinud. Seal saaks õppida kergesti.*

Keeletundide kvaliteeti mõjutas suurel määral ka keeleõpetaja oskus rääkida teisi võõrkeeli:

*Illuka eesti keele õpetaja oskas vaid vene keelt, mitte inglise keelt. See tegi õppimise raskeks.*

Väljaspool Illukat viibinud isikud kas ei olnud kuulnud võimalustest, õppisid omal käel või erakursustel või avaldasid küll soovi keelt õppida, kuid ei saanud kohtade puuduse tõttu kursusel osaleda. Enamik intervjueritustest leidis, et keeleõpet oleks olnud vaja rohkem.

Keelekursustel osalemine ja neile antud hinnangud varieerusid intervjueritute seas suuresti. Neli küsitletut ei olnud pärast varjupaigataotluse otsuse saamist keelekursustel osalenud. Nendest kaks olid õppinud iseseisvalt, sest nad ei teadnud, kuidas osaleda, ja keegi polnud neile keelekursusi pakkunud. Teised kaks leidsid, et nad saavad Eestis hakkama vene ja inglise keelega. Ühel neist on plaan hakata eesti keelt õppima tulevikus, teise sõnul on eesti keel raske ja töö kõrvalt pole aega seda õppida.

Ka keelekursustel osalenute kogemused ja hinnang kvaliteedile lahknesid tugevasti. JMK<sup>128</sup> pakutud kursuste kohta avaldasid inimesed mitmesuguseid arvamusi: ühe sõnul olid need väga hästi korraldatud, teine oli aga pettunud, sest õpetaja polnud filoloog ega professionaal, kursus polnud süstemaatiline (puudujate naasmisel ei mindud uue osaga edasi, vaid korrati vana) ja toimus liiga harva (kaks korda nädalas). Ka teiste teenuseosutajate kursusi hinnati väga erinevalt, kuid üldiselt väärtustati individuaaltunde, mida pakkusid Eesti Pagulasabi vabatahtlikud ja Eesti Töötukassa kaudu Tartu Rahvaülikool, ning seal edenes keeleõpe osalejate hulgas hästi. Mitu intervjueritust avaldas soovi keelt õppida ja pidas nende võimaluste arendamist olulisimaks teenuseks, mida oleks tulevikus vaja arendada. Eelistatakse individuaaltunde, mis toimuksid võimalikult sageli, vähemalt kolm korda nädalas.

RKSide keeleõppe planeerimisel tuleb kokku leppida, millisele tasemele inimene peaks kursuse lõppedes jõudma. Pikaajalise elaniku integratsiooninõude<sup>129</sup> täitmiseks ja Eesti kodakondsuse taotlemiseks vajalik keeletase<sup>130</sup> on B1 (iseseisev kasutaja<sup>131</sup>). Vastavalt keeleõppeprogrammidele saadud rahvusvahelistele kogemusele on sellele tasemele jõudmiseni vajalik 400 tundi<sup>132</sup>. Tase B1.2 võiks olla ka RKSide keeleõppeprogrammide sihttase.

Tabelis 4 on esitatud arvestuslik kalkulatsioon, kui palju võib kuluda RKSide keeleõppeks raha, et nad jõuaksid erinevatele tasemetele. Keeleõppe tunnihind tugineb MISA ja Eesti Töötukassa keeleõppetunni arvestuslikule hinnale. Kui RKS töötab ja õpib eesti keelt osalise ajaga (kuus tundi nädalas), on tema keeleõppekulu aastas praeguseid hindu arvestades 720–864 eurot, mis on vähem kui VRKSis ette nähtud keeleõppekulu aastas (920 eurot). Selle ajaga jõuab RKSi eesti keele oskus tasemele

<sup>128</sup> Tegemist oli 2011. aasta vahenditest rahastatud projektiga „Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtutingimuste parandamine läbi kombineeritud tugiteenuste“

<sup>129</sup> VMSi § 234.

<sup>130</sup> Kodakondsuse seaduse § 8.

<sup>131</sup> Euroopa keeleõppe raamdokumendi alusel, <http://www.innove.ee/et/eesti-keele-tasemeeksamid/eesti-keele-oskuse-tasemed>.

<sup>132</sup> Deutsche Welle, [http://deutschkurse.dw-world.de/dw\\_static\\_content/langerklaerung\\_en.html](http://deutschkurse.dw-world.de/dw_static_content/langerklaerung_en.html); Cambridge ESOL <https://www.teachers.cambridgeesol.org/ts/exams/generalenglish/fce/faqs>.

A.2.2. Taseme B1 saavutamiseks osalise õppeajaga kulub hinnanguliselt poolteist aastat ja kulu on kokku 1080–1296 eurot (VRKSis on ette nähtud 1380 eurot). Täisajalises õppes (12 tundi nädalas) on keeleõppe maksumus aastas 1448–1737 eurot, mis ületab märkimisväärselt VRKSis ette nähtud keeleõppekulutuste mahtu, samal ajal jõuavad RKSid sellise tundide mahu puhul tasemele B.2.1. Taseme B.1.2 saavutamiseks võib kursuste pikkus olla ka üheksa kuud. Sellisel juhul on kursuse hind aastas 1080–1296 eurot.

**Tabel 4.** Keeleõppekulude võrdlus

	Osaajaline keeleõpe		Täisajaline keeleõpe	
	Saavutatav tase	Võrdlus VRKSis planeerituga	Saavutatav tase	Võrdlus VRKSis planeerituga
<b>Tunde nädalas</b>	6		12	
<b>Tunde kuus</b>	24		48	
<b>Tunde aastas</b>	288	A.2.2	579	B.2.1
<b>Tunde 9 kuud</b>			432	B.1.2
<b>Maksumus kuus<sup>1</sup> (2,5 eurot tund)</b>	60		120	B.2.1
<b>Maksumus kuus<sup>2</sup> (3 eurot tund)</b>	72		144	B.2.1
<b>Maksumus aastas<sup>1</sup> (2,5 eurot tund)</b>	720		+200 1448	B.2.1 -527
<b>Maksumus aastas<sup>2</sup> (3 eurot tund)</b>	864		+56 1737	B.2.1 -817
<b>Maksumus 9 kuu eest<sup>1</sup> (2,5 eurot tund)</b>			1080	B.1.2 -160
<b>Maksumus 9 kuu eest<sup>2</sup> (3 eurot tund)</b>			1296	B.1.2 -376

<sup>1</sup> MISA uussisserändajate kohanemiskursuse keeleõppetunni arvestuslik hind.

<sup>2</sup> Eesti Töötukassa keeleõppetunni arvestuslik hind.

