



Pagulaste lõimumine Eestis Osalemise ja võimestamine

Lõimumise mõistmine Eestis pagulaste osaluse, lõimumise sidusrühmade kogemuste ja uurimistegevuse kaudu.

Jaanuar 2016 – november 2016



UNHCR
The UN Refugee Agency

Pagulaste lõimumine Eestis Osalemise ja võimestamine

Lõimumise mõistmine Eestis pagulaste osaluse, lõimumise sidusrühmade kogemuste ja uurimistegevuse kaudu.

Jaanuar 2016 – november 2016



Käesolev dokument on üldiseks levitamiseks. Kõik õigused kaitstud. Reprodutseerimine ja tõlkimine on lubatud, välja arvatud äriilistel eesmärkidel, ning tingimusel, et allikana märgitakse UNHCR.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus Stockholm, detsember 2016

Kaanefoto: © Delfi/Karin Kaljuläte

JMK JOHANNES
MIHKELSONI
KESKUS



REPUBLIC OF ESTONIA
MINISTRY OF CULTURE



REPUBLIC OF ESTONIA
MINISTRY OF THE INTERIOR



REPUBLIC OF ESTONIA
MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS

Sisukord

Tunnustused	7
Lühendid	8
Mõisted	9
Kommenteeritud kokkuvõte	10
1. Sissejuhatus uuringu eesmärkidesse	12
2. Põhjendused UNHCR-i kaasamiseks pagulaste lõimumisse Eestis	14
2.1 Lõimumise mõiste.....	15
3. Metoodika	16
3.1 Olemasolevate andmete kogumine.....	16
3.2 Intervjuud lõimumise sidusrühmadega.....	17
3.3 Multifunktsionaalne meeskond (MFM).....	17
3.4 Osalushindamine (OH).....	18
3.5 Pagulasrühmade ea-, soo- ja paljusustundlik koostis.....	18
3.6 Osalushindamise fookusvaldkonnad.....	19
3.7 Küsimustik pagulastele.....	19
3.8 Metoodikaga seotud kaalutlused.....	20
3.9 Eetilised kaalutlused.....	21
4. Varasemad uuringud ja väljaanded pagulaste lõimumise kohta Eestis	22
5. Statistilised andmed	26
5.1 Rahvusvahelise kaitse ja seisundi tunnustamise taotluste arv.....	26
5.2 Päritoluriigid.....	27
5.3 Naturalisatsioonandmed.....	29
6. Ülevaade pagulaste lõimumise õiguslikust, poliitilisest ja institutsioonilisest raamistikust	30
6.1 Rahvusvahelised standardid.....	30
6.2 Euroopa standardid.....	32
6.3 Asjaomased Euroopa poliitikad, strateegiad ja rahastamismehhanismid.....	34
6.4 Riigisisised õigusaktid.....	37
6.5 Asjaomased Eesti poliitikad ja strateegiad.....	38
6.6 Asjaomaste asutuste pädevused riiklikul ja munitsipaaltasandil.....	39
6.7 Valitsusväliste osalejate kaasamine.....	41
6.8 Riikliku tasandi rahastamismehhanismid.....	42

7. Pagulaste lõimumise kaardistamine Eestis – kohaldatav õigus, menetlused ja abi	43
7.1 Õiguslik seisund	43
7.2 Osalemine tööturul	45
7.3 Haridus	50
7.4 Majutus	53
7.5 Tervishoid	54
7.6 Ohvriabi	54
7.7 Kultuurilise orientatsiooni ja integratsiooni teenused	55
7.8 Osalemine kogukonna, kultuuri- ja poliitilises elus	58
7.9 Perekonna taasühendamine	58
7.10 Diskrimineerimine, ksenofoobia ja sallimatus	60
8. Olemasolevate andmete kogumise, sidusrühmadega peetud konsultatsioonide ja pagulaste kogemuste põhjal välja selgitatud lõimumisvõimalused ja raskused	62
8.1 Üldised tähelepanekud seoses pagulaste lõimumisega Eestis	62
8.2 Õiguslik seisund	63
8.3 Osalemine tööturul	66
8.4 Haridus ja keelekursused	69
8.5 Majutus	73
8.6 Tervishoid	75
8.7 Kultuurilise orientatsiooni ja integratsioonipõhised teenused	76
8.8 Perekonna taasühendamine	80
8.9 Suhtumine pagulastesse, diskrimineerimine	81
8.10 Eesti ühiskonna etnilise ja keelilise barjääri mõju lõimumisele	84
9. Lõimumise takistajate ja hõlbustajate osas saadud õppetunnid	86
10. Lõppmärkused pagulaste lõimumise võimaluste ja probleemide kohta Eestis	89
Lisad	92
Lisa 1. Intervjuud sidusrühmadega	92
Lisa 2. Osalushindamisele kutsutud pagulastele saadetud teatis	94
Lisa 3. Osalushindamises osalejatele jagatud küsimustik	95

ÕIGUSLIK PROTSESS: pagulastele on antud mitmed õigused, mis on üldjoontes samaväärsed õigustega, mis on tagatud kodanikele. Nende hulka kuuluvad isikute vaba liikumine, juurdepääs haridusele ja tööturule, õigus sotsiaalabile, kaasa arvatud tervishoiuasutustele, ning võimalus kehtivate isikut tõendavate ja reisidokumentide alusel reisida. Veel üks lõimumise oluline aspekt on pere ühtsuse tagamine. Aja jooksul peaks protsess viima alalise elamisloa saamise ja mõnel juhul ka kodakondsuse taotlemiseni varjupaigariigis.

MAJANDUSLIK PROTSESS: pagulased suudavad üha enam iseseisvalt toime tulla ja hakkavad suutma end jätkusuutlikult elatada, panustades seeläbi vastuvõtva riigi majandusellu.

PAGULASTE LÕIMUMINE

KAHESUUNALINE PROTSESS: pagulastepoolne valmisolek kohanduda vastuvõtva ühiskonnaga, pidamata sealjuures loobuma oma kultuurilisest identiteedist, ning vastuvõtivate kogukondade ja avalike asutuste vastav valmisolek pagulasi vastu võtta ja rahuldada mitmekülgse rahvastiku vajadusi.

SOTSIAALKULTUURILINE PROTSESS: kohalikud kogukonnad võtavad pagulased vastu ning võimaldavad neil elada vastuvõtva elanikkonna seas või kõrval ilma diskrimineerimise või ärakasutamisetä, ning pagulased kohanevad ja panustavad aktiivselt oma varjupaigariigi sotsiaalsesse ellu.

Tunnustused

UNHCR-i Põhja-Euroopa esindus viis uuringu läbi riikliku konsultandi Kari Käsperi abiga.

Uuring viidi läbi koostöös juhtkomitee liikmetega, kelleks olid Aleksandr Aidarov (KM), Liana Roosmaa (SM), Triin Raag ja Kaisa Üprus-Tali (SoM), kes kõik andsid sisusse ja metoodikasse väärtusliku panuse.

UNHCR soovib tänada ka Kristina Avdoninat ja Juhan Saharovi (JMK), Eero Jansonit ja Kristiina- Maria Ploomi (EPA), Jana Selesnevat (Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskus) ja Eesti Sotsiaaldemokraatliku Erakonna Rakvere kontorit, Tallinna ülikooli ja Tartu Loodusmaja abi eest osalushindamise korraldamisel koos pagulastega.

Lõppraporti koostamisel lähtuti olulisel määral teadmistest ja kogemustest, mida lahkelt jagasid riiklikud ja kodanikuühiskonna sidusrühmad ning Eestis elavad pagulased, kellega uuringu käigus konsulteeriti.

UNHCR-i Põhja-Euroopa esindus väljendab oma sügavat tänu kõikidele, kes aitasid kaasa käesoleva väljaande koostamisele.

Lühendid

1951. aasta pagulaskonventsioon

1951. aasta pagulasseisundi konventsioon

VS	Välismaalaste seadus
VRKS	Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus
AMIF	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
CFREU	Euroopa Liidu põhiõiguste harta
EIK	Eesti Inimõiguste Keskus
ETK	Eesti Töötukassa
SKA	Eesti Sotsiaalkindlustusamet
ExCom	UNHCR-i täitevkomitee
ECHR	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
ERV	Euroopa rändevõrgustik
EPA	Eesti Pagulasabi
BUI	Balti Uuringute Instituut
ICCPR	Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt
ICESCR	Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt
IOM	Rahvusvaheline Migratsiooniamet
JMC	Johannes Mikkelsoni Keskus
VM	Välisministeerium

MISA	Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed
KM	Kultuuriministeerium
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
RM	Rahandusministeerium
SM	Siseministeerium
SoM	Sotsiaalministeerium
RK	riigikontroll
NGO V	alitsusväline organisatsioon
OECD	Majanduskoostöö ja -arengu organisatsioon
OH	Osalushindamine
PAD/BE	Aafrika päritolu isikud /mustad eurooplased
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
QD	Miinimumnõuete direktiiv
RICE	Pagulaste lõimumisvõimekus ja hindamine
RRNE	UNHCR-i Põhja-Euroopa esindus
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
UNHCR	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Amet

Mõisted

Käesolevas aruandes kasutatakse järgmisi mõisteid.

- **Kolmanda riigi kodanik** on „isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik asutamislepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses ja kes ei saa kasutada EL-i vaba liikumise õigust, nagu see on defineeritud Schengeni piirieeskirjade artikli 2 lõikes 5“.
- **Kodakondsuseta isik** on „isik, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks“.
- **Rahvusvaheline kaitse** on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega kooskõlas määratletud pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund
- **Rahvusvahelise kaitse saaja** on „isik, kellele on antud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses määratletud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund“.
- 1951. aasta **konventsiooni kohaselt on pagulane** „isik, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda“ ja kes on pagulaseks tunnistatud.
- **Täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik** on kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalise elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla.

Kommenteeritud kokkuvõte

Eesti on 1951. a pagulaskonventsiooni ja selle 1967. a protokolliga üks 146 liikmesriigist. Alates varjupaigamenetluse loomisest 1997. aastal kuni 2016. aasta aprillini on Eestis varjupaika taotlenud kokku 863 inimest, kellest 218-le on antud rahvusvaheline kaitse.

Rahvusvahelise kaitse lõppeesmärk on saavutatud, kui pagulastel on võimalik leida oma olukorrale püsiv lahendus, sealhulgas läbi integratsiooni varjupaigariikides. Toimiv integratsiooniprogramm, mis võimaldab pagulastel saavutada õigusliku, majandusliku, sotsiaalkultuurilise ning kodaniku- ja poliitilise integratsiooni, on seega tõhusa varjupaigasüsteemi oluline osa. Selle tulemusena valis ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) Põhja-Euroopa esindus mitu aastat tagasi integratsiooni üheks oma piirkondlikuks huvikaitseprioriteediks, mille suutlikkust suurendada ja mida tehniliselt toetada. UNHCR-i kaasatus integratsiooni tuleneb mandaadist pakkuda pagulastele rahvusvahelist kaitset ja aidata riikidel leida nende olukorrale püsivaid lahendusi. 1951. a pagulaskonventsiooni artikkel 34, mis kutsub riike üles hõlbustama pagulaste integreerimist ja naturaliseerimist, ning UNHCR-i täitevkomitee otsus nr 104 kohaliku integratsiooni ja 1951. a pagulaskonventsiooniga sätestatud pagulaste õiguste kohta kujutavad endast õiguslikku alust UNHCR-i tööks selles valdkonnas.

Selleks, et UNHCR-i tegevused põhineksid paremal infol ning suutlikkuse tõstmiseks võetud sammud oleksid paremini fokuseeritud, on UNHCR-i Põhja-Euroopa esindus viinud läbi uuringuid pagulaste integreerimise võimaluste ja probleemide kohta mitmes Põhja-Euroopa riigis ning jaganud inspiratsiooniks tõhusate ja uuenduslike lõimumismeetmete kohta näiteid selle piirkonna riiklike ja valitsusväliste sidusrühmadega. Uuring „Pagulaste lõimumine Eestis: osalemine ja võimestamine“ on kõige uuem uuring UNHCR-i Põhja-Euroopa esinduse poolt läbi viidud sarnaste uuringute sarjast.

Uuring on koostatud kolmesuunalist lähenemist kasutades ning koosneb: i) olemasoleva seadusandluse, poliitikate ning ametkondlike rollide ja kohustuste analüüsist, kõrvutades neid rahvusvaheliste ja Euroopa standarditega mitmes temaatilises valdkonnas, millel on tähtsus pagulaste suutlikkusele lõimuda; ii) osaliselt struktureeritud intervjuudest riiklike ja valitsusväliste asjaosalistega, kes tegutsevad pagulaste lõimumise valdkonnas; ja iii) osalushindamistest, mis hõlmavad fookusgrupiarutelusid pagulastega, kellele on Eestis varjupaik antud. UNHCR-i Põhja-Euroopa esinduse juhendamisel töötanud kohalik konsultant viis läbi uuringu kaks esimest suunda, samal ajal kui UNHCR-i Põhja-Euroopa esinduse, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, konsultandi ja Johannes Mihkelsoni Keskuse esindajatest koosnev multifunktsionaalne meeskond viis pagulastega läbi osalushindamise.

Aruanne peegeldab peamiselt Eestis 2016. aasta kevadel valitsenud olukorda ning UNHCR tunnistab, et olukord on dünaamiline ning toimunud on muutused. Võimalused kaasata pärast 2016. aasta kevadet aset leidnud arenguid on olnud piiratud, kuna konsulteerimine lõimumise sidusrühmadega oli juba lõpule viidud.

Osalushindamise kaudu veendusid multifunktsionaalse meeskonna liikmed, et Eestis elavad pagulased soovivad panustada ühiskonda ja majandusse, õppida keelt ning saada esimesel võimalusel iseseisvaks ja sotsiaalselt integreerituks. Olemasolevate andmete analüüs kinnitas, et riigisiseste õigusaktidega pagulastele tagatud õigused vastavad üldiselt rahvusvahelistele ja Euroopa standarditele, ning näitas, et Eesti on teinud väga lühikese aja jooksul kiiduväärt samme asutustevahelise koostöö ja suutlikkuse tõstmiseks, et tagada EL-i erakorralises überpaigutamise- ja überasustamisprogrammis osalemisega võetud kohustuste täitmine pagulaste vastuvõtmise ja integratsiooni osas. Erinevad kasutusele võetud meetmed on überpaigutatud ja überasustatud pagulaste,

kes alustavad nüüd Eestis oma integreerumise teekonda, vastuvõtmist selgelt hõlbustanud. Näitena selle kohta väljendasid pagulased, kellega osalushindamistes arutleti, kavatsust jääda Eestisse ja integreeruda Eesti ühiskonda, ning mainisid eraldi hiljuti loodud tugiisikuteenust kui hõlbustavat tegurit üldkasutatavatele teenustele ligipääsuks ja kohaliku elanikkonnaga kontakti loomiseks.

Uurimus on veel näidanud, et koordineerimisstruktuurid, mis on loodud ümberpaigutatud ja ümberasustatud pagulaste vastuvõtmise ja integreerimise vajadustele vastamiseks, üldkasutatavate teenuste kättesaadavus ja tugiisikuteenus moodustavad peamised alused, mille põhjal saab välja töötada kõikehõlmava ja tervikliku pagulaste integreerimise strateegia ja programmi, millele kõik pagulased Eestis peaksid ligi pääsema. Mitu läbi viidud integratsiooniuuringut ja Euroopa tasandil välja töötatud poliitikat tunnistavad erinevate valdkondade omavahelise seostamise tähtsust pagulaste uutesse ühiskondadesse integreerumise suutlikkuse jaoks. Need hõlmavad humaanseid vastuvõtutingimusi ja võimalust varjupaigamenetluse jooksul aega otstarbekalt veeta; pagulasseisundi tunnustamise järgset tuge integreerumiseks, sealhulgas rahalist abi ja keeleõpet; kindlat õiguslikku seisundit ja elamislubade kestust; akadeemiliste ja erialaste kvalifikatsioonide tunnustamist; ligipääsu tööturule ja elamispinnale; haridust; perekondade taasühinemist ja sotsiaalset integratsiooni, sealhulgas kaitset diskrimineerimise ja ksenofoobia eest.

Kuigi Eesti õiguslik raamistik pakub üldiselt pagulastele ligipääsu neile õigustele ja teenustele, näitas uurimus, et praktikas on pagulastel sageli raskusi majutuse, töhüsa keeleõppe, oma kvalifikatsioonile vastava töö leidmisega ja ühiskonna sotsiaalkultuurilisest elust osa võtmisega ilma, et nad tunneksid end diskrimineerituna. Mõned konkreetsed tuvastatud takistused hõlmavad just täiendava kaitse saanutele antud elamislubade lühikest kehtivusaega; individuaalsete „töölase kaasamise kavade“ puudumist, mis põhinevad pagulase kvalifikatsioonil ja ootustel koos tööturulase kultuurilise orientatsiooni seminaridega nii tööandjate kui ka pagulastest töötajate jaoks; pagulaste vajadustele kohandatud keskmise keeleõppevõimaluste puudumist; pagulaslaste diskrimineerimist koolides; raskusi elamispinna leidmisel ja üürilepingute sõlmimisel, muuhulgas ksenofoobia ja diskrimineerimise ning elamislubade lühikesel kehtivusajal tõttu; ebapiisavat informatsiooni jagamist pagulaste õiguste ja kohustuste kohta Eestis; samuti diskrimineerimist ja ksenofoobiat pagulaste suhtes ühiskonnas üldiselt. UNHCR usub, et olemasoleva integratsioonipoliitika õigusliku raamistiku ja praegu paigas olevate ametiasutuste koordineerimisstruktuuride edasine arendamine suurendab pagulaste suutlikkust nendes olulistest valdkondades oma õigusi kasutada ja teenustele ligi pääseda.

Uurimus on näidanud osaluspõhiste lähenemiste väärtust ja tähtsust võimaluste ja väljakutsete tuvastamisel ning vastuvõtu- ja integratsioonipoliitika mõju jälgimisel ja hindamisel. UNHCR usub, et kaasavad hindamismeetodid võimestavad pagulasi ja suurendavad nende vastutustunnet ja motivatsiooni, tugevdavad nende omanikutunnet menetlustes ning annavad rohkem teavet, mille põhjal otsuseid tehakse.

UNHCR loodab, et see uurimus aitab kaasa pagulaste olukorra paremale mõistmisele Eestis, sealhulgas ületades takistused, millega nad vastamisi seisavad ja mis võivad neil takistada täielikku integreerumist Eesti ühiskonda, ning on infoallikaks edasiste meetmete osas, mille eesmärk on pagulaste õigusliku, majandusliku, sotsiaalkultuurilise ning kodaniku ja poliitilise integratsiooni hõlbustamine. Integratsiooni soodustava keskkonna loomise läbi aitab Eesti leida pagulastel riigis uue turvalise kodu ja võimaldab neil saada võimestatud ja panustavaks ühiskonnaliikmeks.

UNHCR on valmis Eestit toetama integratsiooniprogrammi edasises arendamises, tuginedes muuhulgas näiteks oma spetsialistide võrgustikule ja näidetele headest tavadest regioonis, et jagada inspireerivaid kogemusi integratsiooni kohta ja panustada tervikliku riikliku integratsioonistrateegia ja -programmi arendamisse, mis hõlbustab pagulaste integratsiooni Eesti ühiskonda ja suurendab investeeritud väärtuslike inim- ja rahaliste ressursside kasulikku mõju.

1.

Sissejuhatus uuringu eesmärkidesse

Aastal 1997 ratifitseeris Eesti 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta lisaprotokoll (edaspidi üheskoos „1951. a konventsioon“). Eesti varjupaigasüsteem on seega võrdlemisi uus, eriti võrrelduna paljude teiste EL-i liikmesriikidega. Eestil on üks väiksem varjupaigataotlejate arv kogu EL-is, seda nii absoluut- kui ka relatiivnäitajatenä. Alates varjupaigamenetluse loomisest 1997. aastal kuni 2015. aasta 31. detsembrini on Eestis varjupaika taotlenud kokku 821 inimest.¹ Nendest 172-le on antud rahvusvaheline kaitse.²

Ülemaailmse pagulaskriisi tulemusena on viimastel aastatel Euroopasse saabunud varjupaigataotlejate arv pidevalt kasvanud. Euroopa Liidu tasandil on vastutuse ebaühtlane jaotumine rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste vastuvõtmisel ja integreerimisel toonud kaasa erakorraliste ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskavade väljatöötamise.³ Liikmesriigid leppisid kokku 54 000 selgelt rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberasustamises ning 160 000 varjupaigataotleja ümberpaigutamises Itaaliast ja Kreekast. Nende kokkulepete raames on Eesti nõustunud vastu võtma 550 isikut.⁴

Saabujate kasvav arv on sundinud vastuvõtvaid riike suurendama jõupingutusi tõhusate vastuvõtmise- ja lõimimissüsteemide rajamiseks ja tööhoidmiseks. Nende jõupingutuste fookuse osas informeeritud otsuste tegemiseks on ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus viinud mitmes Põhja-Euroopa riigis läbi uuringuid pagulaste lõimumise võimaluste ja raskuste kohta, kaasa arvatud käesoleva uuringu Eestis. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus on seega nimetanud pagulaste integratsiooni üheks oma piirkondlikuks huvikaitseprioriteediks, mille suutlikkust suurendada ja mida tehniliselt toetada.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus viis käesoleva uuringu või kaardistamise läbi koostöös Eesti Kultuuriministeeriumi (KM), Siseministeeriumi (SM), Sotsiaalministeeriumi (SoM), Johannes Mihkelsoni

¹ Riigikantselei, faktilaht „Pagulased Eestis“, kättesaadav aadressil: <https://valitsus.ee/et/pagulased>.

² Samas.

³ Euroopa Komisjoni ettepanekute alusel võttis Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogu 2015. aasta septembris vastu kaks otsust paigutada 160 000 varjupaigataotlejat Itaaliast ja Kreekast ümber, et aidata neil riikidel pagulaskriisi pingetega toime tulla. Erakorralise ümberpaigutamiskava raames paigutatakse saabumisriikidest Kreekast ja Itaaliast muudesse liikmesriikidesse, kus nende taotlusi menetletakse, ümber varjupaigataotlejaid, kelle taotluse vastuvõtmine on tõenäoline. Lisaks tegi komisjon 2015. aasta mais ettepaneku Euroopa ümberasustamiskava loomiseks, mille nõukogu võttis vastu 2015. aasta juulis. Et kaitset vajavad ümberasustatud isikud ei peaks kasutama smugeldajate ja inimkaubitsejate kriminaalsete võrgustike teenuseid, pakub ümberasustamisprogramm Euroopa Liitu sisenemiseks seaduslikke ja turvalisi kanaleid. Täpsem ingliskeelne teave veebilehel <http://goo.gl/VkOUJX>.

⁴ Riigikantselei, Täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks, 8. oktoober 2015, kättesaadav aadressil: <https://goo.gl/fKGH79>

Keskuse (JMK) ja Eesti Pagulasabiga (EPA). Uuring koosneb konsultandi läbi viidud kättesaadava teabe uuringust ja intervjuudest tähtsimate „lõimumise sidusrühmadega“ ning pagulastega läbi viidud osalushindamisest (OH). Lisaks on toimunud kohtumised peamiste lõimumise sidusrühmadega, et jagada kaardistamise esialgseid leide ning koguda tähelepanekuid ja märkusi.

Kui olemasolevate andmete kogumisel kaardistati pagulaste lõimumise seadusandlik, poliitiline ja institutsiooniline raamistik Eestis ning vaadeldi varasemaid lõimumist puudutavaid uuringuid, võimaldavad intervjuud lõimumise sidusrühmadega pilguheitu nende seaduste ja poliitikate praktilisse rakendamisse. Osalushindamine annab pagulastele endile võimaluse end kuuldavaks teha seoses vastavate poliitikate mõjuga nende praktilisele suutlikkusele lõimuda. Mitmel moel on pagulased ise parimal positsioonil hindama, kas Eesti ametiasutuste ja valitsusväliste asjaosaliste tegevused saavutavad soovitud tulemusi ning kas ja missuguseid muudatusi on tarvis, et kasutada tõhusamalt lõimumise hõlbustamiseks määratud vahendeid.

Käesolev aruanne on sündinud nende jõupingutuste tulemusena, et kaardistada hetke võimalused ja raskused, millega pagulased lõimumise käigus kokku puutuvad, ning kujutab endast UNHCR-i analüüsi hetkel Eestis viibivate pagulaste lõimumiskava mõju ja tõhususe kohta ning panust sellesse.

Aruanne koosneb kümnest osast. Pärast sissejuhatust antakse 2. jaotises ülevaade UNHCR-i lõimumisteesmasse kaasamise põhjustest. Sellele järgneb üksikasjalik metoodika kirjeldus, milles esitatakse lõimumise definitsioon, uuringu eesmärgid ja sellega seotud piirangud ning selgitused seoses 3. jaotises esitatud osalushindamisega. 4. jaotises vaadeldakse olemasolevat kirjandust ja uurimistöid pagulaste lõimumise kohta Eestis ning 5. jaotises esitatakse statistilised andmed pagulaskogukonna kohta, tuues muu hulgas välja peamised päritoluriigid ja sotsiaalmajanduslikud näitajad. 6. jaotises kaardistatakse pagulaste Eestis lõimumisega seonduv õiguslik, poliitiline ja institutsiooniline raamistik, kirjeldades üldjoontes asjaomaseid rahvusvahelisi, Euroopa ja riiklikke õiguslikke vahendeid, poliitikaid, strateegiaid, rahastusmehhanisme, institutsioonilisi rolle ja kohustusi ning valitsusväliste osapoolte kaasamist.

Sellele järgneb 7. jaotis, mis käsitleb temaatilisi valdkondi, millel on pagulasseisundi tunnustamise järgse lõimumise seisukohalt võtmetähtsus. Iga temaatiline valdkond algab asjaomaste konkreetsete riiklike õigusaktide, poliitikate ja menetluste ülevaatega võrrelduna Euroopa ja rahvusvaheliste standarditega, mis seejärel 8. jaotises kõrvutatakse andmetega tegeliku korra kohta, mis on kogutud intervjuude käigus peamiste sidusrühmadega ning osalushindamistel. Need kaks jaotist moodustavad käesoleva aruande tuuma. 8. jaotises kirjeldatud leidude abil tuvastatud võimaluste ja lünkade põhjal pakutakse välja mitmeid soovitusi muudatusteks. Pärast seda esitatakse 9. jaotises Euroopa kontekstist pärinevaid integratsioonimudeleid ja võetakse kokku leiud seoses teguritega, mis takistavad või hõlbustavad pagulaste lõimumist. 10. jaotises esitatakse hetke olukorda kokkuvõtavad märkused seoses pagulaste lõimumisega Eestis ning loetletakse aruandes välja pakutud meetmed, mis võivad parandada võimalusi ja vähendada esile kerkinud takistusi.

Käesolevas aruandes kasutatakse mõistet „pagulased“ kõikide Eestis rahvusvahelise kaitse alla võetud isikute kohta, hõlmates ka 1951. aasta konventsiooni kohaseid pagulasi ja rahvusvahelise kaitse alla võetud isikuid, kui ei ole täpsustatud teisiti.

UNHCR loodab, et see aruanne aitab tugevdada paljude Eesti sidusrühmade teadmisi ja kogemusi vastavas valdkonnas ning soodustab arutelusid selle kohta, kuidas saaks Eesti valitsus hetkel olemasoleva toetuse integratsiooni edendamiseks arendada ulatuslikuks programmiks, mille raames panustavad investeeritud väärtuslikud vahendid tõhusalt pagulaste võimekusse oma uude koju seaduslikult, majanduslikult ja sotsiaalselt integreeruda. Esitatud soovitusel toetuvad Euroopas, eriti RRNE tegevus- ja pädevusvaldkonnaks olevates Põhjamaades ellu viidud tõhusatele lõimumistavadele, võttes arvesse ka teadmisi, mis on saadud EL-i rahastatud projekti „Refugee Integration Capacity and Evaluation“ (RICE) raames, mille UNHCR viis läbi Austrias, Prantsusmaal, Iirimaa ja Rootsis.

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus

2.

Põhjendused UNHCR-i kaasamiseks pagulaste lõimumisse Eestis

ÜRO peaassamblee on UNHCR-ile usaldanud mandaadi anda pagulastele rahvusvahelist kaitset ja otsida koos valitsustega nende probleemidele püsivaid lahendusi. Enamikule Euroopas viibivatest pagulastest on lõimumine kõige asjakohasem lahendus. UNHCR-i huvi ja kaasatus lõimumisse tuleneb selle mandaadist otsida püsivaid lahendusi ning 1951. a pagulaskonventsiooni artiklist 34, mis kohustab riike võimalusel hõlbustama pagulaste integreerimist ja naturaliseerimist. Seda artiklit täiendavad mitmed integratsiooniga seotud pehme õiguse ja poliitika dokumendid, näiteks UNHCR-i täitevkomitee (ExCom) järelalus nr 104 kohaliku integratsiooni kohta⁵ ja selle 2009. aasta märkus strateegiliste lähenemiste kohta diskrimineerimise vastu võitlemisel.⁶

1951. aasta pagulaskonventsiooni loogika kohaselt peaksid pagulased saama aja möödudes laialdasema hulga õigusi, kuna nende seotus ja sidemed vastuvõtva riigiga muutuvad tugevamaks. Selles suhtes annab konventsioon pagulastele kindla aluse, millele tuginedes tasapisi taastada oma sotsiaalne ja majanduslik sõltumatus, mis on vajalik eluga edasi minemiseks. UNHCR-i täitevkomitee järelalus nr 104 kutsutakse riike üles pagulaste lõimumist soodustama ning antakse suuniseid võimalike vajaminevate eriliste jõupingutuste kohta.

Pagulaste integratsiooni hõlbustamine uuel kodumaal on UNHCR-i suutlikkuse suurendamise ja edendustegevuse prioriteetne valdkond Põhja-Euroopa piirkonnas, kaasa arvatud Eestis. Et aidata Eestis nende jõupingutuste tõendipõhist rõhuasetust ja sisu informeerida ning suunata, selgitas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus välja vajaduse vial läbi olemasolevate võimaluste ja väljakutsete hindamine ning analüüsimine seoses pagulaste lõimumisega Eestis.

⁵ UNHCR, *Conclusion on Local Integration*, 7. oktoober 2005, nr 104 (LVI) – 2005 („UNHCR-i täitevkomitee järelalus nr 104“), ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html>.

⁶ UNHCR, *Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance through a Strategic Approach*, detsember 2009, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4b30931d2.html>.

21 Lõimumise mõiste

Rahvusvahelises õiguses pagulaste lõimumise mõiste puudub. Siiski mõistetakse UNHCR-is ja käesoleva aruande eesmärgil lõimumist kui dünaamilise, mitmekülgse kahe-suunalise ja kolme omavahel seotud mõõtmega – õigusliku, majandusliku ja sotsiaalkultuurilise – protsessi tulemust. Lõimumine nõuab jõupingutusi kõikidelt asjaomastelt pooltelt, muuhulgas ka pagulastepoolset valmisolekut kohaneda vastuvõtva ühiskonnaga, pidamata sealjuures loobuma oma kultuurilisest identiteedist, ning vastuvõtivate kogukondade ja avalike asutuste vastavat valmisolekut pagulasi vastu võtta ja rahuldada mitmekülgse elanikkonna vajadusi.⁷

UNHCR eristab selle kahe-suunalise protsessi kolme konkreetset omavahel seotud mõõdet, mis kõik on pagulaste eduka lõimumise võime seisukohalt olulised.⁸

- **Õiguslik protsess** – sellega on pagulastele antud mitmed õigused, mis on üldjoontes samaväärsed õigustega, mis on tagatud kodanikele. Nende hulka kuulub isikute vaba liikumine, juurdepääs haridusele ja tööturule, juurdepääs riiklikule toetusele ja abile, kaasa arvatud tervishoiuasutustele, õigus vara omandada ja võõrandada ning võimalus kehtivate isikut tõendavate ja reisidokumentide alusel reisida. Veel üks lõimumise oluline aspekt on pere ühtsuse tagamine. Aja jooksul peaks protsess viima alalise elamisloa saamise ja mõnel juhul ka kodakondsuse taotlemiseni varjupaigariigis.
- **Majanduslik protsess** – protsess, mille käigus omandavad pagulased üha parema võime iseseisvalt toime tulla ja hakkavad suutma end jätkusuutlikult elatada, panustades seeläbi vastuvõtva riigi majandusellu.
- **Sotsiaalkultuuriline protsess** – protsess, mille käigus kohalikud kogukonnad võtavad pagulased vastu ning võimaldavad neil elada vastuvõtva elanikkonna seas või kõrval ilma diskrimineerimise või ärakasutamisetä, ning pagulased kohanevad ja panustavad aktiivselt oma varjupaigariigi sotsiaalsesse ellu.⁹

Poliitikadokumendis „Lõimuv Eesti 2020“¹⁰ määratleb Eesti Vabariigi valitsus lõimumisprotsessi esimese etapina kohanemise, mille käigus „riiki (ümber)asunud uussisserändajad kohanevad uue keskkonna ja vastuvõtva ühiskonnaga. Protsessi iseloomustab teadmiste ja oskuste omandamine, mis aitab uues keskkonnas toimida nii igapäevaelu puudutavas sfääris (elukoha leidmine, kooli- ja lasteaiakohad, maksud, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, keeleõppe võimalused jne), riigisfääris (ühiskonna korraldus, seadusandlus, riigi toimimispõhimõtted, teise riigi kodakondsusega isikute õigused ja kohustused, elamisloa ja elamisõigusega seonduv jne) kui ka käitumuslikus sfääris (esmane arusaam vastuvõtva ühiskonna alusväärtustest, kultuurilistest tavadest, esmatasandi keeleõpe jne).“

Lõimumist defineeritakse samas poliitikadokumendis kui mitmepoolset sotsiaalse sidususe tekke protsessi ühiskonnas eri keelelis-kultuurilise taustaga inimeste vahel. Protsessi iseloomustab teadmiste, oskuste omandamine ja väärtuste kujunemine, mis panustavad ühiskonna arengusse läbi praktilise koostöö ja vastastikuse avatuse. Lõimumise tulemusena väheneb ühiskonnaliikmete kultuurilisest, keelelisest, religioosest ja rahvuslikust kuuluvusest tingitud sotsiaalmajanduslik ebavõrdsus ning osalemine ühiskonnaelus ja tekkiv sotsiaalne kapital võimaldab ühiskonnal ühtselt areneda.

⁷ UNHCR-i täitevkomitee järelalus nr 104; UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Local Integration*, EC/GC/02/6, 25. aprill 2002, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3d6266e17.html>.

⁸ Samas, vt punktid 6–8.

⁹ Samas.

¹⁰ Lõimumisvaldkonna arengukava „Lõimuv Eesti 2020“, vt lisa 1, kättesaadav aadressil: http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/arengukava_loimuv_eesti.pdf

3.

Metoodika

Lätis ja Leedus läbi viidud sarnaste uuringute taustal ja kogemustele tuginedes kasutati käesoleva uuringu koostamisel kolmeosalist lähenemist, mis teenib kõige paremini sissejuhatuses sõnastatud eesmärged. Esmalt viidi läbi akadeemilises kirjanduses, uuringutes, aruannetes, meedias ilmunud artiklites, asjaomastes õigusaktides, poliitikates, strateegiates, menetlustes, olemasolevas statistikas, rahastamismehhanismides, institutsioonilisi rolle ja kohustusi ning valitsusväliste osalejate kaasatust puudutavates küsimustes leiduvate andmete kogumine. Teiseks toetutakse osaliselt struktureeritud intervjuudele peamiste lõimumise sidusrühmadega, mis valiti välja nende integratsioonilase rolli ja kogemuste alusel, ning peamiste sidusrühmade täiendavatele kirjalikele märkustele ja tähelepanekutele, mille need esitasid andmete kogumise käigus. Kolmandaks kaasati aruandesse pagulastega peetud fookusgrupiarutelusid hõlmava osalushindamise raames saadud tagasiside. Pagulaste lõimumise seisukohalt asjakohaseid poliitikaid ja tavasid hinnatakse vastava valdkonna rahvusvaheliste, Euroopa ja riiklike õiguslike standardite ja poliitikate ning rahvusvaheliste inimõigusnormide kohaselt. Lõimumise sidusrühmade ja pagulaste seisukohad ja kogemused selgitati välja ning esitati aruandes, et anda laialdasem hinnang asjaomaste poliitikate praktilisele rakendamisele ning mõjule, mida seadused ja poliitika avaldavad pagulaste suutlikkusele lõimuda.

3.1 Olemasolevate andmete kogumine

Andmete kogumise eesmärk oli kaardistada hetke õiguslik raamistik ning institutsioonilised rollid ja tavad seoses pagulaste lõimumisega Eestis, ning selgitada välja, kuidas see raamistik toetab pagulaste võimet lõimuda. Andmete kogumise käigus selgitati välja head tavad ja ka süsteemi puudujäägid, mis võiksid nendega tegelemise korral toetada pagulaste lõimumisvõimet ja tugevdada RRNE jõupingutusi tõendipõhise toetuse pakkumisel. Andmete kogumine hõlmas asjaomast õiguslikku raamistikku, poliitika, strateegiaid, menetlusi, rahastamismehhanisme, tava, institutsioonilisi rolle ja kohustusi ning valitsusväliste osaliste kaasatust. Samuti hõlmas see ülevaadet õigustest, mida Eestis elavad pagulased nautida saavad, nimelt rahalisest abist, hariduse ja eesti keele kursuste kättesaadavusest, õiguslikust seisundist, naturalisatsiooni kättesaadavusest ja elamislubade tüüpidest, perekondade taasühinemisest, eluasemete kättesaadavusest, tööturule pääsemisest, mh diplomite ja kvalifikatsioonide tunnustamisest, sotsiaalsest lõimumisest, mh osalemisest avalikus/kogukondlikus elus ning diskrimineerimise ja ksenofoobiaga seotud probleemidest, tervishoiuteenuste kättesaadavusest, liikumisvabadusest, mh kehtivate reisidokumentide ja konsulaarabi kättesaadavusest, juurdepääsust teabele ja oma õiguste tundmisest, ning õigusabi kättesaadavusest.

Olemasolevate andmete kogumine, mis viidi läbi 2016. aasta kevadel, hõlmas asjaomaseid primaarseid ja sekundaarseid allikaid nagu õigusaktid, poliitika, strateegia, menetlused, olemasolev statistika, akadeemiline kirjandus, uuringud, aruanded, valitud meediaartiklid, rahastamismehhanismid, institutsioonilised rollid ja kohustused ning valitsusväliste osaliste kaasatus seoses pagulaste lõimumisega Eestis. Sellest hoolimata ei tähenda see, et tegu oleks kõikehõlmava õigusliku analüüsiga riigi raamistikust võrrelduna kõikide asjakohaste rahvusvaheliste ja Euroopa standarditega, vaid pigem olemasoleva raamistiku kaardistusega.

Aruanne peegeldab peamiselt Eestis 2016. aasta kevadel valitsenud olukorda ning UNHCR tunnistab, et olukord on dünaamiline ning toimunud on muutused. Võimalused kaasata pärast 2016. aasta kevadet aset leidnud arenguid on olnud piiratud, kuna konsulteerimine lõimumise sidusrühmadega oli juba lõpule viidud.

