

Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaadetavate nõustamisteenuse analüüs

Kristjan Kaldur, Nastja Pertšjonok, Kirill Jurkov, Mele Pesti

Balti Uuringute Instituut

2023

Uuring: Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaadetavate nõustamisteenuse analüüs

Autorid: Kristjan Kaldur, Nastja Pertšjonok, Kirill Jurkov, Mele Pesti

Teostaja: Balti Uuringute Instituut

Tellijä: Siseministeerium

Viitamine: Kaldur, K., Pertšjonok, N., Jurkov, K., Pesti, M. (2023). *Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja tagasisaadetavate nõustamisteenuse analüüs*. Balti Uuringute Instituut.
<https://doi.org/10.23657/IBS.2023.3>

Palume uuringuaruande lugemisel silmas pidada, et kui tekstis on kasutatud nimisõna määratlusena „nõustaja“, „nõustajad“ vmt, siis viitab see intervjuusisendile, mis võib olla saadud nii praegustelt kui ka varasematelt nõustajatelt. Anonüümsuse huvides ei ole täpsustatud, kas tegemist on tänaste või varasemate nõustajate seisukohtade või hinnangutega – seetõttu on kohati muudetud intervjuude tsitaatides ka mineviku ja oleviku vorme. Kuna nõustamisteenuse asjaosaliste ringi on väga väike, siis on paljudes kohtades tekstis jäädud ka sidusrühma intervjueritute määratlused teadlikult ja taotluslikuks ebamääraseks, tagamaks ka nende intervjueritud isikute anonüümsuse. Vt intervjueritud osapooli ja metoodikat lisa 1.

Uuringut rahastati Euroopa Liidu Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist



SISEMINISTEERIUM



Balti Uuringute Instituut
Lai 30
51005 Tartu
tel 699 9480
ibs.ee

DOI: 10.23657/IBS.2023.3

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	4
2.	Nõustamisteenuse osutamise ajalugu	8
2.1.	Teenuse ajalugu	8
2.2.	Teenuse korraldus ning selle osutamise põhimõtted	11
2.3.	Teenuse arendamine	13
2.4.	Vaated nõustamisele olulisemate sidusrühmade lõikes	14
3.	Teenuse protsesside analüüs	17
3.1.	Nõustamisteenuse osutamise kirjeldus	17
3.2.	Nõustamisteenuse sisu piiritlemine.....	26
3.3.	Nõustamispädevused ja oskused	27
3.4.	Nõustaja tööks ettevalmistamine	32
3.5.	Nõustamise objektiivsus ja neutraalsus	34
3.6.	Nõustamise konfidentsiaalsus	35
3.7.	Riigi õigusabi	37
3.8.	Õigused-kohustused teabeleht	40
3.9.	Teadlikkus nõustamisteenusest ja koostöö teiste osapooltega	41
4.	Kokkuvõte ja soovitused	45
4.1.	Soovitused.....	45
4.2.	Uurimisküsimused koos tagasiviidetega teemapeatükkidesse.....	57
Lisa 1.	Uuringu meetodika.....	61
Lisa 2.	Koosloome töötuba ja nõustamisteenuse tänane mudel	62
Lisa 3.	Kasutatud kirjandus ja allikad	70

SUMMARY IN ENGLISH

Analysis of the counselling service for applicants for international protection and returnees

Kristjan Kaldur, Nastja Pertšjonok, Kirill Jurkov, Mele Pesti

Institute of Baltic Studies

In Estonia, a counselling service has been set up for the applications for international protection and those being returned, either voluntarily or forcibly. The goal of this counselling service is to offer these target groups free, reliable, and impartial information in their own language, guiding them through their rights and obligations during their application of the international protection or departure process. Around 75-100 people per year are seeking the international protection in Estonia. However, the numbers shifted after Russia's aggression in Ukraine in 2022; and since then, Estonia has welcomed over 40,000 applicants for temporary protection and nearly 3,000 international protection applicants from Ukraine. These individuals often require advice on procedural or Estonian legal matters. The number of those instructed to leave Estonia remains consistent, with about 1,000 foreigners asked to depart each year.

For these groups, the Estonian Police and Border Guard Board (PPA) offers counselling via three designated counsellors. This study assesses the current state of this service, analysing its efficacy for both the target groups (the applicants or returnees) and the related stakeholders such as PPA officials, reception and accommodation centres, human rights organisations, and others.

The objective of this analysis is twofold: to provide a holistic view of the counselling service by gathering feedback from both the providers and beneficiaries of the service, and to pinpoint current challenges, such as third-party cooperation, that might need further development.

1. SISSEJUHATUS

Eestis on loodud rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning vabatahtlikult ja sunniviisiliselt tagasisaadetavatele nõustamisteenus. Selle nõustamisteenuse sõnastatud eesmärkideks on pakkuda välismaalasele kogu rahvusvahelise kaitse või lahkumiskohustuse menetluse vältel talle arusaadavas keeles tasuta usaldusväärset ja erapooletut teavet oma õiguste ja kohustuste kohta.¹ Viimastel aastatel on rahvusvahelise kaitse taotlejate arv Eestis jäänud vahemikku ca 75-100 inimest aastas, kuid peale Venemaa sõjalist agressiooni Ukrainas 2022. aastal on olukord võrreldes varasemaga muutunud märkimisväärselt – Eesti on vastu võtnud ka üle 40 000 ajutise kaitse taotleja ning peaaegu 3000 Ukrainast pärit rahvusvahelise kaitse taotlejat. Need on samuti isikud, kes vajavad menetlusosalast nõustamist või nõu Eesti õigusruumi osas. Tagasisaadetavate sihtrühmas on lahkumisettekirjutuste arv viimastel aastatel püsinud aga suhteliselt stabiilsena: aastas tehakse ettekirjutus Eestist lahkumiseks ca 1000 välismaalasele.²

Neile sihtrühmadele (v.a. ajutise kaitse saajad) osutab PPA nõustamisteenust kolme nõustaja kaudu. Siinne uuring analüüsib selle nõustamisteenuse tänast seisut: kas ja kuidas vastab teenus nii sihtrühma (rahvusvahelise kaitse taotleja või tagasisaadetav) kui ka sidusrühmade (nõustajad, menetlejad, PPA ametnikud, majutuskeskused, inimõiguste järelevalvega tegelevad organisatsioonid jt) ootustele ja vajadustele.

Uuringu eesmärk on saada ja anda edasi tervikpilt nõustamisteenusest: koguda teenuse osutajate ja teenuse saajate poolsed hinnangud teenusele ning selle toimimisele; uurida, kus on täna suurimad väljakutsed teenuse osutamisel (sh nt koostöö osas kolmandate osapooltega) ning tuvastada kohad, mida soovitakse või on vajalik arendada. Uuringu laiem eesmärk on anda – kus vajalik ja otstarbekas – ka soovitused ja ettepanekud nii teenuse kui terviku kui ka mõne spetsiifilise tööloigu parendamiseks. Tegemist on rakendusuuringuga, mis tähendab, et uuringu peamine eesmärk on sõnastada soovitused teenuse arendamiseks, mistõttu on ka uuringus välja toodud ja keskendutud ennekõike just problemaatilistele ja täiendavat tähelepanu vajavatele kohtadele.

Uuringu meetodika lähtub teenuse disaini analüüsi põhimõtetest ning uuringu lähteülesandes püstitatud uurimisküsimustest, sh eeldusest, et ükski teenus ei saa kunagi valmis ning vajab pidevat arendamist. Uuringuaruande esimene, sissejuhatav peatükk annab lühiülevaate üldistest põhimõtetest, millest lähtuvalt uuringu sihtrühmale (rahvusvahelise kaitse taotlejad ning tagasisaadetavad) nõustamisteenust osutatakse. Uuringuaruande teine peatükk kirjeldab lühidalt ära nõustamisteenuse osutamise ajaloo: millal teenus algas, millised on olnud selle väljakujunemise ja osutamise põhimõtted ning millised on olulisimate sidusrühmade vaated nõustamisele. Uuringuaruande kolmas peatükk käsitleb ja analüüsib teenuse erinevaid tahke ning protsesse: selles peatükis antakse edasi põhjalik ülevaade nõustamisteenusega seotud peamistest kitsaskohtadest ning see keskendub teemadele, mis eriliselt tõstatisid läbiviidud intervjuudes sihtrühma ja sidusrühmadega ning kus me nägime võimalusi teenuse edasiseks arendamiseks. Kolmandas peatükis on fookus ka neil teemadel, mis on teenusedisaini klassikalistest põhimõtetest lähtuvalt teenuste arendamise mõttes olulised: näiteks nõustajate valikuprotsess, nõustajate pädevused ja oskused, uue nõustaja kohanemise toetamine, nõustaja positsioon teenust pakkuvas organisatsioonis jm.

Uuringu käigus kogutud andmete analüüsi tulemusel tehtud soovitused on välja toodud peatükis 4.1. ning uuringu uurimisküsimustele on lühivastused ja ristviited aruande alaosaladesse antud peatükis 4.2. Uuringu meetodika on ära kirjeldatud lisa 1 ning läbiviidud koosloome töötoa tulemused koos nõustamisteenuse mudeliga on välja toodud lisa 2.

Loodame, et käesoleva uuringu tulemused leiavad laialtlevitatust, sealhulgas asjaomaste ametkondade poolt. Head lugemist ning jõudu ja pealehakkamist nõustamisteenuse tõhusal pakumisel ning teenuse edasise arendamisel!

¹ Siseministeerium (2022). Uuringu lähteülesanne.

² Ibid.

1.1. Nõustamisega seotud põhimõtted rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise valdkonnas

Eesti liitus ÜRO poolt 1951 Genfis vastu võetud Pagulasseisundi konventsiooniga aastal 1997.³ Konventsiooni seletavas ÜRO Pagulasameti (UNHCR) käsiraamatus rõhutatakse, et meeles tuleb pidada, et pagulasseisundi taotleja on enamasti väga keerulises olukorras: *"Ta leiab end võõras keskkonnas ja võib kogeda tõsiseid tehnilisi ja psühholoogilisi raskuseid, kui ta peab esitama oma kaasuse võõra riigi võimudele, sagedasti endale võõras keeles. Seetõttu peab tema avalduse läbi vaatama vajalike teadmiste ja kogemustega kvalifitseeritud personal spetsiaalselt selleks loodud protseduuride abil, mõistes taotleja spetsiifilisi raskuseid ja vajadusi"*.⁴

Erinevad ÜRO Pagulasameti dokumendid ja käsiraamatud toovad põgenike ja rahvusvahelise kaitse taotlejate nõustamise juures välja järgmised peamised standardid: tõese ja ajakohase info jagamine, konfidentsiaalsus ja privaatsus, austus sihtrühma autonoomia ja informeeritud nõusoleku vastu, kultuuriliste erinevuste arvestamine, tõendus põhisisus, sõltumatus ja neutraalsus, ebavõrdse võimusuhte teadvustamine, arusaam, et kliendid mõistavad seaduslikke protsesse, vajadusel seadusliku esindamise pakkumine, ning koostöö teiste professionaalide ja organisatsioonidega.

Lisaks ÜRO konventsioonile on varjupaiga- ja pagulaspoliitika reguleeritud valdkond ka Euroopa Liidu poolt, kus on mh reguleeritud ka nõustamise üldised raamid. Alates 1999. aastast on vastu võetud kolm direktiivi ja kaks määrust, mis Euroopa varjupaigasüsteemi toimimist ja sealhulgas ka nõustamist reguleerivad. Näiteks sätestab varjupaigamenetluse direktiiv (2013/32/EL, punkt 22), et *"[...] liikmesriikide kui ka taotlejate huvides on tagada rahvusvahelise kaitse vajaduste õigel viisil tunnustamine juba esimeses astmes. Sel eesmärgil peaks taotlejatele andma esimeses astmes tasuta õiguslikku ja menetlusteavet, võttes arvesse taotleja konkreetset olukorda. Sellise teabe andmine peaks muu hulgas võimaldama taotlejatel menetlusest paremini aru saada, aidates neil seega täita asjaomaseid kohustusi"*.⁵ Direktiiv täpsustab, et nõustaja ei pea olema tingimata juriidilise haridusega, ning direktiivis jagatakse ka üldisi soovitusi, kes võiksid olla nõustamisteenuse teostajad: *"Oleks ebaproportsionaalne nõuda liikmesriikidelt, et sellist teavet saaks anda ainult kvalifitseeritud juristid. Liikmesriikidel peaks seega olema võimalus leida sellise teabe andmiseks kõige asjakohasem viis, näiteks anda seda valitsusväliste organisatsioonide või valitsusasutuste töötajate või riigi spetsialiseeritud talituste kaudu"*.⁶

Euroopa Liidu Varjupaigaamet (*European Union Agency for Asylum*, EUAA) sätestab üsna täpsed juhtnöörid, kuidas peaks nõustamisteenust üles ehitama. EUAA aastaaruandes „Euroopa Liidu varjupaigaolukord 2018“ on juurdepääs infole peatükis eraldi rõhutatud, et protseduuri aususe tagab ennekõike just vaba juurdepääs kogu infole: *"Kaitse taotlejatel on õigus olla informeeritud, et nad a) mõistaksid protsessi eri faase, b) teaksid oma õigusi ja kohustusi igas etapis ja c) oleksid teadlikud neile kättesaadavatest vahenditest, mis aitavad neid õigusi ja kohustusi täita"*.⁷ Samuti on EUAA vastuvõtutingimuste juhtnöörides (peatükis 6) pikemalt käsitletud ka rahvusvahelise kaitse taotlejatele info jagamist ja nõustamist.⁸ Näiteks tuleks info täpselt esitamiseks kliendile ilma teda üle koormamata paika panna etapid ja ajakava, mille järgi infot antakse.

Euroopa Komisjon on andnud välja ka erinevaid juhtnööre sunnitud tagasisaatmise kohta. Nii näiteks sedastab direktiiv 2008/115/EÜ (ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/78623>

⁴ Handbooks on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, punkt 190. UNHCR, 2019. Kättesaadav: <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>

⁵ Varjupaigamenetluse direktiiv (2013/32/EL, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032>

⁶ Samas.

⁷ EUAA veebileht. <https://euaa.europa.eu/easo-annual-report-2018/421-access-information#ar316>

⁸ Vt lähemalt: <https://euaa.europa.eu/guidance-reception/6-provision-information-and-counselling>

kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel)⁹, et liikmesriigid peavad tagama kolmanda riigi kodanikule õiguslaselise nõu saamine ning esindaja määramine. Samuti on selgitatud tagasisaatmise käsiraamatus,¹⁰ et õiguslaselast nõu võivad põhimõtteliselt anda ka tagasisaatmisotsuste tegemise eest vastutavad haldusasutused, kui pakutav teave on objektiivne ja kallutamata (kasulik mõju). Võimalike huvide konfliktide vältimiseks on oluline, et teavet annaks isik, kes tegutseb erapooletult/sõltumatult, mistõttu ei saa seda teavet anda näiteks isik, kes langetab juhtumi kohta otsuse või kes seda läbi vaatab.¹¹ Lisaks on Euroopa Komisjon 2021. aastal avaldanud Euroopa Liidu vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia,¹² mille kohaselt peaksid liikmesriigid ebaseaduslikke rändajaid varakult, aktiivselt ja tulemuslikult teavitama, võttes arvesse nende haavatavust, ning töötama välja tulemuslikud tagasipöördumiselase nõustamise struktuurid (nii kohapealne kui ka veebinõustamine), järgides EL-i tagasipöördumiselase nõustamise raamistikku.

Eesti siseturvalisuse arengukava 2020-2030 (STAK 2030) kohaselt on tasakaalustatud rändepoliitika ja sidusa ühiskonna tagamise üheks eesmärgiks mh tagada kõrge kvaliteediga rahvusvahelise kaitse menetluse võimekus, arendada rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate vastuvõtusüsteemi ning viia ellu põhiõigusi järgivat tagasisaatmise poliitikat, mis oleks muuhulgas tõhus ja kiire ning aitaks ennetada võimalikke konflikte eri ühiskonnagruppide vahel.¹³

Kõik eelnimetatud ootused joonistavad välja laiema konteksti, kuhu ka käesolevas analüüsis käsitletav nõustamisteenus rahvusvaheliselt paigutub. Ühel poolel on rahvusvaheline õigus ja Eestil endale võetud rahvusvahelised kohustused; teise poole kontekstist moodustab aga konkreetse riigi huvi, mis väljendub varjupaigapoliitikas ja tagasisaatmispoliitikas – või rändepoliitikas laiemalt –, ning selle elluviimise viisides ning korralduses. Üks peamine alus, millest lähtub Eesti rändepoliitika (sh varjupaigapoliitika ja tagasisaatmispoliitika), on soov tagada riiklik sisejulgeolek ja turvalisus. Nii võibki rändepoliitika elluviimise viisi ja selle osana ka nõustamisteenuse disaini aluseid määravates põhimõtetes näha kahe olulise poolusena kokkuvõtlikult vastuvõtva riigi julgeolekut ja varjupaigataotlejate/tagasisaadetavate õiguseid, mis peavad olema protsessis mõlemad kaitstud ja tagatud.

Lisaks eelpool väljatoodud peamistele standarditele tuleb nõustamisteenuse ülesehitamise juures läbivalt arvestada, et ennekõike põgenike, kuid osati ka väljasaadetavate puhul, võib olla tegemist sihtrühmaga, keda üldistatult (nt võrreldes teiste sisserändajatega, kelle rände ajendiks ei ole põgenemine neile ohtlikuna või lootusetuna tunduva situatsiooni eest) võib nimetada haavatavaks; kitsamalt rahvusvahelise kaitse EL õigusaktide vaates defineeritakse taotlejaid lisavajaduste kaudu ja räägitakse vastuvõtualastest ja menetluslikest erivajadustest.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art 13 lg 4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>

¹⁰ Komisjoni soovitus (EL) 2017/2338, 16. november 2017, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32017H2338>

¹¹ Mh sedastaks neis komisjoni soovitustes, et mõnes liikmesriigis kasutatakse juba head tava, millega hoitakse otsuseid langetavad ametiasutused ning õiguslaselast ja menetluslikku teavet pakkuvad ametiasutused üksteisest lahus. Kuid juhtudel, kui liikmesriik peaks siiski otsustama määrata viimati nimetatud ülesanne otsuseid langetavale ametiasutusele, tuleks tagada asjaomaste töötajate ülesannete selge lahusus (näiteks luues eraldi ja sõltumatu osakonna, mis vastutab vaid õiguslaselast ja menetlusliku teabe andmise eest).

¹² ELi vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia, COM(2021) 120 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0120&from=EN>

¹³ <https://www.siseministerium.ee/stak2030>

2. NÕUSTAMISTEENUSE OSUTAMISE AJALUGU

2.1. Teenuse ajalugu

Rahvusvahelise kaitse taotlejate, (vabatahtlikult) tagasipöördujate ja väljasaadetavate¹⁴ nõustamisteenust hakati Eestis siinses uuringus analüüsitava AMIF projektide (AMIF2018-9 ja AMIF2018-10) raames PPA poolt pakkuma 2018. aastal, kuid teenus ise algas juba varem. Teenuse pakkumise laiemaks aluseks on 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon ja selle 1967. aasta New Yorgi protokoll, mis kohustab sellega ühinenud riike kaitsma välismaalasi, kes vastavad pagulase seisundile. Konventsiooni kohaselt võib pagulasteks pidada isikuid, kes kardavad põhjendatult tagakiusamist oma endises asukohariigis rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast.¹⁵ Täiendavad kohustused nende sihtrühmade suhtes tulenevad Euroopa Liidu (EL) direktiividest 2013/32/EL (varjupaigamenetluse direktiiv), 2013/33/EL (vastuvõtutingimuste direktiiv), 2011/95/EU (kvalifikatsioonitingimuste direktiiv), ja teised EL-i rahvusvahelise kaitse valdkonna õigusaktid.

Eestis reguleeris varjupaigavaldkonda alates 1997. aastast pagulaste seadus ning selle kehtetuks muutmisel alates 2006. aastast välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS).¹⁶ Vastavalt EL õigusele ja seaduse (VRKS) §10 kohaselt on Eestil kohustus pakkuda rahvusvahelise kaitse taotlejatele kogu rahvusvahelise kaitse menetluse vältel mh tasuta õigusnõustamist,¹⁷ sh otsuse edasi kaebamise korral taotleda ka riigi õigusabi ning selle käigus saada riigi õigusabi raames esindamist kohtus (vt täpsemalt riigi õigusabi osas ptk 3.7).

Lisaks varjupaiga taotlemisele ning kaitse saamisele on üks osa varjupaigasüsteemi toimimisest ka välismaalaste, kelle rahvusvahelise kaitse taotlused jäeti rahuldamata, koduriiki tagasisaatmine. Seadusandlikult reguleerib seda väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (VSS). Lahkumiskohustus pannakse välismaalasele Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) otsuses, millega välismaalase rahvusvahelise kaitse taotlus jäetakse rahuldamata või millega tehakse kindlaks tema Eestis viibimiseks seadusliku aluse puudumine.¹⁸ Tagasisaatmine võib olla kas vabatahtlik (sh toetatud tagasisaatmine) või sunniviisiline. Viimasel juhul võidakse välismaalase riigist väljasaatmisele kaasata saatemeeskond.

Neile isikutele, kes on kohustatud Eestist lahkuma, koostab Politsei- ja Piirivalveamet lahkumisettekirjutuse. Lahkumisettekirjutus koostatakse nii vabatahtliku lahkumise kui ka sunniviisilise väljasaatmise puhul. Üldjuhul võimaldatakse välismaalasel oma lahkumiskohustus vabatahtlikult täita 7 kuni 30 päeva jooksul.¹⁹ Näiteks 2017. aastal tehti Eestis lahkumisettekirjutus 638 välismaalasele, kellest vabatahtlikult lahkus 501 (73%) isikut; 137 välismaalase puhul (27% lahkumisettekirjutuse saanutest) lahkumiskohustus sundtäideti. Enim oli lahkumisettekirjutuse saanute seas Vene Föderatsiooni, Ukraina, Valgevene ja Vietnami kodanikke.²⁰ Viimastel aastatel on lahkumisettekirjutuste arv püsinud stabiilsena: aastast tehakse ettekirjutus Eestist lahkumiseks ca 1000 välismaalasele.²¹ Siinses uuringu intervjuude põhjal on vabatahtlikult versus sunniviisiliselt lahkujate proportsioonid üldjoontes vastavalt 80% ja 20%, st suur enamus lahkumisettekirjutuse saajatest lahkuvad Eestis vabatahtlikult.

Nõustamisteenuse esimeses etapis pakuti teenust Eesti Advokatuuri vahendusel ning seejärel, perioodil 1. jaanuarist 2011 kuni 30. juunini 2015, pakkus õigusnõustamise ja esindamise teenust Eesti Inimõiguste Keskus (EIK). Selle raames pakuti muuhulgas abi ka riigi õigusabi taotluse täitmiseks, advokaadibürooga

¹⁴ Siin ja edaspidi kasutatakse uuringu raames läbivalt nende sihtrühma puhul sünonüümidega ka mõisteid nagu „klient“ või „nõustatav“.

¹⁵ Riigi Teataja. (1997). Pagulasseisundi konventsioon.

¹⁶ Riigi Teataja. (2006). Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS).

¹⁷ VRKS märgib õigusnõustajat kaks korda ning mõlemal juhul peetakse silmas esindajat, st juristi, kes esindab inimest menetluses, sh kohtus.

¹⁸ Vt <http://aastaraamat.pagulasabi.ee/valjasaatmine-ja-toetatud-tagasipoordumine>

¹⁹ <https://www.emn.ee/tagasipoordumine/>

²⁰ ibid

²¹ Uuringu lähteülesanne.

ühenduse võtmiseks ning tutvustati ja selgitati sihtrühma hulka kuuluvale kliendile ka otsuste sisu, sh nende võimalikke õiguslikke tagajärgi; nõustamisteenust või esindamist kohtumenetluses neile tagasisaadetavatele, kes ei ole rahvusvahelist kaitset taotlenud, ei pakutud.

Euroopa Liidu varjupaigaõiguse raamistiku muutumisel 2013. aastal vähendati liikmesriikide kohustust pakkuda sihtrühmale tasuta õigusabi ja esindamist. Muudatuste kohaselt säilis see kohustus ainult kohtumenetluse faasis negatiivse/eitava rahvusvahelise kaitse otsuse saamisel ja selle edasikaebamisel või väljasõidukohustuse asjas, kuid jäi vabatahtlikuks haldusmenetluse faasis.²² Haldusmenetluse faasis asendati see tasuta nõustamisega sihtrühma õigustest ja kohustustest.

Tulenevalt 2013. aastal vastu võetud ja 2015. aastal jõustunud EL õigusaktide muudatustest võeti 16. märtsil 2016 vastu välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus²³, kus teiste seas muudeti ka seaduse §10 viisil, mis asendas rahvusvahelise kaitse taotleja „esindamise“ kohustuse tema õigustest „teavitamise“ kohustusega; samal ajal nõue abistada isikut riigi õigusabi taotlemisel jäi samaks. Sellega tekkis teatud mõttes ka uus esindamise-nõustamise teenus rahvusvahelise kaitse (RVK) taotlejatele – esindamine jäi toimuma ainult kohtumenetluses ning nõustamine peamiselt haldusmenetluses.

EIK lepingu lõppemise järgselt (2015. aasta suvel) võttis esmase nõustamisteenuse pakkumise ajutiselt üle PPA. See tähendab, et lisaks tavapärasele selgitamiskohustusele teostati sihtrühma nõustamist (läbi regulaarsete külastuste ehk nn väljasõiduteenusena majutuskeskusesse) ka menetlejate endi poolt. Kuigi taolise nõustamise eesmärgiks oli ennekõike siiski rahvusvahelise kaitse taotlejate informeerimine nende õigustest ja kohustustest – st sellest, mis neid menetluse raames ees ootama hakkab –, küsiti sihtrühma poolt kohtumistel menetlejatega lisaks menetlusprotseduuri puudutavatele küsimustele sageli ka muid erinevaid küsimusi, sh olmet puudutavaid küsimusi nagu nt lastele koolikoha või lastehoiu leidmine, rahaline toimetulek ja toetused, aga ka erinevad Eestis viibimise aluste erinevused ja otstarbekused (nende teemade osas küsitakse nõustajatelt infot ka täna, vt täpsemalt ptk 3.1). See omakorda näitas, et nii nagu toona, on ka täna rahvusvahelise kaitse taotlejate vajadused ja ootused nõustamisele oluliselt laiemad ning ei kattunud alati pakutava teenusega (st puhta õigusliku fookusega nõustamisega). Lisaks tähendas muudele, laiemalt toimetulekuga seotud küsimustele lahenduste leidmine, menetlejatele suuremat töökoormust.²⁴

Järgmiseks etapiks nõustamisteenuse kujunemisel oli selle jagamine kahe asutuse vahel: nõustamist kinnipidamiskeskuses (KPK) korraldas PPA ja majutuskeskuses pakutav teenus delegeeriti Hoolekandeteenuste AS-ile. Sellisel kujul pakuti teenust kuni 2018. aasta oktoobrini, mil Siseministeeriumi eestvedamisel otsustati teenus viia tervikuna PPA vastutusvaldkonda, eesmärgiga ühtlustada teenusepakkuja (st pakkuda teenust kahe teenusepakkuja asemel ühe poolt) ning seeläbi loodeti tõsta ka teenuse pakkumise kvaliteeti. PPA vastutusvaldkonnas loodeti näha teenuse muutumist konkreetsemaks, kvaliteedi mõttes ühtlasemaks ning teenuse arengu mõttes asjakohasemaks. Kuigi teenuse viimisel PPA vastutusvaldkonda võeti juba toona arvesse, et see võib nõustatavates tekitada kahtlusi või ebaselgust nõustamise erapooletuse osas (vt selle osas ka tänast olukorda ptk 3.5), leiti siiski, et potentsiaalne kasu kaalub üle võimalikud kahjud.

Teenuse osutamine PPA poolt tõi kaasa erinevaid väljakutseid. 2019. aastal läbiviidud andmekogumine viitas, et ühelt poolt hakkas teenuse kuulumine PPA vastutusalasse tekitama osades rahvusvahelise kaitse taotlejates umbusku: teenuse saajad väljendasid nendega kokkupuutunud vabahendustele kahtlust, kas menetlejaga samasse organisatsiooni/institutsiooni kuuluv õigusnõustaja saab oma töös olla sõltumatu.²⁵

²² Info välismaalasele rahvusvahelise kaitse seadusest (VRKS), väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadusest (VSS) ning riigi õigusabi seadusest (RÕS).

²³ Riigi Teataja. (2016). Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

²⁴ Kirjavahetus Siseministeeriumiga. (2023).

²⁵ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), Eesti Inimõiguste Keskus (EIK). (2019). Õigusabi Kättesaadavus Varjupaigataotlejatele Eestis. Uuringu tulemuste tutvustamine 11.04.2019.

Teisalt tekitas nõustatavates segadust tööik, et tol hetkel oli nõustaja e-posti aadress lõpuga „@politsei.ee“, kuid ka asjaolu, et mõnede juhtumite käigus nõustasid nõustaja ja menetleja klienti samaaegselt.²⁶ Neist asjaoludest tingituna suurenes omakorda ka EIK poole pöördujate arv.²⁷

Ühe lahendusena ebaselguse osas nähti nõustajate e-posti aadressi viimist kujule „@counsel.ee“, mis mõnevõrra kindlasti leevendas teenuse usaldusväärsuse probleemi nõustatavate hulgas. PPA poolt pakutava teenuse algusaastatel toodi sihtrühmade poolt ühe probleemkohana välja ka nõustajatega vahetu kontakti vähesust. Kuna nõustajad ei viibinud keskustes kuigi sageli, olid kontakti- ja suhtlemisvõimalused piiratud. Näiteks muutus probleemiks vastamistähtaegadega kirjadele reageerimine: seda juhtudel, kui rahvusvahelise kaitse taotlejad soovisid saada juhiseid korrektse vastuse koostamiseks, ent nõustaja ei olnud nende jaoks kättesaadav.²⁸

Teenuse käivitamise esimestel aastatel tekitas küsimusi ka nõustamise kvaliteet. Näiteks oli juhtumeid, kus osad kliendid oleksid soovinud saada põhjalikumalt ja kompetentsemat tagasisidet oma küsimustele: mõned ei saanud õigusnõustajalt oma küsimustele ammendavaid ja konkreetseid vastuseid, ning kuigi neid suunati nõustajate poolt sageli edasi PPA migratsiooninõustajate juurde, või jagati nendega telefoninumbrid ja internetilinke, oli kitsaskohaks asjaolu, et osad kliendid ei osanud infot ligipääsemiseks vajalikku keelt (nt piisavalt hästi eesti, inglise või vene keelt), või oli pakutud informatsioon nende jaoks liiga keeruline.²⁹ Seetõttu võis kliendil jääda info tegelik sisu piisavalt hästi saamata.

Oluline on ka märkida, et lisada muudele teguritele on nõustaja tööülesannete piiritlemist mõjutanud asjaolu, et varasemalt oli nõustaja ametlik ametinimetuse õigusnõustaja. Sõna „õigus“ sisaldumine nõustaja ametinime ees hakkas aga osades nõustatavates tekitama segadust, kuna tekitas ekslikke ootusi, et õigusnõustaja roll on ka kliendi esindamine (sh kohtus) – sarnaselt näiteks advokaatidele või EIK õigusnõustajatele. Sellest tulenevalt eemaldati, mh Õiguskantsleri ettepanekul, nõustaja ametinimetusest sõna „õigus“ –, ennekõike selleks, et sihtrühma hulgas ei tekiks segadust muu õigusala esindamisega, nt sarnaselt advokaadibüroode praktikale, kus tavaliselt kaasneb õigusnõustamisega ka esindamine. PPA nõustajate nõustamise fookuseks jäi aga jätkuvalt, ka ilma õigusnõustaja ametinimetusega, Eesti õigusruumi ja praktika selgitamine ja informatsiooni pakkumine sihtrühmale.

Silmas tuleb pidada, et rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetluses olevate klientide nõustamise puhul on tegemist haldusmenetlusega, mitte kriminaalmenetluse ega kohtumenetlusega. Seetõttu võib sellele sihtrühmale õigusnõu anda ükskõik kes seda (enda hinnangul piisavalt hästi) oskab. EL õiguse kohaselt määrab nõustajate kvalifikatsiooni ja muud nõustamise reeglid iga liikmesriik ise (sh võib ka haldusmenetluses esindajaks olla ükskõik kelle välismaalane on ise enda poolt selleks volitanud).³⁰

Lõpetuseks on oluline märkida, et alates teenuse üleviimisest PPA-sse kuni 2022. aasta lõpuni ei ole teenuse sihtrühma, st teenuse kliendi vaadet ja tagasisidet teenusele küsitud – käesolev uuring on esimene omataoline, millega kliendi, aga ka teiste oluliste sidusrühmade kogemusi uuritakse.³¹ Selleks on olnud mitmeid põhjuseid: ühe põhjusena on välja toodud (ekslik) arusaam ja argument, et sellelt sihtrühmalt ei olegi võimalik saada objektiivset, st usaldusväärset, informatsiooni teenuse osutamise ja selle kvaliteedi kohta, kuna suur osa teenuse sihtrühmast seisab silmitsi otsustega, mis nende vaates on ebasoovitavad (nt rahvusvahelise kaitse taotlust ei rahuldata, tehakse ettekirjutus lahkumiseks jm), ning seetõttu kandub rahulolematuse võimaliku otsusega ka suhtumisele nõustamisteenusesse ehk saadav tagasiside ei oleks objektiivne. Taolist seisukohta väljendasid uuringu käigus ka mõned teised intervjueritud sihtrühmaga

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Kahes sidusrühma intervjuus oldi siiski arvamisel, et kuna rahvusvaheline kaitse ja tagasisaatmine on õiguslikus vaates väga spetsiifilised valdkonnad, ei suudaks ilma vastavat juriidilist haridust omamata nõustajad taolist nõustamist siiski piisavalt kvaliteetselt pakkuda.

³¹ Sidusrühmade vaadet on väiksemas mahus püütud kaardistada ka varem, nt 2021. aastal Siseministeeriumi eestvedamisel.

kokkupuutuvate organisatsioonide esindajad ehk sidusrühmad. Oluline on märkida, et taoline arusaam tagasiside küsimuse vähesest mõttekusest ei ole siiski põhjendatud; vt selle osas täpsemalt ptk 4.1.3. soovitude osas. Muude põhjustena tagasiside mitteküsimise osas toodi välja ka ajapuudus, Ukraina kriis jt tegurid, kuid ka nt argument, et PPA vastutusalasse sattus antud teenus ootamatult, mistõttu pole olnud aega planeerimaks sihtrühma tagasiside kogumist.

2.2. Teenuse korraldus ning selle osutamise põhimõtted

Nõustamisteenus on suunatud kahele sihtrühmale: rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning tagasisaadetavatele. Teenus on üks tervik ning ka selle rahastus tuleneb ühest allikast (projekti tunnus AMIF2018-9). Projekti kirjelduse kohaselt on eesmärgiks kiire ja vahetu nõustamisteenuse pakkumine KPK-s või majutuskeskustes viibivatele RVK taotlejatele ja vabatahtlikele tagasipöördujatele.³² Pool projekti kuludest on varjupaiga meetme rahastus ja pool kuludest on tagasisaatmise meetme rahastust. Selle kaudu kasutatakse 50%–50% põhimõttel teenuse pakkumist ja rahastus kahele erinevale sihtrühmale. Kuigi uuel rahastusperioodil (alates suvi 2023) tuleb rahastuse vaatest eristada rahvusvaheline kaitse ja tagasisaatmise valdkonna tegevusi, ei tähenda see, et Eesti ei võiks või ei peaks kujundama sarnaselt praegusele terviklikku nõustamisteenust. See on kooskõlas ka ptk 1.1 väljatoodud Euroopa Komisjoni avaldatud EL vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia põhimõtetega (2021), mille kohaselt peaks tagasipöördumisalane nõustamine toimuma rände protsessi võimalikult varases etapis, sealhulgas vajaduse korral varjupaigamenetluse ajal.

Enne teenuse osutamise PPA poolset alustamist 2018. aastal, kooskõlastati Siseministeeriumi ja PPA vahel järgnevad nõustamisteenust iseloomustavad ja raamistavad põhimõtted:³³

- 1) neutraalsus,
- 2) proaktiivsus,
- 3) kõrge kvaliteet,
- 4) selge tööjaotuse piir migratsiooninõustajatega,
- 5) selge tööjaotuse piir majutuskeskuse sotsiaaltöötajatega,
- 6) selge tööjaotuse piir PPA menetlejaga,³⁴
- 7) tihe koostöö PPA menetleja,³⁵ migratsiooninõustajaga, kaitse saaja tugiisikutega, kohaliku konstaabli, KOV spetsialistidega jne; sh võrgustiku loomine.³⁶

Kokku lepitud põhimõtetest lähtuvalt koostati nõustajate nimekiri olulistest punktidest (nn *check-list*, mis sisaldub ka nõustaja juhendmaterjalis ehk käsiraamatus), mille nõustaja peaks kliendile üle rääkima ja selgitama, samuti menetluseksperdi³⁷ ametijuhend. Antud nimekiri jaguneb üheksaks sisuliseks teemaplokkiks, mis on kõrvutatud ametijuhendiga (12 ülesannet ja nende tulemuslikkuse mõõtmise kriteeriumid) ning on välja toodud järgnevas tabelis 1. Sisuliselt peaks nõustajate töö toimuma nende kahest dokumendist tulenevate põhimõtete alusel.

³² Siseministeerium (2023). Varjupaiga-, rände- ja integratsioonifondist toetatud projektid. <https://www.siseministeerium.ee/media/1684/download>

³³ Kirjavahetus Siseministeeriumiga (2023).

³⁴ Näiteks asjaolu, et nõustaja ei teosta menetlustoiminguid. Samal ajal tuleb silmas pidada, et menetlejal on alati ka selgitamiskohustus, ning nõustajate olemasolu ei võta seda kohustust menetlejalt ära.

³⁵ Koostöö all mõeldakse antud juhul seda, et nõustajal oleks viimane info menetlustöö korralduse suhtes, aga mitte nt koos töötamist ühe juhtumi vaates. Samuti näiteks seda, et nõustaja märkab, milline osa menetlusest tekitab kliendile kõige rohkem küsimusi, mis võimaldaks tagada selle, et menetleja oskaks seda kohta edaspidi paremini selgitada.

³⁶ Võrgustiku all peetakse antud juhul ennekõike silmas üldist infovahetust kiiresti muutuva õigustiku ja praktikate vaates, et kliendile jagatav teave oleks kogu aeg ajakohane.

³⁷ Nõustaja ametlik nimetus ametijuhendis.

Tabel 1. Nõustaja teemade nimekirjas ja ametijuhendis olevad juhised

TEEMADE NIMEKIRI (INN CHECK-LIST) ³⁸		MENETLUSEKSPERDI AMETIJUHEND ³⁹	
TEEMA	SISU	PÕHIÜLESANDED	TULEMUSLIKKUSE MÕÕTMISE KRITÈRIUMID / SOOVITUD TÖÖTULEMUS
Õigused/kohustused	Rahvusvahelise kaitse taotleja õiguste-kohustuste, rahvusvahelise kaitse saaja õiguste-kohustuste, VSS õiguste-kohustuste tutvustamine.	Nõustab sihtrühmasid rahvusvahelise kaitse taotlemisel	Sihtrühmadele on tutvustatud rahvusvahelise kaitse taotleja õigusi ja kohustusi.
Sisekorraeeskiri/kodukord	KPK ja Vao/Vägeva majutuskeskuste sisekorra eeskirjade, kodukordade tutvustamine. ⁴⁰	Nõustab ja abistab sihtrühmasid riigi õigusabi taotlemisel.	Sihtrühmad on saanud nõuandeid ja abi riigi õigusabi taotluse koostamisel.
Kinnipidamiskeskusesse paigutamise õiguslikud alused/vaidlustamiskord	Kohtumääruse selgitamine, vaidlustamiskorra selgitamine sh RÕA.	Informeerib ja nõustab sihtrühma töövaidluskomisjoni pöördumise võimalustest.	Sihtrühm on teadlik töövaidluskomisjoni pöördumise tingimustest ja võimalustest.
RÕA (riigi õigusabi) taotlemine	RÕA taotlemise võimalused erinevates menetlusetappides.	Tutvustab sihtrühmale VARRE programmi ja selle osalemise tingimusi ja võimalusi.	Sihtrühm on teadlik VARRE programmist ja selles osalemise tingimustest ja võimalustest.
Asüülitootlemise alternatiivid ⁴¹	Elamis-ja töölubade taotlemise tutvustamine (vajadusel).	Nõustab ja abistab sihtrühmasid erinevates õiguslikes küsimustes.	Sihtrühmad on saanud õiguslast nõu ja abi.
Varjupaigamenetluse protsess	Protsesside kirjeldamine: intervjuu, tõendid, otsus, otsusejärgne tegevus jne.	Võtab sihtrühmalt vastu rahvusvahelise kaitse taotluse.	Rahvusvahelise kaitse taotlus on vastu võetud ja taotlejaga on tehtud esmased toimingud.
Illegaalide dokumenteerimise võimalused	Selgitamine: dokumenteerimiseks vajalikud tegevused, võimalused.	Säilitab vajaliku teabe ja tõendusmaterjali tuvastamiseks isiku kuuluvust abikõlblikkuse sihtrühma.	Vajalik tõendusmaterjal ja teave isiku sihtrühma kuulmise kohta on säilitatud.
Tagasisaatmine	Selgitamine: tagasisaatmis-menetluse protsess, võimalused vabatahtlikuks lahkumiseks.	Koostab ja säilitab projektidega seotud dokumentatsiooni projektikaustikus	Projektidega seotud dokumentatsioon on koondatud projektikaustikusse ning säilitatud.
Vabatahtlik lahkumine erinevate programmide abil	Selgitamine: IOMga lahkumine, PPA poolt makstavad toetused.	Võtab tagasipöördumatelt vastu materiaalse toetuse ja/või toimetulekutoetuse taotlused.	Tagasipöördujate taotlused on vastuvõetud ning edastatud registreerimiseks/tõlkimiseks/otsuse tegemiseks
		Peab tööaja arvestust ning esitab igakuiselt vahetule juhile tööajatabeli.	Igakuiselt on tööajatabel vahetule juhile esitatud.
		Korraldab ja koordineerib koostöökohtumisi koostööpartneritega (KOV ja	Projekti perioodil on korraldanud või koordineerinud 5 koostöökohtumist.