Eeltoodu põhjal esitatakse ettepanek muuta eesti keele õpe nii VPTde kui ka RKSide jaoks süsteemsemaks, nii et see kas a) ei oleks projektipõhine (rahastatud enamjaolt ELi vahenditest), vaid saaks riigieelarvest igal aastal korrapäraselt raha, või b) oleks projektipõhine, kuid kestaks mitu aastat, sest ühe aasta või veel lühema aja jooksul ei ole enamasti võimalik ühelt keeletasemelt teisele liikuda. Samuti võiks mitmekesistada RKSide keeleõppevõimalusi; aidata neil leida töö kõrvalt (tihtipeale töötatakse graafiku alusel) keelekursuste jaoks aega; pakkuda tunduvalt rohkem individuaalõpet, sest eri tasemel inimeste koosõppimine teeb keele omandamise raskeks. Praegu on RKSil sageli ainuke võimalus õppida keelt Eesti Töötukassa kaudu. Selleks peab ta olema töötuna arvel, mis omakorda piirab töötamisvõimalusi (tekkitab olukordi, kus töötatakse mitteametlikult). Mõttekas oleks piiratud

ulatuses pakkuda ka VPTle süstemaatilist eesti keele õpet, et ta saaks esmased keeleteadmised toimetulekuks teenuste tarbimisel väljaspool VVKd (poes, arsti juures jms). Võimalikuks lahenduseks on kas keeleõppe korraldamine VVK kaudu või vahendite eraldamine KOVile (VRKSi muudatustes ette nähtud).

## VIII. Kohanemisprogramm

Käesolevas uuringus tähendab kohanemisprogramm kompleksset koolitusprogrammi, mis sisaldab keeleõpet, erialast täiendamist või ümberõpet ja kodanikuõpetust ning on mõeldud täiskasvanud uusimmigrantidele vahetult pärast uuele kodumaale saabumist, et omandada ühiskonnas toimetulekuks vajalikud uued oskused ja teadmised<sup>133</sup>. Eestis ei ole VPTdele ja RKSidele kohanemiskursusi pakutud, kuigi direktiivi 2011/95/EL artiklis 34 kohustatakse liikmesriike tagama rahvusvahelise kaitse saanud isikutele juurdepääs integratsioonivahenditele ja -programmidele (mis tähendabki kohanemisprogramme). Seetõttu on kõik pooled hinnanud rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemiskursuste ja -programmide korraldamist kasinaks.

Eesti kultuuri tutvustamise ja vaba aja tegevustest osavõtt on suuresti seotud kohaga, kus varjupaigataotlejad taotluse läbivaatamise ajal viibisid. Kui taotleja elas omal käel või sõprade ja tuttavate abiga Tallinnas või mõnes teises Eesti linnas korteris, siis ei võtnud ta üldjuhul osa ka vaba aja ja Eesti kultuurielu tutvustavatest tegevustest. Peamiselt oli selle põhjuseks asjaolu, et Illukast ei edastatud talle teavet varjupaigataotlejatele mõeldud ürituste kohta ja ta oli infosulus. Kui välja arvata paar erandit, tundis enamik intervjueeritustest selliste tegevuste järele suurt puudust. Mitu juba kaitse saanud isikut avaldasid arvamust, et kui keegi oleks neile selliseid tegevusi pakkunud, oleksid nad kindlasti nendest ka osa võtnud.

JMK tugiisikud, Eesti Pagulasabi ja IOM on korraldanud Illuka vastuvõtukeskuses viibinutele aeg-ajalt üksikuid tegevusi. Kõik osalejad pidasid nende korraldust heaks, kuigi mõõnsid, et tegevusi on liiga vähe ning lisaks erinevate organisatsioonide korraldatud väljasõitudele ja üritustele tuleks rohkem arendada kohapealseid võimalusi ja tegevusi. Illuka keskuse personal ei ole intervjueeritute sõnul tegevusi pakkunud, mistõttu suur osa seal viibitud ajast on igav ja sisustamata.

Siinse uuringu raames intervjueeritud kaitse saanud isikutest polnud Eesti kultuuri tutvustavatel kursustel või üritustel osalenud mitte ükski. Üks küsitletu leidis, et vahetult pärast varjupaigataotluse otsuse saamist oleks ta hea meelega Eesti kultuurielu tutvustavatel üritustel osalenud, kuid pärast aastaid Eestis elamist ta seda enam suure tõenäosusega ei teeks. Teine aga nentis, et tegevuste pakkumine on otseses seoses elamisega Illuka vastuvõtukeskuses:

*Peale otsust oli [tegevusi] ka natuke, siis kui veel elasin Illukal, siis kutsuti ka kaasa. Peale seda nagu ei ole midagi olnud, mingeid kohanemiskursuseid.*

Enamik RKSidest nimetas ühe või paar üritust, kus nad olid pärast varjupaigataotluse otsust osalenud. Nad olid nendega väga rahul: toimusid erinevad ekskursioonid, töötoad ja üritused, mida korraldasid JMK ja Eesti Pagulasabi. Üks vastaja rõhutas selliste ürituste mõju sotsiaalse võrgustiku tugevdamisele – ürituselt saab palju kontakte ja hiljem on neid inimesi uuesti kohatud, mis võimaldab vajaduse korral neilt abi küsida.

<sup>133</sup> Vt <http://www.meis.ee/kohanemisprogramm>.

Kohanemisprogrammi ülesannet on täitnud IOM poolt organiseeritud kultuurilise orientatsiooni kursused (projekt EST-CO).<sup>134</sup> Nendel saavad osaleda nii varjupaigataotlejad kui ka rahvusvahelise kaitse saanud isikud. Kursus kestab kolm päeva ning selle raames käsitletakse tabelis 5 näidatud teemasid. Kursus on tõlgitud inglise, prantsuse ja dari keelde. Kursusel osalemine on vabatahtlik.

**Tabel 5.** Projekti EST-CO raames käsitletavat teemasid

1. Üldfaktid Eestist	8. Eluaseme leidmine
2. Eesti ajalugu	9. Haridus
3. Eesti riik	10. Töötamine
4. Dokumendid	11. Raha
5. Õigused, kohustused ja vastutus	12. Eesti ühiskond
6. Tervis	13. Kultuuriline kohanemine
7. Sotsiaaltoetused	

Allikas: *Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni Eesti esindus.*

IOMi kultuurilise orientatsiooni kursuse formaati ja lühiajalisust arvestades sobib see eelkõige varjupaigataotlejatele Eesti ühiskonna ja riigi toimimise tutvustamiseks. Võib kaaluda ka kursuse kohustuslikuks muutmist kõikidele taotlejatele ja vajaduse korral varjupaigamenetlusega seotud täpsema ülevaate lisamist.