32 Intervjuud lõimumise sidusrühmadega

Konsultant viis peamiste lõimumise sidusrühmadega läbi poolstruktureeritud individuaalsed või rühmaintervjuud, et täiendada ja kinnitada andmete kogumise käigus saadud teavet. Sidusrühmad valiti vastavalt nende rollile, pädevusele ja kogemustele seoses pagulaste lõimumisega poliitika väljatöötamise ja praktilise rakendamise valdkondades, ning hõlmasid ametnikke asjaomastest ministeeriumidest (SoM, SM ja KM) ja valitsusasutustest. Samuti korraldati intervjuud osalejatega, kes puutusid pagulastega kokku rohujuure tasandil, muuhulgas kohalike ametiasutuste ja valitsusväliste organisatsioonidega nagu Johannes Mihkelsoni Keskus (JMK) ja Eesti Pagulasabi (EPA). Täielik loend intervjuueritud sidusrühmadest asub lisa 1.

Sidusrühmadega läbi viidud intervjuude suunamiseks ja struktureerimiseks töötas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus välja küsimustiku, mis oli sarnane Lätis ja Leedus kasutatutega ning koosnes 15 küsimusest, mis puudutasid asjaomaseid seadusi, poliitikaid, strateegiaid, rahastamismehhanisme ja nende tõhusust ning institutsioonilisi rolle ja ülesandeid ning valitsusväliste osalejate kaasatust, et tagada intervjuudes järjepidevus.¹¹

Intervjuud toimusid 2016. aasta jaanuarist maini ning suurem osa neist salvestati.

Peale selle korraldasid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus ja konsultant eraldi kohtumise pagulaste tugiisikute rühmaga JMK-st, et arutada praktilisi probleeme, millega nad on kokku puutunud.

33 Multifunktsionaalne meeskond (MFM)

Multifunktsionaalne meeskond, mis koosnes asjaomaste ministeeriumide ja valitsusväliste organisatsioonide esindajatest, loodi selleks, et viia pagulastega läbi osalushindamine. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esinduse varasemate kogemuste põhjal lõimumise kaardistamisel Leedus ja Lätis pidas UNHCR multifunktsionaalse meeskonna loomist võtmeküsimuseks leidude ja pakutavate parandussoovituste üle tugeva ühise omanditunde tekkimiseks.

Põhjus, miks just multifunktsionaalne meeskond pidi osalushindamised läbi viima, oli tagada, et teemad, mis valiti pagulastega peetud vestluste suunamiseks, peegeldaksid lõimumisprotsessi erinevaid aspekte, et pagulaste väljendatud seisukohti analüüsitaks erinevatest vaatenurkadest ning et tagada leidude ja soovituste parem „settimine“ ja mõistmine peamiste sidusrühmade seas.

UNHCR RRNE, JMK, KM, SM, SoM ja konsultant moodustasid kaardistamistegevuste kavandamiseks ja osalushindamiste korraldamiseks juhtkomitee. Kutsuti ka täiendavaid peamisi sidusrühmi, et jagada märkusi ja tähelepanekuid kaardistamise leidude kohta ning esitada omalt poolt soovitusi.

¹¹ Vt lisa 2.



34 Osalushindamine (OH)

UNHCR-i poliitika¹² taustal, et pagulased peavad olema omaenda vajaduste ja võimekuste välja selgitamise keskmes ning seeläbi osalema mõtestatult oma heaolu parandamiseks suunatud lahenduste ja otsuste väljatöötamises, valiti osalushindamise metoodika uuringu võtmelemendiks, nagu ka ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esinduse poolt varem läbi viidud lõimumise kaardistamistel. Täpsemalt koosnesid osalushindamised pagulastega peetud fookusgrupiaruteludest, mille viis läbi ülalmainitud multifunktsionaalne meeskond. Seega põhineb käesolevas aruandes esitatud analüüs pagulaste võimaluste ja probleemide kohta pagulastelt osalushindamiste käigus saadud panusel.

Fookusgrupiarutelud toimusid aprillis Rakveres, Tartus ja Tallinnas ning hõlmasid kokku 23 täiskasvanud ja nelja lapspagulast, kes kõik olid JMK ja EPA kliendid.

35 Pagulasrühmade ea-, soo- ja paljusustundlik koostis

Eesti kontekstis, kus võetakse vastu võrdlemisi vähesel arvul pagulasi, oli väljakutseks tagada, et osalushindamistel väljendatud seisukohad peegeldaksid olemasoleva lõimumistoetuse mõju eri vanusest, soost, mitmesuguse tausta, perekonnaseisuga jmt isikutele ja pagulasgruppidele. Sellest hoolimata võtsid JMK ja EPA, kes kutsusid oma pagulastest kliente osalushindamistel osalema, eesmärgiks tagada, et kaasatud oleks esinduslik Eestis elavate pagulaste grupp.

¹² UNHCR, UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations, mai 2006, esimene väljaanne, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: www.refworld.org/docid/462df4232.html.

Pagulased olid pärit 11 riigist, näiteks Afganistanist, Valgevenest, Iraagist, Venemaalt, Sudaanist, Süüriast, Tadžikistanist ja mujalt. Kokku 23-st osalushindamistest osa võtnud täiskasvanud pagulasest olid kahjuks vaid neli naised, kellega multifunktsionaalne meeskond eraldi kohtuda ei saanud. Fookusgrupiarutelud toimusid Rakveres, Tartus ja Tallinnas, et pagulased ei peaks ette võtma liiga pikka teekonda. Võttes arvesse tõlkimisvajadusi ja ealisi aspekte, korraldas multifunktsionaalne meeskond kaks kohtumist Rakveres, neli Tartus ja kolm Tallinnas. Lisaks toimus Tallinnas üks osalushindamise sessioon, kus osalesid vaid konsultant ja UNHCR. Üks lühem sessioon toimus araabia keelt kõnelevate pagulaslastega Tartus, osalejateks vaid UNHCR ja SoM-i esindaja. Osalushindamised viidi läbi vene ja inglise keeles ning üksnes araabia ja albaania keelt kõnelevate pagulasestega suhtlemisel kasutati tõlgi abi.

Kuna osalushindamisel osales tunduvalt vähem naisi kui mehi ning nende erinevate geograafiliste asukohtade ja keeleoskuste tõttu ei saanud multifunktsionaalne meeskond luua spetsiaalset fookusgruppi vaid naistele, oli osalushindamiste käigus kahjuks keeruline saada teavet lõimumisprotsessi soopõhiste aspektide kohta.

3.6 Osalushindamise fookusvaldkonnad

Osalushindamiste käigus käsitletavat teemavaldkonnad selgitati välja ja valiti, tuginedes UNHCR-i kogemustel muude Põhja-Euroopas ja kaugemal toimunud lõimumisteemaliste osalushindamistega, eriti RICE projekti raames, mille käigus juhiti tähelepanu mitmetele pagulaste lõimumisega seotud võtmevaldkondadele. Need hõlmavad pagulasseisundi tunnustamise järgset tuge lõimumiseks, sealhulgas rahalist abi ja keeleõpet; kindlat õiguslikku seisundit ja elamislubade kestust; tervishoiuteenuste kättesaadavust, ligipääsu tööturule ja elamispiinnale; haridust; perekondade taasühinemist ja sotsiaalset integratsiooni, sealhulgas kaitset diskrimineerimise ja ksenofoobia eest. JMK ja EPA jagasid pagulastega enne osalushindamise algust teatist, milles loetleti kõik temaatilised valdkonnad, ning sessioonide alguses esitati see osalejatele veel kord. Multifunktsionaalne meeskond tutvustas teemasid ja selgitas osalushindamise eesmärki ning seda, kuidas selle leide või tulemusi tulevikus kasutatakse. Pagulasi kutsuti üles ka teemasid lisama ja küsimusi esitama.

Teistlaadsetes osalushindamise sessioonides keskenduti konkreetsetele küsimustele ja jäeti vähem pakilised teemad kõrvale. Üldiselt arutati mõnda valdkonda pikemalt kui teist, mis illustreeris hästi seda, missugused probleemid pagulastele kõige enam muret teevad. Rohkem huvi tekitanud ja tagasisidet saanud valdkonnad olid seotud õigusliku seisundi ja elamislubade kehtivuse, kohalikes omavalitsustes elamispiinna kättesaadavuse, tööhõivega seotud probleemide ning neid puudutavate teenuste ja teabe kättesaadavusega, kaasa arvatud tugiisiku teenuse kaudu (vt punkt 7.1.1 teenuse kohta täpsema teabe saamiseks), ning keelekursustega.

3.7 Küsimustik pagulastele

Osalushindamiste käigus pagulastelt saadud kvalitatiivse teabe täiendamiseks koostati väike küsimustik, milles paluti pagulastel esitada peamised andmed oma Eestisse saabumise aasta, oma vanuse ja soo, päritoluriigi, õigusliku seisundi ja oma hetke elukoha kohta. Selle küsimustiku jagamise põhjuseks oli kohtumise ajal küsimustikele kulutatava aja vähendamine ja pagulasgruppide ülesehituse kohta peamise kvalitatiivse taustteabe kogumine.

Osalushindamistes osalenud pagulaste enamus (10) märkis, et saabus Eestisse 2015. aastal, samas kui kuus olid saabunud 2013. või 2014., kaks 2010. ja üks 2016. aastal. Ühel ankeedil puudus teave



saabumise kuupäeva kohta ning kolm pagulast küsimustikku ei täitnud. Neliteist vastanut kinnitas, et on saanud pagulase staatuse, kaks, et on saanud täiendava kaitse seisundi, ning ülejäänud ankeetidel ei olnud asjaomase isiku seisund täpsustatud. Pagulastelt osalushindamise käigus saadud tagasiside on esitatud 8. jaotises.

3.8 Metoodikaga seotud kaalutlused

Aruanne on kvalitatiivne uuring ega hõlma kõikide ega enamike Eesti omavalitsuste praktikat. Asukohad, kus pagulastega osalushindamiste raames kohtuti, valiti logistilisi kaalutlusi silmas pidades.

Võttes arvesse Leedus ja Lätis korraldatud osalushindamiste kogemust ja arvestades multifunktsionaalsesse meeskonda kuuluvate partnerite arvu, lepiti fookusrühmade kohtumiste ajakava eelnevalt kokku, et piirata igal sessioonil osalevate isikute arvu. Seda tehti eesmärgiga vältida pagulaste heidutamist, et nad ei kaotaks julgust arutlustes osaleda. Siiski toimusid mõned kohtumised multifunktsionaalse meeskonna ülesehituse tõttu peamiste valitsusvälistest organisatsioonidest partnerite ja muude pagulastele abi ja teenuste pakkumise eest vastutavate sidusrühmade juuresolekul. See võis mõjutada pagulaste valmidust väljendada kriitilist arvamust saadud teenuste kohta. Nagu mujal läbi viidud osalushindamiste aruannetes tunnistatud, oleks ka Eestis võinud mõne kohtumise käigus saadud tagasiside olla ehk mitmekülgsem, kui osalushindamised oleksid toimunud mõnes muus keskkonnas. Selles osas saab märkida, et pagulased väljendasid kriitilisemat tagasisidet kohtumisel, mille viisid läbi vaid UNHCR-i personaliliige ja konsultant.

Multifunktsionaalne meeskond sai ühele osalushindamisele pühendada umbes kaks tundi. Selle aja jooksul tutvustati teemasid, mis olid välja valitud arutelu suunamiseks, ning pagulastel paluti end tutvustada. Kohtumise lõpupoole küsiti pagulastelt, kas nad soovivad esitada veel täiendavaid märkusi, lisada teemat või küsida küsimusi. Ilma ajapiiranguta oleks võinud täiendavat tähelepanu pöörata teemadele, mis said esialgu vähem tagasisidet.

Kahjuks, nagu punktis 3.5 märgitud, ei olnud võimalik luua vaid naistest koosnevat spetsiaalset fookusgruppi. Seetõttu oli lõimumise soospetsiifilisi aspekte intervjuude käigus raske dokumenteerida.

Mõistes ülalmainitud võimalikku kallutatust seoses teenusepakkujate kohalolekuga ning osalushindamiste leidude täiendamiseks ja arutamiseks, peeti üks spetsiaalne fookusgrupiarutelu koos JMK pagulaste tugiisikutega. See kohtumine toimus mais ning sellest võttis osa viis tugiisikut.

Käesolevas aruandes esitatud järeldused ja soovitused põhinevad olemasolevate andmete kogumisel, intervjuudel sidusrühmadega ning pagulastega läbi viidud osalushindamistel. Varasemad uuringud pagulaste lõimumise kohta Eestis ning nendes esitatud järeldused ja soovitused moodustasid olulise aluse, millele tuginedes selgitati välja võimalused ja lüngad seoses pagulaste lõimumisega. Seega on osalushindamised vaid üks allikas, mille põhjal on välja töötatud 8. jaotises esitatud soovitused. Kogu uuringule tuginedes on RRNE sõnastanud käesoleva aruande lõpphinnangu ja soovitused. Aruanne on koostatud ja avaldatud tihedas koostöös SM-i, SoM-i, KM-i ja JMK-ga.

3.9 Eetilised kaalutlused

Pagulastega läbi viidavaid intervjuusid sisaldav uurimus peab arvesse võtma ka teatud peamisi eetilisi kaalutlusi. Sama kehtib nii tegevuste kui ka toetamise kontekstis ka UNHCR-i ja selle partnerite läbi viidud osalushindamiste kohta. Oma kogemust jagavate pagulaste õigused ja heaolu tuleb tagada ning küsitluses osalejad peavad mõistma, miks neil palutakse multifunktsionaalsele meeskonnale oma seisukohti avaldada. Seetõttu selgitas UNHCR pagulastele, et aruandes ei paljastata üksikasjalikult, kes arutelude käigus missugust tagasisidet andis.

4.

Varasemad uuringud ja väljaanded pagulaste lõimumise kohta Eestis

Kuni 2015. aastani ei olnud pagulaste lõimumine Eestis oluline teema, seda peamiselt rahvusvahelise kaitse taotlejate väikese arvu tõttu. Seetõttu on sel teemal Eestis varasemalt läbi viidud vaid paar uuringut. Kaardistamise käesolev jaotis annab nendest uuringutest ja nende peamistest leidudest kronoloogilises järjekorras lühiülevaate, alates varasemast.

Esimene pagulaste lõimumise küsimusi puudutav uuring leidis aset 2007. aastal Jaan Tõnissoni Instituudis. Siiski on see tänaseks piiratud tähtsusega, kuna põhines 2006. aastal kogutud teabel, mil Eesti oli rahvusvahelise kaitse saajaks tunnistanud vaid 14 inimest. Tollest ajast peale on õiguslikud ja poliitilised raamistikud läbi teinud märkimisväärsed muudatused. Seetõttu käesolevas ülevaates 2007. aasta uuringu tulemusi ei kajastata.

Ainsa uuringu, milles vaadeldi konkreetselt, kuidas pagulased on Eestis integreerunud, viis 2011. aastal läbi Balti Uuringute Instituut (BUI).¹³ Selles SM-i tellitud uuringus kasutati 21 pagulasega näost näkku või telefoni teel läbi viidud küsitlusi. Küsitletutest vaid kolm olid naised. Toona oli Eestilt rahvusvahelise kaitse saanud isikute koguarv 45 ning neist 32-ga õnnestus uurigu läbiviijatel ühendust võtta.

BUI 2011. aasta uuringu peamised järeldused ja soovitused olid järgmised.

- Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud vastuvõtusüsteem ei toiminud: vaid üks inimene oli osalenud tasuta keelekursusel ning kohalikud omavalitsused ei osutanud lõimumisel mingit abi. Pagulastele suunatud toetusmeetmed soovitati integreerida muudele uutele immigrantidele suunatud abiprogrammidega.
- Tarvis oli süstemaatilisemat lähenemist Eestis elu alustavate ja lõimuvate pagulaste aitamiseks.
- Üheks tuvastatud puudujäägiks oli infonappus. Soovitati, et pagulaste integreerimisel võiks „kõik ühes kohas“ asutuseks olla Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (MISA).
- Parandamist vajas riigi ja kohalike omavalitsuste ametnike teadlikkus pagulasstaatusest ja neile võimaldatavatest teenustest.
- Samuti vajas parandamist eesti keele kursuste kättesaadavus. Küsitletud olid motiveeritud keelt õppima, kuid see oli kursuste nappuse tõttu keeruline. Kuna paljud pagulased ka töötasid, esitati soovitus pakkuda keelekursusi kombineerituna erialaste kursustega või töökohtades.

¹³ Kristina Kallas ja Kristjan Kaldur, Balti Uuringute Instituut, Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda, 2011, kättesaadav aadressil: <https://www.ibs.ee/publikatsioonid/eestis-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikute-hetkeolukord-ning-integreeritus-eesti-uhiskonda/>.

2012. aastal kaardistas Rahvusvaheline Migratsiooniamet (IOM) pagulaste integratsiooni olukorra Eestis,¹⁴ tuginedes peamiselt empiirilistele andmetele ja BUI 2011. aasta uuringu järeldustele, kui asi puudutas pagulaste endi konkreetseid kogemusi. Uuringus kirjeldati peamiselt õiguslikku raamistikku ja järeldati, et õiguslik alus oli piisav, et tagada pagulaste lõimumine ja seda toetada, kuid esines siiski muresid seoses sellega, kuidas seadust toona praktikas rakendati. Uuringus rõhutati ka vajadust tõsta Eesti elanikkonna teadlikkust, et muuta suhtumist pagulastesse avatumaks ja aktsepteerivamaks.

2013. aastal hindas valitsusväline organisatsioon Eesti Abikeskused pagulastele pakutavaid tugiteenuseid.¹⁵ Analüüs põhines intervjuudel erinevate teenusepakkujatega, kellest mõned asuvad välisriikides, ning 17 varjupaigataotleja ja pagulasega. Uuringu käigus tuvastati 17 teenust, mida pagulastele pakuti, ning neist üheksa hinnati piisavaks (toit, hädavajalikud rõivad ja hügieenitarbed, erakorralised tervishoiuteenused, tervisekontrollid, psühholoogiline tugi, tõlketeenused, abi koolieelse ja algharidusega, hobitegevused), samas kui kaheksa valdkonna puhul leiti, et need vajavad veel täiendamist ja tugevdamist. Nendeks olid: majutus, tervishoiuteenused, teave õiguste ja kohustuste kohta, toetus kesk-, kutse- ja kõrghariduse omandamisel, kohanemisprogramm ja tööhõiveteenused.

2014. aastal avaldas Eesti Pagulasabi (EPA) Varjupaiga aastaraamatu 2014, milles anti ülevaade pagulaste õigustest ja kohanemisest.¹⁶ Kuigi tegu ei ole täiemahulise uuringuga, leidis selles siiski kinnitamata teavet, mis põhines pagulastele abi pakkuvate valitsusväliste organisatsioonide kogemustel. Selles rõhutati, et hetke lühiajaline toetusmehhanism keskendub Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuses peatuvatele isikutele,¹⁷ kuid leidis, et teavet ja abi pakkuv programm peaks olema suunatud ka nendele, kes nimetatud keskuses ei ela. Samuti pakuti aastaraamatus välja seadusemuudatusi, mis seondusid pagulastest õpilaste tervisekindlustust, eluaseme otsimise perioodi ja perekonna taasühendamise menetlusi.

Pagulaste olukorda Eestis on lühidalt analüüsinud ka Eesti Inimõiguste Keskus (EIK) oma iga-aastastes inimõiguste aruannetes¹⁸ aastate 2010–2015 kohta. Need aruanded keskenduvad peamiselt varjupaigamenetlusele, kuid sisaldavad ka nappi iga-aastast hinnangut pagulaste olukorra kohta pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Aastate jooksul on aruannetes välja toodud puudujääke riigi ja kodanikuühiskonna vahelises koostöös, varjupaigataotlejatele ja Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse asukatele mõeldud lasteaiakohtade nappust ning vähest avalikkuse teadlikkuse tõstmist, mis parandaks suhtumist pagulastesse.

2016. aasta jaanuaris avaldas riigikontroll (RK) auditaruande riigi ja kohalike omavalitsuste suutlikkuse kohta võtta vastu isikuid, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset või on selle saanud.¹⁹ Aruanne koostati riigikontrolli enda initsiatiivil, et hinnata Eesti suutlikkust võtta vastu 550 isikut, keda on lubatud EL-i ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskavade raames riiki lubada.

¹⁴ IOM, „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks“, Tallinn, 2012, kättesaadav aadressil: <http://www.iom.ee/>

¹⁵ Eva-Maria Asari, Kristjan Kaldur ja Tanel Mätlik, (2013). Varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele pakutavate tugiteenuste hindamine, kättesaadav aadressil: <https://www.siseministeerium.ee/et/uuringud>.

¹⁶ Eesti Pagulasabi, Varjupaiga aastaraamat 2014, kättesaadav aadressil: <http://aastaraamat.pagulasabi.ee/>.

¹⁷ Täpsem teave keskuse kohta asub aadressil <http://www.hoolekandeteenused.ee/vaokeskus/pages/est/avaleht.php>.

¹⁸ Eesti Inimõiguste Keskus, Inimõiguste aruanne, kättesaadav aadressil: <https://humanrights.ee/inimõiguste-aruanne-2/>.

¹⁹ Riigikontroll, „Riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolek võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid. Kas riik on valmis täitma endale seadusega võetud kohustusi?“ Tallinn, 18. jaanuar 2016 („Riigikontrolli audit 2016“), kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/W8oSBI>.

Metoodikaks oli intervjuuerida erinevaid riigi, kohalike omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide sidusrühmi ning vaadelda olemasolevaid seadusi ja määrusi. Auditeerimise käigus pagulastega ei konsulteeritud. Riigikontroll jõudis järeldusele, et Eesti suudaks täies mahus täita vaid kolme seitsmeteistkümnest auditis vaadeldud seadusjärgsest kohustusest, nimelt riigi valmisolekut maksta pagulastele toetusi ja pensione, kohalike omavalitsuste võimekust tagada pagulastele samasugused teenused kui ülejäänud elanikele ning Töötukassa valmisolekut aidata pagulastel tööd leida. Riigikontroll lisas, et riik suudab 13 kohustust täita vaid osaliselt ning selle võimekus üht kohustust täita oli vilets, kuna riigil puudub võimekus pagulaste staatust regulaarselt läbi vaadata.

Sellel taustal oli riigikontrolli peamine soovitus „töötada välja riigi pikaajaline rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika, milles arvestataks pagulaste hulga võimalikku kasvu ning vajadust neid ühiskonda lõimida.“²⁰

2016. aasta jaanuaris avaldas Euroopa rändevõrgustik (ERV) uuringu, milles keskendutakse pagulaste integreerumisele tööturul.²¹ Iga liikmesriigi, kaasa arvatud Eesti kohta, esitati ka riiklik aruanne. Uuring, mis oli osa suuremast EL-i võrdlevast uuringust, vaatles erinevaid poliitikaid ja häid tavaid ning tugines peamiselt teisestel allikatel ja arvukatel intervjuudel ekspertidega, kuid ei hõlmanud poliitikate tõhusust ja mõju uurivaid intervjuusid pagulastega. Uuringus juhitakse tähelepanu, et Eesti ei ole välja töötanud konkreetseid meetmeid pagulaste lõimimiseks riigi tööturule, kuid rakendab mitmeid meetmeid (kohanemiskursusi, tugiisiku teenuseid, eluasemekulude katmist, tõlketeenuseid ja eesti keele kursust esimese kahe aasta jooksul, lisaks veel tasuta majutust kuni neljaks kuuks Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuses) nende üldise lõimumise toetamiseks Eestis. Aruanne ei hõlmanud riigispetsiifilisi soovitusi, kuid käesolevas uuringus viidatakse laialdaselt Euroopa rändevõrgustiku uuringule.

Samuti 2016. aastal avaldas Euroopa rassismivastane võrgustik aruande Shadow Report on Afrophobia in Europe,²² mida puudutav välitöö viidi läbi Eestis. Eesti raportiprojekt afrofoobia kohta²³ sisaldas intervjuusid Aafrika päritolu isikute / mustanahaliste eurooplastega (kes olid peamiselt pagulased) ning mitmete ekspertidega (muuhulgas pagulaste tugiisikutega), kes tegid nendega koostööd ajavahemikus märts 2014 kuni märts 2015 (st enne pagulas- ja sisserändeolukorra pingestumist Euroopas). Aruanne annab ülevaate mitmest valdkonnast, mis on asjaomased Aafrika päritolu inimeste lõimumise seisukohalt, hõlmates muuhulgas poliitilises elus osalemist, vihakõne, poliitilisi jõupingutusi ja rassistlikku vägivalda, tänaval peatamist ja läbiotsimist ning muid rassismi ilminguid. Aafrikast pärit pagulaste seisukohast esines veel mitmeid märkimisväärseid probleeme.

- Hoolimata vihakõne kui laialt levinud probleemi väljatoomisest ja kinnitusest, et nad on langenud nii verbaalse vägivalda ohvriks avalikes kohtades kui ka sattunud rassiliste rünnakute sihtmärgiks, märkisid kõik küsitletud, et ei pöörduks meeleldi politsei poole, et nendest vahejuhtumitest või füüsilistest rünnakutest teada anda.
- Üldiselt hindasid intervjueeritud sihtrühm ja nendega töötavad eksperdid politsei ja korrakaitseorganite suhtumist heaks, kuigi esines üksikuid teateid politseipoolsest rassistlikust käitumisest. Vahetult Aafrika päritolu isikute / mustanahaliste eurooplastega läbi viidud intervjuud paljastasid,

²⁰ Samas, vt audititulemuste kokkuvõte, lk 3.

²¹ Euroopa rändevõrgustik, Integration of Beneficiaries of International/humanitarian Protection into the Labour Market in Estonia: Policies and Good Practices, jaanuar 2016 („ERV integratsiooniraport“), kättesaadav aadressil: <http://emn.ee/publikatsioonid/uuringud/>.

²² Euroopa rassismivastane võrgustik, Shadow Report on Afrophobia 2014–2015, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/TqgYBJ>

²³ Eesti Inimõiguste Keskus, National Report on Afrophobia in Europe, 2016, avaldamata, kättesaadav päringu alusel.

et kõik vastanud olid kokku puutunud või leidsid, et on kokku puutunud rassismiga piiripolitsei poolse profileerimise näol Tallinna sadamas.

- Mis puudutab diskrimineerimist töökohal, mainisid küsitletud mitmel juhul kolleegidepoolset rassismi.

Lõpetuseks avaldas Tartu Ülikool 2016. aastal aruande²⁴ Eesti elanikkonna suhtumise kohta sisserändega seotud küsimustesse, tuginedes World Value Survey uuringu andmetele. Uuring ei vaadelnud pagulasi eraldi, kuid paljud leiud olid muuhulgas asjakohased pagulaste lõimumise seisukohalt. Aruande peamised leiud olid järgmised.

- On oluline muuta arusaama sisserändajatest kui ühest homogeenest rühmast, vähendada põhjendamatuid hirme sisserändest tuleneva kõrgevenenud kuritegevuse ees ja lihtsustada isiklike kontakte eestlastega.
- Samuti on oluline näidata immigratsiooni ja immigrantide kasu ühiskonnale tervikuna.
- Eestlaste üldist kultuurilist pädevust on tarvis parandada, suurendades muuhulgas võimalusi muude kommete ja kultuuridega kontaktide loomiseks.
- Üldine sallivuse kasv erinevuste suhtes on oluline, kuna see mõjutab ka sisserändajate omaksvõtmist.
- Rassistlikud arusaamad on Eestis levinumad kui muudes Euroopa riikides, mis tähendab, et suurendada tuleks jõupingutusi nende vähendamiseks kõikides vanuserühmades alates noorest eest.
- Sisserändajate vastu kõige vaenulikumad inimesed ei usalda ka riigiasutusi ega institutsioone. Seetõttu aitaks kaasa ka usalduse suurendamine riigiasutuste ja institutsioonide suhtes.
- Üldised ootused seoses sisserändajatega olid väga sarnased soomlaste omadega, mis tähendab, et kogemused ja õppetunnid seoses sisserändajate lõimumisega on eriti väärtuslikud.

Uuringu käigus selgitati välja ka konkreetseid sihtrühmad, kelle sallimatus sisserändajate suhtes vajaks erilist tähelepanu.

- Eakamad inimesed on võrreldes teistega sallimatamad ning vajavad rohkem teavet ja mõistmist, samuti hirmude leevendamist.
- Erilist tähelepanu tuleks pöörata vene keelt kõnelevale vähemusele, kes on vastu edasisele sisserändele kolmandatest riikidest ning tajuvad ka sotsiaalset ebavõrdsust, võrreldes tähelepanu, mis langeb osaks uutele sisserändajatele (kaasa arvatud pagulastele).
- Kutseharidusega inimesed näevad sisserändes probleemi, mistõttu tuleks neile omistada rohkem tähelepanu.
- Valitseb selge ootus, et Eestisse elama asuvad inimesed peaksid kohanema Eesti eluviisiga ning neil peaks olema vajalik haridus ja oskused, et anda ühiskonda omapoolne panus.

²⁴ Eesti, Tartu ülikool, Eesti elanikkonna hoiakud kolmandatest riikidest sisserändajate suhtes Euroopa Sotsiaaluuringu andmetes, 2016, kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/2PojP8>

5.

Statistilised andmed

5.1 Rahvusvahelise kaitse ja seisundi tunnustamise taotluste arv

5.1.1 Rahvusvahelise kaitse taotlused

PPA statistilised andmed näitavad, et ajavahemikul 1997. aastast 2015. aasta 31. detsembrini esitas Eestis 819 isikut kokku 846 rahvusvahelise kaitse taotlust.²⁵ Ajavahemikul 1997–2008 oli taotluste arvuks vähem kui 15 aastat. 2009. aastal hakkas taotluste arv kasvama – see enam kui kahekordistus 40-le ja taas peaaegu kahekordistus aastal 2012, mil aastane taotlejate arv oli 77 (vt joonis 1). 2014. aasta tõi 157 taotlust ja 2015. aastal oli taotlusi 231.

Aastatel 2001 kuni 2013 taotles Eestilt varjupaika 10 saatjata alaealist.

2016. aasta esimese kuue kuu jooksul saadi aga vaid 29 rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on tunduvalt vähem kui aastal 2015, kui esimese nelja kuuga saadi 96 uut taotlust.

5.1.2 Seisundi tunnustamine

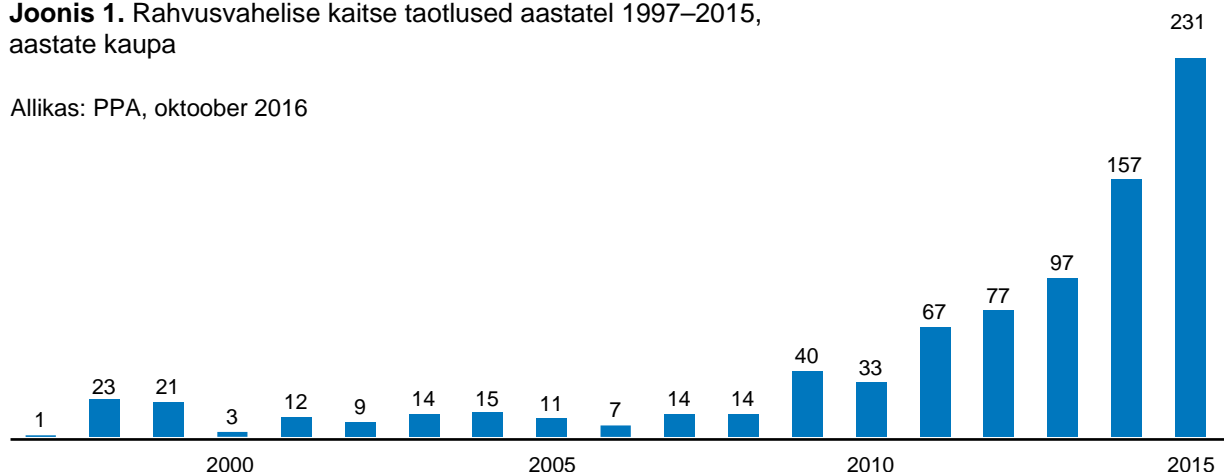
Aastatel 1997–2015 anti Eestis pagulasseisund või täiendava kaitse seisund kokku 172 isikule. Täiendavad said pagulaste pereliikmed 34 elamisluba (joonis 2).

2016. aasta esimese kuue kuu jooksul anti rahvusvaheline kaitse 35 isikule. Täiendavalt paigutati samal perioodil EL-i rändekava alusel Kreekast Eestisse ümber 27 isikut, kellele anti vastavalt pagulasseisund või täiendava kaitse seisund (täpsem teave on esitatud allpool asuvas jaotises).

²⁵ Eesti Politsei- ja Piirivalveamet, vt aadressil: <https://goo.gl/viv6fh>. Vajab märkimist, et riigikantselei esitab nimetatud ajavahemikul Eestis esitatud varjupaigataotluste kohta pisut teistsuguse arvu. Vt ülal joonealune märkus 1.

Joonis 1. Rahvusvahelise kaitse taotlused aastatel 1997–2015, aastate kaupa

Allikas: PPA, oktoober 2016



52 Päritoluriigid

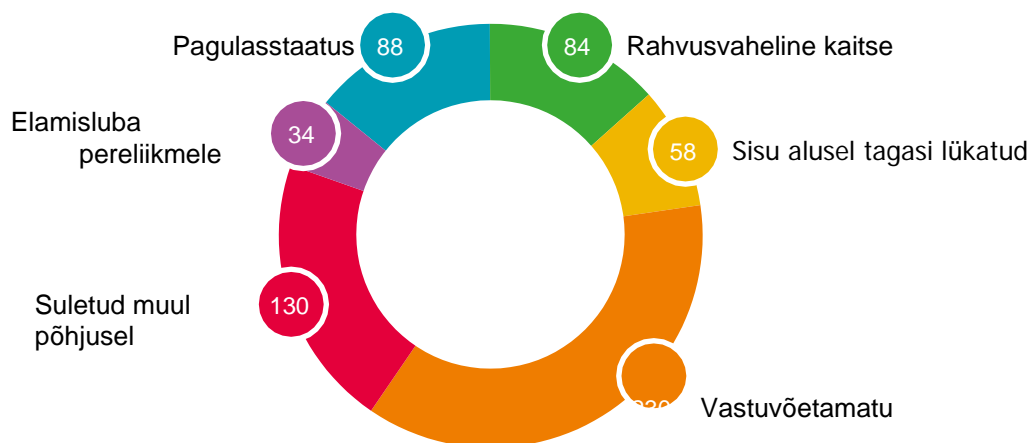
Eestist varjupaika otsivad isikud on pärit paljudest riikidest. Sellesse nimekirja kuulub kokku 57 riiki ja territooriumi, millest paljud on esindatud vaid ühe taotlusega. Ajavahemikul 1997. aastast 2015. aastani olid viis peamist päritoluriiki (vt joonis 3) Ukraina (155), Venemaa Föderatsioon (87), Georgia (79), Süüria (51) ja Afganistan (48).

2016. aasta kuue kuu jooksul saabus kõige rohkem uutest rahvusvahelise kaitse taotlejatest Iraanist (7), millele järgnesid Armeenia (5) ja Venemaa Föderatsiooni (5) kodanikud.

Riikide arv, kust on pärit rahuldatud taotlustega isikud, on vähem kui pool kõikidest päritoluriikidest. Mõned riigid paistavad silma rahuldatud pagulas- ja rahvusvahelise kaitse staatuse taotluste suurema arvuga.

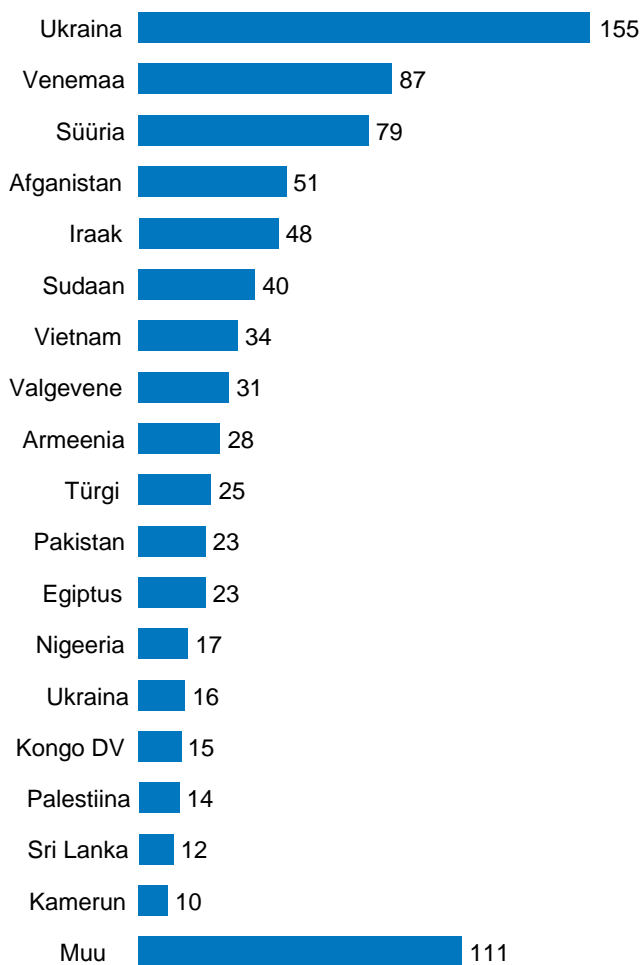
Nagu ülal joonisel 5 näha, on suurim hulk rahvusvahelise kaitse saajaid siiani olnud Ukraina kodanikud – 59 isikut, kellest 6 said pagulasseisundi ja 53 täiendava kaitse seisundi, kõik 2015. aastal. Paljudel Eesti kodanikel ja elanikel on Ukrainaga peresidemed ning Eestis elab juba võrdlemisi suur Ukraina kogukond.

Joonis 2. Pagulasseisundi tunnustamine aastatel 1997–2015, abisaajate arvu ja otsuse liigi alusel



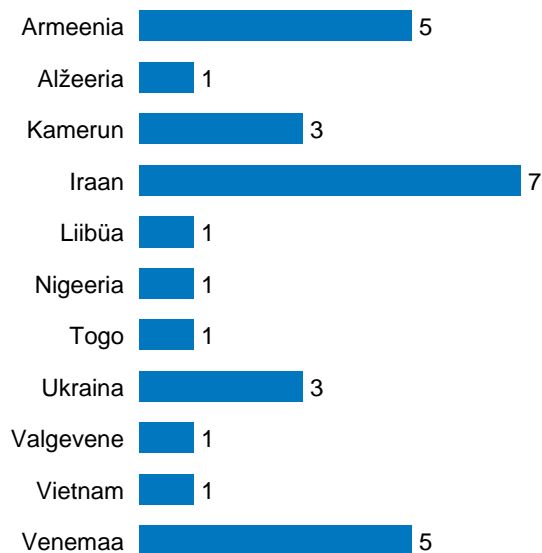
Allikas: PPA, oktoober 2016

Joonis 3. Rahvusvahelise kaitse taotlejad päritoluriigi alusel, 1997–2015



Allikas: PPA, oktoober 2016

Joonis 4. Rahvusvahelise kaitse taotlejad päritoluriigi alusel, 1. jaanuar – 30. juuni 2016



Suuruselt järgmine rühm on Sudaani kodanikud (20, kellest kõik said pagulasseisundi), kellele järgnesid Afganistani kodanikud (18, kellest 9 said pagulasseisundi ja 9 täiendava kaitse seisundi). Rahvusvahelise kaitse saajate viis peamist rühma moodustavad Venemaa Föderatsiooni kodanikud (16, kellest 10 on pagulased ja 6 täiendava kaitse saajad) ja Sri Lanka kodanikud (11, kellest 7 olid pagulased ja 4 täiendava kaitse saajad).