³⁸ Allikas: kirjavahetus PPA-ga (2023).

³⁹ Allikas: „Menetluseksperdi ametijuhend, põhitöö nr 755 (nõustaja), kinnitatud 19.10.2018 nr 1.9-23.3/80p-1.“

⁴⁰ Tänases praktikas tutvustab seda Vaos ja Vägeval majutuskeskuse töötaja, kes on avaldanud soovi seda ise teha (sisekorra eeskirjade rikkumise korral tegelevad juhtumiga majutusteenuse osutajad), olemas tõlked eri keeltesse ning see allkirjastatakse kliendi poolt. Allkirjastamisvajadus on seotud ka sellega, et kui klient rikub kodukorda, siis saab viidata, et ta on tutvunud ja selle allkirjastanud.

⁴¹ Tänases praktikas nõustajad annavad üldist infot, kuid täpsustamiseks suunavad edasi migratsiooninõustajatele.

		tema haldusüksused, IOM, SoM (ne)	
		Täidab muid ülesandeid, mis tulenevad ametikoha eesmärgist või teenistuskohustuste täitmisest.	Ülesanded on täidetud korrektselt ja tähtaegselt; takistustest on asjaosalisi ja kinnipidamiskeskuse juhti teavitatud.

Kuigi nõustamisteenuse põhimõtetes lepiti kokku enne selle osutamise alustamist PPA-s 2018. aastal, ei lepitud tõenäoliselt kokku nende põhimõtete täpsemas sisus, vaid põhimõtted said paika üldsõnaliselt. Üldsõnaline kirjeldus on aga toonud kaasa selle, et iga osapool, kes puutub teenusega kokku, sisustab teenuse lähtuvalt enda arusaamast. Sellist põhimõtetele printsiipide mõtestamise erinevust täheldati uuringu käigus nii organisatsiooni (PPA) sees, kui ka sidusrühmade vahel, samuti nõustajate suhteluse klientidega. Järgnevalt toome välja ka mõned põhimõtted, mis uuringu käigus korduvalt osutusid kõige rohkem arusaamatusi tekitavateks.

Neutraalsus. PPA ametnikud kasutasid teenuse kirjeldamisel sageli sõna “neutraalne”, samas ei ole neutraalsuse mõistet detailsemalt sisustatud ja puuduvad ka selle tulemuslikkuse väljundnäitajad.

Proaktiivsus. Nõustamisteenuse pakkumise juures on ootus nõustamise „proaktiivsusel“, kuid ka selle juures ei ole tulemuslikkuse kriteeriumid sõnastatud kuigivõrd konkreetselt ja nii võib näiteks tegevus „*Sihtrühmadele on tutvustatud rahvusvahelise kaitse taotleja õigusi ja kohustusi*“ (vt tabel eelpool) tähendada nii proaktiivset selgitustööd kui ka olukorda, kus RVK taotlejale antakse üle teabeleht.

Konfidentsiaalsus. Kui mitmetes teenustes tähendab konfidentsiaalsus info liikumist vaid vestluses osalevate isikute vahel (ning intervjuude põhjal selliselt enamik RK taotlejaid seda ka mõistab), siis PPA mõistes on konfidentsiaalsust tõlgendatud pigem organisatsioonikeskselt. Teisisõnu, konfidentsiaalsus võib PPA mõistes tähendada küll info mitte jagamist väljapoole PPA-d, kuid PPA sees võib klienti puudutavat infot vahetada.

Üldsõnaliselt ja konkreetselt sisustamata põhimõtteid on teisigi, nt on teenuse pakkumisel ootus kõrgele kvaliteedile, selgusetuks jääb aga, kuidas seda hinnatakse. Intervjuudest teenuse eri osapooltega selgub ka, et nõustajate tööjaotuse piirid nii migratsiooninõustajate, majutuskeskuste töötajate kui ka PPA menetlejatega võivad kohati olla ebaselged. Ühelt poolt esineb dubleerimist, teisalt on ka selliseid tegevusi, mis jäävad täielikult katmata. Neid, ja muid aspekte käsitletakse pikemalt peatükis 3, teenuse protsesside analüüsimise juures.

2.3. Teenuse arendamine

Nõustamisteenus oli algul (2018. aastal) üpriski ebakindlas staatuses: läbiviidud intervjuude põhjal sidusrühmadega ei olnud algusaastatel väga selget visiooni selle osas, kuidas teenus võiks laiemalt toimida ehk mis on selle eesmärk või nõustamise piirid (vt ptk 3.2), läbimõtlemata oli uue töötaja kohanemise toetamine (vt ptk 3.4) aga ka nt süsteemse koolitusprogrammi või koolituste pakkumine (vt ptk 3.3). Kuid aja jooksul, väiksemate ümberkorralduste tulemusena, on teenus tänaseks juba rohkem PPA süsteemi integreeritud. Küll aga ei ole siiani tekkinud stabiilsust (teenus on 2023. aasta alguses järjekordsel ümberstruktureerimisel), ega ka teenuse väärtustamist.

Väärtustamise vaates mõjutab teenuse kvaliteeti olulisel määral PPA üldine nägemus teenusest. Uuringus kogutud ja analüüsitud info kohaselt võib öelda, et PPA vaates on tegemist pigem **väheolulise teenusega**, mida osaliselt seletatakse teenuse (väikese) mahuga. Uuringu jooksul nimetasid nii PPA-ga seotud osapooled kui ka teised intervjuueeritud osapooled seda, et nõustamisteenus on **mikroteenus** ja mikrokohustus (tsitaadid intervjuudest), ning teatud määral väljendus taoline hoiak ka uuringu jooksul korraldatud teenusdisaini/koosloome töötoas (vt lisa 2).

Kuigi teenus võib olla väike (mikro), ei pruugi väiksemahuline teenus aga olla olemuselt väheoluline, ja intervjuude põhjal võib oletada, et lisaks mängivad rolli teisedki tegurid: ühelt poolt teenuse “omanikuks”

saamise protsess (“*See teenus „potsatas“ kuidagi PPA lauale*” – nagu väljenduti ühes intervjuus), teiselt poolt ei ole teenuse sihtrühm (rahvusvahelise kaitse taotlejad ja tagasisaadetavad) kuigi prioriteetsed: näiteks PPA-ga läbi viidud intervjuudes kõlas mitmel korral läbi väide, et Eestis tehakse selle sihtrühma jaoks „*rohkemgi kui EL-i direktiivide ette näevad*“, mistõttu ei ole põhjust teha ka palju rohkem.⁴² Selle väite tõesust antud uuringu raames kontrollida ei saanud, sest võrdlus teiste riikide praktikatega ei mahtunud antud uuringu skoopi, ent peame oluliseks märkida, et antud hoiak pigem ei ole kuigi kliendikeskne ja mõjutab paratamatult ka teenuse arendamist. Lisaks tuleb märkida, et kui teenust hakati sisse viima KPK-s sisse, ei saanud toonased KPK juhid (ja teised KPK töötajad) aru ei teenuse sisust, eesmärgist ega selle vajalikkusest, mis omakorda tõi kaasa üleoleva suhtumise nõustajatesse ja halvustavaid väljaütlemisi nõustajate suunal.

Oma osa teenuse arendamises määrab ka teenuse paigutus PPA struktuuris. Nõustamisteenus on jäänud kahe PPA pakutava teenuse ja valdkonna – rahvusvahelise kaitse taotlemise ja väljasaatmise – vahele. Nõustamisteenus ei ole olnud PPA-s eraldiseisev, ühe omanikuga teenus: seda ennekõike ilmselt põhjusel, et nõustamisel ei ole ühte omanikku ja see on sihtrühmade kaupa PPA-s killustatud mitme omaniku vahel, ning see kuulus kuni 2023. aasta jaanuarini kahe teenuse (migratsioonijärelevalve ja rahvusvaheline kaitse) vahele.⁴³

Seega on olnud teenusel kaks omanikku (st ta on kahe teenuseomaniku hallata), ning nõustajatel oli esialgu ka kaks otsest juhti (täna on üks otsene juht üks). Selline teenuse paigutus on toonud kaasa tõrkeid infovahetuses, ebakindlust nõustajate pädevuste osas ja tõenäoliselt ka puudujääke pakutava teenuse kvaliteedis ja arendamises; kuid osati ka implitsiitselt (kaudselt) väljendatud arusaama või suhtumise, et nõustamisteenus on mingis mõttes menetlusprotsessi alategevus. Samuti on projektipõhisus tekitanud küsimusi nõustajatel endil nende sissetulekute stabiilsuse osas.

Kõige rohkem on teenuse toimimise ja arendamisvajaduste osas tegelenud teenuse varasem AMIF projektijuht (mõlemat AMIF projekti juhtis üks ja sama projektijuht); teenuse arendamiseks saadav sisend on eeskätt tulnud üksuste juhtidelt aga ka nõustajatel, ning eelkõige on see lähtunud nõustajate muredest ja vajadustest ning nende endi hinnangust sihtrühmade vajadustele. Osalt on nõustajad ka suuresti enda initsiatiivil loonud lahendused ja materjalid, kuidas nõustamist (nende enda hinnangul) kõige paremal moel pakkuda, millist infot koguda ja edasi anda. See näitab, et teenuse arendamine ei ole toimunud juhitud protsessina, vaid on paljuski jäänud nõustajate endi olule (seda ennekõike lahenduste ja meetodikate osas; koostatud materjalid on olnud teenuse poolt ja raames tellitud, kuid initsieeritud nõustamisteenuse päris algusaastatel nõustajate endi poolt).

Sihtrühma (RVK taotlejad ning tagasisaadetavad) käest ei ole PPA teenusele hinnangut ja tagasisidet küsinud, mis tähendab ka, et sihtrühma vaatega ei ole siiani olulisel määral arvestatud. Siinkohal tuleb mainida, et erinevates PPA intervjuudes toodi argumendina korduvalt välja, et kui rahvusvahelise kaitse taotlejad saavad negatiivse otsuse või lahkumissettekirjutuse, muutuvad nad nii negatiivseks, et ei ütleks nii ehk naa teenuse suhtes midagi head. Ühelt poolt võib see viidata asjaolule, et kuigi teenuse primaarne sihtrühm on RVK taotlejad, näeb PPA teenuse primaarse sihtgrupina pigem väljasaadetavaid, kuid teisalt näitab pigem puudulikku arusaamist selle osas, milleks on teenusele vajalik tagasisidet küsida või kuidas teha seda olukorras, kus klienti vaevavad negatiivsed tunded ja pettumus. Vt selle osas täpsemalt ka soovitude ptk 4.1.3.

2.4. Vaated nõustamisele olulisemate sidusrühmade lõikes

Uuringu raames korraldatud koosloome töötoas (vt lähemalt lisa 2 töötoa kokkuvõte) selgus PPA läbiv vaade nõustamisteenusele: kuigi ametlikult on teenus esmajärjekorras suunatud RVK taotlejate

⁴² Taoline väide on siiski ekslik: rohkema tegemine kui EL-direktiivides nõutud oleks nt juhul, kui Eesti pakuks tasuta õigusabi koos kliendi esindamisega ka haldusmenetluse ajal.

⁴³ Alates 01.01.2023 on teenus Põhja prefektuuri piirivalvebüroo õigusteendindusgrupi koosseisus.

nõustamisele, esineb lisaks ka väga tugev (osati ka domineeriv) arusaam sellest kui väljasaatmisele orienteeritud teenusest.

PPA kui teenuse pakkuja vaates on teenus esmajärjekorras suunatud RVK taotlejate nõustamisele, kuid lisaks sellele esineb ka väga tugev arusaam sellest kui väljasaatmisele orienteeritud teenusest. Sellises võtmes on see suunatud väljasaatmise protsessi lihtsustamisele ja on mõeldud eelkõige sihtrühmade ootuste juhtimiseks. Ootuste all mõistetakse selgitustööd selles osas, et Eestis saavad rahvusvahelist kaitset väga vähesed inimesed ja eesmärgiks on pigem suunata nad vabatahtlikult lahkuma või üldse mitte rahvusvahelise kaitse taotlemiseks avaldust esitama. Teiselt poolt on PPA huvides see, et nii RVK taotlemise protsess kui ka väljasaatmine toimuksid võimalikult kiiresti ja efektiivselt.

Siseministeerium ehk teenuse tellija näeb nõustajat selge eesmärgiga – nõustaja peab olema inimese aitaja. Nõustamise eesmärk on see, et klient saaks olla teadlik menetlusosaline, mis tähendab, et nõustaja on vahelüli kliendi ja PPA vahel ning seletab kliendile menetlusprotsessi ja sisu, samuti tema õigusi ja võimalusi. Lisaks on nõustamise eesmärk aidata Eestis viibival kliendil realiseerida oma seadustest tulenevaid õigusi ning saada üldiselt hakkama uute väljakutsetega ja leidma vastuseid relokatsioonist tulenevatele küsimustele. Selleks võib nõustaja kas ise pädevat informatsiooni pakkuda või suunata kliendi edasi vastava infopakkuja juurde. Nõustaja peab leidma kliendile parimad lahendused tema olukorrast lähtuvalt ja olema teatud mõttes Eesti visiitkaart. Nõustaja ei ole kliendi esindaja, ja nõustaja ei esinda klienti õiguste kaitsmisel PPA vastu; kuid nõustaja peab selgitama, kuidas klient saab oma õigusi kasutada. Ühtlasi oodatakse, et nõustamisel arvestataks klientide erivajadustega ja erinevate gruppide (näiteks laste) vajadustega. Samuti nähakse, et nõustaja roll ei ole ainult näost-näkku nõustamine, vaid ka erinevate teabematerjalide koostamine ja lähenemisviiside väljatöötamine kindlat tüüpi klientide suhtes nii RVK taotlejate kui ka väljasaadetavate sihtrühmas, samuti võrgustike loomine ja teatud määral ka infovahetuse koordineerimine või vähemalt proaktiivselt osalemine.

Koostööpartnerite ehk sidusrühmade nägemused teenuse osas on erinevad: mõned näevad nõustajaid eelkõige selliste nõustajatena, kes peaksid olema õigusliku taustaga ja pakkuma ka tegelikult juriidilist nõustamist. Sellisel juhul nähakse nõustajas ka esindamise rolli ning seetõttu nähakse ametikoha paiknemisel PPA-s huvide konflikti. Nende vaates soovitakse ka näha, et nõustajad oleksid PPA-st sõltumatud, kuna erapoolikus võib mõjutada menetluse ja väljasaatmise protsesside käiku. Mitmed teised koostööpartnerid rahvusvahelise kaitse ja väljasaatmise valdkonnas kas ei teadnud nõustajate olemasolust (paar intervjuud), või ei osatud öelda (rohkemad intervjuud), millega nõustajad täpselt tegelevad või tegelema peaksid (vt pikemalt ptk 3.9). Osad sidusrühmad näevad nõustajaid aga rohkem sotsiaaltöötaja laadses rollis – st nõustajad kes nõustavad nii õiguslikes küsimustes kui ka vajadusel kuuluvad kliendi muresid ja abistavad neid ka menetlusvälistes valdkondades või olukordades –, asjaolu, mida nõustajad on tegelikult teinud nii minevikus kui ka teevad täna, kuigi need piirid teenuse osutamisele on ebaselged (vt ptk 3.2). Seega sidusrühmade vaade nõustamisele varieerub, ei ole ühtne ning osati taandub taoline varieeruvus seisukohtades sellele, et päris täpselt siiski ei teata, mis on nõustajate tööülesanded, teenuse laiemad eesmärgid, aga ka teenuse positsioon teiste teenusepakkujate kõrval (võrreldes näiteks PPA migratsiooninõustajatega, aga ka majutuskeskustes pakutavate teenuste, abi ja nõuga).

Kokkuvõtlikult saame öelda, et kuna teenuse kaasrahastaja (Siseministeerium) on teenust kirjeldanud pigem üldiselt (osati ka teadlikult, eesmärgiga mitte välistada võimalikke nõustamise või abistamise kohti kliendile), on see kaasa toonud selle, et teenusele loob sisu see, kes teenust pakub. Kui teenuse pakkujaks oli EIK, siis nähti teenust sihtrühma igakülgse abistamisena, sh esindamisega üldiselt ja vajadusel ka kohtus. Praegu on teenuse osutajaks PPA, kes näeb teenust eeskätt tagasisaatmise toetamise valguses. Oluline on selle juures silmas pidada, et tagasipöördumisalase nõu andmine ei ole kuidagi vastuolus Euroopa Liidu ega rahvusvahelise õigusega: näiteks on selline lähenemisviis pandud ka EL vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegias liikmesriikidele kohustuseks.

Küsimus on antud juhul selles, kuidas taolist tagasisaatmisalase nõu andmist pakutakse – kas objektiivselt ja läbipaistavalt, selgitades neutraalselt kõiki legaalseid Eestisse jäämise või Eestist lahkumise plusse ning miinuseid, mille põhjal isik saab teha kaalutletud otsuse; või selliselt, kus isikut suuremal või vähemal moel suunatakse. Eelnimetatule viitavad paaris intervjuus mainitud eelistused nõustajate värbamisele, kus

ühe eelistusena on nimetatud nõustajates näha "*häid moosijaid*" (vt täpsemalt ptk 3.3) – ennekõike puudutab see migratsiooni-järelevalve fookust ehk juba tagasisaadetavate nõustamist, aga ka paaris intervjuus nõustajatega endiga nõustajani jõudvad eri tasanditel väljendatud suunised, et nõustaja roll on maksimaalne arv sihtrühmast võimalikult kiirelt vabatahtlikult riigist välja saada.

Uueks rahastusvooru toetuse andmise kuid veel heaks kiitmata toetuse andmise tingimuste (TAT) eelnõus on RVK taotlejate nõustamisteenuse tegevustesse kirjutatud teiste seas järgnevad, teenust raamistavad pidepunktid ja põhimõtted:⁴⁴

1. Nõustamine on rahvusvahelise kaitse taotlejate proaktiivne, individuaalne, objektiivne ja viibimiskohast sõltumata lihtsasti kättesaadav ajakohane nõustamine kogu PPA menetlusprotsessi perioodil;
2. Nõustamise raames tuleb pakkuda igale rahvusvahelise kaitse taotlejale talle arusaadaval viisil sh talle arusaadavas keeles ning arvestades taotleja usulisi, kultuurilisi, soolisi, vanuselisi jt eripärasid ning erivajadusi, tema õigusi ja kohustusi ning Eesti Vabariiki saabumise, viibimise, elamise ja lahkumisega seotud võimalusi lähtudes kehtivast EL, rahvusvahelisest ja siseriiklikust õigusraamistikust;
3. Vajadusel tuleb toetada rahvusvahelise kaitse taotleja teiste ametiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonidega kontakti saamist;
4. Nõustamise eesmärk on rahvusvahelise kaitse taotleja ja saaja abistamine ja toetamine;
5. Nõustaja ei osale rahvusvahelise kaitse menetluses;
6. Nõustamisel antakse erapooletult teavet ning toetatakse rahvusvahelise kaitse taotleja osalemist menetluses.

Teenust pakkuvalt organisatsioonilt oodatakse nõustajate osas järgnevat:⁴⁵

1. Vähemalt kolme kvalifitseeritud nõustaja ametikoha täitmist personaalse sh inimese eripärasid ja erivajadusi arvestava objektiivse ja usaldusväärse nõustamisega vahetu kohtumise, e-posti või videokohtumiste teel, mille käigus leitakse inimesele kõige sobivamad rahvusvahelist kaitset ja rännet puudutavad lahendused ning aidatakse ennetada võimalikke rikkumisi koostöö seotud asutuste nõustajatega;
2. Koostööd seotud asutuste nõustajatega, vajadusel infotundide korraldamist ja nendel osalemist;
3. Vajadusel infomaterjalide koostamist ja ajakohastamist;
4. Nõustajate pidevat koolitamist ja supervisiooni, vajadusel koolitus – ja abimaterjalide koostamine ning kaasajastamist
5. Nõustamisteenuse pidevat analüüsi ja arendamist, sh kliendirahulolu seiret;

Kuna ka tagasisaadetavate nõustamise TAT-i on planeeritud sisse panna laias laastus sarnased põhimõtted nõustamisteenuse osutamisel, on kasulik mõlemas TAT-is teenuse pakkumise põhipunktid ühtlustada, et need ei sõltuks sihtrühmast vaid kohalduksid universaalselt mõlemale sihtrühmale (nt märksõnad nagu proaktiivsus, objektiivsus jmt).

Kuigi antud kirjeldus teenuse osas uue rahastusperioodi jaoks on hästi läbi mõeldud, on vajalik edasiselt täpsemalt sisustada need põhimõtted, mis on kirjelduses välja toodud: näiteks mida täpsemalt tähendab „objektiivne“ (kelle vaates objektiivne – kas kliendi või teenuspakkuja vaates?), kas „proaktiivne“ tähistab mingi teatud kindla ajaperioodi jooksul läbiviidavat nõustamist, või kas „arusaadav viis“ tähistab lisaks suulisele või kirjalikule nõustamisele ka näiteks audio-visuaalse materjali väljatöötamist ja esitlemist kliendile jmt. Samuti tuleb teenuse pakkumisel arvestada teenuse nähtavust ja selgemat kommunikeerimist väljaspoole kliente, st olulisemate sidusrühmade ja koostööpartnerite hulgas.

⁴⁴ Kirjavahetus Siseministeeriumiga. (2023).

⁴⁵ *Ibid.*

3. TEENUSE PROTSESSIDE ANALÜÜS

Siinses peatükis analüüsitakse erinevaid nõustamisteenusega seotud protsesse ning teenuse pakkumist mõjutavaid aspekte. Ennekoike on fookus neil võtmeteemadel, mis intervjuude ja andmekogumise käigus nii sihtrühma kui ka erinevate sidusrühmadega läbivalt rõstatusid ning kus me nägime peamisi kitsaskohti teenuse pakkumisel, aga ka potentsiaali teenuse arendamiseks tulevikus. Nii on näiteks allpool eraldi alapeatükkidena välja toodud teemad nagu nõustajate valik, nõustajate pädevused ja oskused, uue nõustaja kohanemise toetamine, nõustaja positsioon organisatsioonis, kuvand väljaspool organisatsiooni jm. Teisalt on välja toodud teemad, mis on olulised sihtrühma kuuluva kliendi vaates, st fookuses on kliendikesksus: näiteks kui hästi nõustamisteenus kliendi jaoks tema probleeme ja vajadusi lahendab, milline on talle teenusega väärtuse pakkumine, kas nõustamise protsess või selle osad on selged ja arusaadavad (nt teabelehed) jm.

3.1. Nõustamisteenuse osutamise kirjeldus

Nõustamisteenust osutatakse täna vahetult nii majutuskeskustes (Vao ja Vägeva), kinnipidamiskeskuses (KPK), kirjalikult (e-posti kaudu) ja telefoni teel, ning harvematel juhtudel ka Politsei- ja Piirivalveameti prefektuuride ametiruumides. Nõustajaid on kokku 3 inimest (viimase viie aasta jooksul on samaaegsete nõustajate arv varieerunud ühe kuni kolme isiku piires).⁴⁶ Nõustamine on erinevates tööloikudes nõustajate vahel ära jaotatud järgmiselt: üks nõustaja nõustab rahvusvahelise kaitse taotlejaid ennekoike Vaos (füüsiliselt kohapeal enamasti igapäevaselt) ning Vägeval (füüsiliselt kohapeal ca kord nädalas), üks nõustaja nõustab kinnipeetavaid rahvusvahelise kaitse taotlejaid ning tagasisaadetavaid KPK-s,⁴⁷ ning üks nõustaja vastutab ennekoike kaugpäringute/kaugtaotluste eest, st teostab nõustamist e-posti ja telefoni teel (füüsilise asukohaga samuti KPK-s).

Nõustamise primaarne sihtrühm on rahvusvahelise kaitse taotlejad ja tagasisaadetavad, kes elavad keskustes. Väljaspool keskusi elavate sihtrühma liikmete suunal proaktiivset nõustamistööd pigem ei toimu – eelduseks näib olevat, et nad ise leiavad info nõustajate olemasolust ning pöörduvad ise nende poole, ja sellisel juhul liiguvad nad kaugpäringute teenuselooigikat pidi.

Intervjuude põhjal võib ka öelda, et *de facto* on teenus suunatud kas täisealistele sihtrühmi liikmetele või saatjata alaealistele. Lastevanematega koos olevate laste osas väljendati eeldust, et lapsed saavad kogu vajaliku informatsiooni vanematelt, samas kui lapsed ise tulevad ja soovivad nõustajaga suhelda, siis neid ei keelata ja ära ei aeta.

Telefoni teel teevad nõustamist kõik kolm nõustajat, kuna kõigi kolme telefoninumbri on veebis ja mujal (nt õigused-kohustused dokumendis) avalikud. Vastavalt vajadusele ja olukorrale (nt puhkused, haiguste tõttu eemalolek) asendavad nõustajad teineteist; samuti vastavalt vajadusele ja võimalusel võidakse kliendi jaoks üks nõustaja välja vahetada teise nõustaja vastu (nt kui kliendil tekib tugev negatiivne meelestatus nõustaja suunal või tekivad muud takistavad asjaolud), kuid seda on ette tulnud harva (viimastel aastatel alla kümne juhtumi), ning eelkõige KPK-s.⁴⁸

Uutest RVK taotlustest tuleb nõustajatele nende meililisti teavitust, kus on taotleja nimi, sünniaeg ja elukoha aadress; kontakttelefoni seal tavaliselt ei ole. Nõustajad näevad ka ise neile kättesaadavast andmebaasist, kas inimesele on antud kätte õigused ja kohustused teabeleht või kas talle on seda tutvustatud ning kas ta on selle allkirjastanud. Selles andmebaasis on nõustajad vaatlejad, st ise nad sinna muudatusi sisse ei vii.

⁴⁶ Uuringu raames intervjueriti kokku kuute nõustajat, st nii tänaseid kui ka varasemaid nõustajaid. Intervjueritavate anonüümsuse huvides ei ole aruandes viidatud, kas tegemist on tänase või varasema nõustaja seisukohaga. Alates 2018. aastast on nõustajaid kokku olnud kümme.

⁴⁷ Kõik KPK-s olevad kinnipeetavad, olenemata oma staatusest (st kas RVK taotleja või näiteks elamisloa/viisa ületaja ja lahkumissetkirjutuse eiraja), on ühe KPK nõustaja sihtrühm.

⁴⁸ KPK-s ilmselt ka põhjusel, et seal on võimalus seda teha kuna seal on kaks nõustajat, kuid majutusekeskusi katab vaid üks nõustaja.

3.1.1. Nõustamine VRKS menetluses

Nõustamisteenus RVK menetluses (VRKS) olijatele algab üldiselt õiguste ja kohustuste dokumendi (edaspidi: teabeleht) üleandmisega (vt teabelehe osas pikemalt ka ptk 3.8). Nii sihtrühma kui ka nõustajate intervjuude põhjal antakse teabeleht sageli piiripunktis (sh lennujaamas) või politsei jaoskonnas – rohkem kui pooled sihtrühma intervjuudest toovad välja, et nad on saanud teabelehe juba enne esimest kontakti nõustajaga. Paljudel (aga mitte kõigil) juhtudel annavad nõustajad neile teabelehe veel uuesti ka teist korda (igaks juhuks, ning osati ka selle pärast, et nad ei tea, kas klient sai esimesena teabelehe ka tema enda emakeeles, juhul kui selle keele tõlkevõersioon on olemas).

Siinkohal tuleb ka märkida, et nõustamisteenuses ei ole seni olnud ühtset lähenemist või praktikat keelekasutusele – mõned nõustajad on märkinud, et võimalusel püüavad nad kasutada tõlki (ühes intervjuus nõustajaga tuuakse välja, et tõlki on püütud kasutada alati kõikidel esimestel kohtumistel klientidega, sõltumata nõustaja keeleoskusest; samuti on välja toodud, et tõlki kasutatakse alati kui inimene ei valda üldse inglise või vene keelt), kuid mõned nõustajatest ei näe selleks vajadust või peavad seda liiga keeruliseks ning püüavad keeleliselt ise hakkama saada.

Esimesel kohtumisel selgitab nõustaja teabelehe struktuuri ning seal kirjas olevate pidepunktide põhjal RVK taotlemise üldist protsessi ja protseduure, sh kaasnevaid õigusi ja kohustusi ning muud seonduvat infot (nt kust saada täiendavat abi, nõu jmt), sh riigi õigusabi taotlemist. Teabelehe sisu tutvustamine ongi see ühine miinimum, mille kohta saab uuringus läbiviidud intervjuude põhjal öelda, et seda teevad kõik nõustajad – see on nõ miinimum. Siiski tuleb märkida, et umbes kolmandik intervjuueeritustest ütlesid, et kuna nad olid teabelehe varem juba mujalt saanud, siis esimesel kohtumisel nõustajaga teabelehte koos läbi ei vaadatud, vaid pigem küsiti, kas neil on teabelehe sisu kohta endal tekkinud küsimusi. Lisaks toodi paaris intervjuus sihtrühmaga välja olukorrad, kus nõustajaga ei ole kordagi kokku puutunud, st esimest kohtumist ei ole toimunud ja seega ei ole toimunud ka teabelehe tutvustamist (siinkohal ei saa me täpsustada, kas tegemist oli majutuskeskustes või KPK-s toimunud juhtumitega). Nende üksikute näidete puhul võib olla tegemist ka olukorraga, kus nõustajaga on küll tegelikult kohtunud, kuid sihtrühma kuuluv klient ei ole sellest hoolimata selgelt aru saanud, kes on nõustaja või mis on nõustaja volitused või roll.⁴⁹

Nõustamise käigus üles kerkivad muud teemad on erinevad. Mõned nõustajad selgitavad RVK vestluse käigus nt seda, et kaitse saamine on pikk protsess (ametlikult kuni kuus kuud), et isik ei pruugi kaitset saada ning sellisel juhul järgneb sellele riigist väljasaatmine; osad annavad edasi ka info, et rahvusvahelise kaitse taotlemisest on võimalik loobuda ning jagavad infot IOM vabatahtliku tagasipöördumistoetuse programmi kohta. Mõned nõustajad räägivad esmasel kohtumisel keskuse kodukorrast (ennekõike KPK-s, kuna majutuskeskuses jagavad taolist informatsiooni majutuskeskuste töötajad, st juhid või sotsiaaltöötajad) ja sellest, mis hakkab toimuma kohtus või menetluses; osad nõustajad räägivad ka eri võimalustest/viisidest, kuidas oma praeguse staatusega Eestis edasi minna (nt kas taotleda mõnda muud legaalselt alust riiki jäämiseks kui rahvusvaheline kaitse), ning ühel juhul mainis nõustaja, et ta teavitab klienti ka psühholoogi kasutamise võimalusest.⁵⁰

Paljudel juhtudel saab nõustaja kliendiga kokku korduvalt, aga on ka juhtumeid, kus esimene kohtumine jääbki ainsaks. Kui klient pöördub nõustaja juurde ka teistes küsimustes, siis võib nõustaja pakkuda kliendile lisaks teabelehel oleva info selgitamisele ka muud infot, näiteks teemadel, mis vahetult isiku menetlusega seotud ei ole (st lisaks Eesti õigusruumiga seotud küsimustele). Enamasti (ent mitte alati) saab nõustaja kliendiga kokku ka siis, kui kliendi kohta on otsus tehtud ja mõnel juhul on nõustaja see, kes otsuse kliendile teatavaks teeb. Siinkohal tuleb märkida, et see kohustus näib olevat olnud nõustajate jaoks segane (st kas see on nende ametikohustus või mitte) ning vahel on seda tehtud ja vahel mitte;⁵¹

⁴⁹ Mõnevõrra alternatiivsem selgitus neile olukordadele võib olla ka sihtrühmast intervjuueeritava poolne pooliku info esitamine intervjuueerijale.

⁵⁰ Majutuskeskustes korraldab psühholoogi teenust AS Hoolekandeteenused ja neil on kohustus sellest teavitada kõiki kliente.

⁵¹ Tänane praktika majutuskeskustes on selline, et nõustaja edastab ja tagastab PPA-le kliendi allkirjastatud otsuse. Keskuse töötajad annavad otsuseid kätte ainult juhul, kui nõustaja on puhkusel või haiguslehel.

kuid oluline on, et mitmete nõustajate sõnul on see neile endile olnud raske olukord, mh sellepärast, et negatiivse otsuse saamine vallandab sageli klientides tugevaid negatiivseid emotsioone ja isegi pelgalt nende kogemine kõrvaltvaatajana on raske. Juhul, kui see on, või saab olema nõustaja jaoks selgelt määratletud tööülesanne, siis tuleb nõustajat sellise olukorra jaoks põhjalikult ette valmistada ning süsteemselt toetada, sh supervisiooni korras (vt selle osas ka nõustaja vaimse tervise toetamise alaosa ptk 3.3.6).

Kokkuvõtlikult algab VRKS menetluses nõustamine üldjuhul teabelehe üleandmisega ja selle selgitamisega ning lõpeb kliendile positiivse otsuse korral edasisuunamisega järgmistesse teenustesse (kuigi seda tehakse vahelduvad põhjalikkusega, vt ka ptk 3.1.3 ja 3.9). Negatiivse otsuse korral lõppeb nõustamine ametlikult kliendile riigi õigusabi saamisega (kuid ka sel juhul jätkub osati nõustamine muudes küsimustes); ning KPK-s olevatele klientidele pakutakse ja tutvustakse üldjuhul IOM VARRE programmi võimalusi (juhul, kui isik selleks kvalifitseerub). Lõpliku tagasisaatmisotsuse ja väljasaatmisprotseduuri algatamise korral, eriti väljaspool KPK-d viibivate tagasisaadetavate puhul, näib nõustaja roll täna olevat minimaalne.

Teemad, mis tekitavad rohkem eriarvamusi

Nõustamisteenuse kohustuslike teemade hulgas (st teema, mida nõustaja peab ametijuhendist tulenevalt RVK taotlejale tutvustama) on ka tagasisaatmismenetluse protsess ja võimalused vabatahtlikuks lahkumiseks. Kuna aga see on vaid teemana ära markeeritud ja täpsemalt ei ole arutatud, millises etapis ja millise nurga alt seda teemat käsitleda, tutvustavad nõustajad seda teemat klientidele oma parema äranägemise järgi. Toome selle asjaolu siin eraldi välja, sest uuringu käigus on mitmed intervjueeritavad (PPA-välised sidusrühma esindajad) väljendanud seisukohta, et rahvusvahelise kaitse menetluse protsessis ei peaks tagasisaatmisest rääkima – vähemalt mitte kohe alguses. Sidusrühma esindajad rõhutavad, et mõnele taotlejale võib see mõjuda agressiivsena (olukorras, kus inimene vajab mõistmist ja abi), seda võidakse tõlgendada ka kui surveamist RVK taotluse tagasisõtmiseks (võib oletada, et eriti kõrgema kontekstiga kultuuridest tulijad), ning see võib suurendada ärevust ja lootusetuse tunnet (sest inimene on stressis ja niigi ebakindel selles, mida ta tegema peab ja mis temast edasi saab). Lõppkokkuvõttes võib see kõik mõjutada ka inimese käitumist menetlusprotsessi ajal. Uuringu käigus näitasidki mõned intervjuud sihtrühmaga, et selline tõlgendus ja reaktsioon võib kliendil tööpoolest tekkida, seega on see küsimus, mille peaks hoolega läbi mõtlema – millise eesmärgiga ja millisel moel infot esitatakse, ning kas ja kuidas seda saab esitada nii, et seda ei tajutaks kliendi poolt surveamisena. Oluline on siinkohal ka ära märkida, et taoline praktika – tagasispöördumisalane nõustamine juba rändeprotsessi varases etapis, antud juhul varjupaigataotluse protsessis –, on kooskõlas, sh soodustatud, Euroopa Liidu vabatahtliku tagasispöördumise ja taasintegreerimise strateegiaga.⁵²

Uuringu käigus ilmnis, et paljudel sihtrühma esindajatel (RVK taotlejad) on ootus, et nõustaja aitab neil mitte lihtsalt aru saada menetlusprotsessi etappidest, vaid ka ette valmistuda intervjuuks menetlejaga. Sellist ootust ettevalmistusele sisustatakse indiviiditi erinevalt, aga läbivalt soovitakse võimalikult palju asjakohast infot mõistmaks paremini mis ees ootab ning tunda enda turvalisemalt. Mitmetel sihtrühma intervjueeritel oli ka raske aru saada, miks nõustaja neid sellega ei aita.

Samal ajal ilmneb osadest intervjuudest, et menetlejate pooltel on teatud ootus, et nõustaja *ei peaks* aitama nõustatavat menetlusintervjuuks ette valmistada, sest seda nähakse kui taotlejale “õigete” vastuste ja taktikate etteütlemist – mitmel korral kõlas intervjuudes sidusrühmadega läbi uskumus, et mõned taotlejatega töötavad partnerid ja/või sidusrühmad seda teevad (nt soovivad taotlejale minna saatkonna juurde ennast pildistama ja kasutada seda tõendusmaterjalina) ning seda pannakse neile sidusrühmadele (ja osati ka nõustajatele) pahaks.

Lisaks esines intervjuudes sidusrühmadega lahknevusi ka selles, kas ja mil moel peaks nõustaja aitama VRKS menetluses oleval taotlejal näiteks otsustada, kas üks või teine kiri või e-mail on menetluse jaoks

⁵² Vt täpsemalt strateegia ptk 3.4. „Tulemuslik tagasispöördumisalane nõustamine ja suunamine“
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8153-2021-INIT/et/pdf>

vajalik või mitte, kas mõni foto võib olla vajalik või mitte, ning kuidas neid fotosid või kirju kätte saada jm. Erinevad osapooled tõlgendavad sellise aitamise piiri erinevalt, mistõttu on kindlasti oluline seda selgemalt raamistada, arvestades, et see seab suurema vastutuse ka nõustajale endale. Seda põhjusel, et kui klient suurema usaldussuhte tekkides seda nõustajalt palub, peaks nõustaja olema suuteline otsustama või hindama, kas üks või teine element aitab menetlusele kaasa või mitte. Paaris intervjuus sidusrühmadega toodi küll välja, et nõustajatel ei pruugi selleks olla piisavat pädevust, kuid samuti toodi välja, et nõustajatel puudub selleks ka formaalne õigus, sest nõustaja ei ole rahvusvahelise kaitse menetluses menetlusosaline. Teisisõnu, ühe või teise fakti, infokillu või elemendi kasulikkuse üle peaks otsustama ainult menetleja, koostöös taotlejaga ja/või tema ametliku esindajaga – kuid see peaks olema selge ka nõustatavale. Nõustajal on võimalus jätta endapoolne hinnang andmata ning sedastada nõustatavale vaid seisukoht, et ta edastaks menetlejale ühe või teise tõendi või informatsiooni, seejuures menetlejale selgitades, miks see on kasulik või vajalik informatsioon.