Samuti on kohanemiskoolituse ülesannet sageli täitnud JMK tugiisikud, kes on nii varjupaigataotlejaid kui ka rahvusvahelise kaitse saanud isikuid nõustanud erinevates valdkondades: aidanud transpordiga, töö otsimisel, arsti juures või mujal, tõlkimisega, tutvustanud Eesti kultuuri ja sisustanud vaba aega. Nad on olnud tähtsaks vahelülis teiste tugiteenuste kättesaadavusele. JMK osutab tugiisikuteenust alates 2009. aastast ja praegu tegutseb kümme tugiisikut üle Eesti. Sarnaselt JMKga abistavad rahvusvahelise kaitse saanud isikuid ka Eesti Pagulasabi vabatahtlikud, kelle abi hulka kuulub elukoha ja töö otsimine, arsti juurde aja kokkuleppimine ja kohapeal tõlkimine, haridusküsimuste lahendamine, perekonnaliikmete dokumentide vormistamisel abistamine, perekonna taasühinemisega tegelemine jpm. Eesti Pagulasabi abi hindas osa intervjuueeritud väga kõrgelt, sest paaril korral on saanud abi murele, mida teised pole suutnud lahendada, nt perekonna taasühinemise asjus. Kohanemistegevuste korraldamist varjupaigataotlejatele on peetud piisavaks. Ka tugiisiku teenuse korraldamist võib samamoodi hinnata, kuid suur probleem on tugiisikute ja varjupaigataotlejate vaheline geograafiline kaugus praegusest VVKst. Veidi tuleks edaspidi tegeleda ka tugiisikute oskuste ja pädevuse taseme ühtlustamisega.

Erinevalt RKSidest reguleeritakse teiste hiljuti saabunud sisserändajate saatmist kohanemiskursustele välismaalaste seaduse hiljuti lisatud muudatusega (§ 121<sup>1</sup>), mis annab PPAle sellekohase voli.<sup>135</sup> Loodav kohanemisprogramm on mõeldud eelkõige välistudengitele ja tippspetsialistidele ning koosneks baaskoolitusest (Eesti ühiskonna ja riigi toimimine) vastavalt sihtrühma vajadustele, millele lisandub erineval tasemel keeleõpe. Kuna aga RKSide keeleõppe, erialase täiendamise, ümberõppe ja kodanikuõpetuse vajadused on sarnased teiste hiljuti saabunud sisserändajate vajadustega, on mõttekas saata edaspidi kõik sisserändajad samadele kohanemiskursustele, lisades vajaduse korral RKSidele lisakoolitusmoodulid olenevalt nende staatusest.

<sup>134</sup> Vt <http://www.iom.ee/estco/>.

<sup>135</sup> Välismaalaste seaduse, isikut tõendavate dokumentide seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, punkt 3.1.6., [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=425SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=425SE&koosseis=12).



Kõigest sellest tulenevalt on otstarbekas siduda omavahel keeleõpe ja kohanemistegevused, sest keeleõpe on tihedalt seotud nii taotleja kui ka kaitse saanud isiku lõimumise ja kohanemisega Eesti ühiskonnas. Moodulite mahu määramisel tuleb arvestada töötavate RKSidega (näiteks kuus tundi nädalas) ja töötute RKSidega (12 tundi nädalas). Töötute RKSide keeleõppe korraldamise eest vastutab praegu Eesti Töötukassa. Kui töötavaid RKSe ei ole võimalik selle süsteemi kaudu kaasata, võib kaaluda keeleõppe-kohanemiskoolituse korraldamist kohalike omavalitsuste toel (VRKSi muudatus näeb KOVidele ette keeleõppekuluste kompenseerimise mehhanismi). Põhjamaades (Soome, Rootsi ja Taani) on kohanemisprogramm (sh keeleõpe) RKSidele tasuta. Lätis teadaolevalt kohanemiskursused puuduvad.

## IX. Töö leidmine

Eestis tekib varjupaigataotlejal õigus töötada juhul, kui Politsei- ja Piirivalveamet ei ole teinud tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul, arvates taotluse esitamisest, varjupaigataotlejast sõltumatul põhjusel otsust.<sup>136</sup> Eli vastuvõtutingimuste direktiivi parandusettepanekute vastuvõtmisel lüheneb ooteaeg üheksa kuuni.<sup>137</sup> Osas riikides, näiteks Soomes ja Rootsis, on varjupaigataotlejal lubatud pärast esmaseid menetlustoiminguid ja isiku tuvastamist töötada. Soomes on õigus alustada töötamist kolm kuud pärast varjupaigataotluse esitamist, kui taotlejal on kehtiv isikut tõendav dokument, ja kuus kuud pärast taotluse esitamist, kui tal seda dokumenti ei ole. Rootsis on samuti taotlejal lubatud töötada juhul, kui tema isik on tuvastatud. Taanis pakutakse varjupaigataotlejatele kohanemistegevusena tasustamata praktikavõimalust.

Tööturuvaldkonnas kohanemist pidasid intervjueritud teenuseosutajad oluliseks, eriti nende varjupaigataotlejate puhul, kes saavad pärast rahvusvahelise kaitse, sest see hõlbustaks märgatavalt nende hakkamasaamist Eesti ühiskonnas. Tööandja jaoks on suurim probleem ebakindlus, sest pole teada, kas taotlus rahuldatakse või mitte – näiteks 2012. aastal oli varjupaigataotluste tagasilükkamise määr Eestis 77%<sup>138</sup>. Seetõttu on mitu riiki (nt Rootsi) otsustanud investeerida menetluse lühendamisse. Siiski ei lahenda see Eestis nende taotlejate olukorda, kes kaebavad oma otsuse edasi, sest siis hakkab ooteaja arvestus otsast peale. Nii on näiteks VVKs inimesi, kes on seal elanud kaks aastat.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikul on Eestis viibimise ajal õigus töötada, samuti saada riiklikku pensioni, peretoetusi, tööturuteenuseid ja tööturutoetust.<sup>139</sup> Töö leidmisel on esimeseks takistuseks tavaliselt eesti keele oskuse puudumine. Eesti Töötukassas arvel olevatele kaitse saanud isikutele koostatakse sarnaselt teiste Eesti töötutega individuaalne juhtumiplaan, mille alusel valitakse talle vajalikud koolitused. Eesti Töötukassa pakub RKSidele (üldiselt inglise või vene keele) baasil eesti keele õpet (keskmiselt mahus 300 tundi), millele lisandub erialane koolitus. Kõige raskem on leida koolituse järel tööd. Pooled uuringu käigus intervjueritud kaitse saanud isikutest on pöördunud töö leidmiseks Eesti Töötukassa poole, kuid ükski neist pole selle asutuse abiga tööd saanud. Kui on hästi läinud, on töö lõpuks leitud hoopis kogukonna ja sõprade kaudu. Neljal intervjueritul aitasid töö leida rahvusvahelise kaitse saanutega tegelevad organisatsioonid JMK ja Eesti Pagulasabi.

<sup>136</sup> VRKSi § 10<sup>1</sup>.

<sup>137</sup> <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2013:179E:FULL&from=SV>, artikkel 15, 14112/1/12 REV 1.

<sup>138</sup> PPA.

<sup>139</sup> VRKSi § 75, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 3.