Oluline on märkida, et hoolimata Süüriast pärit taotlejate küllaltki suurest arvust (51), on rahvusvahelise kaitse saanud vaid 6 isikut (kõik pagulasseisundi). Sarnane on olukord ka Iraagi puhul – siiani on taotluse esitanud 40 isikust vaid üks saanud täiendava kaitse seisundi.

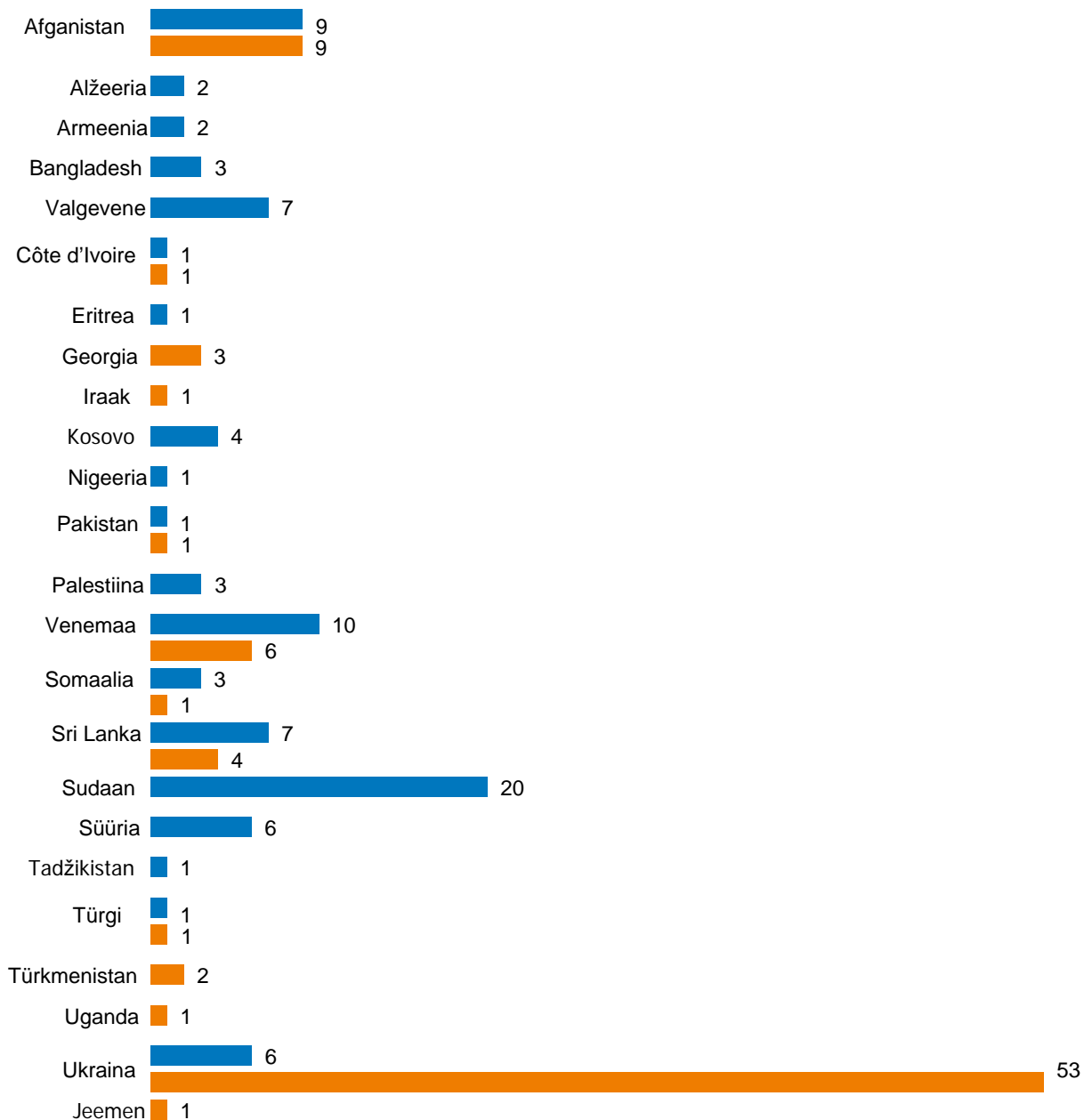
2016. aasta esimese kuue kuu jooksul rahvusvahelist kaitset taotlenud ja positiivse vastuse saanud isikute päritoluriigid ei erine üldsuundumuse poolest kuigivõrd varasematest aastatest.

Joonis 6. Positiivsed otsused päritoluriigi ja otsuse liigi alusel, jaanuar–juuni 2016

Päritoluriik	Ise saabunud		Ümber paigutatud	
	Pagulas seisund	Täiendav kaitse	Pagulas seisund	Täiendav kaitse
Afganistan	3			
Benin	1			
Gambia	1			
Iraak	3			8
Nigeeria	1			
Pakistan	1			
Venemaa Föderatsioon	2			
Sri Lanka	1			
Süüria			3	14
Kodakondsuseta palestiinlased	2			
Sudaan	4			
Ukraina		16		
Jeemen				2
KOKKU	19	16	3	24

Joonis 5. Isikud, kellele on aastatel 1997–2015 antud pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund, päritoluriigi alusel

■ Pagulasseisund
■ Täiendava kaitse seisund



53 Naturalisatsioonandmed

UNHCR-i andmetel on vähemalt üks täiendava kaitse saaja saanud ka Eesti kodakondsuse. Eraldi rahvusvahelise kaitse saajate naturalisatsiooni puudutavad ametlikud andmed puuduvad.

6.

Ülevaade pagulaste lõimumise õiguslikust, poliitilisest ja institutsioonilisest raamistikust

6.1 Rahvusvahelised standardid

Eestit seovad pagulaste integreerimisel arvukad universaalsed ülemaailmsed, piirkondlikud ja riiklikud õigusraamistikud. Asjaomane rahvusvaheline õigus hõlmab kohustusi, mis pärinevad nii universaalsest ja Euroopa inimõiguste seadustikust kui ka rahvusvahelisest pagulasi puudutavast õigusest.

Universaalsed inimõigusi käsitlevad õigusaktid sisaldavad õigusi, mis on riigi jurisdiktsioonis garanteeritud kõigile isikutele, kaasa arvatud pagulastele. Need õigused on sätestatud 1948. aasta universaalses inimõiguste deklaratsioonis ning kodifitseeritud muu hulgas kahe 1966. aasta rahvusvahelises paktis – kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis (ICCPR) ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelises paktis (ICESCR), mida üheskoos tuntakse ka rahvusvaheliste inimõiguste koguna. Nendes õiguslikes vahendites sätestatakse suur hulk erinevaid inimõigusi, muuhulgas sõnavabadus, usuvabadus, õigus õiglasele kohtupidamisele, õigus haridusele, õigus tervishoiule, ning lisaks täielik piinamise ning julma, ebainimliku või inimväärkust alandava kohtlemise keeld. Rahvusvaheliste inimõiguste kogu sätestab veel ka mittediskrimineerimise põhimõtte, mille kohaselt peavad riigid tagama kõikide enda territooriumil ja jurisdiktsioonis viibivate isikute õigused ning neist lugu pidama, diskrimineerimata kedagi tema rassi, nahavärvi, soo, keele, religiooni, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varalise kuuluvuse, sünni või mis tahes muu staatuse alusel. Pagulaste lõimumise seisukohalt on see ülioluline.

Inimõiguste komitee, mis kontrollib lepinguosaliste riikide vastavust kodanike ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisele paktile, on selgesõnaliselt märkinud, et osalisriigid on artikli 2 lõike 1 alusel kohustatud austama ja tagama paktis sätestatud õigusi kõikidele isikutele, kes võivad viibida nende territooriumil, ja kõikidele isikutele, kes kuuluvad nende jurisdiktsiooni.²⁶ Nagu on viidatud inimõiguste komitee üldises märkuses nr 15, ei kehti paktis sätestatud õigused vaid osalisriikide kodanikele, vaid peavad olema kättesaadavad kõikidele isikutele olenemata nende kodakondsusest või kodakondsusetusest, näiteks varjupaigataotlejatele, pagulastele, võortöötajatele ja muudele isikutele, kes võivad

²⁶ ÜRO Inimõiguste Komitee, *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26. mai 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>.

sattuda osalisriigi territooriumile või selle jurisdiktsiooni.²⁷ UNHCR-i täitevkomitee on oma järelduses nr 82 tunnistanud ka kohustust kohelda varjupaigataotlejaid ja pagulasi vastavalt kohaldatavatele inimõigus- ja pagulasseaduste standarditele, mis on kehtestatud asjaomastes rahvusvahelistes õigusaktides.²⁸

On oluline märkida, et kui 1951. aasta pagulaskonventsioon käsitleb spetsiaalselt pagulasi ja nende õigusi, kaasa arvatud integratsiooniga seonduvaid õigusi,²⁹ leidub rahvusvahelises inimõigusi käsitlevas õiguses teatud valdkondades standardeid, mis lähevad 1951. aasta pagulaskonventsiooni omadest kaugemale. Täpsemalt öeldes on õigusi, mida ei ole täpsustatud mitte 1951. aasta pagulaskonventsioonis, vaid rahvusvahelistes ja piirkondlikes inimõigusi käsitlevates õigusaktides; samuti esineb õigusi, mille ulatus on inimõigusi käsitlevate õigusaktide omast laiem, kuna inimõigusi käsitlev rahvusvaheline õigus on viimase 50 aasta jooksul arenenud. Seetõttu on pagulaste õiguste määramisel oluline arvesse võtta kõiki rahvusvahelisi ja piirkondlikke inimõigusi ning pagulasi käsitlevaid õigusakte.

Sellest olenemata sätestab 1951. aasta pagulaskonventsioon ja selle 1967. aasta protokoll pagulaste õigused ja pagulaste kohtlemise miinimumstandardid, mis on suunatud lõimumisprotsessi soodustamisele³⁰ ning kujutavad endast seetõttu pagulaste õiguste määramisel olulist alguspunkti. UNHCR-i täitevkomitee on rõhutanud ka osalisriikide vajadust oma kohustusi nende õigusaktide raames täielikult ja tõhusalt rakendada.³¹

Pagulastele 1951. aasta pagulaskonventsiooni alusel tagatud õigustel on erinevad kohaldamistasemed olenevalt pagulase viibimise või elamise olemusest vastuvõtvas riigis. Pagulane, kes „viibib riigi territooriumil seaduslikult“, peab saama sama kohtlemise osaliseks kui kodanikud, kui asi puudutab põhiharidust (artikli 22 lõige 1), sotsiaalhooldust (artikli 24 lõige 1) ja riiklikku toetust (artikkel 23) ning vähemalt sama kohtlemise osaliseks kui samadel asjaoludel välismaalased, kui asi puudutab õigust tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana, vabasid kutsealasid, eluaset ja algharidust. Tööhõive osas peavad riigid võtma mõistvalt arvesse võimalust anda pagulastele samad õigused kui kodanikele, kuid minimaalselt peavad nad saama soodsaimad võimalused, milletaolised luuakse välisriigi kodanikele samadel asjaoludel (artikli 17 lõiked 1 ja 3). Usuvabadus ja laste religioosne õpetus (artikkel 4), autoriõiguste ja tööstusomandi kaitse (artikkel 14), õigus pöörduda kohtute poole, saada õigusabi ja olla vabastatud kohtukulude ettetasumisest (*cautio judicatum solvi*) (artikkel 16) peab samuti olema pagulastele tagatud samamoodi kui riigi kodanikele.

1951. aasta pagulaskonventsiooni artikkel 34 on pagulaste lõimumise seisukohalt eriti asjakohane, kuna kutsub osalisriike üles aitama pagulastel nii palju kui võimalik kohaneda ja naturaliseeruda ning konkreetsemalt võtma meetmeid, et naturalisatsioonimenetlust kiirendada ja võimaluse korral menetluskulu vähendada.

Mitmed UNHCR-i täitevkomitee järeldused sisaldavad põhimõtteid ja suuniseid, mis on seotud pagulaste lõimumisega, millest selles osas kõige laiahaardelisem on ülalmainitud täitevkomitee järeldus nr 104 kohaliku lõimumise kohta. Selles dokumendis kutsutakse osalisriike üles lihtsustama pagulaste lõimumist, muuhulgas ka nende naturalisatsiooni lihtsustamise kaudu, ning julgustab 1951. aasta pagulaskonventsiooni osalisriike kaaluma

²⁷ ÜRO Inimõiguste Komitee, *CCPR üldine märkus nr 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11. aprill 1986, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/45139acfc.html>.

²⁸ UNHCR-i täitevkomitee järeldus nr 82, *Safeguarding Asylum*, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/uk/excom/exconc/3ae68c958/safeguarding-asylum.html>.

²⁹ UNHCR, *Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations*, juuni 2006, POLAS/2006/02, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/44bb9b684.html>.

³⁰ UNHCR-i täitevkomitee järeldus nr 104.

³¹ Samas.

konventsiooni reservatsioone tagasi võtma.³² Ka konverentsidokument *Local Integration and Self-Reliance*, millel täitevkomitee järeldus põhines, on veel üks autoriteetne allikas, millest saada suuniseid kohaliku lõimumise valdkonnas.³³

Eestist sai 1997. aastal 1951. aasta pagulaskonventsiooni ja selle lisaprotokolli osalisriik teatud reservatsioonidega.³⁴ Need tehti artiklite 23, 24, 25 ja artikli 28 lõike 1 kohta. Vastavalt artiklitesse 23 (õigus riigi abile) ja 24 (õigus tööle ja sotsiaalabile) tehtud reservatsioonidele ei loe Eesti neid õiguslikult siduvateks, vaid pigem soovitusteks. Artikli 25 osas leiab Eesti, et ei ole kohustatud välismaa ametiasutuste asemel väljastama dokumente või sertifikaate, kui puudub teave, mille alusel niisuguseid dokumente väljastada. Artikli 28 lõike 1 osas lükkas Eesti reisidokumentide väljastamist edasi viis aastat alates selle jõustumise kuupäevast. Lõimumise seisukohalt on kõige asjakohasemad artiklitesse 23 ja 24 tehtud reservatsioonid, kuna on seotud pagulaste kohtlemisega kodanikega võrdselt tööhõive, sotsiaalkindlustuse ja riikliku abi võtmevaldkondades.

62 Euroopa standardid

Eesti on olnud 1950. aasta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (ECHR) osalisriik alates 1996. aastast. ECHR-i artikkel 1 kinnitab, et konventsiooniosalised tagavad igaühele, kes on nende jurisdiktsiooni all, selles artiklis tagatud õigused ja vabadused, hõlmates seega ka rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja pagulasi. ECHR tagab suure hulga erinevaid pagulaste lõimumise seisukohalt olulisi inimõigusi, muuhulgas absoluutse õiguse elule, orjapidamise ja sunnitöö täieliku keelamise, õiguse vabadusele ja turvalisusele, õiguse õiglasele kohtumõistmisele, kohtuvälise karistamise eranditeta keelu, õiguse era- ja pereelu puutumatusel, mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabaduse, väljendusvabaduse, kogunemis- ja ühinemisvabaduse, õiguse abielluda, õiguse töhusale õiguskaitsevahendile ja veel palju muid õigusi, mis on nimetatud erinevates protokollides, muuhulgas õiguse omandile, õiguse haridusele, võla eest vangistamise keelu, liikumisvabaduse, muuhulgas õiguse riigist lahkuda, kollektiivse väljasaatmise keelu, surmanuhtluse kaotamise, õiguse kriminaalasjades edasi kaevata, õiguse kompensatsioonile ebaõige süüdimõistmise korral, mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keelu ja abikaasade võrdsuse.

Artikkel 14 tagab piiratud kaitse diskrimineerimise eest ECHR-i sätestatud õiguste osas. Üldine diskrimineerimiskeeld on sätestatud ECHR-i protokollis 12, mille Eesti allkirjastas 2000. aastal, kuid ei ole veel ratifitseerinud.

EL-i varjupaigalaane õigustik on kohaldatav ka Eestile. Need sisaldavad siduvaid eeskirju, millest osad on asjaomased ka pagulaste lõimumise seisukohalt. 2000. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste harta (CFREU) artiklis 18 sätestatakse õigus taotleda varjupaika ning see on suurel määral kooskõlas ECHR-i sätetega. Sellega antakse täiendavaid vabadusi ja õigusi, mis tulenevad Euroopa Kohtu praktikast, EL-i riikides levinud põhiseaduslikest traditsioonidest ja muudest rahvusvahelise õiguse aktidest. CFREU on peamiselt Euroopa Liidu

³² Samas.

³³ UNHCR, *Local Integration and Self-Reliance*, 2. juuni 2005, EC/55/SC/CRP.15, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/478b3ce12.html>.

³⁴ Eesti Vabariik, *Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus*, 19. veebruar 1997. RT II 1997, 6, 26. Kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/25263>.

õigusakt; kõiki sekundaarseid EL-i õigusakte (nagu määrusi ja direktiive) ning EL-i õigust rakendavate liikmesriikide siseriiklike õigusakte tuleb tõlgendada CFREU valguses.

Uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiv³⁵ (uuesti sõnastatud MD) sätestab abikõlblikkuse kriteeriumid ja kaitse sisu Euroopa Liidu tasandil. Enamik 1951. aasta pagulaskonventsioonis sisalduvaid õigusi on kaasatud ka ümber sõnastatud miinimumnõuete direktiivi, mis tähendab, et Eestil lasub kahekordne kohustus – nii Euroopa Liidu õiguse kui ka 1951. aasta pagulaskonventsiooni alusel. Uuesti sõnastatud MD-s on suurem osa konventsioonikohastele pagulastele ja abisaajatele antavad õigused ühtlustatud. Uuesti sõnastatud MD kohaselt on kõikidel rahvusvahelise kaitse saajatel õigus teabele (artikkel 22), tööle (artikkel 26), haridusele (artikkel 27), kvalifikatsiooni tunnustamise menetlustele (artikkel 28), tervishoiule (artikkel 30), eluasemele (artikkel 32), liikumisvabadusele (artikkel 33) ja abile lõimumisel (artikkel 34). Ainsad erandid võrdsete õiguste nõudest on seotud elamislubade (artikkel 24), reisidokumentide (artikkel 25) ja sotsiaalhoolekandega (artikkel 29).

Ümber sõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivis³⁶ kehtestatakse vastuvõtufaasi standardid, millel on olnud mõju ka lõimumisprotsessile pärast staatuse tunnustamist. See hõlmab sätteid pagulastele suunatud teabe kättesaadavuse (artikkel 5), dokumentatsiooni (artikkel 6), elukoha ja liikumisvabaduse (artikkel 7), perekonna ühtsuse (artikkel 12), hariduse kättesaadavuse kohta alaealistele (artikkel 14), tööhõive (artikkel 15), kutsehariduse (artikkel 16), tervishoiu ja materiaalsete vastuvõtutingimuste üksikasjalike eeskirjade kohta (artiklid 18 ja 19).

Selles on asjaomased sätted, mis puudutavad pagulaste lõimumist 2001. aasta ajutise kaitse direktiivis,³⁷ mis hõlmab õigusi seoses elamislubade väljastamise, teabe kättesaadavuse, töö kättesaadavuse (artikkel 12), majutuse või eluaseme, tervishoiu, sotsiaalhoolekande ja elatusvahendite kättesaadavuse (artikkel 13), hariduse kättesaadavuse (artikkel 14) ja perekonna taasühinemise tingimustega, (artikkel 15), ning sätteid saatjata alaealiste kohta (artikkel 16), kui ümberasustatud isikute massilise sissevoo korral on antud ajutine kaitse.

2003. aasta perekondade taasühinemise direktiiv³⁸ sisaldab sätteid, mis käsitlevad pagulaste pereliikmete taasühinemist. Selle sätted tagavad soodsama kohtlemise konventsioonikohastele pagulastele, mitte täiendava või ajutise kaitse saajatele.

Pikaajaliste elanike õiguste osas sätestab üldised standardid 2011. aasta pikaajaliste elanike direktiiv³⁹. See annab pagulastele õiguse taotleda pikaajalist elamisluba, kui nad täidavad tingimused, nagu näiteks

³⁵ Euroopa Liit: Euroopa Liidu Nõukogu, *Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL nõuete kohta, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud)*; 20. detsember 2011, ELT 337/9-337/26; 20.12.2011, 2011/95/EL („uuesti sõnastatud“), ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html>.

³⁶ Euroopa Liidu Nõukogu, *direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud)*, 26. juuni 2013, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>.

³⁷ Euroopa Liidu Nõukogu, *direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel*, 20. juuli 2001, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=532ae3544>.

³⁸ Euroopa Liidu Nõukogu, *direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta*, 22. september 2003, paljudes keeltes kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0086>.

³⁹ Euroopa Parlament ja nõukogu, *direktiiv 2011/51/EL, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, et laiendada selle reguleerimisala rahvusvahelise kaitse saajatele*, 11. mai 2011, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/532bfaaf4.html>.

seaduslik ja pikaajaline elamine liikmesriigi territooriumil viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist (artikkel 4), stabiilsed ja regulaarsed vahendid enda ja oma perekonna ülalpidamiseks (artikli 5 lõige 1) ning tervisekindlustus (artikli 5 lõige 2). Pikaajalise elaniku staatuse kättesaadavus on pagulaste lõimimisel oluline aspekt, kuna selle eesmärgiks on tagada elukohariigiks oleva liikmesriigi kodanikega võrdne kohtlemine paljudes sotsiaalsetes ja majanduslikes küsimustes.

Muude integratsiooniõiguste allikate, standardite ja juhiste osas nende praktilise rakendamise kohta on Euroopa Nõukogu vastu võtnud mitmeid pagulaste ja sisserändajate lõimumisega seonduvaid soovitusi, resolutsioone ja suuniseid ning edendanud häid tavaid, näiteks tunnustanud sotsiaalset integratsiooni hõlbustavaid linnu. Täpsemalt võttis Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee 2014. aastal vastu sisserändajate Euroopasse integreerimise resolutsiooni, milles arutatakse vajadust ennetava, pikaajalise ja ülemaailmse poliitika järele.⁴⁰ 2016. aasta mais avaldas Euroopa Nõukogu integreerumist käsitlevas dokumendis, milles vaadeldakse peaausjalikult perekonna taasühinemise, alalise elamise, keele- ja integratsioonikursuste, diskrimineerimisvastaste seaduste ja nende mõjuga seotud küsimusi.⁴¹

63 Asjaomased Euroopa poliitikad, strateegiad ja rahastamismehhanismid

Pärast Euroopa Nõukogu erikohtumist Tampere 15. ja 16. oktoobril 1999 on töötatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise nimel, mis põhineb 1951. aasta pagulaskonventsiooni täielikul ja kaasaval rakendamisel. Lisaks ülaltoodud õigusaktide vastuvõtmisele on EL lõimumisega seotud küsimustes jaganud ka suuniseid. Kuigi poliitikadokumendid on peamiselt suunatud laialdasemale sisserändajate või kolmandate riikide kodanike rühmale, mitte niivõrd pagulastele, on need siiski olulised vastava valdkonna peamiste definitsioonide ja mõistete allikad.

Haagi programm „Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus“, 2004–2009, kutsus üles laiahaardelise rändepoliitika loomisele, mis hõlmaks ka aspekte, mis on seotud lõimumisega (artikli 1 lõige 2), võrdsete võimaluste loomisega ühiskonnaelus täielikult osalemiseks, lõimumist takistavate asjaolude kõrvaldamisega, ühiste lõimumise baasprintsipiide loomisega ning selgete eesmärkide ja hindamisvahenditega (artikli 1 lõige 5).⁴²

Järgmisena vastu võetud 2004. aasta sisserännanute Euroopa Liitu integreerimise poliitika ühised aluspõhimõtted⁴³ kujutavad endast selles valdkonnas EL-i tasandil tähtsaimat poliitikadokumenti. Nendes pakutakse välja integratsiooni mittesiduv määratlus – „kõigi sisserännanute ja liikmesriikide elanike dünaamiline, kahepoolne vastastikune omaksvõtt“, ning sätestatakse hulgaliselt pehmeid standardeid lõimumise võtmeaspektide kohta, nagu

⁴⁰ Resolutsioon 2006 (2014) *koosoleku arutelu*, 25. juuni 2014 (24. istung) (vt dok 13530, komitee aruanne sisserände, pagulaste ja ümberasustatud isikute kohta, raportöör: pr Marietta Karamanli). *Assamblee vastu võetud tekst*, 25. juuni 2014 (24. istung). *Integration of migrants in Europe: the need for a proactive, long-term and global policy*, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/wh1h3F>

⁴¹ Euroopa Nõukogu, *Time for Europe to get migrant integration right*, mai 2016, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/5756ecc54.html>.

⁴² Euroopa Nõukogu, Haagi programm: „Vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus“, 16054/04, JAI 559, 13. detsember 2004, lk 10, 11, kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/5V3T0r>

⁴³ Euroopa Liidu Nõukogu, *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*, 14615/04, 19. november 2004, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/t2mqpp>

hariduse ja ametiasutuste kättesaadavus, kohaliku keele oskus, pääs tööturule, suhtlus vastuvõtva ühiskonnaga ning osalemine kohaliku tasandi demokraatlikes protsessides.

2005. aasta ühine integratsioonikava „Raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus“⁴⁴ tugineb 2004. aasta integratsiooni üldpõhimõtetele ning pakub välja konkreetseid meetmeid nende põhimõtete rakendamiseks nii riiklikul kui ka Euroopa Liidu tasandil. Lisaks kutsus 2008. aasta Euroopa sisserände ja varjupaigapakt⁴⁵ liikmesriike üles vastu võtma poliitikaid, mis edendaksid tõenäoliselt riiki püsivalt elama jäävate sisserändajate harmoonilist lõimumist. Need hõlmavad konkreetseid meetmeid keeleõppe edendamiseks, töökohtade kättesaadavuse tagamiseks ja diskrimineerimise vastu võitlemiseks ning vastava valdkonna parimate tavade vahetamiseks kooskõlas 2004. aasta integratsiooni käsitlevate ühiste aluspõhimõtetega.

Lisaks tõi Stockholmi programm „Avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel“⁴⁶, mis vaatab ajavahemikku 2010. aastast kuni 2014. aasta lõpuni, välja vajaduse suurendada jõupingutusi, et luua rahvusvahelise kaitse saanud isikutele ühtne staatus ning muuta nende õigusi sarnasemaks kodanike omadega. Jõulisema, tõhusama ja ühtlustatuma integratsioonipoliitika soodustamise kõrval, et anda sisserändajatele õigused ja kohustused, mis on võrreldavad EL-i kodanike omadega, kutsus see üles ka „töötama piiratud arvu asjaomaste poliitikavaldkondade (näiteks tööhõive, hariduse ja sotsiaalse kaasatuse) puhul välja põhinäitajad integratsioonipoliitika tulemuste mõõtmiseks, et suurendada riigisiseste kogemuste võrreldavust ja tugevdada õpiprotsessi Euroopa tasandil“. Selle tulemusena pakkus EL 2010. aastal välja nn Zaragoza näitajad,⁴⁷ mis aitaks kaasa sisserändajate lõimumise seirele ja lõimumispoliitika tulemustele neljas valdkonnas: i) tööhõive, ii) haridus, iii) sotsiaalne kaasatus ja iv) aktiivne kodanikuosalus, mida seejärel pilootuuringu käigus testiti.

Tuginedes 2005. aasta integratsiooni käsitlevatele ühistele aluspõhimõtetele ja nende rakendamisel saadud õppetundidele, kordas 2011. aasta kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava,⁴⁸ et „Integratsioon on pikaajaline dünaamiline protsess, mis nõuab paljude erinevate osalejate jõupingutusi erinevates poliitikavaldkondades ja erinevatel tasanditel“⁴⁹ ning juhtis tähelepanu integratsiooniga seotud väljakutsetele. Nendeks olid sisserändajate madal tööhõive, eriti naiste seas, kasvav tööpuudus ja kõrge üle kvalifitseerituse tase, mis suurendab sotsiaalse eraldatuse, haridustee lünklikkuse ja avalikkuse mure teket seoses pagulaste vähese lõimumisega.⁵⁰ Kolmandate riikide kodanike lõimumise hõlbustamiseks EL-is pakuti teatises välja lõimumise soodustamist osaluse kaudu, rohkem jõupingutusi kohalikul tasandil ning päritoluriikide⁵¹ kaasamist.

⁴⁴ Euroopa Ühenduste Komisjon, komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide komiteele: Ühine integratsioonikava: raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus, KOM(2005) 389 lõplik, 1. september 2005, lk 4, kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:ET:PDF>

⁴⁵ Euroopa Liidu Nõukogu, *European Pact on Immigration and Asylum*, 13440/08, ASIM 72, 24. september 2008, lk 6, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/48fc40b62.html>.

⁴⁶ Euroopa Nõukogu, Stockholmi programm, kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ET:PDF>.

⁴⁷ Ministrite integratsiooniteemaline konverents, *deklaratsiooni eelnõu*, 15.–16. aprill 2010, lk 13, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <https://goo.gl/ZwD2MU>

⁴⁸ Euroopa Ühenduste Komisjon, komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide komiteele: Kolmandate riikide kodanike integratsiooni Euroopa töökava, KOM/2011/0455/ lõplik, ingliskeelsena kättesaadav aadressil <http://goo.gl/3EQAzW>.

⁴⁹ Samas, artikkel 1.

⁵⁰ Samas, artikkel 1.

⁵¹ Samas, artikkel 2.

Sisserändajate vastuvõtivate ühiskondade tööturule integreerimise tähtsust rõhutati ka 2011. aasta rände ja liikuvuse suhtes võetud üldises lähenemisviisis.⁵²

Lisaks on EL välja andnud kolm integratsiooni käsiraamatut poliitikutele ja praktikutele (aastatel 2004, 2007 ja 2010), mille töötas rändepoliitika rühm välja tihedas koostöös liikmesriikide ekspertidega, kes on riiklike integratsiooni kontaktpunktide rollis. Käsiraamatute eesmärk on luua platvorm teabe ja liikmesriikide parimate tavade vahetuseks sisserändajate integratsiooni valdkonnas. Igas käsiraamatus vaadeldakse erinevat lõimumise seisukohalt asjaomast valdkonda, nagu sissejuhatavad kursused, tsiviilühiskonna osalemine, kodakondsuse saamine, teadlikkuse tõstmine, majanduslik integratsioon jne.

Euroopa Komisjoni tegevuskava kolmandate riikide kodanike integreerimiseks, mis toimus 2016. aasta juunis,⁵³ sätestab ühtse poliittraamistiku, mis peaks liikmesriike aitama oma riiklike integratsioonipoliitikate edasisel arendamisel ja tugevdamisel. Selles kirjeldatakse poliitikat, tegevusalast ja rahalist tuge, mida komisjon nende jõupingutuste toetamiseks pakub, ning sätestatakse poliitilised prioriteedid ja tööriistad konkreetseks tegevuseks EL-i ja liikmesriikide tasandil. EL-i tegevuskava kutsub liikmesriike ka uuendama ja tugevdama oma kolmandate riikide kodanikele suunatud integratsioonipoliitikat.

Euroopa Liit on toetanud lõimumisega seotud poliitikate ja tegevuste elluviimist üldprogrammi „Solidarsus ja rändevoogude juhtimine“ raames Euroopa Pagulasfondi ja Euroopa Integratsioonifondi kaudu ning Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondi kaudu ajavahemikuks 2007 kuni 2013. Ajavahemikul 2014–2020 toetab EL pagulaste integratsiooni peamiselt Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) kaudu.

Praeguse mitmeaastase raamistiku 2014–2020 raames on võimalik saada integratsiooni toetavaid vahendeid mitmetest fondidest, näiteks Euroopa Struktuuri- ja Investeeringufondidest (ESI fondid), Euroopa Sotsiaalfondist (ESF), Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD). Komisjon töötab aktiivselt koos asjaomaste sidusrühmadega, et tagada kõikide rahastamismehhanismide kasutamine nende maksimaalses võimalikus ulatuses.

Majanduskoostöö ja arengu organisatsioon (OECD) on pagulaste lõimumise valdkonnas muutunud üha aktiivsemaks ning koostas 2016. aastal koos UNHCR-iga vastastikuse mõistmise memorandumis⁵⁴, milles käsitletakse muuhulgas koostööd pagulaste lõimumisega seotud aladel. OECD on pagulaste ja muude kaitset vajavate rühmade lõimumisest 2016. aastal avaldanud ka brošüüri, milles võetakse kokku kogemused, mis on seotud lõimumisega OECD riikides.⁵⁵

⁵² Euroopa Ühenduste Komisjon, komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide komiteele: *The Global Approach to Migration and Mobility*, KOM/2011/0743 lõplik, artikkel 1, ingliskeelsena kättesaadav aadressil <http://goo.gl/TjclFK>

⁵³ Euroopa Komisjon, komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ja Regioonide komiteele: *tegevuskava kolmandate riikide kodanike integreerimiseks*, 7. juuni 2016, COM(2016) 377 final, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/gh22fD>

⁵⁴ UNHCR, *Memorandum of Understanding For Co-operative Activities Between United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) And The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, 15. juuni 2016, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/577a3cb34.html>.

⁵⁵ OECD, *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, 28. jaanuar 2016 („OECD aruanne“), ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/56af089d4.html>.

64 Riigisisesed õigusaktid

Eesti Vabariigi põhiseaduses spetsiaalsed pagulasi või varjupaika puudutavad sätted puuduvad. Küll aga on selles loetletud mitmed õigused, mis kehtivad „võrdselt nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele“, kaasa arvatud pagulastele. Käesoleva uuringu seisukohalt on eriti asjaomased:

- diskrimineerimiskeeld ja keeld õhutada vägivallale (artikkel 12);
- õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse (artikkel 15);
- õigus era- ja pereelu puutumatusse (artikkel 26);
- õigus tervise kaitsele (artikkel 28);
- vabadus kuuluda töötajate ja töövõtjate liitudesse ja ühendustesse (artikkel 29);
- õigus varale (artikkel 32);
- õigus haridusele (artikkel 37);
- vabadus luua mittetulundusühinguid ja liite (artikkel 48), välja arvatud poliitilisi parteisid, mille loomise õigus on vaid Eesti kodanikel;
- õigus etnilise identiteedi säilitamisele (artikkel 49).

Põhiseaduses leidub veel kodanikuõigusi, mis on tagatud nii kodanikele kui ka mittekodanikele, välja arvatud juhul, kui mõnes õigusaktis on sätestatud teisiti:

- õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral (artikkel 28);
- õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (artikkel 29);
- õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse (artikkel 31).

Lisaks ülaltoodule märgitakse põhiseaduse artiklis 3, et „rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa“. See tähendab, et rahvusvaheline tavaõigus on osa Eesti põhiseaduslikust õigusest.

Peamine pagulaste kaitset sätestav riigi õigusakt Eestis on Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS).⁵⁶ Seadus vaatleb peamiselt kaitse andmise menetluslike aspekte, kuid ka „rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest,“ (artikkel 1). VRKS sisaldab veel sätteid elamislubade väljastamise ja pikendamise (artikkel 39), kohanemisprogrammis osalemise (artikli 47 lõige 1 ja 75 lõige 4⁵), keeleõppe (artikli 73 lõiked 4 ja 5, artikli 73¹ lõige 1 ja artikli 75 lõiked 4¹–4⁴), tugiisiku teenuse pakkumise (artikli 75 lõige 4⁵) ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele mõeldud sotsiaalsete, hariduslike ja tööalaste õiguste kohta (artikli 75 lõiked 1-2, 6 ja 7).

VRKS-i muudeti 2016. aasta mais olulisel määral, et võtta üle teise põlvkonna EL-i varjupaigaalased õigusaktid ning lähemalt täpsustada ja üksikasjalikult kirjeldada mitmeid küsimusi. Nendeks on: menetluse kasutuselevõtt, et prioriseerida erivajadustega taotlejate ja tugevalt põhjendatud juhtude taotluste läbivaatamist; lapse parimate huvide põhimõtte arvessevõtt kõikides pagulasseisundi määramise protseduuri etappides;

⁵⁶ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106042016002>.

spetsiaalsete protseduuriliste garantiide laiendamine kõikidele varjupaika taotlevatele lastele sõltumata sellest, kas neil on saatja või mitte; varjupaika taotlevate laste vanemate ja hooldajate lisamine „perekonnaliikmete“ määratluse alla; ning kohustuse kehtestamine selgitada erivajadustega taotlejad välja võimalikult ruttu pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist kõikidele asjaomastele Eesti haldusasutustele ja isikutele. Muudatustega piirati ka pagulastele antavat rahalist toetust ning kehtestati kohustused, nagu keeleoskuse omandamine, kohanemisprogrammis osalemine ja tugiisiku teenuste kasutamine. Nende muudatuste kaudu lisati VRKS-isse ka ümberpaigutamise ja ümberasustamise mõisted.

65 Eesti asjaomased poliitikad ja strateegiad

Eestil puudub eraldi valitsusstrateegia või kava, mis hõlmaks eraldi pagulaste Eestisse lõimimise ja selle arvukaid juriidilisi, majanduslikke, sotsiaalkultuurilisi ja tsiviil- ning poliitilisi aspekte. Siiski on olemas mitmeid riiklikke poliitikadokumente, milles vaadeldakse konkreetseid pagulaste Eestisse lõimimise küsimusi. Näiteks tegeleb Siseturvalisuse arendamise kava aastateks 2015–2020⁵⁷ varjupaigapoliitika teatud aspektidega. Alaeesmärk 6.6 „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“ sisaldab poliitikainstrumenti nr 3, mis kannab nime „Rahvusvahelise kaitse ja vastuvõtutingimuste tagamine“. Üks selle poliitikainstrumenti eesmärk on tagada pagulaste „vastuvõtutingimused ja toetavad teenused lähtuvalt nende kultuurilisest, soolisest, usulisest, keelelisest jne taustast“. Nimetatud poliitikainstrumenti punktis 1.2 sätestatakse, et „Siseministerium ja Sotsiaalministerium tagavad rahvusvahelise kaitse saajatele teenuste kättesaadavuse, mis toetab nende toimetulekut ja lõimumist Eesti ühiskonda“.

Pagulaste integratsioon moodustab ka osa dokumendist „Lõimuv Eesti 2020“, mis on peamiselt suunatud vene keelt kõneleva vähemusrahvastiku (niinimetatud vähem lõimunud elanikkonna) integreerimisele. Strateegias on välja toodud eraldi eesmärk äsja või hiljuti saabunud sisserändajate lõimumise toetamiseks. See eesmärk kinnitab, et kui pagulane on saanud elamisloa, on talle kättesaadavad äsja saabunud isikutele suunatud ja rahvusvahelise kaitse saajatele mõeldud teenused. Muud spetsiaalsed pagulaste lõimumist puudutavad sätted puuduvad.⁵⁸

Samuti on olemas eraldi valitsustasandi tegevuskava, milles kirjeldatakse üksikasjalikult pagulaste ümberasustamist ja ümberpaigutamist vastavalt EL-i erakorralistele ümberasustamis- ja ümberpaigutamiskavadele.⁵⁹ Lõimumise osas esitatakse 8. oktoobri 2015. aasta versioonis üksikasjalik kirjeldus sellest, kuidas ümberasustamis- ja ümberpaigutamismehhanism töötab, ning ka vastutavate asutuste ja ümberpaigutatud või pikas perspektiivis ümber asustatud isikule ette nähtud konkreetsete lõimumistegevuste kirjeldus. Tegevuskava näeb ette järgmist.

- 1. päev: tervisekontroll lennujaamas (viib läbi päästeteenistus, tasub SM), transport kohalikkude majutuasutusse (SM-i lepingujärgne partner), ühenduse võtmine tugiisikuga (valitsusväline organisatsioon), tõlketeenuse kaasamine (tasub SM).