Nõustaja laveerib sellises olukorras paratamatult kahe arusaama ja erinevate ootuste vahel ning ka selle osas peab ta hakkama saama oma parima äranägemise järgi. Mõned intervjuud sihtrühmaga näitavad, et nende meelest ei saa nad nõustajalt kuigi palju toetavat infot (üksikutel juhtudel toodi siiski välja, et nõustaja on julgustanud mitte muretseda, või on öelnud, et taotleja räägiks rahulikult ja annaks märku, kui ta vajab intervjuu ajal puhkamisaega või kui midagi jääb ebaselgeks). Intervjueeritud RVK taotlejate sõnul aitavad kohtumisteks menetlejaga ette valmistada ennekõike siiski kolmandad osapooled (nt EIK, aga ka majutuskeskuste juhid) ning mitte niiväga nõustaja. Mitmel puhul ei teadnud aga intervjueeritavad, kellel selline väline abi või kokkupuude teiste isikutega puudus, isegi seda, milles kohtumine menetlejaga täpselt seisneb, näiteks oli ühel taolisel isikul arvamus, et intervjuu menetlejaga toimub kohtus: „*Ma mõtlesin, et see on nagu kohus [kohtusaalis], et seal on mõned inimesed ja nad esitavad küsimusi, sellepärast muretsesin, aga seal oli ainult menetleja ja tõlkija*“.

Lisaks on oluline ära märkida, et nõustaja on jäetud ka mitmete teiste keeruliste otsustega üksi – näiteks asjaolu, kas taotlejale võiks rääkida ka teistest võimalikest Eestisse jäämise leaalsetest alustest või ei ole see õige. Intervjuudes PPA ametnikega väljendati selles osas erinevaid arvamusi, aga pigem oli valdav arusaam, et nõustaja ei peaks rääkima teistest võimalikest alustest Eestisse jäämiseks või tulemiseks. Nõustajad on ise seda siiski teinud, kuid mitte kõik, ja pigem ettevaatlikult.

Kokkuvõtlikult – intervjuude käigus tuli korduvalt juttu eelnimetatud eriarvamusi tekitavatest teemadest, mille osas nõustajatel ei ole kindlustunnet, kuidas oleks neid kõige õigem käsitleda. Intervjuudes toodi välja, et taolistes olukordades tegutsetakse oma parima tunnetuse järgi. Kuigi antud juhul ei võta sinne uuringu autorid seisukohta, millal ja millises järjekorras tuleb isikule pakkuda nt informatsiooni tagasisaatmisest või kus jooksevad piirid menetlusintervjuuks ettevalmistamise osas, on oluline silmas pidada, et taolised ja üsnagi tundlikud ning juriidiliselt olulised teemad ei saa jääda isikliku tunnetuse tasandile. Need peaksid olema mõtestatud ja teiste teenust pakkuvate osapooltega ühiselt läbi arutatud.

Samuti on oluline analüüsida, milline on mingi konkreetse info pakkumise eesmärk (nt mis eesmärgiga pakutakse infot tagasispöördumise võimaluste kohta just ühes või teises nõustamisetapis) ning millist mõju võib see avaldada kliendile (nt kas see võib klienti toetada või hoopis hirmutada); ning kui kliendile on vaja pakkuda infot, mida klient võib tajuda heidutava või survestavana, siis kuidas pakkuda seda nii, et maandada survestamisrisiki. Vt täpsemalt ka sellealaseid soovitusi ptk 4.1.2 ja 4.1.5.

3.1.2. Nõustamine VSS menetluses

KPK-s olijaid teavitavad klienti tagasisaatmise võimalustest ennekõike nõustajad. Enamasti pakutakse neile nõustamise käigus IOM vabatahtliku tagasispöördumise võimalust; kuid siin tuleb arvestada, et see ei pruugi kõikidele KPK-s viibijatele kohalduda, sest nad ei pruugi IOM tingimustele kvalifitseeruda. Need isikud, kes on saanud lahkumisettekirjutuse, küsivad nõustajatel infot või nõu põhiliselt sissesõidukeelu ja teises riigis RVK taotluse esitamise võimaluste kohta, aga ka nt IOM-ilt materiaalse toetuse saamise võimaluste kohta.

Muul moel illegaalsiks muutunud küsivad nõustajatelt infot vastupidiselt just RVK taotlemise võimaluste kohta Eestis: nõustajad on neile selgitanud ning andnud infot RVK taotleja õiguste ja kohustuste kohta,

või andnud informatsiooni teiste viibimisaluste kohta. Neist viimaseid on tutvustatud pigem üldisemalt ning nad on edasi suunatud PPA migratsiooninõustajate poole.

Kahes sidusrühma intervjuus tuuakse välja, et KPK-s olevate väljasaadetavatest kinnipeetavate eelnev nõustamine on väga oluline: see kiirendab, muudab sujuvamaks ning hõlbustab oluliselt väljasaatmisprotsessi, näiteks kui isikud teavad, mis võimalused neil on ning kui neile on ka eelnevalt piisavalt informatsiooni pakutud. Juba reaalses väljasaatmismenetluses näib nõustajast olulisem roll olevat täita just deporteerijatel, sh väljasaadetava isiku ettevalmistamise juures. Intervjuude põhjal näib, et teatav, ennekõike psühholoogiline nõustamine on väljasaatmisprotsessi juures klientidele siiski puudulik, st enam oleks vaja väljasaadetavaid kliente eelnevalt „ära kuulata“ või nende pingeid eelnevalt maandada („*juba tagasisaadetavatest] üle poolte vajaksid ikkagi seda käehoidmist, ühel või teisel moel*“).

Vabatahtlikult tagasipöördujad jõuavad toetatud tagasipöördumise teenuseni ennekõike kahel moel: ligikaudu kaks kolmandikku jõuavad teenuseni läbi PPA süsteemi (kas KPK-st või jõuavad PPA kaudu teenuseni mujalt; sh nt varjupaigakeskustest isikute poolt, kes on kas saanud või saamas negatiivset otsust); ning ligikaudu kolmandik on nõ „isetekkeline ja vabatahtlik“ teenusesse jõudmine: näiteks saatkondade kaudu, informatsioon leitakse internetist või helistatakse teenuse osutajale ise või tullakse kohale.

3.1.3. Nõustamine väljaspool keskusi (nii VRKS kui VSS)

Nõustamine väljaspool keskusi viibivatele VSS ja VRKS sihtrühmadele toimub pigem sporaadiliselt. Näib, et VSS menetluse raames tagasisaadetavad isikud enda initsiatiivil tagasisaatmise küsimustes ise nõustajate poole ei pöördu: nt kaugpöördumistega tegeleva nõustaja poole pole viimase kuue kuu jooksul selliseid pöördumisi/päringuid kordagi tehtud. Vähestel juhtudel on sellised isikud pöördunud mõne teise nõustaja poole ning neilt on uuritud, millised on isiku võimalused tagasipöördumiseks kodakondsusjärgsesse riiki. Seega näib, et nende väljaspool elavate isikute suunal, kes on muutunud illegaalsiks (st riigis ebaseaduslikult viibijaks), (pro)aktiivne nõustamine puudub. Samuti näib, et osadel nõustajatel puudub ka selge teadmine selle osas, kas ja kuidas väljaspool keskusi olevaid VSS sihtrühmi nõustajate olemasolust üldse informeeritakse (st kes neile informatsiooni nõustamisteenuse kohta jagab); või kuidas see sihtrühm, kui üldse, lõpuks nõustajani jõuab.

Küll aga on VSS raames nõustajate poole pöördunud vanglate välismaalaste koordinaatorid: kõigis kolmes vanglas on oma välismaalaste koordinaator, kellega nõustajate sõnutsi toimub vajaduspõhiselt tihe suhtlus, näiteks juhul kui tekivad küsimused sealsete isikute väljasaatmisega seoses (nt Tallinna Vangla välismaalaste koordinaatorit on hiljuti nõustatud kinnipeetavate kodumaale tagasisaatmise osas).

VRKS menetluse raames on kliendid tagasisaatmisega seotud küsimustes Vao ja Vägeva nõustaja poole küll pöördunud, kuid seda pigem vähemal kordadel (nt pärast seda, kui klient on keskusest välja läinud, saanud väljaspool keskust elamise loa kuid muutunud hiljem illegaalsiks; või nt Ukrainast pärit põgenike poolsed päringud pärast 90-päeva viisavaba viibimise õiguse lõppemist Eestis ning kui neil muud alused Eestis viibimiseks puuduvad). Sellistel juhtudel on kontaktid nõustajate poole pöördumiseks leitud kas PPA kodulehelt, antud PPA teenindusest või suunatud nõustajateni SKA poolt. Samuti saavad ajutise kaitse ja RVK taotlejad info nõustajate olemasolust ja kontaktidest RVK taotluse sisseandmisel (nõustajate kontaktid on ära toodud õigused-kohustused teabelehel; vt teabelehe osas ka ptk 3.8).

Üldjuhul toimub väljaspool keskusi olevate isikute nõustamine täna telefoni teel, kuigi ühe nõustaja sõnutsi oli mõned aastad tagasi väga aktiivne faas kaugnõustamises just e-posti teel – peale seda, kui nõustamisteenust hakati rohkem väljaspoole kommunikeerima: „*nõustamisteenust, kui seda hakati rohkem reklaamima, siis läks ka e-post umbe: oleks võinud olla vähemalt üks inimene juures*“. Nõustajate sõnutsi on aga keeruline telefonis isikut tuvastada ja fikseerida (kas või statistika jaoks), näiteks juhul kui helistaja nimi pole arusaadav, kui soovitakse jääda anonüümseks, või kui helistatakse sõbra või tuttava eest. Kaugnõustamistest moodustab ajutise kaitse saajatest ukrainlaste telefoni teel ja e-kirja teel nõustamine umbes 50% nõustamisest.

Siiski näib, et mitte kõik väljaspool keskusi RVK-d taotlevad isikud ei ole nõustajatest teadlikud ega ei saa kontakti nõustajate olemasolu kohta: „*See PPA nõustaja, mida te enne mainisite – selle kohta pole üldse midagi kuulnud ja pole kellegagi kõne alla tulnud. [...] keegi meiega ühendust ei võtnud, see [info otsimine]*“

oli täielikult meie initsiatiiv. Meie esitasime küsimusi ja saime nende vastuseid [EIK-ist ja Pagulasabist]⁵³. Oluline on siinkohal mainida, nimetatud juhtumi puhul toimus suhtlus nii menetlejaga, EIK-ga kui ka eelnevalt (enne Eestisse saabumist) Pagulasabiga – kelledest aga keegi antud sihtrühma hulka kuuluvat isikut nõustaja poole ei suunanud ega nõustajate kohta infot ei jaganud. Samuti oli antud isikule eelnevalt lennujaamas tutvustatud teabelehte –, kuid järelikult polnud seda seal tehtud kas piisava põhjalikkusega ja/või polnud isik ise aru saanud seal olevast teabest nõustajate olemasolu ja rolli kohta.

Eraldiseisev rühm on täiendava rahvusvahelise kaitse taotlejad kes viibivad väljaspool keskusi. Ennekõike on tegemist Ukraina sõjapõgenikega, kes on lahkunud Ukrainast enne 24. veebruari 2022. Ka selle sihtrühmani jõuab informatsioon nõustajatest üldjuhul PPA kaudu, kuid kuna üldjuhul saavad nad (täiendava) kaitse ühe kuu jooksul,⁵³ siis ühes intervjuus sidusrühmaga sedastatakse, et ilmselt enamike nende puhul nõustajat seetõttu polegi kaasatud. Teises intervjuus öeldakse, et sellele sihtrühmale peaks ka kaasa antama (kaitse saamise) otsusega info, kus on edasised kontaktid, sh mida tuleb teha elamisloakaardi saamiseks, kuidas osaleda kohanemisprogrammis, samuti peaks kaasa antama informatsioon nõustaja olemasolu kohta. Informatsioon nõustajate kohta, sh koos infoga migratsiooninõustajate kohta, sisaldub mh kaitse saaja teabelehel; kuid kas ja kui eksplitsiitselt neid võimalusi värskest kaitse saanud isikutele selgitatakse, sh ajutise kaitse saajale, antud uuringu käigus täpsemalt vaadatud. Ühes sidusrühma intervjuus tuleb siiski välja, et üsna puudulik on värskest kaitse saajate suunamine edasi teistesse teenustesse: keeleõppesse, kohanemisprogrammi, tugiisikuteenusesse jm (vt täpsemalt pkt 3.9).

3.1.4. Nõustamise kestus, kordade arv ning keel ja tõlke kasutamine

Intervjuud sihtrühmaga näitavad, et nõustaja ja kliendi esimese kohtumise kestus varieerub **20 minutist 2 tunnini**. Nõustaja kohtumiste arv ühe kliendiga varieerub olulisel määral ning intervjuude põhjal võib öelda, et kordade arv ja kestus sõltub kliendi enda aktiivsusest, soovidest, eripäradest, vajadustest jmt. Enamik intervjuueerituid on nõustajatega kohtunud paari päeva jooksul peale keskustesse saabumist. Siiski töid mitmed intervjuueeritud välja, et kohtusid nõustajatega alles mitu nädalat peale keskustesse saabumist, ning paar üksikut intervjuueeritut ütlesid, et pole kordagi ühegi nõustajaga kokku saanud (taolistel juhtudel võib olla tegemist ka olukorraga, kus nõustajaga tegelikult küll kohtuti, kuid isikule jäi ebaselgeks, kellega täpselt tegemist oli).⁵⁴

Uuringu käigus proovisime saada andmeid ka selle kohta, mitu korda keskmiselt nõustaja kliendiga kohtub, ent nõustajate endi sõnul on seda raske öelda, sest on ebaselge, kas nõustamiseks peaks lugema teatud pikkuse, eesmärgi või tulemusega vestlust, või iga vestlust (nt keskuses kohtudes), kus klient midagi ütleb või küsib. Nõustajate ja sihtrühmast klientidega läbi viidud intervjuude põhjal saab öelda, et enamikel juhtudel kohtub nõustaja kliendiga keskmiselt **2–3 korda**. Kuid selleks, et aru saada nõustamisteenuse tegelikust mahust ja ajakulust, oleks mõistlik edaspidi senisest paremini nõustamisteenuse pakumist kaardistada.

Intervjuud nii sihtrühma kui nõustajatega näitavad, et proaktiivselt pakuvad nõustajad esmakohatumisel õiguste ja kohustuste koos läbivaatamist, ning edasised nõustajapoolsed toimingud on eeskätt seotud jooksvate ja ennekõike dokumentidega seotud küsimustes (nn roheline kaart ehk rahvusvahelise kaitse taotleja kaart, politseis hoiul olevate asjade kättesaamine vm). Kuigi nõustamisolukorrad ja eri nõustajate lähenemised varieeruvad, võib üldistatult öelda, et väljaspool neid toiminguid ja teemasid ütlevad nõustajad kliendile, et kui tal tekib rohkem küsimusi, siis võib ta neid küsida; ning enamasti – kui klient ei väljenda enda poolt soovi uuteks kohtumisteks –, sellega nõustaja poolt aktiivne suhtlus ka lõpeb. Kui klient on aktiivne ja otsib nõustajaga suhtlust, võib suhtlus kujuneda ka igapäevaseks.

⁵³ Õiguskantsler (2022). Enne 24.02.2022 Ukrainast lahkunud inimeste õiguslik staatus. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Enne%2024.02.2022%20Ukrainast%20lahkunud%20inimes%20%C3%B5iguslik%20staatus_0.pdf

⁵⁴ Näiteks venekeelsetes intervjuudes nimetati nõustajaid erinevate nimedega: a) *законодательные вопросы*; b) *лигал советник для тех кто ищет убежища*; c) *продлевает карточки, когда они заканчиваются и т.д*; d) *правозащитница* – millest igapäevs tähistab mõnevõrra erinevat staatust ja positsiooni.

Üldjuhul on tööle võetud nõustajad, kellel on vähemalt teatud määral olemas Eestis sagedamini kasutatavate võõrkeelte (inglise keel ja vene keel) oskus. Siiski on sihtrühma (nõustatavate) hulgas sageli ka inimesi, kellega suhtlemine nende keelt vahendusel on raskendatud ja põhimõtteliselt on nõustamisteenuse klientidega suhtlemiseks võimalik kasutada tõlget.

Esimese kohtumise keelekasutus sõltub erinevatest teguritest: nõustaja keeleoskusest, nõustaja arusaamast selle kohta, kas ja kuidas klient teda mõistab, tõlgi saamise võimalusest ja selle tajutavast otstarbekusest. Enamikel juhtudel kasutavad nõustajad kas inglise või vene keelt ning on arvamusel, et sellest piisab, sh kliendile, kelle inglise keel on nõrk (*“Panen kliendile tema emakeeles õiguste ja kohustuste paberi ette ning seletan inglise keeles juurde”*). Vaid kaks nõustajat leidsid, et võimalusel võiks esimesel kohtumisel alati juures olla tõlk. Intervjuudest sihtrühmaga selgub, et sihtrühma hulgas on esmakohatumisel kasulikku infot eriti raske omandada enamasti just neil, kes ei saa (piisavalt hästi) aru inglise või vene keelest, sest neil puuduvad ka alternatiivsed infoallikad (nt Google’is otsimine või teiste sama keelegrupi inimeste käest küsimine, kuna enamasti on tegu väheesindatud grupiga).

Sihtrühmaga läbi viidud intervjuudes ja nende puhul, kes ei tunne ennast vene või inglise keeles kindlalt või ei oska neid keeli, tuleb välja, et nii mõnedki kliendid oleksid soovinud keelelist abi, aga kuna nende käest ei küsitud, kas tõlget oleks vaja, siis ei osanud nad seda ise ka küsida. Mõnel juhul oleks kliendid ise saanud endale kedagi appi paluda (nt on kliendil tuttavad, kes oskavad inglise keelt ja kes oleks saanud video kaudu aidata vestlust arusaadavamaks muuta), aga kuna sellist võimalust nõustajaga ei arutatud, arvasid kliendid ise, et nii ei ole aktsepteritav (nt arvati, et kolmas isik ei või nõustamise juures olla, või ei või juures olla üle videosilla vm). Keeleline ligipääs infole on kindlasti üks neid elemente, mille paremaks muutmist saab kaaluda, sh klientidele selle kasutusvõimalusi selgitada. Nii nõustajate kui sihtrühma intervjuudes väljendati arvamust, et kõige olulisem on tõlgi juuresolek just esimesel kohtumisel, kus luuakse nõ baas järgnevateks vestlusteks ning kus esmakordselt selgitatakse õigusi ja kohustusi jm nõustamise teemasid (nõustamise põhiteemad on välja toodud ptk 2.2).

Intervjuueeritud PPA ametnike sõnul on tõlget võimalik saada erinevatesse keeltesse, sh eksootilistesse, ja kui Eestis ei ole kohapeal tõlki võimalik leida, leitakse tõlgid teistes riikides ning vajadusel korraldatakse tõlge ka mitme keele kaudu. Intervjuudes PPA ametnikega öeldi ka kõikidel juhtudel, et tõlke kasutamise mahu osas piiranguid ei ole. Samas kasutatakse nõustamisteenuses tõlget võrdlemisi harva. Peamiseks kriteeriumiks tõlke kasutamise või mittekasutamise osas on nõustaja subjektiivne arusaam tõlke vajalikkusest konkreetse kliendiga suhtlemisel. Sellise lähenemise tulemus on see, et nõustajad tõlget väga sageli ei kasuta ja arvavad, et küllap klient mõistab neid. Osati on tegemist sellega, et tõlke korraldamisega on vaja tegeleda ja see võtab aega, osati arvavad nõustajad, et klient saab piisavalt hästi aru. Kuna peamiseks elemendiks nõustamisteenuses on õiguste ja kohustuste teabeleht, mis on tõlgitud mitmetesse teistesse keeltesse, siis on osad nõustajad leidnud, et kui anda kliendile teabeleht lugeda tema emakeeles ja samal ajal ise nt inglise keeles juurde rääkida (sest klient tundub natuke mõistvat), on see piisav. Lisaks väljendatakse ühes intervjuus arvamust, et kliendid „ei saagi eeldada, et neile kõik arusaadavas keeles [ära] tehakse, sest nad tulid Eestisse“; samuti tõdetakse teises intervjuus, et „Eestis on olukord isegi hästi, sest teistes riikides pakutakse vähem infot kliendile arusaadavas keeles“.

Mitmed intervjuueeritud kliendid, kes ei räägi vene ega inglise keelt, polnud teadlikud sellest, et põhimõtteliselt on neil võimalik öelda, et nad ei saa aru, ja et neil oleks lihtsam, kui vestlusel nõustajaga oleks juures ka tõlk. Mõnel juhul näib, et nõustaja ei teavitanud piisavalt hästi sellise võimaluse olemasolust, mõnel juhul võis ka vähese keeleoskuse tõttu info kliendile mõistetamatuks jääda. Klient ise sageli ei oska või ei julge tundmatust ja ebakindlas olukorras tõlget ise küsida, ega ka endapoolseid keelelise toe võimalusi pakkuda. Näiteks öeldi ühes meie poolt tõlgi vahendusel läbiviidud intervjuus sihtrühmaga tõlgi poolt, et üks vahenduskeelela klient oleks võinud (ja tahtnud) paluda abi tõlkimisel teises riigis oleva sõbra käest üle videokõne, kuid ta ise arvas, et seda ei tohi teha, sest vestluses tohivad osaleda vaid nõustaja ja tema ise. Kui aga klient ei saa pakutava info sisust hästi aru, on oht, et kliendi nõustamine muutub pigem formaalsuseks, mitte sisuliseks protsessi mõistmise toetamiseks. Lisaks toodi ühel korral välja olukord, kus nõustaja küll teadis, et klient on kirjaoskamatu, ent siiski eeldas ilma asjakohaselt üle valideerimata, et klient oskab lugeda ja leidis, et kliendile piisab õiguste ja kohustuste teabelehe andmisest

kliendi emakeeles ja lisaseletusest inglise keeles. Sellisel juhul on pakutav info kliendi jaoks äärmiselt väikese väärtusega.

Kuigi tõlketeenust on kasutanud kõik intervjueritud nõustajad, näis vaid osade puhul neist olevat tõlketeenuse kasutamine läbimõeldud praktika – nt klientidega, kelle puhul oli alust oletada, et nende vahenduskeelt mõistmine on vähene, eeskätt just esimesel vestlusel. Vaid üks nõustaja ütles, et on kasutanud tõlki kõikidel esimestel kohtumistel kliendiga. See on hea viis tagada, et kõige olulisem baasinfo saab keeleliselt võimalikult ligipääsetavaks, ja samal ajal ise aru saada, mida klient mõistab ja mida mitte.

PPA erinevates protsessides kasutatud tõlkidele anti enamasti positiivne hinnang ja öeldi, et tõlke kvaliteet oli hea; vaid üksikutel juhtudel öeldi, et tõlge oli kehva kvaliteediga ja kohati eksitav.

Toimiva ja kvaliteetse nõustamisteenuse pakkumiseks peaks kaaluma tõlke märksa rutiinsemat kasutamist, eeskätt esimestel vestlustel ja mitte jääda lootma sellele, et arvatavasti klient saab peamistest asjadest aru. Paljudel klientidel (ka sarnase administratiivse süsteemiga riikidest) ei ole lihtne aru saada menetlusprotsessist, ja mitmetel klientidel on lisaks keelele ka teisi info mõistmist takistavaid tegureid, nt isiku individuaalne oskus abstraktsemat infot mõtestada või loogilisi seoseid luua, eelnev kogemus sarnaste teenustega, mis võib tekitada valesid eeldusi, eelnev kogemus hoopis erineva avaliku sektori kultuuriga, või eksitavad kuuldused sellest, millised on avaliku sektori teenused Euroopas, aga ka vähene haridus jpm. Kui nõustamise üks eesmärkidest on pakkuda kliendile võimalikult arusaadavalt infot ja soov, et klient võimalikult hästi mõistaks enda õigusi ja kohustusi ning menetluskäiku, pole mõtet luua veel ühte barjääri sellega, et juba keeleliselt ei pruugi klient infot mõista.

Lisaks professionaalsetele tõlkidele toetavad info jagamise ja pakkumise protsessi teised samast keelegrupist pärit kliendid, kes parasjagu viibivad samas kohas, mõnel juhul on keelelist vahendamist pakkunud Eestis koolis käivad lapsed või mitteprofessionaalsed tõlgid.

Ka professionaalse tõlgi kasutamise osas on oluline, et nõustajal oleks oskus tõlki kasutada ja selgitada ka kliendile, mida tõlgi kasutamine tähendab. Eriti tähtis aga on oskus töötada tõlgiga vajalik siis, kui tõlgivad mitteprofessionaalid. Kuna Eestis on professionaalsete eksootiliste keelte tõlke vähe, on tõenäoline, et ka edaspidi osalevad kliendi keelelises toetamises ka amatöörtõlgid, vabatahtlikud, kliendi tuttavad või pereliikmed vms. Seepärast on väga oluline toetada nõustajat tõlgiga töötamise pädevuse omandamisel.

Nõustaja peab oskama ka anda kõigile osapooltele turvalise võimaluse väljendada, et nad ei tunne end mugavalt (nt tõlgitav ei tunne end mugavalt, eriti kui tema ja tõlgitava vahel on välja kujunenud teatud võimusuhe) ning andma tõlgitavale võimaluse väljendada, et ta tahab teist tõlki (seda saab teha ka nt peale tõlke lõppu). Samuti tähendab see, et eriti töös amatöörtõlkidega peab nõustaja oskama teha tõlke pakkujaga kõige elementaarsemaid kokkuleppeid ja läbi rääkima piirid; see mitte ainult ei tee tõlget kvaliteetsemaks, vaid toetab ja säästab ka tõlke pakkujat, kes (eriti kui tema ja tõlgitava vahel on isiklik suhe) võib teatud juhtudel sattuda väga ebamugavasse rolli.

Eraldi teemana peab välja tooma laste kasutamise tõlkidena. Intervjuudest selgus, et üksikutel juhtudel püüavad lastevanemad kasutada tõlgina last. Laste kasutamine tõlgina on äärmiselt taunitav praktika, millest olid teadlikud ka nõustajad, kes sellest rääkisid. Kuna paratamatult tekib lastevanematel ka tulevikus soov laste abi kasutada, on oluline, et nõustaja teaks kindlalt, kuidas sellistel juhtudel toimida.

3.1.5. Nõustamisteenuse tarbimise oskus

Teenuse osutajatel (laiemas vaates, mitte ainult osad nõustajad ise) näib olevat teatud eeldus, et klient oskab nõustamisteenust tarbida sellisel moel, et sellest maksimaalselt kasu saada (nt tulla ise nõu küsima). Samal ajal näitavad intervjuud sihtrühmaga, et kliendil sageli puudub oskus teenust tarbida (nt kvaliteetse infosisendi puudumine toob kaasa selle, et ei osata ka küsida). Seetõttu on oluline nõustaja oskus ja pädevus aru saada, kas ja kui palju oskab klient ise oma huvisid artikuleerida, ning vajadusel selles teda toetada.

Üldistatult võib öelda, et paljud kliendid ei osanud nõustajate töö kohta väga palju midagi öelda ja pigem ütlesid, et nõustaja on tore inimene, aga nad täpselt ei tea, millist abi võiks nõustajalt saada või mis tema

roll on. Teises skaala otsas olid kliendid, kes olid nõustajale enda peas ise teatud rolli määranud lähtuvalt kas varasematest kogemustest nõustamisega (nt teistes riikides) või lähtuvalt lihtsalt enda ettekujutusest ja leidsid, et nõustaja ei täida oma kohustusi (nt ei aita leida korterit või aru saada sellest, kuidas Eestis teatud perekonnaseisutoiminguid tehakse). Nii esimene kui teine kirjeldatud situatsioon viitab sellele, et nõustajad ei raamista nõustamisprotsessi kliendile arusaadavalt ega juhi kliendi ootusi nõustaja töö suhtes. Osati tuleneb see kindlasti ka sellest, et teenus tervikuna pole hästi raamistatud ja eesmärgistatud (vt ptk 2.2 ja 2.3 ning 3.2).

Lisaks saame intervjuude põhjal sihtrühmaga tõdeda, et paljudel RVK taotlejatel puuduvad igasugused eelteadmised kaitse saamise eeldustest ja protsessist, või VSS alusel väljasaatmisprotsessist, ning neil võib olla, aga võib ka mitte olla, mingisugune ettekujutus sellest, kuidas see protsess hakkab välja nägema (selliseid ettekujutusi võib põhjustada eelnev kogemus, teiste inimeste kogemus, smugeldajate lubadused, päritoluriigis levinud narratiivid jne). Üks uuringu käigus läbivalt tuvastatud sihtrühma vajadus on seega kahtlemata vajadus mõista, mis nendega Eestis juhtuma hakkab.

Kuigi see võib kõlada lihtsalt ja näiliselt, piisab sageli sellest, kui seletada ära põhilised menetlusprotsessi sammud. Näiteks on küsimuses “mis minuga hakkab juhtuma?” väga palju kihte: alates sellest, milline konkreetset on intervjuu menetlejaga (mitu inimest, mida hakatakse küsima ja milleks, ja kus), mitu korda menetlejaga kokku saadakse (mitmel juhul arvasid intervjuueeritavad sihtrühma liikmed, et nad saavad menetlejaga mitu korda kokku ja ei arvanud, et juba esimesel korral tuleb võimalikult palju ja põhjalikult ära rääkida), aga ka millised on üldse nende valikud (kus elada või millistel alustel Eestisse jääda, või kas nad saavad Eestist teise riiki liikuda).

Kliendil on oluline mõista, millised võivad olla erinevate valikute tagajärjed lühemas ja pikemas perspektiivis (nt RVK taotluse esitamine või tagasisivõtmine), aga ka mõista, mille alusel Eestis üldse antakse rahvusvahelist kaitset ja miks ühe inimese kogemus ei pruugi olla ülekantav teisele inimesele, st nt kliendile endale. Kliendil on vajadus teada, mida ta võib ja mida ei või teha kaitse otsuse ootamise ajal, ja mida ta võib küsida nõustajalt nii, et see ei too kaasa negatiivseid tagajärgi ning mida ta ei või; mis täpselt juhtub, kui kaitse antakse või taotlust ei rahuldata. Üks väga läbiv tuvastatud vajadus on ka vajadus jooksvalt aru saada menetluse staatusest, st kas keegi isiku konkreetse menetluse, kaebuse vmt tegeleb (vt selle osas ka soovitusi ptk 4.1.9). Esmakohtumisel nõustajate poolt tutvustatud infost ei piisa ega saagi piisata selleks, et kõike seda mõista.

Oluline on ka arvestada, et kliendid on sageli stressis ja/või hirmul, osadel klientidel läheb usalduse tekkimiseks väga kaua aega (kui see üldse tekib) ja nendega oleks vaja kõigepealt suhet luua (nt on mõnede inimeste jaoks oluline, et alguses oleksid mõned vähemametlikumad kohtumised ning alles seejärel saaksid nad julgust küsida sisuliste teemade kohta).

3.1.6. Nõustamine kliendi staatuse muutumise korral

Nõustatava kliendi staatus võib aja jooksul muutuda. Näiteks: rahvusvahelise kaitse taotlemise menetlus kestab keskmiselt kuni 6 kuud ning selle aja jooksul võib kohus otsustada, et isikut pole vaja hoida KPK-s, misjärel saadetakse ta Vaosse või Vägevale. Sellisel juhul läheb klient üle KPK nõustajalt Vao/Vägeva nõustajale. Samuti võib klient muutuda taotlejast väljasaadetavaks (nt RVK taotlusele eitava vastuse saamise korral). Sellisel juhul enamasti küll ei muutu nõustaja isik, aga muutuvad mõneti nõustaja ülesanded ja praktikad kliendi suhtes.

Intervjuudest erinevate sidusrühma esindajatega selgub, et kui RVK taotluse protsessis on tähtsam usaldusliku suhte loomine, siis VSS menetluse ehk väljasaatmise puhul on olulisim, et nõustaja suudab end kehtestada. Lisaks on PPA ametnikega tehtud intervjuude ja töötoa käigus nimetatud, et väljasaatmise puhul on oluline oskus klienti “*moosida*”, st veenda teda mingi idee või käitumise tõesuses või kasulikkuses.

Nõustamisteenuse disainimisel eeldati, et kui nõustajal ja kliendil tekib usalduslik suhe ja side, siis on nõustataval suurem usaldus ka tagasisaatmist puudutava info osas ja see on kasulik selleks, et klient võimalikult lihtsalt lahkukuks. See eeldus võib tõele vastata, ent siinkohal tekib küsimus nõustaja perspektiivist. Üldistatult võib öelda, et RVK nõustamissuhte aluseks on see, et kliendil on soov saada

teatud tulemust (kaitset) ja nõustaja roll on pakkuda infot, mis aitab kliendil paremini orienteeruda võimalikes vaikes. Sellises nõustamissuhtes ei ole nõustaja roll nügida klienti nt selle poole, et klient kaitse taotlemisest loobuks või selle poole et ta kindlasti ei loobuks, vaid jätkaks.

Väljasaatmise puhul ei pruugi nõustamises sama vundament enam kehtida. Näiteks olukorras, kus rahvusvahelise kaitse taotleja tahab korduvalt vaidlustada riigi poolt tehtud otsust, on nõustajale seatud osati vaikimisi (kuid kirjutama) eeldus, et ta mitte lihtsalt ei paku kliendile infot erinevate võimaluste kohta, vaid ka nügib klienti korduvalt vaidlustamisest loobumise poole ja vabatahtliku lahkumise poole (mis sageli võib olla selgelt ka kliendi enda huvides). See paratamatult muudab nõustaja ja kliendi suhte dünaamikat ja nõuab teistsuguseid oskusi ja teistsugust häälestust nõustaja poolt. Seega võib osaliselt muutuda nõustamise roll ka nõustaja perspektiivist, ning sellises olukorras võib nõustaja vajada ka mõnevõrra teistsugusemaid oskusi.

Selline ühest suhtedünaamikast teise liikumine ei pruugi igale nõustajale sobida ega lihtne olla, sest usaldusliku suhte loomisel luuakse ka side kliendiga ja nõustajal võib olla inimlikult raske olla olukorras, kus ta püüab kliendile selgitada ideed (nt asjaolu, miks vabatahtlik lahkumine on inimesele soodsam kui võimalik sunniviisiline väljasaatmine), mis tekitab kliendis tugevat tõrget, ärevust, pettumust, ahastust või muidu raskeid emotsioone. See võib tekitada nõustajas stressi, ja kuna suhe võib muutuda kliendi poolt manipulatiivsemaks (asjaolu, mis toodi intervjuudes välja mitmete nõustajate poolt), siis ka eetilist konflikti. See ei tähenda ilmtingimata, et nõustajad peavad vahetuma ja rahvusvahelise kaitse taotlejat nõustav isik ei saa hiljem nõustada sama klienti, kui kliendi staatus muutub väljasaadetavaks. Ent nõustajad vajavad selles protsessis väljaõpet ja suure tõenäosusega teatud regulaarsusega ka supervisiooni, mis aitaks raskemaid olukordi sisemiselt läbi töötada; neid võimalusi aga praegune nõustamisteenus struktuurselt ette ei näe. Vaata ka uuringu soovitusi antud olukordade lahendamiseks ptk 4.1.5.

3.2. Nõustamisteenuse sisu piiritlemine

Uuringu käigus ilmnis, et nõustaja tööülesandeid mõistetakse erinevalt nii PPA sees kui ka teiste osapoolte hulgas (sh sihtrühm kui ka sidusrühmad), sh tekitas sihtrühmas arusaamatusi algne ametimetuse õigusnõustaja (vt selle osas täpsemalt ptk 2.1). Seetõttu kaardistasime uuringu raames teenuse piire ja mh võrdlesime kirja pandud ootusi nõustamisteenusele (nt ametijuhend, nõustamisteenuse raames kaetavate teemade *checklist* jm) praktikas tehtava tööga (vt ptk 2.2 ja ptk 3.1). Saadud info põhjal võib väita, et teenus on väljunud algetest ametijuhendi piiridest, st nõustaja ametijuhendis sätestatud tööülesanded ning tegelikult tema poolt teostatavad tegevused ei ole alati kooskõlas.

Uuringu käigus saadud sisendi põhjal saame nõustamisteenuse piiride osas välja tuua **kaks valdavalt seisukohta**, mis on väljendatud PPA ja teenuse tellija (st delegeerija) poolt: **ühelt poolt** on leitud, et kuna nõustatavatel tekib lisaks õiguslikele küsimustele paratamatult ka praktilisi igapäevaelulisi küsimusi, millega rahvusvahelise kaitse taotleja või väljasaadetav ei oska kusagile pöörduda, siis pole mõistlik nõustaja profiili defineerida liiga kitsalt (nt seada ülesandeks ainult otsuste tutvustamine või täiendav selgitamine, õigusabi taotluse koostamine või dokumentide vahendamine). Tõenäoliselt on sellepärast ka ametijuhendis ühe ülesandena välja toodud, et nõustaja „täidab muid ülesandeid, mis tulenevad ametikoha eesmärgist või teenistuskohustuste täitmisest“. Selle eesmärk on olnud tagada, et teenus saaks olla piisavalt paindlik ja vastata kliendi vajadustele. Sellises kontseptsioonis tegeleb nõustaja laiemalt kliendi infovajaduste toetamisega kas otse nõu andes või edasi suunates, sh töötamise, arstiabi, kodakondsuse, toetused, laste koolikoht, transport, pensioni ülekandmine teise riiki, advokaadi saamise jmt küsimustega seoses. Selles kontseptsioonis jäävad pigem välja olmeküsimuste lahendamine (nagu nt poes käimine, hügieenitarvete hankimine KPK-s jm).

Teiselt poolt mõisteti sidusrühma intervjuudes teenust korduvalt ka (väga) kitsalt, kuni selleni, et nõustaja töö on „ainult taotluse täitmine“ või et nõustaja on „ainult taotluse täitmiseks vajalik kontakt“, või (ühe nõustaja) seisukoha põhjal, et „kui väga rangelt võtta, siis ei peaks nõustajad üldse rääkima teemadel, mis ei puuduta rahvusvahelist kaitset“. Nende väljatoodud seisukohtade vahele jääb terve plejaad erinevaid seisukohti selles osas, kus täpselt läheb nõustamisteenuse piir. Üldistatult võib öelda, et erinevate osapoolte võrdluses on PPA vaates teenuse eesmärk üsna kitsalt piiritletud menetlusprotsessi selgitamisega, kuid

teiste teenusega seotud osapoolte (sh nõustataivate enda) vaade teenusele on laiem. Intervjuude põhjal sihtrühmaga (nõustataivatega) saame laias laastus teha ühe peamise üldise järelduse – kuigi nende vajadused on laiemad, on **nõustataivad teenusega üldjuhul rahul**, kuid nad ei oska teenusest ka rohkem midagi enamatahta.

Sellise olukorra tekkimise põhjuseid on mitmeid, muuhulgas asjaolu, et:

- teenus on olnud Siseministeeriumi poolt nõrgalt kirjeldatud ja PPA sees nõrgalt juhitud;
- teenuse toimimist ei ole PPA-s selgelt eesmärgistatud ja süsteemselt arutatud, samuti ei ole koostööpartneritega kokkuleppeid tehtud või neid jooksvalt üle vaadatud;
- teenus ei kata ametijuhendis kirjeldatud klientide tegelikke vajadusi.

Kuna nõustamisteenus ei ole kuigi tihedalt kirjeldatud, sh ei ole selget teenuse piiride kirjeldust, toimub teenuse pakkumisel situatiivne tõlgendamine nõustajate endi või nõustajate juhtide poolt, kusjuures ka PPA sees esineb väga erinevaid tõlgendusi teenuse piiridest. Intervjuudes PPA ametnikega tuli sealjuures korduvalt välja (vt ka ptk 3.3 allpool), et teenusepiiride seadmine on paljuski jäetud nõustajate õlgadele, kusjuures vahel on juhtunud ka seda, et nõustaja on oma parima äranägemise kohaselt aidanud kliendil leida vastuseid küsimustele või lahendada probleeme, kuid juht pole seda tegevust heaks kiitnud. See toob kaasa kõikuva teenusekvaliteedi ja arusaamatusi, mis soodustavad negatiivse emotsionaalset fooni tekkimist kõikide võtmeosapoolte jaoks.

Nii ei saa **klient** aru, miks nõustaja teatud palveid ei täida (kuna kliendi vaates nõustaja ütles, et tema töö on aidata klienti ja tema poole võib kõikide küsimustega pöörduda) ja võib ka juhtuda, et üks nõustaja leiab, et teatud ülesanne on tema täita, teine nõustaja aga leiab, et ei ole (intervjuudes tulid välja need mõlemad olukorrad ja seisukohad). **Nõustaja** tunneb, et võib sattuda juhtide kriitikatuule alla, mida intervjuudes samuti kirjeldati. Nõustaja võib olla ka ärritunud kliendi nõudmistest, mida peab ebaadekvaatseks (siinkohal on oluline ka rõhutada, et nõustaja negatiivne reaktsioon ebaadekvaatsetena näivatele soovidele on arusaadav, kuid vahel viitab ka puudulikule oskusele oma rolli selgitada ning protsessi ja kliendi ootusi juhtida).