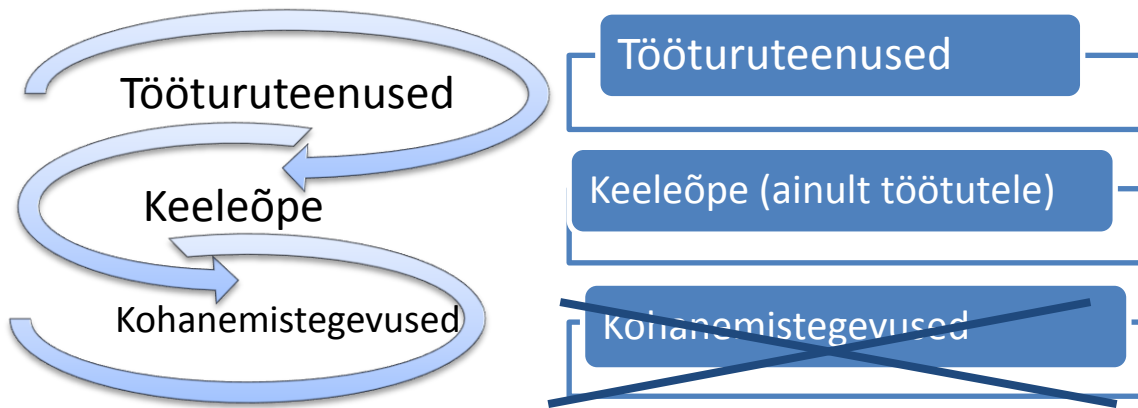
Eesti Töötukassa nimekirjas oli 2012. aastal neli intervjueeritavat. Kaks neist osalesid töötuna arveloleku ajal eesti keele kursustel lootusega leida tulevikus parem töö. Rohkem koolitusi või tööpakkumisi ei ole küsitletavad Eesti Töötukassalt saanud. Ühel juhul pöördus intervjueeritav korduvalt Jõhvi töötukassa poole, kuid tema sõnul ei osatud teda seal üldse aidata ja ta leidis endale töö alles aastaid hiljem Tallinnas sõprade abil.

Eestis ei võimaldata töötavale rahvusvahelise kaitse saanud isikule riigi toel eesti keele õpet – tasuta kursustel saavad osaleda ainult töötud RKSid. On tähtis, et kaitse saanud isikud läheksid pigem tööturule, mitte tööturu sotsiaaltoetuste süsteemi. Praegu eeldatakse, et töötav RKS peab keeleõppe eest ise tasuma, kuid tal on võimalik osaleda keeleõppe tagasimakse programmis (raha tagastatakse pärast tasemeeksami sooritamist). Teisalt ei pruugi hiljuti saabunud rahvusvahelise kaitse saanud olla keeleõppeks raha, seepärast võiks esmase keeleõppe tagada riik.

Eesti naaberriigid rakendavad keeleõppe vallas erinevaid tavasid. Soomes vastutab töötav RKS samuti ise oma keeleõppe rahastamise eest, Rootsis aga on tööturule minek ühendatud keeleõppe ja kohanemistegevustega. Iga rahvusvahelise kaitse saanud isikule koostatakse oma kohanemiskava, mille täitmise ajal on tal õigus saada kohanemistoetust 231 Rootsi krooni (26,9 eurot) päevas. Seda arvestatakse viie päeva kohta nädalas ja makstakse kaks korda kuus. Kohanemistoetust on võimalik suurendada kuni 308 Rootsi kroonini (35,9 euroni) päevas (viie päeva kohta nädalas), kui inimene osaleb kohanemistegevustes. Kui inimene töötab ja see on osa tema kohanemiskavast, on tal õigus saada kuni kuue kuu jooksul peale palga ka kohanemistoetust, seejärel vähendatakse toetus võrdeliselt töökoormusega (veerand kohaga töötamisel 25%, poole kohaga töötamisel 50%). Siinse uuringu intervjuudes käis üks teenuseosutaja välja idee luua lõimumislepingu laadne juhtumiplaan, kus lepikse kokku isiku ühiskonnas kohanemise eesmärgid ning see, kuidas ja millal nendeni jõutakse.

Eeltoodu põhjal võiks kaaluda ettepanekut siduda tööturuteenused, keeleõppe ja kohanemiskursused omavahel tihedamalt. Praeguses süsteemis on tööturuteenused osaliselt seotud keeleõppega ja kohanemistegevusi ei osutata; Eesti Töötukassa vahendab keeleõpet, mis ei sisalda kohanemiskursusi. Kui need kolm komponenti ühendada, saaks RKS ühel programmilisel koolitusel kõik vajalikud oskused-teadmised ja kohanemiskomponent oleks lisatud ka juhtumiplaanidesse. Selline sidumine eeldab praegu pakutavate keeleõppeprogrammide ülevaatamist ja Eesti Töötukassa juhtumiplaanide süsteemi mugandamist.

Samuti oleks mõttekas kaaluda võimalust lubada VPTI töötada alates neljandast kuust pärast Eestisse saabumist. Praegu saab ta töötada aasta pärast ja ELI vastuvõtudirektiivi jõustumisel lüheneb see aeg üheksa kuuni. Samas on riike (nt Soome), kes lubavad tööle asuda juba kolme kuu möödudes (pärast esmaseid menetlustoiminguid, isiku tuvastamist). Rootsis võimaldatakse VPTI pärast isiku tuvastamist osaleda tööpraktikal. See on otstarbekas, sest riigi huvides on saavutada inimese majanduslik iseseisvus, et ta ei jääks sotsiaalsüsteemile pikemaks ajaks koormaks. Peale selle väheneb kauemat aega töötu olnu motivatsioon edaspidi tööd leida märgatavalt – see on üldlevinud ilming paljudes riikides. VVKs pikka aega tegevusetult oodates võõrandub inimene ühiskonnast.



**Joonis 11.** Eesti tööturuteenuste, keeleõppe ja kohanemistegevuste kavandatav korraldamine (vasakul) ja praegune tegelik olukord

## X. Huvitegevus

JMK projekti „Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtutingimuste parandamine läbi kombineeritud tugiteenuste”<sup>140</sup> raames toimus 2012. aastal 17 huvitegevuse üritust, mille korraldasid MTÜ ETNA Eestimaal, MTÜ Parimad Võimalused ja MTÜ Eesti Pagulasabi. Illuka vastuvõtukeskuses üritati sel viisil leevendada varjupaigataotlejate stressi ja üksiolekut varjupaigamenetluse ajal. 11 üritust toimus väljaspool keskust.