⁵⁷ Siseturvalisuse arengukava 2015–2020, kättesaadav aadressil: <https://goo.gl/NN0SSB>

⁵⁸ UNHCR RRNE esitas kava eelnõu kohta 2012. aastal omapoolsed märkused, milles amet soovitas valitsusel lisada viiteid pagulastele kui eraldi seaduslike elanike kategooriale, mis vajab lõimumisprotsessi käigus erilist tuge, kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/S5Fjg8>.

⁵⁹ Riigikantselei, vt aadressil: <https://goo.gl/fKGH79>

- 1. kuu: erinevad registreerimised asjaomastes valitsusasutustes, muuhulgas registreerimine tervitusprogrammi, eesti keele kursusele, Eesti Töötukassas (ETK) ja kohalikes valitsusasutustes (rahvastikuregistri tarbeks).
- Alates teisest kuust: osalemine eesti keele õpingutel ja tervitusprogrammis, ETK pakutavates teenustes, muudes vajaduspõhistes sotsiaalteenustes (tervishoid, haridus jne).
- Alates kolmandast aastast: lõimumise nõustamisteenused MISA-lt, osalemine kultuurielus, osalemine eesti keele ja kultuuri klubides.

Tegevuskava hõlmab mitmesuguste teenuste kirjeldusi ning analüüsib võimalikke ohte nagu riske avalikule korrale ja turvalisusele.

Alates 2015. aastast on tegutsenud ka valitsussisene koordineerimisrühm, mida juhib SM ning mis kontrollib tegevuskava rakendamist Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks. Sellesse kuuluvad SM-i, KM-i, Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM), Välisministeeriumi (VM), Rahandusministeeriumi (RM), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Justiitsministeeriumi, PPA, Kaitsepolitsei, riigikantselei, presidendi kantselei ja õiguskantsleri esindajad. Peale selle viib SM regulaarselt läbi kohtumisi tsiviilühiskonna osalistega, kes on kaasatud pagulaste kaitse ja lõimumise tegevustesse. Nende kohtumiste eesmärk on koguda tagasisidet osalistelt, jagada teavet ja lihtsustada koostööd kõigi asjaomaste sidusrühmade vahel.

Seega, kuigi puudub laiahaardeline riiklik strateegia pagulaste lõimimise kohta ja koordineerimismehhanism, mille ülesandeks oleks teostada niisuguse strateegia rakendamise järelevalvet, mis ulatuks EL-i erakorraliste ümberpaigutamise- ja -asustamiskavade piiridest kaugemale, moodustavad ülalmainitud poliitilised dokumendid ja valitsusesisene koordinatsioonigrupp oivalise baasi niisuguse poliitilise raamistiku ja haldusstruktuuri edasiseks arendamiseks.

6.6 Asjaomaste asutuste pädevused riiklikul ja kohalikul tasandil

Järgmistel asutustel ja osalistel on roll pagulaste lõimimisel Eestis.

SM vastutab poliitika väljatöötamise eest varjupaiga taotlemise valdkonnas, muuhulgas ka koostöös teiste ministeeriumidega Siseturvalisuse arengukava 2020 elluviimise eest. Üks SM-i kohustustest koos SoM-iga on tingimuste loomine pagulaste kohanemiseks ja edasiseks lõimimiseks. SM kavandab ja tagab tervitusprogrammi ning SoM keeleõppe ja tugiteenused vastavalt pagulaste kultuurilistele, soolistele, usulistele, keelelistele ja muudele vajadustele. Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakond vastutab selle poliitika üldise koordineerimise eest. Samuti koordineerib SM osakonnasisese koordineerimisrühma tööd EL-i erakorraliste ümberpaigutamise- ja -asustamiskavadega ning hoolitseb laialdasemate teabekohtumiste eest niinimetatud sotsiaalsete partneritega (erinevate riiklike valitsusväliste organisatsioonide ja asutuste esindajatega), mis toimuvad kord kuus.

KM vastutab üldise lõimumisepoliitika eest ja koordineerib Lõimuv Eesti 2020 rakendamist. Hetkel ei tööta KM-is ühtegi inimest, kelle peamiseks tööülesandeks oleks pagulastega tegelemine.

Praeguse kohustuste jagunemise järgi SM-i ja KM-i vahel vastutab esimene kõikide välismaalaste, muuhulgas ka pagulaste kohanemise lihtsustamise eest, samas kui viimase ülesanne on välismaalaste lõimimine. Kohanemisprotsessi (esimesed viis aastat pärast saabumist, mil sisserännanu saab baasteadmised ja oskused ühiskonnas funktsioneerimiseks) loetakse rändepoliitika osaks ja lõimumisprotsessi esimeseks sammuks. Kuigi edukas kohanemine saabumisel on edasise eduka lõimumise alus, ei ole need protsessid ühesugused, kuna kohanemine ei tähenda SM-i kohaselt kohest lõimumist.⁶⁰

Pagulastele sotsiaalse abi osutamise seotud teemad on antud SoM-i pädevusse. Koostöös hoolekandeteenuste pakkujaga AS Hoolekandeteenused, riigi valitsusväliste organisatsioonide ja kohalike omavalitsustega rahastab ja korraldab SoM pagulaste elamaasumist kohalikesse omavalitsustesse, keeleõppe pakkumist ja tugiisikuteenust. Samuti vastutab see poliitikakujundamise eest tööhõive, tervise, sotsiaalkaitse ja võrdsuse vallas. Hetkel töötab SoM-is spetsiaalselt pagulastega seotud küsimustega kolm töötajat.

HTM-ile usaldatakse peamiselt kõikide tasemete hariduse, noorsootöö ja professionaalse kvalifikatsiooni tunnustamise koordineerimine. HTM-is ei tööta hetkel ühtegi inimest, kelle peamiseks tööülesandeks oleks pagulastega seonduv.

VM abistab perekondade taasühinemisega seotud küsimustes.

Riigikantselei koordineerib EL-i ümberasustamisprogrammi ja pagulaste ümberasustamist puudutavat avalikku teabeedastust.

PPA viib läbi rahvusvahelise kaitse menetlusi ning vastutab elamislubade andmise, uuendamise ja tühistamise ning avaliku korra ja ohutuse tagamise eest. PPA tegutseb SM-i egiidi all. Varjupaigataotlust puudutava otsuse tegemise pädevus jaguneb mitme PPA struktuuriüksuse, näiteks migratsioonibüroo välismaalaste osakonna ja nelja piirkondliku prefektuuri uurimisosakondade vahel. Välismaalaste osakonnas töötab inimesi varasemalt laiali saadetud rahvusvahelise kaitse osakonnast ning selle ülesandeks on muu hulgas läbi vaadata rahvusvahelise kaitse taotlusi, mis on esitatud riigi territooriumil; väljastada, pikendada ja tühistada isikut tõendavaid dokumente, ning väljastada välismaalastele, muuhulgas ka pagulastele, elamis- ja töölubasid. Piirkondlike prefektuuride ülesanne on registreerida rahvusvahelise kaitse taotlusi, mis on esitatud piirialadel või piiriületuspunktides isikute poolt, kellel puudub Eestis elamiseks õiguslik alus, muuhulgas isikute poolt, kes on Eestisse saadetud Dublini III määruse alusel. Piirkondlike prefektuuride piirivalveametnikel on volitused ka piiril esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi tagasi lükata.

AS Hoolekandeteenused on täielikult riigile kuuluv ettevõte, mis osutab peamiselt sotsiaalhoolekandeteenuseid vaimsete erivajadustega täiskasvanutele. SM-iga perioodiks aprill 2013 kuni aprill 2018 sõlmitud halduslepingu kohaselt haldab see ka rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusi Vao ja Vägeva omavalitsustes. Majutuskeskustel on rohkelt töötajaid, kelle ülesandeks on aidata rahvusvahelise kaitse taotlejaid keskustes viibimise ajal, kuid ka aidata pagulasi enne nende omavalitsusse elama asumist.

⁶⁰ Vt Eesti riiklikku AMIF-i programmi aastateks 2014–2020, märts 2016, lk 5. Kättesaadav aadressil: www.amif.ee.

Eesti Töötukassa (ETK) pakub laia valikut töö- ja tööturuteenuseid ja väljaõpet, muuhulgas keelekursusi. Tegu on sõltumatu kolmepoolset juhitava avalik-õigusliku asutusega, kus on esindatud ka valitsus ning millel on laialdane kontorivõrgustik.

Eesti Sotsiaalkindlustusamet (SKA) pakub abikõlblikele isikutele, kaasa arvatud pagulastele, sotsiaalseid hüvesid. Samuti pakub see ohvriabiteenuseid. Sotsiaalkindlustusamet tegutseb SM-i egiidi all ning sellel on lai kontorite võrgustik.

HTM-i alla kuuluva Sihtasutus Archimedese all tegutsev Eesti ENIC/NARIC keskus vastutab akadeemilise kvalifikatsiooni tunnustamise eest.

Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (MISA) tegutseb nõukogu juhtimisel.⁶¹ Selle eesmärk on algatada ja toetada tegevusi, mis toetavad lõimumisprotsessi Eesti ühiskonda ja sisserändega seotud tegevusi. MISA tegevusi rahastatakse riigieelarvest ning vahendeid eraldatakse ministeeriumide ja välisallikate eelarvetest, kaasa arvatud EL-i programmidest. Tegevusi kavandatakse koostöös KM i, HTM i ja muude ministeeriumidega, mis on kaasatud lõimumisvaldkonna tegevuste rakendamisse. Hetkel on MISA-l konsultatsiooni- ja nõustamiskeskused pealinnas Tallinnas ja suuruselt kolmandas linnas Narvas (Kirde-Eestis).

Kohalikud omavalitsused vastutavad eluasemete leidmise, sotsiaal- ja terviseteenuste pakkumise, tõlke ja eesti keele kursuste korraldamise, pagulaste õigusi ja kohustusi puudutava teabe jagamise ning muude küsimuste lahendamise eest (VRKS-i artiklid 73, 73₁, 73₂). Siiski võivad nende kohustustega tegeleda ka eraettevõtted või valitsusvälised organisatsioonid.

6.7 Valitsusväliste osalejate kaasamine

Eesti valitsusvälised osalejad pakuvad peamiselt teenuseid pagulastele või tegelevad varjupaigaga seotud edendustööga ja teadlikkuse tõstmisega.

Eesti Pagulasabi (EPA) on Tartus tegutsev valitsusväline organisatsioon, mis hõlbustab pagulaste kultuurilist, sotsiaalset ja tööalast lõimumist. EPA tegeleb ka avalikkuse teadlikkuse tõstmisega seoses pagulaste ja edendustööga ning esindab pagulaste huvisid. Lisaks pakub see humanitaarabi väljaspool Eestit ja haldab vabatahtlikkusel põhinevat tugiisikuteenust.

JMK on Tartus asuv valitsusväline organisatsioon, mis pakub Eesti varjupaigataotlejatele ja pagulastele tugiisikuteenust.

Valitsusväline organisatsioon Pagula on äsjaloodud organisatsioon, mis asub Haapsalus ja pakub tugiisikuteenuseid ja kultuurilise lõimumise tegevusi Eesti lääneosas, et aidata sealsetel pagulastel kiiresti ja tõhusalt lõimuda.

Rahvusvahelise Migratsiooniameti Eesti kontor (IOM Eesti) asub Tallinnas ja pakub pagulastele kohanemiskursusi (mida tuntakse ka tervitusprogrammi nime all). Seda tegevust kaasrahastavad AMIF ja SM. Ka IOM pakub koolitusi ja viib läbi üldisi teadlikkuse tõstmise tegevusi.

⁶¹ Rohkem teavet MISA kohta leiate aadressilt <http://www.meis.ee/sihtasutus>.

Eesti Inimõiguste Keskus (EIK) on üldiste inimõigustega tegelev valitsusväline organisatsioon, mis asub Tallinnas ja keskendub muu hulgas varjupaigataotlejate ja pagulaste inimõiguste edendamisele. EIK on varjupaigataotlejate õigusnõustamise osas sõlminud partnerluslepingu UNHCR-iga.

Eesti Pagulasorganisatsioonide Ümarlauda kuuluvad EIK, EPA, JMK ja IOM Eesti. Nad teevad varjupaiga taotlemise valdkonnas ühiselt edendustööd, jagades kommentaare poliitiliste ja õiguslike algatuste kohta.

Eestis puuduvad pagulaste endi rajatud või hallatavad valitsusvälised organisatsioonid.

Erinevalt mitmetest muudest liikmesriikidest ei ole Punane Rist Eestis pagulaste kaitse ja/või lõimumise valdkonnas kuigi aktiivne.

68 Riikliku tasandi rahastamismehhanismid

Pagulaste lõimumiseks kättesaadavad rahastamismehhanismid sõltuvad esmalt sellest, kas kõnealune teenus või meede on „tavaline“ ning kättesaadav igale kodanikule ja pikaajalisele elanikule samadel alustel (tavaliselt vajaduspõhiselt). Sellisel juhul puudub erinevus selles, kuidas pagulastele kättesaadavaid teenuseid rahastatakse. Niisugune on olukord tööturuteenuste, tervishoiuteenuste ja haridusteenuste vallas ning vajaduspõhises sotsiaalses.

Spetsiaalselt pagulastele suunatud teenuseid nagu tervitusprogrammi, tugiisikuteenust ja teatud keelekursusi rahastatakse peamiselt AMIF-i ja SM-i kaudu (25-protsendiline kaasfinantseerimine). Mõnda abimeedet, nagu tõlketeenus ja keelekursused, mis on kättesaadavad esimese kahe aasta jooksul pärast elamisloa saamist, rahastatakse riigieelarvest. Lisaks on kättesaadav EL-i täiendav rahastus kohalikele omavalitsustele, mis võtavad pagulasi vastu EL-i erakorralise ümberpaigutamise- ja -asustamiskavade raames.

Eesti riiklik AMIF-i kava ajavahemikuks 2014–2020 võeti esialgu vastu veebruaris 2015 ning seda muudeti hiljem pärast EL-i nõukogu otsuseid nr 2015/1523 ja 2015/1601.⁶² Kava raames pakutakse suuniseid ja prioriteetseid valdkondi AMIF-i vahendite kasutamiseks varjupaigataotlejate ja pagulastega seotud tegevusteks. Ajavahemikul 2014–2020 saab Eesti enam kui 10,1 miljonit eurot. AMIF-i rahastatud meetmete rakendamise eest Eestis vastutab SM. Eesti on AMIF-i raames võtnud järgmised üldised eesmärgid.

- Äsjasaabunud kolmandate riikide kodanikud (kaasa arvatud pagulased) on kohanenud ja osalevad aktiivselt Eesti ühiskonnaelus.
- Teadmispõhise lähenemise rände- ja kohanemispoliitikale on tugevdatud.
- Kolmandate riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute kaasamine ühiskonda on kasvanud.
- Ühiskonna teadlikkus kolmandate riikide kodanikest ning sallivus nende vastu on suurenenud ning kujunenud on üldine positiivne taust, mis hõlbustab kohanemist kui lõimumise esimest sammu, ning edasist lõimumist.

⁶² Vt täiendavat teavet riikliku AMIF-i kava prioriteetsete valdkondade kohta aadressil <https://goo.gl/b2DpmB>.

7.

Pagulaste lõimumise kaardistamine Eestis – kohalduv õigus, menetlused ja abi

7.1 Õiguslik seisund

7.1.1 Õiguslik seisund ja elamisload

Kooskõlas isikut tõendavate dokumentide seadusega⁶³ võivad rahvusvahelise kaitse taotlejad saada kas 1951. aasta konventsiooni pagulase seisundi või täiendava kaitse seisundi. Isikud, kellele on antud konventsioonipagulase seisund, saavad elamisloa kolmeks aastaks, mida võib pikendada veel kolmeks aastaks (VRKS-i artikli 38 lõige 1 ja artikli 39 lõige 1). Täiendava kaitse saajale antakse elamisluba esialgu üheks aastaks, mida saab pikendada kahe aasta võrra (VRKS-i artikli 38 lõige 2 ja artikli 39 lõige 2). Kaitse saaja seisundit ei pikendata, kui asjaolud, mis tingisid kaitse saamise, on ära langenud või esineb muu asjaolu kaitse äravõtmiseks (VRKS-i artiklid 40–43).

Elamisloa kestus välja arvatud, ei ole antavatest seisunditest tulenevates õigustes ja kohustustes olulisi erinevusi.

Kõigile kolmandate riikide kodanikele, kes elavad Eestis seaduslikult, sealhulgas pagulased, antakse dokumendina elamisloakaart ja nõutakse selle olemasolu.⁶⁴ Elamisloakaart on isikut tõendav dokument, mida saab kasutada Eestis ja millega pääseb ligi eri e-teenustele. Kaart väljastatakse kuni viieks aastaks, kuid mitte kauemaks kui elamisloa kehtivuse ajaks. Seetõttu ei ole isikut tõendavalt kaardilt kohe näha, et isik on pagulane.

Reisimiseks saavad pagulasseisundi saanud isikud taotleda 1951. a pagulaskonventsiooni reisidokumenti, mis peab vastama 1951. a pagulaskonventsiooni lisale ja Rahvusvahelise Tsiivilnõuandusorganisatsiooni normidele.⁶⁵ Täiendava kaitse seisundi saajatel on õigus saada välismaalase

⁶³ Isikut tõendavate dokumentide seadus, RT I 1999, 25, 365, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102016006>.

⁶⁴ Isikut tõendavate dokumentide seaduse artikli 6 lõige 2.

⁶⁵ Isikut tõendavate dokumentide seaduse artikkel 31.

pass, kui nad tõendavad, et neil ei ole olemas või neil ei ole võimalik hankida välisriigi poolt väljastatavat reisidokumenti. Nii konventsiooni reisidokumendi kui ka välismaalase passi saab välja anda kuni viieks aastaks, kuid mitte kauemaks kui asjaomasele isikule antud elamisloa kehtivus.

VRKS-i artikli 48 lõige 1 näeb ette kuus alust⁶⁶ pagulasseisundi lõpetamiseks, artikli 48 lõige 2 sätestab alused täiendava kaitse seisundi lõpetamiseks. VRKS-i artikli 49 lõige 1 näeb lisaks ette, et PPA peab algatama teatud olukordades pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi kehtetuks tunnistamise⁶⁷. Praktikast sisaldab VRKS-i artikli 49 lõige 1 tervet rida põhjuseid pagulasseisundi lõpetamiseks, tühistamiseks⁶⁸ ja kehtetuks tunnistamiseks.⁶⁹

Alates 2016. aasta maist võetakse isiku elamisloa pikendamise otsustamisel kooskõlas VRKS-i artikliga 75 arvesse seda, kuidas isik on täitnud lõimumisnõudeid (eesti keele omandamine, osalemine kohanemiskursusel ning tugiisiku teenuse kasutamine). Siiski on ebaselge, kuidas seda sätet kohaldama hakatakse, arvestades, et ei rahvusvaheline ega Euroopa õigus ei luba sotsiaalkaitset ära võtta puuduliku lõimumise tõttu vastuvõtvasse ühiskonda.⁷⁰

7.12 Alaline elamisluba ja kodakondsus

Vastavalt VRKS-i artiklile 44 saab pagulane taotleda pikaajalist (alalist) elamisluba „välismaalaste seaduses sätestatud alustel ja korras“. Välismaalaste seaduses nõutakse sellise elamisloa saamiseks muu hulgas, et taotleja on elanud Eestis elamisloa alusel püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist (Välismaalaste seaduse artikli 232 lõige 1₁). Pagulaste puhul sisaldab püsivalt elamine alates 1. maist 2016 ka rahvusvahelise kaitse taotlejana Eestis elatud aega (Välismaalaste seaduse artikli 232 lõige 2₂).

⁶⁶ Lõpetamine on pagulasseisundi lõpetamine kooskõlas 1951. a pagulaskonventsiooni artikliga 1C põhjusel, et rahvusvaheline kaitse pole enam vajalik või õigustatud lähtuvalt asjaomase isiku teatud vabatahtlikest tegudest või tema päritoluriigis valitseva olukorra põhjalikust muutumisest. Lõpetamine mõjutab tulevikku (*ex nunc*). Vt UNHCR, *Note on the Cancellation of Refugee Status*, 22. november 2004, artikli 1 p iii. Ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>.

⁶⁷ Arvestada tuleb, et Eesti haldusmenetluse seaduse tõlkes kasutatakse kehtetuks tunnistamise vastena terminit 'repeal', mitte terminit 'cancellation' nii edasiulatuvate (*ex nunc*) kui ka tagasiulatuvate (*ex tunc*) haldusaktide puhul.

⁶⁸ „Tühistamine“ on otsus, millega tunnistatakse kehtetuks pagulasseisund, mida poleks tohtinud üldse anda. Tühistamine puudutab määramisi, mis on muutunud lõplikuks, st neid ei saa enam edasi kaevata ega üle vaadata. See toob kaasa pagulasseisundi kehtetuks tunnistamise selle määramise kuupäevast alates (*ab initio* või *ex tunc*). Vt UNHCR, Käsiraamat ja suunised „Pagulasseisundi määramise menetlus ja kriteeriumid“ (1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni ning selle 1967. aasta pagulasseisundi protokollide tähenduses), detsember 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3 („UNHCR, käsiraamat“), jaotis 117. Ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. Vt ka UNHCR, *Cancellation of Refugee Status*, märts 2003, PPLA/2003/02, jaotis 5. Ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/3f4de8a74.html>.

⁶⁹ „Kehtetuks tunnistamine“ on pagulasseisundi äravõtmine olukorras, kus isik on pärast pagulasseisundi saamist pannud toime teo, mis jääb 1951. a pagulaskonventsiooni artikli 1 lõike F punkti a või artikli 1 lõike F punkti c reguleerimisalasse. See mõjutab tulevikku (*ex nunc*). Vt UNHCR, *Note on the Cancellation of Refugee Status*, 22. november 2004, artikli 1 p ii. Ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>.

⁷⁰ Kooskõlas 1951. a pagulaskonventsiooniga saab pagulasseisundi lõpetada ainult kindlates, ammendavalt määratletud olukordades.

Lisanõueteks pikaajalise elamisloa saamisel on püsiv seaduslik sissetulek, ravikindlustus, registreerimine rahvastikuregistris ja enamiku taotlejate puhul⁷¹ eesti keele oskus vähemalt tasemel B1.⁷² Pagulaste puhul saab pikaajalise elamisloa andmisest keelduda⁷³ või selle kehtetuks tunnistada⁷⁴ igal ajal, kui esineb aluseid, mille põhjal pagulasseisund või täiendava kaitse seisund lõpeb või tunnistatakse kehtetuks.

Pagulastel on võimalik omandada kodakondsus naturalisatsiooni korras võrdsetel alustel kõigi teiste püsielanikega sõltumata sellest, et riigid kohustuvad 1951. a pagulaskonventsiooni artiklis 34 võtma meetmeid pagulaste naturalisatsiooni kiirendamiseks. Seetõttu peab pagulastel olema pikaajaline elamisluba, nad peavad olema elanud Eestis vähemalt kaheksa aastat, millest viis aastat püsivalt, sooritama B1-keele taseme eksami ja eraldi kodakondsuseksami. Alates 1. jaanuarist 2016 on isikud, kellele on Eestis või muus EL-i riigis antud rahvusvaheline kaitse, vabastatud nõudest loobuda oma senisest kodakondsusest, kui loobumine pole võimalik seoses sellega, et olukord koduriigis ei ole olulisel määral muutunud.

Praegu on vaid üks täiendava kaitse saanud isik, kellele on antud Eesti kodakondsus. Ühelegi konventsioonipõgenikule pole veel kodakondsust antud.

72 Osalemine tööturul

721 Juurdepääs tööturule

Pagulastel on õigus Eestis töötada (VRKS-i artikli 75 lõige 6) ning Eesti on üks väheseid OECD piirkonna riike, kus kohaldatakse sihthajutuse strateegiat lähtuvalt pagulase oskustest ning tema väljavaadetest siseneda kohalikule tööturule.⁷⁵ Varjupaigataotlejad saavad töötada ka varjupaigamenetluse ajal, kui kuue kuu jooksul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest arvates ei ole taotluse kohta jõustunud otsust.⁷⁶ Alates 2013. aastast ei ole välismaalastel, sh pagulastel Eestis töötamiseks vaja eraldi dokumenti (nt töö luba). Rahvusvahelise kaitse taotlejatele pakutakse menetluse ajal keeleõpet, kuid mitte täiskasvanute koolitust koos pikaajalise keeleõppega ega oskuste hindamist või kodanikuharidust.

⁷¹ Keelenõue ei kohaldu alla 15-aastastele ega üle 65-aastastele isikutele, piiratud õigusvõimega isikutele ega isikutele, kes on omandanud põhi-, kesk- või kõrghariduse eesti keeles. Peale selle saab isiku eksamist osaliselt või täielikult vabastada, kui tema tervislik seisund ei võimalda eksamit sooritada.

⁷² B1 tähendab Euroopa keeleõppe raamdokumendi järgi iseseisva keelekasutaja kesktaset. Kodakondsuse seaduse kohaselt hõlmab see alljärgnevat: 1) saab enamikes igapäeva elu olukordades hakkama; 2) oskab kirjeldada kogemusi, sündmusi, unistusi ja eesmärke ning lühidalt põhjendada ja selgitada oma seisukohti ja plaane; 3) mõistab kõike olulist endale tuttavat teemat, nagu töö, kool ja vaba aeg; 4) oskab koostada lihtsat teksti tuttavat või enda jaoks huvipakkuvat teemat.

⁷³ Välismaalaste seaduse artikli 237 lõike 2 punkt 4.

⁷⁴ Välismaalaste seaduse artikli 241 lõike 1 punkt 4.

⁷⁵ OECD, *Aruanne*, lk 23 ja tabel 3a lk 27.

⁷⁶ VRKS-i artikkel 10¹. Vt ka OECD, *Aruanne*, tabel 1 lk 16.

Avalikus teenistuses saavad ametnikena töötada ainult Eesti või muu EL-i liikmesriigi kodanikud ning teatud ametikohtadel saavad töötada ainult Eesti kodanikud.⁷⁷ See ei välista täielikult pagulaste juurdepääsu avaliku sektori asutustele: nad saavad töötada tugipersonalina, kes töötavad töösuhte alusel (st nendena, kes ei kuulu rangelt võttes avalike teenistujate hulka), nagu raamatupidamine, personalitöö, dokumendihaldus, hankespetsialistide tegevused, halduspersonali tegevused, infotehnoloogide tegevused ja muu toetav töö.

Kolmandate riikide kodanikud, sealhulgas pagulased, ei tohi töötada Eestis püsivalt vandeadvokaadina. Välismaalasest vandeadvokaat võib klienti Eesti kohtus esindada või kaitsta ainult koos Eesti vandeadvokaadiga.⁷⁸

Pagulastele ei anta tegevusluba majandustegevuse valdkondades, mis on seotud relvade ja laskemoonaga,⁷⁹ ning piirangud kehtivad ka turvafirmas töötamisele.⁸⁰

Paljudel ametikohtadel nõutakse eesti keele oskust.⁸¹ Sellised ametikohad on muu hulgas:

- A2-tase: avaliku sektori asutuses tehnilist tuge pakkuvad töötajad, nagu autojuhid, katlakütjad, kopeerimismasina operaatorid ja muud sarnased ametikohad; rongijuhid, valvetöötajad, piletikontrolörid, riidehoidjad, uksehoidjad ja käskjalad ka erasektoris.
- B1-tase: töötajad, kes täidavad avaliku sektori asutuses kindlaid haldustööga seotud tugiülesandeid, nagu andmesisestajad ja postisekretärid; päästetöötajad, õppejõud (v.a pedagoogid), teenindus- ja müügitöötajad, kelle tööülesannete hulka kuulub tarbijate vahetu ja regulaarne teenindamine, tööalase teabe edastamine või tööohutuse eest vastutamine; toitlustus-, müügi- või majutusteenust osutavate väikeettevõtete juhid, kelle tööülesannete hulka kuulub tarbijate teenindamine; isikuhooldustöötajad, ühissõidukite juhid (v.a laevade ja õhusõidukite ning veduri- ja rongijuhid), oskus- ja käsitöölised, kelle tööülesannete hulka kuulub tarbijate teenindamine, seadmete operaatorid ja mehhanismide juhid, kelle tööülesannete hulka kuulub tarbijate teenindamine.
- B2-tase: raamatupidajad ja tehnilised sekretärid avaliku sektori asutustes; pedagoogid; hooldustöötajad; meditsiiniõed; teised tervishoiutöötajad, kelle tööülesannete hulka kuulub patsientidega suhtlemine; teenindus- ja müügitöötajad, kes tegelevad kindlustustegevusega; teenindus- ja müügitöötajad, kes tegelevad isiku elu ja tervist ohustada võivate kaupade müügi või käitlemisega; turvatöötajad, kes kasutavad erivahendeid (nt relva); avaliku sektori asutuse töötajad; muud töötajad, kes töötavad keskeri- või kõrgharidust nõudvatel ametikohtadel ja kelle tööülesannete hulka kuulub tarbijate teenindamine, tööalase teabe edastamine või tööohutuse eest vastutamine.
- C1-tase: juristid, arstid, psühholoogid, farmatseudid jne.

Seetõttu võivad kehtivad keelenõuded takistada juurdepääsu Eesti tööturule nende pagulaste puhul, kes ei ole veel õppinud keelt nõutaval tasemel.

⁷⁷ Avaliku teenistuse seadus, § 14, RT I, 6. juuli 2012, 1, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106102016002>.

⁷⁸ Advokatuuriseadus, § 74 lõiked 3 ja 4, 21. märts 2001, RT I 2001, 36, 201, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012004>.

⁷⁹ Relvaseadus, §-d 66 ja 67, 13. juuni 2001, RT I 2001, 65, 377, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014121>.

⁸⁰ Turvaseadus, § 16 lõige 2, 8. oktoober 2003, RT I 2003, 68, 461, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015272>.

⁸¹ Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded, 20. juuni 2011, määrus nr 84, RT I, 2011, 1.

Kõik töötajad registreeritakse sõltumata töösuhte liigist ja kestusest Eesti Maksu- ja Tolliameti töötamise registris.⁸² Kui töötajal ei ole Eesti isikukoodi, mille saamine võib võtta kuni 30 päeva, saab töötaja registrisse kanda, kuid ta ei pruugi saada sotsiaalhüvesid. Pagulastel on ka õigus võtta end arvele töötuna ning saada kõiki tööturutoetusi ja -teenuseid, mis on kättesaadavad teistele Eesti elanikele.⁸³

Tööturuteenuseid pakub enamasti Eesti Töötukassa (ETK). ETK-l on eri individuaalsete vajaduste täitmiseks mitmesuguseid meetmeid. Meetmeid ei eristata kindlate tööturu rühmade järgi, vaid neid pakutakse vastavalt konkreetsetele asjaoludele, individuaalsetele vajadustele ja takistustele, mis on konkreetsetel isikul tööturule sisenemisel. ETK pakub teenuseid ka tööandjatele, millega toetatakse pagulasi tööle võtvaid tööandjaid. ETK-l on lisaks vahendid tööturuteenuste pakkumiseks vastavalt kliendirühmade vajadustele.

Osa ETK pakutavatest teenustest nõuab kliendilt eesti või vene keele lugemise ja rääkimise oskust kõrgtasemel. Nende hulka kuuluvad:

- info tööturu, tööturuteenuste ja toetuste kohta;
- töövahendusteenus;
- tööturukoolitus alates ühepäevastest kuni üheaastaste paindlike kursusteni (rühmas või erikoolituse osakaalu järgi), sealhulgas tööalase eesti keele kursused;
- karjäärinõustamine;
- kuni nelja kuu pikkune tööpraktika;
- lühiajalised ajutised tasustatud üldkasulikud tööd (kuni 10 päeva), mis ei nõua erioskusi;
- proovitöö teenus ja tööharjutus;
- 50% piiratud palgatoetus tööandjatele, kes võtavad tööle pikaajalise töötu.

ETK toetused ja hüvitised hõlmavad alljärgnevat:

- töötuskindlustushüvitis 40–50% eelnevast palgast isikutele, kes on töötnud Eestis viimase kolme aasta jooksul vähemalt 12 kuud; kohalduvad eritingimused ning hüvitise maksmise kestus sõltub töötuskindlustusstaažist (kuni 360 päeva);
- töötutoetus, kui isik on olnud Eestis hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega (nt olnud lapsehoolduspuhkusel või hooldanud erivajadusega last);
- stipendium koolitusel, praktikal, tööharjutusel, kaitstud tööil ja vabatahtliku tööil osalemiseks;
- sõidu- ja majutustoetus enamiku teenuste kasutamiseks.

ETK büroo esmakordsel külastamisel on pagulasega tavaliselt kaasas tugiisik või Vao majutuskeskuse töötaja. Pagulastel ja rahvusvahelise kaitse saanutel, kes võtavad end arvele töötu või tööotsijana, tekib õigus tervisekindlustusele pärast arvelevõtmise registreerimist Eesti Haigekassas, milleks kulub kuni 30 päeva.⁸⁴

⁸² Maksukorralduse seadus, § 25 lõige 1, 20. veebruar 2002, RT I 2002, 26, 150, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102016013>.

⁸³ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus, 28. september 2005, RT I 2005, 54, 430, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104062014007>.

⁸⁴ Ravikindlustuse seadus, § 9 lõige 1, 19. juuni 2002, RT I 2002, 62, 377, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104052016007>.

Kui sobivast tööst keeldutakse põhjuseta kolmel korral või kui isik ei ilmu iga 30 päeva järel ETK büroosse, võidakse töötuna arvel olek ning kõigi sellega seotud hüvitiste maksmine ja teenuste osutamine lõpetada (sh tervisekindlustus).⁸⁵ See reegel kehtib võrdselt kõigile Eesti elanikele sõltumata nende kodakondsusest või elamisloa liigist ehk ka pagulastele.

722 Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine ja vabade elukutsetega tegelemine

Pagulastel on võrdne õigus tegutseda Eestis füüsilisest isikust ettevõtjana ning otsida tööd. Nad võivad tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana, nagu teisedki elanikud, ning neile ei kohaldu ettevõtete omamisel ja juhtimisel piiranguid. Eestis saab ettevõtte registreerida kiiresti valitsuse e-portaalis ning minimaalse osakapitali maksmise nõuet ei ole.

ETK pakub pärast ettevõtluskoolituse läbimist ja äriplaani esitamist ettevõtluse alustamiseks kuni 4500 euro suurust toetust.⁸⁶ ETK pakub ka toetuse andmise järgset tuge (koolitus, nõustamine, mentorklubid). Tugi on võrdselt kättesaadav kõigile Eesti elanikele sõltumata nende kodakondsusest või elamisloa liigist.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus pakub kuni 15 000 euro suurust starditoetust, mis võib moodustada kuni 80% projekti kogumaksumusest⁸⁷, ja ettevõtlusalast nõustamist. Mõned kohalikud omavalitsused pakuvad samuti oma ettevõtluse tugiteenuseid. Tugi on võrdselt kättesaadav kõigile Eesti elanikele sõltumata nende kodakondsusest või elamisloa liigist.

723 Kvalifikatsioonide tunnustamine

Mõnele töökohale kandideerimiseks on pagulastel vaja kindlat akadeemilist või kutsekvalifikatsiooni. Menetlus on akadeemiliste kraadide ja reguleeritud kutsete tunnustamisel erinev: teiste riikide akadeemilisi kvalifikatsioone ja kraade tunnustab Eesti ENIC/NARIC keskus, kutsekvalifikatsioone tunnustavad erinevad erialaliidud.

Eesti ENIC/NARIC keskusel on laialdane kogemus eri riikide sisserändajate diplomite ja muud akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamisel. Kogemus pagulastega on väiksem. Siiani ei ole ei esinenud probleeme pagulaste akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamisega seoses töö otsimise või õpingutega ei vahetel ega vahendaja (nt ülikool) kaudu taotlemisel.⁸⁸ Hindamine ja tunnustamine põhinevad valitsuse määrusel,⁸⁹ milles sätestatakse nõuded muudes riikides peale Eesti omandatud akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamisele.

⁸⁵ Tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 7 lõige 1.

⁸⁶ Vt <https://www.tootukassa.ee/content/teenused/ettevotluse-alustamise-toetus>.

⁸⁷ Vt <http://www.eas.ee/teenus/starditoetus/>.

⁸⁸ Intervjuu Eesti ENIC/NARIC keskuse juhi Gunnar Vahtiga.

⁸⁹ Eesti Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2006 määrus nr 89 „Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord“, 6. aprill 2006, RT I 2006, 16, 130, kättesaadav aadressil: <http://adm.archimedes.ee/enic/akadeemiline-tunnustamine/tunnustamisalased-oigusaktid/>.

Määruses ei nähta praegu ette akadeemiliste kvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise menetlust juhul, kui kvalifikatsiooni tõendavad dokumendid, näiteks diplom, on kadunud. Selle puuduse kõrvaldamist arutatakse praegu HTM-iga, lähtudes teiste Euroopa riikide kogemusest.⁹⁰

Välisriikide kutsekvalifikatsioonide tunnustamist reguleerib välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus.⁹¹ Selle seaduse artikli 6 lõige 4 näeb Eestis ajutise elamisloa alusel elavaid pagulasi võimalike taotlejatena. Olemas on loend kutsekvalifikatsiooni nõudvatest kutsetest.⁹² Nende hulka kuuluvad maismaatranspordiga seotud kutsed (trammi-, rongijuhid jne), kalandus (rannakalur), haridus ja koolitus (õpetaja, noortelaagri kasvataja), mitmesugused seadmetööd (elektritööd, gaasitööd, masinatööd, pürotehnikatööd, surveseadmetööd ja tõsteseadmetööd), arhitektuur (arhitekt, planeerija), õiguserialad (kohtuekspertiisi spetsialist, kriminaalhooldusametnik, pankrotihaldur, patendivolnik, vandeadvokaat, vandetõlk), audiitorid (siseaudiitor, vandeaudiitor), sotsiaalhooldus (lapsehoidja, erihoolekandeteenust osutav isik, ohvriabiteenust osutav isik, asenduskodu kasvataja), tervishoid (farmatseut, hambaarst, arst, ämmaemand, õde), sport (treener), lõhkematerjalidega seotud kutsed (lõhkaja, lõhkematerjali käitlemise korraldaja), keskkond (põllumajandusnõustaja, keskkonnamõju hindamise juhtekspert, metsakorraldaja, hüdrogeoloogiliste tööde tegija, maa hindaja ja muude eritööde tegijad), tuleohutus ja turvalisus (korstnapühkija, valvetöötaja, turvatöötaja, pottsepp, vabatahtlik päästja) ja veterinaararst.

Seetõttu peab pagulane, kes soovib oma kvalifikatsiooni tunnustamist, pöörduma vastava tegevusala pädeva asutuse poole.⁹³ Pädev asutus, milleks võib olla riigiasutus või erialaliit (näiteks Advokatuur ja Kultuuriministeerium), otsustab, kas isiku haridusest ja töökogemusest piisab samal kutsealal Eestis töötamiseks. Kui jah, siis kutsekvalifikatsiooni tunnustatakse ja rahvusvahelise kaitse saanud isikul lubatakse reguleeritud erialal töötada. Kui on olulisi erinevusi (nt hariduse sisus või kutsetegevuses), võib pädev asutus kehtestada kompensatsioonimeetmed (kohanemisperiod või sobivustest). Menetlust koordineerib HTM, mis toimib teabe- ja kontaktpunktina.