Praktikas mängib rolli ka selge tööjaotuse piiri puudumine nt majutuskeskuste töötajatega või KOV töötajatega (nt toetuste selgitamine, koolilapse transpordi küsimuste lahendamised jm), nõustamisteenuse pakujate puudulikud selgitus- ja suunamisoskused (klient ei saa aru, miks dokumendi nimekuju erineb temale harjumuspärasest, aga nõustaja ei oska kliendi murest aru saada või klienti edasi suunata), ja olemasoleva süsteemi „augud (st mõne küsimuse või probleemi lahendamiseks ongi nõustajal kõige mõistlikum kõik ise ära teha, sest olemasolevas süsteemis ei ole esitatud küsimusele efektiivset lahendajat – nt hügieenitarvete saamine KPK-s).

Lisaks peab mainima, et kuigi üldiselt on kõik asjaosalised ühel meelel, et nõustamise sihtgrupp on rahvusvahelise kaitse taotlejad ja väljasaadetavad, on siiski teatud ambivalentis selles osas, kas teenus on suunatud ka nt lastevanematega koos olevatele **lastele** (praktikas on pigem eeldus, et lapsed on pere osa ja nad saavad kogu vajaliku informatsiooni vanematelt); või kas **väljaspool keskusi** viibivatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele või inimestele, kellele on tehtud lahkumisettekirjutus, kuid kes ei viibi kinnipidamiskeskuses, peaks lähenema proaktiivselt (teavitama teenuse olemasolust, julgustama pöörduma) või ongi ootus, et teenus toimib nii nagu täna, st et väljaspool keskusi elavate inimestega tekib suhe ennekõike vaid siis, kui nad ise aktiivselt infot otsivad ja nõustajate poole pöörduvad.

Nõustamisteenuse piiride ebaselgus mõjutab ka suhteid partnerite ja sidusrühmadega. Koostööpartnerid (sh vahetud partnerid) või olulised huvigrupid (nt EIK, UNCHR, Pagulasabi, Hoolekandetasutused jt) ei tea, mis on nõustaja töö täpne sisu ja tööülesanded (eriti kuna ametijuhend erineb osati faktiliselt tehtavast tööst) ja see tekitab arusaamatusi (vt selle osas ka ptk 3.9).

3.3. Nõustamispädevused ja oskused

Iga nõustamisteenuse oluliseks ressursiks on nõustaja pädevused ja nende kooskõla teenuse raames teostatava tööga. Samuti on oluline nende pädevuste puudumisel vajalike pädevuste tekitamine kas

olemasolevale või uuele saabuvalle töötajale. Seega otsiti selles uuringus vastust ka küsimusele, millist pädevust eeldatakse tööle võetavalt nõustajalt. Selleks analüüsiti ametijuhendit ja teenuse osutamise kokkulepitud põhimõtteid (vt ptk 2.2 ja 2.3), intervjuueriti PPA ametnikke ja nõustajaid, lähtuti sihtrühma intervjuudes väljendatud soovidest ja ootustest nõustamisele. Seejärel analüüsiti, milliseid pädevusi oleks vaja, aga ka seda, kas või miks nende tekkimist ei toetata ja/või ei peeta neid oluliseks.

Peamine nõue nõustaja kvalifikatsioonile ja haridusele on olnud seni kõrgharidus (sotsiaalteaduste või õiguse valdkonnas) ning väga hea inglise keele ning hea (suhtlustasandi) vene keele oskus; alternatiivkeelena on välja toodud ka prantsuse keele nõue. Lisaks on soovitud ka muud oskused ja pädevused nagu näiteks varasem töö või kogemus seotud valdkonnas, autojuhiload, ning isikuomadused, mis on välja toodud allpool.

Senised nõustajad on laias laastus neile kriteeriumitele vastanud: enamik neist räägib inglise keelt (kuigi osad on ka nimetanud, et alustades ei olnud see väga heal tasemel), vähesed valdavad väga head vene keele oskust, ning mõned oskavad või on osanud ka prantsuse või muid keeli. Kõrgharidus on olnud kõikidel nõustajatel, kuid ka see taust on varieerunud: nt on olnud kraad õigusteadustes, kraad majanduses, kraad sotsiaaltöös jmt. Varasem kogemus sihtrühmaga või sarnase teenuse osutumisega on olnud umbes pooltel nõustajatest – enamasti tuleneb see sellest, et enne nõustamistööle suundumist töötas nõustaja juba varem samas asutuses, kuid teises rollis.

Nõustajate pädevuste, oskuste ja isikuomaduste osas on **eri osapooltel erinevad ootused**, mis on vaid **loomulik olukorras, kus teenus on nõrgalt eesmärgistatud ja raamistatud**. Enamik pädevusi puudutavaid küsimusi on seotud sellega, millises rollis ja millisest väärtusraamistikust lähtudes intervjueeritav inimene tegutses – see paratamatult mõjutas ka tema ootusi nõustamisele. Kui nõustajat nähti eeskätt inimesena, kes veenab klienti võimalikult kiiresti lahkuma, siis eeldati pädevusena nt head veenmisoskust ja “paksu nahka” – st kliendi murede mitte liiga südamesse võtmist. Kui nõustajat nähti pigem sotsiaaltöötajana, olid eeldatud isikuomadused empaatia ja sotsiaalne närv. Kui lähtutakse kliendi vajadusest saada õiguslikku nõu (st Eestis toimimise korda ja õigusruumi, sh seaduste võtmes), eeldati juriidilist haridust või vähemalt tugevat oskust orienteeruda õiguslikes teemades, sh seadusandluses.

Kuigi nõustaja ei esinda oma nõustatavat klienti, ei tegele õigusloomega, ei koosta kaebusi kohtusse ega ei käi kohtus, puutub ta oma töös õigusliku ja õigusruumi poolega pidevalt kokku. Üheks näiteks, mille tõttu ei saa paratamatult õigusruumi tundmise küsimusest üle ega ümber on ühe sidusrühma organisatsiooni poolt kirjeldatud juhtum, kus nõustaja poolt anti sidusrühma esindajale valet nõu, ning seesama ekslik informatsioon anti sidusrühma poolt omakorda enda kliendile edasi.⁵⁵ Seega on siinkohal küsimus selles, kuidas ja kelle eestvedamisel peaks nõustaja tundma olulisemaid viimaseid või põhimõttelisi arenguid VRKS või VSS valdkonnas – kas proaktiivselt ise ennast kursis hoidma (kuid kui jah, siis kuidas?), või peaksid õigusruumis toimivate muudatuste jaoks olema neile tagatud regulaarsed koolitused, infopäevad, koostöökohtumised teematundvate ekspertidega vmt.

Allpool on välja toodud erinevate **PPA intervjuude käigus** tuvastatud eeldused ja ootused nõustajate pädevustele.

Isikuomadused: Intervjuudes toodi välja sellised isikuomadused nagu konkreetne; ennast kehtestav; mitte ebakindel; neutraalne; rahulik; mitteemotsionaalne; veenmisoskusega; sõbralik; kuulamisoskusega sõltumata sellest, kuidas klient käitub; jõuline; objektiivne; lojaalne PPA-le. Ametijuhendist lähtuvalt on ootus meeskonnatööoskusele, heale suhtlemisoskusele ja teadmiste erinevatest rahvustest, kultuuridest ja usunditest.

Haridus: Intervjuudes toodi välja, et ainuke hariduslik eeldus nõustajale on kõrgharidus (ametijuhendis on täpsustatud, et eeldatakse kõrgharidust sotsiaalteaduste valdkonnas); mõnedes intervjuudes väljendati arusaama, et nõustajal peaks olema juriidiline haridus.

⁵⁵ Antud näitel oli küsimuseks, kas Ukrainast pärit *rahvusvahelise kaitse* saajate puhul kehtib Ukrainasse tagasipöördumise osas sama põhimõte mis Ukraina *ajutise kaitse* saajate puhul – talle vastati nõustaja poolt, et võivad, kuid seaduse kohaselt tegelikult ei või.

Keeleoskus: Intervjuudes leiti, et nõustajal võiks olla inglise ja vene keele oskus (aga on olnud ka nõustajad, kellel ei ole nende mõlema keele oskust olnud väga heal tasemel olnud). Ametijuhendis on nõutav eesti keele oskus C1-tasemel, ühe võõrkeele oskus B2-tasemel, samuti “Muu” kategoorias on nimetatud võõrkeelte valdamine suhtlustasandil.

Sugu: Intervjuudes väljendati, et on oluline nii nais- kui ka meessoost nõustajate olemasolu, et nõustajad saaksid vajadusel kliendi “üle võtta”. Ülevõtmise vajadusena nähti nt keerulist või agressiivset klienti (leiti, et teatud olukordades tuleb olukorraga paremini toime mees), teatud kultuuriruumist klienti (nt arvati, et teatud kultuuriruumist klient kuulab meest rohkem) või haavatavat klienti (nt naist, kes on puutunud kokku seksuaalvägivallaga või on kultuuriruumist, mille kohta arvatakse, et naistel oleks raske rääkida meestega).

PPA ametnikud töid intervjuudes välja ka tajutava vajaduse koolituste järgi. Nähti, et kasulikud oleksid suhtlemisoskust, enesekaitseoskusi ja riskiolukordades käitumise oskusi suurendavad koolitused, samuti võiks koolitustel kasutada analüüsida sihtrühmaga seotud eri kaasuseid ja kuidas neid on praktikas lahendatud.

PPA poolt välja toodud arusaamad pädevustest ja oskustest näitavad nii seda, mida tähtsustatakse (ja teinekord on eeldused vastuolulised, nt „empaatiline“ *versus* „ei võta südamesse“) kui ka seda, mida ei väärtustata ja kus ei nähta puudujääke. Samas näitavad uuringu tulemused, et just nendel teemadel oleks vaja nõustajate pädevusi toetada.

3.3.1. Nõustamisprotsessi mõtestada aitamine ja proaktiivne juhtimine

Tänane teenus lähtub vaikimise eeldusest, et klient saab aru, milles teenus seisneb ja oskab teenust tarbida, aga RVK taotleja või tagasisaadetav klient ei pruugi seda osata ega ei pruugi osata ka enda vajadusi verbaliseerida. Sellest tulenevalt peab nõustajal olema oskus seletada, mis on nõustamine ja pakkuda seda proaktiivselt (mida tänane kokkulepe tellija ja PPA vahel ka eeldab).

Intervjuudes endiste või praeguste klientidega ei osanud märkimisväärne osa intervjuueeritavatest seletada, mis on nõustamise eesmärk või milles nõustaja töö seisneb. Paljud RVK taotlejatest intervjuueeritavad oskasid välja tuua peamiselt seda, et nõustaja algul annab õiguste ja kohustuste lehe ja hiljem saab temalt “roheline kaardi”. Juba selline arusaam loob nõrga eelduse selleks, et tulla midagi hiljem juurde või uuesti küsima.

Sageli selleks, et klient oskaks küsimusi esitada, peab tal alguses olema kvaliteetne infosisend. Täna sel päeval piirdub see sisend peamiselt õiguste ja kohustuste teabelehe läbivaatamisega; sageli ka keeles, mida klient väga hästi ei mõista. On oluline, et nõustaja teadvustaks, et vähest infot omav klient ei oska midagi küsida, aga see ei tähenda, et tal ei ole vajadust mõista, ja see ei pruugi ka tähendada, et tal ei ole üldse küsimusi.

Mõni klient (nt illegaalimenetluses) võib peljata küsida küsimusi, mis võivad tunduda “kahtlased” (näiteks, kui ta on teinud “mustalt” tööd, aga tahaks legaliseerida, peaks ta tunnistama, et tegi enne tööd ebaseaduslikult ja ta ei tea, milline võib sellise ülestunnistuse tagajärg olla). Mõnel juhul võivad ka täiesti “süütud” küsimused tunduda kliendile kahtlased: näiteks küsimus, mis võimalused tal peale kaitse saamist on, toob kaasa mure, et “[ma] kardan küsida tema käest [neid] küsimusi, sest ei tea, kas siis võib juhtuda, et me kaotame [rahvusvahelise kaitse] staatuse”, mis viitab selgelt sellele, et kliendil ei ole infot selle kohta, millistel tingimustel kaitse staatus võidakse tühistada.

Mõnikord võib klient olla pärit kultuurist, kus avatud suhete loomine võtab aega, ning mille juurde käivad korduvad kohtumised ja vahel ka ühine tee- või kohvijoomine, ning kliendil võib olla raske mõista, et juba teisel kohtumisel võiks viisakusküsimustest edasi minna. See ei tähenda, et nõustaja peaks alati hakkama kliendiga kohvi jooma, küll aga peaks nõustajal olema oskus tuvastada ka tüüpilisemaid varjatud vajadusi ja neid adresseerida, nt selgitada, et Eestis enamasti ongi suhted teistmoodi üles ehitatud.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi suuremas osas on teenust saanud kliendid nõustamisteenusega täna üldjoontes rahul, ei ole teenus märkimisväärselt proaktiivne ja sõltub eeskätt kliendi enda aktiivsusest ja oskusest teenust kasutada. See tähendab, et need kliendid, kellel teenust ehk rohkemgi vaja on, võivad

tõenäolisemalt kvaliteetset teenust hoopiski mitte saada, sest nad ei julge või oska midagi konkreetset küsida.

3.3.2. Oskus pakkuda infot arusaadavalt

Nõustajal peaks olema oskus arusaadavalt infot pakkuda ja lahti selgitada kliendile, kellel on varasemat elukogemusest tingituna raskem pakutavat infot mõista – nt erineva administratiivse haldussüsteemiga kohast tulevale kliendile; madala haridusega kliendile; vähese vahendusekeele oskusega kliendile jne. Keeleoskus ei ole seega ainuke oskus, mida on vaja selleks, et kliendil infost kasu oleks, st et ta infot mõistaks.

Intervjuud sihtrühma kuuluvate klientidega näitavad, et ka väga hea mõlemapoolne keelteoskus ei tähenda ilmingimata, et nõustamine on olnud piisavalt sisukas ja kvaliteetne. Näiteks tõi üks keelt väga hästi valdav klient välja, et kuna ta ei saanud piisavalt informatsiooni menetluse kohta (konkreetsemalt selle kohta, mida kujutab endast esimene intervjuu menetlejaga), oli isik alusetult väga stressis ja mures.

3.3.3. Nõustamispädevus

Intervjuudes PPA-ga ei toodud üllatuslikult ühelgi korral välja ootust nõustajate **nõustamispädevuse** järgi. See on ilmselt on tingitud sellest, et nõustamist nähakse teavitamisena. Tegelikult on teavitamine/informeerimine ja nõustamine kaks erinevat protsessi ja pädevust. Erinevates olukordades võib vaja minna erinevaid teavitamis- ja nõustamisvõtteid, alates saadud info mõistmise ülevaardeerimisest, kliendisuhete juhtimisest või konflikti de-eskaleerimisest ja lõpetades piiride seadmise oskusega või motiveeriva intervjuerimise oskusega või kasvõi suunamiseoskusega (nt suunamisvajaduse äratundmine ja teadmised teistest teenustest, kuhu klient (eeskätt RVK taotleja) suunata), ent vajadust ühegi taolise kompetentsi järele ei väljendatud. Oluline on ka toetada nõustajat enese **arenguvajaduste analüüsimist** ja enda **arengu juhtimist**.

3.3.4. Põgenemise ja akulturatsiooniga seotud protsesside mõistmine

Kuigi mõnel juhul väljendati, et nõustajal võiks olla “*erineva kultuurilise taustaga inimestega suhtlemise*” oskus (mis on ära toodud ka ametijuhendis), selgus selle kompetentsi detailsemal kirjeldusel, et ainus ootus on aegunud pealiskaudsete ja klienti potentsiaalselt kahjustavate stereotüüpsete mudelite tundmise järgi (“*moslemist mees ei kuulu naist*”), mitte kaasaegsete enesereflektiivsete kompetentside järele, mis aitavad mõista akulturatsiooniprotsessi ning enda kui nõustaja kaldeid (ingl. k. *bias*) ära tunda ja korrigeerida. Intervjuudes oli viiteid ka sellele, et nõustajaid on vaja toetada laiemalt selles, et nad teadvustaksid paremini, mis on rahvusvahelise kaitse eesmärk.

3.3.5. Sugu, vanus ja lapsed

Intervjuude käigus püüti tuvastada, millist rolli mängib nõustatava sugu ja vanus.

Soo osas leiti intervjuudes, et KPK-s on meesnõustajal lihtsam hakkama saada ja kuna kogemus näitab, et naisi satub sinna väga harva, siis ei ole naiseks olemisest tingitud erisuste adresseerimine aktuaalne. Majutuskeskustes (Vao ja Vägeva) leiti samas loogikast lähtuvalt, et kuna seal on naisi, siis sobib see positsioon pigem naisele, sest sel juhul on suurem tõenäosus selleks, et kliendiga tekib side ja usaldus. Kuna nõustamisressurs on piiratud, siis põhimõtteliselt võib öelda, et see on aktsepteeritav viis nõustamist korraldada, aga sel juhul peaks olema nõustajatel selge arusaam sellest, 1) milliste teemadega võib tavaliselt tekkida soost tingitud kõhklusi info küsimisel; 2) kuidas pakkuda inimesele võimalust sootundlike teemade käsitlemiseks, kui nõustatav on vastassoost, ja 3) kuhu suunata edasi inimesed, kellel on vaja infot või abi.

Sellisteks teemadeks võib olla vajadus günekoloogi või androloogi konsultatsiooni järele, eelnevalt tekkinud ja läbi töötamata seksuaalse ärakasutamise kogemus, KPK-s ka nt hügieenitarvete küsimine (juhul, kui see on samuti osa nõustaja tööst – mida see on osade nõustajate puhul KPK-s olnud). Oluline on märkida ka, et kui traditsiooniliselt käsitletakse teemat naiste ebamugavustunde seisukohast, on ka paljudel meestel raskeid kogemusi seksuaalse ärakasutamisega, mistõttu ka mehed võivad vajada abi, aga

peljata seda küsida. Praegu ei ole nõustajad saanud piisavalt ettevalmistust, et olla valmis delikaatseks lähenemiseks soospetsiifilisele infovajadusele.

Vanuse osas viidati eeskätt eakate vanusest tingitud eripäradel (nt vanainimesel on raskem minna kusagile või aru saada), aga kuna eakaide oli nõustamisprotsessis üksikuid ja mõni nõustaja ei olnud ühegagi kokku puutunud, siis oli selle teema osas üsna vähe refleksioone.

Sarnaselt eakatega pöörati vähe tähelepanu ka lastevanematega koos olevatele **lastele** – nõustajate valdav eeldus oli, et lapsed on pere osa, nende eest vastutavad lastevanemad ja ka informeerituse mõttes saavad nad kogu vajaliku informatsiooni vanematelt. Laste nõustamise osas leiti eeskätt, et kui on või oleks mõni saatjaga alaealine, kes ise tahaks rääkima tulla, siis nõustaja ei ütle, et ta on liiga noor ja ta lapsega ei räägi, aga et üldiselt on see perekonna asi enda lapse vajadusi väljendada. On mõistetav, et nõustajad ei näe lapsi enda sihtgrupina ja on selge, et laste nõustamine vajabki lisakompetentsi – lapsele seletamisel tuleb lähtuda tema vanusest ja seoste loomise oskustest, olla teadlik sellest, et on risk tekitada tundeid, millega laps ei suuda toime tulla jne. Kahjuks on olnud ka juhtumeid, kus rahvusvahelise kaitse taotlejate lapsed on saanud läbimõtlemata pakutud informeerimisest väga haiget, mis on vähemalt ühel juhul toonud kaasa ka enesevigastusi (selle info andja ei olnud küll mitte nõustaja, vaid teine PPA töötaja). Lapsel ei pruugi olla alati võimalik saada adekvaatset infot vanematelt, kes võib-olla ka ise ei oma infot, on suures stressis, või ei oska arvestada sellega, kuidas nende endi reaktsioonid võivad last mõjutada.

See tähendab, et lastele tuleb suuremat tähelepanu pöörata ja seda saab teha erineval viisil – võimalik, et lapsele võib infot pakkuda kas nõustaja, keda toetavad lastele sobivad materjalid ja kes on saanud selleks baasettevalmistuse ja oskab näha vajadust laps edasi suunata; kuid võimalik, et informeerimisse saab kaasata lastespetsialisti (nt psühholoog) – igal juhul vajab see detailsemat edasist arutelu ning läbi mõtlemist.

3.3.6. Vaimse tervise toetamine

Töös rahvusvahelise kaitse taotlejatega ja tagasisaadetavatega puutuvad nõustajad paratamatult kokku keeruliste olukordadega. Ühelt poolt on antud valdkonnas tegemist klientidega, kellest mõned on läbi elanud palju raskeid olukordi, mh võivad neil väljenduda traumajärgsed reaktsioonid, menetlusprotsessis traumaatiliste sündmuste kirjeldamine ja emotsionaalset keeruliste hetkede taasmeenutamine, isoleeritus ja ebakindlus tuleviku osas on hea pinnas meeleoluhäirete (nt depressiooni) tekkimiseks jm. Kuigi rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetlemise protsessis küll ei opereerita enam haavatavuse kui kontseptsiooniga, on nõustamise kvaliteetseks pakkumiseks siiski oluline mõista, et nii lähte- kui sihtriikides, aga ka transiidialadel puutuvad põgenikud kokku laia spektri heaolu murendavate probleemidega: sotsiaalne isolatsioon, diskrimineerimine, tervise halvenemine, majanduslik kitsikus, suur vaimne pinge, mis võivad hakata üksteist võimendama (Mendola ja Pera 2021). Sotsiaalteadlased nimetavad sellist koosmõju "interseksionaalseks haavatavuseks" ja leitakse, et seda on eriti oluline hinnata sellistes protsessides nagu ümberasumine uude sihtriiki, tagasisaatmine või lõimumine (Bürkner 2012 ja Truscan 2013). Haavatavust ei peaks siinses kontekstis nägema passiivseks ohvriks olemisena, mis kujutaks põgenikke või tagasisaadetavaid võimetuna enesemääramiseks. Küll aga tuleks seda senisest tõsisemalt arvestada nõustamisteenuse pakkumisel, kus tuleks rohkem tähelepanu pöörata sihtrühma esindaja seisundi mõistmisele (ibid). Intervjuude käigus viidati mitmeid kordi klientidele kui inimestele, kelle on "psüühikahäired" – kuid ei olnud selge, mille alusel seda väideti (mõnel korral tundus, et sellise nimetusega kirjeldati tülikat klienti); kuid kui tegemist oli tööpooldest vaimse tervise probleemidega, siis uuringu käigus ei tuvastatud, et kliendile oleks pakutud infot abivõimaluste kohta.

Kliendi nõustamine võib seada ka nõustaja keerulistesse olukordadesse, nt negatiivse otsuse tegemisel kliendi raskete emotsioonidega kokku puutumine (sh on nt vähemalt ühte nõustajat negatiivse otsuse teatamisel kliendile sama kliendi poolt ähvardatud). See võib ka nõustajas vallandada erinevaid tundeid (kahjutunne, süütunne, abituse tunne jms). Igal juhul baasteadmised tüüpilistest vaimse tervise probleemidest võivad nõustamisteenuses kasulikud olla selleks, et kliendile paremat teenust pakkuda; aga ka enda vaimse tervise hoidmise oskus (nt oskus ära tunda läbipõlemist, kibestumist ja üldine oskus oma vaimse tervise seisundit teadvustada ja hoida) on sedalaadi töös äärmiselt tähtis.

Intervjuudest nõustajatega tuli selgelt välja, et täna on **puudu süsteemne tugi nõustajale nt emotsionaalse pingete ja stressiga toimetuleku osas**. Nõustajad ise nimetasid kasutatavaks toimetulekustrateegiaks kolleegidega “ventileerimist”. Siiski on äärmiselt oluline teadvustada, et professionaalse superviooni asemel mitteoskusliku ja mittejuhitud kogemuste jagamise (“ventileerimise”) kasutamine eneseabivõttena toob küll nõustajale akuutset leevendust, võimaldades oma emotsioone jagada, teiselt poolt võib aga sageli olla kahjulik, nt võimendada kibestumist kliendi suhtes, võimendada ja kinnistada negatiivseid narratiive jne. PPA töötajatega läbi viidud intervjuudes mainiti küll, et nõustajad võivad minna psühholoogi juurde ja et “[PPA-s] *seina peal stendil on info olemas*”, aga nõustajatega pole sellist teemat põhjalikumalt käsitletud ja seda võimalust on ka väga vähe kasutatud, kuigi intervjuudes kõlas läbi vajadus selle järele. Seega tänane psühholoogilise toe pakkumise formaadist ei piisa selleks, et nõustaja teadvustaks, millisel juhul seda teha ja mida tal sellisest nõustamisest saada oleks.

3.3.7. Koolitusvõimalused

Eelnevalt said välja toodud mõned baasoskused ja –kompetentsid, mida võib olla keeruline seada tingimuseks tööle asuvatele inimestele. Kuid seda saab pakkuda jooksvate enesearenguprogrammide näol ja ka nõustamisteenuse aluseks olevasse AMIF projekti on selle tarbeks sisse kirjutatud koolitused. Samuti on ametijuhendist lähtuvalt töötajal ka õigus saada teenistus- või tööülesannete täitmiseks vajalikku koolitust. Nõustajatele on erinevatel perioodidel koolitusi ka pakutud, kuid uuringus saadud sisendist lähtuvalt võib öelda, et kuna nõustajate kompetentsi ei ole kuigi detailselt mõtestatud ja kirjeldatud, siis ei ole ka koolitusvajadusi analüüsitud ja koolitamisprotsess on olnud ebaregulaarne ja mõneti ka juhuslik.⁵⁶

Kuigi mõnedes üksikutes intervjuudes PPA osapooltega nenditi, et nõustajate pädevuste toetamiseks oleks vaja koolitusi, ja mitte üksikuid koolitusi, vaid süsteemsemalt koolitussarjana, siis valdavam oli arusaam, et “*nõustajaks ongi keeruline ette valmistada*” – st nõustamist pigem ei nähta olevat seotud mingite konkreetsete meetodiliste pädevustega ja leitakse, et lähtuda tuleb peamiselt tajutud isikuomadustest või keeleoskusest.

See aga ei vasta kaasaegsetele arusaamadele nõustamise kohta, sest erinevat tüüpi nõustamise juures on võimalik pädevusi ära kirjeldada (sageli tehakse seda tasemete kaupa). On ka selge, et pädevusi ja oskusi ei ole kuigi lihtne paika panna, kui arusaamad nõustaja töö sisust ja teenuse piirid on lahtised.

3.4. Nõustaja tööks ettevalmistamine

Kui organisatsiooniga liitub uus töötaja, siis selleks, et oma tööd võimalikult hästi teha, peab teda toetama uude töökohta sisenemisel. Mida paremini uus töötaja teab, mis on tema **töö sisu**, kelle poole **küsimustega pöörduda**, mida **realistlikum on tema arusaam** tööst, mida paremini on korraldatud **infovahetus, kohanemistugi, toetamist vajavate oskuste ja pädevuste andmine** jms, seda parema kvaliteediga on pakutav teenus.

Sisseelamisprotsesside toetamise (*onboarding*’u) kontseptsiooni võeti kasutusele 90-ndate alguses ja see on laialt levinud üle maailma. On leitud, et kuigi eriti kriitilised on esimesed nädalad uuel töökohal, kestab sisseelamisprotsess terve esimese aasta jooksul (Bauer 2015). *Onboarding* ei ole sama, mis uuele töötajale info andmine (ingl. k. *orientation*), vaid on sügavam protsess, mille eesmärk on rahuloleva ja kvaliteetselt oma ülesandeid täitva töötaja liitmine organisatsiooniga. Selle protsessi loomulik osa on lühi- ja pikaajaliste eesmärkide seadmine, vajalike ressursside ja koolituste tuvastamine ja avatud *check-up*

⁵⁶ Ka ühes intervjuus PPA-ga tõdetakse, et ühtegi kindlat teemat mille osas koolitada ei olegi, vaid olema peaks koolituste sari. Peamised seni pakutud koolitused on järgmised (illustreeriv, mittetäielik nimekiri): nõustamise psühholoogia, radikaliseerumine, kultuuridevahelised erinevused, õigusabi ja haldusmenetluse jt seaduste koolitused, PPA enda sisekoolitused jm. Samal ajal näiteks nõustajapädevuse koolitus(t)e järele tuntakse suhteliselt vähe vajadust.

kohtumiste protsess, mille eesmärk on protsessi soovitavas suunas juhtida, mitte lasta sel omavoolu minna.⁵⁷

Nõustamisteenuse *onboarding*-u praktikaid uurides ilmnes, et nõustajate peamine tugi tööülesannete mõtestamisel oli algusaastatel projektijuht, hiljem aga kirjalik materjal (mille kirjeldamiseks kasutati sünonüüme nagu "käsiraamat", "koolitusmaterjal" ja "manuaal"). Lisaks on uut tulijat juhendanud kas eelmine nõustaja või olemasolevad nõustajad, samuti nõustavad ja mentordavad nõustajad üksteist vastastikku. Intervjuudes nõustajatega ja teiste PPA ametnikega on tulnud välja ka, et varasematel aastatel on olnud ebaselge, kes üldse peaks uue töötaja sisseelamise ja kohanemise toetamise eest vastutama ja oli ka olukordi, kus inimene, kes ametlikult vastutas *onboarding*'u eest, ei teadnudki seda ise, sest ülesanne oli töötajale pandud ilma temaga nõu pidamata.

Ajapikku on nõustamisteenus muutunud aga struktureeritumaks ning taolise struktureerimise käigus on läinud selgemaks ka vastutus, ent pigem puudutab see üldist vastutust (nt on intervjuude käigus avaldatud arvamust, et üksuse juht põhimõtteliselt vastutab enda üksuse töötajate eest või et kõikidel uutel avaliku sektori töötajatel peaks olema vähemalt katseaja jooksul ametlik juhendaja); seevastu konkreetselt *onboarding*'ut küsimustes ei ole aga tekkinud ühte kindlat inimest, kes *onboarding*'u teemaga süsteemset tegeleks. Sisseelamise toetamise puudumine mõjub aga halvasti nii töötajate suhtele organisatsiooniga, kui ka võib lõpuks mõjutada töö kvaliteeti.

Kuigi nõustajate sisseelamist aitavad osalt toetada kas eelnev nõustaja või samal ajal tegutsev nõustaja, ning sellisena on see suuresti siiani ka toimunud, on ka mõned praegused nõustajad pidanud iseseisvalt nõustamise protseduuri enda jaoks mõtestama ja kohandama, st kindel ja selgelt läbimõeldud struktuur, mida *onboarding*'u raames edasi antakse, puudub ka täna. Erinevatele intervjuudele tuginedes saame öelda, et teenuse osutamise põhimõtete ülekandmine või tööprotsesside omandamine töötajate vahetumisel ei ole kuigi hästi tagatud.

Kuna nõustamisteenusesse sisenemine ei ole olnud ühtselt eesmärgistatud, mõtestatud ega struktureeritud, ja kuna teenus ise on ka olnud nõrgalt juhitud (nõrgemalt teenuse algusaastatel, kuid täna juba paremini), siis on see ühelt poolt kaasa toonud teenuse ebastabiilsema kvaliteedi. Teiselt poolt soodustab see rajasõltuvusliku olukorra tekkimist, kus nõustajad lähtuvad palju oma isiklikest arusaamadest, ning nii võivad kanduda järgmisele tulijale üle näiteks ka ekslikud meetodid, hoiakud, informatsioon vmt.⁵⁸

Algusaastatel jäeti ka kliendiga töötamiseks kõige olulisem info nõustajatele pakkumata ja sobiva info otsimine jäi suuresti nõustajate endi õlgadele. Endiste nõustajate töö tulemusena on nüüdseks (alates 2019) olemas nn käsiraamat (manuaal), mis koondab viimastel aastatel kogunenud teemasid ja teemavaldkondi. Seda peetakse intervjuudes kasulikuks ja hästi toimivaks materjaliks. Käsiraamatu läbitöötamine ei pruugi aga siiski täita kogu vajadust taustainfo järele.

Kokkuvõtlikult näib, et juba nõustamisteenuse lansseerimise algusest saati on olnud läbimõtle mata, millised on nõustamiseks vajalikud pädevused (vt eelmine ptk 3.3) ja kuidas toimub uue töötaja sisseelamise toetamine, sh vajalike pädevuste arendamine. Struktureeritud *onboarding* on olulise tähtsusega teenuse kvaliteetseks osutamiseks; samuti on oluline märkida, et uuringud näitavad, et süsteemne *onboarding* on üks neist teguritest, mis suurendab ka töötajate püsimist töökohal ning vähendab töötajate voolavust. Teised sellised tegurid on mh töötaja pädevuste arendamine (nt nõustamispädevus aitab nii klienti, kui ka töötajat) ja töötaja toetamine jooksvalt (nt supervisioon või kovisioon).

⁵⁷ Vt ka Ohio University (2023). Onboarding Steps and Process, kättesaadav <https://www.ohio.edu/hr/hire-manage/onboarding-steps-and-process> või Angel, Hannah, "Redesigning an Onboarding Hiring Process for a Local Government Agency" (2021). Education Projects. 28. https://digitalcommons.gardner-webb.edu/education_projects/28.

⁵⁸ Konkreetseid näiteid teatud hoiakute või suhtumise ülekandumises (nt teatud organisatsioonide suunal) isiku enda üksikkogemuste põhjal on intervjuudes olemas, kuid neid ei saa aruandesse lisada ilma intervjuueeritavaid eksponeerimata.

3.5. Nõustamise objektiivsus ja neutraalsus

Lisaks kerkis intervjuude käigus üles küsimus võimaliku eetilise konflikti ja huvikonflikti kohta nõustaja ja nõustatava vahel, mis tuleneb nõustamisteenuse nõustaja organisatsioonilisest kuuluvusest PPA-sse. Küsimus on ühelt poolt sisuline: millises rollis on nõustaja – kas ta on sõltumatu info jagaja, või filtreerib ta nõustatavale antavat infot; samuti, kas ta on erapooletu isik, kellele klient võib usaldada kõike. Teiselt poolt on küsimus vormiline: kas klient teab, keda või kelle huvisid esindab nõustaja. Kolmandaks on küsimus selles, millise rolli nõustaja ise endale võtab, teinekord ka teadvustamata – nt tuli vähestel juhtudel, kuid siiski mitmel korral välja, et nõustajal on selge hoiak selles osas, kas tegemist on "päris" varjupaigataotleja või mitte (st nõustaja annab vaikimisi hinnangu selle kohta, kas sellisele inimesele on tema meelest vaja anda kaitset; kuid selliste hinnangute andmine pole nõustaja pädevuses), mis paratamatult võib mõjutada nõustaja tööd, eriti siis, kui nõustajal puudub pädevus olla ennast reflekteeriv ja mitte lasta võimalikel eelarvamustel (ingl. k. *bias*) nõustamisprotsessi mõjutada.

Uuringu käigus selgus, et ka selles küsimuses erinevad nõustajate endi hinnangud ja kogemused. Kui varasemalt viitas ja teadvustas osadele klientidele e-posti @politsei.ee, et tegemist on PPA struktuuri kuuluva töötajaga, siis peale aadressi muutmist @counsel.ee peale võib klient olla teadmatutes sellest, milline on nõustaja organisatsiooniline kuuluvus. Intervjuudest selgus, et osad nõustajad on öelnud kliendile kohe, et nad on PPA töötajad; osad nõustajad seda aga eraldi välja ei too. Enda identifitseerimise variante on olnud mitmeid, näiteks on öeldud, et:

- nõustaja töötab AMIF projektis (st ei positsioneerita end PPA töötajana),
- nõustaja ei selgita täpsemalt, millises struktuuris ta on, vaid ta positsioneerib end lihtsalt kui neutraalset isikut, ilma PPA-d nimetamata,
- nõustaja on PPA töötaja, aga rõhutanud, et ta *ei ole* politseinik.

Selline üheselt määratlemata olukord on problemaatiline nii kliendi kui ka nõustaja perspektiivist. Kliendi perspektiivist lähtudes ei osanud paljud intervjuueeritud öelda, millised on nõustaja ülesanded ja arusaam nõustaja rollist. Klientidel on see kujunenud välja osalt katse-eksituse meetodil (klient palub midagi teha ja nõustaja kas teeb või keeldub), osalt teiste inimeste mõjul, kellega klient on kokku puutunud (teiste teenuste pakkujad nagu nt KOV, Hoolekandeesutused, Pagulasabi jt, samuti teised kliendid), osalt lähtudes ametijuhendist (sest see on veebis leitav) ja osalt nende (eelnevalt mujalt tekkinud) ettekujutuse põhjal, mida tähendab "nõustamine" ja "nõustaja".

Nii on nt intervjuudes sihtrühmaga arvatud, et nõustaja tegeleb „*seadusandlike küsimustega*“; et ta „*annab õigusosalast nõu neile, kes otsivad kaitset*“, „*on inimene, kes pikendab rahvusvahelise kaitse taotleja kaarte, kui nende tähtaeg lõpeb ja muu selline*“, „*on kliendi õiguste kaitsja*“ või „*annab infot taotluste kohta*“; ning paljudel kordadel on ka korrektselt öeldud, et nõustaja ongi „*nõustaja*“; kuid üksikutel juhtudel on ka arvatud, et „*ta on politseist*“. Neist igauks tähistab mõnevõrra erinevat positsiooni ja esindamist. Samas oli enamikel klientidel tugev vaikimisi eeldus, et nõustaja mingil moel teda aitab, mitte ei ole pelgalt info jagaja. Osad kliendid ei olnud teadlikud sellest, et nõustaja on osa PPA struktuurist, kuid tagantjärele selle teada saades toimus ka osaline usalduse kaotus teenuse ja nõustaja vastu.

Nõustaja perspektiivist lähtudes on ka nõustajatel endil olnud tunne, et nad on ühelt poolt PPA töötajad ja peavad esindama PPA huve, samal ajal tajuvad nad siiski ka ootust, et nad kliendi huvide eest seisaks. Ühes intervjuus nõustajaga väljendati, et „*kogu aeg tipid väga õhukesel jääl ja järgid, et piiri ei ületaks – kogu aeg [on/oli] tunne, et kusagil ei libastuks ühele või teisele poole*“, teises aga, et „*[pidin/pean] ise ära tundma selle piiri [kust jookseb mingit laadi informatsiooni edasiandmise piir]*“. Nõustajad on pidanud laveerima ka selle vahel, et mida ta saab rääkida nõustatava esindajale, mida PPA-le (menetlejale), ja mida nõustatavale kliendile endale.

Antud küsimuses ei seisne väljakutse mitte ainult selles, et nõustajad ise ei tea päris täpselt, kui palju nad peaksid esindama PPA kui institutsiooni ootusi, või millistes piirides nende tööülesanded paiknevad. Probleem on muuhulgas ka selles, et nõustaja rollist ei saa päris täpselt aru ka teised osapooled (teised organisatsioonid ehk sidusrühmad). Intervjuud nii teiste riigiasutustega kui ka kolmanda sektori organisatsioonidega, sh väga lähedaste koostööpartneritega, tõid sarnaselt välja, et nõustamisteenuse sisu

ja nõustaja roll on nende jaoks ebaselge – ehk ka neil pole täielikult arusaamist, mis on teenuse eesmärk või miks seda osutatakse (vt täpsemalt ptk 3.9 teadlikkuse osas nõustamisteenusest sidusrühmade hulgas), sh väljendati paaris intervjuus kahlust selle osas, kas nõustamisolukorrad ei või kaasa tuua huvide konflikti.

Kokkuvõtlikult on tegemist reguleerimata küsimusega, mis vajab olulisel määral läbimõtlemit ja muutmist (vt selle osas soovitusi ptk 4.1).

Ülal kirjeldatud põhimõtted kehtivad lisaks rahvusvahelise kaitse taotlejatele ka nii **vabatahtlike tagasispöördujate** kui ka **väljasaadetavate nõustamise** juures. Alati tuleb austada nõustatava inimõigusi, pöörata tähelepanu tema haavatavusele ja disainida nõustamisteenus selliselt, et heterogeense sihtrühma väga erinevas olukorras olevad liikmed oleksid igas protsessi etapis teadlikud kõigest oma õigustest ja kohustustest. Eesti praeguse praktika kohta saab lugeda ka riigi õigusabi kohta käivast osast 3.7.