Peale JMK projekti on VVKs korraldatud Eesti ja Euroopa kultuuri tutvustavaid tunde ja seminare, tutvustatud Eesti ühiskonnakorraldust ja kogukonna eluviise. Keskuses on peetud talgupäev varjupaiga ümbruse korrastamiseks, õpetatud lume koristamist ja muru niitmist, lastele on korraldatud eraldi mängulisi tunde eesti keele vastu huvi äratamiseks ja eri maade kultuuripäevi.<sup>141</sup>

Samal ajal hindas IOMi Eesti esindus 2012. aastal huvitegevusvõimalused ebapiisavaks. Raportis „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks” kirjeldatakse, et tegevusetuse ja eraldatuse tõttu halveneb vastuvõtukeskuses viibijate vaimne tervis ja huvi väljaspool keskust toimuva vastu. Lisaks mainitud raportile tuli ka käesolevast uuringust välja, et peale keeletundide ja töötamise võimaldamise peaksid MTÜd ja VVK pakkuma kohapeal rohkem huvitegevust, kuid soodustama ka isetegevust ja omaalgatust.

Üks intervjueeritud teenuseosutaja peab vajalikuks tugevdada VPTdele ja RKSidele mõeldud huvitegevust, nt käsitöö- või puutööringi loomist nii meestele kui ka naistele, kuid tal endal ei ole selleks praegu sobivaid töötajaid ega raha. Teise teenuseosutaja hinnangul tuleb suurendada VPTde ja RKSide motivatsiooni huvitegevuses osaleda, makstes neile selle eest näiteks lisatasu. Huvitegevuse tugevdamist pidas vajalikuks ka teised intervjueeritud teenuseosutajad.

VVK tulevases asukohas Vao külas otseselt huvitegevust pakkuma ei hakata, aga lähimad võimalused selleks on 3 km kaugusel Kiltis (kool, käsitööringid ja raamatukogu), Ebaveres (spordikeskus) ja 6 km

<sup>140</sup> Johannes Mihkelsoni Keskuse, Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi rahastatud projekt, <http://www.jmk.ee/integratsioon/kaimasolevad-projektid/>.

<sup>141</sup> Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi hanke „Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse teenuse ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohalikesse omavalitsustesse elama asumise korraldamine” ASI Hoolekandeteenused pakkumus, kättesaadav [https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1160/4201/3017/Haldusleping\\_9.6\\_4\\_5650\\_lisa2.pdf](https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1160/4201/3017/Haldusleping_9.6_4_5650_lisa2.pdf).

kaugusel Väike-Maarjas (huviringid). Üks teenuseosutaja leidis intervjuus, et kui praegu on neil töö juhataja ja sotsiaaltöötaja, siis tulevikus võiks lisanduda spetsialist, kes aitaks korraldada VPTde ja RKSide huvitegevust.

ELi teistes liikmesriikides ei ole huvitegevuse pakkumisel ühtset tava. Rootsis on huvitegevus seotud tööturuga (oskuste hindamine, keeleõppevõimaluste tutvustamine jms), Soomes seevastu on mõeldud pigem vaba aja sisustamisele (nt saab tegeleda spordi ja käsitööga või käia mõnes muus huviringis). Üks intervjuueeritud teenuseosutaja soovib korraldada töötubasid, kus taotlejatele tutvustatakse mitmesuguseid uusi oskusi, sisustamaks tema vaba aega, ja pakutakse sel moel ühtlasi tegevust, kuid ka võimalust tutvustada oma kultuuri.<sup>142</sup>

Huvitegevuse korraldamine varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanutele ei ole kohustuslik. Siiski näitab kogemus, et huvitegevus toetab uues asukohariigis kohanemist, samuti maandab mõtestatud tegevuses osalemine varjupaigataotlejate stressi ja pingeid.<sup>143</sup> Pakutud huvitegevusega on sihtrühm üldjoontes rahul, kuid nad tunnevad vajadust ja soovi rohkemate ürituste järele.

Seega võib nentida, et huvitegevuse pakkumine kaitse saanud isikutele ja varjupaigataotlejatele on rahuldav. Illuka VVKs on erinevad organisatsioonid (peamiselt JMK ja Eesti Pagulasabi) hakanud viimastel aastatel rohkem huvitegevust pakkuma, kuid sihtrühma huvi võimaldaks selle tihedust veelgi suurendada. Seepärast oleks mõttekas jagada VPTdele ja RKSidele senisest enam infot erinevate huvitegevusvõimaluste kohta. Keskusest väljaspool elavatele taotlejatele võiks luua infolisti, kust nad saaksid teada taotlejatele mõeldud huvitegevusest, et sellest võimaluse korral osa võtta.

---

<sup>142</sup> IOMi Eesti esindus, „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks”, projekt CAP-CO, 28.09.2012.

<sup>143</sup> The Mental Health Promotion. Needs of Asylum Seekers and Refugees. Régine Stewart, <http://www.galwaycity.ie/AllServices/CityDevelopmentBoard/Publications/FileEnglish,4440,en.pdf>; vt ka Portugali kogemust, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/practical-examples/asyl-07-pt-viaas\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/asyl-07-pt-viaas_en.cfm).

## 4. Teenuste rahastamine ja koostöö

### Rahastamine

Tabelis 3 „Tugiteenuste tõhususe ja mõjususe hinnang” (vt 3. ptk, „Hinnang tugiteenuste tulemuslikkusele”) loetletud teenuste rahastamisallikatest on näha, et üldiselt on rollijaotus nende teenuste pakkumisel Eestis hästi korraldatud, sest ei ole kuigi palju teenuseid, mida rahastatakse dubleerivalt eri allikatest. Riigieelarvelise rahastuse (mis ei sisalda välisvahendeid) osakaal on võrdlemisi märkimisväärne – enim teenuseid (12) rahastatakse Sotsiaalministeeriumi kaudu, mis on mõisteta, sest Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus asub tema haldusalas. Lisaks eraldavad väiksemas ulatuses riigieelarvelisi vahendeid Haridus- ja Teadusministeerium (3) ning Siseministeerium (1). Välisvahendite roll on proportsionaalselt väiksem – seitset teenust rahastatakse Euroopa Pagulasfondist. Valitsusväliste organisatsioonide omavahenditest kaetavaid teenuseid peaaegu pole, v.a toitlustamine ning varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega Soome misjonäride ja EELK Haljala Püha Mauritiuse koguduse abil. Läbimõtlemit vajaksid gümnaasiumiastme, kutseõppe, ja tööturumeetmete rahastamine, sest neis valdkondades ei eristata VPTsid ja RKSe riigieelarveliste teenuste osutamisel ülejäänud Eesti elanikest. Tuleb arvestada, et sel sihtrühmal on oma erisused, mis vajavad teistsugust lähenemist, erisuste rõhutamist või eraldi teenuste loomist (vt ka alap-d 3.2.VI, „Tugiteenused haridussüsteemis”, ja 3.2.IX, „Töö leidmine”).

Üldiselt on teenuseosutajad rahastamisvõimaluste ja -tingimustega rahul. Teenuste kvaliteeti piirab siiski EPFi senine tava rahastada üheaastase kestusega projekte, sest mõni teenus (keeleõpe, kohanemisprogrammid jms) eeldavad pikemat rakendamist – üksnes sel juhul saab saavutada muutuse isiku teadmistes ja oskustes, mis on vajalikud ühiskonnas toimetulekuks ja kohanemiseks. Võrdluseks võib meenutada, et Soomes on EPFist rahastatavad projektid<sup>144</sup> tavaliselt mitmeaastased, s.t EPFi reeglistik võimaldab ellu viia ka mitmeaastaseid tegevusi.