Nagu akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamiselgi, võivad takistused tekkida siis, kui puuduvad kvalifikatsiooni omamist tõendavad dokumendid, mida võib pagulaste puhul ette tulla. Siiani ei ole HTM-ile teadaolevalt pagulastega seotud juhtumeid. Kui need peaksid tekkima, tehakse otsus iga konkreetse juhtumi kohta eraldi.⁹⁴

⁹⁰ Intervjuu Eesti ENIC/NARIC keskuse juhi Gunnar Vahtiga.

⁹¹ Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus, 19. juuni 2008, RT I 2008, 30, 191, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104062014009>.

⁹² Kutseid reguleeritakse erinevates õigusaktides, vt loendit aadressil: <http://archimedes.ee/enic/kutsealane/reguleeritud-kutsed/>.

⁹³ Lisateave on kättesaadav aadressil: <http://archimedes.ee/enic/kutsealane/padevad-asutused/>.

⁹⁴ Intervjuu Tiia Raudmaga Haridus- ja Teadusministeeriumist. Vt ka arutelu Eestis viibivate pagulaste oskuste süstemaatilise hindamise puudumist käsitlevat arutelu OECD *aruandes*, lk 34.

724 Töökohal diskrimineerimise vältimine

Töölepingu seaduse, soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse järgi on töökohal diskrimineerimine keelatud. Töölepingu seaduse artikkel 3 näeb ette, et tööandja peab tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele. Viimati nimetatud seadused kaitsevad soo, rahvuse (etnilise päritolu), rassi, nahavärvi, usu ja muude veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse põhised diskrimineerimist töökohal.

Vastavalt soolise võrdõiguslikkuse seadusele ja võrdse kohtlemise seadusele on tööandjad kohustatud võtma töötajate kaitsmiseks diskrimineerimise eest asjakohased meetmed ja teavitama töötajaid nende õigustest ja kohustustest asjakohasel viisil.

Diskrimineerimise korral saab pöörduda mittesiduva arvamuse saamiseks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole või esitada kohtusse hagi. Siiski ei ole selleks midagi eraldi tehtud, et pagulasi nendest võimalustest teavitada või võimaldada neil neid võimalusi kasutada.

7.3 Haridus

731 Eesti keele õpe

Eesti keele oskus on pikaajalise elamisloa saamise ja Eesti kodakondsuse taotlemise eeldus, kuid ilmselgelt on see oluline ka muudest lõimumisaspektidest, näiteks juurdepääsuks haridusele ja tööle, aga ka ühiskondlikuks, kultuuriliseks ja sotsiaalseks lõimumiseks. Peale selle on terve rida ametikohti, kus töötajalt nõutakse eesti keele oskust, nagu kirjeldatakse jaotises 7.2.1.

Eestis ei ole pagulaste keeleõpet koordineerivat asutust. Samuti ei ole koolidele ega õpetajatele kehtestatud kvaliteedistandardeid. Eesti keele õppimise võimalused on mitmekesised ja sõltuvad formaalselt sellest, kui kaua isik on Eestis viibinud, samuti sellest, kas isik on töötanud või mitte. Praktikas mängib õpetajate olemasolu ja pagulase elukoht olulist rolli, sest õpetajate olemasolu ja õppe kvaliteet erineb riigi eri kohtades.

Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuses õpetatakse keelt tasuta. Keeleõpet pakuvad erinevad õpetajad ja vabatahtlikud ning õpe on peamiselt mõeldud baaskeelena inglise või vene keelt rääkivatele varjupaigataotlejatele. 2016. aasta algul oli vähemalt kaks õpetajat, üks neist kohalik sotsiaaltöötaja, kes õpetasid kaks korda nädalas. Mõnikord tulevad keskusesse eesti keelt õpetama ka vabatahtlikud.

Pärast kaitseseisundi saamist on pagulasel eesti keele tasuta õppimiseks mitu võimalust, mida saab kõiki kasutada samaaegselt:

- Tööalase eesti keele kursuseid pakub ETK pärast töötanud või töötajana arvele võtmist. Need keelekursused on mõeldud isiku toetamiseks töö otsimisel ning seetõttu saab neid kohandada vastavalt otsitavale ametikohale. Kui isik on töö leidnud, ei saa ta enam uutel kursustel osaleda, vaid saab lõpetada käimasoleva kursuse ETK toetuse abil.

- Erakoolitusettevõtete pakutav keeleõpe, mis hüvitatakse pagulasele Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse kaudu. Toetuse kogusumma on 12-kordne hüvitise piirmäär, mis on 2016. aastal 130 eurot kuus. See tähendab, et kogusumma on 1560 eurot ja seda saab kasutada kuni kaks aastat pärast seisundi tunnustamist. Seda summat saab kasutada sõltumata sellest, kas hüvitise saaja töötab. Hüvitist makstakse riigieelarvest.
- 2016. aasta algul kuulutas SoM välja hanke teenusepakkuja leidmiseks, kes pakuks pagulastele kaheaastase perioodi jooksul eesti keele koolitusi alates tasemest A2 kuni tasemeni B2. Hanke võitis Tartu Rahvaülikool, kes peab korraldama järgmise kahe aasta jooksul 100 tundi koolitust ühe inimese kohta kokku kuni 150 inimesele. Kursusi rahastab AMIF.
- Alates 2016. aasta kevadest pakub Tallinna Ülikool erinevatel tasemetel tasuta eesti keele kursuseid nii rahvusvahelise kaitse taotlejatele kui ka pagulastele, mida ülikool rahastab oma eelarvest.

Peale selle on olemas veebipõhine iseõppimisportaal *Keeleklikk*,⁹⁵ mis pakub tasuta veebipõhiseid eesti keele kursuseid algajatele inglise või vene baaskeelega ja sobib individuaalõppeks A2-taseme saavutamiseks. Kursus koosneb 16 põhjalikust keeleõppepeatükist, milles on kokku 200 animatsiooni, üle 100 grammatikavideo ja umbes 1200 harjutust. Ei ole teada, kui paljud pagulased seda kasutanud on või kas nad on sellest teadlikud.

Teadaolevalt⁹⁶ on vabatahtlikke, kes õpetavad pagulasi individuaalselt, mittestruktureeritult, ning suuremates linnades pakutakse tasuta keelekursusi.

Alates 1. maist 2016 on pagulased alates 18. eluaastast kuni pensionieani seadusega kohustatud õppima eesti keelt, välja arvatud juhul, kui nad õpivad põhi-, kesk- või kõrghariduse tasemel eestikeelses õppes (VRKS-i artikkel 43). Sõltuvalt isikule antud seisundist on nõuded erinevad. Konventsioonipagulase seisundi saanud isikutelt võidakse eesti keele õppe kulud tagasi nõuda, kui nad ei ole omandanud A2-taseme keeleoskust kahe aasta jooksul ja B1-taseme keeleoskust viie aasta jooksul alates rahvusvahelise kaitse saamisest. Täiendava kaitse seisundi saanud isikutelt võidakse keeleõppe kulud tagasi nõuda, kui nad ei ole omandanud vähemalt A1-taseme keeleoskust ühe aasta jooksul kaitseisundi, A2-taseme keeleoskust kahe aasta jooksul laiema kaitseisundi saamisest ja B1-taseme keeleoskust viie aasta jooksul alates rahvusvahelise kaitse saamisest.

Peale selle võivad kõik pagulased kaotada õiguse toetustele, kui nad ei saavuta nõutavat keeleoskuse taset. Ei ole selge, millistel tingimustel see võib juhtuda ja milliseid toetusi see puudutab. Vastavalt VRKS-i artiklile 4⁴ kehtestatakse eesti keele kursustel osalemise tingimused, sealhulgas keeleõppe kulude hüvitamise menetluse valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Sellist määrust ei olnud selle aruande koostamise ajal veel antud.

⁹⁵ Külastage veebilehte <https://www.keeleklikk.ee/en/welcome>.

⁹⁶ Seda ütles nii Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse juhtkond kui ka mitu tugiisikut, keda projekti ajal intervjueriti.

732 Põhiharidus

Lastel, kes on pagulased või kelle vanemad on pagulased, on samasugune õigus haridusele nagu Eesti kodanikel (VRKS-i artikli 75 lõiked 6² ja 7). Eesti seaduste järgi⁹⁷ on kõik lapsed vanuses 7 kuni 17 eluaastat, sõltumata nende erivajadusest või haridustasemest,⁹⁸ kohustatud käima koolis kuni põhihariduse omandamiseni (1.–9. klass).⁹⁹ Laste haridus on tasuta.

Samuti on olemas elukestva õppe võimalused täiskasvanutele. Eesti täiskasvanute koolituskeskused pakuvad paindlikke võimalusi põhi- ja keskkhariduse omandamiseks. Samuti on olemas paindlikud võimalused kutsekvalifikatsiooni omandamiseks kutsekoolides.

Kohalik omavalitsus peab pakkuma võimaluse põhihariduse omandamiseks isikutele, kes elavad kohaliku omavalitsuse territooriumil.¹⁰⁰ Seetõttu peavad kohalikud omavalitsused tagama selle, et kohalikes koolides on piisavalt kohti (või leidma alternatiivseid võimalusi), sealhulgas pagulastele ja nende lastele. HTM on pagulasi õpetavaid koole aktiivselt toetanud. Õpilaste üldarv väheneb¹⁰¹ paljudes maapiirkondades seoses linnastumise, väljarände ja demograafilise langusega, mistõttu suletakse väikese õpilaste arvuga koole.

733 Kesk-, kutse- ja kõrgharidus, alusharidus

Kesk- ja kutsehariduse korraldamine on HTM-i pädevuses.

Keskharidus on Eestis vabatahtlik. Isik saab valida üldise keskkhariduse (kolm aastat) omandamise gümnaasiumis (10.–12. klass) või omandada kutsekeskkhariduse kutseõppeasutuses. Kutseharidust saab omandada ka pärast keskkhariduse omandamist. Pagulased, kes on lapsed, saavad omandada kesk- ja kutsehariduse võrdsetel alustel Eesti kodanikega (VRKS-i artikli 75 lõiked 6, 6² ja 7).

Gümnaasiumis õppimine eeldab põhihariduse omandamist, kutsekeskkhariduse omandamine eeldab põhihariduse omandamist või üle 22 aasta vanuste õpilaste puhul, kes ei ole omandanud põhiharidust, põhiharidusele vastavate pädevuste omandamist. Seda hindab iga kool ise. Õpingud on tasuta.

Täiskasvanutest pagulastel on samasugused õigused kutsehariduse omandamiseks nagu teistel Eestis elavatel kolmandate riikide kodanikel.

Kesk- ja kutseharidust omandavatele pagulastele ei ole eriprogramme ega -meetmeid, samuti puudub õpet koordineeriv eraldi asutus.

⁹⁷ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 9. juuni 2010, RT I 2010, 41, 240, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072012014>.

⁹⁸ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus pakub paindlikke õppimisvõimalusi individuaalse õppekava järgi, et võimaldada teadmiste ja oskuste omandamine vastavalt isiku võimetele, kuid tagada samal ajal maksimaalne lõimumine teiste õpilastega.

⁹⁹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9.

¹⁰⁰ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 lõige 1.

¹⁰¹ Vt üldist haridusstatistikat aadressil: <http://www.haridussilm.ee>.

Kutseharidussüsteemis on mitu taset (2–5). Teine ja kolmas tase ei eelda eelnevat haridust, kuid vajalik on eesti (või vene) keele oskus.

Peale selle saavad pagulased osaleda ETK pakutavatel lühiajalistel kursustel.

Kõrgharidust antakse ülikoolides ja kutsekõrgkoolides, kuhu pagulased saavad astuda samadel alustel nagu teised Eestis elamisloa alusel elavad kolmandate riikide kodanikud.

Kohalikud omavalitsused on kohustatud tagama kõigile omavalitsuse elanikele, sealhulgas pagulastele piisavalt lasteaiakohti.

Koolieelne ja kolmanda taseme haridus ei pruugi olla tasuta.

7.4 Majutus

Kooskõlas VRKS-i artikli 73 lõikega 3 on elamisloa saanud pagulastel õigus jääda varjupaigataotlejate majutuskeskusesse või muusse SoM-i või selle allasutuse poolt pakutavasse kohta kuni neljaks kuuks, pärast mida tuleb elama asuda kohaliku kogukonda.

SoM-i või mõne selle allasutuse ülesanne on korraldada pagulase elama asumine mõne kohaliku omavalitsuse territooriumil koostöös kohaliku omavalitsusega, võttes arvesse isiku tervislikku seisundit, tema pereliikmete elukohta ja muid olulisi asjaolusid. Samuti tuleb arvesse võtta kohaliku omavalitsuse majutus- ja töövõimalusi, sealhulgas pagulaste proportsionaalset jaotumist kohalikes omavalitsustes. Vastavalt VRKS-i artikli 73 lõikele 2 võib rahvusvahelise kaitse saaja osaleda talle sobiva kohaliku omavalitsuse üksuse otsimisel. Pagulaste majutusvõimaluste piiratuse tõttu praktikas ei saa pagulased seda valikut palju mõjutada.

SoM sõlmib seejärel lepingu kohaliku omavalitsuse, valitsusvälise organisatsiooni, eraettevõtte või eraõigusliku juriidilise isikuga vastuvõtmise ja abistamise korraldamiseks. Lepingu sõlminud kohalik omavalitsus või juriidiline isik on seejärel kohustatud abistama pagulasi elupaiga leidmisel (VRKS-i artikkel 73).

Kuni aprillini 2016 hüvitati pagulaste igakuist üüri kuni kaks aastat. Alates 2016. aasta maist makstakse riigieelarvest ühekordne makse üürilepingu sõlmimisega seotud kulude katmiseks. Ühekordse makse suurus on kuni 6 toimetulekupiiri määra perekonna kohta; 2016. aastal oli see 780 eurot. Seda toetust rahastatakse kohaliku omavalitsuse või eraõigusliku juriidilise isiku kaudu, kes on määratud abi osutama. Kõik muud üürikuludega seotud toetused peab kandma kohalik omavalitsus võrdsetel alustel teiste isikutega, kes ei suuda eluasemekulude eest maksta. Selleks on seatud mitmeid piiranguid nii riigi poolt (korterite suurus) kui ka kohaliku omavalitsuse määrustega (toetuste või hüvitiste ülemmäär).

SoM-i andmetel võib pagulane, juhul kui ta keeldub asuma elama kohalikus omavalitsuses, kus SoM on talle elukoha leidnud, leida ise elukoha ja kanda kõik sellega seotud kulud. Pagulane võib jääda varjupaiga taotlejate majutuskeskusesse kaheks kuuks pärast pakutavast kohast keeldumist.

7.5 Tervishoid

Erakorraline meditsiiniabi, sealhulgas kiirabiga transportimine hädaolukorras on tasuta kättesaadav kõigile Eestis viibijale. Kui isik läheb erakorralise meditsiini osakonda, võidakse temalt nõuda kuni 5 euro suurust visiiditasu.

Enamiku teiste tervishoiuteenuste puhul pakub Eesti Haigekassa riiklikku kohustuslikku ravikindlustust. Riikliku ravikindlustusega on kaetud umbes 95% rahvastikust. Ravikindlustatud on töötavad isikud, avalikud teenistujad, juriidiliste isikute juhatuse või nõukogu liikmed, võlaõigusseaduse kohase lepinguga töötavad isikud, ETK-s arvele võetud töötud, tuumakatastroofi tagajärgede kõrvaldamises osalenud isikud, kutsealused, diplomaadi või avaliku teenistuja mittetöötavad abikaasad, puudega isiku hooldajad, lapsehoolduspuhkusel olevad isikud, ülalpeetavad abikaasad, kelle eest maksab sotsiaalmaksu riik, sotsiaaltoetust saavad isikud ja doktoranditoetust saavad doktorandid. Nende inimeste ravikindlustuse eest maksab riik.

Samuti on terve rida inimesi, kelle eest tööandja ega riik ei maksa tervisekindlustusmaksleid, kuid kes on siiski ravikindlustatud. Siia kuuluvad rasedad, alla 19-aastased isikud, Eesti riigipensioni saavad isikud, kindlustatud isiku ülalpeetav abikaasa, kellel jääb vanaduspensionini kuni 5 aastat; õpilased (kehtib vanusepiirang); Eesti alalistest elanikest üliõpilased (st mitte välisüliõpilased) ning vabatahtliku tasulise ravikindlustusega liituvad isikud (2015. aastal oli kindlustusmaks suuruseks 130 eurot kuus). Alates 2016. aasta maist on ravikindlustusega hõlmatud ka töötud pagulased, kes on jõudnud vanaduspensionini ikka, kuid ei saa pensioni.¹⁰²

Seetõttu võib juurdepääs riiklikele tervishoiuteenustele olla piiratud nende pagulaste jaoks, kes ei saa end ETK-s töötuna registreerida või ei kvalifitseeru töötuks või kelle töötuna arvel olek on mingil põhjusel lõppenud. Näiteks täiskasvanud õpilastest pagulased, keda koheldakse kolmanda riigi kodanikena, ei kvalifitseeru ravikindlustuse saajaks. See piirab nende juurdepääsu ravikindlustusele ja võib heidutada neid omandamast kutse- või kõrgharidust.

Tervishoiuteenused, mille eest maksab täielikult või osaliselt Eesti Haigekassa, hõlmab arstikülastusi, mitmesugust diagnostikat, operatsioone, soodushinnaga ravimeid jne. Teatud teenuste eest tuleb maksta kindlaksmääratud tasu. Pagulastele tehakse tasuta nakkushaiguste kontrolli, kui seda on vaja rahvatervise kaitseks.

Esmast tervishoiuteenust pakuvad perearstid; isikud saavad liituda enda valitud perearstiga.

7.6 Ohvriabi

Eestis on laialdane ohvriabisüsteem, mida saaks arendada pagulaste abistamiseks, eriti psühholoogiliseks abistamiseks.

Ohvriabi teenus on avalik teenus, mille eesmärk on säilitada või parandada ohvri toimetulekuvõimet pärast hooletuse või halva kohtlemise, füüsilise, vaimse või seksuaalse vägivalda ohvriks langemist. Teenust pakub Eesti Sotsiaalkindlustusamet. Amet pakub ohvriabi raames ka lepitusteenust ja psühholoogilise abi kulude hüvitamist

¹⁰² Tingimuste täielik loend on ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <https://goo.gl/Fivbr8>.

ning riikliku hüvitise maksmist vägivallakuriteo ohvritele. Ohvriabi osakonnal on 15 keskust üle Eesti ja neis töötab 27 spetsialisti. Ohvriabikeskused asuvad kõigis maakondades.

Praeguseks on ohvriabi teenust kasutanud üksikud pagulased. Kuna kõigile ümberpaigutatud ja ümberasustatud pagulastele antakse täpsemat teavet psühholoogilise nõustamise kohta ohvriabisüsteemi raames, saab see rühm pakutavatest võimalustest eeldatavasti teadlikumaks.¹⁰³

7.7 Kultuurilise orientatsiooni ja lõimimise teenused

Kooskõlas VRKS-i artikliga 471 suunab PPA kõik pagulased ja nende pereliikmed pärast elamisloa saamist Eestis osalema kohanemisprogrammis, mille SM algatas 2015. aasta teises pooles. Alates 1. maist 2016 on pagulased kohustatud osalema kohanemisprogrammi rahvusvahelise kaitse moodulis. Ühepäevases moodulis mitteosalemist võidakse arvesse võtta pagulase elamisloa pikendamisel.

Kohanemisprogrammis saavad osaleda ka teised sisserändajad, kes on Eestis ametlikult elanud alla viie aasta. Programm koosneb kaheksast moodulist, igaühe läbimiseks kulub umbes 8 tundi (üks päev). Moodulites käsitletakse töötamist ja ettevõtlust, õppimist, teadustööd, pereelu, rahvusvahelist kaitset, lapsi ja noori ning keeleõpet. Enamikku mooduleid pakutakse inglise ja vene keeles, välja arvatud rahvusvahelise kaitse moodul, mida pakutakse ka araabia ja prantsuse keeles. Koolitusmooduleid pakutakse tavaliselt Tallinnas, Tartus või Narvas. Keeleõppemoodulit pagulastele ei pakuta, sest neile on ette nähtud muud võimalused (vt keeleõpet käsitlevat jaotist 7.3.1).

Rahvusvahelise kaitse moodul on mõeldud pagulastele ja hõlmab järgmisi kohustuslikke teemasid:

- rändeliigiga seotud õiguslane teave, sh elamisloa andmise ja pikendamise tingimused erinevatele rahvusvahelise kaitse seisunditele;
- sotsiaalhoolekanne, sh riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse pakutavad teenused ja toetused;
- ühiselureeglid nt korterelamus;
- finantskirjaoskus (kuidas tulla toime laenude ja finantsvastutusega);
- juurdepääs haridusele, haridustee jätkamise võimalused;
- töökultuur;
- teiste teenuste ülevaade, mida pakutakse rahvusvahelise kaitse saajatele.

Pagulased, keda majutatakse ajutiselt varjupaigataotlejate majutuskeskustes, võivad saada ka praktilist teavet Eesti tavade ja kommete kohta, kuigi seda pole keskuse kohustuste hulgas eraldi välja toodud. Alates 2013. aastast kuni 2015. aasta keskpaigani pakuti keskuses kultuurilise orientatsiooni kursuseid, kuid projekt lõpetati.

¹⁰³ Vastavalt SoM-i tagasisidele käesoleva uuringu esialgse kavandi kohta, 25. oktoober 2016.

Pagulastel on juurdepääs ka MISA pakutavatele teenustele (keeleklubid, nõustamisteenus), mis on mõeldud vähelõimunud inimestele (st Eestis pikaajaliselt elanud venekeelsele vähemusele), kuid mida ei ole kohandatud pagulaste erivajadustele.¹⁰⁴

7.7.1 Tugiisiku teenus

Praktilist abi ja tuge, mida pakuvad vabatahtlikud või valitsusväliste organisatsioonide töötajad (nn tugiisiku teenus), antakse tavaliselt siis, kui pagulane on elama asunud kohalikku omavalitsusse.

Neid teenuseid pakuvad valitsusvälised organisatsioonid ja neid ei reguleerita õigusaktidega. Selle asemel määratletakse lepingus, mille valitsusväline organisatsioon pärast hanke- või projektikonkurssi SM-iga sõlmib, kindlad eesmärgid või standardid. Ümberpaigutamata ja ümberasustamata pagulastele on JMK-l projektipõhine tugiisiku teenus, mida rahastavad AMIF ja SM, kusjuures EPA pakub seda teenust vabatahtlike kaudu. Ümberpaigutatud ja ümberasustatud pagulaste jaoks sõlmis SoM 2016. mais lepingu JMK ja valitsusvälise organisatsiooniga Pagula tugiisiku teenuse pakkumiseks Eesti ida- ja läänepiirkondades (Ida-Virumaa, Lääne-Virumaa, Läänemaa, Pärnumaa, Hiiumaa ja Saaremaa), põhja- ja lõunapiirkondade jaoks sõlmiti leping EPA-ga.

Tugiisiku teenusel on keskne roll pagulaste elama asumisel kohalikesse omavalitsustesse ning neile ette nähtud teenustest ja toetustest teada saamisel. Tugiisiku teenuse eesmärk on aidata pagulastel saada isemajandavaks ja sõltumatuks. Tugiisiku teenusele ei ole kehtestatud ajalisi piiranguid, kuid keskmiselt vajab pagulane seda umbes üks aasta.¹⁰⁵ Vastavalt VRKS-i artiklile 75 on tugiisiku teenus alates 2016. aasta maist kohustuslik, kui pagulasele on teenus määratud; teenuse kasutamisest keeldumine võib kaasa tuua sotsiaaltoetustest ilmajäämise. Selle reegli rakendamine praktikas võib olla problemaatiline, sest tugiisiku teenus eeldab asjaomaselt pagulaselt vabatahtlikku koostööd.¹⁰⁶

7.7.2 Finants- ja sotsiaalne tugi

Sotsiaalseadustiku üldosa seadus näeb ette, et sotsiaalkaitse eesmärk on toetada ja suurendada inimese iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset kaasatust, luua võrdseid võimalusi, saavutada tööhõive kõrge tase, ennetada töötust ning toetada töö- ja pereelu ühitamist. Sotsiaalseadustiku üldosa artikli 3 lõige 3 näeb ette, et „Eestis viibival rahvusvahelise kaitse saajal või varjupaigataotlejal on õigus sotsiaalkaitsele välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud tingimustel.“

Vastavalt VRKS-i artikli 75 lõikele 1 on pagulastel õigus saada riiklikku pensioni, peretoetusi, tööturuteenuseid ja tööturutoetust, sotsiaaltoetusi, tervishoiuteenuseid ja muud abi samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti alalised elanikud (st alalised elanikud või EL-i kodanikud). Alates 2016. aasta maist võidakse toetuste maksmine peatada, kui pagulane ei ole täitnud eesti keele õppimise ja kohanemisprogrammis

¹⁰⁴ Lisateave selle teenuse kohta on kättesaadav aadressil: <http://www.meis.ee/noustamine> ja <http://www.meis.ee/eesti-keele-ope-2015-2020>.

¹⁰⁵ Intervjuu Juhan Saharoviga (JMK).

¹⁰⁶ Intervjuu Juhan Saharoviga (JMK) ja Eero Jansoniga (EPA).

osalemise nõuet ega kasutanud tugiisiku abi (VRKS-i artikli 75 lõige 47). Sotsiaalseadustiku üldosa artikli 3 lõige 2 näeb ette, et „igal Eestis viibival isikul on seaduses sätestatud alustel õigus saada vältimatut abi.“ Seda võib tõlgendada kui minimaalse sotsiaalhoolekande pakkumise kohustust isegi nendele isikutele, kes ei ole täitnud sotsiaalhoolekande seaduse artikli 8 nõudeid.¹⁰⁷

Kohalik omavalitsus võib maksta pagulasele toetust ka oma eelarvest ning tegutseda vahendajana mitmete riigi poolt pakutavate sotsiaaltoetusmeetmete, näiteks toimetulekutoetuse maksmise puhul.¹⁰⁸

7.7.3 Tõlketeenus

Vastavalt VRKS-i artikli 73 lõikele 4 peab kohalik omavalitsus või eraõiguslik juriidiline isik, kelle ülesanne on pagulast abistada, korraldama ka tõlketeenuse pakkumise.

Esimesel kahel aastal on pagulasel õigus tõlkekulude hüvitamisele kuni kaheksakordse toimetulekupiiri (2016. aastal 1040 eurot) ulatuses isiku kohta või 16-kordse toimetulekupiiri (2016. aastal 2080 eurot) ulatuses perekonna kohta (VRKS-i artikli 73 lõige 5). Seda hüvitist makstakse kohaliku omavalitsuse või eraõigusliku juriidilise isiku kaudu.

7.7.4 Info ja teadmised õiguste, õigusabile juurdepääsu, kohtute ja kohtuväliste menetluste kohta

Peale kohanemisprogrammi pole muid erimeetmed, mis tagaksid juurdepääsu teabele ja teadmistele pagulaste õiguste ja kohustuste kohta. Ükski teenusepakkuja ega riigiasutus ei paku pagulastele mõeldud erivoldikuid muudes keeltes peale eesti ja vene keele.

Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuses on õigusnõustaja, kes nõustab seal viibivaid rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja pagulasi. Lisaks sellele võimalusele peavad pagulased kasutama riigi tavapärasest õigusabisüsteemi, mis ei pruugi alati vastata nende erivajadustele. Tugiisik võib vajaduse korral aidata tasuta riigi õigusabi taotlemisel.

Pagulastel on õigus pöörduda kohtusse võrdsetel alustel kõigi teiste Eesti jurisdiktsioonis olevate isikutega.

Olemas on mitu kohtuvälisist institutsiooni, nagu õiguskantsler, võrdõigusvolinik, Andmekaitse Inspeksioon, töövaidluskomisjonid, kuhu pagulased saavad pöörduda võrdsetel alustel teiste Eesti inimestega.

Karistuseseadustikus ei ole ette nähtud karistusi vihakuritegude eest, nt ohvri rassi, nahavärvi, rahvuse või etnilise päritolu tõttu. Avalik-õiguslikest asutustest saadud teabe kohaselt ei ole PPA-s registreeritud ega kohtutes haigetud või menetletud juhtumeid, kus oleks väidetavalt olnud tegemist rassistlike motiividega kuritegudega.

¹⁰⁷ Sotsiaalhoolekande seadus, 8. veebruar 1995, RT I 1995, 21, 323, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015134>.

¹⁰⁸ Vt Sotsiaalhoolekandeseaduse 2. peatükk.

7.8 Osalemine kogukonna, kultuuri- ja poliitilises elus

Pagulastel on mittetulundusühingute asutamiseks ja neisse kuulumiseks samasugused võimalused nagu teistel Eesti seaduslikel elanikel. Vastavalt mittetulundusühingute seadusele¹⁰⁹ ei ole piiranguid asutajatele, liikmetele ega juhtorganite liikmetele. Ainuke nõue on, et vähemalt poole juhatuse liikmete elukoht peab olema Eesti, muu liikmesriik või Šveits. Samad reeglid kehtivad sihtasutuste seaduse kohaselt sihtasutustele.¹¹⁰

Pagulaste osalemisele kultuurielus ei ole piiranguid. Osalemise soodustamiseks on olemas mitmeid meetmeid, näiteks rahvusvähemuste kultuuritegevuse toetus, mida saavad kasutada ka pagulased.¹¹¹

Erakonnaseaduse järgi saavad erakondade liikmed siiski olla vaid Eesti kodanikud.¹¹² See tähendab, et pagulased ei saa liituda erakondadega ega kandideerida Euroopa Parlamenti, riigikokku ega kohaliku omavalitsuse volikokku, välja arvatud juhul, kui nad saavad Eesti kodakondsuse.

Isikud, kes elavad Eestis pikaajalise elamisloa alusel, saavad kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse järgi kohalikel valimistel valida, kuid ei saa kandideerida.¹¹³

7.9 Perekonna taasühendamine

VRKS-i artikkel 46 näeb ette, et pagulaste pereliikmetel on õigus saada Eesti elamisluba.

Praegu esitatakse taotlus kutsuja ankeedi alusel, mille on heaks kiitnud PPA peadirektor. Ankeedi peab täitma Eestis kaitse saanud isik, misjärel PPA kontrollib, kas ankeedis nimetatud isikud on pagulase pereliikmed ning kas perekond oli olemas juba enne kodumaalt lahkumist. Kui tingimused on täidetud, antakse taotlejale teada, et perekonna taasühinemine võib toimuda, ning VM-i edastatakse info, et konkreetsed kaitse saaja pereliikmed hakkavad viisat taotlema. Viisa andmise üle otsustab lõpuks Eesti välisesindus. EPA Varjupaiga aastaraamatu 2014 järgi on üks peamisi raskusi perede taasühendamisel olnud Eestisse reisimiseks sobivate isikut tõendavate dokumentide puudumine.

¹⁰⁹ Mittetulundusühingute seadus, 6. juuni 1996, RT I 1996, 42, 811, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121032014027>.

¹¹⁰ Sihtasutuste seadus, 15. november 1995, RT I 1995, 92, 1604, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062014049>.

¹¹¹ Vt <http://www.meis.ee/kultuuriline-mitmekesisus>.

¹¹² Erakonnaseadus, 11. mai 1994, RT I 1994, 40, 654, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127062012007>.

¹¹³ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, 27. märts 2002, RT I 2002, 36, 220, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016007>.

VRKS-i artikkel 7 näeb ette, et pagulase pereliikmeks on:

- tema abikaasa;
- tema ja tema abikaasa vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps;
- tema või tema abikaasa eestkostetav vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps. Jagatud eestkoste korral on vajalik eestkostet jagava poole nõusolek;
- tema või tema abikaasa vallaline ja täisealine laps, kui laps ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- tema või tema abikaasa ülalpidamisel olev vanem või vanavanem, kui päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus.

Eestis tohivad abielluda ainult erisoolised paarid. Samasoolised paarid võivad registreerida oma kooselu alates 1. jaanuarist 2016,¹¹⁴ kuid siiani pole veel vastu võetud rakendusakte, mis hõlmaksid registreeritud kooselupartnerite tunnustamist pagulaste pereliikmetena.

Perekonnaga taasühinemiseks peab taotleja taotlema elamisloa esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui kuus kuud pärast seda, kui pagulane sai elamisloa. Kui taotlus esitatakse hiljem või kui perekonna taasühinimine on võimalik muus riigis, peab pereliige vajaduse korral tõendama, et tal on Eestis elukoht ja ravikindlustus.

Perekonna taasühinemise taotluse saab esitada varjupaigariigis, Eesti saatkonnas või kokkuleppel PPA-ga muu Schengeni riigi saatkonnas. Peresuhte tõendamisel tunnustatakse ainult ametlikke dokumente. Eestisse reisimiseks tunnustatakse riiklike passe ja konventsiooni reisidokumente. Reisikulud peab katma taotleja või tema perekond. Riiki sisenemise viisapidajastatakse saatkondades ning taotleja peab maksma viisa väljastamise eest 60 eurot.

Kui pagulane kaotab oma seisundi, kuid saab Eestisse jääda mõne muu seisundi alusel, saab pereliikmele anda elamisloa, kui tegemist on residendi abikaasa või lähedase pereliikmega.

Eesti põhiseadus keelab diskrimineerimise rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.¹¹⁵ Seda laiapõhjalist diskrimineerimise määratlust on teistes Eesti seadustes tõlgendatud siiski piiravamalt. 2009. aastal jõustunud võrdse kohtlemise seadusega¹¹⁶ on üle võetud kaks Euroopa Liidu võrdse kohtlemise direktiivi.¹¹⁷ Võrdse kohtlemise seadus keelab diskrimineerimise etnilise päritolu, rassi või nahavärvi alusel kõikides valdkondades (tööhõive, haridus, tervishoid ja sotsiaalteenused ning juurdepääs kaupadele ja teenustele), ning veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse alusel ainult töösuhetes.

Valitsusvälised organisatsioonid ja rahvusvahelised vaatlusorganid on kritiseerinud diskrimineerimisvastaste õigusaktide ebatõhusust.¹¹⁸

¹¹⁴ Kooseluseadus, 16. oktoober 2014, RT I 2003, 68, 461, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116102014001>.

¹¹⁵ Eesti põhiseadus, § 12. Kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>.

¹¹⁶ Eesti, võrdse kohtlemise seadus. Kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012022>.

¹¹⁷ Euroopa Liit, nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, ning Euroopa Liit, nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust.

¹¹⁸ Eesti, Grossthal, Kelly, Diskrimineerimise keeld, Inimõigused Eestis 2014–2015, Eesti Inimõiguste Keskus 2015. Kättesaadav aadressil <https://humanrights.ee/inimoiguste-aruanne-2/inimoigused-estis-2014-2015/diskrimineerimise-keeld/>

Võrdõigusvolinikul ei ole piisavalt ressursse teadlikkuse tõstmiseks ja juhtumite kohtusse viimiseks. Seaduse alusel jõuavad igal aastal kohtusse vaid vähesed juhtumid. Kuigi võrdõigusvoliniku veebileht on kättesaadav mitmes keeles, näitab statistika, et etnilise ja rahvusliku päritolu tõttu esitati 2014. aastal vaid 8 kaebust.¹¹⁹

Ksenofoobia ja sallimatuse vastase võitluse kontekstis liigitab Eesti karistusseadustik tegevuse vaenu õhutamiseks vaid siis, kui sellega on põhjustatud konkreetset kahju elule, tervisele või varale.¹²⁰ Rahvusvahelised vaatlusorganid ja valitsusvälised organisatsioonid on kritiseerinud selle sätte ebapiisavust¹²¹ ja ebakõla asjaomase EL-i õigusega.¹²² Karistusseadustikus ei ole vaenu õhutamine rassi, etnilise päritolu või muudel alustel karistust raskendavate tegurite loetelus, mis tähendab, et Eesti õigus ei tunnista vihakuritegusid kui selliseid ega näe nende jaoks ette karistust.

7.10 Diskrimineerimine, ksenofoobia ja sallimatus

Eesti põhiseadus keelab diskrimineerimise rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.¹²³ Seda laiapõhjalist diskrimineerimise määratlust on teistes Eesti seadustes tõlgendatud siiski piiravamalt. 2009. aastal jõustunud võrdse kohtlemise seadus¹²⁴, millega on üle võetud kaks Euroopa Liidu võrdse kohtlemise direktiivi¹²⁵, keelab diskrimineerimise etnilise päritolu, rassi või nahavärvi alusel kõikides valdkondades (tööhõive, haridus, tervishoid ja sotsiaalteenused ning juurdepääs kaupadele ja teenustele), ning veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse alusel, kuid ainult töösuhetes.

Olemas on riiklik võrdõiguslikkuse institutsioon (võrdõigusvolinik), mille ülesanne on muu hulgas võrdse kohtlemise seaduse nõuetele vastavuse jälgimine. Volinik võtab inimestelt vastu taotlusi, koostab arvamusi võimalike diskrimineerimisjuhtude kohta, teeb valitsusasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende asutustele ettepanekuid õigusaktide muutmiseks ning võtab muid asjakohaseid meetmeid võrdse kohtlemise edendamiseks. Riiklik võrdõiguslikkuse institutsioon (võrdõigusvolinik) sai 2014. aastal 8 kaebust etnilise/rahvusliku päritolu alusel diskrimineerimise kohta.¹²⁶

¹¹⁹ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2014. aasta tegevuse aruanne, 2015. Kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/dBy5hK>

¹²⁰ Eesti, karistusseadustik, § 151. Kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016024>.

¹²¹ Eesti, Eesti Inimõiguste Keskus, *Vihakõne ja vaenu õhutamise keelust* <https://humanrights.ee/2015/09/vihakone-ja-vaenu-ohutamise-keelust/>

¹²² Euroopa Liit, nõukogu raamotsus 2008/913/JHA, 28. november 2008 teatud rassismi ja ksenofoobia vormide ja ilmingute vastu võitlemise kohta kriminaalõiguse vahenditega

¹²³ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12. Kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>.

¹²⁴ Võrdse kohtlemise seadus, RT I 2008, 56, 315, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012022>.

¹²⁵ Euroopa Liit, nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, EÜT L 303, 2.12.2000 lk 0016–0022, kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:et:HTML>; Euroopa Liit, nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, EÜT L 180, 19.7.2000 lk 0022–0026, paljudes keeltes kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/88mpTh>.

¹²⁶ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2014. aasta tegevuse aruanne, 2015. Kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/mu1xHX>.

Ksenofoobia ja sallimatusega võitlemise kontekstis liigitab Eesti karistusseadustiku § 151 väljaütlemise vaenu õhutamiseks vaid siis, kui sellega on põhjustatud konkreetset kahju elule, tervisele või varale PPA ja riigi peaprokurör on välja töötanud asutusesisesed juhised eesmärgiga tagada selle paragrahvi tõhus rakendamine praktikas. ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee on soovitanud Eestil muuta karistusseadustiku § 151 nii, et see sisaldaks erisätet, mis tagaks vaenu õhutamise motiivi arvessevõtmise raskendava asjaoluna karistusseadustiku järgsetes menetlustes.¹²⁷ Sarnase soovitus andis ka Eesti Inimõiguste Keskus.¹²⁸

Hoolimata riikliku strateegia puudumisest sallimatuse ja ksenofoobia ennetamiseks korraldavad Eesti täitevasutused regulaarselt mitmesuguseid koolitusi vihakõne ja vihakuritegude ennetamiseks. Siiski pole eraldatud erivahendeid Eesti ühiskonna teadlikkuse tõstmiseks rassi, usutunnistuse ja muul alusel vaenu õhutamise ja vägivalda kohta.