3.6. Nõustamise konfidentsiaalsus

Rahvusvahelise kaitse taotlejatega ja väljasaadetavatega läbi viidud intervjuudes selgus, et kliendid tajuvad nõustamisprotsessi konfidentsiaalsena, mis kattub üldlevinud arusaamadega sellest, mis on "nõustamine" (i.k. counselling). Kuid konfidentsiaalsus sageli ei ole absoluutne, vaid sellel on teatud piirid – näiteks informeeritakse erinevates nõustamisprotsessides, olgu siis tegemist õigusliku, psühholoogilise, sotsiaal-vm nõustamisega klienti kohe nõustamissuhte alguses, millised on konkreetse nõustamise konfidentsiaalsuskokkulepped. Sellise teavituse raames öeldakse nõustatavale, kas on midagi, mida nõustaja edasi jagab kas avalikkusele, kolleegidele, meditsiinitöötajatele vm. Vaid selliselt on mängureglid kõikidele osapooltele arusaadavad ja teenus läbipaistev; ilma selle info avaldamiseta on ka asutuse sees tundliku info edasi andmise puhul tegemist nõustatava usaldussuhte mittejärgimisega, rääkimata eriliiki (delikaatsete) isikuandmete edasiandmise puhul ka andmekaitse reeglite rikkumisega.⁵⁹

Nõustamisteenuse puhul selgus uuringu käigus, et samal ajal kui sihtrühma vaikimisi ootus nõustamisele on konfidentsiaalsus, mida sõnastatakse kui info jäämist kahe vestluses osaleva inimese vahele, on PPA-s erinevad ootused sellele, kas ja mil määral on nõustamise käigus otseselt või kaudselt saadav info konfidentsiaalne ning mida täpselt konfidentsiaalsus tähendab, st kus on konfidentsiaalsuse piirid. Nii selgus, et nõustamise käigus kliendi kohta saadud info võib liikuda edasi, nt nõustajalt antud isiku taotlust menetlevale spetsialistile.

Kuigi menetlejad on füüsiliselt PPA-s (peamajas) ja nõustajad käivad seal kohal pigem harva, on nõustajate töö rutiinseks osaks ühised koosolekud, kus osalevad menetlejad, nõustajad ning PPA üksuste juhid. Ühised koosolekud jäävad kestma ka peale teenuse restruktureerimist rahvusvahelise kaitse üksusest piirivalvebüroo õigusteenindusgruppi. Koosolekutel arutatakse klientidega seoses erinevaid küsimusi – mõned neist on üldised ja tehnilisemat laadi (nt RVK kaardi taotlemise vajadused), aga arutatakse ka konkreetsemaid kliente puudutavaid detaile, nt kuidas klient ennast pärast esimest kohtumist menetlejaga tundis, kuid ka "*värvikamaid juhtumeid*" jms.

Samal ajal ei ole menetlejate ja nõustajate omavahelises suhtluses kokku lepitud – ei kirjutatud ega kirjutamata – reegleid selle osas, millist informatsiooni võivad ja/või peavad nõustajad ja menetlejad omavahel vahetama ja mida mitte. Sellest hoolimata selgus uuringu jooksul korduvalt, et PPA-s on erinevatel tasanditel kindel ootus, et nõustaja jagab teatud juhtudel kliendi kohta käivat informatsiooni ja tähelepanekuid edasi. Samuti leitakse, et sellist nõustaja pakutavat infot peakski menetlemisel arvestama. Ennekõike puudutab see julgeoleku ja avaliku korruga seotud kohti, aga ka kliendi käitumist, hoiakuid, haavatavust jm.⁶⁰

⁵⁹ Juhul, kui isik selleks teadlikku nõusolekut ei anna. Vt selle osas ka soovitusi ptk 4.1.9 andmekaitse osas.

⁶⁰ Oluline on siin silmas pidada, et seaduse mõistes saab taolist jagamist kasutada ainult juhul, kui see on ametlikult vormistatud. Näiteks kui menetleja soovib saada teavet haavatavuse kohta, siis ta kirjutab kirja nõustajale ja nõustaja vastab sellele – sel juhul saab seda kasutada haavatavuse otsustamisel ühe asjaoluna, ning see on nõustaja hinnangul tuginev. Julgeolekuküsimusi peab hindama KAPO ja avalikku korda PPA –, kuid ka nende jaoks peavad olemas olema tõendatavad asjaolud.

Lisaks täidavad nõustajad kõikide nõustatavate kohta ka nn Exceli tabelit (mis teemal nõustati ja millal, koos muude täpsusustega – mh on see mõeldud ka selleks, et nõustajad saaksid vajadusel kliendi koos taustainfoga üle võtta, näiteks kui isik lahkub KPK-st majutuskeskusesse,⁶¹ või juhul, kui puhkusel olevat nõustajat asendab teine nõustaja), ning see Exceli tabel on kättesaadav ka menetlejatele. Ühe intervjuueeritu sõnutsi on sinna lisatud ka muud infot, nt „*kui on/oli vaja midagi tema enda isiku kohta või iseloomu kohta öelda, siis panen/panin ka juurde, kui on/oli põhjust*“. Ka ühe intervjuueeritud sidusrühma organisatsiooni esindaja poolt tõdetakse, et ta on „*kuulnud, et nõustaja peaksid PPA-le tegema mingi iseloomustuse inimese kohta. Kuid minu arvates ei ole sellel mingit õiguslikku alust. Vaimse tervise ja haavatavuse osas, et teavitaks PPA-d – see on mõistlik; aga ma ei oska hinnata, kuidas selline profileerimine on mõistlik*“. Kas ja millise regulaarsusega seda andmekogu puhastatakse, kas klientide isikuandmete säilitamisele on seatud ajalised piirangud, millist infot seal täpselt kajastatakse ning kellel lisaks nõustajatele ja menetlejatele on veel sellel ligipääs, vajab täpsemat selgitust PPA poolt. Kuid juhul, kui seda pole tehtud, siis minimaalselt vajalik on isikuandmete kaitse põhimõtetest lähtuvate reeglite paikapaneel ka nende andmete kaitseks.

Nagu ka eelnevas alaosas ptk 3.5. sarnaselt sedastatud, toodi intervjuudes PPA ametnikega mitmeid kordi välja, et nõustaja peab ise saama aru, millised tegevused on asjakohased ja õiged (kliendi, PPA ja Eesti riigi vaates) ja millised mitte. Samal ajal väljendati nõustajate endi poolt mõnikord ka ebalust selles osas, kus täpselt antud piir paikneb, sh nenditi, et nõustaja jaoks taolise piiri tajumine võibki olla keeruline. Kokkuvõtteks võib aga öelda, et selget omavahelise infojagamise raamistikku loodud ei ole ja vastutus on suuresti jäetud nõustaja endi õlgadele.

Selline olukord tekitab tõsise eetikaprobleemi nii klientide, kui ka nõustajate, kui ka erinevate teiste osapoolte seisukohast. Ühelt poolt ei ole nõustajal ees selget raami selle osas, milline info peab olema konfidentsiaalne ja milline mitte. Teiselt poolt on see ebaeetiline ka kliendi suhtes, sest väga paljud kliendid arvavad, et nende suhtlus nõustajaga on konfidentsiaalne. Mõnedes kliendiintervjuudes oli tegu vaikimisi eeldusega, mida klient ei olnud nõustajaga üle valideerinud või küsinud; mõned intervjuueeritud kliendid olid nõustajate endi selgitustest aga aru saanud selliselt, et jutuajamised on konfidentsiaalsed.

PPA poolsed ootused infojagamisele võivad ohtu seada nõustajate võimaluse olla neutraalsed, erapooletud ja objektiivsed. Seda siiski eeldusel, kui nad peavad seda olema, sest kuigi intervjuudes märgiti mitmeid kordi, et nõustaja peab olema „neutraalne“ ja „objektiivne“, ei tule dokumentidest välja, et taolised tingimused nõustajatele oleks selgesõnaliselt sätestatud ega ei ole neid mõisteid ka lahti kirjutatud. Ootus erapooletuse järele on selgelt ka erinevatel rahvusvahelise kaitse taotlejatele teenuseid pakkuvatel sidusrühmadest partneritel. Samuti on neil sidusrühmadel (nagu enamusel intervjuueeritud klientidest) lisaks ootus või vaikimisi eeldus konfidentsiaalsusele, mida mõistetakse kui nõustaja ja kliendi vahel jagatud info mittejagamist kellelegi teisele, ja selline eeldus lahkneb selgelt PPA enamike osapoolte poolt väljendatud arusaamaga (nii intervjuudes kui ka koosloome töötoas), et konfidentsiaalsust käsitletakse ennekõike kui konfidentsiaalsust PPA siseselt, mitte konfidentsiaalsust kliendi ja nõustaja endi vahel (vt ka koosloome töötoa kokkuvõtet täpsemalt lisas 2).

Kokkuvõtlikult ei ole läbiviidud intervjuude põhjal võimalik öelda, kas nõustajate ja menetlejate omavaheline suhtlus on või ei ole seni otseselt mõjutanud rahvusvahelise kaitse taotlejate menetlemise protsessi, sh kas see on või ei ole vähendanud sõltumatut ja objektiivset menetlust. Pigem näib osapoolte (nõustajate ja menetlejate) endi tunnetus olevat selline, et tegemist on objektiivselt ja mõlemapoolselt vajaliku infovahetusega, kus kumbki osapool üksteist ei mõjuta, mis klienti kuidagi ei kahjusta ning mis on kas riigi või kliendi huvides. Samuti ilmneb intervjuudest, et seniste nõustajate poolt on taolise infojagamise eesmärk ennekõike ikkagi olnud kliendi huvide eesmärgil ning lähtunud heatahtlikkusest.

Samal ajal võib öelda, et sellisel selgelt raamistamata infojagamisel, mida klient kas ei teadvusta või on sellest koguni vastupidiselt aru saanud (st eeldab, et „konfidentsiaalsus“ tähendab info liikumist kahe inimese vahel) on potentsiaal mõjutada protsessi ning kindlasti on see väga problemaatiline teenuse läbipaistvuse ja eetilise perspektiivist. Aruteludes PPA osapooltega on välja toodud ka infojagamise potentsiaalselt kliendile „soodne“ aspekt – nt nõustaja teavitab menetlejat sellest, et kliendil on

⁶¹ Neid on ligikaudu 10-15%.

depressioon ja menetleja oskab seetõttu rohkem arvestada kliendi küsitlemisel tema olukorraga. Siiski on ka sel juhul oluline, et klient teaks, millist infot jagatakse ning nõustaja-menetleja omavaheline suhtlus ei ole ainus viis kliendi haavatavust puudutava info edastamiseks (nt võib nõustaja soovitada kliendile, et klient ise mainiks seda menetlejale, pöörduks seisundi fikseerimiseks spetsialisti poole vms).

Teenuse arendamise seisukohast on niisiis kahtlemata oluline, et nõustamisteenuse ja menetluse vahel toimuks teatud (üldistatud) info liikumine. See aitab teenust või teenuse osutamist paremaks muuta – näiteks võib taoline info liikumine toimuda eesmärgil, et nõustajad teaksid ette, kui midagi seotud õiguses või korras hakkab muutuma ning et nõu andmine oleks ajakohane. Samuti puutub nõustaja nõustamisprotsessis kokku inimeste vajadustega ja haavatavustega, mida võib olla vajalik arvestada nt menetlusprotsesside disainimisel. Selline info ei pea aga ilmtingimata põhinema konkreetsete isikute kohta info jagamisel ega ka nõustajate ja menetlejate omavahelisel otsesel arutelul. Kui aga on eeldus, et teatud info liigub otse nõustajatelt menetlejatele, ning klient ei ole sellest teadlik, on tegemist läbipaistmatu teenusega ja see tekitab küsitavusi eetika osas. Samuti on selge, et võib olla vajalik jagada teatud julgeolekut puudutavat infot, aga ka sel juhul peab olema arusaadav, millist laadi info toob kaasa teavituskohustuse ja mida võib/peab kliendile teavituskohustusena selle kohta ütleva. Teavituskohustuse tavasid on Eestis paljudes valdkondades, nii psühholoogidel, sotsiaaltöötajatel jt, mistõttu tasub kaaluda ja põhjalikumalt koostöös teiste sarnaste teenusepakkujatega arutada, millises sõnastuses teavituskohustus antud teenusele kõige paremini sobib.

Loomulikult on konfidentsiaalsusel teatud piirid, mis sõltuvad nõustamistüübist (nt kliendi enda või teiste inimeste tahtlik ohtu seadmine), kuid eeldus, et info, mis nõustamise ajal nõustajale teatavaks saab, jääb samasse ruumi, on üldlevinud. Lisaks on see peamiseid mehhanisme, mis eri tüüpi nõustamisteenustes tagab turvalise ja usaldusliku õhkkonna ja sellist õhkkonda soovitakse luua ka antud teenusel olevate klientide jaoks. Ka rahvusvahelise kaitse alastes uuringutes on rõhutatud, et kliendi jaoks on oluline info liikumise läbipaistvus ja konfidentsiaalsus (nt Mendola ja Pera 2021).

3.7. Riigi õigusabi

Vähekindlustatud ja teistel haavatavas olukorras inimestel on kohtu- või muus menetluses esindamiseks, õigusdokumendi koostamiseks või muuks õigusnõustamiseks või esindamiseks võimalik taotleda riigi õigusabi, mida osutavad advokaadid.⁶² Varjupaigataotlejatel ja tagasisaadetavatel on õigus riigi õigusabile (RÕA) peale keelduva otsuse langetamist või peale lahkumisettekirjutuse või väljasaatmisega seotud otsuse vaidlustamiseks, ning see kestab kohtumenetluse ajal. Õigusabi taotluse täitmise abistamise ülesanne on seatud nõustajale ning see on üks tema ametijuhendis sätestatud tööülesannetest (vt nõustaja tööülesandeid täpsemalt ptk 2.2).⁶³

Õigusabi taotlemiseks on ettenähtud blanketi täitmine, mida saab Justiitsministeeriumi töökorralduse kohaselt teha ainult eesti keeles. Otseselt seda töökorraldust ja nõuet nõustajate ning teiste sidusrühmade poolt kahtluse alla ei seatud. Seetõttu on osad nõustajad taotlusvormi eelnevalt tõlkinud taotleja jaoks arusaadavamaks, nt Google Translate abil. Koos riigi õigusabi taotlemisega täidetakse ja esitatakse koostöös nõustajaga ka taotleja majandusliku seisundi teatis.

Pärast riigi õigusabi taotluse rahuldamist (kohus otsustab enamasti paari-kolme päeva jooksul) ja advokaadi määramist kaob küll formaalselt vajadus nõustaja teenuse järele, kuna kitsamas tähenduses õigusnõustamist kohtumenetluses peaks talle seejärel pakkuma riigi õigusabi korras määratud advokaat. Praktikast soovivad aga nii taotlejad kui ka tagasisaadetavad nõustajaga edasi suhelda – osalt nii igapäevaeluga seotud küsimustes, kuid kohati ka selleks, et uurida kuidas nt vahetada riigiabi raames määratud advokaati; kuid ette tuleb ka nõustaja enda vahetut suhtlemist kohtuga dokumentide saamise või edastamise osas (nt on nõustajad küsinud kohtult kohtumääruse tõlkeid kliendi emakeelde), kohtu otsuste selgitamist kliendile (otsuse selgitamist on ette tulnud ka lahkumisettekirjutuse saajatel),

⁶² <https://www.just.ee/kohtud-ja-oigusteenused/oigusabi/riigi-toetatud-oigusabi#Riigi%20%C3%B5igusabi>

⁶³ Siiski esinevad ka selle osas eriarvamused, mis tulid eriti teravalt välja koosloome töötoas – st küsimus, kas nõustaja ülesanne ikkagi peaks olema aidata kliendil riigi õigusabi taotlust täita (vt täpsemalt lisa 2).

advokatuuri kaebuse esitamist jmt. Ennekõike taandub nõustaja rolli säilimine riigi õigusabi saamise järgselt aga asjaolule, et õigusabi raames määratud advokaaditeenuse kvaliteet on problemaatiline.

Enamikes intervjuudes nii nõustajatega kui ka teiste osapooltega tuleb välja kriitika ja rahulolematuse riigi õigusabiga seotult,⁶⁴ sealhulgas ja ennekõike riigi õigusabi raames määratud advokaatidega. Erinevates intervjuudes tuuakse välja järgmised hinnangud riigi õigusabi ja selle raames määratud advokaatide kohta (allolevad, kuid vaid valitud näited tulenevad kuuest erinevast intervjuust sidusrühmadega, sh nõustajatega, ning on kõik seotud kas RVK taotlejast või tagasisaadetavast klientidega):

- pakutav õigusabi kvaliteet on kehv,
- tõlked on puudulikud ja/või lühikesed (st tõlgitud on vaid väike osa kohtuotsusest),
- advokaadid pole tööks ja teemaks ette valmistunud,
- kliendil pole olnud kaitsjat enne istungi vahetut toimumist, või ei ole klient saanud esindajalt infot kohtusse istungile minemise aja (kuupäeva) osas,
- osad advokaadid pole nõus ise kliendiga rääkima, ja/või eeldavad, et nõustaja võtab selle rolli ja selgitamise nende pealt enda peale,
- advokaadid eeldavad, et saavad suhtluse kliendiga aetud ainult e-kirja teel.

Lisaks neile näidetele on esinenud vaidlustasandi konflikte ka nõustajate endi ja riigi õigusabi advokaatide vahel, samuti on esitatud nõustaja poolt kaebusi otse advokatuuri. Ühes intervjuus tõdetakse, et ainsad advokaadid, kes kliendi juures ka tegelikult füüsiliselt kohal käivad, on Eesti Inimõiguste Keskuse (EIK) omad. Samuti, KPK eripära tõttu (nt pole kliendil ligipääsu internetile) ning juhul, kui advokaat eelistab kirjalikku menetlust, on nõustajale rolliks seatud e-kirja teel edastatud info või kirjade väljaprintimine ning kliendile edastamine (sh sisu selgitamine, kui advokaati pole olnud kohapeal ja klient on seda kohe soovinud).⁶⁵ Riigi õigusabiga seotud kitsaskohad rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmisevaldkonnas on tõstatunud juba ka varasemalt.⁶⁶

Tegemist on üpris mitmetahulise probleemiga, kuna hea ja kvaliteetne esindamine ning kaitsmine nõuab kaitsjat (advokaadilt) üldjuhul ka pikka ja põhjalikku ettevalmistust: enda kurssi viimine kliendi päritoluriigiga, inimese taustaga, kaasuse üksikasjadega jne. Samas ei motiveeri ega soosi tänane advokaatide tasustamissüsteem selleks piisava kvaliteediga advokaatide huvi. Samuti on kohati ebaselge, kuidas paigutub PPA (õigus)nõustamine sellesse süsteemi, kus on lisaks veel riigi õigusabi, EIK õigusabi, ning muud organisatsioonid (nt Pagulasabi, UNHCR) – kellelt saab samuti suuremal või vähemal määral õiguslikku abi või nõu küsida.

Ühe intervjuueeritud nõustaja sõnutsi taotlevad riigi õigusabi suur enamus nõustatavaid kliente – nii RVK taotlejad negatiivse otsuse korral kui ka KPK-s kinnipeetavad kinnipidamise otsuse vaidlustamiseks: „*Enamasti vaidlustati kõik otsused, ja enamasti käisid nad kõik astmed läbi*“. Intervjuudes teiste nõustajatega tõdetaksegi, et suur enamus kliente käib negatiivse otsuse saamisel läbi kõik kolm kohtuastet; kusjuures ollakse ka arvamusel, et nende hinnangul nende kui nõustaja roll seda asjaolu kuidagi ei muuda – st vaid väga üksikutel juhtudel on nõustajapoolse selgitustöö järel otsustatud otsust mitte edasi kaevata.

Eeltoodu põhjal võime mingis ulatuses oletada, et juhul kui sihtrühm saab riigi õigusabi raames ebapiisavat sisendit, või kui ta näeb, et advokaat nendega aktiivselt ei tegele, ei suhtle ega kaasust tõsiselt ei võta, siis kaevataksegi otsused edasi – mille üheks põhjuseks võibki olla asjaolu, et isik ei saa protsessist lihtsalt täielikult aru. Vastukaaluks sellele argumendile tuuakse teisalt aga paaris intervjuus

⁶⁴ Ametlik nimetus: rahvusvahelise kaitse menetluses ja sellele järgnevas halduskohtumenetluses (haldusajades) riigi õigusabi osutamine.

⁶⁵ Vt ka Eesti Advokatuuri poolt kinnitatud riigi õigusabi osutamise juhendit (2014), <https://advokatuur.ee/uploads/files/Riigi%20%C3%B5igusabi%20osutamise%20juhend.pdf>

⁶⁶ Vt nt Säär ja Kallas (2014). Varjupaigataotlejate ligipääs õigusabile. Pagulasabi. Kättesaadav: https://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/ro_analuus_-_kujundet.pdf; või UNHCR (2019). Õigusabi kättesaadavus varjupaigataotlejatele Eestis. Kättesaadav: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5dd26d064>

sidusrühmadega välja, et edasikaebamiste põhjuseks võib olla ka soov „*aega venitada*“: lootus seatakse 18 kuu möödumisele, mille järgselt neid kinnipidamisasutuses enam kinni pidada ei tohi.

Olukorra teeb veelgi keerulisemaks asjaolu, et selgelt on määratlemata, milline peaks üldse olema nõustaja roll taolises olukorras: kas püüda veenda nõustatavat otsust mitte edasi kaebama ja nt Eestist vabatahtlikult lahkuma (sellist soovi ja ootust nõustajatele nimetati vähemalt kahes intervjuus PPA ametnikega), või pakkuda talle vaid neutraalset, või isegi proaktiivset nõu, sh võimalusi legaalselt alternatiivideks (nt viisa või elamisloa taotlemine töötamiseks, õppimiseks vm). Ootus, et nõustamise ühe kaasmõjuna on vabatahtlikult lahkujaid rohkem kui sunnituid, on nii PPA töötajatel (põhjendusega, et saaks riigile kulusid vähendada) kui ka Euroopa Liidu nõukogu poolt sõnastatuna (põhjendusega, et vabatahtliku väljasaatmise protsessis on inimõigused paremini tagatud kui sunniviisiliselt saates). Nõukogu poolt on suunitlus hoiduda manipulatsioonist ja anda neutraalset infot, mis peaks inimese ise viima endale kõige kasulikuma otsuseni.

Ühe intervjuudes esitatud vaate kohaselt ongi nõustajate roll antud kontekstis (nii rahvusvahelise kaitse menetluses, tagasisaatmisemenetluses aga ka kohtumenetluses) väga oluline just seetõttu, et sageli on klient tema enda jaoks täiesti võõras riigis: ta ei pruugi aru saada kohalikust keelest, kohalikust süsteemist, sh õigussüsteemist ja seadustest, bürokraatiast, kas ja milliseid taotlusi on vaja esitada, millal ja millised on vaidlustustähtajad jmt –, mistõttu on neile vaja inimest, kes tõlgiks neile kogu teemavaldkonda väga laias tähenduses, sh juriidilisest küljest. Nii on näiteks UNHCR spetsiifiliselt õigusabi osas väljendanud oma seisukohta, et rahvusvahelise kaitse menetluse varajases staadiumis antud kvaliteetne õigusabi väldib ja ennetab seda, et tulevad korduvad vaidlustamised, edasikaebamised ja kohtuistungid. Nende hinnangul kulutavad vaidlustamised ja edasikaebamised kõigi aega – nii riigi kui ka isiku enda oma.

Antud kitsamast vaatest lähtudes PPA nõustamisteenus ega ka riigi õigusabi teenus seda eesmärki täna ei täida – kogutud andmete põhjal me täna ei näe, et nõustamisteenus oleks vähendanud vaidlustuste või edasikaebamiste hulka. Seega on lahtine ka küsimus, kas ja kui palju tänane nõustamine võimaldaks üldse taolist olukorda muuta: ajakulu vähendada, protsessi optimeerida, vaidlustamisi vähendada jmt. Õigusnõustamine näib olevat seega tänasest nõustamisteenusest nõ välja libisemas – seda nii nõustamisteenuse algsest eesmärgist lähtuvalt (õigusnõustaja) kui ka riigi õigusabi vaates.

Lisaks eelnevale on muutunud ka ebaselgemaks, kas nõustaja ametijuhendis sätestatud üks peamisi tööülesandeid riigi õigusabi taotlemise toetamisel (st selle ettevalmistamise abistamisel ja esitamisel) on üldse nõustaja ülesanne.⁶⁷ Käesoleva uuringu raames korraldatud PPA ja Siseministeeriumi töötajatega koosloome töötoas selgus (vt lisa 2), et oluline enamus nõustamisteenusega seotud PPA ametnikest on arvamusel, et nõustaja ei peaks aitama õigusabi taotlust täita, sest seda nähakse peaaegu juba kliendi esindamisena. Avaldati ka arvamust, et kuna riigiametites peab järgima võrdse kohtlemise seadust, siis oleks riskantne aidata selle osas mõnd abivajajat, sest nii võivad ka teised abi paluma hakata.

Selline seisukoht läheb aga osati vastuollu Eesti seadusandlusega, kuna tasuta õigusabi ja esindamist on kohtumenetluses kohustuslik pakkuda (st inimesel on õigus seda saada). Kahes intervjuus sidusrühma esindajatega sedastataksegi, et ligipääs õigusteenusele peab olema hästi ligipääsetav selleks, et õigusriik saaks toimida, ja selleks, et inimesed saaksid enda õiguseid realiseerida. Kui õigusteadmisi ja rahalisi vahendeid ei ole, siis õigused võivad küll eksisteerida, kuid realiseerida neid pole võimalik – see tähendab lõppastmes seda, et õigusriik ei toimi.

Samal ajal on riigi õigusabi selle uuringu sihtrühma hulka kuuluvatele klientidele kättesaadav ainult siis, kui inimene selleks vastava taotluse teeb – seega seni, kuni taotlusi saab esitada ainult eesti keeles (aga ka muudel põhjustel, nt taotlusvormi täidetavast väljadest arusaamine jm), ning seni kui KPK-s puudub osadel klientidel ligipääs internetile, või seni kuni me võime eeldada piiratud õigusteadlikkust antud sihtrühma hulgas, on vajalik (nõustajapoolne) taotleja või tagasisaadetava abistamine selle õiguse selgitamise, täitmise ja esitamise osas.

⁶⁷ Tõenäoliselt toimus muutus selles hoiakus pärast välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmist 2016 (vt lähemalt 2.1 teenuse ajalugu).

3.8. Õigused-kohustused teabeleht

Nõustajad kasutavad rahvusvahelise kaitse taotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate nõustamise raames kahte teabelehte: kaitse taotleja teabeleht ja kaitse saaja teabeleht. Teabelehed annavad ülevaate inimese õigustest ja kohustustest, sh on dokumendis välja toodud kontaktid erinevate osapoolte (nt UNHCR, IOM, EIK, Õiguskantsler jt) poole pöördumiseks.⁶⁸ Teabeleht on tõlgitud 18 eri keelde ning need koostati Siseministeeriumi eestvedamisel 2016/2017 aastal, kaasates nende koostamisse ka teised osapooled nagu nt Õiguskantsler, UNHCR, IOM jt (sihtrühma endaga selle ettevalmistamisel siiski ei konsulteeritud). Tegemist on ka dokumendiga, millega tutvumise kohta tuleb kliendil allkiri anda. Ühe intervjueeritud sidusrühma esindaja sõnusti on see vajalik selleks, et klient ei saaks menetluse käigus öelda, et pole midagi kuulnud ja ei tea enda õigusi. Teabeleht on oluline ja abistav tööriist ka nõustajale endale, kuna võimaldab järjest kõige olulisemad teemad koos nõustatavaga läbi käia.

Intervjuud sihtrühmaga ja nõustajatega näitavad, et dokument sihtrühmani ka jõuab (vt ka ptk 3.1 nõustamisteenuse osutamise kirjelduse osas), kuid mitte alati nõustamisteenuse kaudu. Osad inimesed saavad teabelehe juba lennujaamas, politseijaoskonnas vm. Nõustajad ei tea, millises keeles näiteks piiril või mujal kliendile see teabeleht antakse (st kas ja millistes keeltes on see neis kohtades kohapeal füüsiliselt olemas). Enamasti just seetõttu jagab nõustaja teabelehe uuesti ka nõustatavatele, võtab teabelehe omalt koos nõustatavaga ette ja vaatab teemad läbi. Siiski umbes viiendik intervjueeritavatest ei olnud või ei mäletanud, et nad oleksid koos nõustajaga teabelehe läbi vaadanud, ning neist osade puhul küsiti nõustamise ajal vaid seda, kas neil on see juba olemas.

Nõustajate endi vaates teabelehe korduvas andmises murekohta ei nähta, ning selle mitmekordselt saamine ei näi olevat probleemiks ka sihtrühma endi vaates. Kuigi reeglite kohaselt tuleb teabelehele allkiri anda vaid ühel korral, st RVK taotluse registreerimisel ja sisu selgitamisel, ning ka nõustaja ei pea sellele allkirju koguma kuna ta ei ole menetlusosaline, tuleb neljast intervjuust sihtrühmaga välja, et esimest korda saadi teabeleht alles keskusel, ning ühes intervjuus tuleb välja, et teabeleht allkirjastati kliendi poolt ka nõustaja juuresolekul (pole teada, kas see allkirjastati esimest või teist korda). Need, kes saavad teabelehe keskusel (majutuskeskuse või kinnipidamiskeskuses), saavad selle enamasti 2–4 päeva jooksul alates sinna saabumisest. Inimesed, kes majutus- või kinnipidamiskeskusesse ei satu, saavad selle aga teistelt ametnikelt, näiteks piiripunktides või PPA kontorites. Ühe taolise sihtrühma esindaja näitel sai ta teabelehe lennujaamas: „[mulle] selgitas seda naisterahvas lennujaamas. Ta selgitas seal olevaid punkte natuke ja küsis, kas on kõik arusaadav. Seal oli mingi punkt, mis mind üllatas, aga hetkel ei tule meelde, mis seal täpselt oli. [Kuid] peamine on see, et selline paber oli olemas“.

Teabelehe sisu mõistmise osas on intervjuude põhjal mitmeid erinevaid kogemusi. Osa sihtrühmast (kuni pooled intervjueeritustest, enamik neist nn venekeelse taustaga) jaoks on dokument lihtsasti arusaadav: lühike, selge ja vajalik informatsioon on olemas, ning ka nõustaja on teabelehe punktid ükshaaval läbi käinud. Osade jaoks on teabeleht liiga pealiskaudne ning nad tunnevad vajadust täiendavat informatsiooni ise juurde otsida või küsida. Osade (kuni viiendik või kuuendik intervjueeritustest, kes on ennekõike inimesed, kellel on puudulik inglise või vene keele oskus, kuid paaril juhul ka vene keelt emakeelena kõneleva inimese puhul; või kelle päritoluriigi riiklikud institutsioonid on oluliselt erinevad Eesti omast) jaoks oli dokument keeruliselt arusaadav: ühel juhul oli see tingitud sellest, et nõustaja andis kliendile küll emakeelse teabelehe, kuid selgitas juurde ainult inglise keeles (kliendi sõnusti ebapiisavalt, st tema hinnangul oleks olnud vajalik tõlgi kaasamine); vähemalt kahel juhul oli tegemist kliendiga, kellel puudus oskus töötada pika tekstiga; ning vähemalt kolmel korral teksti nõustaja poolt täiendavalt ei selgitatudki, või selgitati alles pärast mitme nädala möödumist alates keskusesse saabumisest.

Teabelehe osas on oluline silmas pidada, et teenusdisaini raamistikus on oluline kontseptsioon kliendi tegelik eesmärk (ingl. k. *job-to-be-done*). Näiteks, kui inimene läheb poodi toitu ostma, on tema tegelik eesmärk süüa perega õhtusööki, mitte ostu sooritamine kui selline. Heaks teenuseks peetakse teenust, mis pakub kliendile väärtust, mis aitab tal oma eesmärgiga paremini hakkama saada. Selles uuringus analüüsitud nõustamisteenus on paigutatud raamistikku, kus kliendi tegelik ülesanne (*job-to-be-done*) on

⁶⁸ <https://www.politsei.ee/et/juhend/rahvusvaheline-kaitse/kasulikud-materjalid>

jõuda selleni, et ta saab Eestis kaitse või saab jääda Eestisse. Selles kontekstis on oluline, kelle vajadusi (tegelikult või tajutavalt) teabeleht täidab.

Uuringu käigus selgus, et paljud kliendid näevad teabelehte kui dokumenti, mis tuleb allkirjastada selleks, et saaks nt kaitset üldse taotleda. Seega vajadus teabelehe järele on ennekõike PPA-I (kellel on sellele vaja allkirja), mitte niiväga kliendil, ja klient ei saa ka kohati aru, mis kasu temal võiks teabelehest olla. Seega selleks, et kliendil oleks reaalselt või suuremat kasu teabelehel olevast infost, on oluline, et nõustamisteenuse käigus öeldakse väga selgelt välja, miks kliendil võib sellel lehel olevat infot vaja minna –, sest täna klient lihtsalt ei pruugi sellest aru saada ja palju arusaadavama praktilise väärtusega võivad tema jaoks olla hoopis nt majutus- või kinnipidamiskeskuse reeglid.

Nii sihtrühma kui ka sidusrühma esindajate intervjuudes öeldi korduvalt, et taolise dokumendi ja selle kaudu õiguste-kohustuste tutvustamine võib sageli olla pelgalt formaalsus ja mitte tuua kaasa nende teemade sisulist mõistmist, sest väga palju sõltub nõustaja enda oskusest erinevate eelteadmistega inimestele teemasid selgitada, samuti oskusest aru saada, kas ja millises ulatuses klient teksti või selgitust mõistab.

Intervjuudes toodi ka korduvalt välja, et teabelehe näol on tegemist „pika ja lohiseva paberiga“, kus on olemas küll kontaktid, aga ei ole juures pikemat nn inimkeelsemat selgitust, millega üks või teine asutus tegeleb ning millist teenust, abi või nõu pakub.⁶⁹ Samuti toodi murekohana välja, et kui taotleja elab väljaspool keskusi ning juhul kui ta saab nõustamist kaugteel, siis on ebaselge, kas ja kui hästi toimib nende klientide jaoks dokumendi läbitöötamine iseseisvalt, sest intervjuueeritu hinnangul „lugeda ju võib, aga kas nad tuumast ka aru saavad?“ (sama küsimus võib üles jääda ka juhul, kus nõustaja käib lihtsalt rutiinselt läbi teabelehel oleva info).

Kokkuvõtlikult on teabelehe näol tegemist dokumendiga, mida osad siht- ja sidusrühmast peavad kasulikuks, osad aga mitte. Kuna osa sihtrühma vaates näib tegemist olevat üpriski keeruliselt arusaadava dokumendiga, on kindlasti vajalik luua sellest ümberstruktureeritud ja –disainitud kasutajasõbralikum versioon, mis oleks arusaadav ka inimesele, kes ei orienteeru nõo bürokraatlikus sõnakasutuses või kellel ei ole harjumust kirjaliku tekstiga töötada. Lisaks sellele tuleb seda ilmtingimata testida ka sihtrühma peal. Intervjuueeritavad sihtgrupi liikmed tõid välja, et neil oleks palju kasu sellest, kui teabelehe info oleks koos olemas ka audiovisuaalsel kujul (näiteks menetluskäiku selgitavad videod). Vt täpsemaid soovitusi teabelehe osas soovitude peatükis 4.1.7.

3.9. Teadlikkus nõustamisteenusest ja koostöö teiste osapooltega

Enne teenuse osutamise PPA poolset alustamist 2018.–2022. aastal, kooskõlastati Siseministeriumi ja PPA vahel erinevad nõustamisteenust iseloomustavad ja raamistavad põhimõtted (vt ptk 2.2), millest üheks oli seatud ka tihe koostöö PPA menetleja, migratsiooni nõustajatega, kaitse saaja tugisõikutega, kohaliku konstaabli, KOV spetsialistidega jne, sh võrgustiku loomine.

Saamaks aru, milline on nõustamisteenuse kokkupuude teiste, PPA-väliste organisatsioonidega (sidusrühmadega) ning kas ja milline on teenust raamistav võrgustik, viisime läbi ka intervjuud nende osapooltega, kellel on kas otsene või kaudne kokkupuude või seos nõustamisteenusega. Intervjuud viidi läbi UNHCR, Eesti Inimõiguste Keskuse (EIK), Sotsiaalkindlustusameti (SKA), Pagulasabi, Tööinspektsiooni (TI), Eesti Punase Risti ja IOM Tallinn esindajatega, samuti konsulteeriti e-kirja teel Eesti Advokatuuriga ja Ohvriabiga.

Väga oluline on siinkohal silmas pidada, et eelnimetatud sidusrühmad pole juhuslikult valitud organisatsioonid, vaid osapooled, kelle puhul me võime enim eeldada teadlikkust ja/või otsest kokkupuudet nõustamisteenusega ning selle sihtrühmadega (võrreldes nt kõikide teiste Eesti varjupaiga- või rändepoliitikas tegutsevate institutsioonidega). Lisaks neile küsisime ka intervjuudes nii PPA

⁶⁹ Oma rolli võib selles mängida asjaolu, et teabelehe koostamisel jäi see sihtrühma peal testimata. See võib olla üheks põhjuseks, miks hetkel ei pruugi olla ideaalset tasakaalu teabelehe teemade ja detailsuse osas.

ametnike, nõustajate endi kui ka Vao ja Vägeva keskuse juhtidega, millisena nemad näevad praegust koostööd teiste osapooltega, ning kas ja milline on vajadus koostöö või võrgustikuloo me järele.

Sidusrühmade vaade nõustamisteenusele ja nõustamisele varieerub, kuid enamikest intervjuudest kumab välja suuremal või vähemal määral teadmatus nõustamisteenuse ja nõustaja rolli osas. Nii on näiteks ühe sidusrühma esindava organisatsiooni teadmine nõustamisest kui suuresti vaid riigi õigusabi taotlemise abistamisega seonduvast: „Täna teevad nõustajad seda, et aitavad pigem koostada õigusabi taotlemist. Kuid ma pole aru saanud, mis aga nende roll lisaks sellele veel on, või [mis on] üldse on laiemalt nende roll. Jah, nad võivad põhimõtteliselt vastata lihtsamatele küsimustele, aga arusaamatu, mis sel juhul üldse kogu mõtet sellel asjal on, kuna taolist täiendavat nõustamist võivad teha ka teised osapooled“.

Ka teise intervjuueeritud sidusrühma esindajal on sarnane kogemus ja teadmine: „Teame, et nad nõustavad varjupaigataotluse menetluses ja selle protsessi kohta, ja et see on õigusnõu“ kuid „täpselt ei tea, millega nõustajad tegelevad ja kes võivad nende poole pöörduda. Samuti [me] ei tea, kuidas [ise] nendeni [nõustajateni] jõuda“ või „Ei tea, kas PPA nõustaja teenus on vabatahtlik teenus või mitte“.

Kolmanda ja neljanda intervjuueeritud organisatsiooni esindajate kogemused kattuvad eelnevatega just selle osas, mis puudutab nõustamise sisu ja eesmärki: „Mis on selle teenuse eesmärk? Miks, mis eesmärgil seda osutatakse? [...] nõustaja ametijuhend jäi näppu, ja see tekitas küsimusi eesmärgist“ ning „Ma ei saa aru täpselt nõustaja funktsioonist“ või „Nõustajate töö kohta ei tea ma midagi ja töö võiks olla laiem ja täpsemalt kirjeldatud“.

Üpris kõnekas on muuhulgas ka fakt, et viiendas intervjuueeritud sidusrühma organisatsioonis osalenud üks inimene ei teadnud nõustajate olemasolust, ning sai selles teada alles intervjuu käigus –, samal ajal kui oma tööst tulenevalt oleks antud isik pidanud olema nõustajatest kindlasti teadlik: „Ei tea, ei tunne üldse [neid] inimesi – [olen töötanud oma organisatsioonis rohkem kui X aastat ja] pole ühegi nõustajaga olnud tagasisidet ja ei tea, et selline isik oleks olnud olemas“ ning „[sihtrühmaga kokkupuutuvate isikute] pealt aga vaatan, et täna nõustamisteenus puudub või osaliselt puudub“. Kuuendas intervjuud tõdetakse sarnaselt, et „Olen töötanud [oma organisatsioonis] 5 kuud. Keegi ei ole nõustaja kontakti mulle andnud ega rääkinud, et nemad ka olemas on“. Ning ka seitsmendas intervjuus tõdetakse, et „Olen töötanud [oma organisatsioonis] viimased 5 kuud ning selle alguses nägin kliente, kes pole [pakutavast teenusest] aru saanud. Kuid üsna hiljuti, viimase kolme kuu jooksul [alates novembrist], olen tunnetanud, et [kliendid] on palju paremini [teenusest] aru saanud“. Ühe intervjuueeritu sõnusti on „nõustamisteenus nagu lahendus, mis otsib probleemi“, kuna selle piirid on liiga ebamääraselt piiritletud (vt selle osas ka ptk 3.2).