Lisaks oleks ELi uuel finantsperioodil 2014–2020 mõistlik ühendada omavahel need välisvahenditest rahastatavad teenused, mis kohalduvad ühtemoodi nii VPTdele ja RKSidele (Euroopa Pagulasfondi senine sihtrühm) kui ka teistele hiljuti saabunud kolmandate riikide kodanikele (Euroopa Integreerimisfondi senine sihtrühm). Nende seas on nt eesti keele õpe, kohanemisprogramm ja tugiisiku teenus.

### Omavaheline koostöö ja infovahetus

Nagu selgus intervjuudest, on eri allikatest rahastust saavad teenuseosutajad üksteisest üldiselt teadlikud, suhtlevad jooksvalt ja teevad koostööd. Näiteks algatas Eesti Pagulasabi 2012. aastal pagulastega tegelevate kodanikeorganisatsioonide ümarlaua. Ümarlauas osalevad lisaks Eesti Pagulasabile, Eesti Inimõiguste Keskus, Johannes Mihkelsoni Keskus ja IOM Eesti<sup>145</sup>. Illuka vastuvõtukeskus ja erinevad MTÜd pakuvad VVKs viibivatele VPTdele ja RKSidele teenuseid, mida rahastatakse EPFist. Illuka VVK on teinud koostööd järgmiste organisatsioonidega:

- Johannes Mihkelsoni Keskus – tugiisiku teenus, huvitegevus;

<sup>144</sup> [http://www.intermin.fi/fi/ministerio/eu\\_rahastus/solid-rahastot/pakolaisrahasto/hankkeiden\\_tuloksia](http://www.intermin.fi/fi/ministerio/eu_rahastus/solid-rahastot/pakolaisrahasto/hankkeiden_tuloksia).

<sup>145</sup> <http://www.pagulasabi.ee/toimus-esimene-pagulastega-tegelevate-organisatsioonide-umarlaud>;  
<http://www.pagulasabi.ee/huvikaitse-voimendamine-varjupaiga-ja-pagulaspoliitika>

- Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon – Eesti kultuuri tundmaõppimine, kohanemiskursused;
- Eesti Inimõiguste Keskus – õigusabi ja -nõustamine (kaks korda kuus);
- Illuka Kool – haridusteenused;
- Illuka Vallavalitsus – toiduabi, toimetulekutoetus ja koolikorralduslikud küsimused.

Illuka VVK hinnangul sujub koostöö kõikide pooltega. Nii JMK kui ka IOMi teenuste sagedus võiks olla suurem ning paar korda kuus võiksid nad teenuseid osutada Illukal kohapeal.

VVK tulevases asukohas Vao külas on siiski vaja toetada kohaliku omavalitsuse ja erinevate teenuseosutajate koostöövõrgustiku arenemist, sest teenuseosutajate kohta on KOVi seni vähe teavet. Samuti vajaks rohkem infovahetust ja koostööd organisatsioonid, mis tegutsevad valdkondades, kus Eestil on seni olnud vähe kogemusi (nt asenduskodud). Seega oleks samuti oluline nende asutuste kaasamine võrgustikesse, kus on organisatsioonid, kellel on juba kogemus varjupaigataotlemise ja rahvusvahelise kaitse valdkonnas (nt perioodilised ühiskohtumised ülalpool mainitud pagulastega tegelevate MTÜde ümarlauaga). Lisaks sellele on oluline edasi anda ning kasutada Illuka VVK ja koostööpartnerite (nt perearstikeskused, kool jt, kes Illukal tugiteenuseid osutasid) kogemusi uue Vao VVK tugiteenuste korraldamise ülesehitamisel.

JMK ja IOM on teinud koostööd vastavalt tugiisiku (JMK) ja kultuurilise kohanemise koolituse (IOM) teenuste koostööstamisele. Kui tugiisiku teenus on individuaalne ja lähtub isiklikest vajadustest, siis IOMi kultuurilise kohanemise koolitused on rühmapõhised. Teenuse koostööstamiseks tehti kultuurilise kohanemise programmi väljatöötamisel tugiisikutele proovikoolitus.

Ühe teenuseosutaja hinnangul on kohalikud omavalitsused üldiselt valmis tegema VPTde ja RKSide vastuvõtmisel koostööd. 2012. aastal oli kümnest KOVist kaheksa nõus alustama koostööd kohe ning kaks ütles, et võtavad ühendust siis, kui konkreetne isik on KOVi territooriumile elama asunud.

Kui praegu ei osale Eesti Punane Rist aktiivselt tugiteenuste osutamises, siis varjupaigataotlejate kasvu ja rohkearvulise sisserände korral võiks ta olla valmis seda tegema. Organisatsiooni liikmed on saanud ka vastavasisulist koolitust.

### **Koolitusvajadus**

Koolitusvajadused on teenuseosutajate sõnul suhteliselt erinevad. Enamus teenuseosutajatest lähtub teenuste osutamisel oma valdkonna juhenditest ja (kutse)standarditest. Mitmed teenuseosutajad on saanud varjupaigast koolitust või osalenud nt õppereisidel. Samas on ka teenuseosutajaid, kes ei ole osalenud ühelgi varjupaigataotlemist puudutaval koolitusel ning on ise õppinud pigem teenuse osutamise käigus. Üks teenuseosutaja leiab, et töötajatele on vaja korraldada psühholoogilist koolitust ehk supervisiooni, teise seisukoht on, et töötajaskond vajab koolitust menetlustoimingute teemal. Kolmas teenuseosutaja peab vajalikuks kaasata oma personal tulevikus tehtavatele õppereisidele, et õppida tundma teiste riikide tavasid VPTde ja RKSide vastuvõtmisel.

Ühiste koolitusteemadena nimetasid intervjueritud teenuseosutajad inglise keele õpet ja kultuurilise mitmekesisuse/tundlikkuse alast koolitust. Personalil on vaja viia end kurssi VPTde ja RKSide kultuuriruumidega, et tagada ladus ja tõrgeteta teabevahetus ning osata teenuste pakkumisel arvestada kultuurilisi eripärasid (nt millised on eri riikidest pärit isikute pereelu tavad). Eelkõige on selliseid

koolitusi vaja inimestele, kes alles hakkavad varjupaigavaldkonnas töötama (nt Väike-Maarja vallaametnikud ning võimalikud tugiteenuste osutajad – perearstid, huvitegevuse pakkujad jt).