EL-i erakorralise ümberpaigutamiskava ja ümberasustamiskava vastuvõtmine tõi algul Eestis kaasa mitu meelevaldust¹²⁹. Samuti on tekkinud mitu paremäärmuslikku poliitilist rühmitust, nagu migratsioonivastane Rahva Ühtsuse Erakond ning Fortress Europe'i ja Pegida rühmitused, mille liikmed kuuluvad ka rohkem peavoolu esindavasse parlamendierakonda Eesti Konservatiivne Rahvaerakond.¹³⁰

Äärmusluse ohtu on rõhutatud ka Eesti Kaitsepolitsei ameti 2015. aasta aastaraamatus, milles öeldakse, et „Eestis on pagulasteema põhiprobleemiks teadmatusest tulenev hirm, mis on loonud viljaka pinnase ärevuse, pingete ja agressiivsuse kasvuks ühiskonnas. Nagu paljudes Euroopa riikides, on kasvanud EL-i vastasus, toetus populistidele ja äärmuslastele. Loodi sotsiaalmeedias põgenike vastu suunatud gruppe ning korraldati kümnekond avalikku koosolekut. Avalikkuse ja meedia teravnemine tähelepanu taustal rünnati korduvalt Vao varjupaigataotlejate majutuskeskust.“¹³¹

Tõhusa õiguskaitsese puudumine ja immigratsioonivastaste meeleolude levik kaasa tuua negatiivse mõju pagulaste turvatundele ühiskonnas, mis omakorda võib olla tõsine takistus lõimumisele. See puudutab eelkõige pagulasi, kes paistavad silma oma nahavärvi, usutunnistuse või muude eristavate tunnuste tõttu.

¹²⁷ Vt ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee kirja Eesti Valitsusele, 26. jaanuar 2016.

Inglisekeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/K3qHO1>.

¹²⁸ Eesti, Eesti Inimõiguste Keskus, *Vihakõne ja vaenu õhutamise keelust*, kättesaadav aadressil:

<https://goo.gl/t1XzXB>. Vt ka Kelly Grossthal, *Diskrimineerimise keeld, Inimõigused Eestis 2014–2015*, Eesti Inimõiguste Keskus 2015. Kättesaadav aadressil: <https://humanrights.ee/inimoiguste-aruanne-2/inimoigused-eestis-2014-2015/diskrimineerimise-keeld/>.

¹²⁹ Vt nt: <http://goo.gl/GZ31dg>.

¹³⁰ Vt loendurit veebisaidil <http://www.ekre.ee>.

¹³¹ Eesti, Eesti Kaitsepolitsei amet, *Aastaraamat 2015, 2016*. Kättesaadav aadressil: <https://goo.gl/h8aLwN>.

8.

Olemasolevate andmete kogumise, sidusrühmadega peetud konsultatsioonide ja pagulaste kogemuste põhjal välja selgitatud lõimumisvõimalused ja raskused

Selles osas võetakse kokku vastavateemalistest sidusrühmade konsultatsioonidest ja pagulastega läbi viidud osalushindamistest saadud tagasiside. Siin kirjeldatakse nii häid tavasid kui ka puudujääke seoses rahvusvaheliste ja Euroopa standarditega, samuti teiste Euroopa riikide, eriti Põhja-Euroopa lõimumiskogemusi, saadud õppetunde ja head tava. Rõhutada tuleb siiski seda, et see osa ei ole riikliku ja õigusraamistiku põhjalik hinnang ja analüüs võrdluses rahvusvaheliste ja Euroopa standarditega nendes teemavaldkondades.

Selle osa sissejuhatuses kirjeldatakse mõningaid üldiseid tähelepanekuid pagulaste lõimumise kohta Eestis, mis põhinevad sidusrühmadelt ja pagulastelt saadud teabel.

8.1 Üldised tähelepanekud seoses pagulaste lõimumisega Eestis

Osa riiklikest sidusrühmadest (sh SM ja PPA) väljendasid seisukohta, et oluline takistus lõimumisel on mõnede pagulaste huvi puudumine lõimumise vastu Eestis. Selle põhjuseks võib olla, et riigis puudub pagulasdiasporaa ja võimalused suhelda sama kultuuritaustaga inimestega ja/või puudub perekonna toetus. Teisalt ütles enamik küsitletud pagulastest, et nad annavad endast parima selleks, et leida tee uude ühiskonda. Nad väljendasid tänuhinnakust kaitse saamise üle Eestis ja ütlesid, et olid tulnud Eestisse kodumaal valitseva kriitilise olukorra tõttu, mitte parema majandusliku seisundi saavutamiseks. Nad ütlesid, et oma kodumaalt pagulasena lahkumine tagakiusamise või sõja tõttu on juba ise raske. Uue elu alustamine on raske igal pool ja kõigi jaoks, sõltumata sellest, kuhu jõutakse.

”Eestis on kõigil, kes tulevad teistest riikidest, algul väga raske keele, kultuuri, toidu, kommete tõttu... sest meie riigis on kõik teistmoodi. Kõige olulisem on, et ilma keeleta on inimene sotsiaalne loom, mistõttu keel on põhiprobleem.”

Osalushindamise käigus selgus, et üks suurematest väljakutsetest äsja saabunud pagulaste jaoks on eesti keele õppimine, elukoha leidmine ja kohalikus omavalitsuses registreerumine, samuti on raske isiku kvalifikatsioonile vastava töö leidmine. Täiendava kaitse seisundi saanud isikud nimetasid lõimumismotivatsiooni vähendava tegurina elamisloa lühikest tähtaega.

Hoolimata nendest raskustest näitas enamik pagulasi üles kõrget motivatsiooni lõimumiseks ning väljendasid soovi töötada, olla „Eesti ühiskonnale kasulik“ ja pakkuda midagi vastu riigile, kes oli neile võimaldanud kaitset. Paljud ütlesid, et on oma praeguse olukorraga üldiselt rahul ning on leidnud tööd ja sõpru, ka eestlaste hulgas. Eriti positiivset tagasisidet andsid Rakveres intervjueeritud pagulased, kes olid Eestisse saabunud viimastel aastatel ning saanud olulist tuge Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskusest. Peale selle oli enamik intervjueeritud pagulastest tänulikud osalushindamise kutsumise eest.

Seevastu kaks pagulast, kes olid viibinud Eestis kõige kauem, olid pettunud vähese lõimumistoe üle, mida neile saabumisel pakuti, ning väljendasid pahameelt selle üle, et varasemad ettepanekud tugiteenuse parandamise ei kohta ei olnud nende olukorda oluliselt parandanud.

82 Õiguslik seisund

821 Tähtajaline elamisluba

Üks oluline probleem, mida rõhutasid paljud sidusrühmad, peamiselt valitsusväliste organisatsioonide esindajad ja tugiisikud, on täiendava kaitse saajatele antava esmase elamisloa lühike tähtaeg. Selgitati, et üheaastane elamisluba võib lõimumist olulisel määral takistada, kui elamisloa saaja ei ole kindel, kas luba pikendatakse või mitte; selline ebaselgus võib heidutada neid tegemast lõimumiseks vajalikke pingutusi. Nagu eespool juba mainiti, nõuab uue elu alustamine tundmatus keskkonnas teatud meeolekut ja motivatsiooni.

Täiendava kaitse saajate puhul tuvastati palju spetsiifilisi takistusi, mis on otseselt või kaudselt tingitud tähtajalisest elamisloast. Sellised probleemid on näiteks elupaiga leidmine ning telekommunikatsiooniteenuste lepingu sõlmimine vaid üheks aastaks, sest tavaliselt sõlmitakse need 24 kuuks.

Kolme aasta pikkuse pagulasseisundi korral sarnaseid probleeme ei leitud, kuigi PPA poolt rahvusvahelise kaitse kohta tehtud otsuste kvaliteeti suhtuti erinevalt.

Asjaolu, et seadus võimaldab pagulase elamisloa pikendamisel üsna suurt tegevusvabadust, loob küll paindlikkust, kuid tekitab ka ebakindlust. Poliitilise muudatuse korral võidakse seadust tõlgendada kitsamalt ning elamislubade pikendamata jätmine võib sagedana.

Lisaks nõuab seaduses VRKS-i viimaste muudatuste põhjal elamisloa pikendamise otsuse tegemisel kohustuslike lõimumisnõuete (eesti keele õppimine, kohanemisprogrammis osalemine, tugiisiku teenuse kasutamine) täitmise arvesse võtmist, mis ei ole kooskõlas Eesti kohustustega EL-i ja rahvusvahelise õiguse järgi.

UNHCR on järjekindlalt leidnud, et ei ole mingit põhjust eeldada, et täiendava kaitse seisundi saanute kaitsevajaduse kestus on lühem kui kaitsevajadus 1951. aasta

pagulaskonventsiooni alusel,¹³² ja et täiendava kaitse seisundi saanutele samasuguste õiguste tagamine nagu konventsioonipagulastele on oluline element nende varase osaluse ja panuse edendamisel vastuvõtvast kogukonnas.¹³³ Samuti on UNHCR konventsioonipagulaste osas seisukohal, et täiendava kaitse saaja seisundit ei tuleks põhimõtteliselt sagedasti läbi vaadata, sest see vähendab kaitse saaja turvatunnet, mida rahvusvaheline kaitse peaks andma.¹³⁴

SOOVITUSED

→ UNHCR soovib kaaluda võimalust pikendada täiendava kaitse saanute elamisloa pikkust ühelt aastalt kolmele aastale, et see pagularühm saaks sama pikkusega elamisloa, nagu antakse konventsioonipagulastele, kuna see soodustaks nende varast osalust ja panust Eesti ühiskonnas.

822 Alaline elamisluba ja kodakondsus

Kuigi intervjueritud sidusrühmad olid seisukohal, et pikaajalist (alalist) elamisluba ei ole Eestis kerge saada, ei peetud selle motivatsiooni mõjutavat väärtust lõimumisel üldiselt oluliseks. Pagulased väljendasid aga seisukohta, et pikaajaline elamisluba on stabiilsuse ja psühholoogilise turvalisuse seisukohast oluline.

Sa ei tunne end kindlalt, kui sul ei ole alalist elamisluba“ „Tähtajaline elamisluba on ebakindel. [Minu seisundit mõjutavad] seadused võivad muutuda.“

”

Pagulased ütlesid selgelt, et pikendatav, lühiajaline elamisluba on lõimumisel takistus, sest põhjustab stressi ja hajutab tähelepanu muudelt lõimumisprotsessi jaoks vajalikelt valdkondadelt. Pikaajaline elamisluba seevastu annaks kindlustunde, et Eestis elamine on pikaajaline lahendus ning et inimene võib tunda end turvaliselt ka siis, kui seadused muutuvad. See kindlustunne on psühholoogilise mõjuga ja võimaldab pagulasel end vabalt tunda.

”

Ma olen pärit Helmandist, ma ei soovi sinna tagasi minna, ma kardan tagasi minna, seetõttu on mul vaja alalist elamisluba. Iga kolme aasta järel küsimustele vastamine on väsitav. Peame täitma pabereid ja vastama küsimustele ning andma 2 tunni pikkuse intervjuu.“

Ma ei palu rahalist abi ega sotsiaalteenuseid, ma ei palu muud kui alalist elamisluba.“

”

Võimalus taotleda pikaajalist (alalist) elamisluba tekib alles pärast viie aasta pikkust pidevat legaalselt elamist, mida hakatakse arvestama varjupaiga taotlemise algusest. Pagulane loetakse viie aasta pärast

¹³² UNHCR, *UNHCR-i märkused Euroopa Komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv miinimumnõuete kohta, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et saada rahvusvahelise kaitse saaja staatus, ja antava kaitse sisu kohta (COM(2009)551, 21. oktoober 2009)*, 29. juuli 2010, 8. jaotis, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>.

¹³³ Samas.

¹³⁴ UNHCR, *Käsiraamat*, jaotis 135, ka Cambridge University Press, *Cessation of Refugee Protection*, juuni 2003, lk 515 „Pagulasi tuleks säästa nende nõuetele vastavuse sagedasest läbivaatamisest, sest see võib õõnestada nende turvatunnet“, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/470a33bc0.html>.

juba iseseisvaks ning eeldatakse, et ta ei vaja enam tugiisiku abi. Pagulastega töötavad valitsusvälised organisatsioonid on siiski kinnitanud, et on aidanud mõnel isikul taotleda pikaajalist elamisloa või Eesti kodakondsust. Konsultatsioonidest ilmneb, et praegune süsteem ei paku praeguses etapis lõimumisel veel piisavalt tuge. Enamikku saadaolevatest tugiteenustest pakutakse pagulasele kahe aasta jooksul pärast elamisloa saamist, kusjuures sellele järgnev periood ei ole tugiisiku teenuse, tõlketeenuse, keeleõppe ja muude tugimehhanismide kättesaadavuse poolest piisavalt kaetud.

Riigi sidusrühmade sõnul peaksid pikaajalist lõimumist ja naturalisatsiooni üldiselt pakkuma KM ja MISA. Praktikas ei ole saadaolevate teenuste kujundamisel pööratud pagulaste vajadustele eraldi tähelepanu. MISA teenused on mõeldud peamiselt vene keelt kõnelevatele pikaajalistele elanikele, kellest osa on Eestis sündinud. Kuigi sellele sihtrühmale mõeldud programmide, meetmetest ja nõustamisteenustest võib olla kasu mõnedele vene keelt rääkivatele pagulastele, ei ole võetud arvesse muu päritoluga pagulaste erivajadusi. Selline tugi on näiteks keelekursuste pakkumine vene ja inglise keeles.

Pagulased, kes olid Eestis elanud piisavalt kaua pikaajalise elamisloa taotlemiseks, selgitasid osalushindamisel, et seda on raske saada, kuna vajalik on eesti keele eksami sooritamine tasemel B1. Pagulased ütlesid, et keelt on raske õppida, eelkõige ebapiisava toetuse tõttu. Samuti mainiti, et keelekursuste kohta pakutav teave on ebapiisav ja et kursustel osalemise tasu on takistuseks. Lisaks viitasid pagulased asjaolule, et „Skandinaavia riigid“ ei nõua pikaajalise elamisloa saamisel sarnaseid eksameid.

Mõni sidusrühm, enamasti valitsusvälised organisatsioonid ja tugiisikud, ütlesid, et pagulaste toetamiseks pikaajalise elamisloa ja kodakondsuse saamisel tuleb rohkem teha. Pikaajalise elamisloa saamiseks vajalike keeletestide väike sooritusprotsent võib heidutada teisi pagulasi testi üldse proovimast.

Valitsusvälistest organisatsioonidest sidusrühmad ning SM/PPA tervitasid kodakondsuse seaduse hiljutist muudatust, mis näeb ette, et kodakondsuse andmiseks ei ole koduriigi nõusolekut enam vaja.

UNHCR-i täitevkomitee järelduses nr 104 kohaliku lõimumise kohta (lõik (I)) kinnitatakse „lõimumise õigusliku mõõtme erilist tähtsust, mis nõuab vastuvõtvatelt riikidelt pagulastele kindla õigusliku seisundi andmist ning neile järk-järgult laiemate õiguste andmist, mis vastavad kodanikele antud õigustele, ning aja jooksul naturaliseerimise võimalust.“ Seda ning konsulteeritud pagulastelt ja paljudelt sidusrühmadelt saadud tagasisidet arvesse võttes soovib UNHCR kaaluda konventsioonipagulaste ja täiendava kaitse saajate võimaluste suurendamist pikaajalise elamisloa saamisel pärast kolmeaastast elamisperioodi.

SOOVITUSED

→ UNHCR soovib kaaluda võimalust hõlbustada konventsioonipagulastele ja täiendava kaitse saajatele pikaajalise elamisloa andmise nõudeid, muu hulgas Eestis elatud aja nõude lühendamist viielt aastalt kolmele aastale.

83 Osalemine tööturul

83.1 Üldine ülevaade

Pagulastel on üldiselt juurdepääs tööturule, välja arvatud mõned erandid, mis puudutavad ametikohti, mis on mõeldud ainult Eesti kodanikele või teiste liikmesriikide kodanikele. Ranged nõuded eesti keele oskusele, isegi suhteliselt lihtsatel töödel, kus klientidega on vaja minimaalselt suhelda, võivad osutada praktikas takistuseks neile, kes ei ole veel keelt ära õppinud. ETK esindaja kogemuse põhjal ei ole eesti keele valdamine töö tegemise eeldus (välja arvatud ametikohtadel, kus eesti keelt on vaja tööülesannete täitmiseks). Olulisem on, et tööandja ja töötaja leiaksid ühise keele, milles suhelda.

Eesti paindlik ja võrdlemisi vähe reguleeritud tööturg võimaldab pagulastel kergesti tööd leida. Tööandjatel on pagulasi suhteliselt lihtne tööle võtta, sest nendele kehtib oluliselt vähem administratiivseid ja bürokraatlikke nõudeid kui kolmandate riikide kodanikele. Pagulasi koheldakse enamasti samamoodi nagu Eesti elanikke ning enamik koolitusprogramme ja teenuseid on kättesaadavad vaid eesti või vene keeles, mistõttu on nende teenuste täiel määral kasutamiseks vajalik üsna kõrge keeleoskuse tase. EPA rõhutas seda olulise takistusena kutsehariduse kättesaadavusel (sh ETK pakutavad kursused).

SoM-i arvates on praegu ETK-l nii rahalisi vahendeid kui ka töötajaid. ETK-l on üleriigiline büroode võrgustik, mis võimaldab pakkuda abi kohapeal, abivajaja läheduses. Praegu ei ole probleeme seoses pakutavate teenuste rahastamisega.

Siiski tuli mitmest intervjuust sidusrühmadega välja, et puudub koordineeritus tööturuteenuste ja teiste pagulastele pakutavate teenuste, näiteks keeleõppe ja tõlketeenuse vahel. ETK teenuste osutamine sõltub tugiisikute ja väljastpoolt korraldatava või koordineeritava tõlketeenuse efektiivsusest. Lisaks ei ole spetsiaalseid ETK toetusi ja teenuseid, mis oleksid mõeldud pagulastele nende kaasamise hõlbustamiseks Eesti tööturule. Selles osas ei pruugi üldine vajaduspõhine lähenemine teenuste pakkumisel võtta täielikult arvesse pagulaste erilist olukorda.

Töölase eesti keele kursused töötututele, mida ETK kaudu pakutakse, võivad olla väga kasulikud, kuid keeleõppe jätkamise võimaluste piiratus pärast töö leidmist võib takistada inimesel omandamast kõrgemal tasemel eesti keelt.

On olnud juhtumeid, kus tööandjad pöörduvad Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse juhtkonna poole sooviga pakkuda varjupaigataotlejatele ja pagulastele lihttöid. ERV 2016. aasta uuringu kohaselt leiab enamik pagulasi püsiva töö üheksa kuu jooksul alates elamisloa saamisest. Enamasti töötatakse Eestis tootmise ja teeninduse valdkonnas, tööstusettevõtetes, pesulates, puitmajade ehituses, puhastusteeninduse ja hoolduse valdkonnas. BUI 2011. aasta uuringus leiti, et paljud pagulased leidsid töö restoranides ja baarides, enamasti köögis. Kuigi selles uuringus ei olnud võimalik sellele kinnitust leida, väitis üks valitsusvälisest organisatsioonist sidusrühma esindaja, et varem on olnud juhtumeid, kus pagulased on töötanud ilma kirjaliku lepinguta ja tingimustes, mis ei ole kooskõlas Eesti tööõigusega. Ei ole selge, kes selliseid juhtumeid jälgib.

ERV uuringu kohaselt on pagulased töö otsimiseks ja tööle minemiseks väga motiveeritud. Sellega seoses tuvastatud takistused hõlmavad sobiva transpordivõimaluse puudumist, kui elatakse maapiirkonnas (mõned tööandjad siiski pakuvad transporti), piiratud tööalaseid oskuseid, keeleoskust ja töökogemust. Seda kinnitab „Varjupaiga aastaraamat 2014“, milles märgitakse siiski ka seda, et tööandjate suhtumine

mitte-eestlastesse võib olla takistuseks töö leidmisel. Paljud pagulased peavad seetõttu minema lihttööle või nende oskuste tasemest madalamaid oskusi nõudvale tööle ning kasutama töö leidmiseks oma tutvusringkonda. Euroopa rassismivastase võrgustiku poolt läbi viidud afrofoobiauuringus rõhutati ka diskrimineerimist töökohal.

Osalushindamistel toodi näiteid pagulastest, kes olid sunnitud minema oma oskuste tasemest madalama taseme töökohale nii diplomite tõendamise ja tunnustamise probleemide kui ka tööandjate negatiivse suhtumise ja diskrimineerimise tõttu. Eriti rääkis MFM-ile sellistest kogemustest vene keelt kõnelev rühm, keda intervjueriti Tallinnas.

ETK koolitab oma nõustajaid suhtlema eri kultuuritaustaga töötajatega. Igas kohalikus büroos on vähemalt üks töötaja, kes on spetsialiseerunud töötama eri kultuuridest pärit klientidega.

”*Soovin teha tööd, mis mulle meeldib, mida ma oskan. Mul on vahendid. Võiksin tõlkida pärsia keelest eesti keelde. Praegu töötan supermarketis. Olen väga pettunud, aga mul ei ole valikut.*“

ETK sõnul on võimalik osta sisse nõustamis-, koolitus- ja muid tööturu teenuseid muudes keeltes peale eesti ja vene keele, sõltuvalt sellest, millist keelt on vaja ja mis on turul saadaval (või vajaduse korral koos sobiva tõlkega). Praktikast on enamik pakutavaid teenuseid siiski saadaval ainult eesti ja vene keeles.

Intervjueritud pagulased olid ETK-st teadlikud ja olid selle teenuseid kasutanud. Osa pagulastest väljendas siiski pettumust nende pakutud tööde üle, sest need kas erinesid oluliselt nende kvalifikatsioonist või oli pakutav palk iseenda ja perede ülalpidamiseks liiga väike.

Ühe intervjueritud ETK esindaja sõnul on olnud vähemalt üks juhtum, kus pagulane keeldus pakutavast tööst kolm korda ja kelle töötuna arvel olek seetõttu lõpetati, nagu ka sellega seotud töötutoetuste maksmine ja ravikindlustus.

Osa osalushindamisel osalenud pagulastest olid leidnud töökoha, kuid ütlesid, et väga väike palk oli oluline marginaliseerumist põhjustanud tegur. Madala palgaga kaasnesid ületunnid ja mõnikord mitmel kohal töötamine, et ots otsaga kokku tulla. Sellele lisanduv tagajärg on pagulaste sõnul keelekursustel osalemise keerukus ning seega eesti keele oskuse parandamise luhtumine, mis omakorda võib saada takistuseks pikaajalisel lõimumisel ja Eesti kodakondsuse omandamisel.

Ettevõtte loomiseks vajalik asjaajamine on Eestis suhteliselt lihtne, kuigi rahalise toetuse taotlemiseks ETK-lt või EAS-ilt peavad pagulased koostama eestikeelse äriplaani (mõnikord tehakse siiski ka erandeid) ning tõestama ettevõtte juhtimise oskust. Samuti võivad raamatupidamis- ja aruandlustavad erineda pagulaste päritoluriikide omadest ning olla seetõttu vähemalt algul raskesti mõistetavad.

Ka Eesti üldine ärikultuur ja -keskkond võib erineda pagulase päritoluriigi omast, mis võib osutada intervjueritud sidusrühmade sõnul lisatahistuseks. Selleks et valmistada pagulasi ette sisenemiseks Eesti tööturule, sealhulgas eraettevõtluses, oleks kasu koolitustest, mis käsitleksid töökeskkonna, töökultuuri ja töötavade vastavaid aspekte Eestis, võimalusel kultuurilise orientatsiooni osana.

”*Olen restoranis kokk, alustasin nõudepesijana. Mul ei ole raha telefoni maksmiseks ja palgast ei piisa toidu ostmiseks.*“

Mõnede Põhjamaade kogemus tööalase kaasamise kavade väljatöötamisel on olnud positiivne ja aidanud kaasa pagulaste paremale kaasamisele riigisiselisel tööturul. Selline kava hõlmab sageli tööalast koolitust ja keeleõpet tunnustamisjärgse lõimimisprogrammi raames. Selliste kavade lähtepunktiks on alati konkreetse pagulase haridusliku ja tööalase tausta, samuti tema võimete ja karjäärilaste püüdluste hindamine. Individuaalse kava koostamisel võidakse pakkuda võimalusi dialoogi pidamiseks teenusepakkuja ja konkreetse pagulase vahel lõimumistoe eesmärkide, viiside ja sisu üle, eesmärgiga parandada lõimumisprogrammide võimestust.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib kaaluda pagulaste jaoks individuaalsete tööalase kaasamise kavade kasutuselevõtmist, mis koostatakse lähtuvalt individuaalsest hariduslikust ja kutsealasest taustast, võimetest ja karjääripüüdlustest, võimalusel ETK pädevuse ulatuses, eesmärgiga tugevdada pagulases võimestamistunnet ja luua alus pagulase oskuste paremaks sobitamiseks Eesti tööandjate vajadustele.
- UNHCR soovib tugevdada Eesti töökeskkonda puuduvat moodulit, sealhulgas ärikultuuri ja -tavasid, võimalusel kultuurilise orientatsiooni osana, et hõlbustada sujuvat lõimumist tööturul. Tööandjatele, sealhulgas eraettevõtetele ja ETK töötajatele võiks pakkuda kultuuridevahelise suhtluse koolitusi, et nad saaksid ära kasutada ressursse ning täita vastavalt oma tööandjate või klientide vajadusi.

832 Kvalifikatsioonide tunnustamine

Kutsekvalifikatsioonide ja akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamine on pagulaste jaoks oluline eeldus oma tegelikule hariduslikule taustale ja oskustele vastava töö leidmisel ning seega edukal lõimumisel vastuvõtvast ühiskonnas. Eesti välisriikide akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamise süsteem on siiani paremini arenenud kui kutsekvalifikatsioonide tunnustamine, sest Eestil on välisriikide töötajate ja tudengitega pikaajalisem kogemus kui pagulastega. Reguleeritud kutsekvalifikatsioonide puhul on süsteem vähem tsentraliseeritud ning seetõttu võivad kogemused erineda. Kummaski süsteemis ei ole praegu võimalik hinnata ega tunnustada kvalifikatsiooni, kui kvalifikatsiooni tõendav dokument puudub. Näiteks Tartu Ülikooli sisseastumiseeskiri nõuab kandidaadilt akadeemilist kvalifikatsiooni tõendava originaaldokumendi esitamist.¹³⁵ Paljude pagulaste jaoks võib see nõue olla tõsine takistus.

Osalushindamisest tõtsid esile raskusi, millega puutuvad kokku paljud kõrgharidusega pagulased oma tasemele vastava töö leidmisel, osalt tööandjate negatiivse suhtumise tõttu, kuid ka seoses kvalifikatsioonide tunnustamisega kaasnevate probleemidega. Seetõttu tundub, et praegune riigis kehtiv õigusraamistik akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta kohtleb pagulasi samamoodi nagu teisi välismaalasi.

UNHCR-i täitevkomitee järelduses nr 104 kohaliku lõimumise kohta julgustatakse riike tunnustama pagulaste kõrghariduse, kutsekõrghariduse ja kutsehariduse diplomeid, tunnistusi ja kraade enne vastuvõtvast riiki sisenemist. Lisaks sellele näeb uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiivi artikli 28 lõige 2 ette, et „liikmesriigid püüavad hõlbustada rahvusvahelise kaitse saajatel, kellel ei ole võimalik esitada kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, täieliku juurdepääsu saamist

¹³⁵ Ülle Tensing, Tartu Ülikool, ettekanne Euroopa rändevõrgustiku konverentsil „Kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide hindamine ja tunnustamine – väljakutsed ja parimad tavad“, Tallinn, 3. november 2016.

asjakohastele varasemate õpingute hindamise, tunnustamise ja arvestamise meetmetele". Oluline on, et sellised meetmed peavad vastama Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivi 2005/36/EÜ artikli 2 lõikele 2 ja artikli 3 lõikele 3. Selle sätte vastuvõtmisel lähtuti arusaamast,¹³⁶ et praktiliste raskuste tõhusaks lahendamiseks, mis tekivad pagulastel seoses nende välisriigi diplomite, tunnistuste ja muude formaalseid kvalifikatsioone tõendavate dokumentide autentimisega, eelkõige dokumentaalsete tõendite puudumisega ja suutmatusega tasuda tunnustamisega kaasnevad kulud tõhusaks lahendamiseks, tuleb kaaluda erimeetmeid.

Võttes arvesse seda tausta ja raskusi, millega mõned pagulased kokku puutuvad, soovib UNHCR vaadata koos ENIC/NARIC keskuse, asjaomaste asutuste ja valitud eraettevõtetega üle praegune õigusraamistik ja tavad eesmärgiga teha kindlaks, kuidas neid saaks tõhustada. Ülevaatus tulemusena tuleks hõlbustada pagulastele, kes ei suuda oma kvalifikatsiooni dokumentaalselt tõendada, täielikku juurdepääsu asjaomastele kavadele, millega hinnatakse, kontrollitakse ja akrediteeritakse nende eelnevad õpingud, et nad saaksid kandideerida oma hariduslikule ja kutsealasele taustale vastavatele töökohtadele.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib vaadata üle akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise õigusraamistiku ja praktika Eestis, et tagada pagulastele täielik juurdepääs, toetudes teiste Euroopa riikide kogemustele ja headele tavadele, ning tagades teabe jõudmise diplomite sellise kontrollimise ja tunnustamise nõuete ja menetluse kohta pagulasteni.
- UNHCR soovib võtta kasutusele erimeetodid nende pagulaste akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise kohta, kes ei suuda oma kvalifikatsiooni dokumentaalselt tõendada.

84 Haridus ja keelekursused

841 Keelekoolitus

Uurimistöö, sidusrühmadega konsulteerimise ja pagulastega läbi viidud osalushindamiste põhjal tuvastati mitmeid väljakutseid, mis takistavad pagulastel eesti keelt õppida, isegi kui neil on selleks motivatsioon. Näiteks soovitas õiguskantsler 2014. aastal pärast Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse külastamist jagada õppurid keeleõppe tõhustamise eesmärgil sõltuvalt nende oskuste tasemest eri rühmadesse.¹³⁷ ERV 2016. aasta uuringu järgi näitab varasem kogemus, et keeleõpe algab otsast peale iga kord, kui majutuskeskusesse saabub uus varjupaigataotleja, mistõttu aeglustub teiste, keskes kauem viibinud õppurite edasijõudmine. Praegu saavad Vao ja Väätša majutuskeskused jagada õppurid vastavalt nende keeleoskuse tasemele kahte rühma. Õpetajate sõnul puudub struktureeritud süsteem või süstemaatiline koordineerimine kahe õpetaja vahel, mis tagaks õpilaste sattumise tasemekohasesse rühma.

¹³⁶ Vt Uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiivi põhjendust 44.

¹³⁷ Eesti õiguskantsler, *Kontrollkäik Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskusesse*, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/TRRFuP>

ERV 2016. aasta uuringus märgiti, et tööl käivatel pagulastel on raske töö kõrvalt keelekursusel osaleda. Mõned osalushindamises osalenud pagulased mainisid samuti raskusi töö ja keeleõppe ühendamisel, teised aga ütlesid, et olid leidnud töökoha vene suhtluskeelega kohtades, kus eesti keelt on raske praktiseerida. Intensiivkursused on kallid ja ei pruugi olla piisavad tööl käivate pagulaste vajadustele, kes soovivad oma eesti keele oskust edasi arendada; töötavatele pagulastele võib olla vaja paindlikumaid keeleõppelahendusi.

ETK sõnul on nende poole pöörduvate pagulaste motivatsioon keelt õppida madal. Osalushindamisel osalenud MFM-i kogemus on aga vastupidine. Nagu 8. jaotises märgiti, näitasid osalushindamistel osalenud pagulased üles kõrget motivatsiooni Eestisse lõimumiseks, sealhulgas keeleõppeks, kuid olid selles osas kokku puutunud raskustega.

Nagu üks pagulane ütles:

” *Kui kõik on uus, on väga raske. Keel on võõras, kombed on võõrad, toit, kõik on teistsugune. Kuna inimene on „sotsiaalne loom“, on keeleõpe raskuste ületamisel väga oluline.“*

Sama pagulane märkis ka, et

” *väga raske on õppida keelt, kui programm näeb ette ainult kaks keeletundi nädalas. Keele omandamiseks oleks vaja neli kuni viis tundi nädalas. Õppimises on erinevad etapid. Võid õppida tasemel A ja B, aga sul on ikka raske ennast väljendada. Keele õppimine on paljude teiste asjade eeldus, näiteks töö leidmisel.“*

Osa intervjuueeritud pagulastest olid seisukohal, et eesti keelt peaks saama õppida esimesel kuuel kuul alates elamisloa saamisest intensiivselt, sest aja möödudes väheneb otsene vajadus ja motivatsioon keelt õppida.

Peale selle mainis mitu pagulast, et keelekursuste maksumus on takistuseks. Töökohtadel, kuhu pagulasi tavaliselt tööle võetakse, makstakse üldiselt madalat palka. Samuti peeti raskeks 60%lise tulemuse saavutamist keeletestis.

Osa pagulastest ütles, et on üritanud eksamit mitu korda teha, kuid pole seda läbinud. Tundub, et see on vähendanud ka mõne inimese motivatsiooni.

Osa sidusrühmadest märkis, et VRKS-i muudatuste valguses muutmisega parandama ka keelekursuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Selle kohta tuleb märkida, et mitu pagulast ja osa sidusrühmi väljendas muret keelekursuste ebapiisava ja väga kõikuva kvaliteedi üle ning ütlesid, et paljud õpetajad kasutavad vananenud meetodeid, mis pagulastele ei sobi. Osa intervjuueeritud pagulastest ütles, et eesti keele õppimiseks araabia keele põhjal või kirjaoskamatusel korral on liiga vähe võimalusi.

” *Tulin siia elama tavalise inimese elu, sest minu kodumaal on sõda, kuid keegi ei kuule mind. Ma õpin keele ära, kui aega leian. Ma ei saanud Eestilt midagi. Magasin pargis ega kaeba selle üle. Maksan makse, aga kuidas ma saan maksta 20 eurot keelekursuse eest, kui minu palk on 3,50 eurot tunnis? Ma ei teinud ära B1-taseme testi, aga ma ei taha ära minna, tahan Eestisse jääda. Keelenõuetes oleks vaja paindlikkust.“*

Paljud sidusrühmad ja pagulased nimetasid professionaalsete ja paindlike kursuste hea näitena Tallinna Ülikooli omaalgatuslikke tasuta keelekursuseid. Need kursused on aga saadaval ainult Tallinnas.

Üldiselt olid paljud intervjueritud sidusrühmad praeguse keeleõppesüsteemi suhtes kriitilised. Näiteks ütles SoM-i ametnik, et praegune keelekursuste korraldus SoM-i kaudu ei ole kõige parem lahendus, sest ministeeriumil ei ole vastavaid teadmisi ega võimekust, kuna keeleõpe ei kuulu ministeeriumi pädevusalasse. Teised tõid välja koordineerimise ja tsentraliseerituse puudumise ning eri keeleõppesüsteemide vahelise kattuvuse, mis muudab sobivate kursuste vahel orienteerumise ja sobiva kursuse leidmise pagulaste jaoks raskeks. Teise probleemina mainiti kursuste kvaliteedikontrolli puudumist.

Seda tausta arvestades tegid mõned sidusrühmad ettepaneku, et erinevad, eelkõige kattuvad kursused ja rahastusallikad tuleks ühendada, tsentraliseerides ja parandades sellega juurdepääsu keelekursustele, mis oleksid kättesaadavad ka teistele migrantidele. Selle kohta tegi SoM ettepaneku, et nende uus keeleõppe lepingupartner Tartu Rahvaülikool võiks kujuneda tulevaseks eeskujuks ja võib-olla asendada teised riiklikud kursused.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib vaadata üle pagulastele kättesaadava eesti keele õppe arvukad võimalused eesmärgiga hinnata nende kättesaadavust; keeleõppe kvaliteeti ja tõhusust võiks parandada, et see vastaks pagulaste individuaalsetele vajadustele ja erinevatele võimetele (sh intensiivõppe võimalused). Mõnede sidusrühmade poolt tehtud ettepanekut luua tsentraliseeritud keeleõppe keskus või programm kõigile kolmandate riikide kodanikele, sh pagulastele võiks kaaluda ning tugineda selles osas Põhjamaade kogemusele selles valdkonnas. Selles kontekstis soovitatakse kaaluda ka võimalust võtta kasutusele kombineeritud keeleõppe ja tööalase koolituse programmid ja tegevused, tuginedes Põhjamaade positiivsele kogemusele, kui see on asjakohane.
- UNHCR soovib lisaks arendada ja parandada pagulastele teabe pakkumist ja levitamist keelekursuste, nende registreerumise ja õpingute rahastamise kohta ning pakkuda pagulastele praktilist tuge nende juurdepääsu parandamiseks saadaolevatele kursustele.
- UNHCR soovib vaadata üle praktika, mille kohaselt nõutakse pagulastelt tagasi keelekursuste eest makstud rahaline toetus, kui pagulase keeleoskus ei ole pärast kursusel osalemist oluliselt paranenud, ning pakkuda keelekursuseid tasuta.

842 Haridus

Koolides on peamine õppekeel eesti keel, kuid on ka venekeelseid koole ning mõnes koolis, ülikoolis ja teistes kõrgharidust pakkuvates asutustes on võimalik osaleda ka ingliskeelses õppes.

Riigikontroll leidis oma auditis, et üks kuuest kontrollitud kohalikust omavalitsusest ei suutnud pakkuda pagulastele koolikohti, sest koolis on juba palju õpilasi, kelle emakeel ei ole eesti keel. Teistes omavalitsustes suudeti küll kohad leida, kuid ei uuritud seda, kas õpetajad ja tugipersonal (kõneterapeudid, psühholoogid, erioõpetajad) on valmis võtma vastu erineva kultuuritaustaga lapsi. Samuti väljendati RK-le muret, et

sellised õpilased vajaksid töötajatelt rohkem tähelepanu ja seetõttu riigieelarve haridusele ette nähtud vahenditest rohkem rahalisi vahendeid. Nagu näitab Tartu Raadiku Kooli kogemus, tuli kooli juhtkonnal spetsiaalse intensiivkeeleõpetaja jaoks, kes võeti tööle kolme pagulaslaste jaoks, küsida kohalikust omavalitsusest lisavahendeid.¹³⁸

Põhiharidust omandavatele pagulastele ei ole eriprogramme ega -meetmeid. RK leiab oma aruandes, et puudub kindlus, et olemasolevatest teenustest piisab ja kas need katavad kõigi pagulaste erivajadusi.

Täiskasvanutel, kellel puudub põhiharidus või kes on omandanud selle vaid vähesel määral, on väga vähe võimalusi selle omandamiseks, välja arvatud kutsekoolide kaudu. Selle olukorra lahendamiseks võiks intervjueritud sidusrühmade arvates kasutada paindlikke erimeetmeid, nagu e-õpe ja mitmesugused muud meetodid.

Kuigi Eesti koolidel on juba kogemusi välismaise taustaga lastega, on pagulastega väga vähe kogemusi. Sidusrühmade intervjuude põhjal tundub, et koolidel on väga erinevad kogemused sõltuvalt kooli direktori ja õpetajate suhtumisest ning pakutavast toetusest õppeküllastuste ja vastastikuse õppimise näol. Kuigi HTM-i esindajad olid võimaluste suhtes positiivselt meelestatud, olid kohalike omavalitsuste ja koolide esindajad kõhklevamad ja mures toetuse puudumise pärast.