Oluline on siinkohal uuesti üle korrata, et eelsteeritud organisatsioonide hulka kuuluvad ka organisatsioonid, kellel on oma igapäevatöös vahetult otsene kokkupuude kas nõustajatega või sihtrühma endaga.

Samuti pole enamikele intervjuueeritud sidusrühmade esindajatele teada, kuidas nõustamissüsteem laiemalt toimib (järgnevad näited on nelja organisatsiooni intervjuude põhjal): näiteks kuidas uut inimest (nõustajat) koolitatakse, kuidas ta ametikohale siseneb, kuidas nõustamisloogika on üles ehitatud (millised on etapid, mis on lahenduskäigud), millised on nõustajate kvalifikatsioonid või mille alusel neid valitakse, kas neile pakutakse supervisiooni, kuidas on nõustajapoolne tõlge korraldatud (kas nõustaja võtab kellegi juurde või üritab ise) jmt.

Kuigi osasid eelnimetatud teemasid ei pruugigi olla vajalik teada PPA-välistel organisatsioonidel (nt koolituste või supervisiooniga seonduvad teemad), illustreerivad need näited üldist teadmatust nõustamisteenuse osas just vahetute koostööpartnerite hulgas. Mitmes intervjuus sidusrühmadega (kolmes) tuli välja ka küsimus sellest, kas, kuidas ja kelle poolt saavad nõustamist need isikud, kes taotlevad varjupaika väljaspool majutuskeskusi ja kinnipidamiskeskust (vt selle osas täpsemalt ptk 3.1). Seega, kuigi enamasti teatakse, et nõustajad on rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise menetluses sihtrühma jaoks olemas, varieerub teadlikkus nõustajate tööst ja nende poolt pakutavatest tegevustest olulisel määral ning on partnerite jaoks pigem ebaselge.

Eelnevast tulenevalt on ka sidusrühmade ootused nõustamisteenuse suunal erinevad ja sõltuvad sidusrühma enda eripärast või enda organisatsioonipoolsest teenuse pakkumisest. Ennekõike soovitakse

saada suuremat selgust nõustajate rollist ja ülesannetest, samuti aga ka nõustajatelt suuremat teadlikkust ja proaktiivsust kliendi edasisuunamiseks teistesse teenustesse (nt kui rahvusvahelise kaitse taotleja saab positiivse otsuse, siis tema paremat informeerimist ja suunamist edasi järgmistesse teenustesse: nt kas tugisikute juurde, kohanemisprogrammi, tööturuteenustele vmt),⁷⁰ aga ka kliendi suuremat ärakuulamist ja seeläbi hirmude maandamist nt tagasisaatmismenetluses, kus seotud osapoolte hinnangul esineb ka tõdemust, et „*mingid nüansid on [...] nõustaja poolt tegemata jäänud*“.

Lisaks pigem puudulikule teadlikkusele esineb nõustamisteenuse raames ka aktiivset koostööd teiste osapooltega suhteliselt vähe (ainus suurem erand on siinkohal IOM, osaliselt ka Punane Risti), kuigi see oli üks teenuse ellurakendamisel kokkulepitud põhimõtetest. Enamasti toimub koostöö üksikjuhtumite baasil: näiteks kui inimene on loobunud rahvusvahelise kaitse taotlemisest või ei ole saanud kaitset, siis on võimalik suunata nad IOM kaudu (vabatahtlikult) tagasi pöörduma, või sunnitud tagasipöördumisel on vaatlejad esindatud Punase Risti poolt.

Kuue intervjuueeritud sidusrühma organisatsiooni hinnangul võiks omavahelist koostööd olla rohkem; selline soov on mh ka PPA-l endal. Koostööd soovivad nii organisatsioonid kes tegelevad rahvusvahelise kaitse taotlejate või saajatega, aga ka tagasisaatmismenetluses osalevad organisatsioonid. Näiteks öeldi kahe sidusrühma organisatsiooni esindaja poolt (tagasisaatmismenetlusega kui ka kaitse saajaid toetava tugioorganisatsiooni poolt), et kuigi nad varem polnud mõelnud uurida enda klientidelt tagasisidet nõustaja poolt pakutud teenuse ja selle kvaliteedi kohta, siis nüüd (peale siinse uuringu raames läbiviidud intervjuud) nad võiksid seda teha –, seega on siin kindlasti üks potentsiaalne koht omavaheliseks koostööks PPA-ga, saamaks ja kogumaks näiteks ka jooksvat tagasisidet nõustamisteenusele. Ning kuigi teenuse loomisel oli üheks seatud eesmärgiks ka nõustajate koostöö rahvusvahelise kaitse saajate tugisikutega, siis sellist koostööd – nõustajate ja RVK tugisikute vahel – täna samuti suuresti ei toimu.

Koostööd PPA ja/või nõustajatega soovitakse teha järgmistel konkreetsetel põhjustel: näiteks pakutakse, et tagasisaatmismenetluses võiks seotud osapoolte (deporteerijad, vaatlejad) suhtlemine nõustajaga olla osa informatsioonist, mis aitab nii klienti kui ka temaga seotud osapooli tagasisaatmiseks paremini ette valmistada: nt teadmine raskusastmetest, milleks peab valmis olema, või tagasiside jagamine erinevate protsessiga seotud osapoolte vahel selle osas, miks ühe inimesega läks ühtmoodi ja teisega teistmoodi, ja millest tulenevalt on võimalik mitmepoolselt tagasisidest õppida. Soovitakse ka kord aastas infopäevi, kus näiteks PPA tutvustab KPK-s toimuvaid muudatusi, või PPA-ga suuremat koordineerimist selle osas, kuidas ühiselt pakkuda tegevusi ja informatsiooni kliendile juhul kui nõustaja tegutseb majutuskeskuse territooriumil.⁷¹ Samuti nähakse suuremas koostöös PPA-ga lahendust eelnimetatud kitsaskohale, et juba kaitse saanud isikud oskaksid liikuda edasi järgmistesse teenustesse: nt keeleõppesse, tugisikutteenusesse, kohanemisprogrammi ja mujale (üks positiivne näide selle osas on ka olemas, kus peale nõustajatele vastavasisulise info tutvustamist kasvas hüppeliselt nt venekeelsete kaitse saajate hulgas osalus kohanemisprogrammis).

⁷⁰ Kuid suunamine võib toimuda ka teistpidiselt. Kahes intervjuus sidusrühmaga tuuakse välja olukorrad, kus varjupaika taotlevad isikud pöörduvad ühe või teise menetluse või rahvusvahelise kaitse taotlemise protsessiga seotud küsimustes mõnda sellisesse organisatsiooni, kes ennekõike nõustab, abistab või pakub tegevusi ennekõike just ainult kaitse saajatele (nt Pagulasabi, EIK, JMK vmt). Ühest intervjuust taolise asutuse esindajaga tõdeti, et nemad suunavad taolised varjupaigataotlejad edasi just EIK-i, mitte aga nõustaja poole, ja seda osati põhjusel, et täpselt ei teata, millega nõustajad tegelevad, kuid ka seda, kuidas täpselt nõustajateni jõuda. Kuid mõningane segadus või vähemalt selgepiirilised kokkulepped näivad puuduvat ka menetlejate ja nõustajate vahel – näiteks vähemalt ühel korral on suunatud menetleja poolt nõustajale ka Ukraina ajutise kaitse saanud isik ja tema päring, kuigi antud juhul oleks pidanud isik suunatama edasi kas SKA või Pagulasabi poole.

⁷¹ Iseenesest ei näi olevat probleemne see, kui nõustajad katavad oma tegevusega ära ka ülesanded, mida teostavad ka teised osapooled (nt keskused või teised sidusrühmad). Kuid soov näib olevat selle järele, et juhul kui nõustajad nõustavad ka nt olmeküsimustes või muudel, menetlusvälistel sotsiaalteemadel, siis oleks see teadmine olemas ka teistel sarnase teenuse või informatsiooni pakkujal: „*[kui seda selliselt teha, siis] teha seda koos, ühtse ajana – töötada ja toimetada kui üks meeskond*“.

See eeldab omakorda teenusepakkumiste omavahelist sünkroniseerimist. Siin võime oletada, et kui see pole tänaseks tekkinud omaalgatuslikult, siis vajab see mõne osapoolte poolset vahendamist. See omakorda loob vajaduse teenuse paremaks integreerimiseks teiste teenustega, mida täna varjupaigataotlejatele pakutakse, sh teiste asutustega.

Osade teenusepakkujatega on koostöö aga äärmiselt minimaalne. Näiteks Tööinspeksiooni (TI) ja selle nõustamisteenusega sisulist kokkupuudet ei ole: vaid üksikud RVK taotlejad jõuavad Tööinspeksioonini, sest Tööinspeksiooni nõustamisteenus on peamiselt suunatud tööandjatele ja töötajatele (teemadel mis puudutavad tööõigust, -keskkonda ja -ohutust). Kuna RVK taotlejad ei tohi enamasti seaduslikult töötada taotluse menetluse ajal, st kuni 6 kuud alates taotluse esitamisest, siis ei puutu TI sihtrühmaga ka üldjuhul kokku. Küll on aga TI-l ootuspäraselt kokkupuude olemas PPA migratsiooninõustamise teenusega.⁷² Samal ajal toodi kahes intervjuus välja olukorrad, kus RVK taotlejatel on väga raske küsida kelleltki nõu olukorras, kus nad on tegelikult juba nn „mustalt“ töötanud ja ei tea, kuidas selle olukorraga toime tulla. Seega teatud puutumus võib või võiks TI-l olla sihtrühmaga juba ka RVK taotlemise ajal.

Intervjuude põhjal näib esinevat teatud vastuolu ka PPA ja EIK vahel. EIK-i tajutakse osati kui organisatsiooni, kellel on diametraalne seisukoht PPA-ga küsimustes, mis puudutab rahvusvahelise kaitse saajatega seotud teemasid, ennekõike sihtrühma huvikaitsest lähtuvalt. Samal ajal tõdetakse intervjuudes, et EIK tegevus osati ka tasakaalustab kogu nn süsteemi, nügib PPA-d olema menetluse käigus paremad; ühes intervjuus nimetati seda ka hea õigusriigi tunnuseks, et on olemas asutus, mis paneb PPA-d vaatama, et kõik normid ja rahvusvahelised kohustused oleksid täidetud. Teises intervjuus tuuakse välja, et „*asjaolu, kui EIK menetleja otsuse vaidlustab ja see kohtus otsus tühistatakse, on [PPA jaoks] ka kvaliteedikontroll*“. Sellest hoolimata on tegemist olukorraga, mis vajab ühist läbiarutamist või isegi välise mediaatori poolset osapoolte kokkuvõimist, kuna näib, et antud olukorras esineb mõlema osapoolte poolset puudulikult informatsioonil tuginevat mitmetimõistmist, mida on aga võimalik suhteliselt lihtsasti lahendada. Soov selleks näib olevat olemas mõlemal osapooltel.

⁷² Tööinspeksioon osutab rahvusvahelise kaitse saajale teenust ainult juhul, kui talle rakenduvad töölepingu seadusest tulenevad seadused, mille rakendusasutuseks Tööinspeksioon on. RVK protsessid on aga reguleeritud välismaalaste seadusega, mille rakendusasutuseks on PPA.

4. KOKKUVÕTE JA SOOVITUSED

Siinses aruandes käsitletud ja analüüsitud nõustamisteenus rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise valdkonnas näib paigutuvat kahe laiema konteksti vahele. Ühel poolel on rahvusvaheline õigus, sh Euroopa Liidu õigus ja direktiivid, ning Eestil endale võetud rahvusvahelised kohustused; teise poole kontekstist moodustab Eesti kui riigi huvi, mis väljendub varjupaigapoliitikas ja tagasisaatmispoliitikas – või rändepoliitikas laiemalt –, ning selle elluviimise viisides ning korralduses. Üks peamine alus, millest lähtub Eesti rändepoliitika (sh varjupaigapoliitika ja tagasisaatmispoliitika), on soov tagada riiklik sisejulgeolek ja turvalisus. Nii võibki rändepoliitika elluviimise viisi ja selle osana ka nõustamisteenuse disaini aluseid määravates põhimõtetes näha kahe olulise poolusena vastuvõtva riigi julgeolekut ja rahvusvahelise kaitse taotlejate või tagasisaadetavate õiguseid, mis mõlemad peavad kahtlemata olema laitmatult kaitstud ja tagatud. Uuringu tulemused näitavad, et teenus on täna ennekõike suunatud kliendi informeerimisele ning eesmärgiks on, et klient saaks teha võimalikult kvaliteetseid otsuseid, sh lähtudes arusaamast, et see otsus peaks olema võimalikult kasulik nii riigile kui ka kliendile endale. Neil teemadel on peatunud pikemalt peatükkides 1 ja 2.

Nende eesmärkide, täiendavalt loodud raamistavate pidepunktide ja põhimõtete, kuid osati ka eesmärgistamata tegevuse põhjal on toimunud alates 2018. aastast nõustamisteenuse pakkumine PPA nõustajate poolt. Uuringu kolmas peatükk keskendubki täpsemalt nõustamisprotsessi teenuse osutamise kirjelduse ning selle protsesside analüüsimisele. Tähelepanu all on ennekõike need võtmeteemad, mis olid ette seatud uuringu lähteülesandes, kuid ka teemad, mis intervjuude ja muu andmekogumise käigus nii sihtrühma kui erinevate sidusrühmadega läbivalt tõstatusid, ning kus me uurijatena nägime peamisi kitsaskohti teenuse pakkumisel, aga ka potentsiaali teenuse arendamiseks tulevikus.

Siinses, kokkuvõttes peatükis, on sõnastatud uuringu tulemuste põhjal soovitud just nende erinevate alateemade lõikes, kus me võime teenuse edasisel arendamisel näha suurimat kasutegurit (alljärgnev alapeatükk 4.1). Kuivõrd tegemist on rakendusuurimisega, siis tähendab see ka seda, et uuringu peamine eesmärk oli ennekõike tuvastada just kitsaskohad ja võimalikud väljakutsed, ning nende põhjal sõnastada soovitud teenuse edasiseks arendamiseks. Lähtepunktiks oli arusaam, et ükski teenus ei saa kunagi valmis ning vajab pidevat edasiarendamist. Kõige viimases alapeatükis on lühidalt kokkuvõetuna välja toodud ka uuringu uurimisküsimused, koos täiendavate täpsustuste ja tagasisiidetega uuringu teemapeatükkidesse (peatükk 4.2).

Uuringu metoodika on ära kirjeldatud lisas 1, ning koosloome töötoa tulemused koos teenuse tänase mudeli kirjeldusega on välja toodud lisas 2.

Palume nii soovitude, uurimisküsimuste kokkuvõtte kui ka uuringuaruande lugemisel silmas pidada, et tekstis oleme kasutatud nimisõna määratlusena „nõustaja“, „nõustajad“ jmt. See viitab intervjuusisendile, mis on saadud nii praegustelt kui ka varasematelt nõustajatelt. Anonüümsuse huvides ei ole täpsustatud, kas tegemist on tänaste või varasemate nõustajate seisukohtade või hinnangutega – seetõttu on kohati muudetud intervjuude tsitaatides ka mineviku ja oleviku vorme. Kuna nõustamisteenuse asjaosaliste ringi on väga väike, on paljudes kohtades tekstis jäädud ka sidusrühma intervjueritute määratlused teadlikult ja taotluslikult ebamääraseks, tagamaks ka nende intervjueritute isikute anonüümsuse.

4.1. Soovitused

Alljärgnevalt on nõustamisteenuse eri tööloikude ja teemavaldkondade lõikes välja toodud soovitud olukorra edasiseks arendamiseks ja parendamiseks.

4.1.1. Üldised aluspõhimõtted nõustamisteenuse raamistamisel

Nõustamisteenust raamistavad mitmed erinevad aluspõhimõtted. Näiteks on Euroopa Komisjon 2021. aastal avaldanud Euroopa Liidu vabatahtliku tagasispöördumise ja taasintegreerimise strateegia (vt pkt 1.1), mille kohaselt peaksid liikmesriigid ebaseaduslikke rändajaid varakult, aktiivselt ja tulemuslikult teavitama, võttes arvesse nende haavatavust, ning töötama välja tulemuslikud tagasispöördumisalase nõustamise struktuurid, järgides EL-i tagasispöördumisalase nõustamise raamistikku. Samuti on ÜRO

Pagulasameti (UNHCR) poolt välja toodud mitmed soovitusel, sh nt koostööks erinevate organisatsioonidega. Need aitaks ka ilmselt Eesti kontekstis varjupaigapoliitika ja tagasisaatmispoliitika (või rändepoliitika laiemalt) eri osapoolte huvid ning rahvusvahelised ootused kõigile seotud osapooltele ühtselt selgeks teha ning viia Eesti riiklikud toimingud vastavusse rahvusvaheliste standarditega (vt ptk 1.1). Isegi kui praeguses olukorras võib tunduda, et näiteks PPA ja pagulastega tegelevad MTÜ-d on väljaku erinevatel pooltel (vt ka ptk 3.9), tuleks luua olukord, kus kõik osapooled ja huvid, mida nad esindavad, on balanseeritult samal mänguväljal ning mõistavad sarnaselt nii nõustamisteenuse eesmärki kui ka seda informeerivaid väärtusi ning regulatsioone.

Eesti riik lähtub varjupaigapoliitika elluviimisel Euroopa Liidu õigusest ja erinevatest konventsioonidest. Nõustajad, kui ühed selle poliitika osalised elluviijad peavad olema neist igakülgset teadlikud, et vältida võetud kohustuste ja nende aluspõhimõtete sisu kadumist, vähenemist või teisenemist teenuse rakendamise käigus. Seetõttu tuleks nõustajaid tööle asudes koolitada ja jooksvalt ka töö käigus jälgida, kas ka need alusprintsüübid on järjepidevalt tagatud.

Investeeringud taolistesse organisatsioonidesse ja teenustesse, mis loovad ja arendavad uusi tagasipöördumisprogramme (nagu nt VARRE programm IOM eestvedamisel), tasub pikemas plaanis ära ka finantsiliselt, sest muudab tagasisaatmisprotsessi sujuvamaks. Mida paremini toimivad tagasipöördumisprogrammid, seda lihtsam ja mõjusam on ka nõustaja töö.

Kuigi uue rahastusperioodi jaoks koostatud nõustamisteenuse uuendatud kirjeldus (TAT, vt ptk 2.3) on hästi läbi mõeldud, on vajalik oluliselt täpsemalt sisustada need põhimõtted, mis on selle kirjelduses välja toodud: näiteks mida täpsemalt tähendab „objektiivne“ (kelle vaates objektiivne – kas kliendi või teenuspakkuja? Või kas objektiivsus tähendab neutraalsust – st nõustaja nõ ei pea valima kellegi poolt?), samuti, kas „proaktiivne“ tähistab mingi teatud kindla ajaperioodi jooksul teatud mahus läbiviidavat nõustamist; või kas „arusaadav viis“ tähistab lisaks suulisele või kirjalikule nõustamisele ka näiteks audio-visuaalse materjali väljatöötamist ja esitlemist kliendile jne.

Eraldi teemana tuleb välja tuua ka dilemmad, mis tekivad seoses uuringu käigus tuvastatud ootusega kliendi „nügimisele“ (ingl k *nudging*). Diskussioonid käitumisteaduste erinevate praktiliste rakenduste, sh nügimise eetilise üle on kestnud teadusmaailmas aastaid, ja selle käigus on välja toodud erinevaid dimensioone, mida tasub analüüsida ka selle nõustamisteenuse kontekstis: nt eesmärgid, hoiakud, võimalused, avatus jm (Lades ja Delaney 2020).

4.1.2. Teenuse sisu täpsem piiritlemine ja eesmärgistamine

Uuringust selgub, et teenuse sisu ei ole tihti erinevatele osapooltele arusaadav ning teenuse piirid on hägusad. Teenuse täpsemate eesmärkide, sisu ja piiride defineerimine on nõustamisteenuse projektkirjelduse poolt jäetud paindlikuks. See on kaasa toonud selle, et teenuse sisu on sisustanud ning mõtestanud teenuse pakkuja, lähtuvalt organisatsiooni toimimisloogikast ja väärtustest.

Ühelt poolt on teenuse liikumine PPA-sse kaasa toonud nõustamisteenuse suurema sidususe menetlusega. Sellel on selgelt omad plussid ja tugevad eelised. Kuid see on omakorda ähmastanud ka menetluse ja nõustamisteenuse vahelisi piire (vt ptk 3.5 ja 3.6). Teisalt on teenuse paiknemine PPA-s toonud kaasa ka teenuse senisest suurema julgeolekustamise ja tugevama orienteerituse väljasaatmisele (vt ptk 2.2. ja lisa 2).⁷³ Sellega on omakorda kaasnenud asjaolu, et kuna PPA on täna nii menetleja kui menetletavate nõustaja, siis on sellesse olukorda juba teatud määral sisse kirjutatud ka rollikonflikt, sest nõustajalt oodatakse lojaalsust PPA-le ning koostööd PPA-s toimuvate menetlusprotsessidega.

Teenuse oluliste eesmärkide seas nimetati korduvalt saavutada lahkumistekirjutuse saanud välismaalase vabatahtlik lahkumine ning seda võimalikult kiirelt ja kulutõhusalt. Osadest intervjuudest ja aruteludest jääb aga kõlama ka seisukoht, et see ei puuduta üksnes juba väljasaatmist ootavaid inimesi, vaid ei ole otseselt vale ka see, kui nõustaja rahvusvahelise kaitse taotlejatega töötades nügib klienti vabatahtlikult

⁷³ Tähelepanu tuleb juhtida ka asjaolu, et EL tagasisaatmise käsiraamatus on rõhutatud, et õiguslast nõu võivad anda ka tagasisaatmisotsuste tegemise eest vastutavad haldusasutused – st Eesti näitel PPA -, kuid pakutav teave peab sel juhul olema objektiivne ja kallutamata (st omama kasulikkude mõju).

lahkuma (sh isegi enne taotluse esitamist, taotluse menetluse ajal, apelleerimisvõimalusi arutades): viidates nt sellele, et taotluse rahuldamiseks on vähe lootust ja tutvustades muuhulgas lahkumisega kaasnevat hüvesid ja kompensatsioone. Antud juhul on oluline silmas pidada, et tagasipöördumisel nõu andmine juba varjupaigamenetluse raames ei ole vale – selline lähenemisviis on selgelt kooskõlas ka Euroopa Liidu suunistega ning vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegiaga. Kuid põhiküsimus on siinkohal ennekõike selles, kas klienti lihtsalt informeeritakse, või suunatakse klienti vähemal või suuremal määral jagatava informatsiooniga soovitud otsuste suunas (nt vabatahtlik lahkumine, apelleerimisest loobumine vm).

Esiteks võivadki kliendid taolist informeerimist tajuda suunavana, heidutavana või isegi hirmutavana – see tuli selgelt välja mõnedest intervjuudest sihtrühmaga, kuid seda mainiti ka kahes intervjuus sidusrühma esindajate poolt. Teiseks tuleb senisest enam läbi mõelda ja paika panna, millal tagasipöördumisel informatsiooni on kliendile kõige asjakohasem pakkuda – kas kohe varjupaigamenetluse vahetus alguses, või mõnes muus mõnevõrra hilisemas rändemenetluse etapis.

Tänane nõustamisteenuse läbiviimise praktika näitab, et nõustaja kohtub kliendiga üldjuhul 1-2 korda, ning enamasti toimub see vahetult peale isiku (rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul) saabumist Eestisse –, niisiis ei olegi nõustajal enamasti võimalust taolise info jagamiseks mõnes muus, hilisemas etapis (v.a. juhul, kui seda tehakse näiteks menetleja poolt; mis on samuti lubatud, kuid teatud tingimuste ja eelduste täitmisel).

Teisisõnu ei ole varjupaigamenetluse raames tagasipöördumise alase informatsiooni või nõu pakkumine sugugi vale, kuid nõustajatel tuleb silmas pidada ja senisest hoolikamalt teadvustada, kuidas kliendid taolise informatsiooni pakkumist võivad tajuda, ning kuidas taolist informatsiooni oleks võimalik parimal võimalik moel sihtrühmale edastada ning kõige paremini kliendi jaoks ajastada.

See, millised teised eeldatavad tulemid teenusel veel on, uuringust ega koosloome töötoast ei selgunud. Samuti ei selgunud, milliseid mõõdikuid kasutatakse teenuse tulemuste hindamiseks ja mõju mõõtmiseks.

Uuringu käigus väljendatud seisukohti lähtealuseks võttes tundub mõneti, et PPA vaade teenusele ei kattu ministeeriumi vaatega teenusele, ennekõike lähtudes eesmärgist, et nõustamisteenus ja õiguslase nõu pakkumine peab olema objektiivne ja kallutamata. Kuna teenuse sisu on aga kirjeldatud üldiselt, on ka eesmärgid ja tulemuslikkuse kriteeriumid kirjeldatud üldiselt, mis ei võimalda teenuse kvaliteeti ja mõju nende näitajate abil regulaarselt hinnata. Näiteks: teenuse pakkumise põhimõtetes on kirjas (vt ptk 2.2), et teenuse osutamise peab olema „kõrge kvaliteet“, kuid täna suuresti puuduvad selle tulemuslikkuse mõõtmise kriteeriumid.

Sestap on oluline paika panna, kes peaks teenust kirjeldama ja sisustama selliselt, et see vastaks nii soovitud siseriiklikele eesmärkidele aga ka Euroopa Liidu ja rahvusvahelistele kohustustele (vt ka ptk 1). Vajalik on teenuse selgem eesmärgistamine, sh tulemuseesmärkide ja mõjumõõdikute täpsem määratlemine teenuse tellija või rahastaja poolt: kes teeb mida, kuidas, kas teeb õigesti ja kuidas seda kõike mõõta.

Eesmärgistamise põhimõtte kehtib ka nõustaja rollidele ja nõustamisteenuse tööprotsessidele: need peaksid olema oluliselt selgemalt eesmärgistatud ja kirjeldatud, sest seda vajavad nii nõustatavad (sihtrühmad), kes tänase seisuga ei tea kuigi selgelt, mida nõustaja teeb või ei tee, kui ka nõustajad ise; samuti ka teised osapooled, kes sihtrühmaga töötavad.

Oluline ka rõhutada, et nõustamisteenuse disainimise aluseks peab olema selge eesmärk, et kõik võimalused saavad kogu sihtrühmale täpselt ja objektiivselt selgitatud. See võimaldab kliendil teha informeeritud otsus, mille ellu viimiseks on ta ise motiveeritud ja seotud ametnikega koostööaltim.

Tööprotsesside võtmes saab teenuse mõju mõõta ka tehnilisemat laadi kriteeriumite põhjal, kuid sel juhul peavad ka need kriteeriumid olema selgemalt sõnastatud. Ühe näitena: nõustamise pakkumist tõendavad allkirjad: neid võetakse nii pikema nõustamise kui ka lühemate tegevuste, nt dokumentide üleandmise vmt korral. Kuigi allkirjade kogumise osas esinevad erinevad arvamused – osad nõustajad peavad seda üsna tülikaks kohustuseks, teised ei näe nendes aga ebamõistlikku halduskoormust ning ka sihtrühmal endal ei ole nende andmise vastu midagi –, on peamine murekoht ennekõike just AMIF aruandluse vaates.

Eesmärgistamata allkirjade kogumise kohustusest ei tule enamasti välja see, kas üks allkiri tähendab ühte tundi või ühte päeva nõustamist, või hoopis ühte minutit dokumendi üleandmisel või vastuvõtmisel: kõik need eelnimetatud on reaalsed näited sellest, kuidas nõustamist allkirja vastu on deklareeritud. Teisisõnu on ka selle näitaja puhul küsimus, kuidas saab rahastaja parimal moel selle kaudu hinnata teenuse tulemuslikkust, tõhusust jt mõjude hindamise kriteeriume.

Üheks täiendavaks võimaluseks on lisaks individuaalsele nõustamisele muuta teenus suuremat väärtust pakkuvaks ja proaktiivsemaks sellega, et regulaarselt pakkuda sihtrühmale ka *grupipõhist* nõustamist (nt ühel nädalal rääkida kõikidele korraga intervjuuks ettevalmistamisest, teisel nädalal riigi õigusabiga seonduvast jmt). Harvadel kordadel on nõustajate poolt taolist praktikat juba varem ka rakendatud. Ennekõike toimiks praeguse korralduse puhul selline praktika nende puhul, kes viibivad majutuskeskustes, kuid online videokõned jms pakuvad võimalust jõuda selliste infotundidega ka väljaspool keskuksi viibijateni.

Teenuse täpsemal piiritlemisel on võimalik lähtuda ka koosloome töötoa sisendi põhjal kokku pandud nõustamisteenuse mudelist ning selle edasiarendustest (vt lisa 2).

4.1.3. Sihtrühmaga ja selle eripäradega arvestamine

Nõustamisteenus peab olema läbipaistev nii kliendi vaates kui ka sidusrühmadele. Sihtrühma kuuluv klient peab juba nõustamise alguses teadma, millist tema poolt avaldatavat informatsiooni antakse teistele osapooltele edasi ja millistel põhjustel (vt ka järgmist soovituseteplokki 4.1.4).

Nõustamisteenuse ülesehitamise juures tuleb läbivalt arvestada, et ennekõike RVK taotlejate ja saajatega, kuid osati ka väljasaadetavate puhul on tegemist välismaalastega, kes on teatud mõttes haavatavamas olukorras, kuna neil puudub tihti keeleoskus ja teadlikkus Eesti õigusruumist, regulatsioonidest jmt, ning kes on pidanud raskeid kogemusi läbi elama, kes peavad võõras ühiskonnas tulema toime paljude asjadega korraga, ja sageli ei ole neil selleks mingit ettevalmistust. Haavatavust on aga teemakohases kirjanduses defineeritud erinevalt: näiteks Euroopa Liidu Varjupaigale kvalifitseerumise direktiivis nähakse seda kitsamalt, sedastades, et "*arvestada tuleb haavatavate isikute spetsiifilise olukorraga nagu alaealised, saatjata alaealised, erivajadustega inimesed, vanemad inimesed, rasedad, väikelastega üksikvanemad, inimkaubanduse ohvrid, vaimsete häiretega inimesed ja piinamise, vägistamise või muu psühholoogilise, füüsilise või seksuaalse vägivalda ohvrid.*"⁷⁴ 2013. lisati sellesse nimekirja ka genitaalmutatsioonidega naised.⁷⁵ Direktiivis kirjutatakse lähemalt ka lahti, kuidas tuleb kohelda lapsi. Vägivallaohvrite puhul nähakse ette adekvaatset meditsiinilist ja psühholoogilist abi spetsiaalse ettevalmistuse saanud spetsialistide poolt. ÜRO peassamblee tõi 2016. aastal välja sarnase nimekirja, mainides haavatavate kategooriatena lisaks ka ohus olevad naised, etniliste ja religioosete vähemuste esindajad, ja samuti ka ekspluateerimise ohvrid migrantide smugeldamise kontekstis.

Haavatavate inimeste nõustamisel on väga tähtis roll suhtlusmeetoditel, nt delikaatus, ausus ja lugupidavus ning sildistamise vältimine. Oluline on ka sihtrühmale olukorra tundmine ja nende vajaduste mõistmine. Eksperdid soovivad tagada nõustatavale anonüümsus ja konfidentsiaalsus ning olla enda rolli ja eesmärkide osas avatud ja läbipaistev (nt nõustamisteenuse puhul peaks olema selge, et nõustaja esindab PPA-d ja kust läheb konfidentsiaalsuse piir). Samuti soovitakse haavatud sihtgrupile teenuse pakkujal hoida end süsteemselt sihtgrupi vajadustega kursis, töötades välja toimiva ja usaldusväärse tagasisidesüsteemi.⁷⁶ Selleks, et klient saaks esitada olulisi lisaküsimusi, peab tal tekkima mõnel juhul lisaks kvaliteetsele infosisendile ka piisavalt usalduslik suhe nõustajaga.

⁷⁴ Article 20, 3 of the Asylum Qualification Directive, 2011/95/EU, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>

⁷⁵ Varjupaigale kvalifitseerumise direktiiv, Artiklid 21-2. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF>

⁷⁶ Matt, Jane; Ojakallas, Tiina (2014). "Tulevikuraport: Kuidas jõuda sotsiaalselt tõrjutute ja vähe kaasatuteni ning miks see vajalik on?" Hea kodaniku tööriistad. Kättesaadav: <https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2014/02/Torjutud-ja-vahe-kaasatud-huviryhmade-kaasamise-raport.pdf>

Seda on väga oluline silmas pidada ka nõustamisteenuse juures. Lisaks erinevatele stressifaktoritele ja kultuurilistele erinevustele, on sihtrühmal üldiselt ka ligipääs infole keeleliselt raskendatud. Seda kõike on oluline arvestada ja kasutada erinevaid olukorraga sobivaid nõustamisvõtteid, samuti teha kindlaks, mis kujul ja mahus infot nõustatav suudab omandada ning kas ta ka päriselt on oma õigustest ja kohustustest aru saanud. See kõik nõuab nõustajate ettevalmistamist, kuid praegu nõustajad sellist ettevalmistust ei saa.

Haavatavusega arvestamine ei ole oluline pelgalt eetilistel kaalutlustel. Seadused näevad ette taotlejate ja tagasisaadetavate informeerimise kohustuse, ja see nõue on sisuliselt täidetud alles siis, kui arvestame nõustatavate tegeliku olukorra ja info vastuvõtmise võimekusega konkreetsetes oludes. Ka riigile on kasulik, kui nõustamisteenus ja ka seaduslik esindamine toimib laitmatult ja arvestab sihtrühma tegelike vajadustega. Nii saavad nad vajaliku info kiiremini ja täpsemini kätte ning jäävad negatiivse otsuse korral väiksema tõenäosusega seda vaidlustades kauem riiki.⁷⁷

Erinevates intervjuudes tuli välja ka (ekslik) hoiak, et siinse uuringu sihtrühma hoiakuid, arusaamu ja seisukohti on keeruline, kui mitte võimatu uurida. Seda intervjuudes esitatud põhjusel, nt et juhul kui inimesed saavad negatiivse otsuse või lahkumisettekirjutuse, muutuvad nad nii negatiivseks, et ei ütle teenuse suhtes midagi head; või teistpidi, ei julge midagi kriitilist ütelda juhul, kui nad kardavad, et see võib ohustada juba omandatud staatust (nt nende rahvusvahelist kaitset).

Eelkirjeldatu osas tuleb ära märkida, et teadusuuringuid üle kogu maailma viiakse läbi ka palju keerulisemate sihtrühmadega, sh nt kohtumenetluses olevate ohvritest, tunnistajatest või süüdistavatest alaealiste lastega, vangidega, tõsiste tervislike diagnoosidega inimestega, marginaliseeritud või stigmatiseeritud ühiskonnagruppidega jpt.⁷⁸ Samuti on täiesti selgelt võimalik disainida tagasiside andmise protsessi selliselt, et see annaks kasutatavat infot teenuse väärtuse kohta selle klientidelt või sihtrühmalt. Osalt on seda võimalik teha juba jooksvalt teenusepakkuja enda poolt, aga lisaks tasub teha regulaarsemalt mõne aja tagant ka hindamist kolmandate (st teenusega mitteseotud) osapoolte poolt, kaasates läbiviimisesse mh ka kvalitatiivsete meetoditega professionaalselt töötavaid kompetentseid uurijaid, kellel on andmete tõlgendamise oskus. Äärmiselt oluline on loomulikult taoliste sihtrühmadega töötamisel ja uurimisel jälgida ka teaduseetika põhimõtteid.⁷⁹

4.1.4. Konfidentsiaalsuse, objektiivsuse ja neutraalsuse piiritlemine

Konfidentsiaalsuse sisu teenuse raames on määratlemata ning erinevad osapooled tõlgendavad seda väga erinevalt. PPA siseselt tähendab konfidentsiaalsus seda, et nõustatava poolt nõustamise käigus jagatud info on mõeldud asutuse siseseks kasutamiseks ning seda ei jagata kolmandate isikutega väljaspool PPA-d või menetlusse mitte puutuvate isikutega PPA sees. Nõustatavate puhul tähendab see üldjuhul ootust, et vestluste sisu jääb nõustaja ja nõustatava vahele. Sellest tulenevalt on vajalik a) konfidentsiaalsuse sisu selge defineerimine konkreetse nõustamisteenuse kontekstis (st mis asjaoludel ja kellega nõustamise käigus teatavaks saanud infot jagatakse), ning b) konfidentsiaalsuse sisu selge kommunikatsioon nõustatavale ja teistele teenustega seotud osapooltele, sh rahvusvahelised rände- ja pagulasorganisatsioonid. Kõige olulisem on, et antud reeglid oleksid täpselt teada sihtrühmale ehk nõustatavale kliendile.

Nõustamisteenusele ja nõustajale on seatud ootus, et ta on oma töös objektiivne ja neutraalne. PPA asutuse siseselt on aga ootus, et nõustaja samal ajal seab esiplaanile teenust pakkuva asutuse huvid ning toetab menetlejat menetlusprotsessis, vahendades usaldusliku, neutraalsusele ja objektiivsusele toetava suhte baasil saadud infot menetlejale (vt ptk 3.6). Samuti näib olevat ootus, et teatud juhtudel nõustaja nügib nõustatavat vabatahtlikult lahkuma. Mõnel juhul väljendati ka arvamust, et nt nõustatava aitamine dokumentide täitmisel riigi õigusabi saamisel tähendab sisuliselt PPA vastu töötamist (sest otsuse, mille vaidlustamiseks nõustatav õigusabi vajab, teeb PPA). Sellest tulenevalt on oht, et nõustaja koostöö menetlejaga kahjustab teenuse usaldusväarsust, neutraalsust ja objektiivsust. Isegi kui nõustaja esitab infot

⁷⁷ Vt CoE (2018). Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>

⁷⁸ Uuringuid on antud sihtrühmade (nt RVK taotlejad ning RVK saajad) hulgas Eestis läbi viidud ka varem, vt ka kasutatud kirjanduse loetelust.

⁷⁹ Vt hea teadustava põhimõtteid: <https://www.eetika.ee/et/eesti-hea-teadustava>

tänase õigusraamistiku ja menetlusprotsessi kohta neutraalselt ja objektiivselt, siis ei ole selline teenus oma mõttelt neutraalne ja objektiivne.

Seega ootus, et nõustaja teeb aktiivselt koostööd menetlejaga, kahjustab teenuse objektiivsust ja neutraalsust. Täna ei ole see info ka nõustatavatele üheselt teada. Uuringu käigus väljendati arvamust, et kui taoline info avalikult välja öeldaks ja RVK taotlejale või tagasisaadetavale oleksid need asjaolud teada, kas see muudaks kliendi suhtumist teenusesse, kas ta üldse oleks valmis selles osalema, ja kui ei oleks, siis kas Eesti riigil jääb sisuliselt täitmata talle rahvusvaheliselt pandud ootus sellist nõustamist pakkuda (isegi kui nominaalselt teenus on olemas).

Samal ajal ei ole seda küsimust varem põhjalikult analüüsitud ega kaalutud, milliseid eetilisemaid maandamismeetmeid võiks kasutada selleks, et teenus oleks läbipaistev ja klient sooviks seda kasutada. Võib oletada, et eeskätt soovib klient kasutada teenust siis, kui teenus pakub talle mingit väärtust ning võiks keskenduda suurema väärtuse pakkumisele, mitte läbipaistvuse vähendamisele. Selleks on aga oluline teenust põhjalikumalt läbi mõelda, pakkuda nõustajatele paremat ettevalmistust ja küsida regulaarselt klientidelt tagasisidet.

Igal juhul on aga tänase seisuga vajalik mõistete “objektiivsus” ja “neutraalsus” selge defineerimine nõustamisteenuse kontekstis ning nõustamisteenuse ja nõustaja selgem lahutamine menetlusprotsessist.

4.1.5. Nõustajatöö rolli muutus erinevates menetlustes

Täna töötavad ühed ja samad nõustajad nii rahvusvahelise kaitse taotlejate kui tagasisaadetavaga. Uuringu tulemuste põhjal näib, et praegu on teenuse eesmärgistamisel oluline rõhk kiirel väljasaatmisel. Teenuse disainimisel on lähtutud eeldusest, et kui nõustajal ja kliendil tekib usalduslik suhe ja side, ning juhul kui tagasisaatmismenetlusele on eelnenud ka rahvusvahelise kaitse menetlus, on isik vastuvõtlikum ka tagasisaatmist puudutavatele infole (ning vastupidi – kui tagasisaatmise korral oleks kliendil uus nõustaja, võib see vastupidi tekitada kliendis vastuseisu ning pärssida koostöövalmidust). Vt nende teemade osas pikemalt ptk 3.1.6.