WUUSTAND

## 5. Kokkuvõte

### Teenuste tulemuslikkus

Uuringu eksperdid hindasid osutatavaid teenuseid nii VPTde, RKSide ja tehtud teenuseosutajatega tehtud intervjuude põhjal kui ka aruannete ja muude dokumentide analüüsi käigus, mille tulemused on toodud tabelis 3, „Tugiteenuste tõhususe ja mõjususe hinnang” (vt 3. ptk, „Hinnang tugiteenuste tulemuslikkusele”). Kokkuvõttlikult võib öelda, et teenustest üle poole saab hinnata piisavaks:

- VPTdele osutatavatest teenustest üheksa loeti piisavaks ja kuue puhul leiti, et teenus vajab täiendamist;
- RKSidele osutatavatest teenustest üheksa loeti piisavaks ja kaheksa puhul leiti, et teenus vajab täiendamist.

Varjupaigataotlejatest rääkides on kaks teenuste valdkonda, mis on küll seaduses ette nähtud, kuid mille osutamine on viimastel aastatel olnud piiratud: eesti keele õpetamine ja psühholoogiline nõustamine. Teisi teenuseid osutatakse, kuid nende kättesaadavus erineb suurel määral. Rahvusvahelise kaitse saanud isikute puhul on seadusest tulenevad kohustuslikud teenusevaldkonnad kaetud, kuid nende korralduses ja kättesaadavuses on samuti märkimisväärsed erinevused. Mõlema rühma puhul on raskendatud juurdepääs kohanemis- ja lõimumistegevustele, mis ei ole otseselt VRKSis ette nähtud.

### Teenustega kaetus

Eesti VPTdele ja RKSidele osutatavate teenuste valik on võrdlemisi suur – varjupaigataotlejatele osutatakse hinnanguliselt 15 tugiteenust ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele 17 tugiteenust. Ehkki nende kättesaadavust ja kvaliteeti saab üle poole juhtudest hinnata piisavaks (vt 3. ptk, „Hinnang tugiteenuste tulemuslikkusele”), on siiski hulk teenuseid, mille rakendamist tuleks edaspidi kaaluda (vt täpsemalt 6. ptk, „Ettepanekud ühtse tugisüsteemi tõhustamiseks ja arendamiseks Eestis”). Ettepanekud:

- majutuse valdkonnas luua saatjata alaealiste esmane vastuvõtukeskus, sõlmides selleks kokkuleppe näiteks lastekoduga, kuhu nad paigutatakse menetluse esimeseks neljaks kuuks;
- tervishoiuvaldkonnas parandada arstiabi ja tervishoiuteenuste kättesaadavust:
  - korraldada VPTdele näiteks kord nädalas õe vastuvõtt,
  - tagada hambaraviteenus,
  - tagada VPTde ja RKSide korrapärane juurdepääs psühholoogilisele nõustamisele;
- haridusvaldkonnas töötada välja meetmed VPTde ja RKSide laste kohanemiseks gümnaasiumides ja kutseõppeasutustes;
- keeleõppevaldkonnas kaaluda ettepanekut hakata pakkuma eesti keele õpet ka VPTdele. Eesti kultuuri tundmaõppimisel ja kohanemiskursustel tuleks kaaluda nn individuaalsete lõimumis-/kohanemiskavade süsteemi kehtestamist.



## 6. Ettepanekud ühtse tugisüsteemi tõhustamiseks ja arendamiseks Eestis

### 6.1. Teenusepõhised soovitusel

#### 1) Majutamine ja seotud teenused:

- arvestada rohkem erivajadustega inimestega (juurdepääsuteed hoones), luua Väike-Maarja vastuvõtukeskuse lastenurk. Illuka VVK geograafiline asukoht ei ole mugav ei teenuseosutajatele, kes peavad kohale sõitma, ega ka keskuse elanikele, kes peavad minema kaugemale teenuseid saama, mistõttu on hea, et 2014. aastal viiakse VVK üle Väike-Maarjasse;
- luua saatjata alaealiste esmane vastuvõtukeskus, sõlmides näiteks kokkuleppe lastekoduga, kuhu nad paigutatakse menetluse esimeseks neljaks kuuks;
- otsida mooduseid, kuidas paigutada rahvusvahelise kaitse saanud isikud elama üle Eesti, et nad kohaneksid vastuvõtva ühiskonnaga kergemini ega hakkaks elama eraldatult oma etnilistes kogukondades.

#### 2) Tervise teenused:

- kuna tervisekontroll ei ole seadusega ette nähtud, tuleks kaaluda ettepanekut muuta see kohustuslikuks ja arvestada varem esile toodud kitsaskohti;
- parandada esmatasandi tervishoiuteenuse kättesaadavust, näiteks võiks kord nädalas võtta VVKs vastu pereõde või -arst;
- kaaluda iga VPT puhul eraldi võimalust, et nende talle osutatud teenuste eest, mida Eesti elanikud tasuvad üldises korras ise (nt hambaravi), tasub riik;
- kaaluda VPTde puhul võimalust kehtestada korraline psühholoogi nõustamine, mille vajaduse määraks isikuga tegelev perearst. Nõustajaks peaks olema psühholoog või sellekohase väljaõppega meditsiinitöötaja (nt pereõde).

#### 3) Tõlketeenused:

- leida viise tõlketeenuse paremaks korraldamiseks vähem levinud keelte puhul. Tõlkijaid ja tõlke vajavad eriti pakiliselt varjupaigataotlejad, kes ei oska eesti, vene või inglise keelt, sest see tekitab probleeme asutustega suhtlemisel (sh Illuka VVKs) ja asjaajamisel peamiselt tervishoiuteenuste küsimuses. Tõlkijaid ja tõlke on vähe, nende leidmine nõuab aega ning senised kogemused tõlketeenusega on RKSide ja VPTde arvates pigem mitterahuldavad;
- kaaluda varjupaigataotlejatele senisest sagedamini erapooletu tõlkija või tõlgi määramist, kes aitaks dokumentide tõlkimisel, kohtus, arstikäigul jne.

#### 4) Õiguste teenused:

- et tagada varjupaigataotlejale kiire, kvaliteetne ja järjepidev õigusabi, peaks projekti-põhine rahastamine kestma kauem kui aasta. See annaks nii teenuseosutajale kui ka varjupaigataotlejale kindluse, et õigusabi andmist jätkatakse kogu taotlemisprotsessi kestel, mitte see ei lõppe kalendriaastaga;
- et VPTde ja RKSide informeeritus oma õigustest ja kohustustest on erinev, tuleks tagada teabe edastamise süsteemsus, et vajalik info jõuaks iga VPT ja RKSin.

#### 5) Haridusalased teenused:

- töötada välja meetmed VPTde ja RKSide laste kohanemiseks gümnaasiumiastmes, kutse-õppes ja kõrgharidusasutuses. Kui laps saabub Eestisse 7.–9. klassis, on tal võimalik

omandada kuni kolm aastat individuaalse õppekava alusel põhiharidus, kuid edasised õpivõimalused on vähese keeleoskuse tõttu piiratud. Kui laps tuleb Eesti kooli 10. klassi, puudub tal riiklik tugisüsteem (keele-, tugiõpe jmt);

- riikliku tugisüsteemi puudumise probleem on veelgi laiem, hõlmates kõiki välismaalastest ja Eestisse hiljuti saabunud uusimmigrantide lapsi.