Lasteaiakohtade kättesaadavus erineb omavalitsustes, kuid üldine ülevaade puudub. Mõned sidusrühmad ütlesid, et mõnes kohas ei soovi kohalikud elanikud lasteaedadesse liiga palju võõra päritoluga lapsi.

ERV 2016. aasta uuringu järgi on siiani omandanud kutsehariduse vaid väike hulk pagulasi. Seetõttu on olemas väga vähe praktilist infot õppeasutuste ja nende töötajate suhtumise kohta.

Intervjueritud sidusrühmade sõnul on esinenud pagulaslaste kiusamise juhtumeid koolis. Kuigi kooli juhtkond püüab olukorda lahendada, rõhutas EPA, et võti on kooli ja vanemate vahelises suhtluses.

Kuigi pagulastest vanemad, keda intervjueriti, olid Eestis pakutava hariduse ja koolides valitseva olukorraga üldiselt rahul, ilmnes osalushindamise käigus saadud tagasisidest, et koolidel on laste lõimimisel oluline roll, ning rõhutati, et õpetajad ja teised töötajad peavad tegema koostööd, et luua aktsepteerimise ja tolerantsuse õhkkond.

Enamik pagulastest, kes osalushindamistes osalesid, ütlesid, et nende lapsed on õnnelikud, õpivad keelt kiiresti ja lõimuvad hästi, kuid oli ka näiteid lastest, kelle olukord koolis ei ole nii positiivne. Kohtumine pagulaslastega kinnitas paraku üsna tõsiseid kiusamisjuhtumeid, millest lõimumise sidusrühmad rääkisid. Selliste laste puhul viisid raskused koolis isolatsioonini, mis seab ohtu sotsiaalse lõimumise.

SOOVITUSED

→ UNHCR soovib kaaluda võimalusi koolide ja õpetajate võimekuse parandamist võtta vastu ja täielikult kaasata õppetegevusse, sotsiaalsesse ellu ja kooli keskkonda pagulastaustaga lapsi, sealhulgas töötada õpetajate koolitusprogrammi jaoks välja moodulid inimõiguste, mittediskrimineerimise ja varjupaiga taotlemisega seotud küsimuste kohta.

¹³⁸ Toomas Kinki esitlus esimesel ERV seminaril pagulaste haridusvõimaluste kohta 29. aprillil 2016.

UNHCR soovib lisada kooli õppekavadesse pagulasi ja varjupaiga taotlemist, aga ka kultuuridevahelist teadlikkust, inimõigusi ja mittediskrimineerimist puudutavaid teemasid. Sellistel organisatsioonidel nagu UNICEF on selleteemalisi kasulikke materjale.

85 Majutus

Intervjueeritud sidusrühmade sõnul on korterite üürimine erakinnisvara turul olnud pagulaste jaoks raske, samas on riigi ja kohalike omavalitsuste omandis olevaid kortereid väga vähe. Elukoha leidmine pagulaste jaoks on enamiku konsulteeritud sidusrühmade sõnul suur probleem.

Inimõigusorganisatsioonid on märkinud pidevat majutusvõimaluste, sealhulgas sotsiaalmajutuse puudust, eelkõige Tallinnas, kuid vähemal määral ka teistes linnades ja asulates, samuti maapiirkondades, ning on kutsunud Eestit tungivalt üles selle puudujäägiga tegelema, eriti halvas olukorras ja marginaliseeritud rühmade puhul.¹³⁹

Mõned eraisikud ja vallad on pakkunud pagulastele üürimajutusvõimalusi. Osa neist pakkumistest on SoM-i andmetel tehtud siiski eesmärgiga teenida kasumit või müüa maha kaugemates kohtades asuv soovimatu ja kasutamata kinnisvara.

Riigil ei ole praegu plaanis pagulastele sotsiaalmaju ehitada või renoveerida. Riik maksab kohalikele omavalitsustele iga ümberpaigutatud või ümberasustatud pagulase eest 3000 eurot hüvitist.¹⁴⁰ Selliseid toetusi ei maksta pagulaste eest, kes on saanud Eestisse ise ja kellele on antud rahvusvaheline kaitse. Neid vahendeid saab kasutada hariduseks, sotsiaalteenuste ja -toetuste maksmiseks ning mitmesuguste munitsipaalasutuste töötajate võimekuse tõstmiseks. Omavalitsused võivad taotleda ümberpaigutatud või ümberasustatud pagulaste majutamiseks kasutatavate munitsipaal- ja sotsiaalmajade renoveerimiseks SoM-ilt täiendavat finantstuge.¹⁴¹

Ümberpaigutatud ja ümberasustatud pagulastele elukoha leidmiseks on SoM sõlminud 2016. aastal lepingu ühe kinnisvarafirmaga. Praegu ei ole veel võimalik hinnata, kas see leevendab probleemi. Osa sidusrühmi on soovitanud, et riik peab rohkem tegema selleks, et leida pagulastele majutust piirkondades, kus on suurem võimalus leida tööd.

Paljud intervjueeritud pagulased rääkisid raskustest ametliku lepinguga elukoha leidmisel eraüriturult, sest paljud omanikud ei üüri oma kinnisvara välja ametliku lepinguga, kuna soovivad vältida maksude maksmist. Peale selle ei ole omanikud mõnikord nõustunud registreerima üürnikku Rahvastikuregistris omavalitsuse elanikuna. See registreerimine on kohustuslik, et pagulased saaksid kasutada sotsiaalteenuseid, mida riik ja kohalikud omavalitsused pakuvad.

Samuti on olnud sagedasi diskrimineerimisjuhtumeid, kus üürimisest keeldutakse, kui omanik saab teada, et tulevane üürnik on pagulane. SoM ütles, et üks korteriühistu oli juba küsinud, kuidas

¹³⁹ ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo poolt kooskõlas Inimõiguste Nõukogu resolutsiooni nr 5/1 lisa artikli 15 lõike b ja nõukogu resolutsiooni nr 16/21 lisa artikli 5 alusel koostatud kogumik, *Inimõiguste Nõukogu inimõiguste olukorra üldise korrapärase läbivaatamise tööühm*, 24. istung, 18.–29. jaanuar 2016, § 42, lk 10. Ingliskeelsena kättesaadav aadressil: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=25780.

¹⁴⁰ Vastavalt SoM-i tagasisidele lõimumise kaardistamise uuringu kavandi kohta, 25. oktoober 2016.

¹⁴¹ Samas.

kaitsta ennast pagulaste elama asumise eest ühistusse, samuti on tugiisikutelt, Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse töötajatelt ja teistelt, kes on püüdnud aidata pagulastel leida sobivat majutust, tulnud rohkelt teateid diskrimineerimise kohta.

Pagulased rääkisid, et mõnikord, kui neil õnnestus korter üürida, ei pikendatud nende lepinguid hiljem ebaselgetel põhjustel. Ebatavalised pole juhtumid, kus pagulased peavadki uude kohta kolima, mis häirib selgelt perede lõimumisprotsessi, sest lapsed pidid vahetama lasteaeda või kooli. Selle kohta tuleb märkida, et Rootsis läbi viidud RICE uuringus leiti, et lühiajalised majutuslahendused takistavad lõimumist, kuna toovad kaasa sagedase kolimise, mis võib raskendada keeleõpinguid ning muid hariduse ja tööga seotud võimalusi.

Raskused korteri leidmisel sundisid mõnikord pagulasi korterit mitme peale jagama, kuni leiti võimalus hankida eraldi elukoht.

Lisaks ebatolerantsusele ja ksenofoobiale on üks põhjustest, mis omanikud ei soovi pagulastele kortereid üürida, ilmselt pagulaste elamisloa pikkus. Tundub, et mõned omanikud usaldavad vähem üürnikke, kellel on suhteliselt lühike (üheaastane) elamisluba.

” Algul oli raske elukohta leida. Omanikule ei meeldinud pagulased. [] Võib-olla oli meedia nende suhtumist mõjutanud. Ajakirjanikud keskenduvad negatiivsetele asjadele. Jälgisin Eesti meediat ja tõlkisin artikleid Google'i abil. Algul elasin koos nelja teise inimesega ühes toas, siis kolisid teised ära ja ma jäin üksi.”

Samuti ütlesid pagulased, kes olid Eestis mõne aasta elanud, et pangad ei anna kodulaenu inimestele, kellel ei ole pikaajalist elamisluba. Samal ajal ei ole kohalikel asutustel alati piisavalt teavet pagulaste ja nende õiguste kohta, mis koos omanike soovimatusega kortereid välja üürida loob elukoha leidmisel tõsise takistuse.

Paljud pagulased, eriti Tallinnas ja Tartus, ütlesid, et ei saanud elukoha otsimisel tuge. Kui riik tegutseks vahendajana või lepingu „garandina“, lahendaks see palju probleeme.

Pagulased mainisid ka raskusi korteri tagatisraha leidmisel, kõrgeid üüre ning seda, et pagulastel on vähetasustatud tööd tehes raske ots otsaga kokku tulla.

” Jagan korterit kahe sõbraga, kes on pärit minu koduriigist ja on samuti pagulased. Me ei saa endale lubada eraldi elukohti.”

Ühekordne kolimistoetus on ette nähtud pere kohta, mis tähendab, et suuremal perel võib olla rohkem takistusi kui näiteks üksikul inimesel.

SOOVITUSED

→ UNHCR soovib suurendada pagulastele elukoha leidmiseks ja omanikuga üürilepingu sõlmimiseks ette nähtud toetust, et paraneksid pagulaste võimalused leida sobiv elukoht ja takistada nende ärakasutamist omanike poolt, kes ei tunne või ei soovi austada pagulaste õigusi.

→ UNHCR soovib uurida võimalusi sotsiaalmajutuse kättesaadavuse suurendamiseks pagulastele.

86 Tervishoid

Üldine tervishoiusüsteem on pagulastele kättesaadav võrdsetel alustel Eesti elanikega. Praktikas on siiski vahe olemas, sest ravikindlustus ei hakka kehtima kohe pärast seda, kui pagulasele antakse elamisluba, vaid pärast seda, kui pagulane on leidnud elukoha ja registreerinud end Rahvastikuregistris ja ETK-s. Elukoha leidmine võib osutada keeruliseks ja võtab EPA sõnul keskmiselt aega üks kuni neli kuud. Pensioniealiste pagulaste jaoks tekkiva lõhe ületamiseks on ravikindlustuskate tagatud alates 1. maist 2016.

Sidusrühmad töid välja, et esineb probleeme, mis on seotud arstide kultuuridevahelise suhtluse oskustega ja vähese teadlikkusega spetsiifilistest terviseprobleemidest, mis võivad puudutada välisriikidest saabuvaid inimesi. Pagulasi saadab tavaliselt esimestel arstivisiitidel tugiisik, hiljem aga tõlk, mis võib tekitada privaatsusega seotud probleeme. Perearstid ja -õed on korduvalt kasutanud patsientidega suhtlemiseks Google Translate'i abi, kuna tõlki pole saanud kasutada.

Samuti märkisid sidusrühmad, et varjupaigataotlejad saavad ravi ainult erakorraliste hädade korral. Krooniliste haiguste ravi saab alustada alles siis, kui pagulasele on antud rahvusvaheline kaitse. Seetõttu võib tervis varjupaigataotluse menetluse ajal halveneda. Mainiti ka seda, et väljaspool Vao või Vägeva majutuskeskust elavatele varjupaigataotlejatele pole arstiabi alati kergesti kättesaadav, isegi kui tegemist on erakorralise abiga. Kui neil ei ole peale varjupaigataotleja kaardi muid dokumente, võib neil tekkida abi saamisel probleeme, näiteks seetõttu, et haigla ei tea, kes tasub arve.

Osalushindamistel osalenud pagulased väljendasid arvamust, et meditsiiniteenused on raskesti kättesaadavad ja ooteajad liiga pikad. Riiklike sidusrühmade sõnul, kellega konsulteeriti, võib see mulje jääda asjaolu tõttu, et varjupaiga taotlemise ajal oli arstide juurde pääsemine lihtsam, eriti erakorralise ravi korral, mille eest varjupaigataotlejate majutuskeskused maksavad samuti nagu erateenuse eest.

Praegu ei ole eriprogramme ega meetmeid pagulastele psühholoogilise abi andmiseks, sealhulgas piinamise ohvritele, kellel on posttraumaatiline stressihäire (PTSH). SoM-i esindaja sõnul on Eestis olemas ainulaadne ja hästi arenenud ohvriabisüsteem, mida võib kasutada nõustamiseks, psühholoogilise toe andmiseks, kriisi ja traumadega toimetulekuks.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib selleks, et tagada pagulastele õigus arstiabile, vaadata üle, ega pagulaste juurdepääsus arstiabile ei teki pärast elamisloa saamist, kuid enne ravikindlustuse teket tühimikku.
- UNHCR soovib uurida võimalusi meditsiinipersonali teadlikkuse tõstmiseks pagulaste õigustest, vajadustest ja taustast, et tagada pagulastele võrdne ja mittediskrimineeriv juurdepääs meditsiiniteenustele.
- UNHCR soovib parandada psühholoogilise ja psühhosotsiaalse abi kättesaadavust pagulastele, sealhulgas PTSH all kannatavatele pagulastele.

8.7 Kultuurilise orientatsiooni ja lõimumise spetsiifilised teenused

Pagulaste kohanemisprogrammis, mille SM võttis kasutusele konkreetse sammuna pagulastele kättesaadava lõimumisabi parandamiseks, on siiani osalenud üsna piiratud arv pagulasi. IOM-i Tallinna büroo andmetel läbis 2016. aastal kohanemisprogrammi, mis korraldati kuus korda araabia keeles, kaks korda inglise keeles ja üks kord vene keeles, kokku 49 pagulast. Meetmed nende pagulasteni jõudmiseks, kes said kaitse enne programmi algust, ei paista olevat veel jõudnud kõigi sihtrühma pagulasteni.

Osa sidusrühmi märkis, et kohanemisprogramm on väga lühike ja et ühepäevane kohustuslik koolitus ei ole piisav ega küllaldaselt tõhus. Eriti rõhutas seda puudujääki RK, kes kritiseeris ka asjaolu, et teised moodulid on kättesaadavad ainult eesti ja vene keeles, mis võib vähendada kohustuslikust ja rohkemates keeltes kättesaadavast rahvusvahelise kaitse moodulist väljapoole jääva programmi mõju.

Kuigi osalushindamises osalenud pagulased olid programmi sisuga üldiselt rahul, kinnitasid arutelud, et kõigile pagulastele ei pakutud seda programmi; selle teabe põhjal võis järeldada, et valitsusväliste organisatsioonide tugiisikud ei teavita oma pagulastest kliente alati selle programmi olemasolust.

SM-i ametnikud ütlesid, et ollakse valmis programmi üle vaatama osalejate poolt antud hinnangu alusel, et suurendada programmi kvaliteeti ja tõhusust.

Sidusrühmadega konsulteerimisel arutati olemasolevale kohanemisprogrammile lisanduvaid võimalikke meetmeid ühiskonnas ja kultuuris orienteerumise parandamiseks. Osa sidusrühmi tõstis esile, et KM-i/MISA pakutavad teenused vene keelt kõneleva vähemuse lõimumise parandamiseks ei pruugi sobida samaväärselt pagulastele, sest teenused on mõeldud isikute sihtrühmale, kes on elanud Eestis terve elu või palju aastaid; sidusrühmad tõstsid seetõttu esile vajadust sellele valdkonnale asutustes rohkem tähelepanu pöörata.

Seoses sellega märkis osa sidusrühmi, et poliitilisel tasandil tuleks pagulaste kultuurilisele ja sotsiaalsele lõimumisele kasuks parem strateegiline lähenemine, paremini määratletud eesmärgid ja ülesannete selgem jaotus.

Aruande koostamise ajal toimus esimene kohtumine lõimumise sidusrühmadega ning selle tagasisidet arvestati kohanemisprogrammi arendamisel. Uus versioon loodetakse valmis saada 2017. aastal. Uues versioonis on kohustuslik koolitusmoodul põhjalikum ning kõik koolitusmaterjalid tõlgitakse araabia ja prantsuse keelde. Kohustusliku mooduli *mitteametlik* tõlge on juba olemas sorani ja kumandži keeles.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib kaaluda võimalusi kohanemisprogrammi sisu ja kestuse pideva hindamise institutsionaliseerimiseks, et tagada kodaniku ja sotsiaalse lõimumise põhitegurite katmine ning Eesti ühiskonna, institutsioonide, ühiskondliku elu ja kultuuri mõistmist ka rahvusvahelise kaitse kohustuslikust moodulist väljapoole jäävas osas; selles kontekstis oleks programmi tõhususe parandamisel kasu ka eri õpetamismeetodite uurimisest, näiteks võiks kutsuda rääkima pagulasi, kes on juba lõimunud.
- UNHCR soovib uurida võimalusi pakkuda pagulastele lisaks algsele kohanemisfaasile ja kuni kodakondsuse omandamiseni pidevat kultuurilise lõimumise tuge.

8.7.1 Tugiisiku teenus

Tugiisikusüsteem on suurepärane näide riigi ja kodanikuühiskonna koostööst tähtsate teenuste pakkumisel, mis aitavad ja toetavad pagulasi lõimumisel. Tugiisiku teenuse tähtsust rõhutasid peaaegu kõik sidusrühmad.

Sellegipoolest töid sidusrühmad välja mitu riski, mis on seotud teenuse praeguse pakkumise korraldamisega. Esiteks nimetati praegust projektipõhist lähenemist problemaatiliseks tugiisiku teenuse pikaajalise jätkusuutliku pakkumise seisukohast, sest võimalik ei ole tagada kindlat ja stabiilset rahastamist.

Teiseks töid intervjuud tugiisikutega esile puudused tugiisiku teenuse poliitilises juhtimises, koordineerimises ja üldistes kvaliteedistandardites, mida peeti teenuse kvaliteedi oluliseks puudujäägiks. Tugiisiku teenuse sisu ei ole tööpoolest seadustes selgelt määratletud ning puuduvad seda reguleerivad juhendid või riiklikud juhised. Valitsusvälised organisatsioonid ei saa ilma riigiasutustega sõlmitava erilepinguta täita riigi lõimumisstrateegia olulist komponenti. Paindlikkus, mida võimaldab juhendite puudumine, toob mõnikord kaasa erinevusi individuaalsetele pagulastele pakutava tugiteenuse sisus ja kvaliteedis ning seega ebavõrdsuse pakutavas teenuses.

Seda arvesse võttes oli enamik intervjueritud sidusrühmi seisukohal, et tugiisiku teenust tuleks paremini määratleda ja reguleerida.

Kolmandaks märkisid sidusrühmad vajadust pagulastele pakutava tugiisiku teenuse parema integreerimise järele kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate teenustega, sealhulgas kohaliku omavalitsuse juhtumikorralduse ja lastekaitsepspecialistid, kes toetavad üksikisikuid ja peresid, kellel on rahalisi, eluaseme või haridusega seotud puudujääke. See annaks tugiisikutele konkreetsed õigused suhtluses mitmesuguste asutustega, kes pakuvad lõimumisega seotud vajalikke teenuseid. Selle konkreetse vajadusega tegelemiseks soovitas JMK ühe võimalusena luua kohalikus omavalitsuses pagulastega tegelev tugiisiku ametikoht. Sellisest ametikohast oleks eriti palju kasu omavalitsustes, kuhu suunatakse suuremal hulgal pagulasi.

Üks osalushindamisel osalenud pagulane nimetas teenuse nõrkuseks tugiisiku õiguste puudumist ja väljendas seda järgmiselt:

” *Tugiisikud on lihtsad inimesed, kes ei suuda pakkuda lahendusi, sest neil puudub selleks pädevus.* **“**

Huvitava probleemi seoses eespool kirjeldatud metoodika ja koordineerimisega tõstatas EPA. Pagulastele tuleb tuge pakkuda nii, et see võimestaks neid, mitte ei suurendaks nende sõltuvust. EPA väljendas muret, et praegu see alati nii pole, sest erinevaid „abikäsi“ on liiga palju (st arvukad tugiisikud erinevatest valitsusvälistest organisatsioonidest, kohaliku omavalitsuse juhtumikorraldajad ja sõltumatud vabatahtlikud), kes kõik püüavad ühte pagulasperekonda aidata, kuid tekitavad sellega segadust ja kattumisi.

Seoses tugiisiku teenuse praeguses korralduses tuvastatud puudujääkidega väljendasid JMK ja EPA seisukohta, et vaja oleks korraldada täiendavaid arutelusid eesmärgiga jõuda ühisele arusaamale ja kokkuleppele teenuse rolli ja sisu osas ning loodetavasti töötada välja ühtsed standardid. Selleks et saada teavet juhendamise arengu kohta selles küsimuses, palus JMK anda oma klientidel tagasisidet pakutavate teenuste kohta.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib määratleda (võimaluse korral riigisisestes õigusaktides) tugiisiku teenuse rolli, sisu ja nõuded ning uurida võimalusi pakutava teenuse ühtlase kvaliteedi ja kättesaadavuse jälgimiseks ja tagamiseks, et kõigil pagulastel oleks võrdne juurdepääs kvaliteetsele tugiisiku teenusele. Selles osas soovib UNHCR vaadata läbi ka teenuse rahalise jätkusuutlikkuse.
- UNHCR soovib teenuste vastastikuse täiendavuse tagamiseks vaadata üle suhte tugiisiku teenuse ja teiste teenuste vahel, mis on pagulastele kättesaadavate samadel alustel teiste Eesti elanikega.

872 Finants- ja sotsiaalne tugi

Eesti sotsiaalkaitseteenuste süsteem on vajaduspõhine ning siin puuduvad erandid ja sihtteenused kindlatele rühmadele, näiteks pagulastele. See tähendab, et sotsiaalabi peaks olema kättesaadav kõigile, sh pagulastele võrdsetel alustel. Siiski on raske hinnata, kas pagulased on täielikult teadlikud kohaliku omavalitsuse pakutavatest sotsiaaltoetuse meetmetest.

Sotsiaalabi jaoks eraldatakse vahendeid riigieelarvest vajaduspõhiselt. SoM-i ametnike sõnul ei ole ükski kohalik omavalitsus näidanud üles konkreetset huvi või küsinud ministeeriumilt pagulastele mõeldud sotsiaalabi kohta. Mõnel juhul võib pagulasi takistada sotsiaalteenuseid kasutamast keelebarjäär või teadmatus, sest kohalikud omavalitsused annavad tavaliselt infot ainult eesti keeles. Praegu on pagulastega kokku puutunud vaid vähesed kohalikud omavalitsused, kellest mõned on rohkem, teised vähem aktiivsemad.

Eespool kirjeldatud arvesse võttes märkisid intervjuueeritud ametnikud, et keelebarjäär, vähene teadlikkus ja kultuuridevahelise suhtluse alaste oskuste puudumine võib olla takistuseks pagulaste juurdepääsule sotsiaalteenustele. Vähemalt osa neist probleemidest saab siiski leevendada tugiisikute abil.

Riiklike pensione makstakse ainult isikutele, kes on Eestis elanud vähemalt viis aastat,¹⁴² ning see võib lõimumist takistada. Seoses suhteliselt väikese pagulaste arvuga Eestis ja nende keskmise vanusega ei kohanud UNHCR uuringu käigus vanemaealisi pagulasi, kellel oleks olnud probleeme pensionide kättesaadavusega.

873 Tõlketeenus

Pagulastele tõlketeenuse pakkumisel ei ole selget süsteemi. VRKS näeb ette piiratud rahastamise kuni kahe aasta jooksul alates elamisloa väljastamisest. Paljud sidusrühmad ütlesid, et tõlke on raske leida, kuna puuduvad avalikud tõlkide nimekirjad, eriti vähem kõneldavate keelte puhul. JMK-I, EPA-I ja teistel valitsusvälistel organisatsioonidel on praegu oma kontaktid professionaalsete ja mitteprofessionaalsete tõlkidega. Seetõttu soovitati luua olemasolevatest tõlkidest tsentraalne nimekiri.

Sidusrühmad pidasid riigi poolt esimesel kahel aastal pärast pagulase elama asumist kohalikku omavalitsusse tõlkimise jaoks ette nähtud vahendeid üldiselt ebapiisavaks ja paindumatuks, sest

¹⁴² Riikliku pensionikindlustuse seadus, § 22, 5. detsember 2001, RT I 2001, 100, 648, kättesaadav aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116042014019>.

teenuse kulud hüvitatakse Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuse juhtkonna kaudu. See sunnib pagulastega töötavaid inimesi kasutama mitteprofessionaalseid tõlke ja vabatahtlikke, et juurdepääs tõlketeenusele oleks tõhusam. Peale selle, kuna eraldatud vahendid on piiratud, ei kasutata teenust laialdaselt, vaid hoitakse erakorralisteks juhtumiteks, kus on vaja professionaalset tõlketeenust (nt psühholoogiliseks nõustamiseks).

Seetõttu kasutavad nii teenusepakkujad kui ka pagulased interneti tõlketeenuseid nagu Google Translate'i. Selge on, et selliste automaatsete tõlketeenuste kasutamine ei taga vajalikku kvaliteeti ja tekitab valesti mõistmise ohtu, muu hulgas ka arsti juures.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib mõnel keskasutusel koostada ja hallata tõlkide loendit, et parandada professionaalsete tõlkide kättesaadavust.
- UNHCR soovib eraldada lõimumisfaasi aegseks tõlkimiseks piisavalt vahendeid, et kohalikud omavalitsused ja teenusepakkujad, sh meditsiinipersonal, saaksid kasutada pagulastest klientide ja patsientidega suhtlemisel professionaalseid tõlke.

874 Teave õiguste kohta ja õiguste tundmine

Sidusrühmad kinnitasid, et paljudel pagulastel puudub põhiteave oma õiguste ja kohustuste kohta. Kahjuks on enamik teavet saadaval ainult eesti keeles, vaid osa pagulaste lõimumise jaoks tähtsast infost on olemas vene keeles, vähemal määral ka inglise keeles. Samuti on osa pagulastele mõeldud teabest, näiteks kohanemisprogrammi kohta ning ümberpaigutatavatele ja ümberasustatavatele isikutele enne Eestisse saabumist esitatavast infost olemas inglise keeles, kuid mitte pagulaste hulgas levinud keeltes (nt araabia keeles). Seda puudujääki ei ole riigi esindajad eriti tunnistanud.

Pagulastelt saadud tagasisidest ja osalushindamise ajal esitatud küsimustest võib järeldada suurt segadust, eelkõige seoses õigusaktidega, mis reguleerivad elukoha registreerimist kohalikus omavalitsuses. Asjakohase teabe puudumine on tekitanud pagulaste elukoha registreerimisel probleeme, mistõttu ei saa pagulased ka ravikindlustust ega kasutada koolitusvõimalusi.

Pagulaste poolt osalushindamisel antud tagasisidest ilmnes ka, et mõnedel puudub üldine arusaam sotsiaaltoetuste ja rahalise abi tasemest, mida Eesti elanikele võrreldes pagulastele ette nähtud toetustega pakutakse. Seetõttu tõi arutelu esile vajaduse lisateabe järele, mis puudutab õiguste ja teenuste kättesaadavust pagulastele Eestis, et vältida ebarealistlikke ootusi või põhjendamatu pettumust.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib uurida sisu ja vormi arendamise ning teabe levitamise võimalusi pagulaste õiguste, kohustuste ja teenuste juurdepääsu kohta, et tagada pagulastele selge arusaam riigis kehtivast süsteemist ning lõimumisega seotud tuge, sealhulgas finantsabi pakkuvate riigiasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide rollidest ja ülesannetest. Seda võib teha koos pagulastele mõeldud kohanemisprogrammi arendamisega.

8.8 Perekonna taasühendamine

Olemasolevate andmete kogumisest ilmneb, et Eestis on seni olnud suhteliselt vähe perekondade taasühendamisi ja et olemasolevaid juhtumeid on käsitletud suhteliselt kiiresti ja positiivsete tulemustega. PPA andmetel esitas 2015. aastal 19 pagulaste pereliiget elamisloa taotluse. Samal perioodil anti 22-le pagulaste pereliikmele elamisluba (19 saabus Eestisse perede taasühendamise raames, kaks saabusid Eestisse algal sugulase külastamise eesmärgil ja üks isik sündis Eestis).

Valitsusväliste organisatsioonide esindajad täheldasid sellest hoolimata, et pagulastel ei ole piisavalt teavet perede taasühendamise protsessi ja nõuete kohta, sealhulgas selle kohta, milline teave ja millised dokumendid tuleb PPA-le taotluse menetlemiseks esitada. Selles osas on EPA pakkunud oma tavalise nõustamisteenuse osutamise kaudu tuge paljudele perekondadele. Peale selle on välisriigis viibivatel pagulastel raskusi pere taasühendamise taotluse algatamisel Eestis. Selle põhjuseks on probleemid Eesti saatkondade kättesaadavuse ja vajalike vahendite leidmisega viisa ja lennupiletite jaoks, samuti majutuse ja toidu tagamisega otsuse ootamise ajal. Viimati nimetatud probleemi leevendamiseks on EPA pakkunud perede taasühendamise hõlbustamiseks klientidele rahalist abi.

EPA väljendas muret selle üle, et menetlus on läbipaistmatu ning soovitas seda seaduses täpsemalt reguleerida. „Varjupaiga aastaraamatu 2014“ järgi sätestatakse praeguses seaduses ainult seda, millistel pereliikmetel on õigus perega taasühineda, ning pereliikme Eestisse saabumise menetlust.¹⁴³ Viisade väljastamise menetlus ja Eesti välisesinduste ülesanded on kindlaks määramata.

Valitsusväliste organisatsioonide esindajad väljendasid ka seisukohta, et pereliikmete määratlus võiks olla laiem, nii et nende hulka kuuluksid muu hulgas samasoolised partnerid ja üksi elavad täiskasvanud õed ja vennad.

PPA-s ei ole nende taotlustega tegelemiseks eraldi ametnikke, mistõttu on tulemuse juures määrava tähtsusega nõustamine. Samuti märkisid valitsusväliste organisatsioonide esindajad, kellel oli menetlusega praktilisi kogemusi, et kui taotluste arv suureneb, võib menetlus muutuda keerulisemaks ja pikemaks. Nagu eespool mainiti, on teada, et taotluse esitamine ja reisidokumentide väljastamine on keeruline, sest Eestil ei ole laia konsulaaresinduste võrgustikku riikides või piirkondades, kus pereliikmed elavad ja töötavad.

Osalushindamistes ei käsitletud perekondade taasühinemist põhjalikult, võimalik põhjus on, et olulisel hulgal intervjueeritud pagulastest olid kas lähimad pereliikmed (abikaasa ja lapsed) Eestis kaasas või olid nad küsimustikus märkinud, et neil ei ole pereliikmeid. Üks pagulane tõstatab teema, vastates intervjueri küsimusele, mida ta sooviks esile tõsta seoses lõimumist puudutavate probleemide ja võimalustega:

”*Ma ei tea, mida öelda, sest ma mõtlen pidevalt oma perele.*” „*Taotluse menetlus oli kiire ja tänu JMK-le toimis hästi, aega kulus 1 kuni 2 kuud. Ka politsei aitas ning Vaos oleme nagu üks pere. Minu pere elab Liibanonis ühes laagris.*”

¹⁴³ Eesti Pagulasabi, Varjupaiga aastaraamat 2014.

See tagasiside näitab, et perede taasühinemine teeb pagulastele palju muret, eriti kui nende tuumikpere on endiselt pagulase päritoluriigis või esimese varjupaiga andnud riigis. Eespool mainitud pagulane selgitas, et tema pere sai riiki sisenemise viisad Eesti saatkonnast Egiptuses, kuna neil ei olnud võimalik Türgi minna, ning et JMK tugiisik aitas menetluse lõpule viia. Ta oli siiski mures selle pärast, et Eestisse reisimine võib olla keeruline, kuna ta paistis mõistvat, et teised perede taasühendamise raames Eestisse saabunud pered olid kogenud varjupaigariigist lahkudes ja teel olles raskusi. Eespool toodud tsitaat kinnitab teiste UNHCR-i lõimumisuuringute tulemusi, sealhulgas Rootsisis läbi viidud RICE uuringu omi, mille kohaselt on perest lahutatud pagulastel väga raske keskenduda keeleõppele, töötöingutele ja lõimumisprotsessi teistele aspektidele, kui nende mõtted ja süda on pidevalt armsate inimeste juures. Kõnealuse pagulase jaoks oli osalushindamine võimalus saada lisajuhiseid ja nõuandeid pere taasühendamise protsessi kohta.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib tagada õiguskindluse ja läbipaistvuse tagamiseks kaaluda võimalust reguleerida perede taasühendamist täpsemini, näiteks siseministri määrusega.
- UNHCR soovib vaadata üle, kuidas perede taasühinemise taotlust praktikas kättesaadavamaks muuta.
- UNHCR soovib kaaluda teenus- ja viisatasude vähendamist või loobumist pagulaste pereliikmete puhul, sest need võivad takistada perede taasühinemist, ning kehtestada rahalise toetuse kavad peredele, kellel ei ole vahendeid Eestisse reisimiseks.

8.9 Suhtumine pagulastesse, diskrimineerimine

Kiidusõnu vääriva eesmärgiga valmistada Eesti kohalikud kogukonnad ette suurema arvu pagulaste vastuvõtmiseks EL-i erakorraliste ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskavade kaudu, korraldas Eesti Sisekaitseakadeemia koostöös SM-i, SoM-i, HTM-i ja valitsusväliste organisatsioonidega oktoobris ja novembris 2015 teabepäevi. Kokku korraldati 15 teabepäeva, igas maakonnas üks, kokku 626 inimesele, kelle hulgas olid omavalitsusjuhid, koolidirektorid, sotsiaaltöötajad, maakonnaametnikud ja kogukonnajuhid.

Teabepäevade eesmärk oli tõsta teadlikkust kavandatavast ümberpaigutamisest ja ümberasustamisest ning leida sellele kohalike omavalitsustelt toetust ja vältida negatiivseid meeleolusid pagulaste saabumise suhtes asjaomastesse omavalitsustesse. Üritustel esinesid varjupaiga taotlemise ja pagulastega seotud ettekannetega migratsiooniekspertid, asjaomased ministriumid ja valitsusvälised organisatsioonid, toimus küsimuste ja vastuste voor ning seejärel avatud arutelu, milles osalesid kohalike omavalitsuste, kirikute, ettevõtlussektori, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja kohaliku politsei esindajad.

Kuigi teabepäevade mõju on raske hinnata, võib märkida, et üldsuse suhtumine pagulastesse ja varjupaigataotlejatesse on üldiselt vähem negatiivne kui 2015. aastal. Jaanuaris 2016 läbi viidud arvamusuuring näitab, et suhtumine pagulastesse paraneb Eestis tasapisi. Eesti asjatundjad leiavad, et toetuse kasvamine tuleneb teadlikkuse paranemisest ja pagulasprobleemide mõistmisest. Sellegipoolest leiab 23% Eesti elanikest, et pagulased on kõige tõsisem sotsiaalne probleem Eestis. Oluline on märkida, et neid kartusi väljendati märtsis 2016, enne esimeste ümberpaigutatud pagulaste saabumist Kreekast. 34% naistest ja 29% meestest leiab, et teistest kultuuridest inimesi ei tohiks lubada Eestisse elama. 35% naistest ja 25% meestest on seisukohal, et Eesti ei suuda pagulaste eest hoolt kanda ning seetõttu ei tohiks neid vastu võtta. 50% vastanutest leidis, et nad ei soovi naabriteks moslemeid. 75% keelaks burkade kandmise. Kokku osales küsitluses 795 inimest.¹⁴⁴

Samuti eiravad mõned Eesti ajakirjanikud oma artiklites endiselt konfidentsiaalsuspõhimõtet ja avaldavad tegelikke nimesid, vanuseid ja muid isikuandmeid. Osa 2016. aastal avaldatud artiklitest väljendas seisukohta, et vanasti pidid põgenikud (st II maailmasõja aegsed Eesti sõjapõgenikud Rootsis) rasket tööd tegema, kuid tänapäeval põgenikud ainult nõuavad ja saavad hüvesid, ilma ise pingutamata.¹⁴⁵ Enamik 2016. aasta I poolal avaldatud artiklitest rääkis Kreekast ümber paigutatud pagulastest. Artiklite toon oli mõnikord positiivne, mõnikord negatiivne.

Teadusuuringutes on jõutud järeldusele, et eestlased ühinevad Facebookis migrantide- ja pagulastevastaste gruppidega, kuna näevad selles võimalust saada Eestis valitseva olukorra kohta tõest infot.¹⁴⁶ Ilmnes, et pagulasvastaste Facebooki-gruppide liikmed olid eriti mures asjaolu pärast, et Eesti peavoolumeedia kajastas pagulaste vastaseid gruppe ainult negatiivselt, naeruvääristab neid või ei ole neist üldse huvitatud.¹⁴⁷

Paremäärmuslik tänavatel patrulliv rahvamalev „Odini sõdalased“, mis on pärit Soomest, laienes Eestisse ja sai Eesti meedialt palju tähelepanu, peamiselt seetõttu, et osal selle liikmetest oli kriminaalne taust.

Kui 2015. aastal toimus kuus registreeritud meeleavaldust massiimmigratsiooni vastu (ja pagulaste vastu üldiselt), ei registreeritud 2016. aastal ühtegi meeleavaldust.

Meedias, aga ka tänavatel ja avalikes kohtades väljendatav ksenofoobne suhtumine mõjutab negatiivselt lõimumiskeskonda. Intervjueeritud tugiisikud mainisid, et puutusid tänavatel ja ühistranspordis kokku vihakõnega. Osa sidusrühmi mainis, et intervjueeritud pagulased jälgivad avalikku arutelu ja kardavad eestlastega kontakteeruda, sest nende lähenemist võidakse tajuda vaenulikuna.

¹⁴⁴ MTÜ Ühiskonnauuringute Instituut, *Eesti inimeste hoiakud pagulaskriisi suhtes*, kättesaadav aadressil <http://goo.gl/ySdS08> Vt uuringu kohta teavet ka aadressil: <https://goo.gl/0tMIDS>.

¹⁴⁵ Ühe näite kahe pagulasrühma võrdlusest võib leida siit: <http://goo.gl/r8ySPW>.

¹⁴⁶ Bakalaureusetöö „Pagulasvastase veebikommuuni „Ei pagulastele / Estonians against refugee quotas“ roll Eesti pagulasdebatis: Eesti pagulasdebatis: kommuuni liikmete arvamused ja kogemused“, Andra Siibak. Info saadud aadressilt <http://m.err.ee/ee/varia/784149>.

¹⁴⁷ Bakalaureusetöö kokkuvõtte leiab aadressilt: <http://goo.gl/l7flhN>

Osa sidusrühmi leiab, et pagulased võiksid ametnikepoolse diskrimineerimise korral pöörduda UNHCR-i või EIK-i poole. Sotsiaalmeedias tegutsevad selleks määratud politseiametnikud, kes jälgivad vihakõne taset ja püüavad olukorda lahendada. Vihakuritegude ja vihakõne kohta Eestis puudub eraldi statistika.

Tuleb märkida, et Eestis on suhteliselt vähe Aafrika päritolu isikuid, mistõttu on nendest riikidest pärit pagulased selgelt märgatavad. 2011. rahvaloenduse andmetel elas Eestis 414 inimest (0,0315% kogurahvastikust), kelle üks või mõlemad vanemad olid Aafrika päritolu.¹⁴⁸

Intervjueeritud sidusrühmad ei nimetanud palju konkreetseid diskrimineerimisjuhtumeid lisaks neile, mis olid teada seoses elukoha leidmisega, ega teistele üksikjuhtumitele. Paljudel juhtudel võib diskrimineerimine olla varjatud. Intervjuudest selgus, et ei asutusi ega tugiisikuid ole koolitatud tuvastama diskrimineerimis- ja ahistamisjuhtumeid ära tundma ega nende korral tegutsema.