Intervjuud sihtrühmaga näitavad, et tagasisaadetavatel endil taolise olukorra osas seisukohta või selget ootust ei ole – nõustatava ehk kliendi vaates ei näi olevat probleemi selles, kui nõustamist nende teises staatuses jätkab sama nõustaja. Probleemaatilisem on aga olukorda nõustaja vaates – ilma enda tegevuse laiema mõtestamiseta, asjakohase ettevalmistuseta ja supervisioonita sama isikuga, kuid uue suhtedünaamikaga nõustamine võib olla nõustajale stressitekitav (vt ptk 3.1.6). Samuti ei pruugi ta omada pädevusi sellise muutuva rolliga toimetulemiseks. Ka koosloome töötoas kõlas soovitus need kaks teenust üksteisest eraldada (vt lisa 2).

Kui võtta suund nende kahe teenuse eraldamisele – RVK taotlejad ja tagasisaadetavad –, siis oleks tõenäoliselt võimalik nõustamine selgemini eraldi eesmärgistada, kaardistada vajaminevad pädevused ja töötada välja kummagi jaoks nii mõju-eesmärgid kui tulemusmõõdikud. Seda saab teha isegi juhul, kui nõustajaks jääb sama isik. Siiski läheks nõustajate eraldamine vastuollu Euroopa Komisjoni suunistega, mis sedastavad, et tagasisaatmisalane nõustamine peab algama rändemenetluse võimalikus varajases etapis. Nõustajate eraldamise puhul tekib küsimus ka kliendi kohta info edasikandmises ühelt nõustajalt teisele, mis tähendaks ka, et sellisel juhul tuleb väga hoolikalt läbi mõelda nii konfidentsiaalsuse (vt ptk 3.6 ja 3.1.4) kui ka isikuandmete kaitsega seotud küsimused. Ilmselt on seega kõige mõistlikum Eesti suuruse riigi puhul, et nõustamisteenus oleks terviklik, pakkudes kogu rändemenetluse vältel objektiivset ja kallutamata teavet.

Eraldi teema seoses tagasisaatmise menetlusega on ka asjaolu, kas ja kui palju peaksid nõustajad rääkima tagasisaatmisega seotud võimalustest juba rahvusvahelise kaitse menetluse ajal, st kohe vahetult selle alguses. Selle osas esinesid sidusrühmadel erinevad seisukohad: osad olid arvamusel, et RVK menetlus ja tagasisaatmismenetlus on täiesti eraldiseisvad asjad ning neid ei tohiks omavahel kokku segada; seda osati ka seetõttu, et tagasisaatmismenetluse tutvustamist kohe RVK menetluse alguses võidakse sidusrühma poolt tajuda kui survestamist Eestist lahkumiseks (meie intervjuudes sihtrühmaga leidis see väide üksikutel juhtudel ka kinnitust). Teisalt on tagasisaatmisvõimaluste tutvustamise kohustus nõustaja ametijuhendis, ning nõustamise objektiivsuse huvides on RVK menetluses olevale kliendile kindlasti vajalik tutvustada

ka negatiivse otsusega kaasnevaid tagajärgi, sh võimalust vaidlustamiseks ja riigi õigusabiks, aga ka edasisi täiendavaid võimalusi või aluseid Eestis viibimiseks või Eestisse legaalseks tagasipöördumiseks. Samuti tuleb siin silmas pidada, et ka EL vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia kohaselt peaks juba rahvusvahelise kaitse menetluse etapis selgitama isikule tagasipöördumise võimalusi.

Seetõttu on kõige olulisem läbi mõelda, mitte kas, vaid *kuidas* taolist informatsiooni kliendile edastatakse. Näiteks mainiti intervjuudes vähemalt ühte juhtumit, kus nõustaja poolt oli kliendile RVK menetluse ajal antud isiklik hinnang kaitse saamise ebatõenäolisuse osas, ning kui sellise hinnanguga kaasneb ka tagasisaatmisvõimaluste tutvustamine, võib see olla kliendi vaates hirmutav või manipuleeriv. Seega tuleb paika panna põhimõtted, millises vormis sellist infot edastatakse (nt abstraktses ja umbisikulisel vormis, aga mitte nõ sina-vormis), samuti tasub kaaluda eelnevat konsulteerimist näiteks psühholoogiga, kuidas RVK menetluses olijatele antud teemat kõige paremini tutvustada.

Ühe variandina võib soovitada taolist objektiivset ja tasakaalustatud lähenemist, kus RVK menetluse algusetapis selgitatakse menetlustoimingute järjekorda: et otsus võib olla nii positiivne kui ka negatiivne; ning kui otsus on positiivne, siis saab taotleja elamisloa ning muud sellega kaasnevad hüved, aga kui on negatiivne, siis tuleb naasta päritoluriiki; kuid sellest, kuidas ja miks tuleb naasta päritoluriiki, räägitakse põhjalikumalt edasi alles siis, kui klient kas soovib selle kohta rohkem teada või kui klient on saanud kirjaliku teate, et PPA plaanib tema taotluse kohta teha keelduva otsuse. Teisisõnu – esmane nõustamine võiks keskenduda ennekõike Eestis olemisele, kuid viitega sellele, mis võib tulla või ees oodata tulevikus.

Teenuse põhimõtted peaksid aga sõltumata lähenemisviisist igal juhul olema arusaadavalt selgitatud juhendmaterjalides (nt teabelehel või mujal, vt selle osas täpsemaid soovitusi ka ptk 4.1.7), tagamaks, et kõik osapooled saaksid nendest üheselt aru. See oleks abiks näiteks nii klientide ootuste juhtimiseks – kui nõustaja ütleb kliendile, et ta on haldusmenetluses neutraalne⁸⁰ osapool, siis oleks vaja selgitada ka selle tähendust, et klient ei eeldaks nõustajalt tema esindamist või muud nõustaja tööülesannete hulka mitte kuuluvat tegevust. Neutraalsuse põhimõtte ühine mõistmine aitaks kaasa ka erinevate sidusrühmade ootuste juhtimisele nõustamisteenuse osas (nt EIK, SiM, SKA jt) ning looks üldise selguse.

4.1.6. Nõustamispädevused ja oskused

Nõustajate pädevuste, oskuste ja isikuomaduste osas on eri osapooltel erinevad ootused ja need on seotud erineva arusaamisega teenuse eesmärkidest, nõustaja rollist ja ülesannetest. Kui need küsimused selgemalt paika saavad, peab teenuse kvaliteetseks pakkumiseks mh läbi mõtlema, milliseid pädevusi mingid konkreetsed ülesanded ja eesmärgid nõuavad. Toome allpool välja mõned üldisemad pädevused, mille omandamise või tugevdamise vajadused uuringu käigus selgelt ilmnisid; teenuse üksikasjalikumal mõtestamisel ja kirjeldamisel võivad aga osad kirjeldatud pädevused muutuda rohkem või vähem tähtsaks. Vt täpsemalt teemasid, mida on vajalik nõustajate pädevuste ja oskuste juures silmas pidada ka ptk 3.3.

Esiteks, oluline on toetada uute nõustajate kohanemist ja sisseelamist (nn *onboarding*) (vt ptk 3.4). Struktureeritud *onboarding* on olulise tähtsusega teenuse kvaliteetseks osutamiseks; samuti on oluline märkida, et uuringud näitavad, et süsteemne *onboarding* on üks neist teguritest, mis suurendab ka töötajate püsimist töökohal ning vähendab töötajate voolavust.

Teiseks, toetada tuleb nõustamispädevuste omandamist ja arendamist. Nõustajal peab olema oskus selgitada, mis on nõustamine (nõ õpetada klienti teenust tarbima, sh oskama tuvastada ka tüüpilisemaid varjatud vajadusi ja neid adresseerida) ning pakkuda teenust proaktiivselt (st liikuma edasi pakkumisest küsida küsimusi, kui neid tekib). Oluline on osata luua toimivat ja piisavalt usalduslikku suhet kliendiga. Oluline on toetada nõustajat enese arenguvajaduste analüüsimist ja enda arengu juhtimist. Lisaks on oluline toetada nõustajat regulaarselt ka organisatsiooni poolt, nt supervisioonidega või kovisioonidega (praegu on muresid ja väljakutseid “ventileeritud omavahel” või väljendamata jäetud, ja sellises olukorras on suur potentsiaal toksilise või hoolimatu töökeskkonna kujunemiseks).

⁸⁰ Nõustamisel öeldakse ka, et vestlus on konfidentsiaalne.

Kolmandaks, oluline on toetada nõustajaid laiemalt pagemise ja akulturatsiooniga seotud protsesside mõistmisel. See on oluline pädevus selleks, et töötada erinevate kultuuritaustadega inimestega, kellest mõned võivad olla ka tugevalt mõjutatud varasemate raskete elukogemuste poolt.

Samuti on nõustamistöös oluline reeglite ja Eesti riigihalduse (st ametkondade toimimise) tundmise pädevus, sh oskus orienteeruda Eesti õigusruumis ja seda kliendile selgitada, ning oskus suunata klienti edasi järgmistesse teenustesse. Vt suunamisega seotud väljakutsete osas ka ptk 3.9.

Üldjuhul on tööle võetud nõustajad, kellel on vähemalt teatud määral olemas Eestis sagedamini kasutatavate võõrkeelte oskus (inglise keel ja vene keel). Siiski on sihtrühma (nõustatavate) hulgas sageli ka inimesi, kellega suhtlemine nende keelt vahendusel on raskendatud ja põhimõtteliselt on nõustamisteenuse klientidega suhtlemiseks võimalik kasutada tõlget. Toimiva ja kvaliteetse nõustamisteenuse pakkumiseks tulekski kaaluda tõlke märksa rutiinsemat kasutamist, eeskätt esimestel vestlustel ja mitte jääda lootma sellele, et arvatavasti klient saab peamistest asjadest aru.

Soovitused näiteks professionaalse tõlgi kaasamise puhul on järgmised: oluline on kliendile tõlgi rolli selgitamine, konfidentsiaalsuskokkulepped, "mina"-vormi kasutamine, suhte loomine tõlgitavaga (sh silmside kliendi, mitte tõlgiga), potentsiaalsete keeruliste kohtade üle valideerimine. Teatud juhtudel võib kaaluda tõlgi käest ka kultuurilise taustaga seotud refleksiooni palumist, sel juhul peavad olema selged kokkulepped, millal tõlkeprotsessi erinevates etappides tõlk võib seda pakkuda. Amatöörtõlkide puhul on oluline arvestada, et kuna kahe keele tundmise oskus ei ole sama, mis tõlkimise oskus, suureneb oht eksitava info edasikandmiseks, sh tõlke asendumiseks tõlgendusega. Nõustaja peab oskama tagasitõlget küsida ja info mõistmist üle kontrollida, ta peab aru saama, millal on oluline ise protsessi juhtida (kuna tõlk võib parimate kavatsustega ise protsessijuhtimise üle võtta) ja kuidas juhtimine enda kätte (tagasi) võtta; nõustaja peab teadvustama, et amatöörtõlk võib mõnikord ka teadvustamata lisada tõlkele enda hinnangu või soovida klienti aidata sellega, et ta annab tõlke osana endapoolset nõu, samuti et tõlgi ja tõlgitava vahel on juba teatud suhe, mida nõustaja ei tea. Vt tõlkega seotud teemade osas pikemalt, sh täiendavaid soovitusi, ptk 3.1.4.

Kui uue töötaja liitumisega kaasneb ka mõne praeguse nõustaja lahkumine, siis tuleb läbi mõelda ning paika panna süsteem lahkuvu nõustaja kogemuste/teadmiste/praktikate/tähelepanekute säilitamiseks ja kvaliteetseks edasikandmiseks teistele nõustajatele. Kuigi täna see osati juba toimib, nt nõustajate poolt loodud juhendmaterjali põhised (wiki-keskkonnas), läbi omavaheliste vestluste või läbi selle, et lahkuv nõustaja on mentordanud uut nõustaja, ei ole see siiski süsteemselt mõeldud ja toetatud tegevus, vaid toimib pigem juhuslikult, situatsioonipõhiselt. Seega, kuna nõustamisteenusesse sisenemine ei ole selgelt eesmärgistatud, mõtestatud ega struktureeritud, on oht rajasõltuvusliku olukorra tekkimist, kus nõustajad lähtuvalt oma isiklikest arusaamadest ning nii võivad kanduda järgmisele tulijale üle näiteks ka (üksikkogemustest tulenevad) ekslikud meetodid, hoiakud, informatsioon vmt.

Lisaks nõustaja enda nõustamispädevustele ja oskustele on oluline toetada nõustajat läbi organisatsiooni poolse toe. Uuringu käigus selgus, et tänasest psühholoogilise toe pakkumise formaadist ei piisa selleks, et nõustaja teadvustaks, millisel juhul saab ta pöörduda psühholoogi poole ja/või mida tal sellisest nõustamisest saada oleks. Samuti pole teenuse omaniku poolt piisavalt selgelt läbi mõeldud supervisiooni pakkumine – intervjuude põhjal näib, et senini on kõik nõustajad ja teised otseselt sihtrühmaga kokkupuutuvad osapooled teenuse pakkumisega seotud muresid ja väljakutseid „*ventileerinud omavahel*“ (tsitaat kahest intervjuust).

4.1.7. Õigused-kohustused teabeleht

Intervjuud erinevate osapooltega näitasid, et nõustamises on peamiselt üks läbivalt pigem proaktiivne element, s.o. õiguste ja kohustuste (teabelehe) tutvustamine. Mitmetel tuvastatud juhtudel jäi see kas üheks kahest kokkupuutest nõustajaga (teine kokkupuude tekkis siis, kui nõustaja informeeris otsusest) või isegi ainsaks kokkupuuteks. Tavapärane selgitus taolisele minimaalsele kontaktile oli see, et nõustaja ütleb kliendile, et kui tal on küsimusi, võib ta küsida ja kuna klient ei tule midagi küsima, siis sellega teenus lõppebki. Ennekõike kehtib eelnimetatud klientide kohta, kes viibivad keskustes (Vao, Vägeva või KPK); seevastu väljaspool keskusi toimuv nõustamine on pigem vähene.

Teabelehe näol tegemist dokumendiga, mida osad siht- ja sidusrühmast peavad kasulikuks, osad aga mitte. Praeguse seisuga on tegemist dokumendiga, mis on ennekõike vajalik PPA-le selleks, et oleks võimalik öelda, et klienti on tema õigustest ja kohustustest informeeritud (teabelehele tuleb võtta ka kliendi allkiri), ja just sellisena klient teabelehte ka võtab. Kui teabelehe eesmärk on anda kliendile infot selle kohta, mida ta peab tegema selleks, et taotlus sisse anda, millistest osadest koosneb menetlusprotsess, millised on erinevad võimalikud valikud taotlemise protsessis, kuidas toimub tagasipöördumine ja millisel juhul muutub see sunniviisiliseks väljasaatmiseks, millised on erinevad abi saamise võimalused ja tagajärjed jmt – siis seda eesmärki teabeleht täna ei täida. Selleks, et teabelehte (osade klientide jaoks liiga keeruliselt ja segadusttekitavalt) sisse kirjutatud info pakuks kliendile kasulikku infot ja väärtust, on vajalik selle põhjalikult ümbertegemine.

Kindlasti on vajalik luua teabelehe kasutajasõbralikum versioon, sh oleks kasulik luua teabelehes nimetatud teemade selgitamiseks materjalid, mis pakuvad infot mitte vaid kirjalikul viisil, vaid nt ka audiovisuaalselt ja millega klient saab iseseisvalt ja korduvalt tutvuda. Seega on vaja teabeleht ümber struktureerida ja -disainida, sh lisada juurde audio-visuaalne infomaterjal (näiteks menetluskäiku selgitavad videod; võivad olla ka animatsioonid või isegi piktogrammide). Videosid saavad vaadata iseseisvalt nii kliendid ise, kuid neid saavad neile näidata ka nõustajad või keskuste juhid, või muud kokkupuutuvad sidusrühmade esindajad. Audio-visuaalsed materjalid on kasulikud ka neile klientidele, kes ei oska näiteks piisavalt hästi lugeda.⁸¹

Audio-visuaalset materjali peab aga toetama ka professionaalselt struktureeritud ja sisustatud ning visuaalselt kasutajasõbralik veebileht, kus on teema-teema haaval lahti kirjutatud kõik peamised taotlemisega, menetlusega ja tagasisaatmisega seotud asjaolud, sh nii näiteks kasutajasõbralikult lahtikirjutatud kaitse saamise alused ja kriteeriumid kui ka näiteks kaitse saamise statistika Eestis. Taoline informatsioon võimaldab vähemalt osadel isikutel ka juba enne Eestisse tulekut oma ootusi ja riske paremini juhtida. Mitmetes intervjuudes nii nõustajate kui ka klientidega tuli välja sihtrühma poolseid (eksklikke) ootusi erinevate aspektide osas (nt Dubliniga seotud teemad; teadmatus, et ilma dokumentideta või põgenemisohus RVK menetluses tuleb viibida kinnipidamiskeskuses, või teadmatus, et koduriiki peab tagasi pöörduma ka siis kui kaitset ei saa, jmt).

Heaks näiteks teistest riikidest saame välja tuua Suurbritannia poolt pakutava informatsiooni rahvusvahelise kaitse või tagasisaatmise menetlusest, sh selgitused, mida oodata menetlusintervjuudelt („*What can I expect at my asylum interview?*“),⁸² sh on eraldi allalaetavad ka indikatiivsed küsimused, mis aitavad taotlejal menetluskäiguks (sh intervjuudeks) paremini ette valmistada.⁸³ Teine näide visuaalselt hästi esitatud informatsioonist on Saksamaa poolt pakutav informatsioon, sh nii lühivideo kui ka illustreeritud joonised ja graafikud.⁸⁴ Kolmas hea näide on Soome informatsiooni ja visuaalsete materjalide (diagrammid ja joonised) pakkumine rahvusvahelise kaitse ning tagasisaatmise osas.⁸⁵ Häid näiteid informatsiooni selgest pakkumisest on ka teistest riikidest, nt Norras.⁸⁶

Lisaks tuleb sihtrühmale kindlasti selgemalt tutvustada teabelehel kirjas olevat võimalust tõlgi kasutamiseks (vt tõlke osas ka ptk 3.1.4). Hea praktika on ka lisada kõikidele materjalide ja veebilehtede juurde daatum, millal viimast korda materjali muudeti (st materjali loomise või uuendamise kuupäev).

4.1.8. Koostöö ja kommunikatsioon teiste osapooltega

⁸¹ Vt näiteks Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) käsiraamatut (2023) eri liiki informatsiooni pakkumiseks varjupaigamenetluses; selle audio-visuaalse informatsiooni edastamist toetavad juhtnõõrid ja näpunäited kohalduvad ja sobivad ka tagasisaatmiseneluses olevatele isikutele: <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-information-provision-access-asylum-procedure>

⁸² <https://www.gov.uk/government/publications/information-leaflet-for-asylum-applications/information-booklet-about-your-asylum-application>

⁸³ <https://www.gov.uk/government/publications/preliminary-information-questionnaire-for-asylum-claims>

⁸⁴ <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/asylfluechtlingsschutz-node.html>

⁸⁵ <https://migri.fi/en/asylum-in-finland/>

⁸⁶ <https://www.udi.no/en/have-applied/protection-asylum/>

Nõustamisteenuse pakkumisel on oluline arvestada teenuse nähtavust ja palju selgemat kommunikeerimist ka väljaspoole otsesest sihtrühma, st olulisemate sidusrühmade ja koostööpartnerite hulgas. Ka Euroopa Komisjoni suuniste (tagasipöördumise ja taasintegreerimise strateegia) järgi tähendab nõustamine tihedat koostööd ja teabevahetust mitmesuguste riikliku, omavalitsus- ja kohaliku tasandi asutuste ning muude sidusrühmadega, sealhulgas varjupaigaasutustega.

Uuringu tulemused näitavad, et teadlikkus nõustamisteenusest ja nõustajate tööst varieerub koostööpartnerite, sh vahetute koostööpartnerite, ja teiste valdkonnaga seotud organisatsioonide osas märkimisväärselt. Enamikest intervjuudest kumab välja suuremal või vähemal määral teadmatus nõustamisteenusest või nõustaja tööst: kuigi vaid vähesed üksikud intervjuueeritud pole teadlikud nõustajate olemasolust, ei ole ka nõustajatest ja teenusest teadlikud olijad kindlad nõustamisteenuse eesmärkide, ülesannete ja tegevuste osas.

Kuivõrd teenuse loomisel oli üheks eesmärgiks seatud ka võrgustiku loomine, on seega vajalik nõustajate töö senisest parem kommunikatsioon väljaspoole PPA-d. See ülesanne ei saa aga olla vaid nõustajate endi olul, vaid peaks olema kas PPA kui organisatsiooni (nt sarnaselt PPA migratsiooninõustajatega, kelle kuvand väljaspoole PPA-d on väga tugev) või nõustajate juhtide või teenuste omanike ülesanne. Samal ajal on vajalik kommunikatsiooni, koostöö või võrgustikuloomise suunalised tegevused selgelt eesmärgistada, see tähendab, kommunikatsiooni pole mõtet teha lihtsalt kommunikatsiooni pärast.

Peatükis 3.9. on selleks välja toodud mitmed sidusrühmade soovid ja vajadused, miks nad soovivad nõustajatega või nõustamisteenusega teha kas suuremat koostööd, või minimaalselt regulaarselt infovahetust: näiteks võib selleks olla tagasiside saamine tagasisaatmismenetluses osalevatel organisatsioonidel, mis võib tulevikus aidata nõustajal uut klienti paremini ette valmistada tagasipöördumiseks; kuid see võib olla ka kliendi ettevalmistamine eluks peale positiivse otsuse saamist tema RVK taotlusele, st kliendi informeeritum suunamine erinevatesse teenustesse: nt tugiisiku juurde, kohanemisprogrammi, tööturuteenustele, keeleõppesse vmt; aga ka koostöö nt advokatuuriga kliendi ettevalmistamine riigi õigusabi taotlemiseks või selles protsessis osalemiseks (vt ka soovitus 4.1.9). Nende kohtade adresseerimine aitaks kahtlemata parendada ka nõustamisteenuse kvaliteeti ja mõju sihtrühma hulgas.

4.1.9. Muud teenuse arendamisega seotud teemad

Nõustamisteenuse arendamine kätkeb endas nii eelnevates soovitusel välja toodud pidepunkte, aga ka võimalikke täiendavaid tegevusi selle edasiseks arendamiseks. Ükskõik millise teenuse arendamisel on heaks eeskujuks iteratiivsus, st põhimõte, et ükski teenus ei saa ükskord ja alati valmis, vaid seda on vajalik regulaarselt üle vaadata, arendada jmt. Mõned täiendavad teenuse arendamise suunalised soovitusel on välja toodud allpool.

Kaaluda tasub lisaks läbiviidud koosloome töötoale teha veel üks nõustamisteenuse arendamisele suunatud **koosloome/teenusedisaini töötuba**, kaasates sinna ka sidusrühmade laiendatud ringi (st ka teised osapooled lisaks PPA-le ja Siseministriumile).

Riigi õigusabi (RÕA) pakkumisega seonduv näib olevat kriitiline kitsaskoht: uuringu tulemused viitavad, et kliendid ei saa selle kaudu piisavalt head õigusabi; kuid teisalt, ja mis antud uuringu kontekstis veelgi olulisem – riigi õigusabi pakkumise tänane korraldus RÕA advokaatide kaudu on seadnud täiendava surve alla ka nõustajad, kes on pidanud mitmetel juhtudel võtma enda kanda kas teatud advokaadi (tehnilisemat laadi) ülesanded või advokaadi toetamise rolli (nt advokaadi suhtluse vahendamine kliendiga, dokumentide väljaprintimine või edastamine, küsimustele vastamine jmt). Oluline on silmas pidada, et riigi õigusabi on täiesti eraldiseisev nõustamisteenusest ning selle lahendamine ei kuulu ei PPA ega Siseministriumide vastutusalasse, vaid sellega tuleb ennekõike tegeleda Justiitsministriumil. Siiski tasub kaaluda, kas ja kui palju peaks nõustaja taolises tänases olukorras juhtima just kliendipoolseid ootusi riigi õigusabi teenuse toimimise ja selle kvaliteedi osas. Kuna RÕA üksikasjalikum analüüs ei olnud siinse uuringu skoopis, on siiski vajalik selle edasine põhjalikum käsitlemine, sh koostöös advokatuuriga. Koostöös advokatuuriga tuleb ka mõelda ja arutada, kuidas nõustaja saaks parimal moel kliendile selgitada, milleks ta riigi õigusabi taotleb ja milleks see vajalik on. Vt riigi õigusabi osas täpsemalt ptk 3.7.

Korduvalt kerkis üles **nõustamisteenuse positsioneerimine ja paiknemine** võrreldes PPA teise välismaalastele suunatud teenusega ehk migratsiooninõustamisega. Osade intervjueritute hinnangul on vajalik või vähemalt kasulik integreerida rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise nõustamisteenus PPA migratsiooninõustamise teenusega. Selle kohta toodi välja plüsse ja miinuseid: näiteks ühelt poolt asjaolu, et migratsiooninõustajad suudaksid suhteliselt vähese ajakuluga endale selgeks teha ka VRKS ja VSS eripärad rahvusvahelise kaitse ja tagasisaatmise valdkonnas, ning nende teadmiste olemasolul suudaksid nad siinse uuringu sihtrühma hulka kuuluvaid kliente nõustada ka laiemalt (sh pakkuda nt alternatiivseid võimalusi või aluseid Eestisse jäämiseks või tulemiseks). Ka ei väheneks nõustajate omavahelisel integreerimisel nõustajate hulk, vaid see võib võimaldada teatud spetsiifiliste rändeolukordadega isegi paremini toime tulla (nt juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotlejaid on rohkem kui teisi nõustatavaid sihtrühmi, võimaldaks terviklikum süsteem nõustajaid paremini skaleerida ühest olukorrast teise). Teisalt aga toodi välja ka vastuargumente, et kui teenus pandaks kokku migratsiooninõustajatega, siis võib jääda puudulikuks klientide nõustamine keskustes füüsiliselt kohapeal: st kes annaks üle või vahendaks dokumente (nt RÕA raames, kuna on esinenud mitmeid juhtumeid, kus nõustaja on pidanud vahendama dokumente, mida oleks pidanud korraldama advokaat), abistaks RÕA avalduse koostamisel jmt. Taolisel juhul on see ennekõike siiski töökorralduslik asjaolu, mille raames PPA saab ise määrata, kus nõustaja oma tööd teeb või millises kohas ta nõustamisel ajal viibib (nt võib määrata ka regulaarsed ajad, mil nõustajad KPK-s ja majutuskeskustes kohapeal käivad). Teised variandid oleksid aga näiteks nõustamisteenuse positsioneerimine ja täielik väljadelegerimine teistesse asutustesse, nagu näiteks SKA-le (st teenust pakuvad majutuskeskused ise), EIK-ile, või advokatuurile; kuid võimalus on teha teenuse pakkumine ka vajaduspõhiselt sisseostetavaks, mis samuti võimaldab seda skaleerida vastavalt vajadusele (kuid sel juhul võivad tekkida väljakutsed nõustajate piisavalt kiireks ettevalmistamiseks teemade sisu, vajalike pädevuste jmt osas). Sihtrühma enda soov nõustamisele on pigem laiapõhjalisem, st soov on laiemat paketi teemade järele kui kitsamalt ainult Eesti õigusruumi ja praktika selgitamine.

Sihtrühma ehk klientide kohta kogutav informatsioon ning isikuandmete töötlemine näib olevat asjaolu, mis vajab lähemat tähelepanu ja selget reeglistamist, ennekõike selle osas, millistel tingimustel ja kes pääseb ligi kliendi kohta nõustamisel kogutud andmetele. Kuigi neid andmeid kliendi kohta kogutakse ja sisestatakse andmekogusse heas usus ning ilmselt ei koguta selle raames eriliiki isikuandmeid, on vajalik hoolikalt läbi mõelda ja paika panna kogutud andmete töötlemine, säilitamine, taaskasutamine jmt.⁸⁷ Juhul, kui eriliiki isikuandmeid nõustamise käigus siiski kogutakse, on nende kogumiseks vajalik isiku selgesõnaline nõusolek.

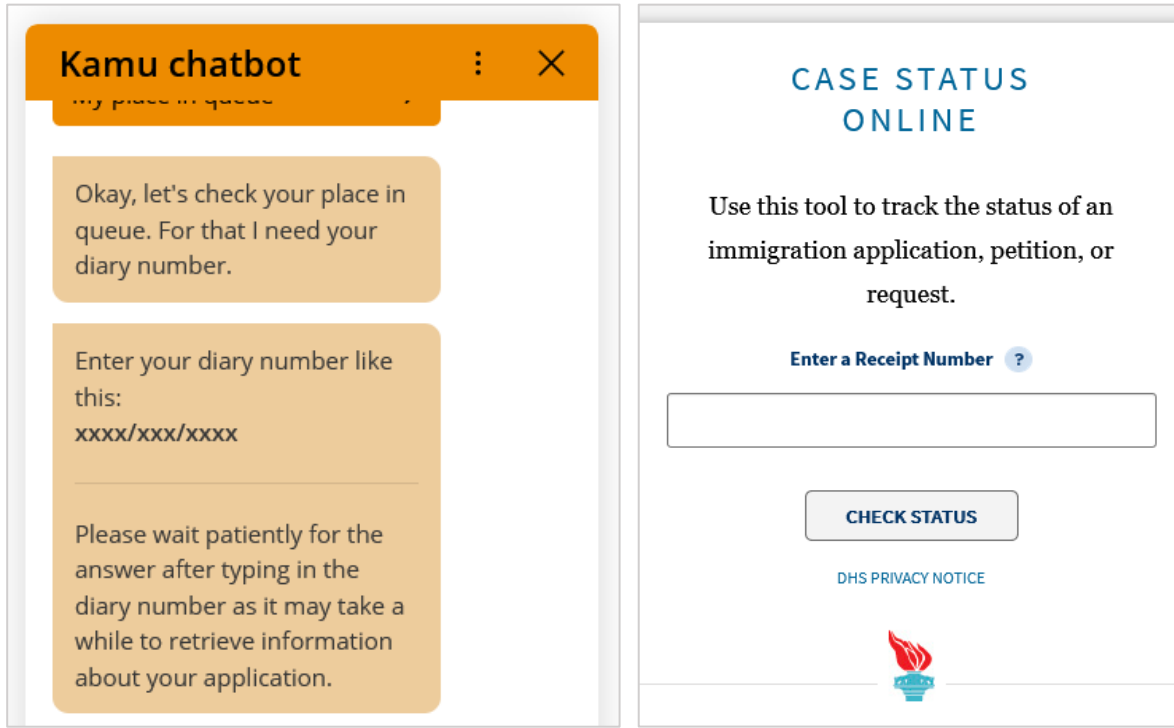
Menetluskäigu jälgimine. Intervjuudes sihtrühmaga tuli välja oluline tähelepanek: väga paljud sihtrühma hulka kuuluvad intervjueritud olid teadmatuses ning seetõttu ka täiendavalt stressis enda menetluse (RVK taotluse või kohtumenetluse) staatusest. Antud juhul ei olnud küsimus mitte selles, milline on selle tulemus, vaid nende seisukohti raamistas kartus, et juhtumiga ei tegeleta. Siinkohal tuleb silmas pidada, et sihtrühm tuleb sageli väga erineva taustsüsteemiga riikidest, kus ka ametnike osas on teistsugused eeldused. Ka osad nõustajad tõdesid oma intervjuudes, et üsna sageli käiakse klientide poolt neilt küsimas menetluse seisu kohta. Ühes intervjuus sihtrühmaga esines ka olukord, kus inimene oli küll saanud kaitse, kuid tema e-postile otsust ei olnud laekunud (kontrolliti ka rämpspostist), nõustaja oli samal ajal puhkusel, ning inimene sai alles kaks nädalat hiljem oma otsusest teada.

Sellest tulenevalt tasub kaaluda lihtsama elektroonilise lahenduse loomist, mis täiendaks tänaseid muid võimalusi enda staatuse seisukorra kontrollimise osas (st ei asendaks, vaid pakuks täiendava võimaluse, kuna inimeste soovid ja oskused võivad olla erinevad). Antud lahendus ei pea andma edasi detailset ja sisulist infot menetluskäigu osas, vaid ennekõike andma kliendile kindlustunde, et tema menetlus või kaebus on registreeritud ning sellega tegeletakse. See vähendaks ka koormust nõustajale; kuid ka majutuskeskuste juhtidele, kuna hetkel näib valitsevat segadus selle osas, keda täpselt ja millise loogika alusel otsustest teavitatakse (st kelle e-posti aadressidele saabub, või peaks saabuma, informatsioon kliendi kohta, lisaks kliendile endale), ning kelle ülesanne on seda kliendile vajadusel täiendavalt selgitada.

⁸⁷ Vt isikuandmete liigituse osas täpsemalt <https://www.aki.ee/et/eraelu-kaitse/isikuandmed-ja-tootlemine/isikuandmete-liigitus> ja <https://www.inimoigustegiid.ee/ee/teemad/andmed-ja-privaaitsus/mis-on-andmekaitse/mis-on-isikuandmed>

Taoline lahendus omaenese staatuse või menetluskäigu jälgimiseks on loodud näiteks Soomes ja USA-s (vt joonis 1 allpool), aga ka Kanadas, kus juturoboti või sisestuslahtri kaudu saab enda avalduse või taotluse numbri sisestamisel teada selle seisu, järjekorda või menetluskäiku.⁸⁸

Joonis 1. Näited lahendustest kliendil enda taotluse järjekorra või seisu kontrollimiseks (Soome MIGRI juturobot ja USA USCIS sisestuslahter)



⁸⁸ Vt täpsemalt Soome <https://migri.fi/en/asylum-in-finland/> või USA <https://egov.uscis.gov/casestatus/landing.do> näidet, aga ka nt Kanada oma: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/application/check-status.html>

4.2. Uurimisküsimused koos tagasi viidetega teema peatükkidesse

Politsei – ja Piirivalveameti nõustamisteenuse osutamine

4.2.1. Milline on PPA nõustamisteenuse tänane korraldus (nõustamise sihtrühm, teenuse sisu ja selle osutamise ajaline määde, nõustamise kohad, nõustajate kvalifikatsioon ja kogemus, nõustajate keeleoskus, nõustajate tööjaotus, st kes teeb mida jne)?

Nõustamisteenuse üldine korraldus ja selle üldisemad osutamise põhimõtted: vt [ptk 2.2](#)

Nõustamise sihtrühm, sisu, ajaline määde, nõustamise kohad, tööjaotus: vt [ptk 3.1](#).

Nõustamisteenuse raamistus (st ametijuhend vs tegelikult tehtav töö): vt [ptk 3.2](#).

Nõustajate kvalifikatsioon, kogemus, keeleoskus, sh teenusepakkuja ootused nõustajate pädevusele: vt [ptk 3.3](#).

4.2.2. Kas ja kuidas on PPA nõustamisteenus seotud teiste asutuste (SKA, TI) nõustamisteenustega?

Kokkupuude sõltub asutusest: näiteks osadega on seotud väga minimaalsel määral (TI), samas osadega on kokkupuude aktiivne kuid kohati ebaselge omavahelise tööjaotuse või rollide/vastutuse jaotuse osas (nt SKA). Vt täpsemalt [ptk 3.9](#).

4.2.3. Kuivõrd selge on rollijaotus erinevate isikute vahel, kes rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja/või tagasisaadetavatele selgitusi annavad?

Nõustajate endi poolt on rollijaotus selge: ülesannete jaotus on jagatud ning paigas on ka süsteem üksteise asendamiseks. Pigem ei ole selgelt paigas rollijaotus nt tagasisaatmismenetluses (ennekõike sunniviisilise tagasisaatmise juures, st rollijaotus nt nõustajate ja deporteerijate vahel). Vt täpsemalt [ptk 3.1](#). Samuti ei näi paigas olevat rollijaotus menetlejate ja nõustajate vahel – seda ennekõike ootuste osas nõustaja ülesannetele menetluse käigus. Erinevate asutuste ehk sidusrühmade omavaheline rollijaotus on aga suuresti määramatu ja ebaselge peaaegu kõikide osapoolte jaoks. Vt täpsemalt [ptk 3.9](#).

4.2.4. Kuidas toetab PPA nõustamisteenus rahvusvahelise kaitse menetluse ja/või tagasisaatmismenetlusi?

Sidusrühma hinnangul toetab nõustamisteenuse rahvusvahelise kaitse menetlust ennekõike läbi info, mida nõustaja jagab menetlejale kliendi kohta: läbi võimalike haavatavuste tuvastamise, läbi kliendi kohta tagasiside jagamise (nt kuidas reageeris menetleja intervjuudele, kas ja mis jäi menetlusintervjuu käigus segaseks, kas kujutab ohtu teistele jmt), vt selle osas [ptk 3.2](#) ja [ptk 3.6](#).

Sidusrühma ehk klientide vaated on kahetised: osade hinnangul on nõustamisest kasu kuna tekitab üldisema arusaama millega on tegemist ja millised on nende õigused-kohustused ([ptk 3.1](#)); samuti on ilmne, et ilma nõustajata oleks oluliselt keerulisem täita riigi õigusabi taotlust; eriti keeruline oleks see KPK-s (vt selle osas [ptk 3.7](#)). Teisalt jääb osade sihtrühma jaoks õigusruumi vaates nõustamine pigem liiga üldisõnaliseks ja pealiskaudseks – nad saavad küll sellest aru, aga see mõjuta oluliselt nende olukorda menetluses või väljasaatmismenetluses. Muudes ehk õigusruumi välistes küsimustes näeme, et nõustamisteenus sihtrühma toetab – läbi vahetu abi ja nõu, mida nad saavad. Vt selle osas nt [ptk 3.2](#). Väljasaatmismenetluses näib hetkel olevat teatud puudujäägid, mis puudutavad väljasaadetava piisavat psühholoogilist ettevalmistamist.

Probleemkohaks on aga konfidentsiaalsuse küsimus ja selle piirid: kuigi nõustatavatel ehk klientidel näib olevat ootus ja eeldus info osas, mida nad nõustajale jagavad, ei ole PPA-l endal sarnane arusaam konfidentsiaalsusest – nende vaates näib konfidentsiaalsus nõustamismenetluses kohalduvat organisatsiooni tasandile, mitte indiviidi tasandile (vt selle osas [ptk 3.6](#) ja [lisa 2](#)).

4.2.5. Milline on menetlejate ootus nõustamisteenusele?

PPA asutuse siseselt on ootus, et nõustaja teeb aktiivset koostööd menetlejaga ning seab esiplaanile teenust pakkuva asutuse huvid. See tähendab menetleja toetamist menetlusprotsessis, vahendades

talle usaldusliku, neutraalsusele ja objektiivsusele toetuva suhte baasil saadud infot (vt ptk 3.6). Osad nõustajate hinnangul on aga menetlejate poolt seatud neile ka selliseid ootusi ja ülesandeid, mis pole nende hinnangult nõustaja tööülesannete osa.

Nõustatavate ja nõustaja kogemus teenusega

4.2.6. Millist otsest kasu ja abi on nõustamine nõustatavatele pakkunud? Millisest abist on kõige enam puudust tuntuks? Kuivõrd on osatud suunata õige abipakkujani?

Nõustamise kasu ja abi nõustatavale on kahetine: on neid, kelle jaoks nõustamine aitab paremini orienteeruda Eesti süsteemis, samuti saadakse otsest abi riigi õigusabi taotlemise osas (vt ka uurimisküsimust 4.1.4), teisalt on vahetut saadavat kasu ka menetlusvälistes asjades (nt KPK-s olmevahendite hankimise küsimustes, aga ka teemadel mis puudutavad arstiabi, kodakondsusega seotud küsimusi jmt). Vt täpsemalt ptk 3.1.1-3.1.3.

Uuring näitab, et rahvusvahelise kaitse taotlejad siiski ei orienteeru väga hästi menetluse protsessis. Markantsema näitena polnud teada, millises vormis vestlus (intervjuu) menetlejaga toimub. Lüngad informatsioonis täidavad inimesed enda kultuurist ja kogemusest pärinevate eeldustega. Vt täpsemalt ptk 3.1.5 ja ptk 3.2.

Suunamine teiste abipakkujateni küll toimib, kuid alati mitte kõige tõhusamalt, seda ennekõike sidusrühmade vaates (vt ptk 3.9).

4.2.7. Millisena kogetakse nõustaja ja nõustatava omavahelist suhet – partneritena või vastastena? Kuivõrd see suhe ajas muutub ja mis asjaoludel?