#### 6) Eesti keele õpetamine:

- muuta eesti keele õpe VPTde kui ka RKSide jaoks süsteemsemaks, nii et see kas a) ei oleks projektipõhine (rahastatud enamjaolt ELi vahenditest), vaid saaks Eesti riigieelarvest igal aastal vahendeid, või b) oleks projektipõhine, kuid kestaks mitu aastat, sest ühe aasta või sellest lühema aja jooksul ei ole enamasti võimalik liikuda ühelt keeletasemelt teisele;
- mitmekesistada RKSide keeleõppevõimalusi. Praegu on RKSil sageli ainuke võimalus keelt õppida Eesti Töötukassa kaudu, aga selleks peab olema töötuna arvel, mis omakorda piirab töötamisvõimalusi (tekitab olukordi, kus töötatakse mitteametlikult);
- kaaluda ettepanekut pakkuda piiratud ulatuses ka VPTle süstemaatilist eesti keele õpet, et ta saaks esmased keeleteadmised toimetulekuks teenuste tarbimisel väljaspool VVKd (poes, arsti juures jms). Võimalik lahendus on kas keeleõppe korraldamine VVK kaudu või vahendite eraldamine KOVile (VRKSi muudatustes ette nähtud).

#### 7) Kohanemisprogramm:

- kaaluda individuaalsete lõimumis- või kohanemiskavade süsteemi kehtestamist;
- kaaluda eesti keele õppe ja kohanemiskursuste ühendamist üheks kompleksseks teenuseks.

#### 8) Töö leidmine:

- siduda tööturuteenused, keeleõpe ja kohanemiskursused omavahel tihedamalt. Eesti Töötukassa vahendab praegu keeleõpet, mis ei sisalda kohanemiskursusi. Need kolm komponenti oleks mõttekas ühendada, et RKS saaks ühel programmilisel koolitusel kõik vajalikud oskused-teadmised ja kohanemiskomponent oleks sellega lisatud ka juhtumiplaanidesse. Selline sidumine eeldab praegu pakutavate keeleõppeprogrammide ülevaatamist ja Eesti Töötukassa juhtumiplaanide süsteemi mugandamist;
- kaaluda võimalust lubada VPTI töötada alates neljandast kuust pärast Eestisse saabumist. Praegu saab ta töötada aasta pärast; ELi vastuvõtutingimuste direktiivi vastuvõtmisel lüheneb see aeg üheksa kuuni. Teisalt on riike (nt Soome), kes lubavad tööle asuda juba kolme kuu möödudes (pärast esmaseid menetlustoiminguid, isiku tuvastamist). Rootsisis võimaldatakse VPTI pärast isiku tuvastamist osaleda tööpraktikal. See on otstarbekas, sest riigi huvides on saavutada isiku majanduslik iseseisvus, et ta ei jääks sotsiaalsüsteemile pikemaks ajaks koormaks. Peale selle väheneb kauemat aega töötü olnu motivatsioon edaspidi tööd leida märgatavalt – see on üldlevinud ilming paljudes riikides. VVKs pikka aega tegevusetult oodates võõrandub inimene ühiskonnast.

#### 9) Huvitegevus:

- jagada VPTdele ja RKSidele senisest rohkem infot huvitegevusvõimaluste kohta. Keskusest väljaspool elavatele taotlejatele võiks luua infolisti, kust nad saaksid teada taotlejatele mõeldud huvitegevusest, et sellest võimaluse korral osa võtta.

## 6.2. Läbivad soovitused

### 10) Toetussüsteem:

- kaaluda võimalust eristada VPTde ja RKSide toimetulekutoetusi, mis on Eestis sarnased teistele Eesti elanikele makstava toetusega. Osas riikides sõltub toetus RKSi või VPT osalusest VVK tegevuses (eeldusel, et VVKs on, millega tegeleda) või kohanemisprogrammis (juhtumiplaani täitmisel).

### 11) RKSide ELi-sisene liikumine:

- analüüsida RKSide liikumist ELis. Millised õigused neil on? Kas teises ELi riigis rahvusvahelise kaitse saanu on Eesti mõistes uussisserändaja, kellele laienevad samad õigused, või pigem RKS? Millised lõimumismeetmed on ja peaksid olema talle mõeldud?

### 12) VPTde ja RKSide eestkostetegevuse tõhustamine:

- kaasata RKSe senisest rohkem kohanemis- ja lõimumistegevusse ning lõimumis- ja varjupaigapoliitika arendamisse. Sätestada VPTd ja RKSid asjassepuutuvates kohanemis- ja lõimumispoliitika dokumentides kui sihtrühm.

### 13) Selgem rollijaotus:

- määratleda senisest täpsem rollijaotus riigi, KOVi, kodanikuühenduste ja erasektori vahel:
  - a) täpsustada seaduses ette nähtud kohustuste rakendamist;
  - b) teha kindlaks, millist mudelit Eesti soovib. VVK aktiveerimine (millised teenused peaksid olema keskselt tagatud, milliseid võiks delegeerida);
  - c) parandada infovahetust teenuseosutajate ja teiste asutuste vahel.

## Lisa 1. Intervjueritud teenuseosutajate nimekiri

Jrk-nr	Asutus/organisatsioon
<b>Eesti</b>	
1.	EELK Haljala Püha Mauritiuse kogudus (Haljala kirik)
2.	SA Eesti Inimõiguste Keskus
3.	MTÜ Eesti Pagulasabi
4.	Eesti Punane Rist
5.	Eesti Töötukassa
6.	OÜ Favorek Perearstikeskus
7.	Haiba Lastekodu
8.	Haljala Vallavalitsus
9.	AS Hoolekandeteenused
10.	Illuka Kool
11.	Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus
12.	MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus
13.	OÜ Keelepisik
14.	OÜ Peremed
15.	Politsei- ja Piirivalveamet
16.	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatrikliinik
17.	Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni Eesti esindus
18.	Sotsiaalministeerium
19.	Tallinna Haridusamet
20.	Tallinna Lilleküla Gümnaasium
21.	Tartu Linnavalitsus
22.	Väike-Maarja Vallavalitsus
<b>Teised riigid</b>	
1.	Inimressursi keskuse immigratsiooniosakond, Helsingi Linnavalitsus, Soome
2.	Mucenieki vastuvõtukeskus, Läti
3.	Läti Inimõiguste Keskus
4.	Metsälä vastuvõtukeskus, Helsingi Linnavalitsus, Soome
5.	Soome misjonär Elina Viljamaa
6.	Soome Pagulasabi
7.	MTÜ Varjupaik Turvaline Maja, Läti
8.	ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, Rootsi