Enamik intervjueeritud pagulastest ütles, et neil ei ole olnud tõsiseid probleeme ksenofoobia ja sallimatusega. Vastupidiselt sellele, mida võiks oodata jaotises 4 osutatud uuringu põhjal, tundus see kehtivat ka Sudaani põgenike ja ühe *hijabi* kandva pagulase kohta. Siiski mainiti kohalike negatiivseid või vähem positiivseid reaktsioone pagulaste suhtes. Olukordades, kus pagulased puutusid kokku negatiivse suhtumise või verbaalsete solvangutega, jätsid nad neile reageerimata ja vastamata.

”
Läksin välja
[et inimestega
suhelda], mult
küüsi, kas mul on
pomm, seetõttu
ma sinna enam ei
läinud.”

”
Osa inimestest, kellega me kokku puutume, on üllatunud ja
vaatavad meid imelikult. Teised on sõbralikud. Ma kannan *hijabi* ja
olen seega veidi eriline.”

Paljud intervjueeritud pagulased ütlesid MFM-ile, et on leidnud naabrite või kolleegide hulgast sõpru. Siiski oli osalushindamistel näiteid ka pagulastest, kellel ei olnud ei kaaspagulaste või kaasmaalaste võrgustikku ega ka eestlastest sõpru; seetõttu tundsid nad end üsna isoleeritult.

”
Ma ei tea selles linnas kedagi, kellega kokku saada ja koos kohvi juua.”

¹⁴⁸ Eesti Inimõiguste Keskus, *National Report on Afrophobia in Europe, 2016*.

SOOVITUSED

→ UNHCR soovib teha rohkem ära üldsuse, aga ka keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste ametnike arusaamade parandamiseks selle kohta, miks pagulased Euroopasse ja Eestisse põgenevad ja miks on pagulasi vaja kaitsta – see hajutaks müüte ja hirme. Selles osas soovib UNHCR pingutada rohkem Eesti meedia ja ajakirjanike teadmiste ja arusaamade parandamiseks neil teemadel, et tagada täpne ja objektiivne kajastus ning vältida stereotüüpe. Selleks võib korraldada näiteks teabekampaaniaid, milles räägitakse pagulaste isiklike lugusid; seminare parlamendisaadikutele, riigiametnikele ja avalikele teenistujatele; viia läbi projekte, mille sihtrühm on noored ja lapsed koolides; ning projekte ja üritusi, mille eesmärk on edendada kontakte ja suhtlust pagulaste ning vastuvõtva kogukonna ja kodanikuühiskonna vahel, näiteks vastuvõtivate perede süsteemi kaudu.

→ UNHCR soovib võtta meetmeid vihakõne ja vaenu õhutamisega võitlemiseks, nagu on soovitanud ka rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee.¹⁴⁹

8.10 Eesti ühiskonna etnilise ja keelelise barjääri mõju lõimumisele

Esmapilgul võib tunduda, et vene keelt kõnelevatel pagulastel on Eestis lõimumisel võrreldes teiste pagulastega eelis, võttes arvesse, et märkimisväärne osa Eesti rahvastikust on venekeelne ning et teatud teenused on kättesaadavad vene keeles. Sama eeldas teatud määral ka osa sidusrühmadest, kes andsid sisendi olemasolevate andmete kogumisse.

Kuid asjaolu, et märkimisväärne arv „mitte-eestlasi“ elab allpool vaesuspiiri või vaesusriskis ja on töövõimaluste poolest halvemas olukorras, võib tegelikult hoopis takistada vene keelt kõnelevate pagulaste sotsiaalmajanduslikku lõimumist. Samuti ei osale osa Eesti rahvastiku segmentidest, eelkõige marginaliseerunud üksikisikud ja rühmad, piiratud kättesaadavuse ja kalliduse tõttu kultuurilistes tegevustes. Seda on nimetanud probleemina nii Eesti valitsus kui ka inimõiguste organisatsioonid, kes on uurinud vähemuste olukorda.¹⁵⁰ Selles osas analüüsib poliitikadokument „Lõimuv Eesti 2020“ probleeme ja puudujääke ning tunnistab vajadust tegeleda nendega konkreetsete meetmete abil, mis parandaksid Eestis sotsiaalset sidusust.

Osalushindamiste ajal mainisid vene keelt rääkivad pagulased, et Eesti ühiskonna etniline ja keeleline jagunemine on lõimumisel veel üks takistus lisaks eespool nimetatud elukoha leidmise, elamisloa saamise ja keeleõppe probleemidele. Osalushindamistel selgus, et pagulased tundsid, et ei saa oma vene keele oskust sotsiaalse liikuvuse seisukohalt optimaalselt ära kasutada, vaid „takerduvad“ nii töö leidmisel kui ka elukohaga seoses elupiirkondadesse, kus enamik elanikke

¹⁴⁹ ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee, *Eesti 10. ja 11. kombineeritud perioodilise aruande lõppjärelused*, CERD/C/EST/CO/10-11, 22. september 2014, jaotised 7a ja 8, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/2paaUu>.

¹⁵⁰ Inimõiguste Nõukogu, inimõiguste olukorra üldine korrapärane läbivaatamine, *ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo poolt koostatud Inimõiguste Nõukogu resolutsiooni nr 5/1 lisa artikli 15 lõike b ja nõukogu resolutsiooni nr 16/21 lisa artikli 5 alusel koostatud kogumik*, Eesti, 24. istung, 18.–29. jaanuar 2016, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/1qYYxR>.

on venekeelsed, ning et seetõttu on neil vähem võimalusi eesti keelt õppida ja praktiseerida ning Eesti ühiskonda sulanduda.

Kuigi osalushindamistel osalenud vene keelt rääkivad pagulased olid pigem kõrgema haridustasemega kui teised pagulased, tundsid nad, et neil on raske pääseda oma haridustasemel vastavale tööle seoses diplomite tunnustamisega kaasnevate raskustega ning seoses „liigse seotusega Eesti venekeelse elanikkonnaga“, kellest suur osa töötab madalalt tasustatud töökohtadel.

Vene keelt rääkivad pagulased rääkisid ka, et tunnevad teatud eelarvamusi ja diskrimineerimist Eesti venekeelse vähemuse suhtes. Teisalt märkasid pagulased ka seda, et paljud Eesti päritolu venekeelsed isikud rääkisid väga vähe eesti keelt ning seetõttu ei peetud neid pagulaste lõimumispüüdlustes heaks eeskujuks.

Vene keelt mitterääkivate pagulaste puhul, kes satuvad elama peamiselt venekeelsetesse piirkondadesse, kus on venekeelsed töökohad, nagu mõned piirkonnad Tallinnas või Kirde-Eesti, tekib oht, et nad õpivad ära vene keele, mitte eesti keele. See võib kaasa tuua olukorra, kus praegune lõimumistoetus ei anna soovitud tulemust. Sellise arengu vältimiseks on oluline luua tugevad stiimulid ning tegelikud ja kättesaadavad võimalused eesti keele õppimiseks ja rääkimiseks.

SOOVITUSED

→ UNHCR soovib vaadata üle poliitikadokumendis „*Lõimuv Eesti 2020*“ „mitte-eestlaste“ lõimumiseks esitatud meetme, et see arvestaks ka vene keelt rääkivate ja vene keelt mitterääkivate pagulaste marginaliseerumise ja sotsiaalmajandusliku eraldumise riskiga, ning et meetmete rakendamist jälgitaks, muu hulga sihtpopulatsiooni kaasavate osalusmeetmete kaudu.

9.

Lõimumise takistajate ja hõlbustajate osas saadud õppetunnid

Alljärgnev ülevaade pagulaste lõimumisega seotud tavadest põhineb teiste Põhja-Euroopa riikide peale Eesti, Läti ja Leedu kogemustel, sest viimase kolme riigi olukorda käsitletakse UNHCR-i lõimumise kaardistamistes.

Euroopa pagulaskriis on toonud esiplaanile pagulaste ja migrantide lõimumise teema ning viinud selle poliitikas tähtsale kohale. Põhja-Euroopas on Taani, Soome, Islandi, Norra ja Rootsi valitsused leidnud, et lõimimine on eesseisvatel aastatel üks olulisimaid poliitilisi prioriteete ning muu hulgas on lõimimisega seotud ülesanded määratud kindlatele ministritele või ministeeriumidevahelistele tööühmastele. Põhjamaade valitsused on algatanud ka erimeetmed mitte ainult pagulaste majandusliku lõimumise, vaid ka sotsiaalsete ja kultuuriliste aspektide parandamiseks ning tunnistanud poliitikadokumentides ja tegevuskavades varasesse toetamise investeerimise tähtsust, kuna see parandab pagulaste lõimumisväljavaateid.

Taani, Soome, Norra ja Rootsi on välja töötanud lõimimismudelid, mis hõlmavad õigusakte, rahastamist ja institutsionaalseid struktuure, kus sisserändajad ja pagulased saavad pärast tunnustamist juurdepääsu tavateenustele, sotsiaalabile ja haridusele ning võimaluse kasutada abi samamoodi nagu iga teine kodanik. Lisaks sellele saavad pagulased pärast tunnustamist üleminekuperioodil sihtotstarbelist lõimumistoetust, mis aitab kasutada tavateenuseid ja õigusi praktikas, kuna tihtipeale on see kohe pärast saabumist raske, sest veel ei osata kohalikku keelt või puuduvad vajalikud teadmised ühiskonnast.

Tunnustamisjärgne sihtotstarbeline toetus hõlmab vähemalt keeleõpet, ühiskonnas orienteerumist ja töökohakoolitust, mis kestab kaks kuni kolm aastat. Lisaks nimetatud teenustele aidatakse pagulastel ka elukohta leida. Riik hüvitab kohalikele omavalitsustele pagulaste vastuvõtmise ja sihtotstarbelise üleminekutoetuse. Pagulased saavad üleminekuperioodil rahalist toetust elamiskulude, sealhulgas üüri maksmiseks.

Selle poliitika eesmärk on tagada sotsiaalne sidusus ja võrdsed õigused, kaasatus ja osalemine.

UNHCR-i poolt Euroopas läbi viidud RICE projekti kaudu ning pagulaste ja lõimumise sidusrühmadega Austrias, Iirimaa, Prantsusmaal ja Rootsis läbi viidud uuringute tulemuste põhjal¹⁵¹ parandas UNHCR oma arusaamist teguritest, mis mõjutavad tihti pagulaste lõimumise trajektoore.

RICE uuringud on kinnitanud, et varjupaiga taotlemise menetluse kvaliteet ja tõhusus koos väärika ja läbimõeldud vastuvõtuga mõjutavad oluliselt varjupaigataotlejate heaolu ja tervist ning aitavad neil ennetada igavust, depressiooni ja enesehinnangu langemist ning lõimuda neil, nagu pagulastelgi, hiljem ühiskonda. Meetmetesse, mille eesmärk on lühendada protsessi ja kindlustada varjupaigataotlejate väarikat kohtlemist protsessi käigus, tasub investeerida, sest see vähendab nii riigile tekkivat kulu kui ka varjupaigataotlejate inimlikke kannatusi. Uuring, eelkõige Rootsis läbi viidud osas kinnitab seisukohta, et humaansed ja tõhusad varjupaiga taotlemise menetlused mõjutavad positiivselt järgnevat lõimumist. Rootsis on enamik lõimumise sidusrühmi seisukohal, et lõimumine nõuab aega, mistõttu aitavad sellele kaasa varane investeerimine, sekkumine ja lõimumistugi.¹⁵² Lõimumise sidusrühmad väljendasid seisukohta, et varjupaiga taotlemise protsessi esimesed kuud on edasise protsessi jaoks määrava tähtsusega. Seetõttu väidetakse, et palju edu saavutatakse sellega, kui protsessi vastuvõtufaas on läbi mõeldud ning juurdepääs tööturule antakse ja lõimumistuge, näiteks keeleõpet pakutakse juba varjupaiga taotlemise ajal.

RICE uuringus lõimumise sidusrühmade ja pagulastega toimunud kogemuste vahetusest ja vestlustest saadud teave näitab samuti, et lõimumise eri valdkondade vahel on tugev sõltuvus ja et tööga hõivatus on eduka lõimumise juures otsustava tähtsusega tegur. Paljud teised valdkonnad ja lõimumise näitajad on seotud või sõltuvad majanduslikust lõimumisest. Samas mõjutavad sellised tegurid nagu keeleoskus, haridus ja koolitus, tervis ja elukoht pagulase võimalusi pääseda tööturule ja saavutada varakult majanduslik sõltumatus.

RICE projekti raames uuritud riikides ja lõimumisalases kirjanduses valitseb seisukoht, et tööhõive on pagulaste jaoks suurim mureallikas. Austrias ja Rootsis on pagulaste lõimumine tööturule prioriteet.

Tööhõivet peetakse ka lõimumise põhiteguriks ning lõimumise mõõtmise keskseks komponendiks paljudes EL-i riikides. Teine oluline element, mis Rootsis läbi viidud RICE uuringust tugevalt esile tuli, on asjaolu, et pagulasi ei saa vaadelda ühtse rühmana isegi siis, kui nad on pärit samast riigist. Kuigi võõrasse riiki saabuvad pagulased seisavad silmitsi üldiste struktuursete takistustega, tuleb meeles pidada, et individuaalne taust, sugu, vanus, isiksus, psühhosotsiaalsed ja hariduslikud ressursid, kutseoskused, põgenemislugu, trauma ja palju teisi tegureid mõjutavad isiku paindlikkust ja valmisolekut võtta vastu väljakutse saada tuttavaks võõra kultuuriga, õppida võõrast keelt ja alustada elu võõral maal. Lõimumisprogrammides tuleb seetõttu arvestada klientide individuaalsusega.

¹⁵¹ UNHCR, *A New Beginning: Refugee Integration in Europe*, september 2013, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/docid/522980604.html>.

¹⁵² UNHCR, *A New Beginning: Refugee Integration in Sweden – It's about time!* September 2013, kättesaadav aadressil: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5829b7854>.

Lõimumisprotsessi toimimiseks on oluline mõista, et pagulased toovad endaga läbi hariduse, keeleoskuse ning isiklike ja kutsealaste kogemuste kaasa teistsuguse inimkapitali ja ressursid. Seda tausta arvestades on Põhjamaade lõimumispoliitika oluline aspekt individuaalselt kohandatud lõimumiskavade väljatöötamine, milles nähakse lõimumise üleminekuperioodi ajaks ette alustustugi. Kavade arutatakse läbi ja kooskõlastatakse kliendiga, võimestades sellega pagulast ja pannes talle jagatud isikliku vastutuse lõimumistoe leidmisel, mis aitaks tal saavutada kokkulepitud eesmärgid. Üks selles osas saadud õppetunde on, et tõhusa tööalase lõimumise saavutamiseks ei tule töötada mitte ainult klientidega, vaid teha koostööd ka tööhõiveameti töötajatele eesmärgiga parandada nende võimet ja kogemusi pagulaste abistamisel individuaalse kava väljatöötamise ajal, ning vaadata üle kutsehariduse kättesaadavus ja efektiivsus lähtuvalt tööturu tegelikest võimalustest ja vajadustest. Samuti on oluline teha koostööd tööandjatega, sealhulgas eraettevõtetega, et parandada pagulaste töölevõtmist suhtumise muutmise teel ning edendada pagulaste ja sisserändajate töölevõtmisega kaasnevatest võimalustest arusaamist.

Parem arusaamine sellest, kui oluline on tegeleda lõimumisega seotud üldiste probleemidega, on toonud arutellu uusi tegijaid ja loonud uusi partnerlusi. Selles küsimuses rõhutavad OECD ja UNHCR koos, et vaja on suurendada pingutusi, mis aitaksid pagulastel lõimuda ja panustada Euroopa ühiskondadesse ja majandustesse.¹⁵³ Eriti on viimastel aastate aru saadud erasektori, sealhulgas eraettevõtete rollist pagulaste töölevõtmisel ja neile võimaluse andmisel oma väärtuslikke oskusi vastastikku kasulikul viisil ära kasutada.

Selleks et ära kasutada igas pagulases peituvat potentsiaali, tuleb varakult investeerida kvaliteetsesse keeleõppesse, kultuuris ja ühiskonnas, aga ka riigi töö- ja ärikeskkonnas orienteerumisse, samuti pagulaste toetamise elukoha leidmisel ning tervishoiule ja haridusele juurdepääsemisel, samuti avalikkuse teadlikkuse tõstmise, mille eesmärk on luua sõbralik keskkond, kus kõigil isikutel nende taustast sõltumata on arenemiseks võrdsed võimalused. Kuigi sellise toetuse eest tuleb maksta lühikese aja jooksul, tasub see ennast keskmises ja pikas perspektiivis ära, sest pagulased saavad kiiremini taastuda kogetud traumast, õppida keelt ja omandada haridust ning leida töö- ja elukoha, osaleda sotsiaalses ja kultuurielus, vastuvõttev ühiskond saab endale aga uue, terve töötaja, kes annab panuse ühiskonna edasisesse arengusse.

¹⁵³ Pressiteade *OECD and UNHCR call for scaling up integration policies in favour of refugees*, ingliskeelsena kättesaadav aadressil: <http://goo.gl/siblpB>.

10.

Lõppmärkused pagulaste lõimumise võimaluste ja väljakutsete kohta Eestis

Tunnustada tuleb seda, et Eesti on astunud väga lühikese aja jooksul kiiduväärt samme oma võimekuse parandamiseks pagulaste vastuvõtmise ja lõimumise valdkonnas, võtmaks vastu pagulasi, milleks riik kohustus EL-i solidaarses vastuses Euroopa pagulaskriisis. Näiteks korraldati 2015. aasta sügisel Eesti kohalike omavalitsuste ettevalmistamiseks suurema hulga pagulaste vastuvõtuks teabepäevi, mille sihtrühm olid mitmesugused lõimumise sidusrühmad, samuti loodi valitsuse veebisaidil eraldi leht, mis sisaldab teavet üleilmse pagulaskriisi ja selle mõjude kohta Eesti jaoks. Lisaks on loodud pagulaste jaoks tugiisiku teenus ning 2015. aasta sügisel käivitati pagulaste ja migrantide jaoks kohanemisprogramm, mille raames antakse pagulastele teavet, mis aitab neil mõista Eesti ühiskonna põhiaspekte.

Olemasoleva lõimumisraamistiku kaardistamine, intervjuud lõimumise sidusrühmadega ning osalushindamisid Eestis viibivate pagulastega näitasid, et riigi õigusaktidega pagulastele antud õigused on üldiselt kooskõlas rahvusvaheliste standarditega, kuid pagulaste lõimumiseks on puudu riiklik strateegia ja poliitika, kus sõnastataks pikaajaline visioon pagulaste lõimumiseks ühiskonda samasugusel üksikasjalikkuse ja põhjalikkuse tasemel, nagu nähakse pagulaste jaoks ette täpsustatud tegevuskavas Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks. Samuti ei laiene SM-i poolt juhitud suurepärane koordineerimismehhanism selle tegevuskava rakendamise järelevalveks nende pagulaste lõimumisele, kes tulevad Eestisse väljaspool EL-i ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskavu. Selles kontekstis leiti kaardistamise käigus ka seda, et praegu puudub keskne riigiasutus, millel lasuks üldine vastutus pagulaste lõimumise küsimuses, ning et lisaks kohustuslikule keeleõppele ja kohanemisprogrammis sisalduvale rahvusvahelise kaitse modulile ja tugiisiku teenusele on vaid üksikud tegevused, mis toetavad pagulaste lõimumist ühiskonda.

Intervjuud riigi sidusrühmadega jätsid ka mulje, et vastavad riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja valitsusvälised organisatsioonid, kes osalevad lõimumise hõlbustamises, tegelevad enamasti ainult oma ülesannetega ning omavahelist koordineerimist on vähe, samuti ei põhine nende tegevus üldisel kokkulepitud strateegilisel raamistikul ega visioonil selle kohta, mida lõimumistugi peaks saavutama. Aktiivne koordineerimine toimub EL-i erakorralise ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskava osas, kuid see toimub *ad hoc* põhimõttel ja puudutab ainult 550 pagulast, kelle Eesti on kohustunud kavakohaselt vastu võtma. Peale selle ei näinud paljud intervjuueeritud sidusrühmad oma rolli mitte niivõrd lõimumisega seotult, kuivõrd oma pädevusala teenuste pakkujana ja eesmärkide täitjana. Näiteks PPA jaoks oli selleks üldsuse turvalisus ja avalik kord; kohalike omavalitsuste ametnike jaoks registreerimine rahvastikuregistris, sotsiaaltoetuste haldamine ning abistamine individuaalsete vajaduste põhised.

Poliitilise juhtimise ja koordineerimise puudumine asjaomaste osapoolte vahel oli ka RK aruande üks põhipunkte ning aruandes soovitati määrata pikaajalise pagulaspoliitika arengu juhtimiseks vastutav ministeerium; see ministeerium omakorda aitaks määratleda vastavate ministeeriumide ja teiste osapoolte ning kaasatud sidusrühmade funktsioonid.

Seda arvesse võttes leidis mitu sidusrühma, et olemas peaks olema raamstrateegia ja poliitika dokument, milles kirjeldatakse pagulaste lõimumise visiooni ning üldiseid eesmärgi ja näitajaid, muu hulgas ka eri osapoolte rolle. Selline raamistik võiks olla kõigi kaasatud sidusrühmade, sealhulgas kohalike omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide jaoks ühtne platvorm ja alus elluviimise ja edenemise jälgimiseks.

Osa riigiametnikke oli seisukohal, et pagulaste lõimimiseks pole vaja sihtotstarbelist sekkumist ja et tavapärased teenused ja olemasolevad poliitikaraamistikud vastavates valdkondades võimaldavad pagulastel saada vajalikku tuge ja teenuseid. Teised leidsid aga, et lisaks üldisele poliitikaraamistikule oleks vaja ka paremat koordineerimist ning asjaomaste ministriumide ja riigiasutuste rollide ja ülesannete selgemat määratlemist. Paljud sidusrühmad hoiatasid, et KM-il, mida mõned peavad lõimumise ja ühiskonda kaasamise eest vastutavaks ministriumiks, puudub vajalik kogemus ja teadmised pagulaste lõimimise valdkonnas, ning et lõimumismeetmeid, mis on praegu suunatud venekeelsele, niinimetatud vähelõimunud elanikele, ei ole kohandatud pagulaste vajadustele.

Mõned riigiametnikud, eriti SoM-ist, olid seisukohal, et pakutavad teenused ja lõimumistoetus peaks olema tsentraliseeritud, ning arvasid, et olemas võiks olla keskne pagulaste kontaktpunkt, mille kaudu saaks suunata ja koordineerida kõiki olulisi lõimumisega seotud teenuseid. Leiti, et seda rolli võiks kanda ETK, sest sellel on juba lai büroode võrgustik ja see on riigiasutus, millel juba on kogemusi tööhõive ja kutseharidusega seotud oluliste küsimustega. Alternatiivina võiks seda rolli täita Sotsiaalkindlustusamet või MISA. Vastutuse panemine nendele organitele nõuaks aga lisaressursse. SoM väljendas ka seisukohta, et kohalikel omavalitsustel on lõimumisest erinevad arusaamad ja erinev aktiivsuse, kogemuse ja teadmiste tase, ning et see on kogu riigis ühtlase kvaliteediga lõimumismeetmete tagamisel nõrkus.

Praegu on pööratud märkimisväärselt tähelepanu nende pagulaste lõimimisele, kes saavad Eestisse erakorraliste ümberpaigutamise- ja ümberasustamiskavade alusel, ning ressursse on eraldatud nende rühmade vastuvõtmiseks, samas ei ole alati nähtud samasugust tuge ette pagulastele, kes on saanud Eestisse omal käel. Seetõttu väljendati muret, et tekkimas on „kaherajaline“ lõimumissüsteem.

Nende rühmade kohtlemise erinevus on eriti nähtav selles, kuidas on kujundatud tugiisiku teenus, samuti seoses kohalikele omavalitsustele pakutava lisafinantsabiga ümberpaigutatavate ja ümberasustatavate pagulaste vastuvõtmiseks ja lõimimiseks. Kuigi õigusstandardid ei erista kaht pagulaste kategooriat, peavad omal käel Eestisse saavad varjupaigataotlejad veetma varjupaiga taotlemise menetluse ajal märkimisväärse aja Vao või Vägeva varjupaigataotlejate majutuskeskuses või peetakse neid kinni Harku Kinnipidamiskeskuses. Selles osas tunnistasid intervjuueeritud sidusrühmad, et varjupaigataotlejaid, kes saavad Eestisse spontaanselt, mõjutab varjupaiga taotlemise menetlus ise lõimumist; täpsemalt, mida kiiremini varjupaiga otsuse saab teha, seda lihtsam on lõimuda, sest varane sekkumine avaldab soodsat mõju, nagu on märgitud eespool jaotises 9. Pärast elamisloa saamist ei pakuta neile enam samasugust tuge nagu ümberpaigutatud ja ümberasustatud pagulastele. Intervjuueeritud sidusrühmade sõnul võib selline ebavõrdne kohtlemine põhjustada spontaanselt saabujate hulgas rahulolematust ning vähendada nende lõimumismotivatsiooni. Peale selle muudab see keerulisemaks juba killustunud lähenemisi viisi ning soodustab lünkade teket pakutavas toes. Seoses sellega võib märkida, et sama olukord on olnud Islandil, kus ümberpaigutatud pagulased on saanud alates Islandile saabumisest palju rohkem lõimumisabi kui spontaanselt saabujad. Vastutavad asutused ja seotud valitsusvälised organisatsioonid on selle tagajärjel spontaanselt saabujatele tekkivaid probleeme ja ebavõrdsust tunnistanud, ning valitsus vaatab praegu üle, kuidas arendada riiklikku lõimumisstrateegiat ja -programmi, mis aitaks kõiki Islandil olevaid pagulasi.

Samuti ilmneb tegevuskavast¹⁵⁴, et valitsus näeb 550 isiku ümberpaigutamist ja ümberasustamist kahe aasta jooksul ühekordse sündmusena, ning praktikast, et tegevuskava rakendatakse ainult

¹⁵⁴ Vt joonealust märkust 4.

ad hoc-põhimõttel piiratud aja jooksul. Mõnede sidusrühmade sõnul takistab selline lähenemine pikaajalise strateegia väljatöötamist kõigi pagulaste jaoks.

Selle taustal olid mitu sidusrühma nii SoM-ist kui ka teistest riigiasutustest ja kodanikuühiskonnast seisukohal, et lõimumispoliitika peaks võimalusel kohtlema spontaanselt saabujaid samamoodi nagu ümberpaigutatud ja ümberasustatud pagulasi, ning et riigi poolt kohalikele omavalitsustele antav tugi peaks olema sama.

Valitsuse tegevuskava EL-i erakorraliste ümberpaigutamise ja ümberasustamise kavade elluviimiseks võiks olla alus ja lähtepunkt pikemaajalise riikliku strateegia ja poliitilise raamistiku väljatöötamiseks kõigi pagulaste lõimimiseks. See raamistik võiks moodustada ka osa ja/või ühilduda strateegiaga *Lõimuv Eesti 2020* ning sisejulgeoleku arengukavaga 2015–2020.

Kuigi pagulaste lõimimisega seotud probleemid ja puudujäägid ei ole varem olnud Eestis nii suur probleem, kuna olemasolevad sidusrühmad aitasid väiksemat arvu pagulasi individuaalselt ja juhtumipõhiselt, rõhutab saabuvate pagulaste arvu eeldatav pidev kasv vajadust laiahaardelisema programmi järele. Üleilmne pagulaskriis ja suurem saabujate arv Euroopasse tervikuna on riikide jaoks esile tõstnud vajaduse töötada välja efektiivsed, pikaajalised mitme sidusrühmaga strateegiad ja programmid, mis soodustavad ka tegelikult pagulaste kaasamist ja iseseisvalt hakkama saamist Euroopa riikide ühiskondades.

SOOVITUSED

- UNHCR soovib moodustada riikliku pagulaste lõimimise strateegia ja poliitikaraamistiku, milles sõnastatakse selge visioon pagulaste ühiskondlikuks, poliitiliseks, sotsiaalseks, majanduslikuks ja kultuuriliseks kaasamiseks ja lõimimiseks ühiskonda, ning seatakse lõimumise jaoks olulistes valdkondades eesmärgid ja näitajad, mis tuleb saavutada. Sellises raamistikus tuleks ideaalis tunnustada nende valdkondade omavahelist seotust, mis on pagulaste õiguslikuks, majanduslikuks, sotsiaalseks ja kultuuriliseks lõimimiseks eriti tähtsad, ning seada eesmärgiks pagulastele võrdse juurdepääsu andmine tavapärastele teenustele, tunnistades samas vajadust lõimimise sihtotstarbelise toe järele kindlates valdkondades lähtuvalt pagulaste individuaalsetest vajadustest, vanusest, soost ja taustast.
- Sellise strateegia ja poliitikaraamistiku koostamisel oleks Eesti valitsusel soovitatav vaadata üle pädevate asutuste ja valitsusväliste asjaosaliste rollid ja ülesanded ning määratleda selgelt nende rollid, ülesanded ja vastutus pagulaste lõimimise eri valdkondades, ja tagada nendele vastavate piisavate haldus- ja finantsressursside eraldamine riigi eelarvest, nii et oleks tagatud järjepidevus. Selles kontekstis on soovitatav kaaluda ka soovitud määrata pagulaste jaoks keskne kontaktpunkt, millel on vajalik geograafiline kaetus ja mille kaudu saaks koordineerida ja/või kanaliseerida kogu lõimimisega seotud olulist teavet ja teenuseid.
- UNHCR soovib kaaluda nii riiklike kui ka valitsusväliste sidusrühmade poolt tehtud ettepanekut võtta kasutusele tunnustamisjärgne ülemineku- või ettevalmistav faas, mille eesmärk võiks olla muu hulgas pagulaste varase juurdepääsu soodustamine keelekoolitusele, töökohtadele, sotsiaalabile ja majutusele. Seoses sellega soovib UNHCR kaaluda ka võimalust viia sisse individuaalsed lõimumiskavad, mis on välja töötatud osaluspõhimõttel, ja toetuvad pagulaste individuaalsele hariduslikule ja kutsealasele taustale, võimetele ja püüdlustele.
- Lõpetuseks soovib UNHCR leida viisid osaluspõhimõttel lähenemise institutsionaliseerimiseks ja pagulaste süstemaatiliseks osalemiseks võimete ja vajaduste tuvastamises ning programmide ja vastuste arendamises ja rakendamises.

Lisad

Lisa 1. Intervjuud sidusrühmadega

♂ **Mart Vain**

Auditijuht, tulemusauditi osakond,
Riigikontroll

♀ **Jana Selesneva**

Keskuse juht, Varjupaigataotlejate
Majutuskeskus (Vao)
AS Hoolekandeteenused

♀ **Merje Leemets**

Direktor
Kiltsi Põhikool

♀ **Anneli Võsa**

Sotsiaaltöötaja, Varjupaigataotlejate
Majutuskeskus (Vao)
AS Hoolekandeteenused

♂ **Indrek Kesküla**

Vallavanem
Väike-Maarja vallavalitsus

♀ **Maria-Kristina Ploom**

Vabatahtlike koordinaator
Eesti Pagulasabi

♂ **Kalvi Almosen**

Juhtivkorrakaitseametnik, arendusosakond,
ennetuse ja süüteo menetluse büroo
Politsei- ja Piirivalveamet

♀ **Marina Põldma**

Peaekspert, arendusosakond, identiteedi ja
staatuste büroo
Politsei- ja Piirivalveamet

♀ **Koidu Mesilane**

Nõunik, kodakondsus- ja rändepoliitika osakond
Siseministeerium

♀ **Ly Pärn**

Nõunik, kodakondsus- ja rändepoliitika osakond
Siseministeerium

♀ **Kristi Käsper**

Nõunik, kodakondsus- ja rändepoliitika osakond
Siseministeerium

♀ **Liana Roosmaa**

Nõunik, kodakondsus- ja rändepoliitika osakond
Siseministeerium

♀ **Inge Kool**

Juhataja, sotsiaal- ja tervishoiuosakond
Tartu linnavalitsus

♀ **Alesja Belogub**

Sotsiaaltöötaja, sotsiaal- ja tervishoiuosakond
Tartu linnavalitsus

♀ **Brit Peterson**

Lastekaitse spetsialist, sotsiaal- ja
tervishoiuosakond
Tartu linnavalitsus

♂ **Juhan Saharov**

Projektijuht
Johannes Mihkelsoni Keskus

♀ **Kersti Kivirüüt**

Peaekspert, üldharidusosakond
Haridus- ja Teadusministeerium

♀ **Katrin Siider**

Peaekspert, noorteosakond
[Haridus- ja Teadusministeerium](#)

♀ **Ursula Tubli**

Peaekspert, teadusosakond
[Haridus- ja Teadusministeerium](#)

♀ **Mari Tikerpuu**

Peaekspert, kutseharidusosakond
[Haridus- ja Teadusministeerium](#)

♀ **Kristiina Albi**

Nõunik, õiguskorra kaitse osakond
[Õiguskantsler](#)

♀ **Margit Sarv**

Vanemnõunik, laste ja noorte õiguste osakond
[Õiguskantsler](#)

♀ **Kaili Hendla**

Nõunik, hoolekande osakond
[Sotsiaalministeerium](#)

♂ **Tõnis Vaik**

Nõunik, hoolekande osakond
[Sotsiaalministeerium](#)

♀ **Annika Sepp**

Nõunik, tööhõive osakond
[Sotsiaalministeerium](#)

♀ **Katre Pall**

Juhataja, sotsiaalkindlustuse osakond
[Sotsiaalministeerium](#)

♀ **Helena Pall**

Nõunik, võrdsuspoliitikate osakond
[Sotsiaalministeerium](#)

♀ **Ülle Jordan**

Peaspetsialist, tervisesüsteemi arendamise osakond
[Sotsiaalministeerium](#)

♀ **Triin Raag**

Rahvusvahelise kaitse poliitika juht
[Sotsiaalministeerium](#)

♀ **Kaisa Üprus-Tali**

Nõunik
[Sotsiaalministeerium](#)

♂ **Aleksandr Aidarov**

Nõunik, kultuurilise mitmekesisuse osakond
[Kultuuriministeerium](#)

♂ **Eero Janson**

Juhatusesimees
[Eesti Pagulasabi](#)

♀ **Helin Vaher** Valitsuse meedianõunik

[Riigikantselei](#)

♂ **Gunnar Vaht**

Eesti ENIC/NARIC keskuse juhataja
[Eesti ENIC/NARIC keskus](#)

♀ **Tiia Raudma**

Nõunik, kõrghariduse osakond
[Haridus- ja Teadusministeerium](#)

Lisa 2. Osalushindamisele kutsutud pagulastele antud teatis

Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute lõimumisega seotud õiguslike standardite, poliitikate, institutsionaalsete rollide ja ülesannete ning tavade kaardistamine

Eestis rahvusvahelise kaitse alla võetud isikute, sealhulgas pagulasseisundi ja täiendava kaitse saanute lõimumisega seotud olukorra paremaks mõistmiseks käivitas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus (RRNE) koostöös Eesti Siseministeeriumi, Eesti Sotsiaalministeeriumi ja Johannes Mihkelsoni Keskusega projekti pealkirjaga „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute lõimumisega seotud õiguslike standardite, poliitikate, institutsionaalsete rollide ja ülesannete ning tavade kaardistamine“.

Projekti eesmärk on kaardistada asjaomane õiguslik raamistik, poliitikad ja strateegiad, institutsionaalsed rollid ja ülesanded ning tavad, samuti saada teavet paljudelt sidusrühmadelt nii riigi kui ka valitsusväliste organisatsioonide poolt (läbiviija on väliskonsultant) ning osalushindamise (OH) kaudu otse asjaomastelt isikutelt. See meetod hõlmab vestlusi või intervjuusid eri vanuses ja eri taustaga pagulasnaiste, -meeste, -tüdrukute ja -poistega eesmärgiga koguda teavet konkreetse olukorra kohta, milles nad on, ning mõista nende võimekust ning saada neilt ettepanekuid lahenduste kohta ja kuulda murekohtadest. Osalushindamine viiakse läbi niinimetatud multifunktsionaalse meeskonna poolt, kuhu kuuluvad ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti Põhja-Euroopa esindus ning asjaomaste ministeeriumide ja valitsusväliste organisatsioonide esindajad.

Osalushindamise käigus saadud teavet kasutatakse tõendipõhise juhismaterjalina edaspidisel toetamisel, mille eesmärk on pagulaste lõimumiskeskonna parandamine Eestis.

Seetõttu sooviksime teada saada teie arvamust – mis on olnud seoses teie Eestis viibimisega head, mis on olnud raske ja mida te soovitate olukorra parandamiseks. Sooviksime saada teavet majutuse, töötamise, hariduse, keeleõppe, toetuse ja abiraha, tervise, sotsiaalse lõimumise, elamislubade ja perekondade taasühendamise kohta. Kui esineb probleeme seoses varjupaigamenetlusega, võib ka neist rääkida.

Kohtumistel kasutatakse suhtluse hõlbustamiseks suulist tõlki. Kohtumistel osalejatele pakutakse suupisteid ja jooke ning vajaduse korral hüvitatakse sõidukulud.

Osa kohtumisi toimub hommikul, osa pärastlõunal, et osaleda saaksid ka tööl käivad pagulased. Eestis viibivate pagulaste ja täiendava kaitse saajatega võtab ühendust ja kutsub nad konkreetsetel ajal konkreetsele kohtumisele Johannes Mihkelsoni Keskus.

Kui teil on selle projekti kohta küsimusi ja/või Johannes Mihkelsoni Keskus ei ole teiega veel ühendust võtnud või teile kutset edastanud, helistage numbril: _

Täname teid osalemise eest! Teie arvamus on tähtis!

Lisa 3. Osalushindamises osalejatele jagatud küsimustik

Lõimumise osalushindamine – projekt

„Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute lõimumisega seotud õiguslike standardite, poliitika, institutsionaalsete rollide ja ülesannete ning tavade kaardistamine“.

Osaleja küsimustik Koht ja kuupäev:

Osaleja ees- ja perekonnanimi:

Sugu: Mees Naine (tõmmake vastusele ring ümber)

Vanus:

Kodakondsus:

Haridus: Põhiharidus Keskkharidus Kõrgharidus (tõmmake vastusele

ring ümber) Eestisse saabumise aasta:

Õiguslik seisund Eestis: Pagulasseisund Muu seisund (tõmmake vastusele ring ümber)

Kas teid saadeti Eestisse mõnest teisest EL-i või Euroopa riigist „Dublini“ määruse alusel?

Jah Ei (tõmmake vastusele ring ümber)

Praegune elukoht: Vastuvõtukeskus Omavalitsus:

Kas teil on pereliikmeid (abikaasa ja lapsed)? Jah Ei (tõmmake vastusele ring

ümber) Millised pereliikmed?

Kas nad on Eestis? Jah Ei (tõmmake vastusele ring ümber)

Kas nad on teie koduriigis? Jah Ei (tõmmake vastusele ring ümber)

Kas nad on mõnes kolmandas riigis? Jah Ei (tõmmake vastusele ring ümber)

Kui soovite esitada lisamärkusi oma praeguse olukorra kohta Eestis ning selle kohta, mis on olnud siiani eriti hea või keeruline, võite kasutada küsimustiku tagakülge. Aitäh!