Enamik intervjueritud sihtrühmast on teadlikud ja saavad aru, kes on nõustajad ning milline roll neil on. Kohati esineb aga ka sihtrühmal arusaamatust selle osas, millistes piirides nõustaja neid abistada saab (üksikud pidasid ka esindajaks). VRKS menetluses nähakse nõustajaid pigem partnerina, VSS menetluses nii partnerina aga osati ka vastasena (nt juhtudel, kui toimetatakse kätte negatiivne otsus, lahkumisettekirjutus vmt). Vt selle osas ptk 3.1. Ajas see suhe pigem olulisel määral ei muutu, kuna kokkupuude nõustajaga on enamikel juhtudel olnud pigem lühike (st kahekolmekordne; osadel aga ka intensiivsem – see sõltub palju ka kliendi enda soovidest ja vajadustest). Teatud muutus toimub neil juhtudel, kui sama nõustaja hakkab nõustama varasemat VRKS menetluses osalenut VSS menetluses. Vt selle osas ptk 3.1.6.

4.2.8. Millist rolli mängib nõustamise protsessis nõustaja ja nõustatava rahvus, sugu ja vanus?

Intervjuude käigus joonistuvad ennekõike välja eripärad mitte niiväga isiku rahvusest tulenevalt vaid pigem päritoluriigist tulenevalt – nt milline on isiku varasem kogemus nn haldusaparaadiga, ametnikega, jõuametkondadega jmt. Samuti taandub nõustamise protsess paljuski nõustatava enda teadmiste, isikuomaduste, oskuste jmt. Nt on ootus, et nõustatav ise küsib nõustajalt menetluse kohta infot, kuid tihti pole neil piisavalt teadmisi, et isegi midagi küsida. Protsessis orienteerusid ja küsimusi oskasid küsida inimesed, kes olid varem sama protsessi teises riigis läbi teinud. Vt täpsemalt ptk 3.1.5. Nõustaja enda oskuste osas vt ptk 3.3.

4.2.9. Kuidas on mõjutanud nõustamise kogemust keele ja tõlkega seotud vajadused? Milline oleks vajalik lahendus (nt kas peaks olema vahetu keeleoskusega inimene või telefonitõlge kohe saadaval või muu lahendus)?

Esiteks, osad kliendid ei saa vajaminevat infot (nt ei ole saanud küsida seda, mida nad tahaks, sest nad ei oska ühtegi keelt, mida nõustaja oskaks ja ei tea, et on mingi võimalus tõlget saada). See võib kaasa tuua ebamõistliku käitumise, stressi ja ärevuse suurenemise olukorras, kus seda saaks lihtsalt vältida jne. Teiseks, kliendil peab olema väga selge, et on võimalus tõlget saada (kui vaja, saab seda ka mingil moel piiritleda – nt selleks, et ei tekiks eeldust, et tõlget saab alati ja iga väikese asja puhul). Samal ajal tuleb kohe esimesest momendist või kokkupuutepunktist inimest julgustada ise mõtlema selle osas, mis teda võiks keeleliselt aidata. Vt täpsemalt tõlkega seotud teemade ja väljakutsete osas ptk 3.1.4.

4.2.10. Kuivõrd on nõustamise protsess arvestav eri vanuses laste vajaduste ja eripäradega? Millised murekohad selles osas tõusetuvad?

Uuringust ei ilmnenu märkimisväärt informatsiooni (st nõustajate ega nõustatavate kogemusi) laste vajaduste ja eripärade osas. Lastevanematega koos olevate laste osas väljendati eeldust, et lapsed saavad kogu vajaliku informatsiooni vanematelt, samas kui lapsed ise tulevad ja soovivad nõustajaga suhelda, siis neid ei keelata ja ära ei aeta. Osati tõstati lastega seotud teema tõlke juures ([ptk 3.1.4](#)), pädevuste juures ([ptk 3.3.5](#)) ning samuti haavatavuse seotud küsimuste juures ([ptk 3.6](#)).

4.2.11. Mida peavad nõustatavad ja nõustajad täna nõustamisteenuse juures kõige valulikumaks ehk selliseks, mis vajab kindlasti muutmist ja uusi lahendusi/läheneisi?

Vt selle osas läbivalt kogu uuringut, sh järelduste/soovituste peatükki koos ettepanekutega ([ptk 4.1](#)).

Kokkuvõtlikult saame välja tuua järgmised pidepunktid kõige valulisemate teemade osas, mis vajavad muutmist ja uusi lahendusi või lähenemist: 1) sihtrühmal (kliendil) on väga suur vajadus aru saada, mis temaga toimub ja toimuma hakkab: see võiks ja peaks olema nõustamise nõ A&O ehk kõige elementaarsem baasteadmine, mida kindlasti põhjalikult kliendile edasi antakse. Siia hulka kuulub nii see, et on vaja arusaadavat selgitust nõustaja poolt, aga ka selgeid ja arusaadavaid materjale, kuid ka võimalust näha jooksvalt progressi ehk menetluskäigu staatust; 2) vaja on konkreetset ja kõikidele ühtemoodi arusaadavat selgitust selle kohta, kes on nõustaja ja mida ta teeb – seda on vaja nii nõustajatel kui ka nõustatavatele; 3) informatsiooni, kes on nõustaja ja mida ta teeb on vaja väga selgelt kliendile kommunikeerida (keeleliselt ja sisuliselt arusaadaval moel); 4) vaja on selgeid indikaatoreid selle kohta, kuidas mõõdetakse proaktiivsust ja kvaliteeti ja kasu kliendile; 5) vaja on materjali, mis selgitab väga selgelt klienditeekonda ja peamisi küsimusi, millega klient tavaliselt kokku puutub, sh mitmes versioonis: lihtsam versioon, detailsem versioon, ja illustreeritud versioon, samuti on vaja materjale testida eelnevalt 4-5 sihtrühma tavapärase tüübi peal; 6) palju suuremat tähelepanu on vaja pöörata inimestele, kellel on madal ühise keele oskus või kes võivad olla kirjaoskamatud – tänane nõustamisteenus on pigem suunatud a'la venekeelsele kliendile, kes on lõpetanud vähemalt üheksa klassi haridust ning kes suudab (Eesti) süsteemiga suhestuda, kuna see on teatud osas sarnane tema päritoluriigi omaga; 7) kui esimesel korral ei ole võimalik kasutada tõlget, siis on kliendile vaja väga selgelt kommunikeerida, et ta saab tõlget paluda ja seda on sobiv küsida; 8) kuna üheks uuringust väljatulnud pigem kriitilisemaks kohaks jäi küsimus, kas ja kui palju klient nõustamisest või infopakumisest aru saab, võib tasuda kaaluda lihtsama nn *checklist* laadse tagasisideküsimise skeemi loomist (kas kirjalikult või visuaalselt), mõistmaks, millest klient sai ja millest väga hästi aru ei saanud; 9) juba eelnevalt ehk veebinfo põhjal peaks väga selgelt välja tulema see, kas isikul tasub varjupaika taotlema (st kellele ja miks kaitsset antakse, kui palju taotlejaid ning saajaid Eestis on jmt). Kuigi täna osati see info on olemas, on see esitatud küllaltki nn bürokraatlikul viisil ja sõnastuses.

Partnerite tagasiside ja ootused teenusele

4.2.12. Milline on inimõiguste järelevalvega tegelevate organisatsioonide ja asutuste (Eesti Punane Rist, Eesti Inimõiguste Keskus, UNHCR, Õiguskantsler) tagasiside ja ootus nõustamisteenusele?

Tagasiside on mitmene, kuna teadlikkus nõustajatest on küll olemas, kuid puudub selge arusaam, mis on nõustajate teenusepakkumise ülesanne ja roll. Vt [ptk 3.9](#).

4.2.13. Milline on (riigi) õigusabi osutajate (Eesti Inimõiguste Keskus, Advokatuur) ootus nõustamisteenusele?

Riigi õigusabiga ja EIK ning advokatuuri ootused on välja toodud [ptk 3.7](#).

4.2.14. Kuivõrd selge on partneritele nõustaja roll ja PPA nõustajate omavaheline tööjaotus?

Partnerid enamasti ei teata nõustaja rollist ja tööülesannetest, ning sageli ei teata ka nõustamisteenuse olemasolust. Nõustajate endi vahel on aga tööjaotus selge – üks nõustajatest tegeleb klientidega kohapeal Vao ja Vägeva majutuskeskustes ning kaks neist on KPKs. KPKs

olevatest nõustajatest üks tegeleb peamiselt kohapeal olevate klientidega ja teine kaugtaotlustega e-postil või meilitsi. Vajadusel saavad nõustajad üksteist ka asendada, näiteks puhkuste ajal. Vabatahtlikult väljasaadetavatega nõustajad enamasti kokku ei puutu, kuid KPK-s olevatele väljasaadetavatele pakutakse nõustamise raames informatsiooni ennekõike IOM Varre programmi võimalustest. Vt täpsemalt ptk 3.1., ptk 3.2. ja ptk 3.9.

LISA 1. UURINGU METOODIKA

Uuring viidi läbi ajavahemikus oktoober 2022 kuni jaanuar 2023. Uuringus kasutati kombineeritult kolme meetodit: sekundaarallikate ehk dokumendianalüüs, intervjuud siht- ja sidusrühmadega ning koosloome töötuba.

Dokumendianalüüs keskendus ennekõike valdkonnaga ja sihtrühmadega seotud rahvusvahelise ja Eesti siseriikliku õiguse lühianalüüsile, samuti nõustamisteenusega seotud dokumentide (ametijuhend, nõustamisteenuse arendamisega seotud kirjavahetus ja muud dokumendid) ning uuringute analüüsile (varasemad uuringud rahvusvahelise kaitse ning tagasisaatmise valdkonnas). Vt dokumendianalüüsi raames kasutatud materjalide nimekirja kasutatud kirjanduse loetelus aruande lõpus.

Intervjuud sidusrühmadega keskendusid intervjuude läbiviimisele nõustamisteenusega otseselt või kaudselt seotud isikutega. Sidusrühmaks olid PPA ametnikud (kolme üksuse juhid), endised (3tk) ja praegused (3tk) nõustajad, endine ja praegune AMIF-projektide projektijuht, menetlejad, Siseministeeriumi ametnikud (3tk), Vao ja Vägeva majutuskeskuse juhid, ning esindajad järgmistest organisatsioonidest: Eesti Inimõiguste Keskus (EIK), ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), Tööinspeksioon (TI), Euroopa Rändevõrgustik (EMN), Pagulasabi, Sotsiaalkindlustusamet (SKA), Eesti Punane Rist ja IOM Eesti. Sidusrühmade hulgas viidi kokku läbi 23 intervjuud kokku 27 inimesega. Süvaintervjuud kestsid 60-90 minutit. Intervjuud viidi läbi vahemikus november 2022 kuni jaanuar 2023, lisaks kaks täiendavat lisaintervjuud veebruaris 2023. Lisaks teostati ka mitmeid päringuid ja täpsustusi e-posti teel (sh eraldi kirjavahetus Eesti Advokatuuriga ja Ohvriabiga).

Intervjuud sihtrühmaga viidi läbi rahvusvahelise kaitse saajatega, juba rahvusvahelise kaitse saanutega ning tagasisaadetavatega. Kokku viidi läbi 28 intervjuud kokku 30 sihtrühma hulka kuuluva inimesega. Intervjuud viidi läbi Vaos, Vägeval, KPK-s ning väljaspool majutuskeskusi. Intervjuueeritavad olid pärit Vene Föderatsioonist (sh vabariikidest, kus elavad soome-ugri rahvad), Kaukaasiast, Lähis-Idast ning Kesk- ja Lõuna-Aasiast. 25 intervjuud olid silmast-silma intervjuud ning 3 intervjuud olid telefoniintervjuud. Intervjuud kestsid 30-90 minutit. Intervjuud viidi läbi vahemikus november 2022 kuni jaanuar 2023. Intervjuud viidi läbi vene, inglise ja türgi/kurdi keeles.

Koosloome töötuba viidi läbi 18. jaanuaril 2023. Selle eesmärk oli tuua ühte kohta kokku erinevate teenusega seotud osapoolte vaated ja ootused teenusele, ennekõike fookusega teenuse omanikule ehk PPA-le. Töötoast saadud sisendi põhjal loodi esialgne teenuse mudel, koos teenuse eesmärkidega, teenuse peamised komponendid, aga ka teenuse piirid, st millised tegevused ei peaks enam antud nõustamisteenuse juurde kuuluma. Töötoas osales 14 sidusrühma esindajat (3 inimest Siseministeeriumist ja 11 inimest PPA-st), üks moderaator (SILAB) ning 3 laudkonna moderaatorit (IBS). Vt täpsemalt töötoa osas Lisis 2.

LISA 2. KOOSLOOME TÖÖTUBA JA NÕUSTAMISTEENUSE TÄNANE MUDEL

1. Koosloome üldpõhimõtted ja nõustamisteenuse mudeli ülesehitus

Koosloome üheks nurgakiviks on erinevate osapoolte kogemuste, ootuste ja vajaduste välja toomine lahenduste disainimise protsessis. Selleks kasutatakse erinevaid tööriistu struktureeritud arutelude läbi viimiseks. Koosloome-töötoa läbiviimiseks kaasasime Sotsiaalse Innovatsiooni Labori, kes aitas valida töötoa läbi viimiseks sobiva metoodika ning viis töötoa läbi. Metoodika valikul lähtusime Sotsiaalse Innovatsiooni Labori varasemast kogemusest sarnaste protsessidega (nt Sotsiaalse Innovatsiooni Labor 2022).

Koosloome on Euroopa Liidus üha rohkem kasutusel uuenduslike (avalike) teenuste planeerimisel ja pakkumisel, et vastata ühiskonna ootustele sotsiaalsete probleemide ennetamisel, leevendamisel ja lahendamisel. Mitmetes riikides on välja töötatud sotsiaalse innovatsiooni kontseptsioonid, juhendid ja meetmed (Euroopa Komisjon 2010, NESTA 2011, Mendes et al. 2012) uudsete koostöövormide kasutuselevõtuks teenuste pakkumisel nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil. Koosloome sobib hästi kontekstis, kus soovitud tulemused sõltuvad erinevate valdkonnas tegutsevate osaliste omavahelisest dialoogist, panustest ning koostööst ehk võrgustikutööst.

Avaliku sektori koosloome on “sektorite ülene innovatsiooniprotsess, milles probleemi osapooled ühiselt defineerivad probleeme, leiavad neile uusi lahendusi, juurutavad neid ja hindavad tulemusi. Koosloome põhineb võrdsel partnerlusel ja selle eesmärgiks on avaliku väärtuse suurendamine“ (Ansell ja Torfing 2021). Koosloomeprotsess tagab parendatava teenuse legitiimsuse läbi olulise osapoolte kaasamise teenuse planeerimise ja disainimise faasis. Samuti aitab see kaasa teenusemudeli sujuvamale juurutamisele, kuna lähtub teenusepakkuja potentsiaalsest võimekusest.

Sotsiaalse Innovatsiooni Labori uuringud näitavad, et koosloome-arutelud on lisaks kasutaja vajaduste mõistmisele olulised ka nii kasutaja kui teenuse pakkumisega seotud inimeste ja institutsioonide praktikate ja harjumuste mõistmiseks ning teenusele seatud varjatud eelduste ja ootuste esile toomiseks. Need mõjutavad oluliselt seda, kas ja millisel viisil on hiljem võimalik uudset või uuendatud teenust pakkuma hakata (Pedanik, Uibu ja Koppel 2022).

Jaanuaris 2023 toimunud koosloome-töötuba võimaldas meil tuua kokku erinevate teenusega seotud PPA osapoolte vaated ja ootused teenusele. Nõustamisteenusega seotud koosloome töötoas olid meie fookuses järgmised küsimused:

- a) *Mis peaks olema ehk millised on need nõustamisteenuse komponendid, millela see teenus ei toimi?* Selle põhjal saime visandada teenuse mudeli PPA vaatest, mis võimaldab teenust täpsemalt edasi arendada ja eesmärgistada ja teenuse korraldust parendada.
- b) *Mis võiks olla ehk millised on need nõustamisteenuse komponendid, mis loovad väärtust nõustatava vaatest, kuid teenus toimib ka ilma nendeta?*
- c) *Mis ei tohiks olla ehk millised tegevused ja põhimõtted ei kuulu nõustamisteenuse juurde või kui kuuluvad, siis mõjuvad kahjulikult sihtgrupile või teenuse eesmärke silmas pidades?* See andis meile väärtuslikku sisendit, kuidas piiritleda täna mitmete osapoolte silmis ähmase identiteediga teenust.
- d) *Mis on konfidentsiaalsus PPA ja nõustatava vaates?* See aitas meil tuvastada konfidentsiaalsuse mõiste sisu erinevate osapoolte vaates ning välja tuua erinevused ja isegi sisemise konflikti nendes ootustes.
- e) *Mis on objektiivsus ja neutraalsus nõustamisteenuse kontekstis PPA ja nõustatava vaates?* See võimaldas meil mõista, kuidas neid kahte mõistet sisustavad erinevad teenusega seotud osapooled.

Kuigi see ei olnud otseselt töötoa läbiviimise eesmärk, on töötoast saadud sisendi põhjal võimalik luua **esialgne teenuse mudel**, millest võib leida eesmärgid, peamised komponendid, aga ka teenuse piirid: millised tegevused ei peaks enam antud nõustamisteenuse juurde kuuluma. Mõistagi on see mudel esialgne, kuid seda on võimalik kasutada teenuse edasi arendamiseks ja sisu täpsustamiseks.

Allolevalt väljatoodud ja töötoa arutelude põhjal loodud teenuse mudelis ja selle elementides (teenuse eesmärk, teenuse korraldusmudel, ootused nõustajale, teenuse komponendid jm) on siiski mõned vastuolud, millel peatume samuti lähemalt allpool. Silmas tuleb pidada, et kuna töötoas metoodika nägi ette, et töötas osaleksid ennekõike teenuse rakendamise või arendamisega seotud PPA ametnikud, peegeldab allolev teenuse mudel ka selle tänast nägu, ennekõike PPA vaates.

2. Teenuse eesmärk

- Nõustamistegevuse eesmärk on jõuda vabatahtliku lahkumiseni.
- Nõustamistegevuse eesmärk on saavutada lahkumiskohustuse kiire ja kulutõhus täitmine.
- Eeskätt on oluline tagada projektiga ette nähtud nõustamisega seotud tegevused.

3. Korraldusmudel

- Sama nõustaja ei peaks nõustama rahvusvahelise kaitse taotlejat ja tagasisaadetavat.

4. Ootused nõustajale

- Nõustaja on nõustamise hetkel Eesti riigi nägu.
- Nõustaja peab olema objektiivne.
- Nõustaja peab olema neutraalne.
- Nõustaja ei tohi manipuleerida.
- Nõustaja ei tohi olla üleolev.
- Nõustaja ei tohi toonitada jõupositsiooni.
- Nõustaja ei tohi anda ebaõiget informatsiooni.
- Nõustaja ei tohi tagasisaadetavale valetada.
- Nõustaja ei tohi tegevusi, mis võivad kahjustada teenuse, PPA ja Eesti riigi mainet.
- Nõustaja peab omama teoreetilisi baasteadmisi kultuurilistest erinevustest.
- Nõustajal on teadmised Eesti ja nõustatava kultuuride erinevustest
- Nõustaja tegeleb enese- ja täiendkoolitusega.

Lisaks võiks olla:

- Nõustaja rakendab valdkonna parimaid praktikaid.

5. Teenuse komponendid

5.1. Õiguste alane nõustamine ja menetlusprotsessi selgitamine

- Nõustaja tutvustab võimalusi rahvusvahelise kaitse taotlemisel.
- Nõustaja tutvustab rahvusvahelise kaitse taotlemise õiguslikke aluseid.
- Nõustaja nõustab rahvusvahelise kaitse taotlejat tema õiguste ja kohustuste osas (proaktiivselt ja taotleja pöördumisel).
 - o Nõustaja tutvustab rahvusvahelise kaitse taotlejale tema õigusaktides sätestatud õigusi ja kohustusi.
 - o Nõustaja nõustab rahvusvahelise kaitse taotlejat Eesti seadustest tulenevate õiguste ja kohustuste osas, mis puudutavad rahvusvahelise kaitse või tagasisaatmismenetlust.
- Nõustaja tutvustab taotlejale, mis reguleerib tema staatust.
- Nõustaja tutvustab PPA ametnike, sh nõustaja ülesandeid.
- Nõustaja tutvustab rahvusvahelise kaitse menetluse üldisi reegleid ja taotleja võimalusi, sh
 - o Taotlemine -> vaidlustamine – nõustaja tutvustab, millised võimalused on taotlejal negatiivse otsuse vaidlustamiseks

- Taotlemine -> kaitse saaja – nõustaja tutvustab, mis järgneb rahvusvahelise kaitse saamisele.
- Nõustaja tutvustab menetlusprotsessi: legaalskoop, PPA vaade (riigiasutuse skoop); ühiskonnakord ja selles orienteerumine tulenevalt staatusest.
- Nõustaja tutvustab menetlusprotsessi: mis toimub, kaua protsess kestab, mis edasi saama hakkab. Näiteks küsimused: „Ma andsin taotluse sisse – mis edasi saab?“ „Mis seal intervjuus juhtub? Kas see on nagu kohus?“ „Kuidas ma tõestan, et ma vajan kaitset?“
- Nõustaja annab taotlejale infot tuleviku kohta. Näited küsimustest: „Kas ma võin vahepeal Lähti minna, kuni ma ootan?“ „Millised võimalused mul on, kui ma saan eitava vastuse?“

Lisaks võiks olla:

- Nõustaja selgitab Eestis kehtivaid tavasid ja norme.
- Nõustaja selgitab Eesti ühiskonnakorda.
- Nõustaja annab infot eesti keele õppimise võimaluste kohta.
- Nõustaja annab õigusnõu.
- Nõustaja annab juriidilist infot rahvusvahelise kaitse taotlemise ja väljasaatmise (ebaseadusliku viibimise) teemadel.
- Nõustaja annab infot, kas rahvusvahelise kaitse taotluse asemel on teisi (ja mõistlikumaid) variante.

Aga:

- Nõustaja ei tohi anda taotlejale õigustamatut lootust.
- Nõustaja ei tohi anda ebaõiget informatsiooni.
- Nõustaja ei tohi luua vale ettekujutust taotleja võimalustest.
- Nõustaja ei tohi anda nõu, mis seab kahtluse alla nõustaja erapooletuse

5.2. Vabatahtliku lahkumise toetamine

- Nõustaja teeb „müügitööd“ vabatahtlikuks lahkumiseks.
- Nõustaja informeerib, et taotleja võib valida vabatahtliku tagasipöördumise ning milliseid toetusmehhanismid selleks on.
- Nõustaja informeerib taotlejat, et tal on alati võimalus rahvusvahelise kaitse taotlusest loobuda.
- Nõustaja tutvustab ja pakub reintegratsiooni võimalusi.
- Nõustaja tutvustab toetusmehhanisme kodumaale naasmisel.
- Nõustaja selgitab, mis võib juhtuda siis, kui väljasaadetav vabatahtlikult ei lahku.

5.3. Abi asjaajamisel

- Nõustaja tagab tõlke taotlejale sobivas keeles.

Aga:

- Nõustaja ei paku tõlketeenust.

5.4. Nõustamine dokumentide vormistamisel

- Nõustab dokumentide vormistamisel: millal, kellele, mille jaoks.

Aga:

- Nõustaja ei tohi täita taotleja eest dokumente ja teha tema eest toiminguid.

5.5. Suhtluse vahendamine menetlejaga

- Nõustaja vahendab taotleja ja menetleja suhtlust.
- Nõustaja korraldab vajalikku, s.t. menetlusest tulenevat asjaajamist ja suhtleb menetlejaga.

5.6. Kontaktide vahendamine

- Nõustaja otsib ja vahendab rahvusvahelise kaitse taotlejale olulisi kontakte: Eesti Inimõiguste Keskus, kohtud, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM).

5.7. Abi riigi õigusabi taotlemisel

- Nõustaja abistab esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel.
- Nõustaja abistab riigi õigusabi taotlemisel.

Aga:

- Nõustaja ei tohi võtta taotleja esindaja rolli.
- Nõustaja ei tohi asuda taotleja seadusliku esindaja rolli.
- Nõustaja ei tohi valida pooli ja anda taotlejale nõu siseinfo pinnal.
- Nõustaja ei tohi taotlejat sisuliselt aidata PPA otsuste vaidlustamisel.
- Nõustaja ei tohi anda nõu, mis õõnestab PPA-d.

5.8. Otsuse tutvustamine

- Nõustaja selgitab taotlejale rahvusvahelise kaitse otsust ja sellele järgnevaid protsesse.

Aga:

- Nõustaja ei tohi kommenteerida menetluslikke otsuseid.

5.9. Nõustamine positiivse otsuse järel

- Positiivse otsuse järel info andmine järgmiste sammude kohta (n.ö. bürokraatia), kui pole võimalik otseallika juurde suunata.

5.10. Menetleja informeerimine

- Nõustaja peab jagama menetluses tähtsust omavat infot menetlejaga.
- Nõustaja saab info paremini kätte (kui menetleja).

5.11. Konfidentsiaalsus

- Nõustaja selgitab, kelleni nõustamise käigus jagatud info võib liikuda.
- Nõustaja ei tohi jagada infot kolmandatele osapooltele.
- Nõustaja ei tohi väljastada infot kõrvalistele isikutele (nt sugulased)

5.12. Turvatunde loomine

- Nõustaja loob usaldusliku õhkkonna.
- Nõustaja on psühholoogiliseks toeks.
- Eesmärk: inimene tunneb end turvaliselt. Intervjuudest: „Ma olen harjunud sellega, et mulle ei soovita head, pigem ollakse minu vastu.“ „Ma ei tea, keda usaldada ja kellele mida rääkida.“
- Eesmärk: usaldus.

5.13. Muud tegevused

- Nõustaja teeb teisi tegevusi, mis on legaalsed ja aitavad kaasa isikute küsimustel lahenduste leidmisel.
- Nõustaja teeb koostööd teiste ametnikega.
- Nõustaja suunab taotleja vajadusel pädeva ametiasutuse või vajaliku spetsialisti juurde.

Lisaks võiks olla:

- Nõustaja annab nõu üldistes ja olmeteemades. Nt nõustaja annab nõu, kuidas lapsele kool leida.
- Nõustaja aitab leida erinevatele tekkinud küsimustele lahendused või vastused.

Aga:

- Nõustaja ei tohi pakkuda teenusevälist nõustamist, nt töösuhete, õigusrikkumiste jm teemadel.
- Nõustaja ei tegele rahvusküsimustega.
- Nõustaja ei nõusta taotlejat kinnipidamiskeskuse (KPK) olmeküsimustega seotud teemades.
- Nõustaja ei tohi lahendada olmeprobleeme.
- Nõustaja ei lahenda eraelulisi küsimusi.

5.14. Teenuse ja materjalide arendamine

- Nõustaja koostab teabematerjale.
- Nõustaja teeb koolitusi ja infopäevasid.
- Nõustaja arendab nõustamise teenust.

6. Mida tähendab konfidentsiaalsus nõustamis-teenuse kontekstis?

Intervjuudest nõustatavate ning erinevate teenusega seotud osapooltega selgus, et üheks ootuseks teenusega seoses on konfidentsiaalsus. Kuid nägime ka seda, et erinevad osapooled sisustasid konfidentsiaalsuse nõuet/ootust väga erinevalt. Täpsustasime koosloome-töötoas, kuidas ja milliste tegevustega nemad seostavad objektiivsust ja palusime võimalusel eristada, mida tähendab objektiivsus a) nõustatava, b) PPA ja c) Eesti riigi vaates.

6.1. Konfidentsiaalsuse ootus PPA vaates:

- Nõustamine turvalises ja erapooletus keskkonnas.
- Nõustamise käigus liikuv info jääb PPA asjakohase üksuse ja nõustatava vahele.
- Konfidentsiaalsus tähendab, et info liigub üksnes PPA sees.
- Menetluses oluline info ei ole konfidentsiaalne.
- Saadud infot ei jagata teadmismajaduseta isikutele.
- Nõustaja ei jaga infot asjasse mitte puuduvate isikutega.
- Infot, mida nõustajaga jagatakse, ei edastata kolmandatele osapooltele.
- Infot nõustamise kohta ei anta kolmandatele osapooltele.
- Me ei räägi asju kolmandatele osapooltele.
- Menetluslikku (sise)infot ei jagata.
- Isikuandmed on privaatsed.
- Tagasisaadetava isikustatud teabe jagamine ainult temaga tegelevatele ametnikele.
- Isiklikku ellu puutuv on konfidentsiaalne.
- Oluline aspekt: registrid võivad konfidentsiaalsust nii toetada kui ohustada.

Aga ka:

- Nõustaja ei ole psühholoog (ei saa eeldada info salajaseks jäämist).
- Ei avaldata PPA taktikaid, meetodeid, nõrkuseid.

6.2. Konfidentsiaalsus nõustatava (kliendi) vaates:⁸⁹

- (Tundlikku) infot ei jagata PPAga.
- Konfidentsiaalsus tähendab, et seda, mida ma räägin, nõustaja edasi ei räägi.
- „Ma ei lähe infot küsima kui ma ei ole kindel kas mu küsimus lõpuks ei tähenda seda, et mind nähakse nt „mugavuspagulasena““
- Nõustataval on eeldus, et kui ta ütleb, et mingi info on konfidentsiaalne, siis jääb see ainult nõustaja teada.
- Sõna nõustaja kultuuriline kaastähendus: konfidentsiaalne ja neutraalne
- Ootust konfidentsiaalsusele kujundab ka rahvusvaheline õigus
- Nõustataval on usaldus nõustaja suhtes.
- Nõustaja ei käi ja "ei räägi taga".

Aga juhti ka tähelepanu:

- Sihtrühmal võib olla negatiivne kogemus riigi ja politseiga, mistõttu ei usaldata politseitöötajat nõustajana.
- Paljud sihtrühma liikmed ei usalda kedagi, ei räägi kõike.

6.3. Konfidentsiaalsuskokkulepped nõustatavaga:

- Igas teenuses on kaks osapoolt, kaitsma peab mõlema huvisid.
- On selge arusaam, et nõustaja esindab PPA-d.
- On selge arusaam, milline info kellele liigub.
- Nõustatav teab, mida tema infoga tehakse.
- Õiguste ja kohustuste selgitamine peaks hõlmama infot konfidentsiaalsuse astme kohta.
- Nõustatavale tuleks kohe alguses öelda, mis osas on info konfidentsiaalne või vähemalt ei tohiks öelda, et kogu info on konfidentsiaalne.
- Usaldus tekib, kui reeglid on selged ja ühtsed.

Lisaks toodi välja, et konfidentsiaalsus tähendab ka seda, et nõustaja ei jaga infot, ei anna hinnangut teiste tööle ja otsustele. Konfidentsiaalsus on ka lojaalsus.

7. Vastuolud konfidentsiaalsuse sisus ja võimalikud riskid

7.1. Vastuolud

PPA vaates tähendab konfidentsiaalsus seda, et nõustatava poolt antud info on asutusesiseseks kasutamiseks, seda ei jagata asutusest väljaspoole ning menetlusega mitte seotud osapooltele asutuse sees –, kuid nõustaja ja nõustatava vaheline vestlus ei ole konfidentsiaalne samas tähenduses nagu näiteks on kliendi ja tema seadusliku esindaja vestlused.

⁸⁹ Esmajoones peegeldab see loetelu konfidentsiaalsuskokkuleppe oodatud mõju nõustatava ja nõustaja suhtele. Samuti peegeldab see esmajoones töötoa osalejate arvamus ja eelduseid, mitte otseselt nõustatavate seisukohti.

Intervjuudest nägime, et osadel nõustatavatel on vaikumisi eeldus, et suhtlus nõustajaga on konfidentsiaalne tähenduses, et nõustaja ei anna vestluste sisu edasi kolmandatele osapooltele, ka mitte asutuse sees. Osasid nõustavaid on nõustaja informeerinud, et nende vestluse sisu on konfidentsiaalne.

Kõik nõustavad ei tea, et nõustaja on PPA töötaja ning seetõttu nad ei oska ka eeldada, et nõustaja võib infot edasi anda „asutuse sees“ menetlusega seotud teistele osapooltele (seejuures on aga menetlejale info andmine täna üks nõustajale seatud ootustest ning menetluseks olulist infot ei käsitleta konfidentsiaalsena).

Osa nõustavaid tõi usaldusliku suhtlemise alusena isegi välja asjaolu, et teab, et nõustaja ei jaga seda infot politseiga (mis tema päritoluriigis kindlasti juhtuks) ja talle ei kaasne info jagamisega sanktsioone ja negatiivseid tagajärgi.

7.2. Riskid

Kui kliendil on olnud eeldus, et tema suhtlemine nõustajaga on konfidentsiaalne tähenduses, et seda ei jagata ühegi teise osapoolte ega asutusega ning tuleb välja, et see info jõuab menetlejani, sest PPA jaoks tähendab konfidentsiaalsus info jagamist asutuse sees „teavitusevajadusega“ inimesteni, siis on siin vähemalt kolm riski:

- 1) Usalduse kaotus nõustatava poolelt nii nõustaja, nõustamisteenuse kui Eesti riigi suhtes.
- 2) Mainerisk Eesti riigile – kuigi juriidiliselt korrektne, siis eetilisel on selline info jagamine siiski küsitav ning olukorra muudab keeruliseks asjaolu, et nõustajate seotus PPA-ga pole lõpuni läbipaistev ning see, et info on mõeldud asutuse siseseks jagamiseks, sh menetlejatega, pole nõustatavale teada.
- 3) Kui usaldus on pärsitud, sest nõustatav ei tea, milline osa tema poolt jagatud infost võib jõuda menetlejani, ning selle tulemusena on nõustaja ja nõustatava vaheline suhtlemine minimaalne ja formaalne, siis võivad jääda saavutamata ka teenusele rahvusvaheliselt seatud eesmärgid.

8. Mida tähendab objektiivsus/neutraalsus nõustamisteenuse kontekstis?

Teenusele seatud kirjutatud või ka kirjutamata ootusteks on objektiivsus ja neutraalsus. Täpsustasime koosloome-töötoas erinevate teenusega seotud osapooltega, kuidas ja milliste tegevustega nemad seostavad objektiivsust ja palusime võimalusel eristada, mida tähendab objektiivsus a) nõustatava, b) PPA ja c) Eesti riigi vaates.

8.1. Objektiivsus/neutraalsus PPA vaates

- Erapooletu suhtumine.
- Nõustamine ei ole kallutatud.
- Informatsioon ja selle edastamine on kvaliteetne.
- Nõustaja jääb seaduses toodud info edastamise juurde ja ei anna hinnanguid.
- Nõustaja ei esita isiklikke seisukohti, arvamusi või tõlgendusi.
- Informatsioon ei ole spekulatiivne ega suuna nõustatavat. Otsused võtab vastu inimene ise tuginedes saadud infole.
- Tõese info ja ettekujutuse loomine.
- Ühetaoline kohtlemine.
- Inimene saab nõustamist olenemata vanusest, soost, rassist, rahvusest jne, arvestades subjekti ja tema vajadustega.
- Ei saa lubada erisusi, kui nõustatav esitab omapoolseid tingimusi.
- Saadud infot kasutatakse ainult konkreetse menetluse kontekstis.
- Nõustaja ei anna hinnanguid isiku taotluse ega PPA protsesside ja otsuste osas.
- Nõustaja ei ole nõustatava esindaja.

Aga ka:

- Nõustaja peab silmas Eesti riigi huvisid julgeolekut.

8.2. Ootused nõustaja objektiivsusele nõustatava vaates (eeldused):

- Nõustamine on eelarvamustevaba.
- Nõustajal ei ole nõustatava suhtes eelhoiakut.
- Nõustaja eesmärk ei ole nõustatavat välja saata.
- „Nõustaja ei ole ei PPA ega minu poolt, ta lihtsalt annab infot, ilma igasuguste lisafiltriteta.“
- Infot antakse seadusest tulenevalt, kuid nõustatavale positiivses suunas.
- Eeldus, et kui teeb koostööd, siis on võimalused suuremad.
- Ei koguta ja talletata asjas tähtsust mitte omavat infot.

Aga toodi ka välja:

- „Olen etniline vähemus, ära pea mind vaenlaseks.“ Teisisõnu: ühe riigi kodanike ühetaoline kohtlemine ei pruugi olla objektiivselt adekvaatne, kui selle riigi poliitika erinevate rahvuste suhtes ei ole ühetaoline.

8.3. PPA ootused nõustatavale seoses objektiivsusega:

- On aus, ei varja olulist infot, ei valeta.

LISA 3. KASUTATUD KIRJANDUS JA ALLIKAD

- Ansell, C., Torfing J. (2021). Public Governance as Co-creation. A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Article 20, 3 of the Asylum Qualification Directive, 2011/95/EU, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>
- Balti Uuringute Instituut. „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“, 2011.
- Balti Uuringute Instituut. „Varjupaigataotlejate sihtrühma rahulolu ja ootuste hindamine neile pakutavate teenuste ja tingimuste osas“, 2012.
- Bürkner 2012 ja Truscan 2013, cit in Mendola ja Pera (2021).
- CoE (2018). Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>
- Council of Europe (2005). Twenty Guidelines on Forced Return. Kättesaadav: https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf
- Eesti Advokatuur poolt kinnitatud riigi õigusabi osutamise juhend (2014), <https://advokatuur.ee/uploads/files/Riigi%20%C3%B5igusabi%20osutamise%20juhend.pdf>
- Eesti Pagulasabi. „Varjupaiga aastaraamat 2014“, 2014.
- EUAA veebileht. <https://euaa.europa.eu/easo-annual-report-2018/421-access-information#ar316>
- Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (2023). Practical Guide on Information Provision – Access to the asylum procedure. <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-information-provision-access-asylum-procedure>
- Handbooks on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, punkt 190. UNHCR, 2019. Kättesaadav: <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>
- Matt, Jane; Ojakallas, Tiina (2014). "Tulevikuraport: Kuidas jõuda sotsiaalselt tõrjutute ja vähe kaasatuteni ning miks see vajalik on?" Hea kodaniku tööriistad. Kättesaadav: <https://heakodanik.ee/wp-content/uploads/2014/02/Torjutud-ja-vahe-kaasatud-huviryhmade-kaasamise-raport.pdf>
- Mendes, Américo & Baptista, António & Fernandes, Liliana & Macedo, Palmira & Pinto, Filipe & Rebelo, Luis & Ribeiro, Marta & Ribeiro, Ricardo & Tavares, Marisa & Sottomayor, Miguel & Verdelho, Vítor (2012). Barriers to Social Innovation. A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE).
- Mendola, Daria; Pera, Alessandra (2021). "Vulnerability of refugees: Some reflections on definitions and measurement practices", International Migration Volume 60, Issue 5. Kättesaadav: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12942>
- NESTA (2011). Annual Innovation Report 2010. UK Department for Business, Innovation and Skills.
- Pedanik, Rasmus, Marko Uibu, Kaie Koppel (2022). Pragmatism-based Co-inquiry in Public Service Innovation. The Public Sector Innovation Journal, 27(1), 2022.
- Riigi Teataja. (1997). Pagulasseisundi konventsioon.

- Riigi Teataja. (2006). Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS).
- Riigi Teataja. (2016). Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.
- Riigi Õigusabi (2023), <https://www.just.ee/kohtud-ja-oigusteenused/oigusabi/riigi-toetatud-oigusabi#Riigi%20%C3%B5igusabi>
- Siseministeerium (2023). Varjupaiga-, rände- ja integratsioonifondist toetatud projektid. <https://www.siseministeerium.ee/media/1684/download>
- Sotsiaalse Innovatsiooni Labor (2022). Koosloome-metoodika kasutamine lahenduste disainiks seaduse väljatöötamiskavatsuse protsessis loovisikute ja loomeliitude seaduse väljatöötamiskavatsuse ettevalmistusprotsessi näitel. Koostajad Kaie Koppel ja Rasmus Pedanik. Tallinn: Sotsiaalse Innovatsiooni Labor.
- STAK2030, <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>
- Säär ja Kallas (2014). Varjupaigataotlejate ligipääs õigusabile. Pagulasabi. Kättesaadav: https://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/ro_analuus_-_kujundet.pdf või UNHCR (2019).
- UNHCR. „Integration of refugees in Estonia: Participation and Empowerment, 2016.
- UNHCR. „Õigusabi kättesaadavus varjupaigataotlejatele Eestis“, 2019.
- Varjupaigale kvalifitseerumise direktiiv, Artiklid 21-2. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF>
- Varjupaigamenetluse direktiiv (2013/32/EL, kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032>
- Õigusabi kättesaadavus varjupaigataotlejatele Eestis. Kättesaadav: <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=5dd26d064>
- Õiguskantsler (2022). Enne 24.02.2022 Ukrainast lahkunud inimeste õiguslik staatus. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Enne%2024.02.2022%20Ukrainast%20lahkunud%20inimeste%20%C3%B5iguslik%20staatus_0.pdf
- ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), Eesti Inimõiguste Keskus (EIK). (2019). Õigusabi Kättesaadavus Varjupaigataotlejatele Eestis. Uuringu tulemuste tutvustamine 11.04.2019.